

Handvestgroep Publiek Verantwoorden

Verslag van de visitatie van
Staatsbosbeheer

april 2006

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Werkwijze	2
1.3	Opzet rapportage	3
2	Algemene observaties	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Observaties	4
3	Kwaliteit	6
3.1	Definitie	6
3.2	Zelfevaluatie	6
3.3	Observaties	7
4	Prijs/prestatie	9
4.1	Definitie	9
4.2	Zelfevaluatie	9
4.3	Observaties	10
5	Responsief handelen en participatie	12
5.1	Definitie	12
5.2	Zelfevaluatie	13
5.3	Observaties	15
6	Transparantie	18
6.1	Definitie	18
6.2	Zelfevaluatie	18
6.3	Observaties	19
	Bijlage: reactie van Staatsbosbeheer over de observaties van het Visitatiecollege	20
	Inleiding	20
	Reactie Staatsbosbeheer	20

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In november 2000 heeft een aantal Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), waaronder Staatsbosbeheer, het Handvest Publieke Verantwoording opgesteld. In de loop der jaren hebben ook andere organisaties zich aangesloten. In dit Handvest geven de deelnemende ZBO's aan dat ze zich niet willen beperken tot het afleggen van verantwoording die nodig is voor uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar zich ook publiek willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening.

De beginselen uit het Handvest zijn geconcretiseerd in het zogeheten "Tastbaar Arrangement". Het arrangement voorziet in een instrument waarmee organisaties hun relatieve positie kunnen bepalen. Publiek Verantwoorden wordt hierin opgevat als leerproces en veronderstelt een maatstaf te zijn die recht doet aan het ontwikkelperspectief van de organisaties in hun specifieke maatschappelijke omgeving.

Dit leerproces start met een zelfevaluatie door de organisatie. Deze zelfevaluatie omvat een positiebepaling voor vier thema's, te weten:

- kwaliteit: het informeren van de omgeving over kwaliteitseisen, uitkomsten van kwaliteitsmetingen en het functioneren van het kwaliteitssysteem;
- prijs/prestatie: het beoordelen en toetsen of producten, diensten en dienstverlening worden geleverd volgens de specificaties en tegen de afgesproken prijs/prestatieverhouding;
- responsief handelen en participatie, inhoudende:
 - het actief betrekken van de omgeving bij de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de diensten en de dienstverlening;
 - het openstaan voor de (beleids)wensen van de politieke principaal t.a.v. het beleidssysteem;
 - het openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving en die effectief en doelmatig vertalen in maatschappelijke doelstellingen en daarover verantwoording afleggen;
- transparantie: het actief inzicht verschaffen in de inrichting van de organisatie, de werkzaamheden, de verdeling van verantwoordelijkheden, doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens, handelen en presteren.

Aan de zelfevaluatie, tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de directie van Staatsbosbeheer, liggen beschouwingen op scores van individuele medewerkers uit alle lagen van Staatsbosbeheer ten grondslag.

De scores in de zelfevaluatie zijn uitgedrukt als percentages op een range van nul tot en met honderd. De zelfevaluatie is opgebouwd aan de hand van de thema's uit het

Handvest. Van elk thema wordt, na een algemene beschouwing op het thema, de huidige positie van Staatsbosbeheer bepaald ten opzichte van de indicatoren uit de checklist van het Tastbaar Arrangement. Vervolgens wordt een kwalitatieve toelichting gegeven op deze positiebepaling, aan de hand van de door Staatsbosbeheer gehanteerde instrumenten. De score die Staatsbosbeheer zichzelf geeft op de verschillende thema's wordt aangegeven in een afbeelding (het zogenoemde 'spinnenweb').

Nadat de zelfevaluatie is afgerond bezoekt een onafhankelijk Visitatiecollege het ZBO. Het College beoordeelt op basis van het arrangement de positie van het ZBO ten opzichte van de waarden uit het Handvest, waarbij de zelfevaluatie als vertrekpunt wordt gehanteerd. Tevens adviseert het College het ZBO over de gewenste leercurve. Het Visitatiecollege vormt zich een oordeel op basis van de verkregen informatie en spreekt zich in zijn aanbevelingen uit over de gewenste leercurve, rekening houdend met een noodzakelijk evenwicht in de ontwikkeling van het ZBO. Het College richt zich in zijn aanbevelingen in het bijzonder op de relaties en mogelijke discrepanties in de instrumentatie en operationalisering van de thema's uit het Handvest.

In december 2005 heeft de visitatie plaatsgevonden bij Staatsbosbeheer. Het onderliggende rapport bevat de bevindingen van het Visitatiecollege ten aanzien van de visitatie bij deze organisatie.

1.2 Werkwijze

Om te komen tot deze rapportage heeft het Visitatiecollege een groot aantal documenten bestudeerd en gesproken met vertegenwoordigers en partners van Staatsbosbeheer. De meeste gesprekken hebben plaatsgevonden op 9 december 2005. Daarvoor is ook gesproken met een aantal externe stakeholders. Al met al gaat het (in alfabetische volgorde) om (vertegenwoordigers van):

- ANWB
- Concernstaf Staatsbosbeheer
- Essent (energieleverancier)
- De Landschappen
- Dienst Landelijk Gebied
- Directie Staatsbosbeheer
- Districtsmanagement Staatsbosbeheer
- Gebruikersgroepen
- Gemeenten
- Mayr-Melnhof Eerbeek bv (houtverwerkend bedrijf)
- Ministerie van LNV
- Ondernemingsraad Staatsbosbeheer
- Provinciën
- Raad van Advies Staatsbosbeheer
- Raad van Toezicht Staatsbosbeheer

- Regiomanagement Staatsbosbeheer
- Vereniging Natuurmonumenten
- VGZ/IZA (verzekeraar)
- Wageningen Universiteit
- Waterschappen

Het Visitatiecollege heeft zijn eerste voorlopige observaties aan het einde van de dag teruggekoppeld aan de directie van Staatsbosbeheer, alsmede aan andere geïnteresseerden waarmee tijdens de visitatie is gesproken. Vervolgens is de onderliggende rapportage in conceptvorm opgesteld. Deze is voor wederhoor aan Staatsbosbeheer voorgelegd. De opmerkingen van Staatsbosbeheer zijn in de definitieve rapportage verwerkt, althans voor zover het Visitatiecollege de opmerkingen kan onderschrijven.

1.3 Opzet rapportage

Het rapport kent een opbouw waarbij grotendeels aansluiting is gezocht bij de thematiek van het Handvest Publiek Verantwoorden, dat wil zeggen dat achtereenvolgens op de thema's kwaliteit, prijs/prestatie, responsief handelen/ participatie en transparantie wordt ingegaan. Per hoofdstuk wordt allereerst een definitie gegeven van het thema en worden de indicatoren benoemd, vervolgens wordt kort aangegeven hoe Staatsbosbeheer zichzelf in de zelfevaluatie op het thema heeft gescoord, waarbij wordt verwezen naar de score uit de hierboven uiteengezette systematiek die Staatsbosbeheer heeft gehanteerd. Met nadruk wordt gesteld dat dit slechts een zeer korte samenvatting van die zelfevaluatie is. Daarna volgen de observaties van het Visitatiecollege op deze thema's (inclusief suggesties voor verbeteringen).

Alvorens deze themagewijze observaties te behandelen, geeft het Visitatiecollege eerst een aantal algemene observaties die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

De gevisiteerde organisatie wordt in de gelegenheid gesteld een reactie op de definitieve rapportage te formuleren. Deze reactie is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

2 Algemene observaties

2.1 Inleiding

Het Visitatiecollege verricht zijn werkzaamheden op basis van de thematiek van het Tastbaar Arrangement. De observaties van het College zijn dan ook goeddeels ondergebracht in deze verdeling. Het Visitatiecollege heeft daarnaast ook zaken waargenomen die minder goed in deze onderverdeling van de thematiek onder te brengen zijn. Deze meer algemene observaties komen in dit hoofdstuk aan de orde.

2.2 Observaties

Het Visitatiecollege heeft een organisatie aangetroffen, die als "oer-Hollands" is te typeren. Dit in verschillende opzichten.

Allereerst omdat Staatsbosbeheer diep geworteld is in de Nederlandse samenleving. Iedereen kent Staatsbosbeheer, het is een groot begrip. Velen maken gebruik van de diensten van Staatsbosbeheer en rekenen erop dat Staatsbosbeheer de gebieden waar zij graag komen goed onderhoudt en beschermt.

Ten tweede omdat het College een organisatie vervuld van toewijding heeft aangetroffen inclusief daaraan gepaarde eigenwijzigheden. Medewerkers werken vol trots bij Staatsbosbeheer, werken er lang en zijn loyaal. Echter, soms noodzakelijke (cultuur)veranderingen om met de tijd mee te gaan zijn weer lastiger aan te brengen waardoor een ontwikkelproces langzamer loopt dan gewenst.

Ten derde omdat er interessante relaties bestaan aan de voet van de organisatie die eveneens, doordat de verantwoordelijkheden laag in de organisatie zijn belegd, interessante vraagstukken opleveren. Op dit aspect wordt later in dit rapport nader ingegaan.

Het Visitatiecollege heeft zich afgevraagd waar de organisatie zich bevindt op het ontwikkelingspad. Het heeft zich daarbij gerealiseerd dat er niet alleen goede feeën aan de wieg van de verzelfstandiging hebben gestaan. Het is nu wel duidelijk dat bijvoorbeeld de toepassing van het ARAR of het voor Staatsbosbeheer vigerende grondregime de vooruitgang van de organisatie belemmeren.

Wanneer het College de ontwikkeling van Staatsbosbeheer na de verzelfstandiging vergelijkt met andere organisaties die gevisiteerd zijn, dan zit Staatsbosbeheer niet aan de bovenkant van de metingen. Naar de waarneming van het College komt dit door de initiële strategie na de verzelfstandiging die gericht was op ruimte maken in plaats van op vooruitgang. De vraag is of dit ook ingegeven is door de genoemde minder goede feeën. Vaststaat dat er nu wel duidelijk sprake is van verandering, zij het gematigd. Staatsbosbeheer is bijvoorbeeld minder intern gericht dan het voor de verzelfstandiging was.

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

Tot slot een laatste observatie over de ontwikkelfase. Een zeer sterk punt is de basisoriëntatie aan de voet van de organisatie (dat wil zeggen, de gerichtheid op en verwevenheid met klant en samenleving aan de voet van de organisatie). Veel wordt overgelaten aan de professionaliteit van individuele medewerkers. Keerzijde van de medaille is echter dat het geheel van basisbetrekkingen onvoldoende is ingebed in een strategie van Staatsbosbeheer in zijn geheel. Op specifieke onderdelen wordt hier verderop nog nader ingegaan.

Tot slot in dit hoofdstuk nog een algemene opmerking over de zelfevaluatie. Het Visitatiecollege is van oordeel, daarin gesterkt door verschillende gesprekspartners, dat de totaalscores per thema in de zelfevaluatie alle wat aan de hoge kant zijn. Niet extreem hoog, maar wel een onsje te veel. De relatieve scores, dat wil zeggen, de scores op de thema's ten opzichte van elkaar, zijn op orde.

3 Kwaliteit

3.1 Definitie

Kwaliteit: het informeren van de omgeving over kwaliteitseisen, uitkomsten van kwaliteitsmetingen en het functioneren van het kwaliteitssysteem.

Indicatoren zijn:

- de door het ZBO geformuleerde kwaliteitseisen zijn openbaar;
- het ZBO heeft voor alle producten, diensten en dienstverlening externe kwaliteitseisen geformuleerd;
- de resultaten van externe kwaliteitseisen zijn openbaar;
- voor producten, diensten en dienstverlening waarvoor externe kwaliteitseisen zijn geformuleerd, zijn (op basis van kwaliteitsmetingen) ontwikkeldoelstellingen geformuleerd.

3.2 Zelfevaluatie

Op het totale thema 'kwaliteit' geeft Staatsbosbeheer zich in de zelfevaluatie een score van 64 procent op de range tussen 0 en 100. In de zelfevaluatie geeft Staatsbosbeheer in tabelvorm aan welke instrumenten Staatsbosbeheer gebruikt bij de publieke verantwoording over kwaliteit. De instrumenten zijn gerangschikt naar primaire doelgroep. Op basis daarvan komt Staatsbosbeheer tot de genoemde overall beoordeling.

Voor de eerste indicator "openbaarheid van geformuleerde kwaliteitseisen" wordt in de zelfevaluatie een score van 65 procent gegeven. Er is een uitgebreid kwaliteitsstelsel voor de producten van Staatsbosbeheer op het gebied van het beheren van natuur en bos en op het gebied van recreatie. De documenten waarin externe kwaliteitseisen zijn opgenomen zijn, aldus de zelfevaluatie, openbaar en op verzoek verkrijgbaar. De documenten zijn echter vrij technisch en daardoor slecht toegankelijk.

Op de tweede indicator "het ZBO heeft voor alle producten, diensten en dienstverlening externe kwaliteitseisen geformuleerd" wordt een score van 60 procent genoteerd. Staatsbosbeheer heeft voor de belangrijkste productgroepen uitgebreide kwaliteitseisen geformuleerd. Voor een aantal productgroepen zijn de eisen echter (nog) zeer beperkt.

De derde indicator "de resultaten van externe kwaliteitsmetingen zijn openbaar" scoort 70 procent. Voor de belangrijkste productgroepen worden de behaalde resultaten openbaar gemaakt in het jaarverslag.

Op de laatste indicator voor dit thema, "voor producten, diensten en dienstverlening waarvoor externe kwaliteitseisen zijn geformuleerd, zijn ontwikkeldoelstellingen geformuleerd" scoort Staatsbosbeheer zichzelf 60 procent. In de zelfevaluatie geeft

Staatsbosbeheer aan dat de bedrijfssturingssystematiek voor de belangrijkste productgroepen in de formulering van ontwikkeldoelstellingen voorziet. De resultaten van interne kwaliteitsmetingen vormen een belangrijke input voor het opstellen van uitwerkingsplannen.

Ten aanzien van de ambities en ontwikkeldoelstellingen heeft Staatsbosbeheer in de zelfevaluatie aangegeven om voor bepaalde producten in de komende jaren kwaliteitseisen (beter) te formuleren en te meten. Deze eisen zullen worden opgenomen in het bedrijfssturingssysteem. Daarnaast zullen bepaalde kwaliteitseisen beter toegankelijk worden gemaakt voor derden.

3.3 Observaties

Allereerst is het belangrijk om te constateren dat de scores in de zelfevaluatie niet de kwaliteit van het werk betreffen, maar de wijze waarop de organisatie met het thema kwaliteit omgaat in het kader van het Handvest Publiek Verantwoorden. Het is het College opgevallen dat die zaken nog wel eens door elkaar lopen. Dit met als gevolg dat gesprekspartners van het College tijdens de visitatie de zelfevaluatie van Staatsbosbeheer op het terrein van kwaliteit niet goed konden duiden en, ten onrechte, meenden dat Staatsbosbeheer zelf de eigen kwaliteit als onvoldoende beoordeelt.

Het Visitatiecollege heeft overigens begrepen dat de kwaliteit van het terreinbeheer door Staatsbosbeheer de top is in Nederland. Over de kwaliteit van het werk bestaat dus geen enkele discussie.

Wanneer er gekeken wordt naar de kwaliteitsnormen die Staatsbosbeheer hanteert, dan kan een interessant verschijnsel worden opgemerkt in relatie tot publiek verantwoord. De normen zoals Staatsbosbeheer die hanteert zijn ingegeven door (sub)type-doelstellingen. Dit is ook niet verwonderlijk gezien de (Europese) richtlijnen die aan natuurbehoud en biodiversiteit worden gesteld en die Staatsbosbeheer zichzelf stelt bij het onderhouden van de terreinen.

Dit zijn echter kwaliteitsdoelstellingen die weinig directe waarde of zichtbaarheid hebben voor het publiek. Slechts een enkeling binnen de grote doelgroep (het Nederlandse publiek) zal erin geïnteresseerd zijn dat er verschillende typen van een bepaalde soort in een terrein voorkomen. De burger en ook lokale overheden zullen meer geïnteresseerd zijn in andere kwaliteitsdoelstellingen zoals toegankelijkheid, veiligheid, et cetera. Er is, met andere woorden, een discrepantie tussen de systeemwereld en de leefwereld. Deze discrepantie maakt het voor de medewerker onderin de organisatie niet gemakkelijk om het gesprek met de gebruiker of het lokale bestuur over kwaliteit te kunnen voeren. Of om met klachten om te gaan. Naar de opvatting van het Visitatiecollege zou Staatsbosbeheer er goed aan doen om ook voor dit soort kwaliteitskenmerken doelstellingen te formuleren. Dit moet dan aan de top van de organisatie gebeuren. Het is naar het oordeel van het College niet gewenst dat er teveel diversiteit is in de eisen, deze dienen landelijk dezelfde te zijn.

Nadere definiëring van de kwaliteitseisen is ook gewenst om beter recht te doen aan publiek verantwoorden. Immers, de verantwoording kan dan plaatsvinden over onderwerpen die begrepen worden door een belangrijke doelgroep. Tevens kan het helpen om meer vorm en inhoud te geven aan de wettelijke taakopdracht van Staatsbosbeheer om verder te vermaatschappelijken. Overigens realiseert het College zich terdege dat het niet altijd eenvoudig zal zijn om natuurdoelstellingen te combineren met publieksdoelstellingen; een inspanning om daartoe wel te komen is echter naar het oordeel van het Visitatiecollege wel gewenst. Door dit in dialoog met de omgeving te doen kan er meer aanvaarding en begrip ontstaan bij die omgeving over de kwaliteitseisen. En zullen de eisen ook beter toegespitst kunnen worden op de wensen van de omgeving.

4 Prijs/prestatie

4.1 Definitie

Definitie: het beoordelen en toetsen of producten, diensten en dienstverlening worden geleverd volgens de specificaties en tegen de afgesproken prijs/prestatieverhouding. Dit is uitgewerkt in de volgende indicatoren:

- een systeem is beschikbaar met informatie over de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding op basis waarvan een oordeel kan worden gegeven;
- op basis van de beschikbare informatie voert het ZBO zelf een toets uit naar de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding;
- het oordeel van het ZBO inzake de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding wordt extern getoetst.

4.2 Zelfevaluatie

Op de schaal van 0 tot 100 geeft Staatsbosbeheer zichzelf een totaalscore van 75 procent op dit thema. In de zelfevaluatie geeft Staatsbosbeheer in tabelvorm aan welke instrumenten Staatsbosbeheer inzet in de publieke verantwoording over prijs/prestatie. De instrumenten zijn gerangschikt naar primaire doelgroep. De score is een gemiddelde van de scores op onderstaande indicatoren.

Voor wat betreft de eerste indicator (“er is een systeem beschikbaar met informatie over de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding op basis waarvan een oordeel kan worden gegeven”) scoort Staatsbosbeheer zichzelf 70 procent. In de zelfevaluatie geeft Staatsbosbeheer aan dat er een uitgebreid systeem beschikbaar is. Ter vaststelling van de prijs/prestatieverhouding van de producten die Staatsbosbeheer levert hanteert Staatsbosbeheer het normkostenmodel. In de zelfevaluatie wordt de werking van het systeem nader toegelicht.

Op de tweede indicator “uitvoeren van een toets naar de levering conform de specificaties en de afgesproken prijs/prestatieverhouding” scoort Staatsbosbeheer zichzelf 75 procent. Staatsbosbeheer geeft aan dat er een uitgebreid stelsel van toetsing is. Dit wordt toegelicht aan de hand van een aantal voorbeelden waarmee die toetsing plaatsvindt; zoals het inzetten van audits, het uitvoeren van nacalculaties en het participeren in benchmarkonderzoeken.

De derde indicator “het oordeel van het ZBO inzake de levering conform de specificaties van de afgesproken prijs/prestatieverhouding wordt extern getoetst” krijgt een score van 80 procent. Staatsbosbeheer geeft aan dat ook hier een uitgebreid stelsel van toetsing naar levering is. Zo vindt periodiek een externe audit plaats op het normkostenmodel, wordt

jaarlijks een kwaliteitsonderzoek onder gebruikers uitgevoerd, wordt de jaarrekening jaarlijks door een externe accountant getoetst en wordt periodiek een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer.

In de zelfevaluatie geeft Staatsbosbeheer aan dat eind 2005 een taskforce is gestart ter verbetering van de prijs-product-systematiek. Uitkomsten hiervan zullen mogelijk leiden tot nieuwe ambities. Huidige ambities van Staatsbosbeheer richten zich op vereenvoudiging van de interne begroting en het maken van een kwaliteitsslag ten aanzien van het financiële systeem. Tevens streeft Staatsbosbeheer naar een snellere opvolging van bevindingen en aanbevelingen uit (externe) toetsingen.

4.3 Observaties

Om te beginnen heeft het Visitatiecollege met belangstelling kennis genomen van de voornemens van Staatsbosbeheer om mee te doen aan een internationale benchmark op basis waarvan vergelijkender wijs uitspraken gedaan kunnen worden over de performance van Staatsbosbeheer. Dit zal voor de toekomst wellicht ook discussies met de principaal over jaarbudgetten en kostprijsmodellen, zoals deze ten tijde van de visitatie gaande waren, kunnen voorkomen dan wel verkorten.

Het Visitatiecollege heeft zich beziggehouden met de wijze waarop de organisatie van Staatsbosbeheer is opgebouwd. Met name de verhouding 1-4-26-86 (concern-regio-district-beheerseenheden) en de personele invulling binnen die structuur heeft het College aan het denken gezet. De omvang van de regiokantoren (200 fte) komt bij het als Visitatiecollege fors over. Daar tegenover staat de, naar het oordeel van het College, dunheid aan de onderkant van de organisatie. Dat wil zeggen, het aantal operationele medewerkers dat vorm en inhoud geeft aan het primaire proces van Staatsbosbeheer per reeks producten. Het College vindt dit kleine aantal zorgwekkend. Slechts relatief weinig medewerkers lijken zich bezig te houden met het primaire proces, in de terreinen. En zijn dus ook niet zichtbaar voor het publiek. Iets wat wel gewenst lijkt te worden. De dunheid zal met name ook aan het licht komen wanneer er een crisis ontstaat. Een crisis waarbij iedereen zegt: "de wijkagent is weg". Staatsbosbeheer moet dus zich realiseren dat de zichtbaarheid van (het personeel van) de organisatie in de terreinen cruciaal zou kunnen zijn voor de beoordeling van de organisatie. Zeker wanneer er zich, in negatieve zin, iets voordoet.

Een dergelijke crisis moet Staatsbosbeheer voor zien te zijn. Een aantal opties is hierbij denkbaar. Allereerst een heroverweging van de inzet van de resources. Maar wanneer dit niet (op kortere termijn) mogelijk is of de resources zijn hoe dan ook onvoldoende, ligt misschien de oplossing wel in een verhoogde creativiteit in de omgang met gebruikers en vrijwilligers. Een geavanceerde centrale strategie is hiervoor nodig. Als ook dit een onbegaanbare weg blijkt te zijn, dan dringt de vraag op of vernieuwde vormen van coöperatie te proberen zijn. Bijvoorbeeld met de Landschappen of

Verslag van de visitatie van Staatsbosbeheer
Handvestgroep Publiek Verantwoorden

Natuurmonumenten. Het College wijst er wel op dat er dan alertheid geboden is om de dreiging van het monopolistische karakter van de samenwerking tegen te gaan.

5 Responsief handelen en participatie

5.1 Definitie

Responsief handelen en participatie: het actief betrekken van de omgeving bij de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de diensten en de dienstverlening; het openstaan voor de (beleids)wensen van de politieke principaal t.a.v. het beleidssysteem; het openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving die effectief en doelmatig vertalen in maatschappelijke doelstellingen en daarover verantwoording afleggen.

Concreet in indicatoren betekent dit voor de omgeving:

- gestructureerd en regulier informeren van de omgeving;
- omgeving gestructureerd en regulier vragen om een oordeel;
- als organisatie oordeel van de omgeving gestructureerd en regulier vertalen in ontwikkelingsdoelstellingen;
- in overleg met de omgeving regulier en gestructureerd ontwikkelingsdoelstellingen formuleren;
- de omgeving beslist, binnen de door de wetgever bepaalde grenzen, mee over ontwikkelingsdoelstellingen.

Ten aanzien van de principaal kent het Tastbaar Arrangement de volgende indicatoren:

- het ZBO heeft een functie gecreëerd voor de vertaling van de beleidsagenda van de politiek verantwoordelijke in doelen voor de eigen organisatie;
- het ZBO kan de agenda van de politiek verantwoordelijke voor (die dienstverlening door) het ZBO op redelijke termijn realiseren;
- Het ZBO draagt pro-actief bij aan de agenda van de politiek verantwoordelijke voor (de dienstverlening door) het ZBO;
- het ZBO draagt pro-actief bij aan de beleidsagenda van de politiek verantwoordelijke voor het gehele beleidssysteem
- het ZBO verantwoordt zich over de effectiviteit en doelmatigheid van bovengenoemde fasen.

Voor de samenleving worden de volgende indicatoren gebruikt:

- het ZBO heeft een functie gecreëerd gericht op het verkrijgen van informatie over ontwikkelingen in de samenleving;
- het ZBO vertaalt de ontwikkelingen in de samenleving in de eigen doelstellingen;
- het ZBO levert een bijdrage aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen;
- het ZBO vertaalt ontwikkelingen in de samenleving op een effectieve en doelmatige wijze in maatschappelijke doelstellingen;
- het ZBO legt publiekelijk verantwoording af over de eigen effectiviteit en doelmatigheid in bovengenoemde fasen.

5.2 Zelfevaluatie

De omgeving

In de zelfevaluatie geeft Staatsbosbeheer zichzelf een score van 60 procent op dit thema.

Voor wat betreft de indicator “gestructureerd en regulier informeren van de omgeving” ligt de score op 75 procent. De burger wordt op diverse manieren voorzien van informatie. Dit gebeurt via verschillende communicatieve uitingen zoals de website van Staatsbosbeheer (www.staatsbosbeheer.nl), overlegstructuren, folders, brochures, nieuwsbrieven en het landelijk informatiecentrum,

Op de indicator “de omgeving gestructureerd en regulier vragen om een oordeel” scoort Staatsbosbeheer zichzelf 60 procent. Staatsbosbeheer voert verschillende onderzoeken uit op het gebied van tevredenheid over en kwaliteit van de geleverde dienstverlening door Staatsbosbeheer. Zo wordt periodiek de tevredenheid van bezoekers van natuurgebieden en journalisten gemeten en is de kwaliteit van het magazine van Staatsbosbeheer onderzocht.

In de zelfevaluatie wordt voor de derde indicator (“als organisatie het oordeel van de omgeving gestructureerd en regulier vertalen in ontwikkeldoelstellingen”), de score van 55 procent gegeven. De input uit gebruikersgroepen en de resultaten uit diverse onderzoeken worden zoveel als mogelijk omgezet in verbeteracties en projecten.

Op de vierde indicator (“in overleg met de klant worden gestructureerd en regulier ontwikkeldoelstellingen geformuleerd”), geeft Staatsbosbeheer zichzelf een score van 50 procent. Op gebiedsniveau is deze manier van werken reeds doorgevoerd.

De laatste indicator (“klant beslist, binnen de door de wetgever bepaalde grenzen, mee over ontwikkeldoelstellingen”), scoort 60 procent. Op gebiedsniveau wordt veelvuldig het instrument van gebruikersparticipatie ingezet.

De ambities van Staatsbosbeheer binnen dit thema richten zich op het expliciteren van het communicatiebeleid naar doelgroepen en het ontwikkelen van een meer pro-actieve houding richting ontwikkelingen in de omgeving, waarbij samenwerking voorop staat.

De principaal

Op dit thema scoort Staatsbosbeheer zichzelf 69 procent. Uitgesplitst naar de indicatoren levert dit het volgende beeld op.

Op de eerste indicator (“het ZBO heeft een functie gecreëerd voor vertaling van de beleidsagenda van de principaal in doelen voor de eigen organisatie”), scoort Staatsbosbeheer zichzelf 80 procent. Via diverse instrumenten vindt vertaling van de

beleidsagenda van LNV plaats, zoals het gezamenlijk opstellen van het Basisdocument en de Offerte. Dit proces wordt bewaakt door een accountmanager vanuit LNV.

Voor de tweede indicator, “het ZBO kan de agenda van de principaal voor de dienstverlening door het ZBO op redelijke termijn realiseren”, geeft Staatsbosbeheer zichzelf 75 procent. Over het algemeen worden de afspraken binnen een redelijke termijn gerealiseerd. Ontwikkelingen in de omgeving kunnen hier weleens een vertragende factor spelen. In het Verslag Doelrealisatie legt Staatsbosbeheer hier verantwoording over af.

De derde en vierde indicator, “het ZBO draagt pro-actief bij aan de agenda van de principaal voor de dienstverlening door het ZBO” en “het ZBO draagt pro-actief bij aan de beleidsagenda van de principaal voor het gehele beleidssysteem”, krijgen beiden een score van 65 procent. Er vindt inbreng plaats vanuit Staatsbosbeheer ten aanzien van de (beleids)agenda door middel van diverse (beleids)ondersteunende activiteiten, zoals inbreng van kennis, ervaring en expertise en deelname aan projecten en overleggen.

De laatste indicator, “het ZBO verantwoordt zich over de effectiviteit en doelmatigheid van de bovengenoemde fasen”, scoort 60 procent. Algemene verantwoording over de resultaten vindt plaats door middel van het aansturingsoverleg en in het jaarverslag.

De ambitie van Staatsbosbeheer op dit thema is gelegen in een meer pro-actieve benadering van LNV, een sterkere interactieve samenwerking met LNV en een betere rolverdeling tussen Staatsbosbeheer en LNV.

De samenleving

Op het thema responsief handelen en participatie, gerelateerd aan de samenleving, geeft Staatsbosbeheer zichzelf een totaalscore van 71 procent. Uitgesplitst naar indicatoren levert dit het volgende beeld op.

De indicator “het ZBO heeft een functie gecreëerd op het verkrijgen van informatie over ontwikkelingen in de samenleving”, scoort 75 procent. Zowel op landelijk niveau, via de Raad van Advies, als op lokaal niveau, via de gebruikersparticipatiegroepen, worden ontwikkelingen gesignaleerd en wordt Staatsbosbeheer geadviseerd over de wijze waarop hiermee kan worden omgegaan. Daarnaast beschikt Staatsbosbeheer over een afdeling die trends en ontwikkelingen in de samenleving signaleert.

De tweede indicator, “het ZBO vertaalt de ontwikkelingen in de samenleving in eigen doelstellingen”, krijgt een score van 65 procent. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen en input vanuit de Raad van Advies en de gebruikersparticipatiegroepen neemt Staatsbosbeheer mee bij het realiseren van haar eigen doelstellingen.

De indicator “het ZBO levert een bijdrage aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen”, krijgt een score van 90 procent. De motivering hiervoor in de zelfevaluatie

geeft aan dat Staatsbosbeheer aan vele maatschappelijke doelstellingen een bijdrage levert en regelmatig initiatieven ontplooit om de bijdrage te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het bevorderen van biodiversiteit, het bevorderen van recreatie, instandhouding van het cultuurhistorisch erfgoed, het produceren van vernieuwbare grondstoffen en het organiseren van activiteiten.

Op de vierde indicator, "het ZBO vertaalt ontwikkelingen in de samenleving op een effectieve en doelmatige wijze in maatschappelijke doelstellingen", wordt 60 procent gescoord. Vertaling vindt bij Staatsbosbeheer plaats via de planning en controlcyclus, zoals via jaarplannen, het ondernemingsplan en de missie/ visie.

De laatste indicator, ("het ZBO legt publiekelijk verantwoording af over de eigen effectiviteit en doelmatigheid van bovengenoemde fasen"), krijgt een score van 65 procent. Staatsbosbeheer geeft in de zelfevaluatie aan dat er geen expliciet beleid is op dit punt, maar dat publieke verantwoording op verschillende manieren wordt afgelegd waarbij de maatschappelijke achtergrond van zaken wordt toegelicht.

Ambities van Staatsbosbeheer op dit thema zijn met name gelegen in een verdere verbreding van het werkveld naar natuur en gezondheid, sport en cultuur. Dit gebeurt in samenwerking met een aantal maatschappelijke partijen. Daarnaast zal de vertaling van lokale/regionale ontwikkelingen naar beleid worden verbeterd en zal het gebruikersbelang in de Raad van Advies verder worden versterkt.

5.3 Observaties

De omgeving burger)

Staatsbosbeheer kent diverse instrumenten om de gebruiker te betrekken bij het werk. Zo is er op niveau van hoofddirectie een Raad van Advies (RvA) ingesteld en worden er aan de voet van de organisatie gebruikers ingezet in participatiegroepen en gebruikersgroepen. Het College is onder de indruk van de mate waarin Staatsbosbeheer gebruik maakt van deze vrijwilligers. Wel heeft het enkele aanbevelingen om te komen tot een verbetering van de gebruikersparticipatie, zowel op niveau van de RvA als op het niveau aan de basis van de organisatie.

Allereerst de RvA. De leden van de RvA worden voor een korte termijn benoemd als lid van de RvA, te weten voor twee jaar. Herbenoeming is voor één keer mogelijk. De rationaliteit achter een dergelijke korte benoemingstermijn ontgaat het College. Wanneer een lid van de RvA echt goed is ingewerkt en meedraait, kan hij/zij alweer afscheid nemen. Heroverweging van deze benoemingstermijn is naar het oordeel van het Visitatiecollege op zijn plaats.

Verder is het opgevallen dat de RvA geen enkele relatie heeft met lokale gebruikersgroepen. Deze laatste weten niet eens van het bestaan af van de RvA. Ook de

RvA zelf lijkt geen gevoel te hebben bij de activiteiten van de gebruikersgroepen. Naar de stellige overtuiging van het Visitatiecollege kunnen de adviezen van de RvA aan kracht winnen wanneer er wel een relatie tot stand wordt gebracht met de gebruikersgroepen. Strategisch en operationeel komt dan bijeen in de gebruikersparticipatie.

Een laatste verwonderpunt ten aanzien van de positie van de RvA: het College vindt het merkwaardig dat de RvA en de Raad van Toezicht (RvT) van Staatsbosbeheer geen contacten onderhouden. Ook hier geldt, en dan voor beide organen, dan ze aan kracht zouden winnen als ze zo nu en dan eens gezamenlijk aan tafel zouden zitten.

Ten aanzien van de gebruikersparticipatie aan de voet van de organisatie het volgende. Allereerst de observatie dat deze stevig van de grond lijkt te zijn gekomen. Er zijn diverse groepen die lokaal meedenken met Staatsbosbeheer dan wel actief in terreinen van Staatsbosbeheer helpen. Wat het College heeft verbaasd is dat dit alles is gebeurd ondanks de afwezigheid van een centraal geformuleerde strategie waarin uniforme richtlijnen zijn opgenomen over de gebruikersparticipatie. Wanneer moet er worden gestreefd naar een gebruikersgroep? Wat voor deelnemers moeten erin zitten? Welke taken heeft de groep en welke vooral ook niet? Et cetera. De districtsmanagers schijnen alleen een min of meer kwantitatieve opdracht te hebben: probeer zoveel mogelijk gebruikersgroepen in te richten wanneer je dat zinvol acht. Het verdient naar de stellige overtuiging van het Visitatiecollege aanbeveling om wel een dergelijke centrale visie op de gebruikersparticipatie te formuleren en waarlangs de gebruikersparticipatie in te richten. Dit om te bewerkstelligen dat de mijn of meer aanwezige vrijblijvendheid verdwijnt, gebruikersgroepen (met mogelijkheid en noodzaak van couleur locale) uniform worden ingericht om te bevorderen dat er maximaal wederzijds profijt ontstaat van een volgens beide partijen bevredigende samenwerking.

De omgeving (zakelijk)

Het Visitatiecollege is onder de indruk van de samenwerkingsverbanden die Staatsbosbeheer is aangegaan met enkele zakelijke partijen zoals Essent en VGZ. Het geeft blijk van veel creativiteit. Het is ook een goed leerproces om invulling te geven aan de nieuwe rollen die Staatsbosbeheer aanneemt, en die het ook nodig heeft (zie ook hoofdstuk 4 prijs/prestatie). Van deze samenwerkingsverbanden kan Staatsbosbeheer veel leren, zowel in de zin van "best practices" als "worse cases". Het College moedigt Staatsbosbeheer dan ook aan om dergelijke allianties vaker aan te gaan, waarbij het de hoop en verwachting uitspreekt dat de principaal hier niets op tegen blijft hebben.

De principaal

Eerder in dit rapport (in hoofdstuk 2) is al ingegaan op de principaal, daar waar het ging om de verzelfstandigingsstrategie en de ongewenste gevolgen die deze thans hebben voor de flexibiliteit van Staatsbosbeheer om goed te kunnen opereren.

Op een daarvan, het grondregime, wil het College op deze plek nog iets dieper ingaan. Staatsbosbeheer kan met zeer grote moeite land verwerven en verkopen. Dit komt doordat

Staatsbosbeheer wel juridisch eigenaar is, maar geen economisch eigenaar. Er zijn daardoor diverse handtekeningen en parafen nodig, wat een tijdrovende procedure vergt, voordat een en ander rond is. Dit belemmert Staatsbosbeheer ernstig in de flexibiliteit van handelen. Enige verbetering lijkt wel op komst te zijn, nu er voornemens zijn om voor kleinere transacties de procedure te versoepelen. Het is echter zeer de vraag is of dit voldoende zal zijn.

Staatsbosbeheer moet opereren in een complexe markt waarbij het zaken moet doen met private partijen en lokale overheden. En juist nu wordt meer flexibiliteit urgenter gezien de veranderingen in het ruimtelijke beleid en de noodzaak en wens om een contramal te creëren voor het stedelijk leven. Heroverweging door de principaal van zijn beslissing ten tijde van de verzelfstandiging om alleen het juridisch eigendom en niet het economisch eigendom over te dragen is naar het oordeel van het College dus aan te bevelen. Wanneer de principaal een goed functionerende uitvoeringsorganisatie tot zijn beschikking wil hebben, moet hij die organisatie daarvoor ook de middelen geven. En deze is daarbij erg belangrijk.

Mede in dit kader heeft het Visitatiecollege ook kennis genomen van de ontwikkelingen die er zijn om te komen tot een oprichting van een Rijksgrondbedrijf. Ontwikkelingen waar Staatsbosbeheer zich afzijdig van houdt. Het Visitatiecollege laat het volledig aan Staatsbosbeheer over om de eigen netto positie in deze kwestie te bepalen, maar vraagt de organisatie wel hierin mee te nemen dat de kans groter is dat het Rijksgrondbedrijf natuurvriendelijker zal opereren wanneer Staatsbosbeheer participeert.

Ten aanzien van de relatie met de principaal wil het Visitatiecollege nog een observatie meegeven.

Het is het Visitatiecollege opgevallen dat aan de top van de departementale organisatie een grote loyaliteit bestaat ten opzichte van Staatsbosbeheer. De uitspraken zijn in orde. Lager in de organisatie lijken er krachten werkzaam die Staatsbosbeheer minder goedgezind zijn. Deze krachten luisteren dus niet naar de top, of staan los van de top. Staatsbosbeheer heeft hier ontegenzeggelijk last van. Het verdient derhalve aanbeveling dat de principaal "in huis" hier nog eens aandacht aan besteedt.

6 Transparantie

6.1 Definitie

Transparantie: het actief inzicht verschaffen in inrichting van de organisatie, de werkzaamheden, de verdeling van verantwoordelijkheden, doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens handelen en presteren.

Dit is in het Tastbaar Arrangement uitgewerkt in drie indicatoren, te weten:

- voldoen aan de eisen uit wetten, regelingen, protocollen en contracten;
- op verzoek informatie verschaffen;
- omgeving pro-actief informeren.

6.2 Zelfevaluatie

Staatsbosbeheer geeft zichzelf een totaalscore van 78 procent op het thema transparantie, hetgeen als gemiddelde op de onderstaande indicatoren tot stand is gebracht.

Voor wat betreft de eerste indicator, "voldoen aan eisen uit wetten, regelingen, protocollen en contracten", scoort Staatsbosbeheer zichzelf 85 procent. Staatsbosbeheer voldoet aan alle algemeen of algemeen voor de centrale overheid geldende wetgeving. Daarnaast voldoet Staatsbosbeheer meer specifiek aan wet- en regelgeving op het gebied van natuurbeheer, zowel nationaal als internationaal. Via interne kwaliteitsbeoordelingen wordt het beheer beoordeeld in relatie tot deze regelingen. Tot slot volgt Staatsbosbeheer voor de behandeling van klachten een 'klachtbehandelingsprocedure'.

Op de tweede indicator, "op verzoek informatie verschaffen", scoort Staatsbosbeheer zichzelf 80 procent. Staatsbosbeheer motiveert dit door in de zelfevaluatie aan te geven dat de loketfunctie goed is ontwikkeld (in termen van bereikbaarheid en reactiesnelheid), zowel op lokaal als op landelijk niveau.

De indicator "de omgeving pro-actief informeren" krijgt een score van 70 procent in de zelfevaluatie. Staatsbosbeheer hanteert diverse communicatiemiddelen om haar omgeving pro-actief te informeren, zoals onder andere door de website, het jaarverslag, folders, perscontacten en informatiebijeenkomsten.

In de zelfevaluatie formuleert Staatsbosbeheer bij dit thema een aantal ambities, waaronder het verbeteren van het implementatieproces van wet- en regelgeving en het pro-actiever formuleren van standpunten, gecombineerd met een verbetering van de interne coördinatie daaromtrent.

6.3 Observaties

Allereerst geldt dat Staatsbosbeheer een goed imago heeft. Het merk Staatsbosbeheer staat als een huis en geeft bij velen veel vertrouwen. Ditzelfde geldt voor het merk 'boswachter'. Wie wil er niet ooit eens in zijn leven boswachter worden? Staatsbosbeheer kan trots op dit imago en moet dit koesteren.

Dit sterke imago heeft wel een keerzijde. Er dient zich een gevaar van onbegrip aan wanneer Staatsbosbeheer in zijn handelen afwijkt van de klassieke taken. Voorbeelden hiervan zijn eerder in dit rapport opgenomen. Dit leidt dan al snel tot verwarring in de buitenwereld als gevolg van de discrepantie met het uitgekristalliseerde beeld wat er bestaat. Het dient een zorg van de hele organisatie te zijn om dit aspect goed te bewaken.

Externe partijen merken nu reeds op dat ondoorzichtigheid ontstaat wanneer Staatsbosbeheer in andere hoedanigheden optreedt, dan in de klassieke hoedanigheid. De aard van de hoedanigheid is dan onduidelijk, alsmede de condities waaronder dan wordt opgetreden. Staatsbosbeheer dient zich ervan bewust te zijn dat door de hybride positie er een hogere lat gelegd moet worden ten aanzien van de externe verantwoording. Hoger dan die in de omgeving, hoger dan die bij andere organisaties.

Naar het oordeel van het College valt te overwegen dat wanneer Staatsbosbeheer andere dan de klassieke taken uitvoert, Staatsbosbeheer dit uitsluitend in alliantie doet met andere partijen. En dit ook als statement naar buiten brengt. Daarmee wordt de transparantie vergroot, want andere partijen hoeven nooit te twijfelen aan de goede bedoelingen van Staatsbosbeheer, wanneer het zelf taken uitoefent dan wel in alliantie met anderen nieuwe taken oppakt. Uiteindelijk leidt dit tot structurele pacificatie van de verhoudingen met andere partijen.

Het College wil tot slot zijn waardering uitspreken voor de wijze waarop Staatsbosbeheer gebruik maakt van externe media. Het magazine 'Onverwacht Nederland' en de website van de organisatie zijn lovenswaardig.

Bijlage: reactie van Staatsbosbeheer over de observaties van het Visitatiecollege

Inleiding

De visitatierapporten worden gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden. Dit maakt het mogelijk dat niet alleen de observaties van het Visitatiecollege, maar ook de reactie van de gevisiteerde organisatie tegelijkertijd worden gepubliceerd. Daarmee wordt tevens de cirkel van publieke verantwoording rond gemaakt: de gevisiteerde organisatie geeft immers in de reactie aan op welke wijze de observaties van het Visitatiecollege tot aanpassingen zullen leiden.

Reactie Staatsbosbeheer

Handvestgroep Publiek Verantwoorden
T.a.v. het visitatiecollege Staatsbosbeheer, mr. U.H. Oelen, secretaris
p/a Kadaster
Postbus 9046
7300 GH Apeldoorn

27 april 2006
Reactie Staatsbosbeheer op visitatierapport
mevr. drs. M.C.A. Bakkum
SB2006-1114
06.009466

Geacht college,

De directie van Staatsbosbeheer heeft met veel interesse kennis genomen van het verslag van de visitatie die u op 9 december jongstleden, op basis van de door ons opgestelde zelfevaluatie, hebt uitgevoerd.

Hieronder zal ik ingaan op een aantal conclusies en aanbevelingen uit het verslag en daarbij op hoofdlijnen acties en initiatieven onzerzijds aanduiden.

Algemene observaties

U constateert dat Staatsbosbeheer diep geworteld is in de Nederlandse samenleving. Ik vind deze constatering zeer verheugend, zeker in het licht van de bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer expliciet meegegeven opdracht tot "vermaatschappelijking".

U hebt Staatsbosbeheer vervuld van toewijding aangetroffen, waarbij soms noodzakelijke (cultuur)veranderingen echter weer lastiger zijn aan te brengen.

Ik ben trots op het eerste, maar deel ook uw zorg over het tweede. Staatsbosbeheer heeft in het kader en verlengde van de reorganisatie van 2005 een meerjarige procesplanning ingezet ten behoeve van een cultuurverandering die past bij het oogmerk van de organisatie.

U hebt gezien dat het ontwikkelpad qua zelfstandigheid van Staatsbosbeheer na de verzelfstandiging, in vergelijking met andere organisaties die gevisiteerd zijn, niet aan de bovenkant van de metingen zit. Naar uw waarneming komt dit door de initiële strategie die gericht was op ruimte maken in plaats van op vooruitgang. Vaststaat dat er nu wel sprake is van verandering, zij het gematigd. Staatsbosbeheer is bijvoorbeeld minder intern gericht dan het voor de verzelfstandiging was.

Ik onderschrijf deze waarneming en stuur aan op verdere versnelling van de verandering, gericht op een grotere zelfstandigheid. Hiervan getuigen de in het jaarplan 2006 centraal gestelde begrippen 'transparantie' en 'zichtbaarheid', maar ook de onlangs gestarte processen die in de buitenwereld onze zelfstandigheid meer benadrukken. De resultaten van de onlangs gestarte taskforce Aansturing, die beoogt de aansturingrelatie tussen het ministerie in haar functie als opdrachtgever en 'eigenaar' en Staatsbosbeheer te verbeteren, zullen hier zeker ook aan bijdragen.

U hebt bij observatie waargenomen dat de verzelfstandigingsfilosofie van de principaal niet samenhangend is geweest: enerzijds dient Staatsbosbeheer eigen inkomsten te genereren, anderzijds dient het zich te voegen in rijksbeleid dat juist belemmerend werkt ten aanzien van het genereren van die eigen inkomsten.

Ik ervaar dit soms inderdaad als lastig en soms als belemmerend. In 2006 vindt in samenspraak met de Minister visievorming plaats over dit spanningsveld.

Een zeer sterk punt vindt u de basisoriëntatie aan de voet van de organisatie. Het geheel van basisbetrekkingen is naar uw opvatting echter onvoldoende ingebed in een strategie van Staatsbosbeheer als geheel.

Eind 2005 zijn een nieuwe visie en strategie 2007-2020 opgesteld voor Staatsbosbeheer, waarbij alle geledingen in grote mate zijn betrokken. In de visie is expliciet aandacht voor het versterken van de relatie met de burger. De visie en strategie worden in dit jaar uitgewerkt in een nieuw ondernemingsplan voor de periode 2007-2011.

Kwaliteit

U hebt van gesprekspartners buiten Staatsbosbeheer begrepen dat de kwaliteit van het terreinbeheer door Staatsbosbeheer tot de top behoort in Nederland.

Het doet mij bijzonder deugd dit te horen. Het kwalitatief goed beheren van onze terreinen met de daartoe beschikbare middelen is ook in de toekomst ons primaire doel.

U constateert een discrepantie tussen de systeemwereld van Staatsbosbeheer en de leefwereld van gebruiker en lokaal bestuur, evenals van de obstakels die deze opwerpt bij het publiek verantwoorden.

“De systeemwereld van Staatsbosbeheer” is bedoeld om de opdracht van de minister, realisatie van het natuur-, recreatie- en landschapsbeleid, te kunnen waarmaken. Door het systeem kan over de beleidsopdracht worden gecommuniceerd en verantwoording worden afgelegd. Het systeem van natuurdoeltypen is niet ontworpen, laat staan geschikt, voor publieksdoeleinden. Daarvoor laat Staatsbosbeheer bij voorkeur resultaten zien via bv media, excursies. Het voornemen is wel om in 2006 het systeem transparanter te maken zodat communicatie op alle niveaus gemakkelijker wordt.

Het college realiseert zich dat het niet altijd eenvoudig zal zijn om natuurdoelstellingen te combineren met publieksdoelstellingen; een inspanning om daartoe wel te komen is echter naar uw oordeel wel gewenst. U stelt voor om dit in dialoog met de omgeving te doen waardoor er meer begrip ontstaat voor kwaliteit bij en wensen uit die omgeving.

Staatsbosbeheer beheert al meer dan 100 jaar terreinen met een multifunctionele doelstelling. Ook al kunnen zich op locaties problemen voordoen met combinaties van functies, het lukt met een gerichte zonering doorgaans goed om recreatie en natuur samen op te laten gaan.

In Nederland leeft nog vaak een beeld van maakbaarheid van natuur. Het gaat hier dus zowel om besef wat van waarde is als om inzicht in wat mensen willen. Staatsbosbeheer heeft sinds de verzelfstandiging bij veel projecten participatiegroepen van betrokken burgers kunnen samenstellen. De belangstelling daarvoor is zowel binnen als buiten de organisatie groot. Daarom blijven we doorgaan met het betrekken van de burger bij ons beheer.

Prijs/prestatie

U constateert een dunheid aan de onderkant van de organisatie en vindt deze zorgwekkend. Om een crisis in dezen voor te zijn adviseert u een heroverweging van de inzet van de resources of een verhoogde creativiteit in de omgang met gebruikers en vrijwilligers.

Door de gedeeltelijke seizoensgebondenheid van het werk van Staatsbosbeheer is het aantal eigen operationele medewerkers dat vorm en inhoud geeft aan het primair proces inderdaad relatief laag en wordt veel werk uitbesteed. De afweging hierin vindt steeds plaats in het licht van efficiency, effectiviteit en het in de organisatie aanwezig blijven van een kritische ondergrens qua deskundigheid.

De kwetsbaarheid die Staatsbosbeheer in de genoemde dunheid zelf ziet is met name de vergrijzing in deze categorie medewerkers, die het risico geeft van kennisverlies. Het HR-beleid houdt hier rekening mee.

Op een andere inzet van gebruikers en vrijwilligers zal verdere visievorming plaatsvinden.

Responsief handelen en participatie

Heroverweging van de benoemingstermijn van de leden van de Raad van Advies is naar uw oordeel op zijn plaats.

Ik zal mij op deze kwestie bezinnen en bespreken met de Raad van Toezicht.

Het is u opgevallen dat er geen relatie bestaat tussen de Raad van Advies en lokale gebruikersgroepen.

Het is echter deels inherent aan de rol en taak van Raad van Advies en de meer dan vijftig gebruikersparticipatiegroepen dat hun aandachtsgebied verschilt: respectievelijk het landelijk strategisch beleid en de concrete lokale omstandigheden. Met de Raad van het Advies zal worden overlegd welke raakvlakken er wel zijn en hoe de contacten hierover vorm kunnen worden gegeven.

U vindt het merkwaardig dat de Raad van Toezicht en de Raad van Advies geen formeel contact onderhouden.

In beide Raden is dit gesignaleerd: er wordt dit voorjaar een eerste gezamenlijke bijeenkomst gepland.

U constateert dat de gebruikersparticipatie stevig van de grond lijkt te zijn gekomen. U beveelt aan hierop een centrale visie te formuleren.

Ik ben trots op het grote aantal gebruikersparticipatiegroepen dat Staatsbosbeheer inmiddels heeft. Ik herken de constatering van het college dat een centrale visie hierop deels ontbreekt; dit is een overblijfsel uit de initiële strategie om ruimte te maken. Binnenkort zal op dit punt verder beleid worden geformuleerd.

U bent onder de indruk van de samenwerkingsverbanden die met enkele zakelijke partijen zijn aangegaan.

De ingezette lijn van in aantal en qua sectoren toenemende samenwerkingsverbanden, in aansluiting op onze missie/visie, zal ik blijven doorzetten, zeker waar dit boven onze klassieke taakuitvoering uitstijgt: samenwerking biedt perspectieven om de doelstellingen van Staatsbosbeheer mede verder te realiseren en ons maatschappelijk draagvlak daarvoor te vergroten.

U adviseert een heroverweging van de principaal van zijn beslissing om alleen het juridisch maar niet het economisch eigendom van grond over te dragen aan Staatsbosbeheer.

Ik deel uw analyse en opvatting om ook het economisch eigendom over te dragen waarbij, vanzelfsprekend, een expliciete verantwoording achteraf gewenst is. Ik zal over de mogelijkheden en consequenties hiervan in gesprek treden met de Minister.

Transparantie

U constateert dat Staatsbosbeheer een goed imago heeft, maar dat dit als keerzijde heeft dat gevaar van onbegrip zich aandient wanneer Staatsbosbeheer afwijkt van haar klassieke taken.

Ik koester het goede imago van Staatsbosbeheer. Conform uw aanbeveling zal ik overwegen dergelijke afwijkende activiteiten in grotere mate in alliantie te doen met andere partijen. Tevens zal ik daarbij extra aandacht geven aan de communicatie.

U spreekt uw waardering uit voor de wijze waarop Staatsbosbeheer gebruikt maakt van externe media zoals het magazine 'Onverwacht Nederland' en de website.
Ik ben hier blij mee: Staatsbosbeheer blijft voortdurend alert op de tevredenheid van onze lezers: wordt gepubliceerd wat men wil lezen en wat naar onze opvatting relevant is. Daarnaast wordt onze website voortdurende aangepast op suggesties en vragen van burgers.

Tot slot wil ik mijn waardering en dank uitspreken voor de gedane observaties en aanbevelingen. Deze zullen een extra impuls geven aan ons leerproces op het gebied van publieke verantwoording.

Hoogachtend,

ir. C.J. Vriesman
Algemeen directeur

De Handvestgroep Publiek Verantwoorden bestaat (tijdens het verschijnen van deze rapportage) uit de volgende organisaties:

- Centraal Bureau voor de Statistiek
- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- Centrale Financiën Instellingen
- Centrale organisatie werk en inkomen
- College voor zorgverzekeringen
- IB-Groep
- Kadaster
- RDW
- Sociale Verzekeringsbank
- Staatsbosbeheer

Het Visitatiecollege dat in opdracht van de Handvestgroep de visitaties uitvoert bestaat uit zeven personen, die in wisselende teams visitaties doen. Deze visitatie is uitgevoerd door:

- Francine Giskes
- Roel in 't Veld

Het College wordt ondersteund door twee secretarissen, te weten:

- Udo Oelen (Kadaster)
- Annette Koemans (RDW)

Voor meer informatie over deze rapportage of over de Handvestgroep Publiek Verantwoorden kunt u met één van de secretarissen contact opnemen. Hun telefoonnummers zijn 055-5285472 resp. 079-3458340