



Rapport

Datum: 20 augustus 2001
Rapportnummer: 2001/254

Klacht

Verzoekster, de werkgroep Red de Engbertsdijksvenen, klaagt erover dat Staatsbosbeheer zijn toezegging, zoals bevestigd bij brief van 19 november 1997, om in 1998 een gebruikersgroep in te stellen, niet is nagekomen.

Voorts klaagt verzoekster over de wijze waarop Staatsbosbeheer haar van informatie voorziet. In dit verband klaagt verzoekster erover dat de externe audit rapportage van 1 februari 1999 pas na 18 januari 2000 naar hem is opgestuurd, nadat de plaatselijke fractie van Groen Links om tussenkomst was verzocht.

Beoordeling

I Ten aanzien van de instelling van een gebruikersgroep in 1998

1. Ten aanzien van de klacht van verzoekster, de werkgroep Red de Engbertsdijksvenen, dat Staatsbosbeheer (SBB) zijn toezegging, zoals bevestigd bij brief van 19 november 1997, om in 1998 een gebruikersgroep in te stellen, niet is nagekomen, is het volgende van belang.

2. Op het moment dat SBB reageerde op de klacht, op 15 januari 2001, was nog steeds geen gebruikersgroep ingesteld. Dit gebeurde pas in februari 2001. Dit betekent dat SBB de aan verzoekster toegezegde termijn om in 1998 een gebruikersgroep in te stellen, met ruim twee jaar had overschreden.

3. SBB voerde in zijn reactie op dit klachtonderdeel aan dat in verband met de viering in 1999 van het honderdjarig bestaan van SBB noodgedwongen van het voornemen was afgeweken. SBB gaf aan dat de viering gepaard was gegaan met allerlei activiteiten, waaraan prioriteit gegeven moest worden en die een groot beslag legden op de beschikbare capaciteit (zie Bevindingen, onder C).

4. Op 19 november 1997 bevestigde SBB de met verzoekster gemaakte afspraken (zie Bevindingen, onder A). De viering van het honderdjarig bestaan van SBB was op dat moment nog niet aan de orde. Dat de viering in 1999 beslag legde op de capaciteit van SBB neemt niet weg dat SBB daarvoor ruimschoots de tijd heeft gehad om een gebruikersgroep in te stellen. Ook valt niet in te zien waarom het instellen van een gebruikersgroep na de viering van het honderdjarig bestaan niet spoedig zijn beslag had kunnen krijgen.

5. Het volgende wordt hierbij nog opgemerkt. SBB gaf in zijn reactie aan dat hoewel het opstarten van de gebruikersgroep door omstandigheden vertraging had opgelopen verzoekster bij brieven van 21 mei en 19 juli 1999 en 20 mei 2000 regelmatig was geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het opstarten van de

gebruikersgroep.

In zijn opvatting dat verzoekster regelmatig is geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de instelling van de gebruikersgroep kan SBB evenwel niet worden gevolgd. Immers verzoekster is slechts driemaal geïnformeerd in een tijdsbestek van ruim drie jaar. Dit kan niet als voldoende worden aangemerkt. Voorts is verzoekster pas op 19 juli 1999, ruim een half jaar nadat de instelling van de gebruikersgroep zijn beslag zou krijgen, op de hoogte gesteld van een vertraging in het opstarten van de gebruikersgroep (zie Bevindingen, onder a punt 5). Dit is niet juist.

Hierbij komt nog het volgende. De brieven die SBB stuurde aan verzoekster laten op het punt van informatieverstrekking over het opstarten van de gebruikersgroep te wensen over. Zij zijn op dat punt dermate summier dat niet kan worden gezegd dat verzoekster daarmee adequaat op de hoogte is gesteld van de stand van zaken. Zo ontbreekt een duidelijke uitleg over de vertraging en wordt niet aangegeven wanneer verzoekster wederom zal worden geïnformeerd (zie Bevindingen, onder A, punt 4, 5 en 7). Ook dit is niet juist.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II Ten aanzien van de informatievoorziening over de externe audit

1. Verzoekster klaagt voorts over de wijze waarop SBB haar van informatie heeft voorzien met betrekking tot de rapportage van de externe audit die SBB in 1998 zou laten plaatsvinden als onderdeel van de zogenoemde Interne kwaliteitsbeoordeling. In dit verband klaagt verzoekster erover dat de externe audit rapportage van 1 februari 1999 pas na 18 januari 2000 naar haar is opgestuurd.

2. Tussen het uitbrengen van de externe audit en verzending naar verzoekster zit bijna een jaar. SBB voerde in zijn reactie op dit klachtonderdeel aan dat na het verschijnen van de externe audit bij deskundigen vragen waren blijven bestaan over de mogelijkheden van hoogveenherstel in Nederland en dat eerst was getracht deze vragen beantwoord te krijgen alvorens met het rapport naar buiten te treden.

3. Zoals SBB in zijn reactie verder aangaf, legt het met de resultaten van een interne kwaliteitsbeoordeling verantwoording af voor het door SBB gevoerde beheer van onder andere de Engbertsdijkerven. Dat SBB in het licht hiervan een zorgvuldige overweging wil maken, bijvoorbeeld door in dit geval als onderdeel van een interne kwaliteitsbeoordeling deskundigen te raadplegen alvorens het rapport aan verzoekster op te sturen, is niet onredelijk. Van SBB mocht echter worden verwacht dat het verzoekster informeerde over de stand van zaken met betrekking tot de rapportage van de externe audit.

4. SBB liet verzoekster naar aanleiding van een verzoek van 14 maart 1999 om toezending van de rapportage bij brief van 30 maart 1999 weten dat de rapportage was ontvangen. De rapportage zou worden betrokken bij een interne kwaliteitsbeoordeling, waarvan de afronding zijn beslag zou krijgen in april 1999. Daarna zou de rapportage ter informatie aan verzoekster worden gezonden (zie Bevindingen, onder a, punt 4).

Bij brief van 21 mei 1999 informeerde SBB verzoekster uitvoerig over de stand van zaken met betrekking tot de interne kwaliteitsbeoordeling. Het liet weten dat de definitieve afronding van de interne kwaliteitsbeoordeling nog even op zich zou laten wachten. Bij brief van 19 juli 1999 vernam verzoekster dat naar aanleiding van de externe audit deskundigen waren ingeschakeld. Op 18 januari 2000 zond SBB aan verzoekster de rapportage van de externe audit. In een brief aan de Tweede kamerfractie van Groen Links liet SBB in dit verband weten de uitkomsten van de interne kwaliteitsbeoordeling niet meer te willen afwachten (zie Bevindingen, onder A, punt 6).

5. Tussen de brief van SBB van 19 juli 1999 en de toezending van het rapport ligt een half jaar. Verzoekster is in die tijd niet geïnformeerd over de stand van zaken. Dit is niet juist.

Het had in de rede gelegen dat SBB verzoekster na drie maanden wederom een tussenbericht had gestuurd waarin over de voortgang van de interne kwaliteitsbeoordeling was bericht. Dat verzoekster op 21 mei 1999 uitvoerig is bericht over de stand van zaken doet hieraan niet af. SBB had verzoekster ook na 19 juli 1999 dienen te informeren over de stand van zaken.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Staatsbosbeheer is gegrond.

Onderzoek

Op 2 juni 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de Werkgroep Red de Engbertsdijksvenen te Mariënberg, met een klacht over een gedraging van Staatsbosbeheer.

In het kader van het onderzoek werd Staatsbosbeheer verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

SBB berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. In 1992 werd de inrichting van het als staatsnatuurmonument aangewezen natuurgebied de Engbertsdijksvenen te Overijssel in verband met muggenoverlast voor omwonenden door Staatsbosbeheer (SBB) gewijzigd. Verzoekster, een actiegroep die zich ten doel heeft gesteld de Engbertsdijksvenen als hoogveen gebied te behouden, kwam hiertegen in verweer. Tussen SBB en verzoekster ontwikkelde zich een correspondentie met betrekking tot het beheer van de Engbertsdijksvenen.

2. Bij brief van 19 november 1997 deelde SBB verzoekster onder meer het volgende mee:

“Hierbij bevestig ik de volgende afspraken.

Staatsbosbeheer zal in 1998 als onderdeel van de Interne kwaliteitsbeoordeling een externe audit laten plaatsvinden inzake de in het kader van het muggenbestrijdingsprogramma genomen maatregelen in de vakken 36, 37 en 39.

Staatsbosbeheer zal in 1998 starten met een breed opgezette gebruikersgroep voor de Engbertsdijksvenen. Ook de werkgroep “Red de Engbertsdijksvenen” zal voor deelname aan deze groep worden benaderd.”

3. Op 1 februari 1999 kwam de rapportage van de externe audit gereed. Bij brief van 30 maart 1999 liet SBB verzoekster met betrekking tot deze rapportage het volgende weten:

“...Hierbij bericht ik u dat de rapportage van de externe audit eerst zeer recent is ontvangen. Deze externe audit maakt onderdeel uit van de reguliere 10-jarige interne kwaliteitsbeoordeling. Staatsbosbeheer zal de uitkomst van deze audit dan ook betrekken bij de afronding van de Interne Kwaliteitsbeoordeling. Dit zal in april haar beslag krijgen. Na deze afronding zal de rapportage van de externe audit in samenhang met de uitkomsten van de IK-rapportage ter informatie aan de werkgroep worden toegezonden. Hierbij zal u ook geïnformeerd worden over de huidige en de beoogde toekomstige beheersdoelen voor de door u genoemde vakken...”

4. Voorts liet SBB, na een verzoek daartoe van verzoekster op 14 maart 1999, bij brief van 21 mei 1999 verzoekster nog het volgende weten:

"...De externe audit maakt onderdeel uit van de interne kwaliteitsbeoordeling van de Engbertsdijksvenen.

Wat houdt een interne kwaliteitsbeoordeling in.

Bij Staatsbosbeheer wordt jaarlijks 10% van het beheersareaal doorgelicht op doelrealisatie. De resultaten van deze zogenaamde interne kwaliteitsbeoordeling worden landelijk samengebracht in een kwaliteitsrapportage aan het Ministerie van Landbouw, natuurbeheer en Visserij. Daarmee legt Staatsbosbeheer verantwoording af over het gevoerde beheer naar de politiek. Een kwaliteitsbeoordeling wordt gemaakt voor hele staatsbosbeheer objecten, zoals bijvoorbeeld de Engbertsdijksvenen. Binnen Staatsbosbeheer wordt de Regio Flevoland - Overijssel interne kwaliteitsbeoordeling gebruikt voor het afleggen van verantwoording van het plaatselijk beheer en al vooral ook om te leren van de (positieve en negatieve) resultaten. Deze ervaring wordt dan gebruikt bij de planning van de volgende 10-jarige periode.

De stand van zaken met betrekking tot de interne kwaliteitsbeoordeling in de Engbertsdijksvenen.

In 1998 is voor het gebied Engbertsdijksvenen een interne kwaliteitsbeoordeling (IK) uitgevoerd. De planning voor de volgende 10-jarige periode is echter nog niet vastgesteld. De keuze ten aanzien van de doelstellingen in de Engbertsdijksvenen hebben enerzijds grote maatschappelijke gevolgen en anderzijds kunnen de keuzen moeilijk los worden gezien van andere grote veengebieden in Nederland. Daarom is de volgende procedureafspraken gemaakt over de doelstellingen keuze:

1. Er zal in samenwerking met het hoogveendeskundigenteam (dit is een forum bestaande uit prominente hoogveendeskundigen ingesteld door het Ministerie van LNV) een advies worden voorbereid voor het landelijk Managementteam Staatsbosbeheer ten aanzien van de doelstellingenkeuze in de Engbertsdijksvenen.

2. Na behandeling en standpuntinname door het landelijk managementteam Staatsbosbeheer zal de doelstellingenkeuze worden voorgelegd aan het Ministerie van LNV via het jaarcontract Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij -Staatsbosbeheer.

Het streven is er op gericht om in de loop van 1999 te komen tot een standpunt van het landelijke MT van Staatsbosbeheer, zodat het kan worden meegenomen in de contractonderhandelingen met het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, welke begin 2000 worden gevoerd. De definitieve afronding van de interne kwaliteitsbeoordeling, inclusief de vaststelling van de planning (inclusief de vakken 36, 37 en 39) laat dan ook nog even op zich wachten.

Tot het moment van eventuele wijzigingen zijn de vigerende doelstellingen uitgangspunt van beleid, waarbij uiteraard enige terughoudendheid zal worden betracht bij het starten van nieuwe grootschalige inrichtingswerkzaamheden in het gebied.

Zodra er duidelijkheid is over het standpunt van Staatsbosbeheer ten aanzien van de doelstellingenkeuze zullen de resultaten van de interne kwaliteitsbeoordeling, inclusief de externe audit aan U worden toegestuurd.

Gedurende het periodieke overleg in de dit najaar op te starten gebruikersgroep zal verslag gedaan worden van de voortgang van de besluitvorming."

5. Bij brief van 19 juli 1999 informeerde SBB verzoekster met betrekking tot de in te stellen gebruikersgroep als volgt:

"...Hierbij bericht ik u dat de instelling van de beoogde gebruikersgroep Engbertsdijksvenen meer tijd in beslag neemt dan oorspronkelijk de bedoeling was. Wel is inmiddels als uitvloeisel van dit voornemen een aantal vrijwilligers actief in het kader van de inmiddels 100 jaar Staatsbosbeheer-viering. De daadwerkelijke opstart van de gebruikersgroep is thans voor komend najaar gepland, Uw werkgroep zal hiervoor binnenkort worden benaderd.

Inderdaad heeft Staatsbosbeheer besloten om als gevolg van de uitkomsten van de Interne Kwaliteitsbeoordelingen van zowel het Bagerveen als de Engbertsdijksvenen een aantal deskundigen meer fundamenteel naar het perspectief van hoogveenbeheer te laten kijken. Juist in het belang van de hoogvenen wil Staatsbosbeheer bij dit proces van afwegen en kiezen zorgvuldig te werk gaan. Deze zorgvuldigheid kost tijd. In de brief van het regiohoofd hebt u uitvoerige informatie gekregen over de wijze waarop Staatsbosbeheer aan dit proces de komende periode invulling geeft..."

6. Op 18 januari 2000 verzond SBB een afschrift van de externe audit rapportage naar verzoekster.

In een brief aan de Tweede kamerfractie van Groen Links liet SBB daarover nog het volgende weten:

"...inmiddels is besloten het betreffende rapport beschikbaar te stellen aan de werkgroep Red de Engbertsdijksvenen.

Oorspronkelijk heeft de regio gemeend om dit rapport als onderdeel van de interne kwaliteitsbeoordeling te zien en de uitkomsten hiervan pas na afronding beschikbaar te stellen. Eén en ander is ook per brief uitvoerig toegelicht aan de werkgroep. Thans blijkt evenwel dat rond het beheer van hoogvenen, mede in relatie tot voortschrijdende inzichten, o.a. dankzij kennisuitwisseling met onze Ierse collegae, nog de nodige discussiepunten zitten waar deskundigen voorlopig nog niet uit zijn. Ik acht het dan ook

niet langer verantwoord om hier op te wachten. Wel wil ik er op wijzen dat, lopende de discussie over het toekomstige beheer van hoogvenen, geen nieuwe inrichtingsmaatregelen genomen zullen worden..."

7. Na een schrijven van verzoekster van 15 februari 2000 liet SBB verzoekster bij brief van 10 mei 2000 nog het volgende weten:

"...De beantwoording van uw brief van 15 februari jl. heeft meer tijd in beslag genomen dan gebruikelijk. Daarvoor mijn excuses. Voor wat betreft de inhoud ervan kan ik u het volgende berichten.

Staatsbosbeheer deelt de opvatting van de werkgroep dat de Engbertsdijksvenen een uniek hoogveengebied is. De grote betekenis van dit gebied komt tot uiting in de status als wetland, vogelrichtlijngebied en natuurmonument. Dit vormt voor Staatsbosbeheer nu en in de toekomst het kader waarbinnen het beheer gestalte krijgt.

Bij het beheer wil Staatsbosbeheer gebruik maken van de beste expertise die beschikbaar is. Daartoe behoort ook de externe audit zoals die door (...) is opgesteld. In aanvulling daarop heeft er recent een uitvoerige gedachtewisseling plaatsgevonden tussen medewerkers van Staatsbosbeheer en het OBN-hoogveendeskundigenteam over het toekomstige hoogveenbeheer in Nederland. Ook de specifieke situatie van de Engbertsdijksvenen is hierbij uitvoerig aan de orde gekomen. Dit overleg heeft geleid tot een goed inzicht in de huidige kennis met betrekking tot hoogveenbeheer. In gezamenlijk overleg met het deskundigenteam zullen aanbevelingen ten behoeve van het beleid worden geformuleerd voor noodzakelijk vervolgonderzoek. Voor wat betreft de Engbertsdijksvenen is daarbij vastgesteld dat op landschapsecologisch niveau nog enkele relevante vragen bestaan.

Overigens bestaat er over een aantal deelaspecten van het beheer, met name met betrekking tot de kern van het gebied, voldoende duidelijkheid om verdere inrichtings- en beheersmaatregelen uit te werken. Staatsbosbeheer wil dit graag doen in de vorm van een meer interactieve planvorming waarbij alle relevante belangengroepen betrokken zullen worden.

Voor de start van dit proces van gebruikersparticipatie zal uw werkgroep zeer binnenkort een uitnodiging ontvangen. In dit overleg kunnen ook de meer gedetailleerde vragen die u in uw brief voorlegt aan de orde komen. Ook de toekomstige invulling van natuurrecreatie en -educatie zal onderwerp van consultatie van belangengroepen en gebruikers zijn.

Ik hoop uw werkgroep hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en ik vertrouw erop dat net als in voorgaande jaren de werkgroep op een constructieve wijze haar inbreng bij de verdere ontwikkeling van de Engbertsdijksvenen als internationaal hoogwaardig natuurgebied zal willen leveren..."

8. In februari 2001 stelde SBB een gebruikersgroep in, waarin verzoekster participeert.

B. Standpunt verzoekster

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

C. Standpunt Staatsbosbeheer

In zijn reactie op de klacht en naar aanleiding van een aantal bij de opening van het onderzoek gestelde vragen, deelde Staatsbosbeheer onder meer het volgende mee:

"Bij lezing van de brief d.d. 23 mei 2000 van de Werkgroep Red de Engbertsdijkvenen (hierna te noemen: de Werkgroep) moet worden vastgesteld dat de Werkgroep ontevreden is over de wijze waarop Staatsbosbeheer de Engbertsdijkvenen beheert en over de wijze waarop Staatsbosbeheer over dat beheer met de Werkgroep communiceert. Dat betreft Staatsbosbeheer uiteraard zeer: Het moet voorop staan dat Staatsbosbeheer graag bereid is om op een adequate wijze met betrokkenen van gedachten te wisselen over het te voeren beheer.

In het onderstaande zal ik niettemin, met name ook omdat de onvrede van de Werkgroep in genoemde brief op veel punten in vrij algemene termen is geformuleerd, slechts ingaan op de twee concrete punten die zijn verwoord in de klachtweergave, waarbij ik tevens zal reageren op de door u gestelde vragen.

1. Instelling gebruikersgroep

Inderdaad was in eerste instantie de bedoeling om de gebruikersgroep in 1998 op te starten. Van dit aanvankelijke voornemen is nadien noodgedwongen afgeweken: In 1999 werd het 100-jarige bestaan van Staatsbosbeheer gevierd, hetgeen gepaard ging met allerlei extra activiteiten, waaraan prioriteit gegeven moest worden en die een groot beslag legden op de beschikbare capaciteit.

Inmiddels zijn echter de voorbereidingen voor de gebruikersgroep volop gaande. Zo is er in juni 2000 een startbijeenkomst gehouden, is er een onafhankelijk voorzitter gevonden en wordt aan de personele invulling van de groep gewerkt. Vermoedelijk zal de werkgroep in februari a.s. feitelijk van start gaan. Over (de vertragingen bij) het opstarten van de gebruikersgroep is de werkgroep geïnformeerd bij brieven van 21 mei 1999, 19 juli 1999 en 10 mei 2000 (bijgevoegd).

Toegegeven kan dus worden dat de oprichting van de gebruikersgroep door omstandigheden vertraging heeft opgelopen, maar tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de Werkgroep hierover regelmatig is geïnformeerd.

(...)

2. Informatievoorziening

Het tweede onderdeel van de klachtformulering betreft de wijze waarop Staatsbosbeheer de werkgroep van informatie heeft voorzien, in het bijzonder over de externe audit. Inderdaad heeft Staatsbosbeheer deze audit pas op 18 januari 2000 verzonden. Gebleken is dat er ook na het verschijnen van dit externe audit rapport bij deskundigen vragen bleven bestaan over de mogelijkheden voor hoogveenherstel in Nederland. Staatsbosbeheer heeft in eerste instantie getracht deze vragen zo spoedig mogelijk te laten beantwoorden, alvorens met het rapport naar buiten te treden. Toen echter bleek dat een en ander aanmerkelijk meer tijd in beslag zou nemen dan waarvan eerst werd uitgegaan is alsnog besloten het externe audit rapport naar buiten te brengen. Het rapport is toen (uitsluitend) aan de Werkgroep gezonden; van andere gesprekspartners dan vermeld in de klachtbrief van de Werkgroep is geen sprake.

Over dit alles is de Werkgroep uitvoerig geïnformeerd bij brieven van 30 maart 1999, 19 juli 1999 en 10 mei 2000 (...).

(...)

Overige vragen

(...)

In 1992 was het beheersplan Engbertsdijksvenen 1989 (looptijd 1989 -1999) van kracht. Thans vigeert het Regionaal Beheersschema Overijssel, Productenplan (1995-2005), waarin de doeltypen-allocatie per object is vastgelegd, o.a. voor de Engbertsdijksvenen (...)

Verder is voor de maatregelen in 1992 geen ontheffing of vergunning gevraagd of verleend. De reden daartoe is dat de uitgevoerde maatregelen voorzien waren in het vigerende beheersplan van Staatsbosbeheer. Dit beheersplan paste binnen de aanwijzing en bijbehorende toelichting van de Engbertsdijksvenen als Staatsnatuurmonument krachtens de Natuurbeschermingswet. Op grond daarvan was een ontheffings- of vergunningsaanvraag voor bedoelde werkzaamheden niet noodzakelijk (...).

Conclusies

Op zich is het juist dat het, anders dan oorspronkelijk de bedoeling was, niet is gelukt om in 1998 een gebruikersgroep in te stellen en voorts dat de externe auditrapportage pas op 18 januari 2000 naar de Werkgroep is opgestuurd, een en ander zoals vermeld in de klachtformulering. Voor deze beide feiten zijn oorzaken en redenen aan te voeren die moeten leiden tot de conclusie dat hierbij geen sprake is geweest van onzorgvuldig of

onbehoorlijk handelen van Staatsbosbeheer jegens de Werkgroep, temeer daar Staatsbosbeheer de Werkgroep ter zake naar behoren heeft geïnformeerd. Ik acht de klacht(en) van de Werkgroep dan ook niet gegrond."