

Vergaderjaar 2004–2005

29 659

Evaluatie Staatsbosbeheer

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 november 2004

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ heeft op 30 september 2004 overleg gevoerd met minister Veerman van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over:

- **de brief van de minister van LNV van 30 januari 2004 met het advies van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer over de resultaten van het verzelfstandigingsproces van Staatsbosbeheer (LNV0400051);**
- **de brief van de minister van LNV van 8 maart 2004 over beheer van agrarische cultuurlandschappen door Staatsbosbeheer LNV0400117);**
- **de brief van de minister van LNV van 11 juni 2004 met de beleidsreactie op het rapport van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer (29 659, nr. 1);**
- **de brief van de minister van LNV van 16 augustus 2004 met reactie op brief van Heykra v.o.f. te Harskamp over marktwerking, Staatsbosbeheer en bosonderhoud in Nederland en Duitsland, n.a.v. een verzoek van commissie (29 659, nr. 2).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Cornielje (VVD), Buijs (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Vos (GroenLinks), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Koomen (CDA), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA) en Mosterd (CDA).

Plv. leden: Slob (ChristenUnie), Örgü (VVD), Spies (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Veenendaal (VVD), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Duivesteijn (PvdA), Eerdmans (LPF), Gerkens (SP), Vendrik (GroenLinks), Van As (LPF) Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Van Gent (GroenLinks), Van Bochove (CDA), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Jager (CDA), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA) en Dubbelboer (PvdA).

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Jager** (CDA) voert op een aantal punten mede namens de fracties van SGP en LPF het woord. Hij verneemt graag van de minister hoe die het begrip ministeriële verantwoordelijkheid ziet, want de minister is van mening dat het verder op afstand zetten van Staatsbosbeheer (SBB) op gespannen voet zou kunnen komen te staan met de ministeriële verantwoordelijkheid. In sommige commentaren wordt ook aangegeven dat de Kamer hem soms te nadrukkelijk via de ministeriële verantwoordelijkheid aanspreekt op bepaalde zaken bij SBB, terwijl de Kamer daar eigenlijk geen notie van zou moeten willen nemen, omdat die zaken met de uitvoering te maken hebben. Binnen de AVIH, de Algemene Vereniging Inlands Hout, verschillen aangesloten bedrijven kennelijk van mening. SBB beweegt zich inmiddels ook op het terrein van de productie van biomassa. Daarover zijn contracten gesloten met Nuon en Essent. Reguliere marktpartijen geven aan dat het daardoor voor hen bijna niet meer mogelijk is ook contracten af te sluiten. Voorts zouden onder SBB ressorterende BV's

zich op buitenlandse beurzen presenteren als Staatsbosbeheer, waardoor zij de indruk wekken een staatsbedrijf te zijn. Sommige marktpartijen zijn van mening dat er sprake is van oneerlijke concurrentie, aangezien de BV's geen vennootschapsbelasting zouden behoeven af te dragen. Hij vraagt of deze zaken transparanter kunnen worden gemaakt in de stukken die van SBB komen. Kan bijvoorbeeld de toedeling van salariskosten van mensen die in dienst zijn van SBB en worden uitbesteed aan de BV's inzichtelijk worden gemaakt? Kan een overzicht worden gemaakt van de verhouding van alle kosten van de houtteelt in 1997, het laatste jaar waarin SBB onder verantwoordelijkheid van het ministerie draaide, tot die van 2003, toen volledig werd geopereerd als zelfstandige organisatie? Zou ook aan een bedrijfsmatige aanpak invulling kunnen worden gegeven zonder BV's, bijvoorbeeld via openbare inschrijving op werkzaamheden die nu worden uitgevoerd door SBB? Wat zijn de voor- en nadelen daarvan?

De heer Jager vestigt de aandacht op het werk van de Stichting Natuur-begraafplaatsen Nederland. Op verschillende plaatsen worden inmiddels zulke begraafplaatsen aangelegd. Hij vraagt of SBB kan helpen te voldoen aan een dringende behoefte, maar ook of niet te veel beslag wordt gelegd op de ruimte.

Begin juli hebben de ministers De Graaf en Zalm naar aanleiding van het rapport van de commissie-Kohnstamm aangegeven dat ZBO's zouden moeten worden teruggebracht onder de overheid. Gelet op het grote aantal ZBO's dat er is, lijkt dit de heer Jager niet wenselijk. Hij vraagt hoe deze uitspraken zich verhouden tot hetgeen de minister zegt over de verzelfstandiging. Is er al over ZBO's gesproken in het kabinet?

Vervolgens vraagt de heer Jager of al is nagedacht over vormen van vermaatschappelijking en aan welke groepen burgers en organisaties wordt gedacht. Wordt bijvoorbeeld gedacht aan natuur- en milieu-organisaties en daarnaast aan economische bedrijvigheid? Zijn er al ideeën over de nadere definiëring van producten? Hij vraagt of inmiddels nadere afspraken zijn gemaakt over landschapsbeheer en over een nieuwe normkostenafpraak vanaf 2006. Ook vraagt hij of dit binnen het beschikbare budget mogelijk is. Voorts vraagt hij of het streven naar behoud van landschapskwaliteiten, ook van het agrarisch cultuurlandschap, consequenties heeft voor de landbouw of kan worden gezien in het kader van agrarisch natuurbeheer.

Het Bundesverband Freiberuflicher Forstsachverständiger eV heeft de Europese mededingingsautoriteit vragen gesteld over de positie van Staatsbosbeheer op de Duitse markt. De heer Jager vraagt of dit te maken heeft met het karakter van staatsbedrijf van SBB.

Mevrouw **Kruijsen** (PvdA) beschouwt de evaluatie als een degelijke, vooral kwalitatieve evaluatie. Zij deelt de conclusie van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer en de minister dat SBB op de goede weg is. Zij hoopt echter dat over vier jaar naast een kwalitatieve ook een kwantitatieve evaluatie mogelijk is.

De minister heeft voorstellen gedaan om tot meting van de prestaties van SBB te kunnen komen. Mevrouw Kruijsen steunt het initiatief met een aantal pilots voor de gebiedsontwikkeling. Zij vraagt of de minister een rol voor SBB ziet bij de ontwikkeling van nationale landschappen. Vervolgens vraagt zij of de minister een rol voor het ministerie ziet door beleidsvorming voor de stimulering van biologische landbouw rondom de gebieden waar SBB natuur ontwikkelt. Daarmee zou een soort vloeiende aanloop naar die natuurgebieden kunnen worden geschapen.

De commerciële activiteiten van SBB dienen naar de mening van mevrouw Kruijsen transparant te zijn, zodat ook andere partijen in de markt kunnen beoordelen wat er aan de hand is.

De minister meent dat Staatsbosbeheer op dezelfde manier moet worden behandeld als andere beheerders van natuurterreinen. Mevrouw Kruijsen

vraagt of dit betekent dat SBB net als bijvoorbeeld Natuurmonumenten of de provinciale landschapsorganisaties moet gaan opereren. Heeft het daarbij consequenties dat SBB een ZBO is en niet een geprivatiseerde terreineigenaar?

Mevrouw Kruijzen vraagt zich af hoe de mate van vermaatschappelijking van SBB moet worden gemeten. Sponsoring mag alleen additioneel zijn. Zij kan zich ook voorstellen dat de minister ideeën heeft wat voor typen sponsoring wel of niet toelaatbaar zijn. Hoe moet SBB omgaan met verzoeken uit de samenleving tot het gebruik van terreinen? Zo wil het Annie M.G. Schmidthuis in Almere een museum en een speelterrein oprichten, waarvoor het graag een terrein om niet in bruikleen zou krijgen van SBB. Moet het ministerie in zulke gevallen sturen of is de beoordeling hiervan typisch een zaak van SBB? Door zulke acties kan SBB wellicht een grotere bekendheid verwerven.

Ten slotte vraagt mevrouw Kruijzen hoe de minister de ZBO-status van SBB ziet in het licht van de reacties op het rapport-Kohnstamm.

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD) beschouwt als het hoofddoel van de verzelfstandiging van SBB de vermaatschappelijking van de organisatie. SBB staat voor het beheer van het nationale groene erfgoed. Daarnaast waren belangrijke criteria: doelmatigheid, efficiency en het verwerven van meer inkomsten. In het rapport wordt geconcludeerd dat doelmatigheid en efficiency sterk zijn verbeterd, maar niet goed aan te tonen zijn.

Hetzelfde geldt ook voor de vermaatschappelijking, vooral omdat niet goed is omschreven wat men eigenlijk van Staatsbosbeheer wil. Haar conclusie is dat er nog een behoorlijke slag moet worden gemaakt.

Mevrouw Snijder-Hazelhoff is het eens met de minister dat het verder op afstand zetten van Staatsbosbeheer op gespannen voet kan komen te staan met de ministeriële verantwoordelijkheid. Zij vraagt of er nog met de rol van ZBO moet worden geschoven.

Mevrouw Snijder-Hazelhoff vraagt wie nu eigenlijk de eigenaar is van (delen van) de terreinen die door SBB worden beheerd, de Staat of SBB. Zij heeft zorgen over de mogelijkheden van SBB om een bijdrage te leveren aan de zorg voor de leefomgeving van iedereen. Kan er een doel worden geformuleerd, waarbij middelen worden aangegeven? Kan SBB dan over vier jaar hierop worden afgerekend?

Naar aanleiding van hetgeen is geschreven over monitoring en sanctiebeleid vraagt mevrouw Snijder-Hazelhoff of alle doelen wel helder zijn gesteld, of er voldoende controle kan worden uitgeoefend, ook in cultuurhistorisch waardevolle gebieden, en welke sancties er eigenlijk zijn. Zij krijgt signalen dat er hiaten in het beheer zijn en verwijst daarvoor naar de brief van de Landschapswacht. Zij vindt het antwoord van de minister op de brief nogal vaag. Haars inziens moet veel transparanter worden gemaakt waar SBB kosten moet maken.

Hoe de pilots voor gebiedsontwikkeling moeten plaatsvinden is nog absoluut niet duidelijk voor mevrouw Snijder-Hazelhoff. Er is op ingezet dat SBB eigen inkomsten gaat verwerven, maar dat mag er niet toe leiden dat SBB een soort monopoliepositie krijgt. In de stukken heeft zij gelezen dat SBB niet mag concurreren. Zij kan zich voorstellen dat SBB hout uit het eigen bos verhandelt, maar zij ziet niet dat het bedrijf de houthandel in moet gaan. De kerntaak is onderhoud van de natuur. SBB moet daartoe in staat worden gesteld. Zij dringt erop aan dat SBB als ZBO voorzichtig is met haar activiteiten in de houthandel.

Naar de mening van mevrouw Snijder-Hazelhoff kan SBB bedrijfsmatiger en doorzichtiger werken. Zij vraagt om een bedrijfsvergelijkend onderzoek tussen SBB en de andere natuurbeheerorganisaties, ook gelet op de financieringssystemen.

Het antwoord van de minister

De **minister** heeft de indruk dat de Kamer nog worstelt met de keuze uit 1997, want hij hoort veel vragen waaruit hij opmaakt dat de Kamer nog bemoeienis wenst met Staatsbosbeheer. Hij wil nog niets zeggen over het rapport over de ZBO's voordat het kabinet daarover heeft gediscussieerd. Hij heeft zijn brief geschreven voordat het rapport-Kohnstamm verscheen. De beslissing van 1997 is niet lichtvaardig genomen. Vandaag moet gesproken worden over de resultaten van die keuze, in het licht van de doelstellingen die destijds zijn genoemd. De commissie-Schmitz is daarover gematigd positief en tevens op een aantal punten kritisch. Hij deelt een aantal van die punten, maar niet het verder op afstand zetten van SBB als ZBO. Destijds is besloten het groene culturele erfgoed te laten beheren door een zelfstandige organisatie, die op afstand van het ministerie staat. De directie is autonoom, maar staat onder een raad van toezicht, die door de minister wordt benoemd. Die situatie is vergelijkbaar met die van de Nederlandse universiteiten. Het op grotere afstand zetten acht hij niet gewenst en niet nodig, want het wettelijk kader lijkt hem nu ruim genoeg om de andere doelstellingen, grotere doelmatigheid, betere efficiency en vermaatschappelijking te realiseren. Uit eigen ervaring weet hij dat de verzelfstandiging van grote organisaties een langdurig proces is, omdat het niet eenvoudig is de eigen broek op te houden binnen nieuwe financiële kaders en met prestatieafspraken. Over vier jaar zal opnieuw moeten worden nagegaan of er voortgang wordt geboekt met de doelstellingen, hoewel SBB niet verder van de Staat af is komen te staan. Onder andere in het licht van het rapport van de commissie-Schmitz worden nu prestatieafspraken voor de volgende jaren gemaakt.

Daarbij moeten kostentoerekening en verantwoording over prestaties transparanter worden. De minister weet dat de directie van SBB daar zeer mee bezig is. Het lijkt hem primair een taak voor de raad van toezicht om dit proces te monitoren en te beoordelen of er een adequate transparantie is. Als de raad vindt dat de voortgang niet voldoende is, moet de minister worden geïnformeerd. Die zal bij echt grote problemen ook de Kamer op de hoogte stellen. Pas als er een discrepantie blijkt tussen de prestatieafspraken, de normkosten en de bijdrage van het Rijk, komt de minister eigenstandig in beweging. De BV's zullen hun jaarcijfers op een reguliere wijze moeten publiceren, al kunnen die, uit concurrentieoverwegingen, zeer summier zijn. De huidige situatie is zeker nog voor verbetering vatbaar. De taak van de raad van toezicht is volstrekt duidelijk. De minister spreekt de raad van toezicht een of twee keer per jaar, in aanwezigheid van de directie. Hij stelt dan vragen om te beproeven of de raad van toezicht zijn taak adequaat uitoefent. Als hij redenen heeft om te twifelen aan het goed functioneren van SBB, wendt hij zich tot de raad van toezicht.

De minister zal de Kamer informeren over de achtergronden en de uitvoering als er meer duidelijkheid over de pilots voor groene gebiedsontwikkeling is. Misschien kan de directie dan de commissie eens uitnodigen voor een bezoek. Hij zal SBB verzoeken de Kamer op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. SBB is nog op zoek naar een rol in de landschapsontwikkeling. Aan de ene kant wil de landbouw geld blijven verdienen, ook al wil men het gebied verfraaien. Aan de andere kant mogen karakteristieke Nederlandse landschappen niet verrommelen. Welke rol SBB kan spelen is nog niet precies duidelijk. Er mag geen twijfel over zijn dat SBB zijn hoofdfunctie goed moet kunnen blijven uitoefenen. Het ministerie denkt mee welke rol SBB verder kan hebben bij de groene gebiedsontwikkeling. Bij SBB is kennis van gebiedsontwikkeling en landschapsarchitectuur deels aanwezig. Er is een rijkslandschapsarchitect die ondersteunt. Er zijn ook andere adviesbureaus. SBB kan zelf uitvoeren, maar het is ook goed mogelijk dat anderen dat doen. Er is competentie bij SBB om de pilots te monitoren. SBB probeert nu al op tal van plekken

natuurbeheer met agrarisch grondgebruik erom heen te combineren, bijvoorbeeld door percelen aan boeren, ook biologische boeren, te verhuren. Dat is niet altijd gemakkelijk, want het zijn vaak marginale gronden. Een onderdeel van de vermaatschappelijking van SBB is dat het zich openstelt voor belendende percelen en activiteiten. Boeren willen SBB soms graag helpen. Het vorig jaar zijn de eerste diploma's aan boeren-natuurbeheerders uitgereikt. Zij worden door SBB ingezet. Het beeld van het almachtige Staatsbosbeheer, met mensen in groene pakken die de terreinen streng beheren, verandert stapsgewijs. Houtvesters en natuurbeheerders die jarenlang een bepaalde opdracht hebben gehad, kunnen echter niet ineens op een ander been worden gezet.

De minister maant tot voorzichtigheid met sponsoring. Daarmee moet echt het goede doel, het zorgvuldig beheren van de natuur, worden gediend. Sponsoring moet niet tot uiting komen op grote reclameborden langs de weg. Bijvoorbeeld de Postcodeloterij, die tal van goede doelen steunt, zou hier kunnen aanhaken. Hij ziet ook ruimte voor een combinatie van andere ideële instanties die een bepaalde maatschappelijke zorg op zich neemt, zoals mevrouw Kruijsen aanduidde. Zo komt SBB dichterbij de burger, maar het beheer vergt een grote mate van professionaliteit en discipline.

De Staat blijft eigenaar van de terreinen. De gronden zijn eigendom van Staatsbosbeheer, dat van de Staat is. Er zijn geen aandelen die op de markt kunnen worden gebracht. Als er iets verkocht moet worden, moet de minister toestemming geven.

Om de volgende evaluatie effectief te laten zijn, moet de overheid zo scherp mogelijk aangeven wat zij wil. Daaraan wordt gewerkt door directie en departement. Wellicht kan de commissie een eerste vertrouwelijk inzicht krijgen in het werkplan waaraan wordt gewerkt. De commissie kan dan ook zien hoe het verkeer tussen SBB en het departement verloopt en hoe prestaties en kosten onder woorden worden gebracht en gekwantificeerd.

De minister zal de klachten die van de landschapswachten komen nagaan. Als de klachten hout snijden, zal hij de Kamer daarover berichten.

De minister kan wel zorgen voor een kostenoverzicht over de periode 1997-2003, maar hij vraagt zich af wat het nut daarvan is. De kosten-toerekening vergelijken met die door particuliere organisaties is lastig, omdat SBB zijn terreinen niet voor het uitkiezen heeft. Uit de Nederlandse bossen komt per jaar ongeveer een miljoen kubieke meter hout, zeven procent van het totale verbruik. Ongeveer 300 000 m³ komt uit de bossen van Staatsbosbeheer. Het aandeel van SBB op de Europese markt is vrijwel verwaarloosbaar. De houtprijs, die internationaal wordt bepaald, is door de stormen van de afgelopen tijd slecht. In de afgelopen vijf jaren heeft SBB gemiddeld 20 000 m³ per jaar ingekocht. In 2002 is voor 0,9 mln euro gekocht, hetgeen weer is verkocht voor een miljoen euro. In 2003 was de aankoop een half miljoen en de verkoop 0,8 mln, op een omzet van bijna twaalf miljoen. De minister zal de commissie nog een overzicht sturen van de totale handel; indien de cijfers beschikbaar zijn ook over de jaren voor 2002. In die brief zal hij ook eventuele feiten met betrekking tot de Europese mededingingsautoriteit meedelen, want hij heeft die niet paraat. SBB koopt hout in als het een afnemer wil conveniëren maar zelf niet genoeg hout in voorraad heeft. Het wil een betrouwbare leverancier zijn. Het is absoluut niet de bedoeling dat SBB de houthandel ingaat om de markten te beïnvloeden. NMa heeft naar aanleiding van een klacht van de AVIH in 2001 een onderzoek gedaan, maar is tot de conclusie gekomen dat de activiteiten van SBB niet als bezwaarlijk konden worden gekwalificeerd. Indien noodzakelijk is de minister bereid om er nog over te spreken met de AVIH en de directie van SBB.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Jager** (CDA) is tevreden over het antwoord en de toezeggingen van de minister inzake de ontwikkelingen van de laatste tijd in de hout-handel. Hij beseft dat een periode van vijf jaar nog erg kort is om een oordeel te vellen over de nieuwe koers van SBB. Hij heeft gezien dat in 1997 fracties van partijen in de Eerste Kamer anders stemden dan hun geestverwanten in de Tweede Kamer. Hij wil absoluut niet stoppen met de verzelfstandiging, maar dring erop aan dat de ontwikkeling ook de komende vier jaren nauwlettend wordt gevolgd. Hij meent dat Kamer-leden met vragen rechtstreeks naar SBB kunnen gaan, evenals organisaties en burgers. Hij gaat ervan uit dat de minister de Kamer op de hoogte brengt indien uit de door de minister toegezegde overzichten en de gesprekken met SBB en eventueel AVIH ongewenste ontwikkelingen blijken, ook van de maatregelen die de minister daarbij denkt te nemen.

Mevrouw **Kruijsen** is blij met het betoog van de minister over de rol van de verschillende partijen, ook van de Kamer. Er is een leerproces, waarin de partijen elkaar ongetwijfeld nog vaker zullen ontmoeten. Zij wacht de ontwikkeling rond ZBO's af.

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD) heeft veel van de minister gehoord dat zij wilde horen, maar meent dat er de komende jaren nog verder gewerkt moet worden aan de uitgangspunten die zij noemde. Zij verwacht ook meer inkomsten doordat Staatsbosbeheer meer voor de burgers gaat doen, waarbij de taak van vermaatschappelijking ook aan de orde is. Zij heeft er begrip voor dat een kostentoedeling lastig is, maar zou toch graag een soort bedrijfsvergelijkend onderzoek zien. Daarbij zouden ook andere terreinbeherende organisaties moeten worden onderzocht. Zij zou bijvoorbeeld ook willen weten of er verschil is tussen Natuurmonumenten en de provinciale landschapsorganisaties. Zij zou het voorts op prijs stellen als ieder jaar bij de begroting een verantwoording over maatregelen voor en afspraken met SBB werd gevoegd.

De **minister** zal de commissie het werkplan ter kennisneming doen toekomen, in het goede vertrouwen dat het zo duidelijk is dat de Kamer er geen vragen meer over hoeft te stellen. Een bedrijfsvergelijkend onderzoek doen is lastig. Wel worden om de vijf jaar de normkosten berekend, waarbij ook de kosten van de houtproductie. Jaarlijks worden prestatieafspraken gemaakt, die extern worden gemonitord. Een vergelijking maken tussen verschillende beheerders is echter lastig, alleen al door de onvergelykbaarheid van terreinen en de heterogeniteit van de producten. Bekeken zal worden of binnen de organisatie door middel van een externe audit de kostentoe rekening met de bijbehorende normkosten redelijk is, gelet op de prestaties die moeten worden geleverd. Het is hem bekend dat het particulier beheer zegt goedkoper te zijn. Een boerenfamilie is ook goedkoper dan de ingehuurde arbeidskracht.

De **voorzitter** vat de toezeggingen samen:

- De Kamer wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van de pilots en de rol van Staatsbosbeheer als groen gebiedsontwikkelaar.
- De Kamer krijgt het werkplan van SBB, om inzicht te verkrijgen in de afrekenbaarheid van prestaties, mits de vertrouwelijkheid niet wordt geschaad.
- De minister zal klachten van landschapsorganisaties bezien en de Kamer daarover informeren.

- De Kamer krijgt cijfers over de houthandel door Staatsbosbeheer, indien mogelijk ook over vroegere jaren. Hij gaat daarbij in op opmerkingen van de Europese mededingingsautoriteit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Schreijer-Pierik

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Hendriks