

Vergaderjaar 2005–2006

29 659

## Evaluatie Staatsbosbeheer

Nr. 7

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 6 januari 2006

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit<sup>1</sup> heeft op 1 december 2005 overleg gevoerd met de heer Veerman, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over:

- **de brief van de minister van LNV van 13 oktober 2005 over toezeggingen algemeen overleg evaluatie Staatsbosbeheer op 30 september 2004 (29 659, nr. 4);**
- **de brief van de minister van LNV van 28 november 2005 over afspraken met Staatsbosbeheer over de aansturingsrelatie en de normkosten die daaraan ten grondslag liggen (29 659, nr. 6);**
- **de brief van de minister van LNV van 29 november 2005 met een rectificatie van het overzicht van de houtverkoopcijfers van Staatsbosbeheer (29 659, nr. 5).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Jager** (CDA) merkt op dat er onduidelijkheid is over de manier waarop cultuurhistorisch waardevolle gebieden beschermd worden. De Landschapswacht heeft op dit punt forse kritiek, onder meer op Staatsbosbeheer. Het aantal gave en goed beheerde cultuurhistorische landschapsbeelden in Nederland is gering. Heeft de minister hierover afspraken gemaakt? Wordt daarbij rekening gehouden met draagvlak en transparantie? Wat zijn de mogelijke gevolgen voor het beheer en de financiën? Op welke manier wordt een methodiek voor de sturing van landschapsdoelen ontwikkeld?

Uit het onderzoek van PricewaterhouseCoopers (PwC) komt naar voren dat Staatsbosbeheer zijn positie als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de commerciële houthandel mogelijk misbruikt. Het is niet zeker dat de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen alleen worden gebruikt voor de uitvoering van de wettelijke taak. PwC komt tot de conclusie dat een dergelijke verstrekking van geldmiddelen als steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het EG-verdrag kan worden aangemerkt.

De door de minister voorgestelde gedragslijn is correct: Staatsbosbeheer beperkt als publieke rechtspersoon de houtactiviteiten tot oogst en verkoop van hout uit eigen bossen maar mag hout in- en verkopen van

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

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

andere terreinen als dat direct samenhangt met de kernactiviteiten. Daarbij zijn echter wel kanttekeningen te zetten. De kostentoedeling moet helder zijn om vast te stellen of sprake is van oneigenlijke kostendekking. Hoe wordt gegarandeerd dat concurrerende activiteiten, zoals de doorverkoop van hout dat bij derden is ingekocht, niet worden voortgezet via de BV's van Staatsbosbeheer? Is voorafgaand aan de Verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van de BV's grondig onderzoek verricht? Kan de minister verzekeren dat er geen verboden staatssteun of imago- en informatievoordeel aan de BV's wordt verleend, dat voldaan wordt aan het vereiste van ten minste kostendekkende prijzen en dat er geen sprake is van concurrentievervalsing ten opzichte van private houtaanbieders? Op welke loonlijst staan de personeelsleden van de BV's? Hoe staat het met de politieke en bestuurlijke aansprakelijkheid van de BV's? Staatsbosbeheer mag alleen hout bijkopen om fluctuaties van het eigen aanbod op te vangen. Is daaraan een maximaal percentage te verbinden? Zonder maximering lijkt de beoogde beperking van weinig betekenis. Het is positief dat de minister een onderzoek instelt naar de doelmatigheid van de houtverkoop door Staatsbosbeheer. Dat onderzoek moet wel door een onafhankelijke instantie worden verricht. Kan daarbij ook de doelmatigheid van de houtkap onderzocht worden? In een artikel van NRC van 7 september 2004 stelde de heer Boon, voorzitter van de Algemene Vereniging van Inlands Hout, dat de houtkap door Staatsbosbeheer winstgevender zou zijn als daarvoor commerciële bedrijven werden ingezet. Er moet sprake zijn van een goede sturing op de verschillende doelen, transparantie ten aanzien van ingezette doelen en een goed zicht op de resultaten van het gevoerde beleid. In dat kader is het goed dat de aansturingrelatie tussen LNV en Staatsbosbeheer herzien wordt. Is de minister bereid om de conclusies van het onderzoek naar het functioneren van het huidige normkostenstelsel naar de Kamer te sturen? Kan hij de rol van de Raad van Toezicht toelichten? Hoe ziet de minister zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van Staatsbosbeheer?

Mevrouw **Snijder-Hazelhoff** (VVD) herinnert aan de redenen voor verzelfstandiging van Staatsbosbeheer: vermaatschappelijking, meer doelmatigheid, meer efficiency en het verwerven van meer inkomsten. Staatsbosbeheer geldt nog steeds als de beheerder van het nationale groene erfgoed. In de brief van 13 oktober 2005 gaat de minister in op de rol die Staatsbosbeheer speelt als groengebiedontwikkelaar. In dat kader is een aantal pilots gestart. Hoe verhoudt de rol van ontwikkelaar zich tot hetgeen in artikel 3 van de wet staat, namelijk dat Staatsbosbeheer belast is met het beheer van de bossen? De VVD-fractie meent dat de functie van ontwikkelaar verder gaat dan slechts beheerder.

Zowel landschapsorganisaties als burgers klagen over Staatsbosbeheer als beschermer van cultuurhistorisch waardevolle gebieden. Het gevoel van burgers niet betrokken te worden bij de ontwikkelingen in die gebieden is verontrustend. Staatsbosbeheer moet juist de schakel zijn tussen burgers en ontwikkelingen.

De VVD-fractie was geen groot voorstander van het op afstand zetten van Staatsbosbeheer vanwege de mogelijkheid van oneigenlijke concurrentie op de houtmarkt. Nu daarvan sprake lijkt te zijn, zet de minister een aantal stappen om zicht te krijgen op de situatie. Is de inzet van de minister echter voldoende? De personeelsleden van de BV's schijnen rechtstreeks onder Staatsbosbeheer te ressorteren. Zijn de BV's op voldoende afstand gezet?

Het is positief dat de minister een taskforce inzet. Hij stelt in zijn brief dat zich sinds de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer ontwikkelingen hebben voorgedaan op het gebied van publieke verantwoording die andere eisen stellen aan de sturingsrelatie. Welke eisen heeft de minister in gedachten ten aanzien van die sturingsrelatie?

Voor het werk van de taskforce is het van belang dat de rol van Staatsbosbeheer, het doel van Staatsbosbeheer en de verhouding tot de omgeving duidelijk worden omschreven. Als de taak van Staatsbosbeheer verder gaat dan slechts het beheren van de groene gebieden, moet wellicht de wet worden gewijzigd. Verder moet de plaats van de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijk zijn; misschien is Staatsbosbeheer op te grote afstand gesteld. Hoe wordt Staatsbosbeheer gecontroleerd? Uit de jaarverslagen is niet op te maken wat de doelen zijn en op welke punten verantwoording wordt afgelegd. Die beleidsgegevens moeten duidelijker naar voren komen.

Hoe groot is het gebied is dat Staatsbosbeheer beheert? Hoeveel gebied is verpacht? Worden gebieden die worden overgenomen door Staatsbosbeheer van tevoren ingericht door de Dienst Landelijk Gebied (DLG)? Stelt de DLG anders een bedrag beschikbaar voor inrichtingskosten? Kan met de inschakeling van meer particulieren meer Europese steun voor natuurbeheer worden verkregen?

De heer **Van den Brink** (LPF) benadrukt dat Staatsbosbeheer veel goede dingen doet. Met de houthandel wordt echter de schijn van oneerlijke concurrentie gewekt. Vanaf 1998 opereert Staatsbosbeheer als ZBO. Sinds die tijd is de inkoop van rondhout enorm toegenomen: van gemiddeld 5000 m<sup>3</sup> per jaar tot 20 000 m<sup>3</sup> in 2001, 2002 en 2003 en ruim 40 000 m<sup>3</sup> in 2004. Het ingekochte hout bestond in 2004 uit 14% van de totale omzet. Welke verklaring heeft de minister hiervoor? Heeft Staatsbosbeheer meer gebied in beheer sinds de verzelfstandiging? Moest meer hout worden ingekocht om de leveringsverplichtingen na te komen? Zijn contracten afgesloten waarbij op voorhand bekend was dat Staatsbosbeheer niet over voldoende hout zou beschikken? Is de verzelfstandiging als excuus gebruikt om eigenstandig in hout te handelen?

De vraag is verder van wie het extra hout gekocht is. Is het afkomstig uit het binnenland of uit het buitenland? Heeft Staatsbosbeheer als ZBO hout gekocht van eigen dochters? Welke prijs is daarvoor betaald?

Voorafgaand aan de oprichting van de BV's heeft minister Van Aartsen destijds Verklaringen van geen bezwaar afgegeven. Gelet op uitspraken van de minister mag ervan worden uitgegaan dat vooraf grondig onderzoek is verricht naar mogelijke concurrentievervalsing en de kostendekkendheid van prijzen. Is de minister bereid om de Kamer inzage te verlenen in dat onderzoek?

Over de BV's die onder Staatsbosbeheer ressorteren stelt de heer Van den Brink verder de volgende vragen. Wist de minister vooraf wie directeur van de holding c.q. van de BV's zou worden? Vindt hij het goed dat deze posten bemand worden door ambtenaren van Staatsbosbeheer? Heeft een open sollicitatie plaatsgevonden voor deze posten? Is het de minister bekend dat volgens de inschrijving bij de Kamer van Koophandel deze directeurs «alleen/zelfstandig bevoegd» zijn? Hebben deze directeurs, als hoge ambtenaren van Staatsbosbeheer, niet te veel macht? Hoe worden zij gecontroleerd? Wat is hun inkomen? Hoe zijn hun inkomens opgebouwd?

De minister heeft nieuwe regelgeving aangekondigd om oneerlijke concurrentie door overheidsorganisaties te voorkomen. Is hij van mening dat er momenteel ruimte is voor oneerlijke concurrentie? Schaadt Staatsbosbeheer met de publieke rol de private sector? De minister heeft verder besloten om een taskforce in te stellen met afgevaardigden van het ministerie en Staatsbosbeheer. Enerzijds kan gezegd worden dat deze taskforce eerder ingesteld had moeten worden, voorafgaand aan de verzelfstandiging. Anderzijds is het goed dat de taskforce lering kan trekken uit de ervaringen van de afgelopen jaren. Wanneer wordt deze werkgroep gevormd? Hoe ziet de samenstelling eruit? Voor welke periode wordt de taskforce ingesteld en wat is de taakbeschrijving? Welke kosten zijn aan het instellen van deze werkgroep verbonden?

De werkgroep moet zich bezighouden met het ontwerpen van een juridisch en organisatorisch model om feitelijke belangenverstremgeling te voorkomen. Zelfs de schijn van belangenverstremgeling moet voorkomen worden. Ten slotte moet de werkgroep een bovengrens stellen aan de hoeveelheid ingekocht hout, bijvoorbeeld 2%. Bij het bestaan van de BV's zijn in het algemeen kanttekeningen te zetten. Wie draait er bijvoorbeeld op voor de tekortkomingen van de BV's? Mag Staatsbosbeheer als ZBO zaken doen met de eigen holding? Moet een grens worden gesteld aan het aantal BV's dat een ZBO in het leven kan roepen? Met andere woorden: in hoeverre kan de publieke zaak via een omweg geprivatiseerd worden?

Mevrouw **Kruijsen** (PvdA) herinnert eraan dat het doel van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer vermaatschappelijking was. Daarnaast moest een pluriforme financiering tot stand worden gebracht: Staatsbosbeheer mocht niet meer afhankelijk zijn van de financiering door het ministerie van LNV. Er zijn BV's opgericht voor de handel in hout zodat de schijn van oneigenlijke subsidiëring of concurrentievervalsing zou worden vermeden. De stappen die op dit punt gezet zijn, zijn positief. Het is te verwachten dat in het traject fouten worden gemaakt, maar daarvan kan geleerd worden. Uit de stukken blijkt dat de minister het proces goed in de gaten houdt en zonodig bijstuurt.

Vanuit de houtmarkt komen signalen dat private partijen benadeeld worden door de handel van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer was zich bij de verzelfstandiging bewust van het risico van oneerlijke concurrentie en heeft daarom bij de oprichting van de BV's, vijf jaar geleden, contact gehad met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De Kamer heeft niet de taak om vast te stellen of al dan niet sprake is van concurrentievervalsing. Die taak ligt bij de NMa. Uit de briefwisseling tussen Staatsbosbeheer en de NMa blijkt vooralsnog geen sprake te zijn van oneerlijke concurrentie.

#### **Antwoord van de minister**

De **minister** merkt op dat Staatsbosbeheer de grootste aanbieder van hout is op de nationale markt; 60% van het Nederlandse hout komt uit de bossen van Staatsbosbeheer. De houtverwerkende industrie koopt echter niet alleen hout in Nederland, maar ook in andere landen. Internationaal gezien is Staatsbosbeheer dus geen grote aanbieder. In de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer staan de taken en werkzaamheden van Staatsbosbeheer; deze komen neer op het doelmatig beheren van de natuur, waaronder de eigen bossen. De verkoop van hout is daarvan een belangrijk aspect, want met de inkomsten daaruit worden verschillende kosten gedekt. Het verkopen van hout tegen een goede prijs is in het belang van Staatsbosbeheer en dus in het belang van de belastingbetaler. Een en ander moet echter wel transparant zijn.

In beginsel handelt Staatsbosbeheer als publiek rechtspersoon niet in hout van derden. Inkoop van hout is alleen toegestaan om aan leveringsverplichtingen te voldoen. Door onvoorziene fluctuaties kan zich immers tijdelijk een tekort aan hout voordoen. Aan Staatsbosbeheer is aangegeven dat de inkoop niet boven een bepaald percentage van de eigen omzet mag komen. Over het exacte percentage moeten nog afspraken worden gemaakt. Met een bovengrens wordt oneerlijke concurrentie voorkomen omdat de organisatie dan minder gemakkelijk grootschalige langjarige contracten kan afsluiten. Staatsbosbeheer moet dan namelijk kunnen overzien of het toegezegde hout daadwerkelijk geleverd kan worden.

Aan het voornemen om nieuwe regels op te stellen om concurrentievervalsing te voorkomen mag niet de conclusie worden verbonden dat Staatsbosbeheer concurrentievervalsend werkt. In de brief van 12 februari

2004 van de ministers van Economische Zaken en Justitie en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing is aan de Kamer gemeld dat de huidige regels onduidelijk zijn en verbetering behoeven. De nieuwe regels zijn dus geplaatst in een algemeen kader, niet verbonden aan de specifieke situatie van Staatsbosbeheer. Het wetsvoorstel markt en overheid wordt verwacht voor de zomer van 2006.

In het rapport van PwC staat dat er mogelijk sprake is van concurrentievervalsing. In de brief van 13 oktober staat dat daarnaar een onderzoek wordt ingesteld door het ministerie van LNV. De BV's mogen geen personeel in dienst hebben. Zij huren daarom tegen marktconforme tarieven personeel in van Staatsbosbeheer. Desgevraagd bevestigt de minister dat hiermee de schijn van concurrentievervalsing in de hand kan worden gewerkt. Ook om die reden wordt nader onderzoek verricht, waarbij transparantie voorop staat.

Met de Raad van Toezicht is bepaald dat het normkostenstelsel verbeterd moet worden. Het model is zes jaar oud en moet worden gemoderniseerd. De volgende uitgangspunten worden daarbij gehanteerd. Ten eerste moeten de normkosten goed aansluiten op de outputindicatoren van de LNV-begroting, de zogenaamde «VBTB-indicatoren». Ten tweede moet het model transparant en eenvoudig zijn. Lastenverlichting wordt gerealiseerd door de verantwoording meer in evenwicht te brengen met de bijbehorende administratieve lasten. Ten derde wordt met een duurzaam systeem voor uitgavenallocatie meer efficiency bereikt. Om het model te herzien, wordt een taskforce ingesteld die onder leiding van een onafhankelijke voorzitter komt te staan.

De financiële afspraken en de wijze waarop daarover wordt gerapporteerd, staan in directe relatie tot de aansturingsrelatie. Commentaar op het normkostenstelsel is daarom van invloed op de aansturingsrelatie. Bij de rapportage van de taskforce, die voorzien is voor volgend jaar, kunnen de interne rapporten over het functioneren van het huidige normkostenstelsel worden betrokken. In de bijlage van de brief van 28 november 2005 staan de opdrachten voor de taskforce beschreven.

Het kabinet heeft in reactie op het rapport van de commissie-Kohnstamm besloten om in de komende jaren de ZBO's door te lichten. Staatsbosbeheer wordt daarin meegenomen. De in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer voorziene evaluatie is voorzien voor 2007. Doorlichting en evaluatie kunnen wellicht samenvallen.

De formele besluitvormingsmomenten voor het vervreemden van grond zijn duidelijk vastgelegd in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer en in het aansturingsprotocol. Publiekprivate samenwerking (PPS) is vrij nieuw en daarover zijn concrete afspraken gemaakt tussen LNV en Staatsbosbeheer. Bij het overwegen van concrete samenwerkingsovereenkomsten wordt LNV tijdig geïnformeerd over de ambities en de beslissingsmomenten. Als Staatsbosbeheer via rijksmiddelen betrokken is bij publiekprivate samenwerking, bijvoorbeeld door de inzet van gronden, dan is uitdrukkelijke instemming van LNV noodzakelijk. Deze afspraken worden verder uitgewerkt in een zakelijk beleidskader. Er moeten heldere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop wordt omgegaan met bestuurlijke en financiële risico's. Staatsbosbeheer is een aantal pilots gestart om meer inzicht te krijgen in de rol van de organisatie als groengebiedontwikkelaar en om meer ervaring op te doen met PPS. Eind volgend jaar worden de pilots geëvalueerd en wordt het beleidskader vastgesteld. De minister zegt toe dat de Kamer over de pilots wordt geïnformeerd en voorafgaand aan de vaststelling van het beleidskader wordt geïnformeerd over de richting waarin wordt gedacht.

Staatsbosbeheer en de Landschapswacht hebben afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in het Landschapsmanifest. Het Rijk voert in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied geen controle uit op afzonderlijke elementen maar houdt toezicht op landelijke schaal. De gebiedsinrichting is primair een taak van de provincie. Uit de klachten van burgers blijkt dat

de uitvoering van beheer betere communicatie vereist. Specifiek wordt binnenkort met het bestuur van het Drents-Friese Wold gesproken; daarbij wordt ook aandacht besteed aan het beleidskader vermaatschappelijking. De plannen zijn al een tijd geleden vastgesteld maar blijkbaar hebben burgers zich niet gerealiseerd wat de concrete betekenis daarvan was. Nu een en ander wordt uitgevoerd, komen er klachten. Hieruit kan worden opgemaakt dat burgers vanaf de planvorming moeten worden betrokken bij beheer. De minister benadrukt dat hij begrip heeft voor de opmerkingen van de burgers over het Drents-Friese Wold maar dat Staatsbosbeheer over het algemeen zeer goed werk verricht.

De rol die de Raad van Toezicht speelt, is vastgelegd in de wet. De Raad ziet toe op de werkzaamheden van de directie en geeft adviezen.

De kerndoelen van Staatsbosbeheer staan in artikel 3.1 van de wet. Deze zijn het vertrekpunt van de werkzaamheden van de taskforce.

Staatsbosbeheer is niet uitgesloten van cofinanciering. De organisatie deelt mee in het EU-programma Life. Verder wordt onverkort vastgehouden aan het streven naar 40% particulier natuurbeheer. In beginsel is het voor Staatsbeheer niet mogelijk om op een andere wijze meer financiering te verwerven dan als ZBO.

De DGL verzorgt bijna alle gebiedsinrichtingen. Op beperkte schaal gaat geld naar Staatsbosbeheer voor de inrichting van terreinen buiten landinrichting, ongeveer € 300 000 per jaar.

De directeur van Staatsbosbeheer is via een voordracht van de Raad van Toezicht aangesteld. De plaatsvervangend directeur is via een openbare sollicitatieprocedure geselecteerd en aangesteld. Hun macht is in de wet vastgelegd en wordt gecontroleerd door de Raad van Toezicht. Over het inkomen van de directeur wordt de Kamer schriftelijk geïnformeerd.

In het jaarverslag van Staatsbosbeheer staat hoeveel gebied in beheer is: 213 838 hectare. Daarvan is ongeveer 30 000 hectare in langdurend erfpacht en 20 000 tot 25 000 hectare in kortdurend erfpacht.

De vragen van de heer Van den Brink worden schriftelijk beantwoord.

### **Toezeggingen**

- De Kamer wordt schriftelijk geïnformeerd over het inkomen van de directeur.
- De Kamer ontvangt schriftelijk de antwoorden op de vragen van de heer Van den Brink.
- De Kamer wordt tijdig geïnformeerd over de pilots PPS in groengebiedontwikkeling en het beleidskader dat naar aanleiding daarvan wordt opgesteld.

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,  
Van der Sman