

Vergaderjaar 2013–2014

29 659

Evaluatie Staatsbosbeheer

Nr. 122

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2014

Staatsbosbeheer is de beheerder van groen erfgoed dat (inter)nationaal van waarde is en die vanaf zijn oprichting in 1899 met zijn terreinen dienstbaar is aan onze samenleving. In mijn brief van 17 oktober 2013 (Kamerstuk 29 659, nr. 120) heb ik u een brief toegezegd over de positionering van Staatsbosbeheer. Door middel van deze brief kom ik deze toezegging na.

Met deze brief geef ik invulling aan de passage in het regeerakkoord, waarin staat dat de positionering van Staatsbosbeheer wordt gezien om een grotere private betrokkenheid mogelijk te maken. Bovendien gaat de brief in op de afspraak uit het regeerakkoord dat voor alle natuurbeheerorganisaties geldt dat zij zoveel mogelijk eigen middelen moeten genereren.

Publieke organisatie

Mijn inzet op Staatsbosbeheer is er op gericht optimaal te zorgen voor de collectieve goederen die aan Staatsbosbeheer zijn toevertrouwd. De taken van Staatsbosbeheer zijn gericht op beheer en ontwikkeling van het kenmerkende groene erfgoed van Nederland met het oog op de vele belangrijke waarden die dit voor de samenleving vertegenwoordigt. De terreinen van Staatsbosbeheer vormen de nationale basisvoorziening natuur en recreatie. Van de Waddeneilanden en de Weerribben tot de duinen en langs de rivieren. De natuur van Staatsbosbeheer geldt als kenmerkend natuurlijk erfgoed van Nederland, vormt het Nederlandse potentieel voor internationale natuurparken, maakt Nederland aantrekkelijk om in te leven en te werken en draagt bij aan de economische vitaliteit. Bij landschap gaat het om het behoud en ontwikkelen van landschappen en objecten van nationale betekenis. Bij cultuurhistorie gaat het om (rijks)monumenten in de landschappelijke context van de beheerde gebieden. Bij recreatie gaat het om openstelling van de natuurgebieden en basisvoorzieningen voor wandelen en fietsen. Daarnaast wordt met inzet van de terreinen gericht bijgedragen aan nationale waterveiligheidsdoelstellingen (kust en grote rivieren), hout- en

biomassaproductie, natuureducatie, drinkwatervoorziening, regionale economie en sociale cohesie.

Waar in het verleden de nadruk lag op het beheren van de terreinen, wil ik een betere balans realiseren tussen «de drie B's»: beschermen, beleven en benutten. Dit houdt voor mij in: het beschermen van kwetsbare natuur, het benutten van minder kwetsbare natuurterreinen door het toestaan van meer maatschappelijke activiteiten en een grotere focus op de behoeftes van het publiek. Hiermee staat Staatsbosbeheer midden in de samenleving en vormen de terreinen van Staatsbosbeheer een belangrijke bijdrage aan het welzijn hiervan. Dat is voor mij een belangrijke reden om Staatsbosbeheer in het publieke domein te willen houden.

Het versterken van maatschappelijke betrokkenheid

Staatsbosbeheer streeft bij de invulling van zijn wettelijke taken naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak¹. Staatsbosbeheer heeft de afgelopen jaren al de nodige stappen gezet ten aanzien van het vergroten van de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke verbanden bij planvorming, bij beheer van zijn terreinen en bij andere activiteiten. Deze koers om meer publieke waarden te realiseren, wordt komende jaren verder uitgebouwd. Staatsbosbeheer pakt natuur- en landschapsopgaven op in regionale samenwerkingsverbanden met provincies, waterschappen, gemeenten en lokale gemeenschappen en werkt daarbij nu al samen met ruim 5000 boeren. In agrarische gebieden gaat Staatsbosbeheer intensiever samenwerken met het agrarische bedrijfsleven en de collectieven voor agrarisch natuurbeheer en andere terreinbeheerders, met het oog op de realisatie van grotere gebieden met natuur- en landschapswaarden.

Met zijn terreinen kan en wil Staatsbosbeheer ook bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke opgaven op het vlak van gezondheid en welzijn, educatie en resocialisatie. Met de reclassering zijn al in verschillende gebieden afspraken gemaakt over inzet van taakgestraften. Staatsbosbeheer werkt samen met ruim 50 zorginstellingen die onderdak of dagbesteding organiseren voor mensen met speciale behoeften. De afgelopen jaren heeft de organisatie duizenden maatschappelijke stageplaatsen aangeboden. Staatsbosbeheer zal deze sociaal maatschappelijke inzet verder uitbouwen door afspraken te maken met instellingen op die terreinen, met gemeenten en met specifieke doelgroepen, uitgaande van een adequate dekking van de kosten. Mede ter uitvoering van de motie Geurts/Dijkgraaf (Kamerstuk 33 400 XIII, nr. 88) bekijkt Staatsbosbeheer hoe meer mensen uit de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en andere mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op een zinvolle manier kunnen worden ingezet bij het werk van Staatsbosbeheer. Op dit moment gaat het om circa 600 mensen (Kamerstuk 29 817, nr. 129).

Maatschappelijk ondernemen

Mede als gevolg van teruglopende overheidsfinanciën vraagt het kabinet aan Staatsbosbeheer zelf meer budget te genereren. De Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer biedt ruimte voor commerciële activiteiten door overheidsinstellingen, binnen de kaders van de Mededingingswet (markt en overheid).

Bij de inschakeling van marktpartijen door Staatsbosbeheer is de Aanbestedingswet van toepassing en voor zover Staatsbosbeheer met

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

overheidsmiddelen aan derden financiële voordelen verschafft, geldt het staatssteunkader. Ondernemen is overigens niet nieuw voor Staatsbosbeheer. Momenteel wordt ongeveer 40 procent van de inkomsten van Staatsbosbeheer zelf verdiend.

Staatsbosbeheer zoekt, binnen de ruimte die de kaders van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer bieden, naar mogelijkheden voor verdere exploitatie van de objecten die het beheert. Daarmee worden de terreinen van Staatsbosbeheer op een betere wijze geïntegreerd in het maatschappelijk verkeer. Het gaat om het vinden van de juiste balans tussen beschermen, beleven en benutten. Maar altijd gericht op het in stand houden van het groene erfgoed van Nederland.

Het genereren van meer inkomsten uit de markt vergt tijd. Staatsbosbeheer streeft naar een jaarlijkse groei van het aandeel inkomsten uit de markt in de totale omzet, waarbij het maximaliseren van maatschappelijk rendement uitgangspunt blijft. Er liggen bijvoorbeeld mogelijkheden in de energiemarkt en in de vrijetijdsmarkt, waarvoor Staatsbosbeheer een deel van zijn terreinen kan benutten. Hierbij is het niet mijn bedoeling om Staatsbosbeheer te laten concurreren met goede-doelenorganisaties, maar om het mogelijk te maken dat financiële ondersteuning van projecten via stichtingen of fondsen met bijdragen vanuit het bedrijfsleven of derden mogelijk wordt. Dit onder dezelfde voorwaarden als andere terreinbeherende organisaties. Voorts kan Staatsbosbeheer strategisch portefeuillebeheer inzetten, met als uitgangspunt het in stand houden van het kapitaal in grond voor de rijksoverheid.

Staatsbosbeheer blijft vanuit het publieke domein opereren en zal daarnaast ook als zelfstandig rechtspersoon gebruik maken van de instrumenten die het burgerlijk recht biedt ten aanzien van het aangaan van overeenkomsten, het verrichten van zakenrechtelijke handelingen en deelname in of oprichting van rechtspersonen.

Sturing

Om Staatsbosbeheer in staat te stellen een nieuwe balans te vinden tussen bescherming, beleving en benutting van zijn terreinen acht ik het niet nodig de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer aan te passen, maar is het wel noodzakelijk de huidige sturingsafspraken te herzien. Staatsbosbeheer is een rechtspersoon met een wettelijke taak. Omdat de organisatie een rechtspersoon is die krachtens publiekrecht (bij wet) is ingesteld en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een Minister is Staatsbosbeheer volgens de Algemene wet bestuursrecht een zelfstandig bestuursorgaan. Ik ben niet voornemens om de wettelijke status van Staatsbosbeheer, als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), te wijzigen.

De commissie d'Hondt concludeerde in 2009 naar aanleiding van de evaluatie van Staatsbosbeheer dat alternatieven voor een andere positionering van Staatsbosbeheer niet verstandig of niet realistisch zijn en dat er nu sprake is van een subtiel evenwicht waarbij alle partijen hun rol zorgvuldig moeten spelen (Kamerstuk 29 659, nr. 40). Overeenkomstig het regeerakkoord heb ik opnieuw gekeken naar de positionering van Staatsbosbeheer, met het oog op het genereren van meer inkomsten uit de markt en verdere vermaatschappelijking. Om deze ambities te realiseren acht ik geen wijziging van de wettelijke status van Staatsbosbeheer nodig. De redenen waarom bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer voor de huidige status is gekozen, zijn nog steeds van toepassing.

Voor het vinden van een nieuwe balans tussen bescherming, beleving en benutting zal ik de huidige sturingsafspraken aanpassen. Met een nieuwe set van sturingsafspraken wordt ook invulling gegeven aan de rol die de provincies in het natuurbeleid hebben gekregen. Met de decentralisatie van het natuurbeleid en vervanging van de rijksbekostiging door gebruikmaking van de Subsidie voor Natuur en Landschap van de provincies vindt er minder rechtstreekse sturing door het Rijk plaats voor de beheerwerkzaamheden van Staatsbosbeheer. De wettelijke taak «het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van de haar toevertrouwde terreinen» is geborgd in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.

Bovendien wil ik met de nieuwe sturingsafspraken sturing geven aan de gewenste vermaatschappelijking en de opdracht die de organisatie krijgt om te ondernemen. Om de gezamenlijkheid te benadrukken werk ik samen met Staatsbosbeheer aan een convenant, dat invulling geeft aan de nieuwe werkafspraken. Met dit convenant en de daarin beschreven kaders houd ik voldoende mogelijkheden om mijn verantwoordelijkheid voor de continuïteit van Staatsbosbeheer en de borging van de publieke doelen overeenkomstig de kaders en ambities van het Rijk in te kunnen vullen.

Grond

Staatsbosbeheer streeft naar efficiencywinst en kwaliteitsverbetering van zijn terreinen (grotere eenheden) via herverkaveling, ruiling, ingebruikgeving, aan- en verkoop van terreinen. Staatsbosbeheer werkt constructief samen met de grote terreinbeheerders om, onder regie van de provincies, afspraken te maken over gecoördineerd beheer en bijdragen aan succesvolle gebiedsontwikkeling. Het draagt ook bij aan de slagkracht die Staatsbosbeheer nodig heeft om succesvol te kunnen opereren op de markt. De wettelijke bepalingen ten aanzien van verkoop (een beleidstoets door de Staatssecretaris van Economische Zaken en een financiële toets door de Minister van Financiën) blijven onverkort van kracht. In het genoemde convenant wil ik een algemeen kader afspreken met Staatsbosbeheer over ruiling en verkoop van terreinen.

Zoals u weet, heeft het vorige kabinet Staatsbosbeheer een inkomsten-taakstelling opgelegd van € 100 miljoen euro, verdeeld over de jaren 2013–2018. Aanvankelijk zou de taakstelling worden ingevuld door de verkoop van grond van Staatsbosbeheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur. Naar aanleiding van de evaluatie van de grondverkoop in Daarle (fase A) en overleggen hierover met uw Kamer heb ik u gemeld samen met Staatsbosbeheer te zoeken naar een alternatief pakket om deze taakstelling te realiseren (Kamerstuk 29 659, nr. 118). Randvoorwaarden daarbij zijn dat het bedrag van € 100 miljoen een gegeven is en dat de alternatieve invulling moet passen binnen mijn natuurbeleid. Zoals ook gemeld tijdens het algemeen overleg EHS op 1 oktober 2013 (Kamerstuk 30 825, nr. 207, p. 26) bestaat de alternatieve invulling, waartoe ik heb besloten en overeenstemming heb bereikt met Staatsbosbeheer, primair uit twee bronnen:

1. Opbrengsten uit verkoop BBL-gronden conform het natuurpact.
2. Opbrengsten uit verkoop erfpachtpercelen Wadden.

De komende maanden zal deze invulling nader worden vertaald in een verdeling over de jaren tot en met 2018. Deze zal ik verwerken in de eerste suppletoire begroting 2014 en in de begroting 2015. Ik ben verheugd hiermee een oplossing te hebben bereikt die zowel recht doet aan het belang van de financiële taakstelling als de inhoud van mijn natuurbeleid.

Conclusie

Staatsbosbeheer is een publieke organisatie, met als kerntaak de gebieden tot maatschappelijk nut te brengen. Hiertoe is een nadere invulling nodig van de balans tussen beschermen van de (inter)nationaal belangrijke topnatuur, het benutten van de terreinen voor meer marktactiviteiten en het versterken van de beleving door een toenemende focus op de samenleving. De natuur van Staatsbosbeheer geldt als kenmerkend natuurlijk erfgoed van Nederland, vormt het Nederlandse potentieel voor internationale natuurparken, maakt Nederland aantrekkelijk om in te leven en te werken en draagt bij aan de economische vitaliteit. Staatsbosbeheer blijft in het publieke domein. Niet privaat, wel aan de overheid gebonden, waarbij ik verantwoordelijk ben voor de continuïteit en het toezicht op de wettelijke taken van Staatsbosbeheer. Met een convenant dat ik met Staatsbosbeheer wil sluiten wil ik deze nieuwe positie en rol van Staatsbosbeheer bekrachtigen. Dit convenant biedt voor Staatsbosbeheer het kader voor de taakinvulling ten aanzien van mijn natuurambities en het betrekken van de samenleving hierbij. Bovendien worden in dit convenant afspraken gemaakt ten aanzien van de ruimte die Staatsbosbeheer heeft om te ondernemen. Hiermee wordt de basis gelegd voor een vernieuwd toekomstbestendig Staatsbosbeheer, dat midden in de samenleving staat.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema