

## **Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 juni 1997

- Paragraaf 1 Waarom extern verzelfstandigen; vermaatschappelijking
- Paragraaf 2 Ministeriële verantwoordelijkheid
- Paragraaf 3 De aansturingrelatie tussen Staatsbosbeheer en de minister van LNV
- Paragraaf 4 Vormgeving maatschappelijke participatie; raad van advies
- Paragraaf 5 ZBO discussie en Kaderwet
- Paragraaf 6 Concurrentievervalsing
- Paragraaf 7 Bijdrage LNV na verzelfstandiging
- Paragraaf 8 Overige opmerkingen

### **Paragraaf 1 Waarom extern verzelfstandigen; vermaatschappelijking**

De leden van de VVD-fractie vragen waarom externe verzelfstandiging leidt tot meer vermaatschappelijking van de organisatie. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de vermaatschappelijking, een hoofdreden voor externe verzelfstandiging, wel voldoende reden is om tot externe verzelfstandiging over te gaan. Zij wijzen daarbij op de alom geconstateerde verbeteringen in het functioneren van Staatsbosbeheer in de laatste jaren en de tevredenheid daarover. Tevens vragen deze leden zich af of externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer niet leidt tot een minder duidelijk onderscheid tussen Staatsbosbeheer en andere organisaties. Ware de specifieke taakstelling van Staatsbosbeheer niet meer gewaarborgd en niet duidelijker bij een interne verzelfstandiging, zo vragen deze leden zich af.

Een uitvoerende overheidsinstelling zoals Staatsbosbeheer dient haar positie in de samenleving te verstevigen en dient te komen tot het opbouwen en onderhouden van een sterkere relatie met burgers teneinde de taak op een maatschappelijk verantwoorde manier uit te kunnen oefenen. Immers, legitimiteit van een dergelijke organisatie is sterk verbonden met acceptatie, niet alleen door de politiek maar ook door de burger. Staatsbosbeheer zal de burger blijvend aan zich moeten binden en moeten kunnen binden. De burger zal zich met Staatsbosbeheer moeten kunnen vereenzelvigen.

De groeiende pluriformiteit, complexiteit en dynamiek van de samenleving leidt tot andere systemen van sturing en communicatie. Hiërarchische sturingsrelaties richten zich steeds meer op de hoofdlijnen en worden aangevuld met horizontale relaties waarbij partnerschap, zakelijke relaties en directe communicatie sleutelbegrippen zijn. Normen, waarden en besluiten komen in toenemende mate tot stand in publiek debat via de media. Een organisatie als Staatsbosbeheer werkt op landelijke, regionale en lokale schaal. Meningsvorming en standpuntbepaling zal niet alleen in nationaal debat en landelijke media plaatsvinden. Ook regionale en lokale discussies, zullen de uitvoering en detaillering van het landelijk beleid sturen. In zulke omstandigheden moet een organisatie ten volle in die discussies kunnen participeren, daarin een heldere en herkenbare rol spelen en kleur moeten bekennen.

Ook de toenemende externe aandacht voor efficiency, kwaliteit en toetsbaarheid van de publieke dienstverlening vraagt een vorm van verzelfstandiging waarbij een organisatie ten opzichte van de relevante omgeving een duidelijke eigen verantwoordelijkheid kan dragen, geschraagd door een herkenbare identiteit en een grote mate van aanspreekbaarheid. Dit geldt vanzelfsprekend voor de verantwoording naar de opdrachtgever. Maar evenzeer geldt dit voor de verantwoording naar en samenwerking met de burgers en de partners in het veld, de partijen die in de dagelijkse praktijk in aanraking komen met de organisatie. Vrijwilligers zullen zich eerder in willen zetten voor en binden aan een dienst met een eenduidige opdracht – terreinbeheer – dan voor een onderdeel van een ministerie met zijn veelzijdige en soms ook intern strijdige taakopdracht.

Mijns inziens zal Staatsbosbeheer extern verzelfstandigd beter kunnen opereren in het dagelijkse verkeer met zijn maatschappelijke omgeving.

Op dit punt heeft Staatsbosbeheer inderdaad veel bereikt in de aanloop naar de verzelfstandiging. Maar er valt vooral op het gebied van de maatschappelijke participatie rond de terreinen nog veel te verdienen. Een extern verzelfstandigd Staatsbosbeheer levert een betere uitgangspositie op om op dit punt te oogsten.

Een andere reden waarom ik externe verzelfstandiging belangrijk vind is de volgende. Staatsbosbeheer is in zijn huidige vorm ontstaan door de scheiding van uitvoering en beleid. De aangebrachte scheiding tussen beleidsdirecties van het Ministerie enerzijds en een uitvoerende dienst van hetzelfde ministerie anderzijds mag intern duidelijk zijn, in de praktijk blijkt dat hierover bij de omgeving verwarring bestaat. Staatsbosbeheer wordt tegen wil en dank geïdentificeerd met en vooral aangesproken op het beleid. Externe verzelfstandiging kan bijdragen aan het beëindigen van deze verwarring. Staatsbosbeheer kan dan duidelijk worden gepositioneerd als een zelfstandige dienst van de overheid met als kerntaak het beheer van de aan de dienst toevertrouwde terreinen op basis van door de overheid geformuleerd beleid op hoofdlijnen.

Ik deel de vrees niet dat het onderscheid tussen een extern verzelfstandigd Staatsbosbeheer en andere actoren in het landelijk gebied bij externe verzelfstandiging minder duidelijk zal zijn dan bij interne verzelfstandiging. Immers, Staatsbosbeheer blijft een orgaan van de overheid met als taakopdracht de door de samenleving aan de dienst toevertrouwde terreinen goed te beheren ten behoeve van die samenleving. Deze taakopdracht is zodanig eenduidig dat ik geen onduidelikheden verwacht. Het eerder genoemde kleur bekennen zal dan ook altijd gaan om het behartigen van de belangen van de aan Staatsbosbeheer toevertrouwde terreinen.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat sommigen de gekozen externe verzelfstandiging een bedreiging achten van de kerntaak van Staatsbosbeheer, te weten het beschermen van kwetsbare natuurwaarden.

Ik onderken de door deze leden gememoreerde mogelijke bedreiging niet. Het ontwikkelde systeem van prestatieafspraken en de verantwoording daarover geeft naar mijn mening voldoende waarborgen. Voor zover de CDA-fractie doelt op de maatschappelijke participatie merk ik op dat zij niet zover kan gaan dat daarmee de uitvoering van kerntaken onder druk komt te staan in de door het CDA bedoelde zin.

## **Paragraaf 2 Ministeriële verantwoordelijkheid**

Het is de leden van de fractie van D66 opgevallen dat de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt geeft van een bijzondere opvatting over het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. Gemotiveerd wordt dat de externe verzelfstandiging is gericht op een versterking van de aansturing van Staatsbosbeheer. Dit wekt de suggestie, aldus deze leden, dat naar mate een dienst dichter bij de minister is gepositioneerd, hij minder goed inhoud kan geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Deze leden vragen tegen deze achtergrond nog eens aan te geven in hoeverre de huidige aansturing tekort schiet en in hoeverre de huidige praktijk problemen oplevert op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de huidige situatie, waarin Staatsbosbeheer onderdeel uitmaakt van het departement van LNV is de minister volledig verantwoordelijk voor zowel de output van de dienst als voor de interne bedrijfsvoering. Doordat in die situatie beleid en uitvoering door elkaar heen liepen, ontbrak het de minister aan instrumenten om die verantwoordelijkheid ook voldoende waar te maken. De voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft geleid tot een duidelijke scheiding van beleid en uitvoering en heeft gewerkt als katalisator in het denken over duidelijke sturingsinstrumenten voor de minister.

Nadat de dienst extern is verzelfstandigd dient de minister zekerheid te hebben dat zijn beleid wordt uitgevoerd. Dit betekent dat hij expliciete instrumenten in handen moet hebben om de dienst in de door hem gewenste richting te sturen. In de horizontale sfeer heeft hij deze instrumenten door de afspraken die hij met Staatsbosbeheer maakt over de te realiseren doeltypen en de daarbij behorende normkosten. In de verticale sfeer heeft de minister een aantal bevoegdheden waarmee hij in de interne bedrijfsvoering kan ingrijpen, bijvoorbeeld indien de continuïteit van de organisatie in gevaar mocht komen. Door deze constructie mag de ministeriële verantwoordelijkheid formeel misschien wel worden ingeperkt, materieel neemt hij toe ten opzichte van de tot voor kort bestaande situatie waarin de sturingsinstrumenten nog niet waren ontwikkeld.

De leden van de D66-fractie hebben in dit verband ook nog de vraag gesteld welke voordelen externe verzelfstandiging biedt ten opzichte van interne verzelfstandiging als het gaat om het inhoud geven aan het begrip ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor de aansturing van Staatsbosbeheer maakt het niet meteen uit of was gekozen voor interne of externe verzelfstandiging. Bij interne verzelfstandiging blijft Staatsbosbeheer echter onderdeel van het departement. Vanwege de in het bovenstaande gemotiveerde noodzaak tot vermaatschappelijking is gekozen voor externe verzelfstandiging.

### **Paragraaf 3 De aansturingrelatie tussen Staatsbosbeheer en de Minister van LNV**

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoeveel ambtenaren er in de nieuwe situatie worden belast met het toezicht op Staatsbosbeheer, teneinde de minister voldoende te equiperen om volledig politiek aanspreekbaar te blijven voor het beleid voor de afgesproken beleidsonderdelen.

Het onderhavige wetsvoorstel gaat uit van twee soorten van aansturing: de horizontale en de verticale aansturing. De horizontale aansturing betreft de afspraken die de minister ieder jaar met Staatsbosbeheer zal maken ten aanzien van het te voeren beheer. Hierin wordt de beheersoutput van Staatsbosbeheer geregeld. De verticale aansturing heeft betrekking op het toezicht dat de minister uitoefent op de interne bedrijfsvoering.

Uitgangspunt bij de verticale aansturing is dat de minister geen speciale bemoeienis heeft met de interne bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer. Daar ligt vooral een taak weggelegd voor de raad van toezicht, die toeziet op de werkzaamheden van de directeur en hem met raad en daad terzijde staat. De ambtelijke inspanning bij het kerndepartement zal dus vooral liggen op het vlak van de horizontale aansturing, met de daarbij behorende systematiek van (sub)doeltypen en normkosten. Staatsbosbeheer zal jaarlijks over zijn beheersprestaties een geobjectiveerde en daardoor meetbare verantwoording afleggen. Zonodig kan deze door een externe audit worden geverifieerd.

### **Paragraaf 4 Vormgeving maatschappelijke participatie; raad van advies**

De leden van de VVD fractie stellen de vraag of er vertegenwoordigers van de provincies in de raad van toezicht of de raad van advies zullen worden opgenomen. Verder vragen de leden van de VVD-fractie of de rondhoutindustrie ook in de raad van advies wordt opgenomen.

Tevens vragen zij hoe Staatsbosbeheer in de regio in contact treedt met relevante actoren.

Over de relatie tussen Staatsbosbeheer en de provincies is ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede kamer reeds het nodige te doen geweest. De provincies zijn betrokken bij Staatsbosbeheer voorzover het de functietoekenning van terreinen betreft en overigens bij de realisering van de beheersdoelstellingen in het terrein. De raad van toezicht zal gezien zijn toezichthoudende rol zodanig worden samengesteld dat naast deskundigheid op het gebied van de algemene bedrijfsvoering ook deskundigheid op het gebied van politieke en bestuurlijke verhoudingen is vertegenwoordigd. Om hun onafhankelijkheid te garanderen zullen deze deskundigen op persoonlijke titel worden benoemd. Om die reden zie ik geen plaats voor de provincies in de op mijn voordracht bij Koninklijk besluit te benoemen raad van toezicht.

De raad van toezicht is bevoegd tot het benoemen van de leden van de raad van advies. De raad van advies is het klankbord voor de directeur waarin de opvattingen van de bij het beheer door Staatsbosbeheer betrokken maatschappelijke geledingen tot uitgang komen. Op basis van artikel 10 van het wetsvoorstel gelden twee harde voorwaarden. Zo dienen de verschillende belangen van de gebruikers van de door Staatsbosbeheer beheerde objecten op evenwichtige wijze te zijn vertegenwoordigd en dient recht te worden gedaan aan de in artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel opgenomen waarden. Voorbeelden

daarvan zijn de natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke en recreatieve waarden. Het behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van de raad van toezicht te bepalen of gegeven de randvoorwaarden in de raad van advies plaats is voor de provincies. Ditzelfde geldt voor de rondhoutindustrie.

Voor wat betreft de vraag over hoe Staatsbosbeheer in contact treedt met de diverse actoren merk ik het volgende op.

Staatsbosbeheer heeft een ontwikkeling in gang gezet waarbij op objectniveau participatie van gebruikers en belanghebbenden is geïntroduceerd. Daarbij vindt overleg, bijv. met gemeenten en provincies bij het planningsgedeelte van het beheer, maar ook bij feitelijke handelingen al naar gelang het onderwerp, met regelmaat plaats. Staatsbosbeheer wil zijn omgeving kennen en weet dat draagvlak een belangrijke stap is op weg naar succesvol beheer. Staatsbosbeheer zoekt de publiciteit en maakt de diverse voornemens ten aanzien van het beheer op die wijze bekend. Draagvlak ontstaat niet alleen door de omgeving op de hoogte te stellen van wat Staatsbosbeheer gaat doen, maar ook – met name – door de omgekeerde weg namelijk dat Staatsbosbeheer weet wat zijn klanten en hun wensen zijn om daar dan zo goed als mogelijk is rekening mee te kunnen houden in het daadwerkelijke beheer. Gebruikers zullen dan ook nadrukkelijk worden uitgenodigd hun wensen te uiten. Staatsbosbeheer zal niet alleen meer met deze wensen rekening houden maar deze ook uitdragen, ook in relatie tot de minister.

Omdat de situatie zowel qua beheer als qua gesprekspartners sterk verschilt is op objectniveau een grote mate van diversiteit in overlegstructuren aanwezig. De ervaringen met dergelijke op de feitelijke situatie toegesneden overlegstructuren zijn positief.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe bij eventuele spanningen tussen de raad van advies en de raad van toezicht wordt gehandeld.

In dat verband wil ik allereerst wijzen op de verschillen in taken tussen de raad van toezicht en de raad van advies. De laatste is een gebruikersraad die de directeur, binnen de taakopdracht van Staatsbosbeheer, gevraagd en ongevraagd kan adviseren, om zodoende de taakuitoefening van de directeur te doen aansluiten bij de wensen en inzichten van de gebruikers van de door Staatsbosbeheer beheerde objecten.

Voor de raad van toezicht geldt dat deze het karakter heeft van een raad van commissarissen bij een vennootschap. De raad van toezicht heeft een aantal bij de wet geregelde bevoegdheden ten aanzien van de goedkeuring van besluiten van de directeur, die de vitale onderdelen van het bedrijfsbeleid bevatten. Voor de bevoegdheden van de raad van toezicht verwijs ik naar artikel 8 van het wetsvoorstel, waarin onder meer staat dat het jaarplan de goedkeuring van de raad van toezicht behoeft.

Gezien de genoemde verschillen in taken tussen de twee door de leden van de VVD-fractie genoemde organen, zie ik de door deze leden gevreesde spanningen niet optreden. Gezien hun fundamenteel verschillende positie zullen zij zich niet op elkaars terrein kunnen begeven.

## **Paragraaf 5 ZBO discussie en Kaderwet**

De leden van de CDA-fractie uiten hun twijfels over de duiding van deze operatie tegen de achtergrond van het ontbreken van de met klem gevraagde Kaderwet voor zbo's. Bovendien, zo merken deze leden op, bestaat er kritiek in kringen van het bestuursrecht, dat niet is voldaan aan de criteria zoals die zijn geformuleerd voor externe verzelfstandiging. Waarom, zo vragen zij zich tot slot af, is voor wat de keuze voor de zbo-vorm betreft niet gekozen voor het stand-still principe.

Voor wat de vraag betreft of het wetsvoorstel voldoet aan de criteria voor externe verzelfstandiging en de rol van een Kaderwet daarin merk ik het volgende op:

Als gevolg van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de zelfstandige bestuursorganen en het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van dat rapport, zijn de aanwijzingen voor de wetgeving in september 1996 aangevuld met een paragraaf inzake zelfstandige bestuursorganen. Deze aanwijzingen regelen de aansturingsrelatie tussen de minister en onder hem ressorterende zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Op advies van de Raad van State is het wetsvoorstel doorgelicht op de in het voorjaar van 1995 uitgebrachte concept-aanwijzingen. Het wetsvoorstel is daarmee volledig in overeenstemming gebracht.

Vermeldenswaard is dat reeds in 1993, derhalve in een vroegtijdig stadium, contact is geweest met de Algemene Rekenkamer. In het advies van destijds op het concept-wetsvoorstel gaf de Algemene Rekenkamer aan geen bezwaar te hebben tegen de voorgenomen vorm van verzelfstandiging.

Blijft over de vraag of de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer vanuit de zgn. entreevoorwaarden van artikel 124c, onderdeel c, van de aanwijzingen kan worden gemotiveerd. Dit artikel bepaalt dat een zbo in het leven kan worden geroepen, indien participatie van maatschappelijke organisaties, in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak, bijzonder aangewezen moet worden geacht. De reden om Staatsbosbeheer buiten het departement van LNV te positioneren is gelegen in het feit, dat Staatsbosbeheer van een ambtelijke dienst moet worden gevormd tot een publieksorganisatie die midden in het maatschappelijk veld staat. In bijvoorbeeld de agentschapsvorm zou dit veel minder goed lukken, omdat in die vorm Staatsbosbeheer toch vooral als een onderdeel van het kerndepartement van LNV wordt gezien.

Waar artikel 124c, onderdeel c, dus vooral op doelt is dat de bestuurstaak – zijnde de uitvoering van de wettelijke en door de minister nader geëxpliciteerde taakopdracht – alleen kan worden uitgeoefend, indien betrokken maatschappelijke geledingen daarop direct invloed kunnen uitoefenen. Met de instelling van de Raad van advies is dit verzekerd. Staatsbosbeheer moet naar de letter genomen wel als zbo worden aangemerkt, maar beschikt feitelijk niet over publiekrechtelijke instrumenten. Het geeft bijvoorbeeld geen vergunningen af en verstrekt ook geen subsidies. De bestuurstaak van Staatsbosbeheer komt er in essentie op neer dat Staatsbosbeheer het algemeen geformuleerde Rijksbeleid op een feitelijke wijze doorvertaalt naar maatregelen in het terrein. Juist bij deze vertaalslag worden burgers ingeschakeld.

In het kader van de vraag of het wetsvoorstel wel aan de zbo-aanwijzingen voldoet, moge ik wijzen op het verslag dd. 5 februari 1997 van de Commissies voor de Rijksuitgaven en van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer betreffende zbo-problematiek. Op de vraag aan de Minister van Binnenlandse Zaken, hoe hij aankijkt tegen de recente voornemens om zbo's in te stellen antwoordt deze dat hij tevreden is over de wijze waarop in dat kader met de aanwijzingen inzake zbo's is rekening gehouden.

De Tweede Kamer heeft ook bij de recente motie Scheltema-de Nie (Kamerstukken II, 1996/97, 25 268, nr. 4) gevraagd om een Kaderwet zbo's. Het Kabinet, dat in het kader van de doorlichtingoperatie had besloten de voorbereiding van een kaderwet voorlopig uit te stellen in afwachting van de resultaten van de inmiddels bij de departementen in gang gezette hersteloperatie, beraadt zich nog op de uitvoering van deze motie. In het

licht van deze voorgeschiedenis en gezien mijn streven naar verzelfstandiging van Staatsbosbeheer per 1 januari 1998, ben ik van mening dat op de eventuele invoering van een kaderwet niet kan worden gewacht. Mocht het er toch van komen, en mocht onverhoopt blijken dat het wetsvoorstel op gespannen voet zou staan met zo'n kaderwet, dan zal ik uiteraard de dan benodigde aanpassingen plegen.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie nog of het feit, dat de verzelfstandiging Staatsbosbeheer een publiekrechtelijke status geeft, terwijl de minister de afwezigheid van particulieren in het bestuur beargumenteert met de afwezigheid van publiekrechtelijke bevoegdheden, niet de verwarring onderstreept over de abo-status van Staatsbosbeheer. Ware het niet beter zo vragen deze leden om te volstaan met een soort agentschap.

In het bovenstaande heb ik de keuze voor een extra verzelfstandiging voor Staatsbosbeheer uiteengezet. Door externe verzelfstandiging wordt Staatsbosbeheer een bestuursorgaan dat niet onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid valt. Hiermee wordt Staatsbosbeheer een zbo. Hoewel Staatsbosbeheer, gezien de definitie in de Algemene Wet Bestuursrecht, als bestuursorgaan is te kwalificeren oefent het feitelijk geen bestuurstaken uit. Van besturen in de zin dat Staatsbosbeheer ten aanzien van de burgers bindende besluiten neemt is geen sprake. Wat Staatsbosbeheer doet, is zorgdragen voor de feitelijke doorvertaling van het natuurbeleid van de minister in het veld.

#### **Paragraaf 6 concurrentievervalsing**

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen naar de concurrentieverhoudingen. Is oneerlijke concurrentie ten opzichte van particuliere ondernemingen op de binnenlandse markt en in het buitenland alsmede bij de gunning van werk voldoende uitgesloten, zo vragen zij zich af. En, zo vragen zij, zal de concurrentie met particuliere terreinbeheerders niet toenemen? Bestaat in dit verband niet het gevaar van oneigenlijke concurrentie op de markt van fondswerving?

Terecht wordt er de laatste jaren meer aandacht gevraagd voor mogelijke concurrentievervalsing als gevolg van marktactiviteiten door overheidsinstellingen. Het is daarom dat in het wetsvoorstel het verrichten door Staatsbosbeheer van andere activiteiten dan die welke rechtstreeks voortvloeien uit de wettelijke taken, zoals vastgelegd in het eerste en tweede lid van artikel 3, aan stringente beperkingen is onderworpen. Allereerst is in het wetsvoorstel zelf een aantal materiële eisen opgenomen waaraan dergelijke activiteiten moeten voldoen. Zo dient er een duidelijke samenhang te bestaan met de kernactiviteiten van Staatsbosbeheer, er mag geen sprake zijn van concurrentievervalsing en de activiteiten dienen tenminste tegen kostendekkende prijzen te worden verricht. Van dit laatste zal onder meer moeten blijken door middel van een gescheiden kostenadministratie. Mocht er over de toerekening van kosten toch onduidelijkheid bestaan, dan voorziet het wetsvoorstel zelfs in de mogelijkheid dergelijke activiteiten in een aparte rechtspersoon onder te brengen, teneinde iedere kostenvermenging uit te sluiten (artikel 8, tweede lid, onder f). Voorts wijs ik er op dat Staatsbosbeheer dergelijke activiteiten alleen maar kan entameren nadat de minister daartoe voorafgaand een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven (artikel 8, derde lid). Aan een dergelijke verklaring kunnen uiteraard naar gelang het geval, nadere voorwaarden worden gesteld. Overigens betaalt Staatsbosbeheer ook nu al BTW en zal Staatsbosbeheer voor wat betreft andere activiteiten dan die welke rechtstreeks voortvloeien uit de wettelijk opgedragen taken, in de heffing van de vennootschapsbelasting kunnen worden betrokken. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting dienaangaande

verwijs ik naar hoofdstuk 6, paragraaf 3, van de memorie van toelichting. Voor een goed begrip memoreer ik dat Staatsbosbeheer ook na verzelfstandiging aan de mede op Europese Richtlijnen gebaseerde regelgeving inzake aanbestedingen gebonden zal zijn evenals dat thans in de niet verzelfstandigde situatie het geval is.

Voor wat betreft de concurrentie met particuliere terreinbeheerders het volgende. Naast pluriformiteit in het beheer, acht ik een gezonde wedijver tussen de overigens goed samenwerkende terreinbeheerders alleen maar toe te juichen. Wel vind ik dat bij de aankoop van gronden prijsopdrijving en versnippering in beheer moeten worden voorkomen. In dit verband acht ik instrumenten als de eerstgegadigdenkaart per provincie en het werken met één aankoopinstantie, zijnde het Bureau Beheer Landbouwgronden, een groot goed.

Meer in het bijzonder met betrekking tot concurrentie op het vlak van financieringsbronnen en fondswerving merk ik het volgende op. Sinds jaar en dag is het zo dat de particuliere terreinbeheerders niet alleen door middel van particuliere bronnen worden gefinancierd, maar tevens uit de staatsruif eten. Ik doel hiermee op de aankoopsubsidies en beheerbijdragen aan deze instellingen. In die zin bestaat er dan ook al jaren concurrentie bij de financiering. Voorts zou ik er grote moeite mee hebben indien Staatsbosbeheer louter vanwege het feit dat het een overheidslichaam is en blijft, uitsluitend op publieke financiering zou zijn aangewezen. Ik acht dat ook in strijd met het door het kabinet de afgelopen jaren gevoerde beleid. Ik noem in dit verband de ontwikkelingen rond publieke private samenwerking (PPS) en wijs erop dat het Groenfonds ook nadrukkelijk is opgericht ten behoeve van Staatsbosbeheer.

Dit alles neemt niet weg dat Staatsbosbeheer geen ledenorganisatie moet worden, maar er juist voor alle burgers moet zijn om zo het openbare karakter te behouden. Reeds om deze reden acht ik ledenfinanciering niet opportuun, nog daargelaten de vraag hoe leeg de vijver is gevist in dit opzicht. Wanneer ik zeg dat Staatsbosbeheer voor de uitoefening van zijn taak een achterban nodig heeft, doel ik daarmee dan ook niet zozeer op een betalende achterband, maar op burgers die zich betrokken voelen bij het werk en het wel en wee van de organisatie. Staatsbosbeheer kan eenvoudigweg zijn taak niet meer naar behoren vervullen zonder de actieve betrokkenheid van de burgers wier leefomgeving wordt beheerd.

### **Paragraaf 7 Bijdrage LNV na verzelfstandiging**

De leden van de VVD-fractie willen een inzicht en analyse van de kosten van het verzelfstandigd Staatsbosbeheer voor de verschillende kostenposten e.e.a. ter vergelijking met de huidige situatie. In het verlengde daarvan stelt deze fractie de vraag of de bijdrage van LNV aan het nieuwe Staatsbosbeheer in de toekomst structureel lager komt te liggen.

Ik versta de vraag aldus dat een totaalbeeld gevraagd wordt van de prognose van de ontwikkeling van de kosten bij Staatsbosbeheer indien Staatsbosbeheer straks verzelfstandigd is.

Een van de doelstellingen van de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is het leveren van een beter produkt tegen lagere kosten voor de overheid. Dit wordt o.a. gerealiseerd door een verbetering van de efficiency en effectiviteit van het beheer alsmede door de verhoging van het inkomstengenerend vermogen. Hoe groot het effect van de efficiencyverbetering en de inkomstenvermeerdering zal zijn, valt thans nog niet exact in te schatten. Wel is duidelijk dat dit effect van zodanige omvang zal zijn dat daarmee de meerkosten van de verzelfstandiging (verzeke-



ringen e.d.) door Staatsbosbeheer zelf inverdiend kunnen worden en dat daarenboven de bijdrage per ha van LNV aan Staatsbosbeheer structureel lager zal worden. Een en ander gerelateerd aan het prijspeil van heden en uiteraard bij een op zijn minst gelijk niveau van door de minister van LNV gewenste doelstellingsrealisatie.

Ik wijs wellicht ten overvloede op hetgeen in het wetsvoorstel in artikel 17 is opgenomen. Tenminste jaarlijks voer ik met Staatsbosbeheer overleg over o.a. de door mij ten laste van de begroting van het ministerie van LNV aan Staatsbosbeheer ter beschikking te stellen geldmiddelen, waarbij ik mij baseer op de door mij vast te stellen normkosten. De resultaten van dat overleg voeg ik evenals de jaarrapportage betreffende de realisatie van de in dat overleg afgesproken prestaties bij bij de rijksbegroting die aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Alsdan krijgen de beide kamers der Staten-Generaal ook inzicht in de ontwikkeling van het kostenniveau bij het verzelfstandigd Staatsbosbeheer.

### **Paragraaf 8 Overige opmerkingen**

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat er gebeurt als Staatsbosbeheer leningen opneemt en vervolgens de kapitaalslasten niet kan voldoen. Springt de Staat dan bij of behoort faillissement tot de mogelijkheden?

Staatsbosbeheer is niet bevoegd leningen op te nemen anders dan ter overbrugging van tijdelijke kastekorten. Dan heeft Staatsbosbeheer de mogelijkheid bij een kredietinstelling tijdelijke kredieten in rekening-courant op te nemen. Dit is geheel in lijn met de rapportage «Verantwoord Verzelfstandigen» van de commissie Sint. In de memorie van toelichting is aangegeven dat voor wat de tijdelijkheid betreft gedacht wordt aan een periode van circa drie maanden.

Gezien het stelsel van financiering van Staatsbosbeheer zal het bijspringen van de Staat noch een faillissement aan de orde kunnen zijn.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen