

## Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer)

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ <sup>1</sup>

Vastgesteld 19 juni 1997

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

Na de uitvoerige behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer hadden de leden van de **VVD**-fractie toch nog enkele vragen.

Het bedrijfsleven vreest dat door de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (SBB) de concurrentie tussen particuliere beheerders en de marktsector zal toenemen. Zijn hiervoor inderdaad gegronde redenen aanwezig? Zo neen, waarom niet?

Waarom leidt interne verzelfstandiging van SBB tot meer vermaatschappelijking van de organisatie?

Hoeveel ambtenaren worden in de nieuwe situatie met het toezicht op SBB belast, teneinde de minister voldoende te equiperen om volledig politiek aanspreekbaar te blijven voor het beleid op de afgesproken beleidsonderdelen?

Hoe wordt bij eventuele spanningen tussen de Raad van Advies en de Raad van Beheer gehandeld?

Hoe treedt SBB in de regio in contact met relevante actoren?

Worden in verband met de rol van de provincies bij het beleid ook vertegenwoordigers van de provincies opgenomen in de Raad van Beheer of de Raad van Advies?

Wordt de rondhoutindustrie ook in de Raad van Advies opgenomen?

De leden van de **VVD**-fractie vroegen om inzicht in en analyse van de kosten van het verzelfstandigde SBB voor de verschillende kostenposten e.a.a. ter vergelijking met de huidige situatie. Wordt de bijdrage van het ministerie van LNV aan het nieuwe SBB in de toekomst structureel lager?

De leden van de **CDA**-fractie memoreerden dat het hier volgens de Tweede Kamer gaat «om het belangrijkste wetsvoorstel op bestuurlijk gebied, dat de minister in zijn portefeuille heeft». Het gaat inderdaad om de verzelfstandiging van een zeer gewaardeerde Dienst met een traditie van bijna een eeuw; het gaat om de overdracht van 215 000 ha grond aan een nieuwe rechtspersoonlijkheid, het gaat om een jaarlijkse subsidie-toekenning van een kwart miljard gulden.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Pit (PvdA), Holdijk (SGP), Zijlstra (PvdA), Braks (CDA) (voorzitter), Van Gennip (CDA), Pitstra (GL), Luimstra-Albeda (CDA), Lodewijks (VVD), Varekamp (VVD), Van Heukelum (VVD), Hessing (D66).

Nadat de Tweede Kamer er ruim 14 maanden voor heeft genomen, wordt de Eerste Kamer gevraagd deze ook met bestuursrechtelijk ingewikkelde aspecten beklede materie (instelling van een ZBO, Zelfstandig Bestuursorgaan) binnen een maand af te handelen. Niet-afhandeling voor 1 juli zou betekenen, dat de voorziene verzelfstandiging per 1 januari a.s. in gevaar zou komen. Dit wordt verder overigens nergens toegelicht, maar wel wordt in het gehele behandelingstraject regelmatig het argument gebruikt, dat een proces, dat al tien jaren loopt, in feite toch niet mag worden teruggedraaid en dat aan de onzekerheid van het personeel snel een einde dient te worden gemaakt. Er bestaan twijfels over de noodzaak van deze vorm van verzelfstandiging, over de nieuwe positie van het Staatsbosbeheer na verzelfstandiging, over de maatschappelijke participatie, en «last but not least» over de plaatsing van deze operatie tegen het ontbreken van de met klem gevraagde Kaderwet voor Zelfstandige Bestuursorganen (na de zeer forse kritiek van de Rekenkamer op de wildgroei en ongestructureerde aanpak van de stichting van ZBO's).

Uit de samenleving komen kritische geluiden. Sommigen achten de gekozen externe verzelfstandiging een bedreiging van de kerntaak van SBB, te weten het beschermen van kwetsbare natuurwaarden; anderen vrezen oneigenlijke concurrentie, hetzij op de markt van de fondswerving, hetzij bij de gunning van werk. Uit kringen van het bestuursrecht komt kritiek, dat niet voldaan is aan de criteria zoals die geformuleerd zijn voor externe verzelfstandiging.

Vanuit de Tweede Kamer is herhaaldelijk en Kamerbreed aangedrongen (recentelijk nog met de motie-Scheltema) op een Kaderwet voor ABO's. Dit naar aanleiding van het rapport Rekenkamer. Ook is aangedrongen op een mede-ondertekening van zulke voorstellen door de minister van Binnenlandse Zaken. Met een beroep op het al zo lang lopende proces en een verwijzing naar het voldoen aan de criteria voor verzelfstandiging van de commissie-Sint is aangedrongen om vooruitlopend op een eventuele Kaderwet dit voorstel goed te keuren.

Een eerste vraag is dan, of er werkelijk zulke dringende redenen zijn om een zo belangrijke operatie uit te voeren zonder die nadrukkelijk in een overeengekomen algemeen kader te zetten.

Het ook door de Tweede Kamer bepleite «stand still»-principe ten aanzien van ZBO's had naar de mening van deze leden hier gehandhaafd moeten worden.

Er zijn drie mogelijkheden om het Staatsbosbeheer de kennelijk noodzakelijke zelfstandige positie te laten innemen:

- volledige privatisering: dit is medio jaren tachtig overwogen, in de vorm van een NV, waarvan de aandelen verkocht zouden worden;
- interne verzelfstandiging: dit was een vorm, waarnaar de sympathie van velen uitging. Conform bijvoorbeeld de Belastingdienst. Dat maakt in de opvatting van de leden van de CDA-fractie het onderscheid het meest duidelijk tussen deze staatstaak, de positie van vrijwillige natuurbeschermingsorganisaties, het agrarisch natuurbeheer, en de aannemingsmaatschappijen;
- externe verzelfstandiging: de nu gekozen vorm.

De vraag kan nu gesteld worden, of de vorm van interne verzelfstandiging (instelling agentschap) eigenlijk hier niet de voorkeur verdient. De alom geconstateerde verbeteringen in functioneren van SBB in de laatste jaren en de tevredenheid daarover zijn bereikt op basis van een vorm van interne verzelfstandiging. De opmerking, dat die resultaten alleen konden worden bereikt, omdat er een perspectief was van externe verzelfstandiging overtuigen niet, als gekeken wordt naar wat binnen de formule van interne verzelfstandiging in dit geval en elders kan worden bereikt.

De opmerking, dat het comptabel systeem een belemmering vormt voor een efficiënt functioneren overtuigt ook niet helemaal (verplichtingen-kasstelsel versus baten-lastenstelsel). Ook andere overheidsdiensten, die bijvoorbeeld investerings- en beheerstaken hebben, moeten binnen het vigerende comptabel systeem functioneren, en slagen daarin. In elk geval is bij het agentschap een zgn. commerciële administratie mogelijk.

Waar de minister grotere «efficiency» aanvoert als argument, menen wij, dat die ook zonder externe verzelfstandiging te behalen valt, zeker nu de ambtelijke status van de medewerkers gehandhaafd blijft.

De mogelijkheid van politieke aansturing vereist bij interne verzelfstandiging niet zulke ingewikkelde formules («horizontale aansturing, verticale aansturing») als bij externe verzelfstandiging, terwijl de vrees, dat SBB een staat in de staat zou worden en niet wil luisteren naar particulieren en lagere overheden, minder grond zal krijgen. Als naar de meetlat wordt gekeken voor externe privatisering, blijft dan eigenlijk alleen de participatiemogelijkheid van belanghebbenden over. Maar daar wil de minister maar bescheiden aan toegeven en particuliere organisaties niet, zoals de criteria luiden, toelaten tot het feitelijk bestuur, maar in een raad van advies. De belangrijkste twijfel bij de leden hier aan het woord is echter gelegen in de meer recente ontwikkelingen in de wereld van natuurbescherming en landschapsbehoud.

In de afgelopen tien jaren hebben we een mondiaal gezien unieke uitgroei kunnen constateren in ons land in middelen en ledental van organisaties op dit terrein. Deze organisaties hebben vele tienduizenden hectaren in bezit en beheer. Tegelijkertijd laat zich een opkomst van interesse voor en waardering van het agrarisch natuurbeheer zien. En niet op de laatste plaats is de specialisatie terzake van natuurbeheer en landschapsonderhoud van grotere en kleinere ondernemers toegenomen.

Voor elk van die categorieën is een eigen gewaardeerde plaats. De SBB is daarbij om meerdere redenen onmisbaar, maar heeft een eigen unieke functie en opdracht.

De externe verzelfstandiging maakt het onderscheid minder duidelijk, zeker als de minister – zie onder – hoopt, dat SBB op de markt van de fondswerving succesvol wordt, de mogelijkheid heeft actie te voeren bij bijvoorbeeld tracé-besluiten, en – weliswaar onder zekere condities – het profijtbeginsel mag toepassen, en commerciële activiteiten ondernemen. Ware de specifieke taakstelling van SBB niet meer gewaarborgd en niet duidelijker bij een interne verzelfstandiging? Overigens, ook het agentschapsmodel laat toch een profijtbeginsel toe?

De externe verzelfstandiging geeft SBB een publiekrechtelijke status, zo althans hebben deze leden het begrepen, terwijl de minister de afwezigheid van particulieren in het Bestuur beargumenteert met de afwezigheid van publiekrechtelijke bevoegdheden. Onderstreept dit niet de verwarring met dit wetsvoorstel over de ZBO-status en ware het niet beter te volstaan met een soort agentschap?

De minister beargumenteert de externe verzelfstandiging met onder andere het perspectief van fondswerving en de mogelijkheden van deze «markt». Immers, zegt de minister, «die vijver is nog lang niet leeg». Nu is allereerst de vraag, of er inderdaad nog zoveel vissen zitten in de vijver van die fondswerving. Althans: wat het loterijwezen betreft, waaruit de natuurbeschermingsorganisaties het overgrote deel van hun middelen betrekken, moet geconstateerd worden, dat er meer dan voldoende vissers zijn en dat de vis schaars wordt, als we op de ervaringen met het Groenfonds mogen afgaan. Maar belangrijker is de vraag, of voor de specifieke taak van SBB deze weg wel gewenst wordt en of de concur-

rentie wel moet worden aangegaan met de bestaande natuurbeschermingsorganisaties.

Als er al uitbreiding van de fondswerving op particuliere basis moet plaatsvinden, dan zou het meer voor de hand liggen om ook het nieuw opkomende echte particuliere initiatief terzake natuurbeheer een kans te geven, zoals dat bijvoorbeeld te zien is in de vorm van agrarische natuurbouwcorporaties. Het is echter gelukkig niet aan de overheid om dat vast te stellen en te bevorderen. Het is dan ook niet aan de overheid om te stellen, dat zij gelukkig is, dat er nog andere fondswervers dan de bestaande bijkomen. Hoever gaat de drang tot financiële verzelfstandiging? Stel dat SBB leningen opneemt en de kapitaallasten niet kan voldoen, springt de Staat dan bij of hoort faillissement tot de mogelijkheden?

Dan is er nog die andere verwarring, namelijk die van het opereren van SBB als concurrent van particuliere ondernemingen. De minister spreekt daarover sussend, maar de praktijk doet anders vermoeden.

Semi-overheidsbedrijven, die hun «overhead» verzekerd weten en hun staf onder ambtelijke status veilig, zijn levensgevaarlijke concurrentievervalsers in dunne markten, als zij de kans krijgen nevenactiviteiten in binnen- en buitenland te ontplooiën. Wordt SBB btw- en vennootschapsbelastingplichtig, zoals deze leden aannemen? Hoe wil de minister de afstand tussen SBB en commerciële ondernemingen markeren? Wanneer ziet de minister wel en wanneer niet een rol voor SBB in het buitenland (ontwikkelingslanden en Midden- en Oost-Europa bijvoorbeeld) weggelegd?

Met belangstelling hadden de leden van de fractie van **D66** kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij konden zich vinden in het oogmerk om door externe verzelfstandiging Staatsbosbeheer in staat te stellen een beter product te leveren tegen lagere kosten voor de overheid. Het was de leden van deze fractie opgevallen dat de regering in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (stuk nr. 3) blijk geeft van een bijzondere opvatting over het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. De regering geeft aan dat de keuze voor verzelfstandiging van Staatsbosbeheer niet is ingegeven om de ministeriële verantwoordelijkheid in te perken. Integendeel, de inzet is er juist op gericht om de aansturing van Staatsbosbeheer te versterken ten opzichte van de huidige situatie. De stelligheid waarmee deze stelling zonder nuancering wordt geponneerd, wekt licht de suggestie dat ook het omgekeerde – Jede Konsequenz führt zum Teufel – geldigheid heeft. Met andere woorden dat de minister, naarmate zijn verantwoordelijkheden dichter om hem heen zijn gegroepeerd, minder goed inhoud kan geven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Tegen deze achtergrond vroegen deze leden in hoeverre de aansturing van Staatsbosbeheer onder de huidige omstandigheden tekort schiet en in hoeverre de huidige praktijk problemen oplevert op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid. Verder stelden de leden hier aan het woord het op prijs te vernemen welke voordelen externe verzelfstandiging biedt ten opzichte van interne verzelfstandiging als het gaat om inhoud kunnen geven aan het begrip ministeriële verantwoordelijkheid.

De leden van de **PvdA**-fractie sloten zich bij deze vragen aan.

De voorzitter van de commissie,  
Braks

De griffier van de commissie,  
Hordijk