

Vergaderjaar 1998–1999

**22 236**

**Decentralisatie**

**25 268**

**Zelfstandige bestuursorganen**

**Nr. 56**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 1998

In antwoord op het schrijven van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties omtrent de voortgang en decentralisatie en verzelfstandiging bericht ik als volgt:

### **1. Visie omtrent decentralisatie op het beleidsterrein van LNV**

In de zogenaamde Tussenbalans (TK 1990–1991, 21 998) is aangekondigd dat het toenmalige kabinet als onderdeel van het streven naar bestuurlijke vernieuwing en om verantwoordelijkheden van het Rijk op zo laag mogelijk niveau (dicht bij de burger) te leggen, aan het proces van decentralisatie een krachtige impuls zou geven. Teneinde dat te bevorderen is met de zogenoemde Decentralisatie Impuls (DI) voor een programmatische aanpak gekozen. Naast onderwerpen die op relatief korte termijn gedecentraliseerd konden worden, was daarbij tevens sprake van onderwerpen waaraan eerst een uitwerking diende te worden gegeven of waarvan de decentralisatiemogelijkheden eerst dienden te worden onderzocht. Daaronder vielen de beleidsterreinen die zullen worden geregeld in de zg DI-wet, waarop in het onderstaande nog wordt ingegaan. De Tweede Kamer is bij brief van 21 juli 1993 geïnformeerd bij gelegenheid van de vaststelling van het concept DI-akkoord, dat vervolgens door het IPO is bekrachtigd. Het DI-akkoord dat een akkoord op hoofdlijnen was, is verder uitgewerkt in een zestal rapportages, waaromtrent begin 1995 besluitvorming heeft plaatsgevonden tussen de gezamenlijke provincies en mijn ambtsvoorganger. Bij brief van 8 september 1995 (TK 1994–1995, 22 236, nr. 32) heeft de laatste de Kamer over deze besluitvorming geïnformeerd.

De uitwerking van het DI-akkoord geschiedt conform de in het Structuurschema Groene Ruimte geschetste bevoegdhedenverdeling tussen rijk en provincies inzake beleidsontwikkeling, uitwerking en uitvoering. Uitgangspunt is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en provincies voor het landelijke gebied. Het rijk beperkt zich daarbij tot de formulering van het beleid op hoofdlijnen en toetsing van de uitwerking

en de uitvoering daarvan. De provincies zijn primair verantwoordelijk voor de uitwerking en de uitvoering van het beleid en hebben daarbij een belangrijke regiefunctie. Deze is nog eens geëxpliciteerd in de Nota Dynamiek en vernieuwing (TK 1994–1995, 24 140).

Hoofddlijn is dat het rijksbeleid wordt neergelegd in beleidsnota's (bijv. Natuurbeleidsplan) en in wet- en regelgeving (bijv. Natuurbeschermingswet). Uiteraard worden de provincies bij de beleidsbepaling en regelgeving betrokken. Verder worden de provincies daar waar mogelijk belast met de uitvoering daarvan. De regelgeving wordt met het oog daarop aangepast. Teneinde tezamen het stelsel van complementair bestuur inhoud te kunnen geven, is in de zg DI-wet voorzien in coördinatiebepalingen inzake financiering en programmering. De Staatssecretaris en ondergetekende hebben de intentie om met inachtneming van het Regeerakkoord op deze lijn voort te borduren. In het Regeerakkoord is onder meer aangegeven dat de regionale regie door de provincies versterking behoeft. Met name bij de uitwerking van gebiedsgericht beleid en de totstandkoming van regiocontracten kan dit aan de orde zijn. De op handen zijnde Reconstructiewet is hiervan een voorbeeld. In de Beleidsagenda LNV, die wij in het voorjaar van 1999 zullen uitbrengen, zullen de Staatssecretaris en ondergetekende hier nader aandacht aan schenken.

## **2. Stand van zaken rond de decentralisatieprojecten**

De Flora- en faunawet (Stb. 1998, 402) en de wijziging van de Natuurbeschermingswet (Stb. 1998, 403) zijn in 1998 tot stand gekomen. Inwerkingtreding wordt voorzien in de tweede helft van 1999. De uitvoering van die wetten komt voor een deel in handen van de provincies. In het kader van de Flora- en faunawet zijn gedeputeerde staten belast met het ontheffingenbeleid voorzover het betreft het bestrijden en voorkomen van wildschade als ook het beheer van de beschermde inheemse soorten.

Ter uitvoering van de Natuurbeschermingswet wordt het vergunningenbeleid in beginsel overgedragen aan gedeputeerde staten. De kamer zal over die verdere uitwerking nog nader worden geïnformeerd.

Verder krijgen de provinciale besturen in toenemende mate verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het beleid, onder andere in het kader van het gebiedsgericht beleid. Ook bij de in voorbereiding zijnde Reconstructiewet is een belangrijke coördinerende rol voor de provincies weggelegd. Hetzelfde geldt in het kader van de Herijking Landinrichting. Het wetgevingsproces ten aanzien van de DI-wet heeft vertraging opgelopen door de prioriteit die het vorige Kabinet heeft moeten geven aan de herstructurering van de varkenshouderij en de voorbereiding van een Reconstructiewet Zuid en Oost Nederland. Op dit moment wordt gewerkt aan het nader rapport van de DI-wet. Ik verwacht dit nader rapport begin volgend jaar bij de Tweede Kamer te kunnen indienen.

## **3. Verzelfstandigingen op het beleidsterrein van LNV**

Binnen het Ministerie van LNV wordt onverminderd gewerkt aan de verkleining van het kerndepartement, onder andere door een onderscheiding te maken tussen beleid en uitvoering. Conform het standpunt van het vorige kabinet op het rapport «Verantwoord verzelfstandigen» (TK 1994–1995, nr. 21 042, nr. 15) is ook mijn visie, dat in beginsel alle LNV-onderdelen die geen directe beleidsondersteuning aan de politieke leiding geven, van dat kerndepartement dienen te worden onderscheiden. De mate van afstand tot het kerndepartement wordt vervolgens bepaald

door de vraag in hoeverre voor de taken van de te onderscheiden onderdelen een verantwoordelijkheid blijft bestaan.

Blijft er wel een verantwoordelijkheid voor de minister, dan kies ik voor verzelfstandiging.

De keuze tussen interne of externe verzelfstandiging is afhankelijk van de politieke gevoeligheid van de dossiers, waarmee het te verzelfstandigen onderdeel is belast. Is die gevoeligheid groot dan dient het te verzelfstandigen onderdeel in ieder geval onderdeel van het departement te blijven. Bestaat behoefte aan een organisatie met een eigen profiel en een zelfstandige bedrijfsvoering, dan kies ik voor interne verzelfstandiging. Organisaties als Landelijke Service Uitvoering Regelingen (LASER) de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, de Plantenziektenkundige Dienst (PD) en het Bureau Heffingen (BH) zijn hiervan voorbeelden. Vanwege de politieke lading van hun werkterrein oefenen deze diensten hun taken uit onder mijn directe ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor externe verzelfstandiging wordt gekozen, indien de uitvoering van het betrokken werkterrein meer afstand tot het kerndepartement verlangt, maar er – bijvoorbeeld vanwege financiële banden – wel ministeriële bemoeienis blijft. Extern te verzelfstandigen departementsonderdelen kunnen worden verzelfstandigd als zelfstandig bestuursorgaan of als private rechtspersoon zonder bestuurstaken. Een voorbeeld van de eerste is Staatsbosbeheer, een voorbeeld van de tweede de Dienst Landbouwkundig Onderzoek.

#### **4. Stand van zaken rond de verzelfstandigingsprojecten**

##### *a. (Intern) verzelfstandigde en te verzelfstandigen departementsonderdelen*

###### **1. Plantenziektenkundige Dienst (PD)**

De PD is in 1994 als één van de eerste rijksdiensten intern verzelfstandigd als agentschap.

De werking van de PD als agentschap is in 1997 – in het kader van een Rijksbrede evaluatie – uitgebreid geëvalueerd. Met name is ook gekeken of in het gekozen model de minister voldoende sturing op het werk van de PD kon geven. Dit bleek het geval te zijn. De ervaringen die zijn opgedaan in de Rijksbrede evaluatie zullen als toetsingskader dienen voor andere interne verzelfstandigingen bij het departement van LNV.

###### **2. Bureau Heffingen (BH)**

Het Bureau Heffingen is per 1 januari 1998 een agentschap van het Ministerie van LNV geworden. Het agentschapsstatuut is aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK 1996–1997, 23 180, nr. 3). Behalve met de uitvoering van de Meststoffenwet (waaronder MINAS) is het BH belast met nieuwe taken in het kader van de herstructurering varkenshouderij.

###### **3. LASER**

De dienst LASER (Landelijke Service Uitvoering Regelingen) zal per 1 januari 1999 worden verzelfstandigd in de vorm van een agentschap. Behalve met de uitvoering van de LNV-regelgeving is LASER inmiddels tevens belast met de Europese interventietaken. Het agentschapsstatuut is op 11 maart 1997 (TK 1997–1998, 25 930) aan de Tweede Kamer gemeld.

#### 4. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV)

Het ligt in het voornemen de RVV per 2001 als agentschap te verzelfstandigen. Als opmaat daartoe is deze maand begonnen met een interdepartementaal bedrijfsvoeringsonderzoek (IBO). De uitkomsten uit dat onderzoek worden meegenomen in de besluitvorming rond de interne verzelfstandiging van de RVV. Er wordt naar gestreefd om in 2000 reeds proef te draaien op basis van de uitkomsten van het IBO-onderzoek.

##### *b. (Extern) verzelfstandigde en te verzelfstandigen departementsonderdelen*

#### 1. Staatsbosbeheer

De Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer (Stb. 1997, nr. 514) is – een kleine uitzondering daargelaten – per 1 januari 1998 in werking getreden. Daarmee is de dienst formeel van het kerndepartement losgemaakt en bij wet verzelfstandigd. De 230 000 hectare door Staatsbosbeheer beheerde bos- en natuurterreinen zijn bij wet aan de dienst in eigendom overgedragen. Het personeel is bij Staatsbosbeheer in dienst getreden onder zoveel mogelijk gelijke arbeidsvoorwaarden als toen de dienst nog onderdeel van mijn departement uitmaakte.

#### 2. Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

De meest ingrijpende verzelfstandigingsoperatie vindt momenteel plaats in Wageningen.

Conform de bij brief van 23 juli 1997 (TK 1996–1997, 25 458, nr. 1) voorgelegde voornemens wordt in snel tempo gewerkt aan de totstandkoming van WUR. WUR zal op termijn een fusie betekenen van de Landbouw Universiteit Wageningen (LUW), de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), het Praktijkonderzoek voor plant en dier (PO) en een aantal kleinere organisaties, zoals IAC en ILRI.

##### *DLO*

Als opmaat voor de vorming van WUR zal DLO vanaf 1 maart 1999 verzelfstandigd zijn. Dan zijn de negen stichtingen en vier Rijksinstituten van DLO opgegaan in de op 9 december 1997 opgerichte stichting DLO en zal het LNV-personeel in dienst zijn getreden bij DLO. De door DLO gebruikte gebouwen en terreinen zullen dan aan DLO in eigendom zijn overgedragen.

##### *Het praktijkonderzoek (PO)*

Eenzelfde proces zal voor het Praktijk Onderzoek Veehouderij naar verwachting per 1 januari 2000 zijn afgerond. Gezien de ingewikkelde structuur van de proefstations in de plantaardige sectoren en gezien de stand van discussie over de ontvlechting met het bedrijfsleven, is die datum voor het PO-plantaardig waarschijnlijk niet geheel haalbaar. Verwacht wordt dat de verzelfstandiging van de plantantaardige sectoren in de loop van het jaar 2000 zijn beslag zal krijgen.

##### *IAC en ILRI*

Voor IAC en ILRI is recent gerapporteerd door een werkgroep onder leiding van drs. P. Bukman. De conclusie is dat zowel IAC als ILRI een belangrijke versterking van de internationale profilering van Wageningen UR kunnen geven. Bestuurlijke integratie zal op zo kort mogelijke termijn plaatsvinden.

### 3. Dienst Landelijk Gebied (DLG)

De DLG zal in de toekomst werken als uitvoeringsdienst voor het Rijk en de provincies gezamenlijk. De externe verzelfstandiging van de DLG zal geschieden in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan, aangezien een zekere onafhankelijkheid van de Minister van LNV en de provincies voor DLG gewaarborgd moet zijn. Overigens betreft het hier een bijzondere vorm van zbo, namelijk één die zowel acteert op het niveau van het Rijk als van de provincies. De positionering van de DLG als zbo maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel waarin het DI-accord is uitgewerkt.

### 4. College Toelating Bestrijdingsmiddelen (CTB)

Een eveneens als zbo extern te verzelfstandigen orgaan betreft het College Toelating Bestrijdingsmiddelen. Het wetsvoorstel tot verzelfstandiging hetgeen een wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet vereiste, is op 10 november jl door de Eerste Kamer aanvaard.

### 5. Voorlichtingsbureau voor de voeding (Vovo)

Tot slot valt het Voedingscentrum onder de categorie extern verzelfstandigde LNV-onderdelen. Het Voedingscentrum is een fusie van het Voorlichtingsbureau voor de Voeding, het Landelijk Informatiecentrum Voedselovergevoeligheid, de Stichting Voeding Nederland en de Stuurgroep Goede Voeding. De juridische fusie was reeds op 1 januari 1998 een feit. In de loop van 1999 zal de gehele verzelfstandigingoperatie zijn afgerond.

Het Voedingscentrum zal als private rechtspersoon overigens geen bestuurstaken vervullen en is mitsdien niet als zbo te beschouwen. De verzelfstandigingoperatie geschiedt in nauwe samenwerking met het Ministerie van VWS.

#### *c. Geprivatiseerde departementsonderdelen*

Zoals reeds in de LNV-begroting 1999 aangegeven is ten aanzien van de voorlichting besloten tot beëindiging van de structurele subsidierelatie van LNV met de bij de landbouworganisaties ondergebrachte Sociaal Economische Voorlichting en de DLV na het jaar 2000 en de invoering van programmafinanciering op basis van outputfinanciering.

Als laatste stap in dat proces is per 30 oktober 1998 de stichting DLV, waarin de Minister van LNV statutair nog een belangrijke rol vervulde, omgezet in een naamloze vennootschap. Hiermee is een einde gekomen aan de formele banden met het kerndepartement.

LNV zal DLV nog gedurende twee jaar subsidiëren. Daarna kan DLV meedingen naar opdrachten van LNV, net als haar concurrenten in de markt. Het streven is erop gericht om het door LNV verworven meerderheidsbelang in de nv-DLV op afzienbare tijd te verkopen aan een strategische partner die de continuïteit van de onderneming kan waarborgen.

Op grond van artikel 29 Comptabiliteitswet is het beleidsvoornemen tot omzetting van de stichting in een nv bij brief van 27 mei 1998 (DWK. 983904) voorgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal, die stilzwijgend met dit voornemen akkoord zijn gegaan.

### **5. De personele en financiële gevolgen van bovengenoemde operaties**

Bij de verzelfstandigingen van het Ministerie van LNV is een groot aantal mensen betrokken. In onderstaande tabel staan de bij verzelfstandiging

betrokken departementsonderdelen en hun (afgeronde)  
personeelsbestand.

| Departementsonderdeel                           | Aantal<br>personen |
|-------------------------------------------------|--------------------|
| 1. Bureau Heffingen                             | 240                |
| 2. LASER                                        | 490                |
| 3. Plantenziekenkundige Dienst                  | 340                |
| 4. Rijksdienst voor Vee en Vlees                | 1 610              |
| 5. Staatsbosbeheer                              | 1 000              |
| 6. Dienst Landbouwkundig Onderzoek              | 3 000              |
| 7. Praktijk Onderzoek (dierlijk en plantaardig) | 740                |
| 8. Internationaal Agrarisch Centrum             | 80                 |
| 9. ILRI                                         | 30                 |
| 10. Dienst Landelijk Gebied                     | 910                |
| 11. College Toelating Bestrijdingsmiddelen      | 30                 |
| 12. Voorlichtingsbureau voor de voeding         | 50                 |

De werknemers bij de intern verzelfstandigde diensten blijven na verzelfstandiging in dienst van het Ministerie van LNV. Voor hen zijn er geen directe gevolgen voor hun rechtspositie. Interne verzelfstandiging brengt met name een andere bedrijfsvoering met zich mee. Van het in de Rijksdienst gebruikelijke verplichtingen-kas-stelsel wordt overgaan op het baten-lasten-stelsel, dat reserveringen en afschrijvingen mogelijk maakt. Dit komt een meer bedrijfsmatige bedrijfsvoering ten goede.

Dit ligt anders voor de extern te verzelfstandigen diensten en onderdelen. Hoewel er een wettelijke of – in geval van een private rechtspersoon – een statutair vastgelegde relatie met het ministerie blijft, vaak nader geëxpliciteerd in subsidievoorwaarden, treedt het personeel daadwerkelijk uit dienst van het ministerie onder gelijktijdige indiensttreding bij het verzelfstandigde onderdeel. Op grond van een afgesloten Sociaal Statuut krijgt het personeel in het kader van de overgang zonnodig een zg. netto-netto-garantie van het Ministerie van LNV. Nadat alle boven beschreven externe verzelfstandigingen zijn afgerond zullen ruim 5800 personen hun status van Rijksambtenaar hebben verloren. Dit gevoegd bij de 700 personen die reeds eerder uit dienst traden in het kader van de verzelfstandiging van de DLV, betekent dit op termijn een vermindering van het personeelsbestand met meer dan de helft ten opzichte van het bestand in 1995.

De overgang van het verplichtingen-kasstelsel op het baten-lasten stelsel heeft wel gevolgen voor de begroting en verantwoording van de agentschappen, maar verder geen directe budgettaire gevolgen. Dit ligt voor de extern verzelfstandigde diensten anders.

Uitgangspunt bij extern te verzelfstandigen diensten is dat de taken op basis van «going concern» blijven worden uitgevoerd. Dit betekent dat de voor die taken begrote middelen onverminderd aan de uitvoering van die taken worden besteed. Wel geschiedt de uitvoering daarvan en het toezicht daarop door het departement aan de hand van een gewijzigde planning- en control-cyclus. Uitgangspunt bij alle verzelfstandigingen is dat in beginsel gefinancierd wordt op output.

Het bovenstaande laat onverlet dat er wel directe financiële gevolgen aan de externe verzelfstandigingen verbonden kunnen zijn. Deze laten zich onderscheiden in drie groepen:

#### 1. Fiscale gevolgen

Het feit dat de verzelfstandiging ofwel bij wet (rechtspersoon sui generis) of in de vorm van een private rechtspersoon plaatsvindt heeft meestal

gevolgen voor het fiscale regime dat op de verzelfstandigde onderneming van toepassing is, met name het btw-regime. In dit soort gevallen wordt de extern verzelfstandigde onderneming aangemerkt als btw-ondernemer, waardoor het moederdepartement de rijksbijdrage met het btw-bedrag verhoogd ziet.

## 2. Gevolgen voor de Staatsbalans

De externe verzelfstandiging van departementsonderdelen houdt onvermijdelijk in dat de bij dat onderdeel in gebruik zijnde roerende en onroerende zaken met de verzelfstandiging «meekomen», in die zin dat deze aan de verzelfstandigde dienst in eigendom worden overgedragen, onder nader te bepalen voorwaarden. Zo zijn bijvoorbeeld de 230 000 hectare bij Staatsbosbeheer in beheer zijnde gronden bij wet op de dienst in eigendom overgedragen. Een ander voorbeeld is DLO. De daar in gebruik zijnde gebouwen en terreinen worden na de verzelfstandiging eigendom van DLO. Het zelfde zal gelden voor het praktijkonderzoek.

## 3. Gevolgen van reorganisatie etc

Meestal kan een te verzelfstandigen dienst de stap naar de markt pas maken nadat hij is gereorganiseerd en is ingericht op de nieuwe taak. De reorganisatie als opmaat voor verzelfstandiging geschiedt uiteraard onder ministeriële verantwoordelijkheid. In sommige gevallen (bijv. de DLV) is het nodig dat de onderneming via een eenmalige kapitaalsinjectie op zijn nieuwe status wordt voorbereid. Verder speelt bij verzelfstandiging altijd de problematiek van verzekeringen. Als onderdeel van de Staat zijn de te verzelfstandigen onderdelen niet verzekerd tegen bijv. wettelijke of bestuursaansprakelijkheid. Worden delen van departementen afgescheiden, dan dienen deze zich wel te verzekeren of anderszins reserveringen te treffen, aangezien de Staat deze risico's niet meer afdekt.

## 6. De toekomst van de Rijksinspecties van LNV

Het Ministerie van LNV heeft geen inspectiedienst met een toezichthoudende taak op de uitvoering van beleid door derden, zoals het ministerie van VROM dat heeft met haar Inspecties voor de Milieuhygiëne en de Ruimtelijke Ordening. De naam van de Algemene Inspectiedienst (AID) doet zulks wel vermoeden, maar de AID richt zich vooral op de opsporing van strafbare feiten en de controle op de naleving van LNV-regelgeving. Binnen het departement van LNV fungeert alleen de Inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's (LOK) als inspectiedienst.

De Inspectie LOK heeft tot taak toe te zien op de kwaliteitszorg van de kennisinstellingen en van kennisprogramma's die het ministerie van LNV subsidieert. Voor de kennisinstellingen in het algemeen doet de Inspectie LOK dat door na te gaan hoe de instellingen hun kwaliteit bewaken, daarover verantwoording afleggen en hoe daar bestuurlijk op wordt gereageerd. De inspectie tracht daarbij de effectiviteit en de efficiëntie van kennisprogramma's te bevorderen. Daarnaast heeft de inspectie de wettelijke taak om ook in directe zin de kwaliteit van het agrarisch onderwijs te bevorderen, te beoordelen en daarover rechtstreeks te rapporteren aan de minister. Ten aanzien van taak en positie van de Inspectie LOK worden geen majeure wijzigingen overwogen.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
H. H. Apotheker