

Vergaderjaar 1995–1996

24 622

Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN

1.1. Historie Staatsbosbeheer

De geschiedenis van Staatsbosbeheer vindt zijn oorsprong in de maatschappelijke ontwikkelingen in de tweede helft van de vorige eeuw.

Een groot deel van de bevolking vond in die tijd haar bestaan in de landbouw. Ten gevolge van de voortdurende bevolkingstoename groeide de behoefte aan landbouwgronden gestaag. Er bestonden in die tijd nog veel woeste gronden die nog niet waren ontgonnen ten behoeve van agrarisch gebruik.

In 1848 werd de Domeinwet ingevoerd en konden de daarvoor in aanmerking komende staatsgronden worden verkocht ten behoeve van ontginning. Daartoe behoorden ook bossen. Het toenmalige kabinet was van mening dat bosbouw het beste door particulieren kon worden bedreven.

Deze verkoop van bossen heeft onder meer ontbossing en versnippering tot gevolg gehad. Veel van de huidige landgoederen stammen uit die tijd, omdat particulieren staatsgronden aankochten als geldbelegging, buitenplaats of jachtterrein.

Ter bestrijding van de grote werkloosheid als gevolg van de algemene economische crisis van 1877 werd in verenigingsverband of in maatschappen een aanvang gemaakt met het ontginnen op grote schaal van woeste gronden. Deze verenigingen of maatschappen bestonden voor een groot deel uit boeren die gezamenlijk bos bezaten voor eigen gebruik.

Ook werd op «uitgeboerde» en verlaten landbouwgronden begonnen met bebossing.

Het particulier initiatief in de bosbouw bleek evenwel niet goed tot ontwikkeling te komen. Een en ander leidde ertoe dat de bemoeienis van de Staat steeds groter werd en uiteindelijk behoefte ontstond aan een afzonderlijke rijksdienst.

Bij koninklijk besluit van 8 januari 1900 werd Staatsbosbeheer ingesteld, destijds nog als dienstonderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

In de daaropvolgende periode heeft Staatsbosbeheer zich primair bezig gehouden met het aankopen van bossen en woeste gronden die voor een belangrijk deel voor bebossing in aanmerking kwamen. Na circa 1950 is

Staatsbosbeheer zich meer gaan toeleggen op andere werkzaamheden, zoals het beheren van bos- en natuurgebieden.

Reeds rond de eeuwwisseling heeft Staatsbosbeheer in het licht van de achteruitgang van natuur en landschap en de toegenomen politieke aandacht voor bescherming daarvan natuurbehoud als nieuwe taak gekregen en werden gronden met dat doel aangekocht en beheerd. In 1908 werden de Muy op Texel en 400 hectare te Kootwijkerzand officieel als reservaat aangewezen. De Landschapsverzorging volgde wat later. Dat vond plaats in de jaren '30.

Begin jaren '60 stond het streven centraal om houtproductie, natuur- en landschapsbehoud en, als nieuwe loot aan het takenpakket, de recreatie op harmonieuze wijze tegen elkaar af te wegen opdat de door Staatsbosbeheer beheerde objecten een veelzijdige functie zouden krijgen. Het regeringsbeleid ter bevordering van de openluchtrecreatie wees deze taak toe aan het toenmalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM), waar ook reeds de verantwoordelijkheid voor het natuurbehoud was ondergebracht. De organisatie van Staatsbosbeheer kende daardoor een onder het Ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Visserij (later Landbouw en Visserij) ressorterende poot en een poot die onder het Ministerie van – oorspronkelijk – Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen viel (later CRM), een situatie die in 1941 startte en waaraan in 1981 een einde kwam toen Staatsbosbeheer geheel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw en Visserij kwam te vallen, met behoud van het gehele takenpakket.

Het Natuurbeleidsplan (1991) ten slotte heeft aan het bestaande pakket de natuurontwikkeling als taak toegevoegd. Staatsbosbeheer heeft daarbij veelal een pioniersfunctie zoals in de Gelderse Poort en de Duursche Waarden.

1.2. Aanleiding voor het voorstel van wet

Dit wetsvoorstel strekt tot de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in de vorm van een publiekrechtelijk rechtspersoon.

Ik meen dat door externe verzelfstandiging Staatsbosbeheer in staat wordt gesteld een beter produkt te leveren tegen lagere kosten voor de overheid. In het navolgende wordt hierop ingegaan. Op deze plaats zij volstaan met te benadrukken dat ook ná externe verzelfstandiging Staatsbosbeheer een overheidsinstelling blijft. Het publieke belang blijft derhalve gewaarborgd en de openbare nutsfunctie wordt gehandhaafd en verder versterkt. Staatsbosbeheer is en blijft een openbare voorziening ten behoeve van alle Nederlanders.

Deze verzelfstandiging is in lijn met het uitgangspunt van het huidige kabinet, zoals dat in het Regeerakkoord (Kamerstukken II, 1993/94, 23 715, nr. 11) is verwoord, om in het kader van de bestuurlijke vernieuwing te streven naar kerndepartementen en de beleidsuitvoering zoveel mogelijk Bos te maken van de beleidsvorming.

De gedachte om Staatsbosbeheer op afstand te zetten van de rijks-overheid is reeds in de jaren tachtig ontstaan.

In 1982 is door het toenmalige kabinet besloten om een aantal overheidsactiviteiten te laten onderzoeken op de mogelijkheden tot privatisering, waaronder het bosbeheer.

Naar aanleiding daarvan is in november 1984 door de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Bosbeheer een rapport uitgebracht, waarin ten aanzien van het bosbeheer, de volgende varianten zijn gereserveerd:

- volledige afstoting van het bosbeheer aan de marktsector;

- volledige uitbesteding aan de marktsector;
- verzelfstandiging.

In juni 1985 is door de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering, die in dit kader tot taak had het onderzoek te coördineren, in een advies voorkeur gegeven aan verzelfstandiging met als rechtsvorm een structuur-NV, waarvan het aandelenkapitaal op termijn in meerderheid in particuliere handen zou komen. Vervolgens heeft het toenmalige kabinet aan de Tweede Kamer medegedeeld voorstander te zijn van privatisering van het bosbeheer, maar dat over de mate en de vorm waarin nog geen afgeronde opvatting is te geven (Kamerstukken II, 1984/85, 17 938, nr. 13) .

In 1987 heeft het toenmalige kabinet in het kader van de door het Ministerie van Landbouw en Visserij van die tijd vastgestelde taakstelling binnen de afslankingsoperatie 1988–1990 besloten tot verzelfstandiging te komen van het onderdeel Terreinbeheer van de Dienst Staatsbosbeheer (Kamerstukken II, 1986/87, 19 827, nrs. 13 en 24).

Ter uitvoering hiervan is een beleidsvoornemen tot reorganisatie van de Dienst Staatsbosbeheer gepresenteerd, dat op 10 maart 1987 aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 1986/87, 19 700, hoofdstuk XIV, nr. 61).

Dit heeft geresulteerd in een splitsing van de Dienst Staatsbosbeheer per 1 september 1988 in een nieuwe directie Bos- en Landschapbouw (heden de Directie Natuurbeheer) en een directie Staatsbosbeheer (heden de dienst Staatsbosbeheer). Staatsbosbeheer is vanaf genoemde datum belast met het beheer van bossen en natuurterreinen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij binnen de door de minister vastgestelde algemene beleidskaders.

Met deze splitsing van de Dienst Staatsbosbeheer is een aanvang gemaakt met het aanbrengen van een scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Staatsbosbeheer is vanaf die datum een uitvoerende dienst bij uitstek.

Bij brief van 20 december 1990 (Kamerstukken II, 1990/91, 21 835, nr. 3) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de vastgestelde lijst met onderwerpen, waaronder Staatsbosbeheer, aan de hand waarvan de secretarissen-generaal efficiency- en kwaliteitsverbeteringsvoorstellen zullen genereren in het kader van de operatie grote efficiency.

Begin jaren '90 is door het vorige kabinet met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging een algemeen standpunt ingenomen dat is vastgelegd in de notitie Verzelfstandiging en privatisering (Kamerstukken II, 1989/90, 21 632, nr. 1) en in de notitie Functioneel Bestuur; waarom en hoe ? (Kamerstukken II, 1990–1998, 28 042, nr. 3).

Bovengenoemd kabinetsstandpunt inachtnemend is opnieuw bezien in hoeverre en op welke wijze Staatsbosbeheer op afstand van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zou moeten worden geplaatst.

Dit heeft geleid tot een onderzoeksvoorstel, waarin de wenselijkheid van een externe verzelfstandigingsvorm met een publiekrechtelijk karakter is beargumenteerd.

In juni 1991 is het voormalige kabinet akkoord gegaan met de voorstellen in het kader van de operatie grote efficiency op het terrein van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, waarvan genoemd onderzoeksvoorstel deel uitmaakt.

Vervolgens is eind 1991 de projectgroep Verzelfstandiging Staatsbosbeheer ingesteld, die als opdracht kreeg de hoofdlijnen van de externe verzelfstandiging in kaart te brengen. In februari 1993 heeft deze projectgroep haar eindrapportage uitgebracht, op basis waarvan de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (mede) verder is uitgewerkt.

In september 1993 heeft de voormalige subcommissie-Verzelfstandigingen voor de Rijksdienst (Commissie-Oele) op basis van een van de zijde van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij opgestelde hoofdlijnennotitie over de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer een advies ter zake uitgebracht. Afgezien van enkele punten die betrekking hadden op de nadere uitwerking van de verzelfstandiging, heeft zij in algemene zin positief geadviseerd over het voorstel om Staatsbosbeheer extern te verzelfstandigen in de vorm van een publiekrechtelijk rechtspersoon.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in december 1993 over een concept-wetsvoorstel tot verzelfstandiging van Staatsbosbeheer advies uitgebracht. De Rekenkamer heeft geen opmerkingen gemaakt ten aanzien van de voorgestelde vorm van verzelfstandiging. Aan een tweetal kritiekpunten van de Rekenkamer op het vlak van de sturingsmogelijkheden is in het uiteindelijke wetsvoorstel tegemoetgekomen. In hoofdstuk 9 ga ik nader op de inhoud van dat advies in.

De in opdracht van het beraad van secretarissen-generaal gemaakte rapportage «Verantwoord verzelfstandigen» van de Commissie Sint, ter zake waarvan het kabinet heeft besloten vooralsnog uit te gaan van de conclusies en aanbevelingen van die rapportage (in afwachting van het standpunt van de Ministeriële Commissie Staatkundige Vernieuwing) (Kamerstukken II, 1994/95, 21 042, nr. 15) heeft mij aanleiding gegeven de vraag of en hoe Staatsbosbeheer op afstand van de rijksoverheid moet worden gezet, te heroverwegen.

Die heroverweging heeft mij niet tot een andere keuze ter zake van het op afstand zetten van Staatsbosbeheer gebracht dan de variant die in de eindrapportage van de projectgroep Verzelfstandiging Staatsbosbeheer van februari 1993 is uitgewerkt. Voor de onderbouwing van mijn keuze verwijs ik naar het volgende hoofdstuk van deze memorie van toelichting.

Het regeerakkoord (Kamerstukken II, 1993/94, 23 715, nr. 11) bevat de navolgende passage: «Om het primaat van de politiek te herstellen is een trefzekerder sturing van het uitvoeringsapparaat door kabinet en parlement noodzakelijk. De rapporten van de commissie Organisatie en Functioneren rijksdienst (Commissie Wiegel) en van de Secretarissen-Generaal dienen daarbij als Leidraad. Departementen concentreren zich voortaan op kerntaken, worden kleiner en daardoor slagvaardiger.» De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorstellen bieden mijns inziens goede mogelijkheden de sturing van Staatsbosbeheer trefzekerder te maken.

In zijn brief van 3 mei 1995 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 1994/95, 24 130, nr. 5) inzake het kabinetsstandpunt omtrent het rapport van de Algemene Rekenkamer over zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid, merkt de Minister van Binnenlandse Zaken mede namens de Minister van Financiën op: «Interne en externe verzelfstandigingen (met de onlosmakelijk daarmee verbonden instrumenten van toezicht en aansturing door de betrokken minister) zijn en blijven in bepaalde gevallen alleszins zinvol en wenselijk. Daarvoor is echter wel een helder kader nodig dat duidelijk maakt dat zelfstandigde bestuursorganen een eigen, maar aanvullende plaats hebben in het openbaar bestuur.» In mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de dato 25 oktober 1995 (Kamerstukken II, 1995/96, 24 400 XIV, nr. 31) heb ik dit kader in hoofdlijnen al geschetst.

Uiteraard wordt in het navolgende hier in meer uitgebreide zin op ingegaan.

HOOFDSTUK 2. EXTERNE VERZELFSTANDIGING IN DE VORM VAN EEN PUBLIEKRECHTELIJK RECHTSPERSOON

2.1. Taken van Staatsbosbeheer

Sedert september 1988, toen de beleidstaken van de Dienst Staatsbosbeheer op het gebied van bos- en landschapsbouw werden afgesplitst en ondergebracht bij een afzonderlijke beleidsdirectie, is deze dienst verantwoordelijk voor het beheer van bos- en natuurgebieden van de Staat, zulks met inbegrip van het verhuren van jacht- en visrechten en het verlenen van vergunningen voor het jagen en het vissen.

Op 31 december 1995 had Staatsbosbeheer in totaal circa 215 000 hectare in beheer, waarvan circa 45 000 hectare door deze dienst in erfpacht, pacht of huur uitgegeven. Dit areaal bestond uit de volgende typen terreinen/objecten:

* natuurterreinen	: 54,6% = circa 117 500 ha
* multifunctioneel bos	: 28,7% = circa 61.800 ha
* natuurbos	: 11,2% = circa 24 000 ha
* overig	: 5,5% = circa 11 700 ha
	100 % circa 215 000 ha

Anders dan vaak wordt verondersteld, blijkt hieruit dat bossen slechts een minderheid (zo'n 40%) van de terreinen van Staatsbosbeheer uitmaken. Verder is het van belang in dit verband op te merken dat Staatsbosbeheer, gelet op het overheidsbeleid en de openbare functie van de bossen geen louter productiebos beheert.

Staatsbosbeheer beheert de bossen en natuurterreinen die met het oog op definitieve veiligstelling zijn aangekocht door de rijksoverheid.

Staatsbosbeheer beheert daarmee het nationale groene erfgoed.

Gegarandeerd dient te blijven dat de objecten die Staatsbosbeheer in beheer heeft, ten algemene nutte worden aangewend.

In dit verband wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de gronden voor ten minste 90% voor publiek zijn opengesteld en voor een ieder toegankelijk zijn.

In de praktijk is het beheer op vrijwel alle terreinen gericht op multifunctionaliteit, waarbij de accenten uiteraard kunnen verschillen. Het gaat bij Staatsbosbeheer uiteindelijk om de zorg voor het collectief en kwetsbaar belangencomplex van natuur, bos, landschap en recreatie. De terreinen van Staatsbosbeheer vormen tezamen de nationale basisvoorziening op het gebied van natuur en recreatie. Een groene infrastructuur die veilig is gesteld, ook voor toekomstige generaties. Op grond van het voorgaande meen ik reeds dat er sprake is van een collectief belang. Maar er is meer.

Staatsbosbeheer neemt ook die werkzaamheden ter hand die voor andere beheerders minder aantrekkelijk zijn. Genoemd kunnen worden het beheer van de relatief kostbare, verspreid liggende landschapselementen uit landinrichtingsprojecten alsmede van recreatiebossen in de Randstadgroenstructuur, het volbrengen van landelijke houtproductie-taakstellingen en maximale openstelling van de terreinen voor het publiek. In deze zin vervult Staatsbosbeheer dan ook een vangnetfunctie. Voorts vervult Staatsbosbeheer een rol als voortrekker bij de realisering van nieuw beleid zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling, begrazingsexperimenten, soortenbescherming en herintroductie van de soorten.

Staatsbosbeheer heeft als uitvoerende dienst een belangrijke taak bij het realiseren van het beleid, zoals onder meer vastgelegd in het

Natuurbeleidsplan (Kamerstukken II, 1989/90, 21 149, nr. 3), de nota Kiezen voor Recreatie (Kamerstukken II, 1992/93, 22 990, nr. 2), de nota Landschap (Kamerstukken II, 1992/93, 22 881, nr. 1) en het Structuurschema Groene Ruimte (Kamerstukken II, 1993/94, 22 880, nr. 3a) alsmede om het beleid op zijn uitvoerbaarheid te toetsen.

Ik acht het werk van Staatsbosbeheer dan ook van groot belang voor een goede wisselwerking tussen de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering op het vlak van het natuurbeleid. Eén van de kerntaken van Staatsbosbeheer is immers de vertaling van dit beleid naar de concrete uitvoeringspraktijk en het terugkoppelen van bevindingen en ervaringen bij de beleidsrealisatie naar de beleidsmakers.

Betekent het voorgaande nu dat er bij het realiseren van het natuurbeleid geen rol is weggelegd voor particulieren zoals agrariërs en particuliere boseigenaren? Ik zou haast zeggen in tegendeel. Naar mijn overtuiging is er zowel voor de professionele terreinbeherende organisaties als voor particulieren een belangrijke rol weggelegd in het kader van het natuurbeleid. Mijn beleid is erop gericht om de rol van particulieren waar mogelijk te versterken. Bovendien realiseer ik me terdege dat van anderen dan een overheidsorganisatie niet verlangd kan worden, dat zij altijd en onder alle omstandigheden overheidsbeleid uitvoeren. Evenmin kan van hen verwacht worden dat zij aan dezelfde beperkingen en voorschriften worden onderworpen als die welke ter realisatie van het overheidsbeleid aan het beheer door Staatsbosbeheer worden gesteld.

Bij natuurbeheer door particulieren zal het accent veelal liggen op soortenbeheer, terwijl het bij de professionele terreinbeherende organisaties juist zal gaan om het beheer van meer ingewikkelde ecosystemen. Daarnaast zal doorgaans bij particulieren het natuurbeheer moeten worden ingepast in de (agrarische) bedrijfsvoering, hetgeen lang niet altijd het geval zal zijn.

Voorts ligt aankoop en beheer door terreinbeherende organisaties juist voor de hand in die gevallen dat versnippering moet worden tegengegaan of continuïteit in het beheer een grote rol speelt, voor het natuurbeheer grote aaneengesloten oppervlakten nodig zijn in verband met beheersing van abiotische factoren danwel voor het natuurbeheer grote investeringen nodig zijn. Tenslotte worden de mogelijkheden voor particulieren om aan natuurbeheer te doen begrensd door rendementseisen en is het over het algemeen niet mogelijk voor particulieren om in kennisintensief beheer te investeren.

2.2. Privatiseringsmogelijkheden van het natuurbeheer

Hierboven is aangegeven dat er sprake is van een collectief belang. Daarmee is nog niet gezegd dat de uitvoering dan ook zonder meer in handen van de overheid moet worden gelegd. Wat zijn nu de mogelijkheden om het door Staatsbosbeheer gevoerde terreinbeheer in meer of mindere mate te privatiseren.

Meer in z'n algemeenheid wil ik er allereerst op wijzen dat met natuurbeheer op zich geen winst valt te behalen. Er zal dus steeds sprake moeten zijn van een zekere mate van collectieve financiering. Dit geldt ook voor het op natuurlijke wijze beheren van bossen in Nederland. Het behoeft dan ook geen verbazing te wekken dat het particuliere bosbeheer in Nederland al in de vorige eeuw door de overheid werd ondersteund via subsidieregelingen en fiscale faciliteiten. Hierbij speelt een aantal factoren een rol waaronder de grondprijzen. Maar die niet alleen. Wat het particulier initiatief bepaald niet bevordert, is het feit dat degene die investeert in het bosbedrijf daar veelal niet zelf de vruchten van plukt.

Vandaar het gezegde «boompje groot, plantertje dood». In Nederland speelt daarnaast ook het hoger rendement van ander grondgebruik een rol. Tenslotte wil ik er in dit verband nog eens op wijzen dat een louter economische exploitatie van de bossen van Staatsbosbeheer zich niet verdraagt met het terzake gevoerde overheidsbeleid. Hiervoor is de multifunctionaliteit van het werk van Staatsbosbeheer al aan de orde geweest.

Gezien het bovenstaande moge duidelijk zijn dat privatisering van Staatsbosbeheer in de vorm van een onderneming met winstoogmerk niet voor de hand ligt. Niet alleen lijkt het karakter van nationale basisvoorziening daarmee in strijd, maar ook is dit niet te rijmen met het gevoerde natuurbeleid. Tenslotte is een positieve exploitatie van Staatsbosbeheer onhaalbaar, zelfs al zou het natuur- en recreatiebeleid geen beperkingen stellen aan die exploitatie.

Teneinde misverstanden te voorkomen merk ik nog op dat dit onverlet laat dat Staatsbosbeheer grote delen van de feitelijke uitvoeringswerkzaamheden uitbesteedt aan bosaannemers. Gelet op het door Staatsbosbeheer gevoerde bedrijfsbeleid zal deze uitbesteding in de toekomst alleen nog maar toenemen.

Voorts heb ik overwogen of het mogelijk is om Staatsbosbeheer als particuliere terreinbeherende organisatie te positioneren danwel Staatsbosbeheer te laten samengaan met één of meer particuliere terreinbeherende organisaties. Ik ben tot de conclusie gekomen dat zulks niet wenselijk is. Daarbij speelt een aantal overwegingen. Om te beginnen wil ik er op wijzen dat het een illusie is te denken dat het werk van Staatsbosbeheer geheel of in overwegende mate is te financieren door middel van particuliere fondsverwerving in de vorm van donaties of lidmaatschapgelden. Nog daargelaten het feit dat ook de huidige particuliere terreinbeheerders al ten dele door middel van aankoop- en beheerssubsidies van de overheid worden gefinancierd, is het een gegeven dat Staatsbosbeheer een areaal beheert dat vele malen groter is dan dat van de particuliere professionele terreinbeheerders.

Wanneer men bovendien bedenkt dat het huidige aandeel vrijwillige particuliere financiering van het natuurbeheer in Nederland internationaal gezien tot één van de hoogste moet worden gerekend, blijkt al snel dat substantiële particuliere financiering van Staatsbosbeheer door middel van donaties en lidmaatschapgelden geen reële optie is.

Los hiervan wil ik erop wijzen dat één van de specifieke kenmerken van Staatsbosbeheer nu juist is dat het zich inzet voor de realisatie van overheidsbeleid op het vlak van natuur, bos, landschap en recreatie en dat ingevolge artikel 3 van het wetsvoorstel Staatsbosbeheer ook in de toekomst gehouden zal zijn te handelen in overeenstemming met het geformuleerde overheidsbeleid. Een dergelijke onvoorwaardelijke toezegging kan mijns inziens niet verlangd worden van particuliere terreinbeherende organisaties.

Voorts wil ik wijzen op het verschil in doelstellingen tussen de particuliere terreinbeherende organisaties en Staatsbosbeheer. De particuliere terreinbeherende organisaties zijn natuurbeschermingsorganisaties. Dientengevolge is bij deze organisaties natuurbehoud de hoofddoelstelling en zijn eventuele andere doelstellingen zoals recreatie daaraan ondergeschikt. Daarentegen heeft Staatsbosbeheer een veel bredere doelstelling. Daarbij gaat het om het leveren van een bijdrage aan de zorg voor de leefomgeving van ons allemaal. In het verlengde hiervan heeft Staatsbosbeheer een meervoudige doelstelling. Naast het in stand houden en ontwikkelen van natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke en archeologische waarden, gaat het ook om recreatieve

en (natuur)educatieve waarden. Tenslotte heeft Staatsbosbeheer ook houtproductie als hoofddoelstelling. Al deze doelstellingen zijn gelijkwaardig, dat wil zeggen geen van deze doelstellingen staat boven de andere, ook niet de natuurdoelstelling.

Tenslotte merk ik op dat ik het weinig aantrekkelijk vind dat de overheid door een samengaan in de toekomst afhankelijk zou worden van slechts één terreinbeherende organisatie.

Daar ik ervan overtuigd ben dat ook in de toekomst een aanzienlijk gedeelte van het werk van Staatsbosbeheer gefinancierd moet worden uit de openbare middelen, geef ik er bovendien verre de voorkeur aan dat Staatsbosbeheer overheidsinstelling blijft. Een overheidsinstelling biedt op het punt van aanstuurbaarheid en controleerbaarheid meer garanties, terwijl de transparantie en de openbare verantwoording per definitie groter is. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Ik volsta hier met er alvast op te wijzen dat ook in de toekomst het toezicht van de Algemene Rekenkamer onverkort intact blijft en dat het in mijn bedoeling ligt Staatsbosbeheer onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman te brengen.

2.3. Staatsbosbeheer en de provincies

Ook de provincies hebben beleidsverantwoordelijkheden op het terrein van natuur, bos en recreatie. De verantwoordelijkheidsverdeling op dit vlak tussen het Rijk en de provincies is de afgelopen jaren onderwerp geweest van intensief overleg en veelvuldige beraadslaging. Met het samenwerkingsverband Interprovinciaal Overleg (IP)) is een accord bereikt over een verschuiving van verantwoordelijkheden met betrekking tot het natuur- en recreatiebeleid van het Rijk naar de provincies. Op dit moment wordt hieraan gestalte gegeven en vindt nadere uitwerking plaats.

Gelet op deze verschuiving is afgesproken dat Staatsbosbeheer het terreinbeheer afstemt met de provincies, in het bijzonder met de door de provincies op te stellen gebiedsvisies. In de praktijk wordt hieraan inmiddels uitvoering gegeven. Dit neemt niet weg dat, gelet op het karakter van nationale basisvoorziening en de betekenis van Staatsbosbeheer voor de realisatie van Rijksbeleid en op de uitvoering van internationale verplichtingen op het vlak van het natuurbeheer, met de provincies is overeengekomen dat ook in de toekomst Staatsbosbeheer landelijk vanuit het Rijk zal blijven worden aangestuurd. Het IPO heeft mij dan ook bij monde van zijn voorzitter nog onlangs laten weten dat ook wat het IPO betreft Staatsbosbeheer een Rijksdienst moet blijven.

2.4. Het takenpakket van Staatsbosbeheer nader bekeken

Staatsbosbeheer heeft als aandachtsveld de zorg voor grote gedeelten van onze leefomgeving ten behoeve van ons allemaal, alsook ten behoeve van de volgende generaties. Aan Staatsbosbeheer is immers het beheer toevertrouwd van onze nationale basisvoorziening op het vlak van natuur, bos, landschap en recreatie. Gelet op het takenpakket is Staatsbosbeheer een overheidsdienst die zich in de kern bezighoudt met publieke dienstverlening. Dit maakt niet alleen dat Staatsbosbeheer zich binnen de kaders van het overheidsbeleid moet richten naar de wensen van het publiek, maar ook dat Staatsbosbeheer zeer afhankelijk is van dat publiek. Kortom, in mijn visie mag en moet van Staatsbosbeheer verwacht worden dat het er bij zijn taakuitvoering alles aan doet om het grote publiek zoveel mogelijk naar de zin te maken. Dit is een wezenlijk punt bij de gedachten-

vorming over de positionering van Staatsbosbeheer, waarop ik in de volgende paragraaf zal terugkomen.

Staatsbosbeheer kan ook worden getypeerd als een taakgerichte organisatie met een publieke opdracht en multifunctionele beheerstaken. Dit neemt niet weg dat naast overheidstaken Staatsbosbeheer altijd al marktactiviteiten heeft ontplooid. Zoals hierboven vermeld is realiseren van overheidsbeleid op het vlak van natuur, landschap en recreatie altijd een kernactiviteit van Staatsbosbeheer geweest.

Daarbij gaat het zowel om het vertalen van het beleid naar de concrete uitvoeringspraktijk, als het daadwerkelijk realiseren van de gestelde beleidsdoelen. Behalve met het door de overheid gefinancierde terreinbeheer, houdt Staatsbosbeheer zich echter ook bezig met marktactiviteiten. Bij deze laatste activiteiten is er geen sprake van afname door de overheid, laat staan van een afnamegarantie. Hier gaat het om activiteiten, waarvoor rechtstreeks een prijs in rekening wordt gebracht en waarvan de omzet wordt bepaald door de markt. Deze activiteiten worden derhalve niet door de overheid gefinancierd. Dat neemt niet weg dat de overheid wel belang heeft bij deze activiteiten omdat de opbrengst ervan ten goede komt aan de Staat en het terreinbeheer zodoende goedkoper wordt.

Deze marktactiviteiten vertonen een sterke samenhang, om niet te zeggen zijn onlosmakelijk verbonden, met de kernactiviteiten van Staatsbosbeheer die uit de openbare middelen worden gefinancierd. Van oudsher gaat het daarbij om activiteiten als de verkoop van hout, maar ook van andere natuurproducten zoals bijvoorbeeld riet en gras. Voorts gaat het om allerlei vormen van tijdelijke ingebruikgeving van gronden. Deze ingebruikgeving is veelal inherent aan het op doelmatige wijze realiseren van de doelstellingen van terreinbeheer. Zoals al eerder is vermeld, is het beleid van Staatsbosbeheer er op gericht om zo veel mogelijk van de feitelijke uitvoeringswerkzaamheden uit te besteden. In dat licht moet ook de ingebruikgeving van gronden worden gezien. Zo wordt bijvoorbeeld veelal vee ingeschaard ten behoeve van de noodzakelijke begrazing van bepaalde natuurterreinen en worden veel terreinen in kortlopende pacht danwel natuurpacht gegeven, in verband met noodzakelijke verschraling. Niet alleen worden aldus beleidsdoelen gerealiseerd, ook worden langs deze weg inkomsten gegenereerd.

Zoals al eerder vermeld, vormen de terreinen van Staatsbosbeheer tezamen de nationale basisvoorziening voor natuur, bos, landschap en recreatie. Dit betekent dat een dergelijke voorziening voor een ieder beschikbaar moet zijn. Noodzakelijk daarbij is de landelijke spreiding van de terreinen, zodat een ieder daar ook daadwerkelijk van kan profiteren. Tot nu toe zijn de meeste terreinen gratis toegankelijk, hetgeen met zich brengt dat het terreinbeheer integraal langs collectieve weg moet worden gefinancierd. Afsluiting van de terreinen en het heffen van toegang acht ik bij het grootste gedeelte van de Staatsbosbeheerterreinen beleidsmatig onwenselijk en bovendien praktisch onuitvoerbaar. Dat neemt niet weg dat ik mogelijkheden zie om op een groter gedeelte van de activiteiten van Staatsbosbeheer het profijtbeginsel toe te passen dan thans het geval is. Daarvoor is dan wel externe positionering van Staatsbosbeheer noodzakelijk, zoals ik in de volgende paragraaf zal uiteenzetten.

2.5. Externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer

Bij verzelfstandiging van overheidsinstellingen moet er een keuze worden gemaakt tussen interne verzelfstandiging, bijvoorbeeld in de vorm van een zogeheten agentschap, en externe verzelfstandiging. Bij interne verzelfstandiging blijft de betreffende overheidsdienst onderdeel

van het ministerie en komt er geen wijziging in de bevoegdheden van de minister. Evenmin treedt er wijziging op in de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij externe verzelfstandiging maakt het verzelfstandigde lichaam niet langer onderdeel uit van het betreffende ministerie, met als gevolg dat de minister niet meer automatisch verantwoordelijk is voor alles wat er binnen dat lichaam gebeurt. Na externe verzelfstandiging krijgt de politieke verantwoordelijkheid dan ook gestalte door middel van het in de wet neergelegde aansturingsregime.

Zoals hiervoor reeds gememoreerd is de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer gericht op het leveren van een beter produkt tegen lagere kosten voor de overheid. Bezien is hoe Staatsbosbeheer met het oog op deze doelstelling optimaal kan worden gepositioneerd. Daarbij ben ik na ampele overweging tot de conclusie gekomen dat positionering als zelfstandig overheidslichaam buiten het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een vereiste is. Hieronder zal ik nader ingaan op de argumenten die voor mij daarbij de doorslag hebben gegeven.

Overigens hecht ik er op deze plaats zeer aan om te benadrukken dat bij mijn keuze inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid geen doel is geweest. Integendeel. Mijn inzet was en is erop gericht de aansturing van Staatsbosbeheer juist te versterken ten opzichte van de huidige situatie. In de twee volgende hoofdstukken zal ik daarom uitgebreid ingaan op het gekozen aansturingsregime en de in het wetsvoorstel vastgelegde bevoegdheden.

Ik ben er van overtuigd dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in de toekomst meer vat zal hebben op Staatsbosbeheer dan tot nu toe het geval is geweest. Ik denk dat er sprake is van een wezenlijke verbetering van de sturingsrelatie.

Voor verbetering van de publieke dienstverlening is het allereerst noodzakelijk dat Staatsbosbeheer – meer dan thans het geval is – rekening houdt met, en inspeelt op, de maatschappelijke vraag en de wensen van het publiek. De behoefte aan natuur, bos, landschap en recreatie, de onderlinge weging en het belang van die elementen is immers geenszins een statisch geheel, maar is in sterke mate plaats en tijd gebonden. Verandering in inzicht en relatieve waarde dient op de voet gevolgd te worden. Staatsbosbeheer moet daartoe dicht bij de mensen staan. Het moet daadwerkelijk hún Staatsbosbeheer worden.

Teneinde de openbare nutsfunctie van Staatsbosbeheer beter tot zijn recht te laten komen, acht ik maatschappelijke participatie bij het werk van Staatsbosbeheer onmisbaar.

Aangezien het bij het werk van Staatsbosbeheer in de kern gaat om publieke dienstverlening, is het dus niet voldoende te constateren dat Staatsbosbeheer overheidsbeleid uitvoert. De door het rijksbeleid gegeven kaders laten naar mijn stellige overtuiging meer dan voldoende ruimte om het publiek te betrekken bij de wijze waarop aan het beheer gestalte wordt gegeven. Dit mag en moet zelfs verwacht worden van een overheidsdienst die zich bezig houdt met publieke dienstverlening. Daarbij heb ik een zo concreet mogelijke participatie voor ogen. Ik zie goede mogelijkheden de gebruikers van de door Staatsbosbeheer beheerde objecten te betrekken bij het beheer daarvan. De geschetste vorm van participatie zal op landelijk niveau gestalte krijgen door een door de raad van beheer in te stellen raad van advies. Dit orgaan van Staatsbosbeheer, waarin de (organisaties van) gebruikers van de door Staatsbosbeheer beheerde objecten vertegenwoordigd zijn, zal tot taak hebben de directeur desgevraagd of uit eigen beweging van advies te dienen.

Daarnaast onderken ik ook voor Staatsbosbeheer de noodzaak om de direct belanghebbenden bij concrete objecten te betrekken bij het beheer

daarvan. De uiteindelijke vorm waarin deze participatie tot uiting zal komen is uiteraard afhankelijk van de aard en grootte van de betreffende objecten en de lokale wensen en inzichten van gebruikers.

Kortom, om beter te kunnen inspelen op de wensen van het publiek, moeten die wensen kenbaar zijn en daarvoor is publieksbetrokkenheid onmisbaar, niet in algemene zin, maar op concrete en directe wijze. Positionering buiten het ministerie is daarbij onontkoombaar, allereerst omdat in Staatsbosbeheer zelf «het publiek» zal participeren. Maar het werkelijk van de grond laten komen van de noodzakelijke maatschappelijke participatie vereist meer. Een herkenbaar en aansprekend eigen gezicht is daarvoor niet alleen gewenst, maar zelfs noodzakelijk. Ook om de aantrekkingskracht van Staatsbosbeheer te verhogen, om participatie werkelijk levend te krijgen en te houden, is uitplaatsing uit het ministerie en positionering als zelfstandige overheidsinstelling met een eigen (aantrekkelijke) identiteit onmisbaar. Immers, mensen zullen zich pas daadwerkelijk kunnen vereenzelvigen met Staatsbosbeheer als Staatsbosbeheer over een eigen zelfstandige identiteit beschikt. Door het vergroten van de herkenbaarheid en de aantrekkingskracht van Staatsbosbeheer zal aldus meer maatschappelijk draagvlak voor het werk van Staatsbosbeheer ontstaan, hetgeen bovendien maatschappelijke legitimatie verleent voor structurele financiering uit de openbare middelen.

Terugkerend naar de hoofddoelstelling van deze verzelfstandigingsoperatie, te weten het leveren van een beter product tegen voor het Rijk lagere kosten, wil ik er bovendien op wijzen dat het uit dien hoofde van belang is dat mensen optimaal kunnen profiteren van datgene wat Staatsbosbeheer te bieden heeft. Het is eenvoudigweg niet voldoende dat Staatsbosbeheer de toevertrouwde terreinen goed beheert. Waar het om gaat is dat het publiek weet wat er te doen en te zien is in die terreinen. Pas dan kan het ervan profiteren en er daadwerkelijk van genieten. Ook in dit opzicht meen ik dat een externe positionering meer mogelijkheden geeft om op een aansprekende wijze onder het voetlicht te brengen wat Staatsbosbeheer allemaal te bieden heeft.

Tenslotte is een belangrijk argument voor de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer dat daarmee het inkomstengenererend vermogen van Staatsbosbeheer kan worden verhoogd. Dit is niet, of in veel mindere mate, het geval bij interne verzelfstandiging. Uitplaatsing buiten het ministerie met een eigen zelfstandige identiteit biedt naar mijn overtuiging voor Staatsbosbeheer meer mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven en particuliere fondsen aan te trekken en aldus het beslag op overheidsmiddelen te verminderen. In dit verband verwijs ik allereerst naar het bijzondere karakter van het takenpakket van Staatsbosbeheer, zoals ik dat in de vorige paragraaf heb toegelicht.

Staatsbosbeheer is een taakgerichte overheidsdienst met een publieke opdracht. Kerntaak van Staatsbosbeheer is het beheer van de nationale basisvoorziening voor natuur en recreatie.

Tegelijkertijd houdt Staatsbosbeheer zich bezig met een aantal marktactiviteiten die een sterke samenhang vertonen, zo niet onlosmakelijk zijn verbonden, met genoemde kerntaak. Deze marktactiviteiten zijn niet alleen wezenlijk voor een goed en efficiënt terreinbeheer, maar hebben bovendien als gevolg dat het gevoerde terreinbeheer voor de Staat goedkoper wordt. De Staat heeft er dan ook alle belang bij dat – binnen de algemene doelstellingen van het terreinbeheer – Staatsbosbeheer de kansen die bijvoorbeeld de houtmarkt biedt, optimaal benut. Daarom is een marktgerichte opstelling van Staatsbosbeheer van groot belang. Dit vraagt om een specifieke organisatiecultuur waarbinnen marktgerichtheid en een zakelijke benadering goed kunnen gedijen.

Uitplaatsing biedt in dit opzicht meer perspectief dan wanneer Staatsbosbeheer onderdeel is van een ministerie.

Voorts denk ik dat extra inkomsten kunnen worden gegenereerd doordat externe positionering de herkenbaarheid van Staatsbosbeheer vergroot. Begroting van de aantrekkingskracht en het draagvlak bij het publiek biedt meer mogelijkheden om het profijtbeginsel toe te passen op activiteiten die nu nog uit de collectieve middelen worden gefinancierd. Door de waarde en de betekenis van Staatsbosbeheer, meer dan tot nu toe gebeurt onder de aandacht van het publiek te brengen, doen zich nieuwe mogelijkheden voor om toegang te heffen bij sommige terreinen en om voor bepaalde activiteiten, zoals bijvoorbeeld voorlichtingsactiviteiten, te laten betalen.

Zoals in de vorige paragraaf reeds uiteengezet, acht ik het voor het grootste deel van de Staatsbosbeheerterreinen niet alleen onwenselijk, maar ook onuitvoerbaar om toegang te heffen. Dat neemt niet weg dat Staatsbosbeheer ook tal van objecten beheert, die overigens ook nog vaak juist bijzonder duur in onderhoud zijn, waar dit wel zou kunnen.

Al denk dan bijvoorbeeld aan de forten van de Hollandse waterlinie en een aantal landgoederen en buitenplaatsen.

Tenslotte meen ik dat door een eigen identiteit, Staatsbosbeheer beter in staat zal zijn dan thans het geval is om sponsorgelden aan te trekken. Ik vind dat ter ontlasting van de rijksbegroting, Staatsbosbeheer ook optimaal gebruik moet kunnen maken van dit soort mogelijkheden.

Alhoewel ik in paragraaf 2.2. reeds heb uiteengezet dat vanwege een aantal redenen overheidsfinanciering van Staatsbosbeheer altijd noodzakelijk zal blijven, concludeer ik dat het inkomstengenererend vermogen van Staatsbosbeheer door externe verzelfstandiging kan worden vergroot.

Externe verzelfstandiging levert ook een bijdrage aan verdere stroomlijning van het Ministerij van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Belangrijke elementen hierbij zijn de scheiding tussen beleid en uitvoering en verbetering van de sturingsrelaties.

Organisatorische scheiding van beleidstaken en uitvoeringstaken, hetgeen bij externe verzelfstandiging zeker het geval is, kunnen bijdragen tot doorzichtigheid en doelmatigheid van de overheidsorganisatie. Het ministerie gaat terug naar kerntaken, teneinde een klein, goed bestuurbaar, kwalitatief hoogwaardig en efficiënt kerndepartement te realiseren, dat zich kan concentreren op politiek essentiële zaken. De externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer moet mede in dit licht worden gezien.

Voorts heb ik bij mijn keuze voor externe verzelfstandiging overwogen dat bij Staatsbosbeheer een eenduidige aansturing mogelijk is. Ik wijs er in dit verband op dat de taken van Staatsbosbeheer zich kenmerken door een stabiele beleidsomgeving en een geringe politieke gevoeligheid. Eén en ander niet in de laatste plaats omdat Staatsbosbeheer niet meer beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden en het taken betreft van een professioneel-technisch karakter.

Ik meen met het voorgaande voldoende te hebben aangetoond dat het met deze verzelfstandigingsoperatie beoogde doen niet kan worden bereikt door middel van de instelling van een zogeheten agentschap. Dit zou wellicht nog mogelijk zijn indien het er uitsluitend om te doen was de taakstelling bij Staatsbosbeheer doelmatiger te laten geschieden. Met de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer wordt echter veel meer beoogd. Alleen externe verzelfstandiging biedt daarvoor de benodigde ruimte en

de mogelijkheden om de maatschappelijke betekenis van het werk van Staatsbosbeheer helder en herkenbaar neer te zetten en Staatsbosbeheer direct bij de mensen te brengen waardoor de openbare nutsfunctie nog meer inhoud kan worden gegeven.

Ten slotte merk ik op dat de keuze voor een publiekrechtelijke rechtsvorm op zijn beurt weer voortvloeit uit de keuze van verzelfstandiging. Staatsbosbeheer zal met publieke taken belast blijven en het groene erfgoed voor ons allemaal veilig moeten stellen. Een publiekrechtelijke vormgeving ligt dan voor de hand.

HOOFDSTUK 3. MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID NA VERZELFSTANDIGING

Zoals hiervoor reeds vermeld leidt de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer niet tot een uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Integendeel, het is uitdrukkelijk mijn bedoeling geweest bij gelegenheid van deze verzelfstandiging de ministeriële verantwoordelijkheid meer inhoud te geven dan tot nog toe het geval is geweest. Hieronder wil ik zulks gaarne toelichten.

Zolang Staatsbosbeheer onderdeel uitmaakt van het ministerie is de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij automatisch verantwoordelijk voor al hetgeen er binnen Staatsbosbeheer gebeurt. Deze verantwoordelijkheid beperkt zich niet tot de wezenlijke zaken, maar strekt zich eveneens uit tot minder wezenlijke zaken. Een en ander ligt voor de hand omdat er geen bewuste keuze aan de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid ten grondslag ligt.

Hierin wil ik verandering brengen. Externe verzelfstandiging biedt daartoe een goede gelegenheid. Door uitplaatsing maakt Staatsbosbeheer niet langer onderdeel uit van het ministerie, met als gevolg dat de minister niet meer automatisch verantwoordelijk is voor alles wat zich binnen Staatsbosbeheer afspeelt. Waar de minister na externe verzelfstandiging wel over kan worden aangesproken moet uitdrukkelijk bepaald worden en in de wet worden vastgelegd. Voordeel hiervan is niet alleen dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet langer mede uitstrekt tot niet wezenlijke aangelegenheden, maar vooral ook dat ten behoeve van die elementen die wel wezenlijk worden geacht, instrumenten kunnen worden ontwikkeld die het mogelijk maken om ook daadwerkelijk inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid op die punten. Daarbij heb ik niet alleen het oog op de relatie tussen de verzelfstandigde organisatie en de minister maar ook tussen de minister en de volksvertegenwoordiging. Waar nodig kunnen deze instrumenten ook in de wet verankerd worden. Meer in het bijzonder met betrekking tot de instrumenten gaat het daarbij enerzijds om sturingsinstrumenten en anderzijds om informatievoorzienings-, verantwoordelijkheids- en controle-instrumenten.

Waar nu precies de grens ligt tussen wezenlijke aangelegenheden en niet-wezenlijke aangelegenheden is geconcretiseerd in het onderhavige wetsvoorstel. Bij dit afwegingsproces dient voorts een aantal zaken in het oog te worden gehouden. Van belang is bijvoorbeeld dat de taken van Staatsbosbeheer zich kenmerken door een stabiele beheersomgeving en een geringe politieke gevoeligheid. Voorts dat zij een professioneel-technisch karakter hebben en dat Staatsbosbeheer voor de uitoefening van zijn taak niet beschikt over dwingende publiekrechtelijke bevoegdheden. Anders gezegd, Staatsbosbeheer bestuurt niet, maar beheert slechts.

Teneinde meer inhoud te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid acht ik met name het versterken van de aansturing van Staatsbosbeheer en van de informatievoorziening door Staatsbosbeheer van cruciaal belang. Dit alles onder handhaving van gelijke dan wel verbeterde controlemogelijkheden als vóór de verzelfstandigde situatie.

In dit verband zijn naar mijn mening de volgende uitgangspunten van belang.

1. Inputsturing moet kunnen worden vervangen door outputsturing. De aansturing dient met andere woorden te kunnen worden gevat in harde prestatie-afspraken, gebaseerd op en binnen de randvoorwaarden die voortvloeien uit het ministeriële beleid ten aanzien van natuur, bos, landschap en recreatie;

2. exploitatiesubsidie moet worden vervangen door prestatiebeloning.

Er moet sprake zijn van een nauwe koppeling van middelen aan doelen;

3. de hiervoor onder 1 en 2 genoemde uitgangspunten moeten tezamen de kosten van het beleid helder in beeld brengen. Daarbij denk ik niet alleen aan bestaand beleid, maar vooral ook aan nieuw beleid. Aldus wordt het mogelijk om beter beleidskeuzes te maken;

4. er dient prestatiemeting en prestatieverantwoording plaats te vinden;

5. concentratie van de sturingsmogelijkheden op de outputkant betekent niet dat met betrekking tot de wijze waarop de afgesproken prestatie tot stand komt, sturing in het geheel achterwege kan blijven.

Vermeden moet echter worden dat sturing plaatsvindt die niet past binnen de hiervoor geschetste nieuwe relatie tussen de minister en Staatsbosbeheer.

Ik meen dat met het de afgelopen jaren ontwikkelde systeem van zogeheten doeltypen en normkosten, waarop in het hierna volgende hoofdstuk zal worden ingegaan, bij Staatsbosbeheer een meer dan goede invulling kan worden gegeven aan de hierboven geformuleerde uitgangspunten.

De ministeriële verantwoordelijkheid zal na verzelfstandiging van Staatsbosbeheer langs de volgende lijnen gestalte krijgen.

a. Verantwoordelijkheid voor de mate waarin het beleid van de minister met de inzet van Staatsbosbeheer wordt gerealiseerd

Staatsbosbeheer is gehouden zijn wettelijke taak in overeenstemming met het beleid van de minister uit te voeren (artikel 3, eerste lid).

De minister kan Staatsbosbeheer tevens belasten met andere taken (artikel 3, tweede lid).

De beleidsrealisering zal in de praktijk met name worden gestuurd via de afspraken die tussen de minister en Staatsbosbeheer worden gemaakt (artikel 17). Dit betreft de sturing in de zogenaamde «horizontale relatie». De minister zal voor de uitoefening van de aan Staatsbosbeheer opgedragen taken jaarlijks de benodigde middelen beschikbaar stellen (artikel 18, eerste lid). Deze vorm van outputsturing stelt de minister in staat Staatsbosbeheer op effectieve wijze te sturen.

In hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting ga ik nader in op de sturingsrelatie tussen de minister en Staatsbosbeheer, de zogenaamde horizontale sturingsrelatie en de verticale sturingsrelatie, waarin ook wordt ingegaan op het stelsel van de door de minister vast te stellen normkosten per hectare terreindoeltype.

b. Verantwoordelijkheid voor de wijze waarop Staatsbosbeheer zijn bij of krachtens de wet opgedragen taken uitoefent

De minister heeft de bevoegdheid om in geval van taakverwaarlozing in te grijpen en al die maatregelen te nemen die met het oog op de continuïteit van de werkzaamheden of beperking van de schade noodzakelijk worden geacht (artikel 24).

De minister behoudt daarnaast in het bijzonder zijn politieke verantwoordelijkheid voor zover het betreft de vervreemding van objecten door Staatsbosbeheer. Tenzij sprake is van een object dat is verkregen met het oog op een doelmatig beheer van een ander object, behoeft vervreemding van objecten de voorafgaande goedkeuring van de minister (artikel 3, vierde lid). Vervreemding van alle objecten en andere onroerende zaken behoeft bovendien in alle gevallen tevens de voorafgaande goedkeuring van de Minister van Financiën (artikel 3, vijfde lid).

c. Verantwoordelijkheid voor de algemene bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer, voor zover die gevolgen kan hebben voor de continuïteit van Staatsbosbeheer

Bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is als uitgangspunt genomen dat Staatsbosbeheer een professioneel geleide organisatie moet zijn, die op een verantwoorde wijze een publieke taak kan uitvoeren door middel van een op de marktsector geënte bedrijfsvoering.

De concrete bedrijfsvoering is daarom een interne gelegenheid van Staatsbosbeheer, waarmee de minister geen bijzondere bemoeienis heeft.

Om de continuïteit van Staatsbosbeheer te waarborgen, behoudt de minister de bevoegdheid om op hoofdlijnen de bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer te sturen.

Dit komt tot uitdrukking in de volgende bevoegdheden.

In de eerste plaats heeft de minister de bevoegdheid tot het doen van voordrachten voor de benoeming, schorsing of ontslag van de leden van de raad van beheer (artikel 6, eerste en zesde lid) en tot het op voordracht van de raad van beheer benoemen, schorsen of ontslaan van de directeur (artikel 14). Aan de leden van de raad van beheer kan de minister een vergoeding verstrekken (artikel 7).

Voorts heeft de minister de bevoegdheid om regels te stellen omtrent aandachtspunten voor de accountantscontrole (artikel 22, vijfde lid) en, in geval hij niet een departementale accountantsdienst aanwijst voor de opstelling van de accountantsverklaring, zijn departementale accountantsdienst te belasten met de controle van de werkzaamheden van de op basis van artikel 22, eerste lid aangewezen accountant. In het kader van dit «reviewrecht» zal de accountant van Staatsbosbeheer aan de departementale accountantsdienst inlichtingen moeten verschaffen over de controle die door hem is verricht. De minister kan voorts aan de departementale accountantsdienst een onderzoek opdragen naar de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het beleid van Staatsbosbeheer. De accountant heeft ook in dat kader recht op inzage in de boeken en bescheiden, en op alle inlichtingen die hij nodig acht (artikel 22, vierde lid).

Daarnaast is de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 59, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet bevoegd tot controle van de rechtmatige en doelmatige besteding van de financiële middelen door Staatsbosbeheer.

Andere bevoegdheden van de minister die in dit kader kunnen worden genoemd betreffen: de bevoegdheid zo nodig goedkeuring van de begroting te verlangen (artikel 21, zesde lid), de goedkeuring van de

vaststelling van het financieel verslag (artikel 21, derde lid), het uitbrengen van een advies over het ondernemingsplan (artikel 19, eerste lid) en de verlening van een verklaring van geen bezwaar ten aanzien van besluiten tot het verrichten van andere werkzaamheden dan die welke rechtstreeks voortvloeien uit de bij of krachtens de wet opgedragen taken, of tot het (mede-)oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen of het deelnemen in danwel ontbinden van vennootschappen (artikel 8, derde lid).

d. Verantwoordelijkheid voor het financieel beheer

De minister heeft de bevoegdheid zo nodig te verlangen dat de begroting van Staatsbosbeheer zijn goedkeuring behoeft (artikel 21, zesde lid). De minister heeft bovendien een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de vaststelling van het financieel verslag van Staatsbosbeheer. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het financieel beheer is de minister voorts bevoegd regels te stellen over het te voeren financieel beheer en de verantwoording daarover (artikel 21, zesde lid). Tevens is de minister bevoegd aan de financiële reservevorming een maximum toe te staan bedrag te verbinden (artikel 18, vierde lid). Daarnaast zijn in dit kader ook het «reviewrecht» van de minister (artikel 22, vierde lid) en de controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 59, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet van belang.

e. Verantwoordelijkheid voor de uitoefening van nevenwerkzaamheden door Staatsbosbeheer

Andere werkzaamheden dan die welke voortvloeien uit de bij of krachtens de wet opgedragen taken, kunnen slechts worden verricht na een verklaring van geen bezwaar van de minister te hebben gekregen (artikel 8, derde lid).

De minister zal een verzoek daartoe toetsen aan de hand van de criteria, genoemd in het vijfde lid van artikel 3 van het wetsvoorstel. Deze criteria zijn in lijn met hetgeen in paragraaf V van de rapportage «Verantwoord Verzelfstandigen» van de commissie Sint staat vermeld.

In dit verband wordt overigens nog opgemerkt dat momenteel gewerkt wordt aan de totstandkoming van rijksbrede richtlijnen met betrekking tot het verrichten door overheidsorganen van werkzaamheden «voor derden». Indien deze gelding zullen krijgen voor het Rijk zal de minister uiteraard ook die richtlijnen toepassen bij het beoordelen van werkzaamheden van Staatsbosbeheer uit hoofde van artikel 3, zesde lid, een en ander voor zover die richtlijnen uiteraard niet in strijd zijn met dat artikellid.

f. Informatieverstrekking door Staatsbosbeheer aan de minister

De minister ontvangt het jaarplan en de begroting van Staatsbosbeheer (artikel 20). Met het oog op zijn politieke verantwoordelijkheid dient de minister evenwel over meer informatie te kunnen beschikken. Het wetsvoorstel voorziet er derhalve in dat de minister met het oog op de uitoefening van zijn bevoegdheden de benodigde inlichtingen kan verlangen (artikel 23, eerste lid). Ook de commissie Sint heeft in haar rapportage «Verantwoord Verzelfstandigen» aangegeven dat het noodzakelijk is om een informatieplicht voor de extern verzelfstandigde eenheid vast te leggen.

Het gaat hierbij niet uitsluitend om inlichtingen die de minister nodig acht om te beoordelen of Staatsbosbeheer zijn taken op de juiste wijze uitoefent, maar ook bijvoorbeeld om gegevens die nodig zijn voor de beoordeling van de doelmatigheid van de taakuitoefening of van eventuele risico's voor de continuïteit van Staatsbosbeheer.

Bovendien kunnen de inlichtingen mede omvatten de informatie die de

minister noodzakelijk acht ten behoeve van de voorbereiding van zijn begroting als bedoeld in artikel 4 van de Comptabiliteitswet en zijn financiële verantwoording als bedoeld in artikel 65 van de Comptabiliteitswet.

De minister kan de inlichtingen vragen in de vorm van een periodieke rapportage (artikel 23, tweede lid).

Een informatieplicht heeft Staatsbosbeheer voorts aan de accountantsdienst die op grond van artikel 22, vierde lid, van het wetsvoorstel, onderzoek verricht.

De Algemene Rekenkamer heeft vanuit zijn controlerende taak eveneens toegang tot alle boeken en bescheiden van Staatsbosbeheer (artikel 59, derde lid, van de Comptabiliteitswet).

HOOFDSTUK 4. STURINGSRELATIES TUSSEN MINISTER EN STAATSBOSBEHEER

4.1. Algemeen

In aansluiting op de twee voorafgaande hoofdstukken wordt hier nader ingegaan op de zogenaamde horizontale en de verticale sturingsrelatie.

De sturing van een verzelfstandigd Staatsbosbeheer zal met name plaats vinden door het maken van afspraken tussen de minister en Staatsbosbeheer in de horizontale relatie. Die afspraken betreffen de door Staatsbosbeheer in opdracht van de minister te leveren prestaties tegen een prijs die gebaseerd zal zijn op objectief bepaalbare en door de minister vast te stellen normkosten. Met een dergelijke aanpak zal de sturing van Staatsbosbeheer geoptimaliseerd worden. Geoptimaliseerd in die zin dat de minister zich kan concentreren op zijn beleid en de uitvoering daarvan, vanwege de gemaakte afspraken, enerzijds eenvoudig op resultaat te toetsen is en anderzijds in financiële zin objectief bepaalbaar zal zijn. De bestuurlijke lasten ten aanzien van de werkzaamheden van Staatsbosbeheer zullen dan ook afnemen, de minister zal mede daardoor meer en beter vat krijgen op het functioneren van die organisatie.

In het kader van de verticale relatie zal Staatsbosbeheer daarnaast worden gestuurd langs de weg van de jaarlijkse plannings- en begrotingscyclus en de daarbij behorende verantwoording en jaarrekening in de verticale relatie.

4.2. Horizontale relatie

De horizontale relatie tussen beide genoemde partijen is die van twee organen, die ieder voor hun eigen taak verantwoordelijk zijn.

De minister is beleidsdeskundig. Hij formuleert het inhoudelijke beleid ten aanzien van natuur, bos, landschap en recreatie en geeft de door Staatsbosbeheer te realiseren lange termijndoelstellingen en de prioriteiten aan. Het is dit beleid – waarnaar wordt verwezen in artikel 3, eerste lid – dat ten algemene de randvoorwaarden biedt waarbinnen Staatsbosbeheer dient te handelen. Staatsbosbeheer is beheersdeskundig en geeft op basis van normkosten de financiële consequenties van de wensen van de minister aan.

De horizontale relatie tussen Staatsbosbeheer en de minister is vergelijkbaar met die van een leverancier respectievelijk klant van nader overeen te komen prestaties (produkten en diensten). Daarbij geldt dat de beheersinspanning van Staatsbosbeheer direct gerelateerd is aan de financiering. Staatsbosbeheer zal het door de minister gevraagde beheer

uitvoeren, respectievelijk het beheer over nieuwe terreinen aanvaarden, mits de bijbehorende middelen gebaseerd op normkosten per hectare terreindoeltype door de minister beschikbaar worden gesteld.

In deze paragraaf ga ik nog nader in op het voorgestelde systeem betreffende normkosten.

De afspraken tussen de minister en Staatsbosbeheer zullen uiteraard moeten passen binnen de taken en doelstelling van Staatsbosbeheer zoals die in artikel 3 zijn geredigeerd. Er zal derhalve geen sprake zijn van een contractuele relatie in privaatrechtelijke zin tussen de minister en Staatsbosbeheer, waarbij partijen vrij zijn al dan niet met elkaar overeenkomsten te sluiten.

Ten behoeve van de jaarlijks te maken prestatie-afspraken is uiteraard inzicht nodig in de door Staatsbosbeheer te realiseren produkten, moet duidelijkheid bestaan rondom de in het kader daarvan te verstrekken informatie en de benodigde prestatie-evaluatie en -verantwoording.

Daarnaast is uiteraard voor de minister het inzicht in de kosten van belang. De minister dient te beschikken over een referentiekader op basis waarvan hij aan Staatsbosbeheer rijksmiddelen ter beschikking stelt. Via de systematiek van (sub)doeltypen en normkosten, die overigens ook in het reeds eerder aangehaalde rapport van de Commissie Sint wordt aanbevolen, wordt aan die behoefte tegemoet gekomen.

De door Staatsbosbeheer te realiseren produkten, de door de minister gevraagde beheersprestaties, worden uitgedrukt in zogenaamde subdoeltypen. Die subdoeltypen vormen in feite de gedetailleerde, genormeerde, herkenbare vertaling van beleidsdoelstellingen en -uitspraken omtrent natuur en natuurontwikkeling, bos, landschap en recreatie.

Subdoeltypen zijn als zodanig weer een onderverdeling van de zogenaamde doeltypen. Op dit moment zijn circa 25 doeltypen geformuleerd, die weer onderverdeeld zijn in circa 80 subdoeltypen.

Een voorbeeld van één van de subdoeltypen is het subdoeltype blauwgrasland van het doeltype grasland. In het aldus beschreven subdoeltype, dat een planningshorizon heeft van 10 jaar, worden de doelcomponenten uitgewerkt in bijvoorbeeld vegetatietypen en diersoorten. Om de doelcomponenten voor de komende 10 jaar te bereiken, moeten de daarmee samenhangende terreincondities worden gerealiseerd. Deze condities worden voor een periode van 5 jaar vastgesteld. Om die condities te bereiken dienen maatregelen te worden uitgevoerd. Dit alles is tot op vergaand detailniveau voor elk subdoeltype beschreven.

Aan de realisatie van de subdoeltypen zijn uiteraard kosten verbonden.

Via de sturingssystematiek op basis van (sub)doeltypen en normkosten worden deze kosten genormeerd in beeld gebracht. Zo is immers per (sub)doeltype onderzocht wat de kosten zijn om dat type te bereiken respectievelijk te – blijven – realiseren. Doelstellingen en benodigde condities worden immers slechts bereikt door het treffen van bepaalde maatregelen, welke maatregelen relatief eenvoudig in kosten zijn uit te drukken, terwijl anderzijds uit het beheer ook bepaalde inkomsten kunnen worden verkregen, bijvoorbeeld via de verkoop van gras. Omdat de intensiteit van het beheren van objecten veelal per jaar verschilt (te denken valt bijvoorbeeld aan het heideplaggen dat niet elk jaar hoeft te worden verricht) en de kracht van de systematiek nu juist ligt in heldere genormeerde kosten zijn de uiteindelijke normkosten per subdoeltype gemiddeld per jaar. Normkosten vormen de vooraf afgesproken prijs voor

een te leveren prestatie en zijn niet een vergoeding van daadwerkelijke uitgaven.

Ten einde de normkosten zo objectief mogelijk te toetsen zal met regelmaat (eens in de vijf jaar) advies worden ingewonnen door middel van een onafhankelijke audit.

De minister stelt op basis van dit advies en rekening houdend met de opvatting van Staatsbosbeheer, de normkosten vast. Aanpassing aan loon- en prijsontwikkeling vindt plaats door middel van jaarlijkse indexatie. Via de weg van de vaststelling van de normkosten heeft de minister zicht op alle middelen die Staatsbosbeheer nodig heeft om het beheer te kunnen realiseren, te meer omdat ook de overhead onderdeel is van de normkosten.

Cruciaal onderdeel van de horizontale sturing met behulp van de sturingsystematiek op basis van (sub)doeltypen en normkosten is ten slotte uiteraard de vraag of Staatsbosbeheer ook daadwerkelijk de gemaakte afspraken nakomt. Daartoe monitort Staatsbosbeheer de ontwikkelingen omtrent de door hem beheerde objecten. Overeenkomstig de thans reeds bestaande praktijk zal Staatsbosbeheer jaarlijks een prestatieverantwoording afleggen aan de minister voor een oppervlakte van 10% van het beheerde areaal, welke verantwoording ook aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal worden toegezonden.

Het spreekt voor zich dat er veelal van een zekere voortschrijdendheid in de jaarlijkse prestatie-afspraken sprake zal zijn. Realisatie van doelstellingen op het terrein van natuur, bos, landschap en recreatie is immers een proces van lange adem. Uit de weergegeven beschrijving van de door Staatsbosbeheer te realiseren producten, de subdoeltypen, blijkt dat met name ook met het procesmatige aspect van het beheer rekening is gehouden door doelstellingen en condities waar nodig te koppelen aan een meerjarige planningshorizon.

Via de afspraken op basis van de sturingsystematiek op basis van (sub)doeltypen en normkosten heeft de minister enerzijds verregaand inzicht in de door Staatsbosbeheer te ondernemen beheersactiviteiten, zowel voor het komende jaar als, vanwege het veelal voortschrijdende karakter van de afspraken, voor de jaren daarna, alsmede in de bereikte resultaten. Anderzijds krijgt de minister ook een helder beeld omtrent de aan Staatsbosbeheer te dien einde ter beschikking te stellen Rijksmiddelen. Dit geldt nog meer omdat belangrijk element in de jaarlijkse besprekingen tussen de minister en Staatsbosbeheer eveneens de verstrekking van informatie aan de minister is, waarbij moet worden gedacht aan zowel de aard van de te leveren informatie, als de frequentie van die verstrekking.

Welbeschouwd heeft de minister met de sturingsystematiek op basis van (sub)doeltypen en normkosten een sturingsmogelijkheid voorhanden die tenminste vergelijkbaar is met een goedkeuringsbevoegdheid van de begroting. Financiering door de minister van Staatsbosbeheer vindt immers niet plaats op basis van de begroting, doch op basis van de normkosten, die in wezen de begroting per te leveren produkt (het subdoeltype) vormen. Staatsbosbeheer wordt daarbij desondanks voldoende ruimte geboden om het feitelijke beheer handen en voeten te geven en daarmee zijn eigen plaats in de samenleving te verwerven.

Vanwege de veelal jaaroverstijgende planhorizon heeft de methodiek voor beide partijen daarnaast als belangrijk effect dat, voor zover mogelijk, ook op de langere termijn inzicht wordt geboden in de door Staatsbosbeheer te realiseren producten en diensten.

De sturingssystematiek op basis van (sub)doeltypen en normkosten kan uiteraard niet in de weg staan aan mogelijke bezuinigingen op de rijksmiddelen ten behoeve van Staatsbosbeheer. Het systeem kan immers geen inbreuk maken op de ministeriële verantwoordelijkheid en bevoegdheid ten aanzien van de inzet van Staatsbosbeheer voor de realisering van het beleid ten aanzien van natuur, bos, landschap en recreatie. De normkosten worden als uitgangspunt gehanteerd voor de financiering van Staatsbosbeheer. Die organisatie zal hierdoor genoodzaakt zijn efficiënt te werken. Voor zover aan die organisatie minder rijksmiddelen beschikbaar zullen worden gesteld, zal Staatsbosbeheer in evenredigheid minder prestaties kunnen leveren. In een dergelijke situatie blijven de normkosten ongewijzigd en zal de minister in overleg met Staatsbosbeheer afspreken welke, onderscheidenlijk tot op welk niveau, prestaties in het betreffende jaar niet meer behoeven te worden geleverd.

Uiteraard kunnen ook om andere redenen beleidswijzigingen ertoe leiden dat andere eisen aan de terreinen worden gesteld alsmede andere terreindoeltypen en elementaire inrichtingsniveau's met de daarbij behorende normkosten moeten worden gerealiseerd.

Indien ontwikkelingen ten aanzien van de middelen uit 's Rijks kas daartoe aanleiding geven, kunnen de afspraken tussen de minister en Staatsbosbeheer niet alleen bij de jaarlijkse onderhandelingen, maar ook tussentijds worden bijgesteld. Omdat ook een dergelijke bijstelling plaatsvindt in het kader van de horizontale relatie tussen de minister en Staatsbosbeheer, is de nadere uitwerking van een tussentijdse wijziging in de financiële bijdrage aan Staatsbosbeheer uiteraard afhankelijk van de overeenstemming die terzake tussen de minister en Staatsbosbeheer wordt bereikt.

Vooruitlopend op de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer wordt reeds proefgedraaid met het hierboven omschreven systeem van doeltypen en normkosten.

Staatsbosbeheer heeft in november 1995 aan de minister een offerte uitgebracht. In die offerte is aangegeven wat het realiseren van beleid kost door middel van een opgave van het aantal hectare per te realiseren doeltype, vermenigvuldigd met de daarbij behorende normkosten.

Dit proefdraaien, zowel aan de zijde van Staatsbosbeheer als aan de zijde van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal er mede toe leiden dat bij de definitieve verzelfstandiging een systeem wordt toegepast waarmee de nodige ervaring is opgedaan.

Ik meen met het voorgaande voldoende te hebben uiteengezet dat zowel vooraf als achteraf alleen al via de horizontale relatie een grote mate van sturing zal ontstaan door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van Staatsbosbeheer. Vooraf op het produktenbeleid door middel van het stelsel van subdoeltypen en op het bedrijfsbeleid door middel van de normkosten. Achteraf op het – gerealiseerde – produktenbeleid via de prestatieverklaring.

Ten slotte zij in dit verband nog opgemerkt dat behalve voor de rechtstreeks uit het eerste lid van artikel 3 te verrichten taken, aan Staatsbosbeheer ook – zo nodig – gelden worden verstrekt om de uit hoofde van het tweede lid van dat artikel op te dragen taken te kunnen verrichten. Die taken zullen echter apart worden opgenomen in «de prestatie-overeenkomst tussen de minister en Staatsbosbeheer» en apart daarin worden begroot.

4.3. Verticale relatie

De verticale sturing kent de volgende elementen, waarbij de minister, de raad van beheer en de directeur zijn betrokken.

a. Het ondernemingsplan (artikel 19)

In het ondernemingsplan wordt de bedrijfsontwikkeling van de organisatie op langere termijn vastgelegd. Het plan wordt eens in de vier jaren opgesteld door de directeur en vastgesteld door de raad van beheer en aan de minister om advies voorgelegd. Mede op deze wijze kan de minister invloed uitoefenen op de lange-termijnontwikkeling van Staatsbosbeheer.

Onderwerpen die in het ondernemingsplan aan de orde zullen komen, betreffen het bedrijfsbeleid, zoals de visie op de bestedingsontwikkeling inclusief de verwachte (grote) investeringen, de verwachte bedrijfsresultaten op de lange termijn, de organisatie-ontwikkeling, de personeels-(formatie)ontwikkeling, het informaticabeleid, de ontwikkelingen op het vlak van research and development, het marketingbeleid en de externe gerichtheid van de organisatie.

Uiteraard zullen naast de belangen van de onderneming zelf de door de minister gehanteerde beleidskaders mede als uitgangspunt worden genomen bij het formuleren van het ondernemingsplan, zodat daarmee een nauwe relatie blijft bestaan tussen het door de minister te voeren beleid en de lange-termijnontwikkelingen ten aanzien van de bedrijfsvoering binnen Staatsbosbeheer.

b. Het jaarplan en de jaarbegroting (artikel 20)

Met het ondernemingsplan en de jaarlijks tussen de minister en Staatsbosbeheer te maken afspraken als uitgangspunt worden het jaarplan en de jaarbegroting opgesteld. Het jaarplan is de resultante van de tussen de minister en Staatsbosbeheer afgesproken activiteiten. In de jaarbegroting worden de in te zetten financiële middelen gespecificeerd en onderbouwd. Beide documenten worden opgesteld door de directeur en goedgekeurd door de raad van beheer.

Aan de hand van het jaarplan en de jaarbegroting kan de minister beoordelen of de in de afspraken vastgelegde activiteiten en de met de directeur afgesproken prioriteiten binnen het met het hem overeengekomen financiële kader kunnen plaatsvinden.

De minister kan verlangen dat de begroting van Staatsbosbeheer zo nodig zijn goedkeuring behoeft. Het zesde lid van artikel 21 stelt overigens nog eens buiten twijfel dat de minister wel de bevoegdheid heeft om de begroting goed te keuren, maar dat het – gelet op het gekozen horizontale aansturingsregime – niet voor de hand ligt dat van deze bevoegdheid zonder bijzondere aanleiding gebruik gemaakt zal worden. De aansturing en middelentoedeling geschiedt immers op basis van output, dat wil zeggen op basis van door Staatsbosbeheer te leveren prestaties en de daarvoor door de minister vastgestelde prijs. Daarmee bestaat reeds een gedetailleerd en geobjectiveerd beeld van de door Staatsbosbeheer benodigde middelen en te leveren prestaties zodat in het algemeen geen aanleiding bestaat daarnaast nog te voorzien in een goedkeuring van de begroting.

c. Het verslag van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkwijze in het bijzonder, alsmede het financieel verslag (artikelen 21 en 22)

In het verslag van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het

algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkwijze in het bijzonder, kortweg het jaarverslag, wordt een verantwoording gegeven van de activiteiten van het afgelopen jaar. Het financieel verslag bevat de financiële verantwoording van het afgelopen jaar.

Beide documenten worden opgesteld door de directeur.

In het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid dat de minister regels kan stellen voor het te voeren financieel beheer en de verantwoording daarover (artikel 21, zesde lid).

Het financieel verslag dient vergezeld te gaan van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek omtrent de getrouwheid en een beoordeling van de rechtmatigheid. De accountant wordt aangewezen door de minister.

Deze zal vervolgens in opdracht van de raad van beheer ter zake van het financieel verslag rapport uitbrengen aan de raad van beheer.

De verklaring omtrent de getrouwheid bevat een oordeel over de vraag of ten aanzien van het voorafgaande begrotingsjaar een getrouwe voorstelling is gegeven van de financiële gang van zaken.

Het jaarverslag en het financieel verslag worden daarna vastgesteld door die raad. Het financieel verslag, vergezeld van de accountantsverklaring, wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de minister. Zowel het jaarverslag als het financieel verslag worden algemeen verkrijgbaar gesteld.

HOOFDSTUK 5. PERSONEEL

De personeelsleden van Staatsbosbeheer zullen na verzelfstandiging de ambtelijke status behouden. Vanwege de keuze voor verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in de vorm van een publiekrechtelijk rechtspersoon ligt de ambtelijke status voor de hand.

Ook naar de burger geeft dit duidelijkheid in die zin dat het kenbaar is dat het gaat om personen die een overheidstaak uitvoeren.

Daarnaast heeft de status van ambtenaren voor de medewerkers van Staatsbosbeheer als consequentie, dat de voor hun pensioenvoorziening bij het Algemeen burgerlijk pensioenfonds opgebouwde aanspraken bij dit fonds blijven ondergebracht.

Op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet gaan de medewerkers van Staatsbosbeheer in dezelfde functie over naar het verzelfstandigd Staatsbosbeheer.

Vanwege de coördinatie van de arbeidsvoorwaarden wordt aansluiting gezocht bij arbeidsvoorwaarden in de sector Rijk. Het uitgangspunt is dat de regelingen van de rechtspositie van deze sector, zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren, van overeenkomstige toepassing zijn.

Op grond van bijzondere redenen kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor een andere regeling of op bepaalde onderdelen een afwijkende regeling van de arbeidsvoorwaarden worden gekozen.

Mijn keuze ten aanzien van de positionering van het personeel in de verzelfstandigde situatie sluit aan bij de aanbevelingen die zijn neergelegd in de rapportage «Verantwoord Verzelfstandigen» van de Commissie Sint.

HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE EN FISCAAL ASPECTEN

6.1. De financiële positie van Staatsbosbeheer

Het verzelfstandigde Staatsbosbeheer zal de komende jaren voor een belangrijk deel afhankelijk blijven van de geldmiddelen die de minister op basis van het tussen hem en de directeur van Staatsbosbeheer jaarlijks te maken afspraken beschikbaar stelt.

Voorts zal Staatsbosbeheer gelden verkrijgen uit onder meer inkomsten uit verkoop van hout en andere natuurproducten, inkomsten uit ingebruikgevingen als erfpacht, pacht en huur, schenkingen, erfstellingen en legaten. Daarnaast kunnen andere inkomsten voortvloeien uit werkzaamheden als bedoeld in artikel 3, zesde lid, die Staatsbosbeheer voor derden verricht.

Geraamd wordt dat Staatsbosbeheer in ieder geval de met de verzelfstandiging gemoeide structurele meerkosten (met name in verband met verzekeringen), welke naar verwachting op jaarbasis circa 1 miljoen zullen bedragen, zal kunnen opvangen via extra inkomsten en het doorvoeren van efficiëntieverbeteringen. Daarnaast zullen naar verwachting op structurele basis enkele miljoenen aan extra inkomsten kunnen worden gegenereerd. Overigens wordt erop gewezen dat met name thans nog slechts een ruwe schatting kan worden gegeven van die extra inkomsten vanwege de onzekerheid omtrent de omvang van het effect in financiële zin voor Staatsbosbeheer van zijn sterkere herkenbaarheid en gewijzigde «imago» na verzelfstandiging. Na evaluatie van het functioneren van het verzelfstandigde Staatsbosbeheer zal uiteraard een hardere «raming» van de extra inkomsten kunnen worden opgesteld.

Staatsbosbeheer heeft de bevoegdheid financiële reserves te vormen, met dien verstande dat de minister hieraan op grond van artikel 18, vierde lid, een maximum kan verbinden. De inkomsten van Staatsbosbeheer, omtrent het gebruik waarvan voorwaarden zijn gesteld (met name zal zich dit voordoen bij schenkingen, erfstellingen en legaten), zullen overigens los van de overige, niet gebruiksgebonden, inkomsten worden beheerd. In beginsel zag voor de gebruiksgebonden inkomsten geen maximum-reserveringsbedrag worden vastgesteld en zag van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 18, vierde lid, slechts gebruik gemaakt worden voor zover dit om de niet gebruiksgebonden inkomsten gaat.

Het wetsvoorstel sluit – in lijn met de rapportage «Verantwoord verzelfstandigen» van de commissie Sint – het aangaan van leningen door Staatsbosbeheer uit, met dien verstande dat deze dienst wel bevoegd is ter overbrugging van tijdelijke kastekorten bij een kredietinstelling tijdelijke kredieten in rekening-courant opnemen (artikel 18, vijfde lid). Voor wat betreft de tijdelijkheid van de kredieten wordt gedacht aan een periode van circa drie maanden.

In paragraaf 4.2. van deze memorie van toelichting heb ik voorts aangegeven dat op basis van de tussen Staatsbosbeheer en de minister te maken afspraken de te realiseren beleidsdoelstellingen en met behulp van normkosten tevens het lumpsum-bedrag voor de door de minister daarvoor beschikbaar te stellen geldmiddelen zal worden bepaald.

Daarnaast vindt rekening en verantwoording van de uitgaven plaats via de planning- en controlcyclus, die met name in paragraaf 4.3 is toegelicht.

De roerende en onroerende zaken die eigendom zijn van de Staat der Nederlanden en thans in gebruik zijn bij Staatsbosbeheer alsmede de met de op het moment van verzelfstandiging openstaande vorderingen en schulden en de overige activa en passiva gaan te zamen over op de nieuwe rechtspersoon.

Een en ander zal worden bepaald door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in overeenstemming met de Minister van Financiën. De overdracht van de onroerende en roerende zaken zal om niet geschieden. De waarde van de daarvoor in aanmerking komende onroerende zaken zal in overeenstemming met de Minister van Financiën worden vastgesteld en in de openingsbalans zichtbaar worden gemaakt.

De gebouwen die de Rijksgebouwendienst in beheer heeft en waarvan Staatsbosbeheer gebruik maakt, zullen niet aan Staatsbosbeheer in eigendom worden overgedragen. Staatsbosbeheer maakt thans slechts op beperkte schaal gebruik van de gebouwen van de Rijksgebouwendienst.

Het ligt in de bedoeling dat Staatsbosbeheer zich op termijn uit die gebouwen zal terugtrekken.

6.2. De financiële gevolgen voor de rijksoverheid

Zoals in hoofdstuk 6.1 van deze memorie reeds werd opgemerkt, zal het extern verzelfstandigen van Staatsbosbeheer tot gevolg hebben dat voor een beperkt bedrag sprake zal zijn van structurele meerkosten. Vanwege de verwachte extra inkomsten, enkele miljoenen op jaarbasis, zal per saldo de verzelfstandiging – bij een gelijkblijvend te beheren areaal – naar verwachting leiden tot een «besparing» op de rijksmiddelen van enkele miljoenen.

In hoeverre ook daadwerkelijk in de toekomst sprake zal zijn van een lagere rijksbijdrage aan Staatsbosbeheer dan thans is uiteraard afhankelijk van de ontwikkelingen met betrekking tot de omvang van het door Staatsbosbeheer te beheren areaal, een en ander zoals voortvloeit uit het inhoudelijke beleid van de minister ten aanzien van natuur, bos en recreatie.

In financieel-technische zin heeft het verzelfstandigen van Staatsbosbeheer tot gevolg dat de uitgaven en inkomsten van de huidige dienst worden geclusterd tot één bedrag ten behoeve van Staatsbosbeheer op de Rijksbegroting van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij .

Op het moment van de overdracht van de roerende en onroerende zaken van de Staat der Nederlanden naar Staatsbosbeheer zullen de kosten die verbonden zijn aan de inschrijving van de overdracht van de registerzaken in de openbare registers, ten laste van de begroting van het Ministerie van het Landbouw, Natuurbeheer en Visserij komen.

Na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zullen tevens alle kosten die samenhangen met de aankoop en levering (bijvoorbeeld aankoop-, taxatie-, notaris- en inmetingskosten) van beheersobjecten eveneens ten laste van de begroting van dat ministerie worden gebracht.

6.3. Fiscale gevolgen

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën merk ik het volgende op omtrent de fiscale gevolgen van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer.

Vennootschapsbelasting

Staatsbosbeheer zal worden ingebracht in een apart bij wet tot stand te brengen zelfstandig bestuursorgaan met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De bij wet aan Staatsbosbeheer opgedragen taken zijn van publiekrechtelijke aard. Volgens artikel 2, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 zijn slechts bepaalde onderne-

mingen van publiekrechtelijke rechtspersonen belastingplichtig. De belastingplichtige ondernemingen worden opgesomd in het derde lid van dat artikel. De in artikel 3, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen taken van Staatsbosbeheer vallen buiten het bestek van die opsomming. De conclusie is dat er geen belastingplicht voor de vennootschapsbelasting ontstaat voor de bij of krachtens de hiervoor bedoelde bepaling aan Staatsbosbeheer opgedragen taken.

Bij verzelfstandiging van overheidstaken is het fiscale beleid voor de vennootschapsbelasting er in het algemeen op gericht het in het kader van de verzelfstandiging op te richten lichaam zoveel mogelijk marktconform te behandelen. Dit brengt mee dat het lichaam bij de instellingswet subjectief belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting wordt gemaakt indien dit niet reeds uit de bepalingen van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 zelf voortvloeit.

Bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is er om praktische overwegingen vanaf gezien Staatsbosbeheer voor de bij artikel 3, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel opgedragen taken, subjectief belastingplichtig te maken voor de vennootschapsbelasting. De overweging hierbij is geweest dat het lichaam voor deze taken weliswaar in concurrentie treedt met ondernemingen van natuurlijke personen of lichamen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, b of c, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, die zich eveneens bezighouden met beheer en instandhouding van bossen, houtopstanden e.d., maar dat gezien de wijze van financiering krachtens artikel 18 van het wetsvoorstel en de daarop in paragraaf 4.2. van deze memorie van toelichting gegeven uitleg, door Staatsbosbeheer geen winst zal worden nagestreefd en waarschijnlijk ook niet zal worden behaald.

Zoals voorts uit artikel 3, zesde lid, van het wetsvoorstel blijkt, kan Staatsbosbeheer tegen betaling ook andere werkzaamheden uitvoeren dan die welke rechtstreeks voortvloeien uit de wettelijk opgedragen taken. Indien dergelijke activiteiten een zodanige omvang gaan aannemen dat sprake is van het drijven van een onderneming, komt artikel 2, derde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, weer in beeld. Bezien zal dan moeten worden of de onderneming in fiscale zin die Staatsbosbeheer dan drijft, valt onder de opsomming in artikel 2, derde lid, van die wet. Is dit het geval, dan wordt Staatsbosbeheer (het zelfstandig bestuursorgaan) voor die onderneming in de heffing van de vennootschapsbelasting betrokken.

Gezien de aard van de directe ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen – het gaat hierbij om landbouw-, mijnbouw-, handels-, nijverheids- en vervoersbedrijven alsmede bouwkasen – is het niet waarschijnlijk dat artikel 2, derde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 van toepassing zal zijn op de niet wettelijke taken die Staatsbosbeheer zal gaan verrichten.

Omzetbelasting

Tot het tijdstip van verzelfstandiging is Staatsbosbeheer, als onderdeel van de Staat der Nederlanden, ondernemer in de zin van de Wet op de omzetbelasting 1968. In de verzelfstandigde situatie zal Staatsbosbeheer dezelfde taken blijven uitoefenen als voor het tijdstip van verzelfstandiging. Voor wat betreft de omzetbelasting treedt ten opzichte van de situatie voor de verzelfstandiging derhalve geen wijziging op. Evenals voorheen moet over onder meer de houtverkopen omzetbelasting worden afgedragen en kan de voorbelasting die betrekking heeft op niet-vrijgestelde prestaties daarop in mindering worden gebracht. In geval Staatsbosbeheer andere bedrijfsactiviteiten zou gaan uitvoeren, dient te worden gezien of die activiteiten belast zijn met omzetbelasting of niet.

Overdrachtsbelasting

Krachtens de Wet op belastingen van rechtsverkeer wordt overdrachtsbelasting geheven terzake van de verkrijging van in Nederland gelegen onroerende zaken of van rechten waaraan deze zijn onderworpen.

Voor zover op het tijdstip van verzelfstandiging aan Staatsbosbeheer de hiervoor bedoelde zaken of rechten worden overgedragen, blijft ingevolge het vierde lid van artikel 30 heffing van overdrachtsbelasting terzake van die verkrijging achterwege.

Na de verzelfstandiging zal Staatsbosbeheer bij de verkrijging van bedrijfsondersteunende onroerende zaken overdrachtsbelasting zijn verschuldigd. De verkrijging door Staatsbosbeheer van objecten die niet als bedrijfsondersteunend kunnen worden aangemerkt wordt op grond van artikel 26 vrijgesteld van overdrachtsbelasting.

Overigens zou – ook thans – op verzoek onder voorwaarden (instandhoudingsverplichting) over verkrijgingen van natuurschoon alsmede over verkrijgingen van bepaalde daarop aanwezige bedrijfs- ondersteunende onroerende zaken geen overdrachtsbelasting verschuldigd zijn op grond van het bepaalde in punt 16 van de resolutie van 27 december 1988, nr. IB 1988/1084 (Infobulletin 89/113, PW 19655) juncto de beleidspublicatie Infobulletin nr. 91/543 (PW 20 035).

Successie- en schenkingsrechten

Ten aanzien van successie- en schenkingsrechten zal Staatsbosbeheer op gelijke wijze worden behandeld als de particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties.

HOOFDSTUK 7. EIGENDOM

Met betrekking tot onroerende zaken die aan de Staat toebehoren, kunnen twee vormen van beheer worden onderscheiden, te weten het materieel beheer en het privaatrechtelijk beheer. Deze twee vormen te samen het volledig beheer.

Als hoofdregel geldt in de praktijk dat het materieel beheer in beginsel wordt gevoerd door de dienst die valt onder de verantwoordelijkheid van de minister die het beheer rechtstreeks aangaat. Het privaatrechtelijk beheer, dat mede de bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen omvat, wordt in beginsel door de dienst Domeinen gevoerd.

Voor Staatsbosbeheer bestaat thans een uitzondering op deze hoofdregel. Deze dienst voert het volledig beheer, zij het dat voor een beperkt aantal rechtshandelingen, waaronder vervreemding van onroerende zaken, de instemming van de Minister van Financiën is vereist.

Staatsbosbeheer bekleedt deze positie als enige rijksdienst naast de dienst Domeinen.

Deze positie is reeds sedert 1927 gebaseerd op de gedachte dat het privaatrechtelijk beheer zo nauw met het materieel beheer is verbonden, dat Staatsbosbeheer teneinde het materieel beheer te kunnen realiseren, tevens over de bevoegdheid tot voeren van het privaatrechtelijk beheer beschikt.

In het verzelfstandigingsproces is de huidige positie van Staatsbosbeheer, waaronder de positie met betrekking tot het materieel en privaatrechtelijk beheer als uitgangspunt genomen.

Ten einde tot een keuze te komen of objecten na verzelfstandiging in eigendom van Staatsbosbeheer of in eigendom van de Staat dienen te blijven, is na een eerste selectie een tweetal «modellen» getoetst aan de

criteria van de operatie grote efficiency, te weten doelmatigheid en bestuurlijke stroomlijning.

De modellen betreffen:

I. De overdracht van eigendom van de roerende en onroerende zaken van de Staat aan Staatsbosbeheer.

II. De eigendom blijft bij de Staat, waarbij bij de Staat (in casu Domeinen) het volledige beheer wordt ondergebracht.

Vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen privaatrechtelijk en materieel beheer is een splitsing (materieel beheer bij een dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en privaatrechtelijk beheer bij de dienst Domeinen) niet wenselijk geacht.

Geconcludeerd is dat de positie van eigenaar voor Staatsbosbeheer in feite een logische en noodzakelijke situatie is in het licht van de eerdergenoemde redenen voor externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer. In dit verband wordt gewezen op het feit dat één van de elementen uit de voor participatie van de maatschappij noodzakelijke eigen, aantrekkelijke, identiteit, nu juist de zo groot mogelijke «eigen» zeggenschap over de te beheren objecten is. Daarnaast doet de positie van Staatsbosbeheer als eigenaar het meest recht doet aan eerder genoemde criteria van de operatie grote efficiency.

Staatsbosbeheer zal – evenals in de huidige situatie – na verzelfstandiging dienen te beschikken over de bevoegdheid om zowel objecten te verwerven als te vervreemden alsmede om objecten in erfpacht, pacht of huur uit te geven. Vervreemding van objecten en onroerende zaken zal geschieden in overeenstemming met de Minister van Financiën (artikel 3, vijfde lid).

Vervreemding van objecten die niet louter uit beheersmatige overwegingen zijn verworven, zal eveneens de instemming van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij behoeven (artikel 3, vierde lid).

De overdracht van objecten aan Staatsbosbeheer zal leiden tot een doorzichtige structuur, waarbij bevoegdheden en verantwoordelijkheden in één hand komen, en, gezien de huidige praktijk, in feite in één hand blijven.

HOOFDSTUK 8. RECHTSBESCHERMING EN OPENBAARHEID

Slechts voor zover Staatsbosbeheer optreedt als zelfstandig bestuursorgaan en handelingen verricht waartegen bezwaar en beroep openstaat, is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Het ligt in de bedoeling Staatsbosbeheer onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale ombudsman te brengen.

Met name gelet op vorenbedoelde mogelijkheden, alsmede gezien het belang van Staatsbosbeheer bij een goede relatie met «de burger» wordt het niet nodig geacht in het wetsvoorstel regels te stellen omtrent de wijze waarop Staatsbosbeheer eventuele klachten zal dienen af te handelen.

HOOFDSTUK 9. ADVIES ALGEMENE REKENKAMER

Over het wetsvoorstel is advies uitgebracht door de Algemene Rekenkamer (advies van 9 december 1993, kenmerk 1050 R).

De Algemene Rekenkamer adviseert een bepaling op te nemen waarin de minister de bevoegdheid wordt toegekend om nadere regels te stellen met betrekking tot het financieel beheer.

Naar aanleiding hiervan is in het wetsvoorstel geregeld dat de minister de bevoegdheid heeft om regels te stellen omtrent het te voeren financieel beheer en de verantwoording daarover (artikel 21, zesde lid).

Voorts acht de Algemene Rekenkamer een bepaling noodzakelijk waarbij de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij reviewrechten krijgt, indien de controle van Staatsbosbeheer zou worden opgedragen aan een openbaar accountantskantoor. In artikel 22, vierde lid, van het wetsvoorstel wordt hierin voorzien. Dit artikellid biedt de accountantsdienst van mijn ministerie tevens een reviewrecht in geval de controle van jaarrekening zou worden uitgevoerd door een departementale accountantsdienst.

Tenslotte beveelt de Algemene Rekenkamer aan de memorie van toelichting op een tweetal punten te verduidelijken.

Naar aanleiding van de aanbeveling tot verduidelijking van het traject rond de jaarlijkse afspraken tussen de minister en Staatsbosbeheer is in paragraaf 4.2 daarop uitvoeriger ingegaan. Aan de aanbeveling tot verduidelijking van het karakter van de voortschrijdende meerjarenplanning in relatie tot het ondernemingsplan, behoeft geen gevolg te worden gegeven, aangezien het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting niet meer in een voortschrijdende meerjarenplanning voorzien.

HOOFDSTUK 10. DE ARTIKELEN

Artikel 3

Dit artikel beschrijft de taken en doelstelling van Staatsbosbeheer.

Staatsbosbeheer is belast met het beheer van objecten, als bedoeld in artikel 1, onder e van het wetsvoorstel. In de praktijk moet hierbij met name gedacht worden aan terreinen, daaronder begrepen natuurterreinen, landschapselementen, wateren, bossen en andere houtopstanden, alsmede de op die gronden gelegen opstallen en objecten (bijvoorbeeld landhuizen, schuren, wegen en paden), die van belang zijn of van potentiëel belang zijn om hun natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke, archeologische, aardkundige, cultuurhistorische of recreatieve betekenis, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentiële aanwezige (natuur)educatieve mogelijkheden. Onder bosbouwkundige waarden wordt mede begrepen de productie van hout.

Staatsbosbeheer is bij het beheer van die objecten te allen tijde gebonden aan het terzake van de ontwikkeling of instandhouding van vorenbedoelde waarden door de minister geformuleerde beleid. Dit beleid is thans met name verwoord in het Structuurschema Groene Ruimte (Kamerstukken II, 1993/94, 22 880, nr. 3a), het Natuurbeleidsplan (Kamerstukken II, 1989/90, 21 149, nr. 3), het Bosbeleidsplan (Kamerstukken II, 1993/94, 23 565, nr. 1), de nota Kiezen voor Recreatie (Kamerstukken II, 1992/93, 22 990, nr. 2) en de nota Landschap (Kamerstukken II, 1992/93, 22 881, nr. 1).

Ten behoeve van het beheer van de objecten zal Staatsbosbeheer bevoegd zijn alle goederen te verkrijgen en te vervreemden, alsmede alle andere handelingen te verrichten die voor een goede vervulling van zijn taak noodzakelijk zijn.

In het kader van de uitvoering van zijn beheerstaak is het overigens ook mogelijk dat Staatsbosbeheer een object verwerft uit louter beheersmatige overwegingen. Het gaat dan om het verkrijgen van een object dat als zodanig geen instrument vormt voor de realisering van beleidsdoelstellingen, maar dat een nuttige functie kan vervullen voor het beheer van objecten waarmee wel wordt beoogd beleidsdoelstellingen te realiseren. Het zal in de praktijk gaan om terreinen van beperkte omvang. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een kleine oppervlakte grond die wordt verworven teneinde de bereikbaarheid van een gebied dat Staatsbosbeheer beheert, te verbeteren. Verbetering van de bereikbaarheid van een gebied, brengt in beginsel met zich dat het beheer van dat gebied goedkoper wordt. Ook thans worden dergelijke objecten verworven.

Met de beschreven taken en doelstelling van Staatsbosbeheer wordt geen verandering beoogd ten opzichte van het huidige takenpakket van Staatsbosbeheer.

De objecten die Staatsbosbeheer beheert ten einde de in het eerste lid van artikel 3 omschreven taak te realiseren, worden thans op instigatie van de betrokken beleidsdirectie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij door het Bureau Beheer Landbouwgronden aangekocht en vervolgens geleverd aan en op naam gesteld van de Staat (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Staatsbosbeheer), dan wel in het kader van de realisering van Landinrichtingsprojecten aan Staatsbosbeheer toebedeeld.

Daarnaast vinden ter uitvoering van de zogenaamde groenakkoorden overdrachten van beheer plaats van de dienst Domeinen naar Staatsbosbeheer.

Ook in deze situatie wordt geen verandering beoogd. Ten einde Staatsbosbeheer in een verzelfstandigde situatie de juridische bevoegdheid te geven deze objecten ook daadwerkelijk in eigendom te aanvaarden, is dit uitdrukkelijk in het eerste lid als taak van Staatsbosbeheer opgenomen.

In geval Staatsbosbeheer ten aanzien van een bepaald object de doelstelling niet (meer) kan bereiken waarmee het destijds is verworven, dient uiteraard de mogelijkheid te bestaan het betreffende object af te stoten. Artikel 3 biedt die mogelijkheid. Indien sprake is van de vervreemding van een object dan is voorafgaande goedkeuring van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij benodigd, tenzij sprake is van een object dat louter is verkregen met het oog op een doelmatig beheer van een ander object. De Minister van Financiën dient daarnaast vooraf zijn goedkeuring te verlenen aan de vervreemding van alle onroerende zaken, waartoe ook alle objecten behoren.

In het kader van het beheer van objecten kunnen diverse «bijprodukten» ontstaan of kunnen door Staatsbosbeheer bepaalde «nevendiensten» worden aangeboden. Hierbij kan met name gedacht worden aan de verkoop van hout en het tijdelijk in gebruik geven van gronden voor bijvoorbeeld beweiding. Met die bijprodukten en nevendiensten begeeft Staatsbosbeheer zich «op de markt». Van enig concurrentievervalsensrisico van belang zal daarbij in de praktijk geen sprake zijn. Immers, uitvloeisel van de taakopdracht van Staatsbosbeheer, in het licht van de doelstelling van de verzelfstandigingsoperatie, te weten het leveren van een beter produkt tegen lagere kosten voor het Rijk, is dat Staatsbosbeheer ook de «bijprodukten» en «nevendiensten» zo duur mogelijk dient af te zetten en in ieder geval ernaar dient te streven de kostprijs van ook die produkten en diensten «terug te verdienen».

Omdat het hier echter produkten en diensten betreft waarop de inspanningen van Staatsbosbeheer niet gericht zijn, zal de kostprijs in het

algemeen hoger liggen dan die van de gespecialiseerde aanbieders van dergelijke produkten en diensten. Voor concurrentievervalsing hoeft in die gevallen dan niet te worden gevreesd.

Naast de taken, bedoeld in het eerste lid, kan de minister andere taken aan Staatsbosbeheer opdragen. Het zal hier in het algemeen activiteiten betreffen die niet altijd direct verband houden met het beheer van de bij Staatsbosbeheer in beheer zijnde objecten, doch waarvan wel gebruik gemaakt wordt van de bij Staatsbosbeheer aanwezige kennis, ervaringen en mogelijkheden.

Ook thans reeds voert Staatsbosbeheer een aantal taken uit in opdracht van de minister zonder dat een rechtstreekse relatie bestaat met de in artikel 3, eerste lid beschreven taakopdracht. Voorbeelden daarvan zijn het onderzoek naar bosreservaten, de bijdrage van Staatsbosbeheer aan het vitaliteitsonderzoek van het Nederlandse bos, de organisatie van de Nationale Boomfeestdag en internationale samenwerking.

Behalve taken die Staatsbosbeheer bij wet dan wel afzonderlijk door de minister krijgt opgedragen, kan Staatsbosbeheer ook zelf het initiatief nemen om bepaalde activiteiten op te pakken. Op deze activiteiten ziet artikel 3, zesde lid. Met name ook gelet op concurrentie-overwegingen is voor het door Staatsbosbeheer ondernemen van die activiteiten voorzien in een zware procedure: de raad van beheer dient hiervoor goedkeuring te verlenen, welke goedkeuring alleen dan wordt verleend indien de minister daartegen geen bezwaar heeft (artikel 8, tweede en derde lid).

Ook bij activiteiten die op artikel 3, zesde lid, zijn gebaseerd zal geen sprake kunnen zijn van «wezensvreemde» activiteiten. Het zal ook daar uitsluitend handelen om werkzaamheden waarbij de kennis en ervaring van Staatsbosbeheer, opgedaan bij het door Staatsbosbeheer uit hoofde van artikel 3, eerste lid, opgedragen beheer, gebruikt wordt. In dit verband kan gedacht worden aan de sinds jaren uitgevoerde bemiddeling door Staatsbosbeheer bij de aankoop van (kwaliteits)plantsoen door met name andere overheidsdiensten. Een ander voorbeeld betreft het adviseren op bijvoorbeeld het gebied van het hoogveenbeheer in Ierland.

Met de in het tweede en zesde lid van artikel 3 bedoelde mogelijkheden wordt overigens niet beoogd verandering te brengen in de huidige praktijk.

Artikelen 4 tot en met 14

Het verzelfstandigde Staatsbosbeheer krijgt een directeur, een raad van beheer en een raad van advies. De directeur is belast met de dagelijkse leiding van de organisatie.

De dagelijkse leiding van Staatsbosbeheer komt aldus in handen te liggen van één persoon. Hiermee wordt voortborduurd op de huidige situatie waarin eveneens sprake is van een eenhoofdige directie. Gelet op enerzijds het feit dat deze constructie in de huidige situatie voldoet en anderzijds Staatsbosbeheer de opdracht heeft efficiënt en effectief te werken, met name ook in het licht van zijn financiering, is wijziging van de bestaande situatie niet wenselijk geacht.

De raad van beheer krijgt met name een toezichthoudende rol toegedeeld, vergelijkbaar met de rol van de raad van commissarissen bij een grote vennootschap.

Aan de goedkeuring van de raad van beheer zijn in ieder geval onderworpen de besluiten van de directeur tot vaststelling van de

documenten, onderscheidenlijk het verrichten van handelingen, genoemd in het tweede lid van artikel 8.

De raad zal daarnaast de voorzitter en andere leden van de raad van advies benoemen, schorsen en ontslaan.

Bij door de raad van beheer vast te stellen reglement zal de werkwijze van zowel de raad van beheer als de raad van advies worden vastgesteld en zal worden bepaald welke andere besluiten van de directeur de goedkeuring van de raad behoeven.

Richtsnoer voor de raad is het belang van de behoorlijk vervulling van de taken van Staatsbosbeheer.

De raad van beheer zal bestaan uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden, een voorzitter daaronder begrepen.

De raad van beheer wordt samengesteld uit een aantal onafhankelijke deskundige leden. Om hun onafhankelijkheid te garanderen, zullen de deskundige leden op persoonlijke titel worden benoemd. De raad van beheer zal 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.

De raad van advies ten slotte zal in algemene zin en op landelijk niveau de directeur adviseren om hem zoveel mogelijk het inzicht te bieden in de wensen en inzichten van «de gebruiker» van door Staatsbosbeheer beheerde objecten. In die raad zullen dan ook de verschillende gebruikersdisciplines op evenwichtige wijze zijn vertegenwoordigd. Bij deze disciplines kan bijvoorbeeld gedacht worden aan natuurpachters, onderzoekers op het gebied van natuur, archeologen, recreanten etcetera. Uitgangspunt is in ieder geval dat de raad breed is samengesteld teneinde de producten, onderscheidenlijk de diensten van Staatsbosbeheer zo goed mogelijk op de wensen van «de klant» te doen aansluiten.

Vanwege de beoogde brede samenstelling is in het wetsvoorstel dan ook niet voorzien in een maximaal aantal leden.

Omdat sprake zal zijn van advisering die niet primair is gericht op het beheer van concrete objecten, maar tot doel heeft in algemene zin de directeur een zo goed mogelijk inzicht in de doelgroep van Staatsbosbeheer te verschaffen, ligt het voor de hand dat in de raad met name ook landelijke organisaties van gebruikers zitting zullen hebben. In het wetsvoorstel is dan ook niet voorgeschreven dat de leden van de raad van advies op persoonlijke titel zitting hebben.

De voorzitter en andere leden worden benoemd door de raad van beheer voor een termijn van 2 jaar. Zij kunnen éénmaal worden herbenoemd. Met deze beperkte zittingsduur is beoogd de participatie «als gebruikersdeskundige» te waarborgen en te voorkomen dat het betreffende lid, vanwege langdurige deelname in de raad van advies, de belangen en inzichten van «de gebruiker» ontgroeid.

Artikelen 21 en 22

De voorschriften in titel 9 van Boek 2 van het burgerlijk Wetboek zijn voor de inrichting van het financieel verslag en het verslag van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkwijze in het bijzonder (het jaarverslag) voor het belangrijkste deel van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarin worden voorschriften gegeven omtrent de inrichting van de jaarrekening, de balans, de winst- en verliesrekening en de toelichting daarop, de grondslagen van waardering en van bepaling van het resultaat en het jaarverslag.

Artikel 25

In artikel 25 wordt de Boswet gewijzigd. Deze wijzigingen houden verband met het feit dat Staatsbosbeheer niet meer belast is met taken met betrekking tot beleidsvorming, waarin de Boswet voorziet.

In hoofdstuk 1 van de memorie heb ik reeds vermeld dat in 1988 een splitsing van de beleid en uitvoering op het terrein van de bos- en landschapsbouw heeft plaatsgevonden door instelling van een tweetal nieuwe directies, waaronder Staatsbosbeheer.

Deze reorganisatie heeft zijn beslag gekregen in de bekendmaking van de toenmalige minister van Landbouw en Visserij van 18 augustus 1988 (Stcrt. 163). Ingevolge de bekendmaking is met ingang van 1 september 1988 Staatsbosbeheer belast met het beheer van Staatsbossen en Staatsnatuurterreinen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Directie Bos- en Landschapsbouw (heden de Directie Natuurbeheer) met aangelegenheden met betrekking tot de instandhouding en ontwikkeling van bos en met betrekking tot de landschapsbouw.

Ten aanzien van deze bekendmaking is in de uitspraak van het College van het Beroep voor het bedrijfsleven, d.d. 16 januari 1990, no. 89/0445/71/037, evenwel geoordeeld dat deze geen wettelijke grondslag biedt voor overdracht van ingevolge de Boswet aan de directeur van Staatsbosbeheer toegekende bevoegdheden aan de directeur Bos- en Landschapsbouw.

Als gevolg van de uitspraak van het college heeft genoemde bekendmaking geen rechtskracht. De directeur van Staatsbosbeheer zou zonder wijziging van de Boswet verantwoordelijk blijven voor de uitoefening van de aan hem toegekende taken en bevoegdheden.

De voorgestelde wijzigingen voorzien erin dat de taken en bevoegdheden die op grond van de Boswet aan de directeur van Staatsbosbeheer zijn toegekend komen te berusten bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Uiteraard kan de minister besluiten de verschillende in de Boswet aan hem toegekende taken en bevoegdheden niet zelf uit te oefenen door deze op zijn beurt te mandateren.

Artikel 26

Tot het tijdstip van verzelfstandiging is de verkrijging van onroerende zaken ten behoeve van Staatsbosbeheer vrijgesteld van overdrachtsbelasting op grond van artikel 15, eerste lid, onderdeel c van de Wet op belastingen van rechtsverkeer.

Aan artikel 15 van de Wet op belasting van rechtsverkeer wordt een nieuw onderdeel toegevoegd om de vrijstelling voor de verkrijging van onroerende zaken ten behoeve van Staatsbosbeheer in de verzelfstandigde situatie te continueren. De vrijstelling heeft betrekking op de verkrijging van de in artikel 1 omschreven objecten.

Artikel 27

Bij de eerste benoeming van de directeur zal nog geen toepassing kunnen worden gegeven aan de voordrachtsregeling in artikel 14.

Artikel 28

Krachtens dit artikel gaan de ambtenaren die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet tot het personeel van het dienstonderdeel Staatsbosbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij behoren, van rechtswege over naar Staatsbosbeheer.

Voor die ambtenaren vervallen tot de datum van overgang van het personeel naar het verzelfstandigde Staatsbosbeheer de opgebouwde

aanspraken op de uitbetaling van vakantiedagen ingevolge artikel 24 van het Algemeen Rijksambtenaren Reglement. De op het moment van inwerkingtreding van de wet reeds bestaande aanspraken op de vakantiedagen als zodanig blijven uiteraard wel bestaan. Met deze specifieke maatregel wordt voorkomen dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als gevolg van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer geconfronteerd zou kunnen worden met claims tot uitbetaling van vakantiedagen omdat ten aanzien van de betreffende ambtenaren formeel sprake zou zijn van beëindiging van een dienstverband bij het ministerie. Beperking van dit «recht op uitbetaling» uit het Algemeen Rijksambtenaren Reglement vindt zijn rechtvaardiging in het gegeven dat feitelijk de overgang van personeel naar Staatsbosbeheer op dit punt geen wijziging in hun rechtspositie tot gevolg heeft.

Artikel 29

Onder een overheidsorgaan in de zin van de Archiefwet 1995 wordt onder andere begrepen een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Aldus zal de Archiefwet 1995 ook van toepassing zijn op de organen van het verzelfstandigde Staatsbosbeheer. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de zorgdrager – de directeur van Staatsbosbeheer – verplicht is tot het ontwerpen van een selectielijst en tot het overbrengen naar de betreffende rijksarchiefplaats van de archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan twintig jaar. Voorts heeft dit tot gevolg dat de rijksarchiefdienst toezicht houdt op het beheer van de archiefbescheiden gedurende de periode dat deze nog niet zijn overgebracht naar de betreffende rijksarchiefbewaarplaats.

Artikel 30

Dit artikel regelt de overgang van vermogensbestanddelen van de Staat naar Staatsbosbeheer. Hier toe behoren niet alleen roerende en onroerende zaken, maar ook vorderingen en schulden en overige activa en passiva.

De overgang vindt plaats onder algemene titel (tweede lid), hetgeen betekent dat daarvoor niet telkens de in normale gevallen vereiste leveringshandelingen nodig zijn. Wel is het van belang dat de overgang van eventuele over te dragen registergoederen in de betrokken openbare registers wordt aangetekend. Daarop ziet het derde lid van dit artikel.

Het vierde lid bepaalt dat ter zake van de verkrijging van de vermogensbestanddelen door Staatsbosbeheer op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet geen overdrachtsbelasting is verschuldigd.

Hoewel deze situatie zich naar verwachting niet zal voordoen, biedt het vijfde lid een voorziening met betrekking tot de bij Staatsbosbeheer in eigendom zijnde vermogensbestanddelen indien de wet waarbij Staatsbosbeheer als zelfstandig rechtspersoon is ingesteld, zou worden ingetrokken. Op het moment van intrekking van die wet zullen de vermogensbestanddelen van Staatsbosbeheer over gaan op de Staat.

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