

Het Rapport Privatiseringsonderzoek Bosbeheer¹⁾

A. H. Bouma

Boschapp

1 Inleiding

In het regeerakkoord en de regeringsverklaring van het kabinet Lubbers-I was vastgelegd, dat een fundamentele toetsing nodig werd geacht met betrekking tot de vele voorzieningen en regelingen, welke de overheid in de loop van de tijd ten behoeve van de burgers heeft getroffen.

Privatisering is – naast deregulering en decentralisatie – een door het kabinet onderkende mogelijkheid om te komen tot het verminderen van overheidstaken. Als belangrijkste motieven voor privatisering worden genoemd:

- budgettaire besparingen, te bereiken door vergroten van effectiviteit en efficiency;
- een betere bestuurlijke beheersing door afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat;
- een versterking van de marktsector doordat particuliere ondernemingen meer kansen krijgen voor ontwikkeling en innovatie.

Bij privatisering zouden drie hoofdvormen kunnen worden onderscheiden:

- het volledig afstoten van een overheidsvoorziening naar de marktsector, welke zowel het bepalen van de omvang (de planning), de produktie (het beheer) en de financiering van de voorziening overneemt;
- uitbesteding van de produktie; planning en financiering blijven bij de overheid;
- overdracht van taken aan een verzelfstandigde organisatie met indirect overheidstoezicht.

Onder de 14 te onderzoeken overheidsactiviteiten ressorteerde ook het bosbeheer. Voor de uitvoering van het noodzakelijke onderzoek is in december 1983 de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Bosbeheer ingesteld. Deze werkgroep – onder voorzitterschap van Drs. H. J. Tankink – heeft op 1 november 1984 aan de Minister van Landbouw en Visserij uitgebracht het Rapport Privatiseringsonderzoek Bosbeheer.

2 Rapport Privatiseringsonderzoek Bosbeheer

2.1 Algemeen

Bosbeheer wordt in het Rapport Privatiseringsonderzoek Bosbeheer (kortweg: RPB) gedefinieerd als:

“de menselijke activiteit, welke is gericht op aanleg, ontwikkeling en duurzame instandhouding van het bos met het oog op het vervullen van één of meer functies voor de samenleving”. De activiteiten kunnen daarbij worden verdeeld in:

- beheersplanning op basis van door de eigenaar geformuleerde doelstellingen;
- uitvoering van werkzaamheden (aanleg, onderhoud, oogst, verjonging);
- overhead (toezicht, bewaking, technisch en administratief beheer).

Ten gevolge van een aantal – in het kader van dit artikel thans niet nader te behandelen – ontwikkelingen zijn veel particuliere boscijgenaren vooral de laatste tientallen jaren meer en meer tot de conclusie gekomen, dat een rendabel bosbeheer door hen niet meer valt te realiseren. Dit heeft er toe geleid, dat tot op heden vele particuliere boscijgenaren hun objecten te koop hebben aangeboden. Deze objecten zijn veelal door de Staat zelve aangekocht en worden ook door de Staat beheerd, opdat aldus instandhouding en functievervulling van deze bossen zijn gewaarborgd. Daarnaast zijn vele objecten door natuurbeschermingsorganisaties aangekocht, waarbij de aankoopkosten in overwegende mate door de Staat zijn gefinancierd.

Resultaat van deze transacties is dat sinds de vijftiger jaren in toenemende mate deprivatisering in en van het Nederlandse bosbezit aan de orde is.

2.2 Privatiseringsmogelijkheden

In het licht van het gewenste onderzoek naar de mogelijkheid voor de overheid om activiteiten af te stoten naar de private sector, en gezien het belang dat wordt gehecht aan de instandhouding van particulier boscijgendom, heeft de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Bosbeheer mogelijke privatisering van bosbeheer bestudeerd. Deze studie heeft geresulteerd in een aantal

¹⁾ Inmiddels is de principe-beslissing genomen dat het Staatsbosbeheer verzelfstandigd zal worden volgens variant III. Het NBT zal hier nader op terugkomen.

mogelijke varianten om tot privatisering te komen. Op basis van de richtlijnen voor privatisering kunnen drie hoofdvormen van privatisering worden onderscheiden:

- Afstoten van de voorziening: dit omvat eigendomsoverdracht en in beginsel overdracht van de gehele plannings-, produktie- en financieringsfunctie
- Afstoten van (onderdelen van) de organisatie: handhaven van overheidseigendom als instrument ten behoeve van de realisering van de beoogde omvang en kwaliteit van het bosareaal
- Verzelfstandiging van de organisatie: belast met de uitvoering van de planning, de produktie en de financiering onder overheidstoezicht.

Voor elk van de drie hoofdvormen is vervolgens een aantal theoretische modellen ontwikkeld. Op basis van deze modellen heeft de werkgroep geconcludeerd, dat een drietal privatiseringsvarianten nader zou moeten worden onderzocht.

2.3 *Privatiseringsvarianten*

Variant I houdt in dat eigendom, beheer en functiebe-paling worden overgedragen aan de marktsector. Dit betekent afstoting door de rijksoverheid van circa 10.000 ha bos. Het gaat hierbij om bos ten aanzien waarvan de werkgroep bij een subsidieniveau van f 200,- per ha per jaar theoretisch een rendement mogelijk acht van 4% per jaar bij een bedrijfseconomische waarde van bos van f 2.500,- per ha.

Bij *variant II* gaat het om overdracht van beheer en/of van uitvoering aan de marktsector, waarbij eigendom, globale functiebe-palingen en financieel risico geheel bij de Staat blijven; het is in de eerste plaats een vorm van uitbesteding van werkzaamheden. Deze variant leidt tot een inkrimping van de werkgelegenheid bij de Staat met 720 à 755 personen en tot groei van de werkgelegenheid in de marktsector met 405 à 450 personen.

Variant III komt neer op een verzelfstandiging van de overheidsorganisatie, welke is belast met het bosbeheer. Dit kan door inbreng van het beheer van de staatsbossen in een overheidsorganisatie met eigen rechtspersoonlijkheid, welke is gehouden een aantal overheidsdoelstellingen na te streven. Deze organisatie zal zoveel mogelijk als particuliere organisatie moeten functioneren. De overheid geeft aanwijzingen voor functievervulling en verstrekt eventueel aanvullende financiële middelen.

De werkgroep heeft de drie varianten getoetst aan de privatiseringsdoelstelling en aan de gevolgen voor het overheidsbeleid; vervolgens is de haalbaarheid beoordeeld. Het is gebleken, dat bij elk der ontwikkelde varianten voordelen te behalen zijn, zowel in blijvend of eenmalig budgettair opzicht als ten aanzien van de omvang van het overheidsapparaat. Tegenover

de te behalen voordelen zullen – naar moet worden verwacht – de eerste tien jaren relatief grote "uitverdieneffecten" staan. Een geleidelijke invoering van de verschillende privatiseringsvarianten heeft echter een positieve invloed op deze uitverdieneffecten. Een geleidelijke invoering kan de haalbaarheid van de privatisering vergroten. De mogelijke voordelen, welke met het invoeren van vormen van privatisering kunnen worden behaald, zijn afhankelijk van het vervullen van een aantal voorwaarden. Indien aanleiding wordt gevonden om tot privatisering te komen, dient een zorgvuldige analyse te worden gemaakt, gericht op het formuleren van randvoorwaarden, welke een succesvolle uitvoering kunnen verzekeren.

De indruk bestaat, dat het veranderen van de omstandigheden, waaronder de particuliere beheerders kunnen werken, voor het staatsbeheer het meeste perspectief biedt. In deze benadering zou dan kunnen worden gezocht naar een adequate combinatie van de mogelijkheden, welke de drie varianten daartoe bieden.

3 **Reacties en adviezen inzake het Rapport Privatiseringsonderzoek Bosbeheer**

3.1 *Algemeen*

In het onderstaande zal worden ingegaan op een aantal reacties/adviezen, welke door diverse organisaties zijn opgesteld en welke betreffen het Rapport van de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Bosbeheer (RPB) dan wel het naar aanleiding van dit rapport uitgebrachte advies van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP). Dit laatste advies, zal derhalve als eerste de revue passeren. De diverse reacties zijn qua behandeling van de problematiek dermate uiteenlopend, dat een puntsgewijze vergelijking de verslaglegging van de inhoud dezer reacties niet goed mogelijk is. Om die reden zullen de reacties hiernavolgend integraal aan de orde worden gesteld.

3.2 *Advies van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP)*

De IBP is van oordeel, dat het RPB blijk geeft van gedegen onderzoek. Er is een drietal goed gedocumenteerde varianten in ontwikkeld. Geconstateerd wordt, dat het onderzoek zich voornamelijk heeft gericht op bossen, welke reeds in eigendom en beheer van Staatsbosbeheer zijn en dat de nog in voorbereiding zijnde plannen voor de aanleg van nieuwe bossen als zodanig niet expliciet zijn gezien. Aan dit laatste had meer aandacht kunnen worden gegeven.

Naar de mening van de IBP zijn de drie ontwikkelde varianten zodanig gedetailleerd en concreet uitge-

werkt, dat op basis daarvan principebeslissingen kunnen worden genomen.

Met de hoofdlijnen van Variant I (eigendom, beheer en functiebeëpalings door de marktsector; instandhouding van het bos d.m.v. de Boswet) kan de IBP instemmen, omdat:

- er geen dringende motieven zijn het eigendom en beheer bij de Staat te houden;
- het beheer door particulieren goedkoper is;
- het tot een (bestuurlijke) afslanking van de overheid leidt;
- de marktsector wordt versterkt.

De IBP merkt bij deze variant op, dat verkoop van bestaande bossen in tweeërlei opzicht positieve gevolgen kan hebben voor de terugdringing van het deprivatiseringsproces:

- ten eerste leidt een dergelijke verkoop direct tot privatisering van de eigendom;
- ten tweede is het denkbaar, dat de opbrengsten van deze verkopen ten dele worden aangewend om de in het huidige beleid voorziene aanleg van nieuwe bossen door particulieren financieel te ondersteunen.

De IBP adviseert Variant I over te nemen en in nadere onderhandelingen met belangstellende particulieren vervolgens de concretisering ervan ter hand te nemen. Omvang en tempo van één en ander zal in het algemeen afhankelijk zijn van de situatie op de grondmarkt, het wenselijk geachte rendement en de hoogte van de exploitatiesubsidies. Het IBP adviseert tevens er naar te streven om – waar mogelijk – de eigendom en/of het beheer van nieuw aan te leggen bossen bij de particuliere sector onder te brengen.

Variant II heeft betrekking op de beheersfunctie. Het beheer geschiedt volledig of voor een groot deel door de marktsector; eigendom berust bij de overheid; globale functiebeëpalings en het financiële risico eveneens bij de overheid.

Variant III – eveneens betreffende de beheersfunctie – gaat ervan uit, dat het beheer vrijwel geheel door een zelfstandige overheidsorganisatie met eigen rechtspersoonlijkheid geschiedt; deze organisatie is gehouden een aantal overheidsdoelstellingen na te streven, maar overigens zoveel mogelijk als een particuliere instelling te opereren. De eigendom berust bij de overheid of bij de organisatie.

In het RPB wordt geconcludeerd, dat bij de uitbestedingsvariant uitbreiding van werk(-gelegenheid) ontstaat en daarmee van groeimogelijkheden bij bestaande particuliere bedrijven. Bij de verzelfstandigingsvariant doet dit effect zich niet dan wel in veel mindere mate voor. De IBP is van mening, dat zo een verzelfstandigde overheidsorganisatie als niet behorend tot de marktsector kan worden aangemerkt. Het

“gevaar” van deze variant is, dat de marktsector er een concurrerend overheidsbedrijf verkrijgt. Daarnaast acht de IBP het niet ondenkbaar, dat de verzelfstandigingsvariant leidt tot oneerlijke concurrentie met de bedrijven in de particuliere sector. De kans hierop is aanmerkelijk kleiner, wanneer geen omzetting plaatsheeft in een verzelfstandigd overheidsorgaan, maar in een structuur-NV, waarvan het aandelenkapitaal in meerderheid in particuliere handen komt.

Daarnaast acht de IBP het mogelijk via een andere weg, neerkomende op een combinatie van de uitbestedings- en verzelfstandigingsvariant, te komen tot de gewenste privatisering van beheerstaken. Gelet echter op de mogelijkheid, dat de oplossing van de personele gevolgen bij het volgen van de eerste weg wellicht soepeler zal verlopen, spreekt de IBP een zekere voorkeur voor de structuur-NV uit.

Tenslotte geeft de IBP in overweging, de budgettaire opbrengsten van de genoemde privatiseringswegen ten dele beschikbaar te laten komen om eigendom en beheer van de in de toekomst nieuw aan te leggen bossen door particulieren te ondersteunen en tegelijkertijd daarmee het nog steeds in gang zijnde deprivatiseringsproces tegen te gaan.

3.3 *Reactie van het Bosschap*

Het Bosschap merkt met betrekking tot Variant I – overdracht van eigendom, beheer en functiebeëpalings van 10.000 ha bos naar particuliere sector – op, dat deze variant onmogelijk los kan worden gezien van het reeds vele jaren optredende proces van deprivatisering. De mogelijkheden tot privatisering van bosbeheer volgens deze variant acht het Bosschap volledig afhankelijk van de belangstelling van de marktsector, om eigendom en beheer van de te privatiseren bossen over te nemen. Het Bosschap heeft de stellige indruk, dat die belangstelling alleen dan in voldoende mate zal bestaan, indien het overheidsbeleid ten aanzien van de bosbouw mede de oorzaken van het proces van deprivatisering wegneemt.

Overigens voorziet het Bosschap, dat variant I kan leiden tot een zekere accentverschuiving in de richting van meer houtproductie: ervan uitgaande, dat met deze variant mede financiële bezuinigingen worden nagestreefd, bestaat de kans dat de functies natuurbehoud en openluchtrecreatie enigszins zullen worden afgezwakt.

Het Bosschap is van oordeel, dat Variant II – uitbesteding van beheers- en bosverzorgingswerkzaamheden aan de marktsector – kan bijdragen tot verlaging van de beheerskosten van de Staatsbossen en tot versterking van de positie van beheerskantoren en loonbedrijven. Hiertegenover staan een grote daling

van het aantal arbeidsplaatsen en een minder sterk worden van de rechtspositie van degenen, die naar de private sector zullen moeten overstappen.

Daarnaast verwacht het Bosschap, dat de tot nog toe binnen het Staatsbosbeheer bestaande samenhang tussen beleid, beheer en uitvoering wordt verzwakt. De scheiding van beheer en uitvoering kan bovendien de bosbouwtechnische voorlichting nadelig beïnvloeden. Of accentverschuivingen op het gebied van de door de Staatsbossen te vervullen functies zullen optreden, zal mede afhangen van de beschikbare financiële middelen.

Het Bosschap onderkent, dat Variant III – verzelfstandiging van de overheidsorganisatie met eigen rechtspersoonlijkheid – het bedrijfsmatig handelen op beheersgebied en de efficiency van het beheersapparaat kan bevorderen. Er zal meer worden gelet op de met beheerskeuzen en beheersdaden samenhangende kosten en opbrengsten. Het Bosschap plaatst vraagtekens bij een eventuele scheiding tussen bosbouwbeleid enerzijds en beheer en uitvoering anderzijds. De publiekrechtelijke taken, welke het Staatsbosbeheer nu vervult, zullen niet naar een Staats-NV of -BV mogen worden afgestoten.

Al met al acht het Bosschap Variant I niet realistisch zolang de deprivatisering van het bosbezit doorgaat. Mocht tot privatisering worden besloten, heeft het Bosschap een voorkeur voor Variant II, maar slechts dan, indien het terreinbeheer van het Staatsbosbeheer in zijn geheel opgaat in de daarin voorziene Staats-NV of -BV. De publiekrechtelijke taken van het Staatsbosbeheer moeten in deze opzet bij het Ministerie van Landbouw en Visserij worden ondergebracht.

3.4 *Advies van de Bosbouwvoorlichtingsraad*

Voorafgaande aan beschouwingen over privatisering, beveelt de grote meerderheid van de Raad aan, dat de rijksoverheid zodanige steunmaatregelen treft ten bate van het beheer en het behoud van bossen in het bezit van de overige particulieren dat het proces van deprivatisering wordt tegengegaan; onverlet latend de mogelijkheid, dat particuliere natuurbeschermingsorganisaties ook van deze steunmaatregelen gebruik maken. De Raad plaatst vraagtekens bij de opmerking in het RPB, dat privatisering ertoe zal leiden, dat natuurbehoud en natuurontwikkeling goeddeels achterwege zullen blijven en de recreatiefunctie zal worden aangetast.

Voor particuliere NB-organisaties (welke volgens het RPB ook tot de marktsector worden gerekend) is het gestelde met betrekking tot natuurbehoud en natuurontwikkeling onjuist; ook voor de overige particulieren mag dit niet zonder meer worden gesteld, gezien het feit, dat het bos daar veelal op meervoudige

functievervulling is gericht. Daarnaast merkt de Raad op, dat ca. 90% van het bosbezit van de overige particulieren is opengesteld, zodat bij de nadelige gevolgen van privatisering voor de recreatieve functie een vraagteken moet worden geplaatst. De Raad is in het algemeen van mening, dat meer inzicht moet worden gegeven in de gevolgen van privatisering voor de recreatie, het natuurbehoud, de houtproductie en de kwaliteit van het landschap.

De helft van de Raad heeft in principe geen bezwaren tegen privatisering; de andere helft acht meer inzicht in de bovengenoemde gevolgen gewenst, alvorens een verantwoord besluit ten aanzien van privatiseren kan worden genomen. Waar tegen privatiseren geen bezwaren bestaan, worden wel enkele begeleidende aanbevelingen gedaan, nl. dat:

- zodanige bossen worden aangeboden, dat een positief bedrijfsresultaat kan worden bereikt;
- dat de te betalen prijs geen verstoring betekent van het gangbare prijsniveau;
- dat de "overige particulieren" van een vergelijkbare positie op de grondmarkt kunnen genieten als de particuliere NB-organisaties.

Met betrekking tot de beheerstaken, welke door het Staatsbosbeheer worden verricht, beveelt de Raad aan, dat overdracht van het beheer van bossen in eigendom van lagere overheden (de blijvende technische voorlichting) naar de marktsector met voortvarendheid wordt voortgezet. De Raad acht elementen van de "beheers-varianten" II en III te combineren. Primair wordt opgemerkt, dat de publiekrechtelijke taken onverminderd bij de overheid dienen te blijven. Overigens wordt aanbevolen condities te scheppen voor een meer bedrijfsmatige opzet voor de organisatie van het door de staat gevoerde bosbeheer, geschoeid op dezelfde leest als van een particulier bosbeheer en eventueel zelfs gebruik makend van dezelfde financiële mogelijkheden bij hetzelfde niveau van functievervulling.

Tenslotte wordt geconstateerd, dat afstoten van taken van het Staatsbosbeheer leidt tot verminderde werkgelegenheid aldaar. In dat licht gezien, beveelt de Raad aan, dat herplaatsingsmogelijkheden bij het particuliere bosbedrijfsleven en/of bij het betrokken departement zullen worden bevorderd, dan wel verantwoorde afvloeiingsregelingen tot stand worden gebracht.

3.5 *Advies van de Natuurbeschermingsraad*

De Natuurbeschermingsraad is van mening, dat verwezenlijking van Variant I – overdracht van eigendom, beheer en functiebeoordeling van 10.000 ha bos naar de particuliere sector – vanuit het oogpunt van natuurbehoud niet verantwoord is, omdat is gebleken, dat bij de

voorgestelde verkoop onder meer bossen met hoge natuurwaarden in het geding zijn. De Raad verwacht, dat het particuliere beheer vrijwel onvermijdelijk ten koste van de natuurwaarden zal gaan. Het directe financiële voordeel van de verkoop van deze gronden voor de overheid wordt twijfelachtig genoemd. Het beheer van de niet-geprivatiseerde bossen en landschapselementen zal relatief zwaarder op de overheid gaan drukken.

Tenslotte lijkt privatisering in het licht van voortgaan- de deprivatisering niet zinvol. Daarbij acht de Raad – gezien de publiekrechtelijke instrumenten – overheids- eigendom van bossen van groot belang voor de uitvoe- ring van het Meerjarenplan Bosbouw.

Met betrekking tot Variant II – overdracht van beheer en/of uitvoering naar de marktsector – is de Natuurbe- schermingsraad van mening, dat ook deze variant grote risico's voor de niet-economische functies in zich draagt. De variant wordt daarom in de voorgestelde vorm afgewezen. De mogelijkheden voor privatisering en kostenbesparing liggen naar de mening van de Raad bij inschakeling van de marktsector met betrek- king tot het uitvoeren van technische werkzaamheden.

Variant III voorziet in mogelijke vormen, waarin wordt gekomen tot verzelfstandiging van de overheidsorgani- satie, met een eigen rechtspersoonlijkheid. De Natuur- beschermingsraad is van mening, dat geen van de voorgestelde vormen in deze variant tot wezenlijke versterking van de marktsector leidt, terwijl de ge- noemde vormen wel grote risico's voor het gewenste brede bosbeheer (meervoudige functievervulling) in zich dragen. Uit het bovenstaande blijkt, dat de Raad de voorgestelde privatiseringsvarianten afwijst. Hieruit mag evenwel niet worden afgeleid, dat de betekenis van het particulier bosbezit en -beheer wordt miskend. In het verleden zijn en nu ook nog worden bossen ver- wezenlijkt, welke thans ook uit oogpunt van meervou- dige functievervulling worden gewaardeerd. Het gaat er – aldus de Raad – in de huidige situatie echter om, onder welke omstandigheden de diverse functies van de bossen, welke nu (nog) in handen van de overheid zijn, zo goed mogelijk gewaarborgd zijn.

3.6 Advies van de Overleggroep Houtvoorziening en Houtproductie

De Overleggroep heeft in beginsel geen bezwaren tegen privatisering; geconstateerd wordt dat bij de her- verdeling van het bosbezit tengevolge van het proces van deprivatisering, een verschuiving optreedt in het accentueren van functies in het bosbeheer, welke een optimale benutting van de houtproductieve functie in

de weg kan staan. Overigens dient de overheid bereid te blijven tot aankoop over te gaan, zolang de financië- le situatie in de particuliere bosbouw niet leidt tot aan- koop door particulieren. Vastgesteld wordt, dat voor particulieren die zich op de houtproductie richten, sub- sidiemogelijkheden ontbreken om aankoop van bos- sen te financieren. De Overleggroep acht heroriëntatie op de besteding van voor aankoop en beheer aange- wende overheidsmiddelen dan ook gewenst.

Bij de verkoop van staatsbossen aan de marktsec- tor, moet ervoor worden gezorgd dat:

- de efficiency van het beheer niet wordt aangetast;
- door afstoting het streven naar verhoging van de zelfvoorzieningsgraad met hout wordt ondersteund.

Een en ander valt onder meer te realiseren door:

- overdracht van grotere aaneengesloten bosbezit- tingen;
- toevoeging van kleine staatsbossen aan grote aan- eengesloten particuliere bezittingen.

Dit verhoogt de efficiency van de bosexploitatie en draagt aldus bij aan verruiming van de afzetmogelijk- heden van inlands hout.

Meer in het algemeen doet de overleggroep o.a. onderstaande aanbevelingen.

- Parallel aan het privatiseringsstreven dient te wor- den gezocht naar maatregelen om het proces van de- privatisering te stoppen; daartoe is een evaluatie van de invloed van het aankoop- en subsidiebeleid van de overheid op deprivatisering noodzakelijk.
- Het bedrijfsmatig handelen bij het Staatsbosbeheer moet worden bevorderd; voor de staatsbossen dienen houtproductieplannen te worden opgesteld met aand- acht voor de houtvoorraadontwikkeling en de hout- oogstplanning.
- De particuliere sector moet meer worden ingescha- keld bij de aanleg van nieuw bos; daarbij zou de over- heid aan particulieren grond moeten aanbieden tegen een prijs welke past bij een continue bosexploitatie.

3.7 Reacties van ANWB en Stichting Recreatie

De ANWB is van mening dat wordt voorbijgegaan aan de hoofdvraag welke functies de bossen voor de samenleving moeten of kunnen vervullen. Het beleid in het bosbeheer is gekoppeld aan een meervoudige doelstelling. De eenzijdige benadering van privatisering (in IBP-advies), welke in sterke mate een econo- mische inslag heeft, doet geen recht aan de meervou- dige functievervulling van het bos, waarin – aldus de ANWB – de niet-economische aspecten juist een do- minante rol vervullen. Voor de samenleving wezenlijke functies van bossen dreigen zo ondergeschikt te wor- den gemaakt aan privatiseringsdoelstellingen. Onder andere op grond van het bovenstaande ligt het volgens

de ANWB meer voor de hand het proces van deprivatisering tot stilstand te brengen, dan over te gaan tot privatisering.

Een onderdeel van de taak van de overheid – aldus de Stichting Recreatie – is de zorg voor de collectieve goederen. Het bos is, gezien het multifunctionele karakter, een van deze collectieve goederen. Ook de Stichting Recreatie is van mening, dat eenzijdig de nadruk wordt gelegd op het effect van privatisering op de functie houtproductie en vooral op het economische aspect daarvan. De Stichting is van mening, dat de bossen voor de recreatie moeten worden veiliggesteld. Dit impliceert, dat het bosbeheer niet zonder meer aan de marktsector mag worden overgelaten. De marktsector zal namelijk in het algemeen de eigen bedrijfsdoelstelling laten prevaleren boven het belang van de openluchtrecreatie. Subsidiering van de marktsector ter bevordering van het maatschappelijk rendement (bosbijdrageregeling) zal hierin weinig verandering kunnen brengen, aldus de Stichting Recreatie.

3.8 *Reactie van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten*

De Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten merkt om te beginnen op, dat een discussie over privatisering van het bosbeheer, hetgeen gepaard gaat met afstoten van de eigendom, niet kan worden gevoerd, zonder dat ook het proces van deprivatisering in al zijn aspecten is beoordeeld. Natuurmonumenten mist een grondige analyse van dit proces. Gevreesd wordt dat het thans afstoten van eigendom van de overheid naar de particuliere sector, zonder bovengenoemd inzicht, in de toekomst tot problemen zal leiden. Een en ander wordt niet goed verenigbaar geacht met de duurzame instandhouding van het bos en de gewenste functie-ervulling van het Nederlandse bosareaal, waarvoor een adequaat en gericht beheer is vereist.

Natuurmonumenten constateert, dat het RPB een aantal fundamenteel van elkaar verschillende mogelijkheden van privatisering aangeeft, waarbij de consequenties van privatisering voor de niet in geld te berekenen functie-ervulling van het bos – natuurbehoud, landschap, recreatie, etc. – slechts summier worden aangegeven. Natuurmonumenten is van mening dat Variant I – overdracht in eigendom/beheer van 10.000 ha bos naar marktsector – niet voldoet aan het in het Meerjarenplan Bosbouw geformuleerde uitgangspunt dat de kwaliteit van het vegetatiebeheer en het niveau van functie-ervulling als gevolg van de privatisering niet achteruit mogen gaan. Voorts wordt gevreesd, dat het negatieve bedrijfsresultaat van de resterende bossen in rijksbezit sterk zal stijgen en wordt erop gewe-

zen, dat de grondmarkt voor bosgronden tijdelijk zeer sterk kan worden verstoord.

Bij toepassing van Variant II – beheer/uitvoering van 81.000 ha staatsbos door marktsector – wordt eveneens verwacht dat de niet-marktbare functies sterk onder druk komen te staan, omdat activiteiten waarmee voor de particuliere onderneming op korte of langere termijn geen netto rendement valt te behalen, niet aantrekkelijk zijn, aldus Natuurmonumenten. In dat licht bezien wordt sterk betwijfeld, dat handhaving en verhoging van de natuurfunctie – zoals in het rijksbeleid voorzien – kunnen worden gegarandeerd.

Met betrekking tot Variant III – verzelfstandiging van de overheidsorganisatie met eigen rechtspersoonlijkheid – is Natuurmonumenten van mening, dat het rapport te weinig informatie bevat voor een goede inschatting van de consequenties van deze variant op bos, bosbeheer, etc.; daarbij wordt concreet de vraag gesteld of met Variant III het beleidsvoornemen, het niveau van alle doelstellingen te verhogen, kan worden gerealiseerd.

4 Slotbeschouwing

In het bovenstaande is een overzicht gegeven van een beperkt aantal reacties van in aard en organisatie (sterk) verschillende instanties. Gezien de benadering van de problematiek door elke instantie op haar eigen wijze, was een puntsgewijze vergelijking – het werd reeds gezegd – niet goed mogelijk. Niettemin kunnen enkele zaken, als meer dan eens verwoorde standpunten/uitgangspunten, worden genoemd.

1 Van diverse kanten wordt opgemerkt, dat de wens tot privatisering niet kan worden losgezien van het huidige proces van deprivatisering. Daarbij lijkt het van belang te beginnen met maatregelen te nemen, welke dit laatste proces tot stilstand kunnen brengen, alvorens doelgericht aan privatisering te kunnen werken.

2 Soms bestaat de indruk, dat Variant I zal kunnen leiden tot een afzwakking/verminderde vervulling van functies als natuurbehoud en recreatie, om overigens uiteenlopende redenen.

3 Enkele instanties spreken de verwachting uit, dat bij Variant II eveneens niet-marktbare functies onder druk zullen komen te staan, omdat de marktsector de bedrijfsdoelstelling zal laten prevaleren. Tevens wordt in sommige reacties voorzien, dat bij scheiding van beheer en uitvoering de publiekrechtelijke taken van de overheid in het gedrang komen (bijv. de blijvende technische voorlichting).

4 Met betrekking tot Variant III lopen de meningen (in positieve en negatieve zin) teveel uiteen, om hieruit een generaliserende opmerking te kunnen destilleren.