

Sturen in het bos

Op weg naar een volwassen sturingsrelatie

Advies van de Taskforce “Witteveen”:
Verbeteren aansturingsrelatie LNV - Staatsbosbeheer



Sturen in het bos

Op weg naar een volwassen sturingsrelatie

Advies van de Taskforce “Witteveen”:
Verbeteren aansturingsrelatie LNV - Staatsbosbeheer

Mr. Dr. T.A.M. Witteveen, voorzitter

Drs. P.H. van der Jagt

Ing. L.B. Tänzer

22 december 2006

Inhoud

	Voorwoord	3
1	Naar een optimale verhouding	5
	1.1 Functiescheiding en haar gevolgen	5
	1.2 Bestuurlijke ontwikkelingen	6
	1.3 De oplossingsrichting	7
2	Sturing effectiever maken en vereenvoudigen	9
	2.1 Inleiding	9
	2.2 Sturing op hoofdlijnen baseren	9
	2.3 Sturing per hoofdtaak inkaderen	11
	2.4 Het aangepaste normkostenmodel als 'katalysator'	14
3	Beheersing, bedrijfsvoering en toezicht 'richten'	17
	3.1 Inleiding	17
	3.2 Van sturing tot uitvoering: transparantie en regie vergroten	17
	3.3 Planning & controlcyclus herinrichten	18
	3.4 Governancestructuur van Staatsbosbeheer aanpassen	19
	3.5 De betrokkenheid van het ministerie van LNV herdefiniëren	20
4	Verantwoording stroomlijnen	21
	4.1 Inleiding	21
	4.2 Doelen en prestaties verbinden met begroting LNV	21
	4.3 Verantwoording over doelmatigheid: van buiten naar binnen en vice versa	22
	4.4 Verantwoording over effectiviteit: van buiten naar binnen en vice versa	24
5	Vervolgstappen in het veranderingsproces	25
	 Bijlagen	
A	Opdrachtbeschrijving Task Force	27
B	Landelijke Natuurdoelenkaart	29
C	Geraadpleegde personen	31
D	Geraadpleegde literatuur	33

Voorwoord

Een kleine tien jaar geleden werden het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer van elkaar losgemaakt. De wet en talrijke uitvoeringsregelingen regelden hoe beiden zich tot elkaar gingen verhouden. Nieuwe patronen vestigden zich rond een tweetal kernen, de eenheid van beleid onder verantwoordelijkheid van de minister en de zelfstandigheid van het nieuwe bestuursorgaan. Gezocht werd naar een nieuw evenwicht. Het ministerie moest loslaten; Staatsbosbeheer moest zich losmaken. De minister stuurde; op hoofdlijnen en waar nodig in detail. Het bestuursorgaan voerde uit; helder en toetsbaar en zo doelmatig mogelijk. En beiden verantwoordden zich over de resultaten van beleid en uitvoering, Staatsbosbeheer aan het ministerie en de minister aan de Kamer.

Het is bekend, dat dit soort processen op papier gemakkelijker lijken dan zij in de praktijk zijn. Procedures, die met verstand en goede intentie zijn ontworpen blijken niet zelden slecht werkbaar. En zelfs als de procedures perfect zijn, gaat het ook om mensenwerk. Gedrag van de medewerkers van het ministerie en van Staatsbosbeheer, dat zich gevormd heeft in de lange jaren dat Staatsbosbeheer gewoon onderdeel was van het ministerie, past zich maar geleidelijk aan de nieuwe verhoudingen aan.

In 2003 werd de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer geëvalueerd. Opvallend geschilpunt tussen de evaluatiecommissie en de minister bleek de opvatting over de afstand van Staatsbosbeheer tot het ministerie. Terwijl de evaluatiecommissie adviseerde om Staatsbosbeheer op grotere afstand van het ministerie te plaatsen en meer zelfstandigheid te geven, vond de minister dat Staatsbosbeheer meer dan genoeg ruimte had en zeker niet verder van het ministerie af moest komen te staan. In wezen is dit verschil in zienswijze tussen ministerie en Staatsbosbeheer ook vandaag nog aan de orde. Dat blijkt niet alleen uit de vraagstelling aan onze taskforce¹, waarin sturing en verantwoording centraal staan, maar nog sterker uit wat wij aan inzichten en gevoelens over en weer aantreffen bij de uitvoering van onze opdracht. Tussen ministerie en Staatsbosbeheer bestaat wederzijds onvrede over de onderlinge verhouding.

Het ministerie heeft het gevoel weinig greep op Staatsbosbeheer te hebben. Onduidelijk is of wat het ministerie wil ook werkelijk gebeurt. Een oordeel over de prestaties van Staatsbosbeheer is moeilijk te vormen. Ook de redelijkheid van budgettaire wensen van Staatsbosbeheer is lastig in te schatten. En omdat de prestaties van Staatsbosbeheer niet gemakkelijk op waarde te schatten zijn, zijn eventuele sancties op tekortkomingen in de beleidsuitvoering een illusie. Bovendien loopt de minister voortdurend de kans naar de Kamer te worden geroepen als de handelwijze van Staatsbosbeheer daar aanleiding toe geeft.

¹ De vraagstelling aan de taskforce is opgenomen in de instellingsbrief van de minister van LNV d.d. (zie bijlage 1)

Omgekeerd heeft Staatsbosbeheer juist het gevoel te pas en te onpas door het ministerie gestuurd te worden. Het kost erg veel procedures en papier om tot opdrachten te komen, waarbij bovendien Staatsbosbeheer zelf veelal de opdrachten formuleert. Er wordt oneindig veel informatie aangeleverd wanneer het ministerie maar wil. Er bestaat overigens ook geen enkele neiging om informatie achter te houden. De kwaliteit van de professionals bij Staatsbosbeheer wordt onderschat, terwijl de ruimte voor ondernemerschap ten onrechte wordt beperkt. De manier waarop Staatsbosbeheer zich moet verantwoorden sluit weliswaar aan op de manier waarop de ministeries functioneren, doch allerminst op de realiteit van het natuurbeheer.

Zo tekent zich tussen ministerie en Staatsbosbeheer een spanningsveld af, dat naar onze overtuiging deels onvermijdelijk en deels oplosbaar is. Wij zullen aan de hand van de ons voorgelegde vragen concrete oplossingen voor de ervaren problemen in de sturing en verantwoording tussen het ministerie en Staatsbosbeheer proberen aan te reiken. Maar wij gaan ook in op het onvermijdelijke deel van het gesignaleerde spanningsveld. Dat doen wij, omdat inzicht daarin voor alle betrokkenen van belang is om hun eigen verwachtingen voldoende reëel te laten zijn en om hun gedrag daarop af te stemmen. Procedures kunnen worden aangepast en condities kunnen worden bijgesteld. Daartoe zullen wij voorstellen doen. Een volwassen relatie tussen ministerie en Staatsbosbeheer ontstaat echter slechts dan als daarnaast ook het gedrag van beide kanten op de bestuurlijke situatie tussen ministerie en bestuursorgaan wordt toegesneden. Die verandering van gedrag start bij bewustwording en daaraan willen wij graag een bijdrage leveren.

Dit brengt ons tot de volgende opzet van ons rapport. Wij laten de beantwoording van de ons voorgelegde vragen in de hoofdstukken 2, 3 en 4 voorafgaan door een eerste hoofdstuk, waarin wij onze visie geven op de optimale verhouding tussen ministerie en Staatsbosbeheer en waarin wij de gekozen oplossingsrichting uitleggen. Wij sluiten het rapport in hoofdstuk 5 af met een overzicht van de vervolgstappen, die ons voor ogen staan.

Bij de uitvoering van onze opdracht hebben wij ons door vrachten informatie heen geworsteld en met vele personen en instanties contact gehad. Langs deze weg willen wij iedereen bedanken voor de getoonde openhartigheid tijdens de veelheid aan gesprekken. Zoals zal blijken, zoeken wij een deel van de oplossing van de problematiek veeleer in het structureren van het bestaande dan in het ontwikkelen van weer wat nieuws. Alle geraadpleegde materiaal en gevoerde gesprekken nemen echter niet weg, dat wij ons sterk teruggeworpen hebben gevoeld op onze eigen ervaring binnen het publieke domein om binnen dit bos van gegevens en opvattingen een zinnig pad te vinden. Wellicht hebben wij in dit rapport niet alle obstakels opgeruimd, maar zijn wij er wel in geslaagd een goed begaanbare weg aan te geven.

Leidschendam / Ede
22 december 2006

Tobias Witteveen
Peter van der Jagt
Ben Tänzer

1 Naar een optimale verhouding

1.1 Functiescheiding en haar gevolgen

De keuze om Staatsbosbeheer op afstand van het ministerie van LNV te plaatsen werd indertijd gemaakt om de organisatie zelf doelmatiger en doeltreffender te laten zijn en ook dichterbij de burgers te brengen. Voor het overbruggen van die kloof moest evenwel een dubbele prijs worden betaald. Aan de ene kant verdween een belangrijk arsenaal aan kennis uit het ministerie en ontstond er op het werkveld dat Staatsbosbeheer bestrijkt een kloof tussen kennis en beleid. Aan de andere kant werd een wig gedreven tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. Wij onthouden ons van een waardeoordeel over de aangebrachte functiescheiding, doch wijzen op enkele gevolgen die relevant zijn voor de wijze van sturen en verantwoorden.

De afstand, die tussen het ministerie en Staatsbosbeheer werd geschapen, vroeg van het ministerie enerzijds een heldere aansturing van Staatsbosbeheer anderzijds een serieuze beoordeling van de verantwoording van Staatsbosbeheer over zijn taakuitvoering. Daarvoor is veel kennis van zaken nodig, maar veel van die kennis was het ministerie nu juist ontvallen. Om tot goede sturing en beoordeling van Staatsbosbeheer te kunnen komen, diende het ministerie dus gebruik te kunnen maken van de kennis van Staatsbosbeheer zelf. Die kennis diende zo te worden aangeleverd dat het ministerie er inzicht en overzicht aan kon ontleen om tot eigen afwegingen en beleidskeuzen te komen. Zo hield de nieuwe verhouding tussen het ministerie en Staatsbosbeheer veel meer in dan met het eendimensionale begrip afstand wordt uitgedrukt. Feitelijk ontstond er een nieuw krachtenveld, dat niet alleen nieuwe afhankelijkheden schiep en vele nieuwe regels en procedures maar bovenal een zware wissel trok op het gedrag van de betrokkenen. Zowel de mensen van het ministerie als die van Staatsbosbeheer moesten hun nieuwe rollen ontdekken en rolvast leren spelen.

Nieuwe procedures en processen bepalen hoe de verhouding tussen het ministerie en het op afstand gezette bestuursorgaan vorm en inhoud krijgt. Of deze nieuwe verhouding ook werkbaar is en vruchten afwerpt, hangt echter niet van regels af maar van de vraag of er voldoende onderling vertrouwen bestaat. Vertrouwen is nodig om niet alleen de ontstane afstand te kunnen aanvaarden, maar ook de wederzijdse afhankelijkheid die daaraan gekoppeld is.

De afstand die tussen ministerie en Staatsbosbeheer werd geschapen vroeg van het ministerie te vertrouwen dat Staatsbosbeheer met een globalere aansturing en een beperktere controle toch beter zou presteren. Van Staatsbosbeheer werd omgekeerd gevraagd er vertrouwen in te stellen, dat het ministerie helder zou sturen en de verstrekte informatie en de betrachte openheid niet oneigenlijk zou gebruiken. Onvoldoende vertrouwen zou het beoogde systeem onder grote druk zetten. Het ministerie zou zich gedwongen voelen strakker te gaan sturen en dus de onderlinge afstand te bekorten, terwijl Staatsbosbeheer terughoudender zou worden met het verstrekken van informatie.

Vertrouwen is er niet vanzelf. Het is het product van een helder systeem van sturing en verantwoording, onderlinge transparantie en openheid, professionaliteit, wederzijds respect en een gevoel voor de positie van de ander. Het ministerie en Staatsbosbeheer dienden in het opbouwen van een vertrouwensrelatie te investeren om het beoogde systeem daadwerkelijk tot wasdom te laten komen.

1.2 Bestuurlijke ontwikkelingen

De verhouding tussen Staatsbosbeheer en het ministerie van LNV kreeg tien jaar geleden de vorm van externe verzelfstandiging, waarbij Staatsbosbeheer weliswaar een publieke organisatie bleef doch op afstand van het ministerie kwam te staan. Tien jaar daarvoor werd serieus gedacht aan privatisering van Staatsbosbeheer, terwijl vandaag wellicht eerder voor een vorm van interne verzelfstandiging zou zijn gekozen. Het denken over de organisatie van het openbaar bestuur is dus van grote invloed op de bestuurlijke relatie, die voor onderdelen van de rijksdienst wordt gekozen.

Ons is gevraagd bij de uitvoering van onze opdracht de gekozen bestuurlijke verhouding tussen ministerie en Staatsbosbeheer als gegeven te beschouwen², maar wel de belangrijkste ontwikkelingen in het bestuurlijke denken in onze beschouwingen te betrekken. Dat hebben wij gedaan op de wijze die wij hierna aangeven.

Wij spreken ons in lijn met onze opdracht niet uit over de vraag of Staatsbosbeheer extern of intern verzelfstandigd zou moeten zijn. Tegenwoordig is er in de bestuurlijke oriëntatie van de rijksdienst een hang bespeurbaar naar (re)centralisatie en een meer robuuste invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Voor ons is echter essentieel, dat elke vormgeving van de bestuurlijke verhouding tussen het ministerie en Staatsbosbeheer haar eigen eisen stelt. Het gaat erom die eisen goed te onderkennen en de operationalisering van de sturingsrelatie daarop toe te snijden.

Overigens wijzen wij er met nadruk op, dat de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van LNV niet heeft uitgehold. Het mag zo zijn, dat de minister wordt geacht Staatsbosbeheer op hoofdlijnen aan te sturen, toch blijft hij politiek op alles wat Staatsbosbeheer doet aanspreekbaar. Aansturing en informatieverstrekking zullen in de regel globaal zijn, waar nodig kan het echter op het kleinste detailniveau. De minister kan bovendien om elk onderdeel van de beleidsuitvoering door Staatsbosbeheer, hoe klein ook, naar de Kamer worden geroepen. Met het op afstand plaatsen van Staatsbosbeheer is de minister die verantwoordelijkheid niet kwijt geraakt en heeft Staatsbosbeheer zich er niet aan onttrokken. Het is goed, dat beiden zich daar bij voortdurend van bewust zijn.

Een nieuwe dimensie in de bestuurlijke verhouding tussen ministerie en Staatsbosbeheer kan worden gevonden in het huidige bestuurlijke denken over toezicht en governance. Het betreft in het bijzonder de relatie tussen het externe toezicht op Staatsbosbeheer door het ministerie en het interne toezicht op het functioneren van Staatsbosbeheer door de Raad van Toezicht. Naarmate Staatsbosbeheer intern beter is georganiseerd en in zijn bedrijfsvoering transparanter is, kan het externe toezicht zich gemakkelijker beperken tot de hoofdlijnen van sturing,

² Opgemerkt dient te worden dat Staatsbosbeheer landelijk wordt aangestuurd en dat een tendens naar regionalisering (van de aansturing van natuurbeheer) vooralsnog niet wordt verankerd in deze sturingsrelatie.

uitvoering en verantwoording. Anders gezegd kan de minister meer vertrouwen hebben in de taakuitvoering van Staatsbosbeheer als binnen Staatsbosbeheer voldoende countervailing powers aanwezig zijn om de kwaliteit van de uitvoering te bewaken en continu te verbeteren. Bij het opbouwen van een goed functionerend stelsel van checks en balances kan Staatsbosbeheer ook andere interne en externe actoren een toetsende functie toebedelen.

Een derde relevante bestuurlijke ontwikkeling voor de verhouding tussen ministerie en Staatsbosbeheer biedt sturing en verantwoording op uitvoeringsresultaten, die sinds de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer overal in de rijksdienst is ingevoerd onder de noemer Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB). Het ministerie wordt geacht Staatsbosbeheer aan te sturen en te bekostigen op basis van in algemene termen geformuleerde doelen, terwijl Staatsbosbeheer haar verantwoording uitdrukt in de mate van doelbereiking. Dat is niet altijd eenvoudig wanneer men bedenkt, dat de realisatie van tal van doelstellingen in het werkveld van Staatsbosbeheer zich nu eenmaal moeilijk in het jaarlijkse begrotingskeurslijf laat dwingen. Toch is het goed het bestaande stelsel van procedures nog eens te doordenken vanuit begrippen als doelmatigheid en doeltreffendheid.

1.3 De oplossingsrichting

De vraagstelling die ons is voorgelegd betreft in essentie de gewenste beschrijving van een nieuwe sturingsrelatie tussen ministerie en Staatsbosbeheer en de opstelling van een normkostenmodel dat dienend is aan die relatie. Het is duidelijk dat het ministerie en Staatsbosbeheer beide hun onderlinge verhouding al enige tijd als onbevredigend ervaren. De spelregels, die bij de ontvlechting zijn gemaakt, zijn toe aan fine-tuning, en ook de bestuurlijke ontwikkelingen geven aanleiding tot bijstelling. Maar ook het spel zelf wordt niet in alle opzichten goed gespeeld.

Wij zullen in dit rapport hoofdzakelijk aandacht besteden aan de spelregels, de "hardware" van de verhouding ministerie – Staatsbosbeheer. Waar nodig zullen wij evenwel ook het spel, de "software" van de verhouding, in onze beschouwingen betrekken. Een goede bestuurlijke verhouding tussen het ministerie en Staatsbosbeheer is niet alleen het resultaat van heldere procedures en een soepele procesgang, maar evenzeer van onderling vertrouwen.

Wij zoeken de oplossing van de ons voorgelegde bestuurlijke problematiek in een samenstel van maatregelen, die berusten op drie pijlers:

- verbeteringen in de sturing door aanpassingen in de opdrachtformulering en de daarbij gebruikte instrumenten en processen;
- aanpassingen in de governance, de organisatiestructuur en de bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer;
- verbeteringen in de verantwoording over de prestaties en de kwaliteit van Staatsbosbeheer.

Aan elk van deze pijlers is een apart hoofdstuk gewijd.

2 Sturing effectiever maken en vereenvoudigen

2.1 Inleiding

Staatsbosbeheer is te typeren als een “oer-Hollandse ” organisatie en wel in verschillende opzichten. Allereerst omdat Staatsbosbeheer diep geworteld is in de Nederlandse samenleving. Iedereen kent Staatsbosbeheer. Velen maken gebruik van de diensten van Staatsbosbeheer en rekenen erop dat Staatsbosbeheer de gebieden waar zij graag komen goed onderhoudt en beschermt. Ten tweede omdat de organisatie vervuld is van toewijding inclusief daaraan gepaarde eigenwijsheden. Medewerkers werken vol trots bij Staatsbosbeheer, werken er lang en zijn loyaal. Echter, soms noodzakelijke (cultuur)veranderingen om met de tijd mee te gaan zijn weer lastiger aan te brengen waardoor een ontwikkelingsproces langzamer loopt dan gewenst. Ten derde omdat er interessante relaties bestaan aan de voet van de organisatie die eveneens, doordat de verantwoordelijkheden laag in de organisatie zijn belegd, interessante vraagstukken opleveren.³

Kort samengevat, Staatsbosbeheer is sinds jaar en dag een professionele beheersorganisatie die terecht het nodige vertrouwen geniet. Sturing vanuit het ministerie van LNV zou daardoor globaal van aard kunnen zijn. Het is echter problematisch dat het gedrag van zowel het ministerie van LNV als dat van Staatsbosbeheer niet in overeenstemming is met de gewenste, volwassen sturings- en verantwoordingsrelatie. Daarenboven is er sprake van een disharmonie in de verschillende planning & control-cycli, een onduidelijke aansturing, een doorgeschoten normkostenmodel en een niet-effectieve werking van het interne toezicht (door de Raad van Toezicht). Anders gezegd, de professionaliteit van zowel het opdrachtgeverschap als het opdrachtnemerschap is niet op orde. Ten aanzien van planning & control kan alvast opgemerkt worden dat de cycli op de verschillende bestuurlijke niveaus moeten worden geïntegreerd, waarbij die van het hoogste niveau leidend is voor het gehele ‘bouwwerk’. In dit hoofdstuk richten we ons op het opdrachtgeverschap van het ministerie van LNV.

2.2 Sturing op hoofdlijnen baseren

Op basis van elementen uit het Aansturingsprotocol (1997), het Boedelscheidingsdocument (1997), het Basisdocument 2006-2010 (2005) en de jaarlijkse offerte zal er in onze visie een Meerjarenkader Aansturing Staatsbosbeheer moeten worden opgesteld. Dit kader moet in de plaats komen van een groot deel van de voornoemde documenten en zal leiden tot een geactualiseerd governancemodel, waarbij de transactiekosten sterk worden verminderd. In relatie tot de huidige – nogal bureaucratische – overlegstructuur (zie bijlagen) stellen wij voor om het geheel te beperken tot een viertal formele kwartaalgesprekken. Het voorjaarsoverleg en najaarsoverleg wordt voorgezeten door de DG en de andere twee door de directeur van de Directie Natuur. In deze frequentie worden de meerjarenafspraken en begrotingsbesprekingen ingepland. Ook het strategische overleg en beleidsoverleg kunnen qua onderwerpen worden ingebed in de kwartaalgesprekken. In de voorbereidende

³ *Handvestgroep Publiek Verantwoorden, Verslag van de visitatie van Staatsbosbeheer (april 2006)*

accountgroepen van Staatsbosbeheer en LNV kan prima werk worden geleverd om de agenda inhoudelijk voor te bereiden en af te stemmen, zo mogelijk met een gemeenschappelijk advies. Wellicht dat in aanvulling op de kwartaalgesprekken er door het jaar heen één of twee keer informeel overleg kan plaatsvinden tussen de minister van LNV (vergezeld van de DG) en de directeur van Staatsbosbeheer over politiek-bestuurlijke zaken. Het Meerjarenkader is ingericht volgens het ‘good governance’ principe van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording⁴. De aansturing zal afgestemd moeten worden op het ritme van de rijksbegroting en de daaraan gekoppelde VBTB-doelen van het ministerie van LNV. Dit zal leiden tot jaarlijkse bijstellingen als gevolg van (1) nieuwe wettelijke en beleidskaders (mits geoperationaliseerd), (2) de resultaten van monitorrapporten en prestatiemetingen en (3) bijzondere projecten. Ten aanzien van sturing dienen de volgende onderwerpen opgenomen te worden in het Meerjarenkader:

Samenwerking
<ul style="list-style-type: none"> • Meerjarenfinanciering • Proces per vijf jaar⁵ en proces per jaar (afstemming van go / no go op Ministerie en SBB) - elke vijf jaar nieuw Meerjarenkader • Voor- en nacalculatie: hiermee wordt de mate waarin afspraken worden nagekomen inzichtelijk (bij het niet nakomen van afspraken volgen lastige onderhandelingen bij jaarlijkse budgetbespreking) • Team aan de zijde van LNV op één wijze vormgegeven en op één plek ondergebracht (departementale accountgroep) • Bevat het wettelijke kader en invulling van de wettelijke verplichtingen
Beleid
<ul style="list-style-type: none"> • De relevante beleidskaders, maar ook de gevolgen voor sturing en prioriteitstelling • Het referentiekader is de landelijke Natuurdoelenkaart • Vanwege het (vooralsnog) ontbreken van referentiekaders voor recreatie en landschap worden deze vijfjaarlijks vastgesteld • Een beperkt aantal natuurdoelen, met bijbehorende doelfinanciering • De buiten het normkostenmodel om gefinancierde elementen (VEV, beleidsadvisering, innovatie, etc.) • Projectfinanciering bijzondere fenomenen (bijvoorbeeld cultuurhistorische restauraties) • (Internationale) wet- en regelgeving en de gevolgen voor de taakuitoefening
Bedrijfsvoering
<ul style="list-style-type: none"> • Het bevoorschottingsritme (afstemmen op ritme van de Rijksbegroting en VBTB-doelen) • Kaders voor de inrichting van de P&C-cyclus en de benodigde informatie voor sturing en verantwoording • Mate van productiviteit • Solvabiliteit en liquiditeit • Investeringsplan • Maximumpercentage voor ‘overhead’ • In acht nemen van kaders voor private activiteiten (waaronder de gedragsregels uit de mededingingswet)

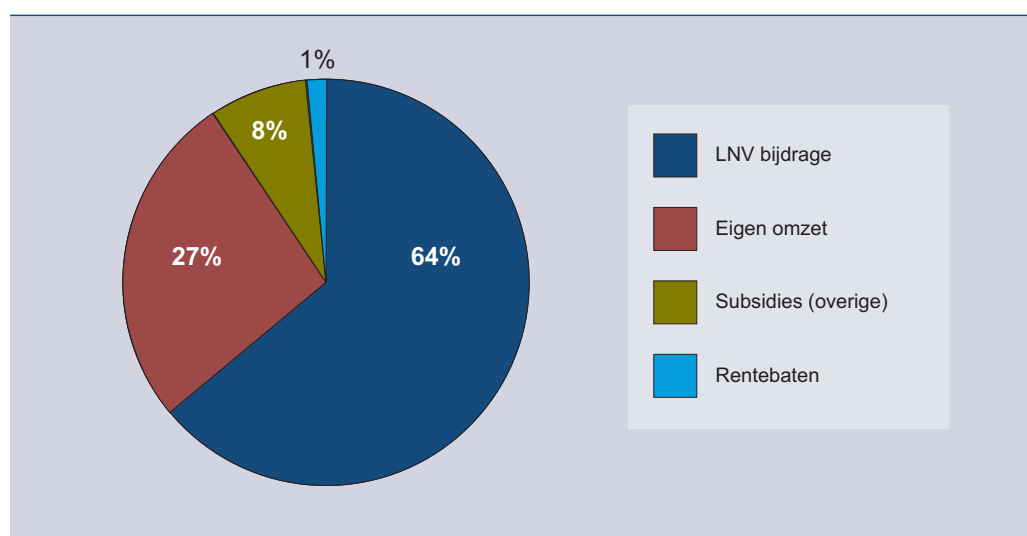
⁴ De onderwerpen beheersing en toezicht zullen in hoofdstuk 3 worden behandeld, verantwoording in hoofdstuk 4.

⁵ Een gelijkschakeling, van de verschillende tijdshorizonten geldend op het gebied van (de financiering van) het natuurbeheer, dient op termijn te worden verwezenlijkt.

2.3 Sturing per hoofdtaak inkaderen

2.3.1 Inleiding

Staatsbosbeheer voert de volgende publieke taken uit: terreinbeheer, voorlichting, educatie en vermaatschappelijking (VEV) en de bevordering van recreatie. Hiervoor ontvangt zij een bijdrage van LNV van ruwweg vijftig miljoen euro, op een totaalomzet van 131 miljoen euro (zie winst- en verliesrekening in jaarverslag 2005). De uitvoering van meer private activiteiten zoals de verhuur van vakantiewoningen, houtverkoop en verpachting vormt het overgrote deel van de eigen omzet van Staatsbosbeheer.



Figuur 1: Omzetverdeling (in procenten)

2.3.2 Terreinbeheer

Het normkostenmodel voor terreinbeheer in zijn huidige vorm is zo verfijnd en complex dat wij het als onvoldoende functioneel achten in het sturingssysteem. Een 'vertaling' van de doeltypen van de Staatsbosbeheer naar de natuurdoelen van het ministerie van LNV – zoals onder meer geformuleerd in de Nota Natuur voor mensen, mensen voor Natuur (2000) – is mogelijk, maar gelet op het streven naar meer eenduidigheid in de beleidsdialoog is het raadzaam om als referentiekader de landelijke Natuurdoelenkaart te nemen (zij bijlagen). Het opschalen (van de financiering) naar een minder gedetailleerd niveau – dus van subdoeltype⁶ naar natuurdoel – zal leiden tot meer fundamenteel inzicht aan zowel de kant van het ministerie van LNV als bij Staatsbosbeheer. Overigens worden de (kwantitatieve) prestatieafspraken met Staatsbosbeheer al gemaakt op basis van de (geplande) realisatie van natuurdoelen⁷. De onderstaande tabel geeft een overzicht van doeltypen gehanteerd voor de interne sturing van Staatsbosbeheer en de natuurdoelen van het ministerie van LNV waarover prestatieafspraken worden gemaakt. Binnen het Meerjarencader zullen de natuurdoelen van het ministerie van LNV leidend zijn.

6 Verdere onderverdeling van een doeltype. Subdoeltypen zijn gedefinieerd met een doelbeschrijving. Per subdoeltype geldt een eigen normkostenbedrag. Een doeltype is een nagestreefde combinatie van a-biotische (bodem, reliëf, voedingstoestand, waterhuishouding) en biotische (vegetatie, flora en fauna) kenmerken.

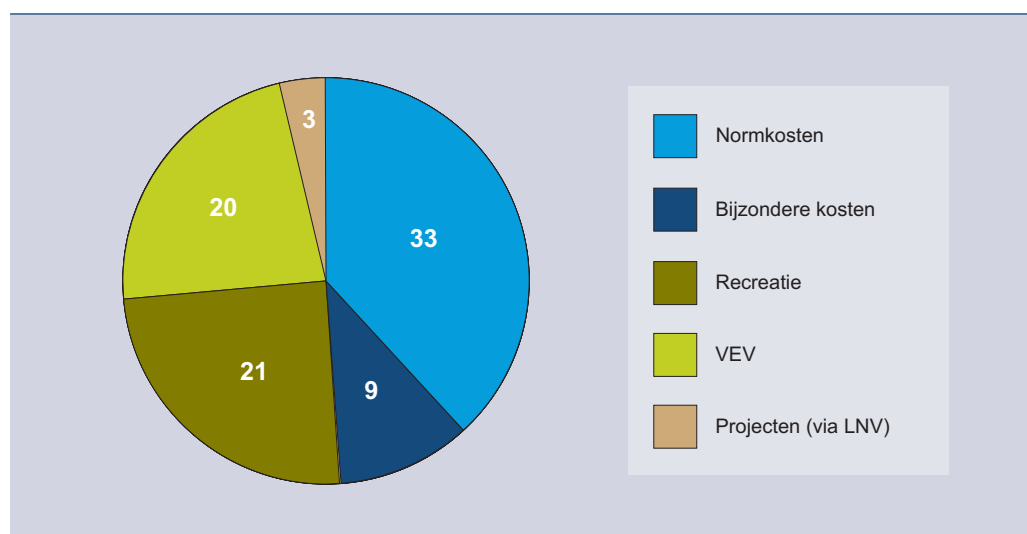
7 Zie basisdocument 2006-2010 (voorjaar 2005)

Doeltypen natuur, bos en landschap	Natuurdoelen
Grootschalige natuur	
1. Nagenoeg natuurlijke eenheid 2. Begeleid natuurlijke eenheid	1. Beek en zandboslandschap 2. Rivierenlandschap 3. Veen en zeekleilandschap 4. Duinlandschap 5. Grote wateren
Gevoelige natuur	
3. Bosgemeenschap 5. Natte heide, hoogveen en natte duinvaleien 6. Droge heide en duinen 7. Verlandingsvegetaties 8. Moerashooiland 9. Bloemrijk grasland en droog schraalland 10. Vochtig schraalgrasland 11. Open water met functie natuur 14. Rietland 15. Weidevogelgrasland 16. Akker	6. Beek 7. Stilstaande wateren 8. Moeras 9. Natte graslanden 10. Droog schraalgrasland 11. Kalkgrasland 12. Bloemrijk grasland 13. Zilt grasland 14. Natte heide en hoogvenen 15. Droge heide 16. Zandverstuiving 17. Reservaatsakker 18. Bos van laagveen en klei 19. Bos van arme gronden... 20. Bos van rijke gronden 21. Bos van bron en beek
Multifunctionele natuur	
4. Bosvervangingsgemeenschap 12. Kleinschalig (begeleid) natuurlijke eenheid 13. Multifunctioneel bos 17. Open water multifunctioneel	22. Multifunctionele grote wateren 23. Overig stromend en stilstaand water 24. Multifunctionele graslanden 25. Overige Natuur 26. Middenbos, hakhout en griend 27. Multifunctioneel bos

Figuur 2: doeltypen van Staatsbosbeheer vs. natuurdoelen van het ministerie van LNV

Het verdient daarnaast de voorkeur om te streven naar een doorontwikkeling van het normkostenmodel: een verbreding (van de toepassing) door het registreren van de realisatie van natuurdoelen en een versimpeling door enerzijds bepaalde opslagen als directe componenten aan te merken en anderzijds door (bepaalde) overheadkosten uit het normkostenmodel te halen. In de onderstaande figuur is op basis van de offerte 2007 (en het jaarverslag 2005) een zo nauwkeurig mogelijk beeld geschetst van de opbouw van het geoffreerde bedrag van 86 miljoen euro. De gevraagde bijdrage van het ministerie van LNV bestaat uit de volgende vijf componenten:

1. Normkosten (voor terreinbeheer): 33 miljoen
2. Bijzondere kosten - OZB, waterschapslasten en schouwkosten: 9 miljoen
3. Recreatie: 21 miljoen
4. VEV: 20 miljoen
5. Projectsubsidies: 3 miljoen



Figuur 3: opbouw van bijdrage van ministerie van LNV, inclusief projectsubsidies (in miljoenen euro)

In de normkosten zitten niet alleen de directe kosten voor het terreinbeheer, ook worden er indirecte (personeels)kosten (aansturingskosten en kosten voor ondersteunende taken) in versleuteld. Daar bovenop komen de bijzondere kosten voor het terreinbeheer, te weten de waterschapslasten, schouwkosten en OZB. In de offerte voor 2007 worden gesubsidieerde projecten ook nog vermeld als bron van omzet: het gaat dan om incidentele kortlopende en/of langlopende bijdragen waaraan geen normkosten ten grondslag liggen. Zij vormen een extra financieringslaag boven de structurele bijdrage voor terreinbeheer. Daarnaast bestaat de LNV-bijdrage uit deelbijdragen voor recreatie- en VEV-taken.

Om deze financieringsstructuur te vereenvoudigen stellen we het volgende voor:

1. **OZB** uit de bijzondere kosten terreinbeheer halen en apart financieren – nu een bedrag van 460.000 euro (offerte 2007)
2. **Waterschapslasten**⁸ uit de bijzondere kosten terreinbeheer halen en apart financieren – nu een bedrag van ongeveer 6.000.000 euro (offerte 2007)
3. **Schouwkosten** uit de bijzondere kosten terreinbeheer halen en direct toebedelen aan de normkosten voor terreinbeheer – nu een bedrag van 2.500.000 euro (offerte 2007)
4. **Kosten hoofdkantoor** (aansturingskosten en kosten voor ondersteunende taken) uit het normkostenmodel halen en apart financieren – het bedrag hiervoor dient gedestilleerd te worden uit de kostenverdeling voor het administratief-technische personeel (ATP) over hoofdkantoor en regiokantoren. In totaal bestaat dit deel van het personeel uit 350 mensen, tegenover 570 in de uitvoering (UTP). Dit geldt ook voor de VEV- en recreatietaken.

8 *Er is momenteel – onder invloed van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Water - de nodige beweging voor wat betreft de hoogte van de waterschapshellingen. De verwachte daling van deze hellingen heeft gunstige gevolgen voor SBB. Mede van belang voor de verlaging zijn de jarenlange juridische procedures die SBB heeft aangespannen tegen de hoogte van de waterschapshellingen.*

2.3.3 Voorlichting, educatie en vermaatschappelijking (VEV)⁹

De bijdrage voor deze taak van Staatsbosbeheer is 20 miljoen euro en zou een sterk afwijkende financieringsopbouw ten opzichte van het terreinbeheer moeten hebben. De vaste financiering moet naar onze mening plaats gaan vinden aan de hand van een voortrollend vijfjarig investerings- en exploitatieplan met jaarlijkse terugkoppelmomenten, opgesteld door Staatsbosbeheer. Hierbij wordt rekening gehouden met de beleidsprioriteiten van het ministerie van LNV, zoals neergelegd in het Meerjarenkader. Daar bovenop kunnen aanvullend projecten worden geformuleerd (en gefinancierd). Het valt aan te bevelen om globale doelstellingen af te spreken, in termen van herkenning, bewustzijn en deelname. Afstemming op adviezen voor de rijksnota NME (VEN).

2.3.4 (Bevordering van) recreatie

De omschrijving van beleidsartikel Landschap en Recreatie (in de rijksbegroting van 2007) bevat de volgende passage: “de toegankelijkheid van het landelijk gebied voor recreatief gebruik is nog onvoldoende en staat bovendien onder grote druk. Daarom wil het Rijk het landelijk gebied aantrekkelijk en toegankelijk maken voor dagrecreatie.” Voor Staatsbosbeheer betekent dit (vooralsnog) een bijdrage van 21 miljoen euro in het komende jaar. In afwijking van de bijdrage voor het terreinbeheer zou deze bijdrage – net als de bijdrage voor VEV - geen vaste financieringscomponent moeten bevatten op basis van normkosten. Ondanks het feit dat er in het verleden pogingen zijn ondernomen om ook hier doeltypen te omschrijven. Het is verstandig om slechts globale doelstellingen af te spreken over recreatieve voorzieningen in termen van bereik en toegankelijkheid (en te monitoren beleving). De vaste financiering moet, zo is ons advies, plaats gaan vinden aan de hand van een voortrollend vijfjarig investerings- en onderhoudsplan met jaarlijkse terugkoppelmomenten, opgesteld door Staatsbosbeheer. Daar bovenop kunnen aanvullend projecten worden geformuleerd (en gefinancierd). Een door LNV met SBB geformuleerd kader voor activabeleid behoort hier eveneens toe.

2.4 Het aangepaste normkostenmodel als ‘katalysator’

2.4.1 Inleiding

Wij vinden dat het sturingsproces eenduidiger en efficiënter moet verlopen en dat is mogelijk door een aantal maatregelen te treffen ten aanzien van het normkostenmodel. Hierdoor kan het onderdeel worden van de planning & controlcyclus van zowel het ministerie van LNV als Staatsbosbeheer – niet langer tussen de organisaties in, maar geïncorporeerd in beide organisaties. Anders gezegd, het aangepaste normkostenmodel dient als basis voor de verantwoording van Staatsbosbeheer over het terreinbeheer. De consequentie van de voorgestelde maatregelen is dat minder dan de helft van de bijdrage van het ministerie van LNV gefinancierd zal worden op basis van normkosten. De rest wordt gefinancierd op basis van investerings- en onderhoudsplannen, projecten en een deel via een ‘lump sum’- bedrag. (Denk bij dit laatste aan de indirecte kosten op het hoofdkantoor, waterschapslasten en OZB). De kosten door Staatsbosbeheer gemaakt worden overigens jaarlijks op basis van voor- en nacalculatie beoordeeld. Hierbij speelt het accountteam van ministerie van LNV een actieve rol.

⁹ Een verdere onderverdeling in deeltaken luidt als volgt: (1) voorlichting en educatie, (2) vermaatschappelijking, (3) internationaal natuur-, bos- en landschapsbeleid en (4) natuuractiviteitencentra (NAC's).

Bij het bepalen van de normkosten kan de thans gehanteerde saldomethode worden gehandhaafd. De direct met het beheer samenhangende inkomsten (pacht, hout, verkoop producten, e.d.) komen in mindering op de normkosten van het beheer. Deze methode sluit goed aan bij de door ons geconstateerde optimalisatie van de kosteneffectiviteit op het niveau van de uitvoering. De inkomsten uit de overige activiteiten van Staatsbosbeheer maken onderdeel uit van het jaarlijkse exploitatieresultaat van Staatsbosbeheer. Dit saldo dient wel te worden betrokken bij de met LNV te maken meerjarenafspraken. Hierbij dient een balans te worden gezocht tussen enerzijds de behoefte van LNV de netto kosten van het beheer zo laag mogelijk te laten zijn en anderzijds de wenselijkheid om het ondernemerschap van Staatsbosbeheer op een positieve wijze te stimuleren.

De aanpassing van het normkostenmodel, die ons voor ogen staat, typeren wij met vier begrippen: vergroven, uitkleden, aankleden en toewijzen.

2.4.2 Vergroven

De eerste aanpassing van het normkostenmodel is dat het terreinbeheer niet langer moet worden gefinancierd langs subdoeltypen. De budgetten moeten worden gekoppeld aan natuurdoelen, zoals weergegeven in paragraaf 2.3.2. Dit levert een overzichtelijker beeld op dan de huidige gedetailleerde onderverdeling. Deze onderverdeling heeft als bijkomend nadeel dat zij een gevoel van schijnnaauwkeurigheid geeft. Het normkostenmodel gaat daarnaast niet langer gelden voor de taken op het gebied van recreatie.

2.4.3 Uitkleden

Afgezien van de indirecte kosten op het hoofdkantoor (voor aanstuurkosten en ondersteuning), moeten ook bepaalde vaste lasten apart worden gefinancierd in een 'lump sum'. Het betreft waterschapslasten en de OZB-bijdragen.

2.4.4 Aankleden

De zogeheten 'schouwkosten' moeten uit de bijzondere kosten voor terreinbeheer worden gehaald en direct worden gekoppeld aan het primaire proces. De kosten die gemaakt worden op de regiokantoren (en lager in de beheerorganisatie) moeten onderdeel worden van het normkostenmodel – te weten als onderdeel van de directe kosten voor terreinbeheer, evenals reguliere afschrijving voor vervangingsinvesteringen. Dit staat los van éénmalige projectinvesteringen.

2.4.5 Toewijzen

Op basis van het nieuwe normkostenmodel (voor terreinbeheer) worden er budgetten toegewezen aan de regio's en de districten. Op het niveau van de beheerder moet overgegaan worden tot het registreren van de verrichte werkzaamheden ten behoeve van het natuurdoel, het gebied en de gemaakte kosten. Deze registratie vormt de basis voor de verantwoording over de (geleverde) prestaties. En tevens ten behoeve van voor- en nacalculatie. Langs deze weg wordt geborgd dat het nieuwe model niet verwordt tot een rekenmodel. Het draagt op deze manier bij aan een betere grip op het bepalen en het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

3 Beheersing, bedrijfsvoering en toezicht ‘richten’

3.1 Inleiding

Staatsbosbeheer kan worden gekenschetst als een professionele organisatie. De uitvoerende medewerkers werken met een grote mate van zelfstandigheid. Door hun kennis, kunde en ervaring zijn zij in staat bij de uitvoering van hun taken een optimum te bereiken tussen de kwaliteit van het terreinbeheer en de kosten. Als de omstandigheden dat nodig maken passen zij het terreinbeheer daarop aan. Een professionele organisatie geeft haar medewerkers ruimte om tot de wenselijke optimalisatie in hun taakuitvoering te komen. Dat betekent echter niet dat de organisatie als zodanig die ruimte ook moet worden geboden. Daartoe strekken onze voorstellen voor een preciezere sturing. Staatsbosbeheer wordt daarmee wel voor de opgave geplaatst binnen een strek sturingsstelsel ruimte te creëren voor de uitvoering. Dat kan door de organisatie zo in te richten dat de sturing van het ministerie doorwerkt tot aan de werkvloer en door ervoor te zorgen dat de top van de organisatie voldoende ‘in control’ over de bedrijfsvoering is. Daarnaast is nodig dat er, waar plannen worden gemaakt of waar de professionaliteit van de uitvoering noopt tot keuzen die van de opdracht afwijken, binnen de organisatie sprake is van adequate ‘checks en balances’ in de besluitvorming. De voorstellen die wij in dit hoofdstuk doen strekken daartoe. Zij resulteren ook in een verandering van de toezichtrelatie tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer.

In aansluiting op een juiste verdeling van rollen binnen de governancestructuur is het noodzakelijk dat binnen het bekostigingssysteem beleidsruimte (voor Staatsbosbeheer) moet zitten die stimulerend is voor efficiency, innovatie en ondernemerschap. Dit is mede noodzakelijk om de financiële risico's in de bedrijfsvoering over de jaren heen te kunnen opvangen. Het weerstandsvermogen is daarmee het ‘stootkussen’.

3.2 Van sturing tot uitvoering: transparantie en regie vergroten

Het zal niemand verbazen dat de afstand tussen een beleidsmedewerker op het departement en een opzichter, boswachter of veldmedewerker van Staatsbosbeheer tamelijk groot is. Al deze laatste functionarissen – in samenwerking met hun districtshoofden en regiodirecteuren - spelen een rol in de totstandkoming van de jaarlijkse regionale beheerplannen. Binnen Staatsbosbeheer worden dit Regionale Beheerschema's genoemd. Dit is een planvorm om binnen de huidige situatie, mogelijkheden en beleidswensen op elkaar af te stemmen en deze doelstellingen af te stemmen op inzet van bedrijfsmiddelen binnen de financiële en beleidsmatige kaders van de directeur. Met andere woorden, van onderop worden deze plannen geformuleerd.

Echter, vanuit het departement geredeneerd moet het (landelijke) ambitieniveau leidend zijn in het bepalen van de doelstellingen en de doorvertaling naar de uiteindelijke beheermaatregelen en –werkzaamheden. Binnen de beleidsmatige kaders (zoals de Ecologische Hoofd Structuur) moeten de gevolgen voor de prioriteiten bij Staatsbosbeheer worden gesteld. Met andere woorden, het departement dient de inhoudelijke regie over te nemen bij het realiseren van de gewenste natuurwaarden. Om deze (beleids)prioriteiten en de bijbehorende budgetten beter te kunnen koppelen aan de ‘werkvloer’ dient de directe bemoeienis van de tussenlaag van regiodirectie(s) bij de totstandkoming van beheerplannen tot een minimum te worden beperkt. Deze directies moeten gezien worden als ‘werkmaatschappijen’ en dienend zijn aan de uitvoering van de beheerplannen die aansluiten bij de nationale Natuurdoelenkaart. Hierdoor ontstaat er tevens een directe(re) relatie tussen de directeur van Staatsbosbeheer en de districtshoofden. Het werken met regionale beheerschema’s (‘bottom-up’) moet tot het verleden gaan behoren en ingeruild worden voor meer ‘top-down’ prioritering vanuit de directie (T.F. "Prioriteiten in Beheer"). Dezelfde werkdiscipline geldt ook voor planning & control en de werkvoorbereiding (in plaats van bedrijfsvoering).

3.3 Planning & controlcyclus herinrichten

De huidige planning & controlcyclus van Staatsbosbeheer is complex en arbeidsintensief. En leidt daarnaast niet tot de gewenste koppeling tussen begroting en verantwoording. Het jaarverslag biedt veel informatie, maar valt niet te herleiden tot de offerte die de basis vormt voor de begroting van Staatsbosbeheer. Laat staan dat er een ‘match’ te maken is met de begroting (en verantwoording) van het ministerie van LNV. Het feit dat de aansluiting tussen de offerte en het jaarverslag nauwelijks valt te maken, bemoeilijkt de rechtmatigheids- en doelmatigheidsbeoordeling door het departement. De huidige verantwoordingsdocumenten bieden onvoldoende inzicht in de realisatie van opgedragen taken. Met andere woorden, er moeten duidelijke prestatiegegevens komen; kernachtige en gestructureerde informatie over de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en de daarmee gemoeide kosten (zie VBTB). Echter, Staatsbosbeheer beschikt momenteel over onvoldoende managementinformatie om over doelmatigheid een uitspraak te kunnen doen. De bedrijfssystemen zijn niet afgestemd op verantwoording op prestatieniveau. Sterker nog, de systematiek van kostentoerekening (normkosten) is momenteel vooral rekenkundig van aard, waarmee geen betekenisvolle relatie bestaat tussen kosten en kostenobjecten. Een nauwkeurige registratie van de realisatie van prestaties – op basis van een eenvoudiger normkostenmodel, gekoppeld aan de Natuurdoelenkaart – zal voor een getrouwer beeld kunnen zorgen. De planning & controlcyclus van Staatsbosbeheer moet zowel dienstbaar zijn aan de budgetcyclus als aan de interne sturingscyclus. Daarnaast moet de planning & controlcyclus ontvankelijk zijn voor beleidsmatige aansturingssignalen van het ministerie van LNV en deze transparant doorvertalen naar concrete beheersactiviteiten.

3.4 Governancestructuur van Staatsbosbeheer aanpassen

3.4.1 Raad van Toezicht bij Staatsbosbeheer¹⁰

In de verzelfstandigingswet is de verplichting tot het instellen van een Raad van Toezicht opgenomen. In aanvulling hierop is het aansturingsprotocol opgesteld met daarin de spelregels voor het verkeer tussen het ministerie en Staatsbosbeheer. Begin 2005 heeft Staatsbosbeheer haar eigen versie van de Code Goed Bestuur¹¹ gelanceerd en men is gestart met de invoering binnen de organisatie. Kortom, de formele voorwaarden voor goed en professioneel intern toezicht zijn ingevuld. Zoals eerder aangehaald wordt het interne toezicht echter in de praktijk nog niet op de gewenste wijze ingevuld. Dit beeld wordt bevestigd door de wijze waarop tot en met het jaarverslag 2005 verslag wordt gedaan over de toezichtactiviteiten van de Raad van Toezicht. Op de in de Code Goed Bestuur aangegeven onderwerpen, zoals de realisatie van doelstellingen en de opzet en werking van de interne beheersing, wordt nauwelijks ingegaan. Een verbetering van de kwaliteit van het interne toezicht, en de juiste weergave daarvan in het toezichtsverslag, kan wellicht leiden tot een vermindering van de (externe) toezichtactiviteiten door het ministerie van LNV, verricht door de Unit Toezicht bij het Bureau Bestuursraad. Ten aanzien van de opdrachtverstrekking zou de Raad van Toezicht een slechts beperkte betrokkenheid moeten hebben. De brief van de Raad van Toezicht van begin 2005 aan de minister van LNV betreffende de normkosten is in dat licht opmerkelijk en niet passend in het beoogde sturingsconcept. De directie van Staatsbosbeheer is immers het eerste aanspreekpunt voor het ministerie van LNV als het gaat om de opdrachtverstrekking. De Raad van Toezicht zou op dit punt terughoudendheid passen.¹²

3.4.2 Raad van Advies bij Staatsbosbeheer

Een verdere versterking van de governancestructuur kan worden bereikt door een meer nadrukkelijke rol van de Raad van Advies. Bij de periodieke besprekingen over VBTB-rapportages (inclusief afwijkingen) en meerjaarlijkse besprekingen van externe audits is een rol weggelegd voor de Raad van Advies. De Raad van Advies kan eveneens een inhoudelijke rol spelen bij de totstandkoming van de verschillende plannen voor de bevordering van recreatie en de VEV-taken en bij de bijzondere projecten op het gebied van cultuurhistorisch erfgoed.

¹⁰ Binnen de Raad van Toezicht is een auditcommissie actief dat zich bezig houdt met het toezicht op interne beheersing, risicomanagement en verslaggeving. Het beoordelen van het strategische ondernemingsplan, en daarbinnen het jaarplan, vormt een belangrijk onderdeel van haar werkzaamheden. Daarnaast levert de Raad van Toezicht een bijdrage aan het opstellen en bijstellen van het visiedocument, waarin de ontwikkeling van Staatsbosbeheer voor de komende 15 jaar wordt geschetst (zie Meerjarenvisie 2020).

¹¹ Zie website van Handvestgroep Publiek Verantwoorden.

¹² PricewaterhouseCoopers, Raad van Toezicht: goed idee, geen wondermiddel. Onderzoek naar het functioneren van raden van Toezicht in het beleidsdomein van LNV, Den Haag, 2006.

3.5 De betrokkenheid van het ministerie van LNV herdefiniëren

Het ministerie van LNV heeft momenteel nog drie rollen ten opzichte van Staatsbosbeheer: eigenaar, (extern) toezichthouder en opdrachtgever. Deze drie rollen zijn momenteel niet eenduidig belegd binnen de departementale organisatie en dit leidt aan beide zijden tot verwarring. Vooral de (in)directe betrokkenheid van medewerkers van de directie FEZ bij al deze rollen is tekenend. Zoals eerder vermeld zal de rol van opdrachtgever belegd worden bij de departementale accountgroep voor Staatsbosbeheer en is de rol van externe toezichthouder belegd bij Bureau Bestuursraad. Als tegenhanger van het interne toezicht (door de Raad van Toezicht) is de functie van externe toezichthouder gepositioneerd bij het Bureau Bestuursraad, te weten de Unit Toezicht. Daar wordt in de eerste plaats toezicht gehouden op de relatie tussen de aansturende en beheersende beleidsdirectie en Staatsbosbeheer. In de tweede plaats houdt deze toezichthouder feitelijk toezicht op Staatsbosbeheer, inclusief de bewaking van missie en continuïteit van de organisatie en de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de taakuitvoering. Ten aanzien van deze tweede taak moet er sprake zijn van 'communicerende vaten' in de verhouding met het interne toezicht: bij goed en professioneel intern toezicht kan het externe toezicht van het ministerie van LNV worden beperkt tot hoofdlijnen.

Dit mag niet verward worden met een totale vervanging: de minister van LNV is en blijft verantwoordelijk voor het functioneren van Staatsbosbeheer. Het verdient de voorkeur om de eigenaarsrol en –taken te verschuiven van het ministerie van LNV naar de Raad van Toezicht van Staatsbosbeheer met inachtnaam van de door de minister vastgestelde kaders in de Meerjarenkader Aansturing (par.2.2). Hiermee wordt de aandacht van de eigenaar (in de nieuwe situatie de Raad van Toezicht) voor missie, visie, strategische doelstellingen, kwaliteit, doelmatigheid, continuïteit en investeringen definitief ingebed in de bestaande organisatiestructuur van Staatsbosbeheer. Deze verschuiving kan uiteindelijk leiden tot een verdere beperking van het externe toezicht door het ministerie van LNV – systeemtoezicht dus.

4 Verantwoording stroomlijnen

4.1 Inleiding

Staatsbosbeheer legt – evenals andere ZBO's (en RWT's) – jaarlijks publieke verantwoording af door het uitbrengen van een jaarverslag. Het gaat dan om verantwoording over de volgende onderwerpen:

- Financieel beleid
- Prestaties en bedrijfsvoering
- Integriteit en bestuurskosten
- Kwaliteitszorg
- De omgang met belanghebbenden (de «stakeholderdialoog»)
- Het functioneren van bestuur en raad van toezicht
- De wijze waarop zij maatschappelijk verantwoord handelen («maatschappelijke verslaglegging»)

Zoals in de voorgaande hoofdstukken beschreven, is de aansluiting tussen de begroting van Staatsbosbeheer (en onderliggende offerte) en het jaarverslag moeilijk te maken. Deze constatering ten aanzien van het 'hart' van de jaarlijkse verantwoording – over het financiële beleid, de prestaties en de bedrijfsvoering – is dusdanig van aard dat het treffen van verbetermaatregelen noodzakelijk is. Zeker met het oog op de te maken koppeling met de begroting (en verantwoording) van het ministerie van LNV. Uit de verantwoording van Staatsbosbeheer moet duidelijk naar voren komen hoe de (natuur)doelstellingen zijn doorvertaald naar feitelijk terreinbeheer en welke keuzes daarin zijn gemaakt onder budgettaire druk. Zo kan de verantwoording voldoen aan de vereisten van VBTB. Het prestatieverantwoordings-document Doelrealisatie 2005 bevat overigens bruikbare elementen voor een vernieuwd jaarverslag.

4.2 Doelen en prestaties verbinden met begroting LNV

De beleidsartikelen uit de rijksbegroting 2007 waaraan de prestaties van Staatsbosbeheer worden gekoppeld zijn (1) Natuur en (2) Landschap en recreatie. Binnen deze beleidsartikelen heeft het ministerie van LNV een aantal algemene en operationele doelstellingen geformuleerd. Het gaat ten eerste om beheer van natuur binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en buiten de EHS, inclusief het beschermen van internationale biodiversiteit. Ten tweede betreft het behouden en ontwikkelen van een recreatief aantrekkelijk Nederland (onder de noemer recreatie algemeen). De logische verbinding voor de eerste doelstelling is het hanteren van de Natuurdoelenkaart. Hiermee kan de vertaalslag worden gemaakt naar specifieke prestaties op het gebied van terreinbeheer. In de offerte voor 2007 heeft Staatsbosbeheer een eerste poging gedaan om de gewenste koppeling te leggen. Echter, vanwege de eerder gesignaleerde problemen ten aanzien van de kostenstructuur blijft het grotendeels onduidelijk welke kosten nu daadwerkelijk gemaakt worden om bepaalde prestaties te realiseren. Aan de hand van het nieuwe (aangepaste) normkostenmodel kunnen de doelen en prestaties op de juiste wijze worden verbonden met de begroting van LNV.

23.13	Beheer Ecologische Hoofdstructuur		57.318.404
	doeltypenbeheer natuur binnen EHS	194.826	27.860.3155
	toerekening bijzonder kosten terreinbeheer	194.826	8.102.1299
	toerekening VEV-producten en overige kosten	194.826	21.355.9600
23.14	Biodiversiteit nationaal		3.575.617
	doeltypenbeheer natuur binnen EHS	18.005	2.826.853
	toerekening bijzonder kosten terreinbeheer	18.005	748.764
24.11	Nationaal Landschap		937.360
	doeltypenbeheer natuur binnen EHS	2.777	507.472
	toerekening bijzonder kosten terreinbeheer	2.777	115.486
	toerekening VEV-producten en overige kosten	2.777	304.402
24.12	Landschap algemeen		1.037.294
	algemene landschapstoelage terreinbeheer		157.708
	onderhoud monumentale gebouwen (m ²)		879.586
24.14	Recreatie algemeen		20.546.947
	recreatiebeheer bos- en natuurgebieden		20.546.947
	Totaal		83.405.622

Figuur 4: opsplitsing bijdrage LNV naar budgetregels Rijksbegroting (uit offerte 2007)

4.3 Verantwoording over doelmatigheid: van buiten naar binnen en vice versa

In het eindrapport van Berenschot over de externe audit van het Normkostenvoorstel 2006-2010 van Staatsbosbeheer (november 2004) is aandacht geschonken aan de resultaten van een benchmark gericht op de prijzen voor VEV-producten en de indirecte kosten. Bij deze benchmark zijn (om uiteenlopende redenen) diverse organisaties betrokken, variërend van Natuurmonumenten en een aantal Landschappen tot de Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie en Rijkswaterstaat. Om de verantwoording over doelmatigheid een kwaliteitsimpuls te geven stellen we voor om de verschillende taken van Staatsbosbeheer – terreinbeheer, VEV en recreatie – structureel te gaan benchmarken. Het betreft dan zowel de directe als de indirecte kosten voor deze taken. Een oordeel over de marktconformiteit van deze kosten is dan de inzet.

De prestaties van Staatsbosbeheer op het gebied van het terreinbeheer willen we laten vergelijken met die van andere organisaties. Natuurmonumenten en provinciale landschappen komen hiervoor het meest in aanmerking gezien hun doelstellingen, strategieën en de omvang van de terreinen. Particuliere landgoed- en bosbezitters liggen wat minder voor de hand omdat de motieven voor het natuurbezit veelal afwijken van de terreinbeherende organisaties en hun bezittingen over het algemeen veel kleiner zijn. Bij de kosten van het terreinbeheer zou onderscheid gemaakt kunnen worden naar kostensoorten en kostenplaatsen (maatregelen/activiteiten). Onderstaand is ter illustratie een aantal kosten- en opbrengstenposten opgenomen. Het overzicht zou uitgebreid moeten worden met een onderverdeling in kosten en opbrengsten die direct zijn geboekt op een natuurdoel en de toegerekende kosten en opbrengsten. In welke mate dergelijke uitsplitsingen mogelijk zijn, hangt af van de administraties van de deelnemers. Het resultaat zou bijvoorbeeld uitgedrukt kunnen worden in het kengetal 'netto kosten beheer': de kosten van het beheer minus de opbrengsten. De ontwikkeling zou moeten luiden: eerst gezamenlijke basis ontwerpen, vervolgens trends formuleren en vergelijken.

Kosten (euro/ha) naar kostensoort per natuurdoel

- Arbeid (eigen personeel)
- Werk door derden (loonwerk)
- Rente en afschrijving
- Materialen
- Heffingen en verzekeringen

Kosten (euro/ha) naar kostenplaats per natuurdoel

- Terreinbewerking (zaaien/planten)
- Terreinonderhoud (snoeien/begrazen/maaieren)
- Houtoogst (blessen/meten/oogsten hout)
- Onderhoud infrastructuur
- Algemeen (leiding/beheer/toezicht)

Opbrengsten (euro/ha) per natuurdoel

- Hout en andere natuurproducten
- Recreatie
- Ingebruikgeving (pacht/inscharen/jacht)
- Subsidies/bijdragen (Subsidieregeling Natuurbeheer/overige)

Resultaat (euro/ha) per natuurdoel

- Kosten
- Opbrengsten
- Netto kosten

4.4 Verantwoording over effectiviteit: van buiten naar binnen en vice versa

In het verantwoordingsdocument Doelrealisatie 2005 staat over de resultaten van het gevoerde beheer in de natuurgebieden het volgende: “vooral natuurbeheer is een product met een relatief lange doorloop- of productietijd. Dit betekent dat het product, de natuurdoeltypen, pas na lange tijd gerealiseerd kan worden. Met de minister is afgesproken dat deze doorlooptijd 10 jaar bedraagt. Hierdoor is pas na een periode van 10 jaar uitvoering van beheersmaatregelen te toetsen of de gestelde natuurdoelen voor deze periode zijn gerealiseerd. Het komt in de praktijk vaak voor dat het einddoel veel verder weg ligt; de weg naar realisatie daarvan wordt dus opgeknipt in perioden van telkens 10 jaar. De realisatie van terreinbeheerproducten wordt gemeten met behulp van zogenaamde interne kwaliteitsbeoordelingen (IK). Dit zijn kwaliteitsmetingen die Staatsbosbeheer uitvoert en die steekproefsgewijs worden gecontroleerd via zogenaamde ‘externe audits’. Jaarlijks wordt op gemiddeld 10% van het beheerareaal een interne kwaliteitsbeoordeling uitgevoerd. Daarnaast worden jaarlijks twee tot drie externe audits uitgevoerd.”

Om te komen tot een meer structurele aanpak van het meten van beoogde effecten stellen we voor om gebruik te maken van de methode die ontwikkeld is in het traject “Waarborgen Natuurkwaliteit”. Deze methode - afgestemd tussen de rijksoverheid, de provincies en terreinbeherende organisaties - maakt gebruik van bestaande monitoring, meetnetten en een systematiek die aansluit bij de informatieverwerking voor de periodieke natuurbalans en natuurverkenningen van het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP). De inzichten die verkregen worden voor het opstellen van de jaarlijkse natuurbalans kunnen tevens als bouwsteen dienen voor inzicht in de realisatie van natuurdoelen door Staatsbosbeheer binnen haar terreinen. Wij stellen voor om eenmaal per vijf jaar elk natuurdoeltype systematisch te evalueren op de ontwikkeling in kwaliteit. Dit houdt overigens in dat de interne kwaliteitsbeoordeling (van alle natuurdoelen) over het beheerareaal opgevoerd moet worden van 10% naar 20% per jaar. Door de kwaliteitsbeoordeling niet alleen per beheersobject of groep objecten te verrichten maar tevens langs de lijn van de natuurdoeltypen ontstaat een betere aansluiting op de items waarop wordt aangestuurd door LNV en een beter en gedeeld inzicht in prijs/prestatie verhouding. Hiermee wint de wederzijdse relatie aan objectiviteit.

Een onafhankelijk, gezaghebbend instituut kan hierover op verzoek van het ministerie van LNV periodiek rapporteren. Deze systematiek vormt een goede en welkome aanvulling op een interne registratie van prestaties gekoppeld aan de Natuurdoelenkaart en de interne kwaliteitsbeoordelingen per gebied.

Op basis van een systeem van periodieke effectmeting, zal moeten worden beoordeeld, of de beoogde effecten van het beleid op het gebied van VEV en recreatie gerealiseerd worden. Daarvoor kunnen wij geen pasklaar systeem aanreiken. Deels omdat er binnen de Rijksoverheid geen algemeen toepasbare systemen voor effectmeting voorhanden zijn, deels omdat het afhangt van de wijze waarop LNV de beleidsdoelstellingen in de nieuwe sturingsrelatie gaat formuleren richting SBB. Kwantitatief geformuleerde doelstellingen, zoals een gewenste participatiegraad, of aantallen bezoekers, kunnen periodiek worden geteld. Ten aanzien van kwalitatieve beleidsdoelstellingen, zoals herkenning, bewustwording en beleving, zal een gedefinieerde populatie periodiek moeten worden onderzocht, om de mate van doelbereiking te kunnen bepalen. Hiervoor zijn gangbare onderzoeksmethoden beschikbaar. In geval LNV kiest voor het inzetten van projectsubsidies is het van belang te kunnen beschikken over een nulmeting, om na afloop van het project het beoogde kwantitatieve of kwalitatieve effect te kunnen monitoren. De uitkomsten van de evaluatie van projectsubsidies vormen een belangrijke basis voor het eventueel ontwikkelen van structureel beleid.

5 Vervolgstappen in het veranderingsproces

Dit rapport gaat over het optimaliseren en professionaliseren van de bestuurlijke verhouding tussen het ministerie van LNV en Staatsbosbeheer. Daarbij is uitgegaan van de ZBO-status van Staatsbosbeheer. Uit de behandeling van de Kaderwet ZBO's in de Eerste Kamer op 31 oktober 2006 is overigens gebleken dat Staatsbosbeheer – vanwege het ontbreken van openbaar gezag – niet onder de kaderwet zal gaan vallen. Voor Staatsbosbeheer houdt dit in dat zij in ieder geval zal worden blijven behandeld als een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Voor de onderwerpen die behandeld zijn in dit rapport heeft dit geen verstrekende gevolgen. Ook zonder volwaardige ZBO-status zal Staatsbosbeheer in opdracht van het ministerie van LNV allerlei wettelijke taken uitvoeren met de mate van zelfstandigheid die een professionele organisatie past. Professionele sturing en verantwoording zijn daarbij essentieel. De door ons voorgestelde maatregelen hebben wij tot slot samengevat in een beschouwing over de implementatie.

Als er belang wordt gehecht aan het synchroniseren van de verschillende tijdshorizonnen van de huidige natuurinstrumenten in het landelijke gebied, dan is het zinvol om 2009 te kiezen als het startpunt voor de inwerkingtreding van de nieuwe sturingsrelatie en de aangepaste wijze van bekostiging. De komende twee jaren – 2007 en 2008 – kunnen dan dienen als overbruggingsjaren. Dit houdt echter niet in dat men op de lauweren kan gaan rusten. Het is zaak dat de gewenste veranderingen voortvarend worden opgepakt. Binnen een overkoepelend veranderprogramma zal tot medio 2008 – met het oog op de rijksbegroting voor 2009 - de aansturingsrelatie en de bekostiging moeten worden ingeregeld. Wij denken daarbij aan vier onderdelen:

1. Een aanpassingsproces tussen LNV en Staatsbosbeheer: onder meer (a) het opstellen van een Meerjarenkader, (b) het aanpassen van het normkostenmodel en (c) het stroomlijnen van de overlegstructuur
2. Een aanpassingsproces binnen LNV: onder meer (a) het formeren van een departementale accountgroep en (b) het opstellen van een samenwerkingsmodel tussen de verschillende betrokken beleidsdirecties
3. Een aanpassingsproces binnen Staatsbosbeheer: onder meer (a) het aanpassen van interne structuren en processen, (b) het verbeteren van de P&C-cyclus, de verantwoording en de managementinformatie en (c) het professionaliseren van zowel het interne toezicht (Raad van Toezicht) als de inhoudelijke (kwalitatieve) rol van de Raad van Advies.
4. Het operationaliseren van de sturing en monitoring 'van buiten naar binnen': onder meer (a) het periodiek monitoren van de doelrealisatie, (b) het rapporteren over de prestaties van Staatsbosbeheer op basis van de verzamelde gegevens (uit de Natuurbalans) van het MNP en (c) het benchmarken van de kerngegevens van publiek gefinancierde terreinbeheerders.

De bovengenoemde vervolgstappen, die kortweg neerkomen op het professionaliseren van het opdrachtnemerschap en het opdrachtgeverschap, zullen de basis leggen voor een volwassen (sturings)relatie.

Bijlagen

A Opdrachtbeschrijving Task Force

Opdracht Task Force “Op weg naar een verbeterde aansturingrelatie en normkosten LNV-SBB”

d.d. 10 november 2005

Aanleiding

Recent zijn in het kader van aansturingscyclus LNV-SBB, vastgelegd in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer en het aansturingprotol een aantal rapportages verschenen over de ZBO Staatsbosbeheer. Deze betreffen het functioneren van het SBB als verzelfstandigde organisatie alsmede de aansturingrelatie LNV-SBB en bekostiging van Staatsbosbeheer. Het gaat daarbij concreet om:

- het rapport Vooruit op eigen benen. Evaluatie van de verzelfstandiging Staatsbosbeheer 1998-2003;
- het normkostenvoorstel Staatsbosbeheer 2006-2010;
- de audit van dit normkostenvoorstel uitgevoerd door Berenschot;
- het aanvullend onderzoek normkostenvoorstel uitgevoerd door Ernst & Young.

De Minister heeft op 11 juni 2004 zijn beleidsreactie op het rapport Vooruit op eigen benen aan de Kamer gezonden.

Sinds de verzelfstandiging van SBB hebben zich rondom de sturingsrelatie LNV-SBB veel ontwikkelingen voorgedaan, die een herijking /herziening van de aansturingrelatie wenselijk maken. Het gaat daarbij om ontwikkelingen als: de verdere verzakelijking van de overheid; de VBTB-eis; het kabinetsstandpunt “Zelfstandige Bestuursorganen” over het rapport “Een herkenbare staat: investeren in de overheid” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 268, nr.20). Tevens heeft een aantal ZBO's zich beraden over hun publieke verantwoording, hetgeen geleid heeft tot een Code Goed bestuur. Deze ontwikkelingen roepen de vraag op of huidige sturingsrelatie en de koppeling van doelen en middelen nog wel adequaat zijn. Daarnaast vraagt de Tweede Kamer op het terrein van de financiële verantwoording van de begroting van departementen een transparantere inzet en verantwoording van middelen. Zicht op de outcome van het gevoerde beleid is eveneens noodzakelijk.

De eerder genoemde documenten alsmede de recente ontwikkelingen geven zowel de minister als de directie SBB aanleiding om tot een integrale gezamenlijke aanpak van gesignaleerde verbeterpunten te komen. Deze spitsten zich toe op twee punten:

- de door LNV gewenste sturingsrelatie LNV-SBB
- het gewenste normkostenmodel dat ten dienste komt te staan van deze relatie

Gelet op de aard en omvang van deze verbeterpunten en de betere verantwoording richting Kamer is tijdens het Voorjaarsoverleg LNV-SBB d.d. 28 juni 2005 besloten een gezamenlijke Task Force van LNV en SBB samen te stellen onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.

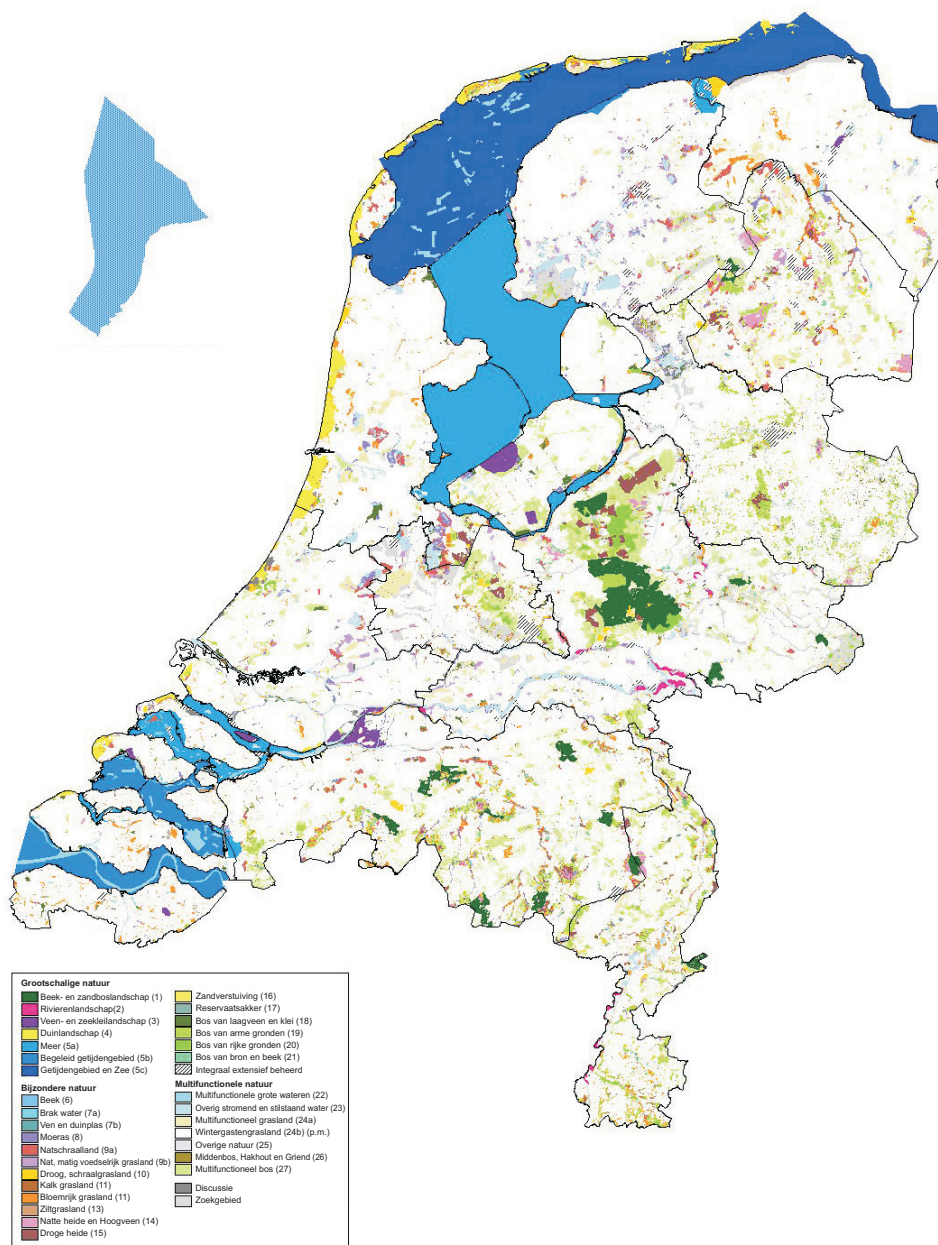
Taken

- het beschrijven van een herziene sturingsrelatie tussen LNV-SBB die enerzijds recht doet aan het zelfstandig kunnen opereren van de ZBO Staatsbosbeheer en anderzijds recht doet aan sturing op de verschillende doelen en een transparante verantwoording van de middelen (kosten en opbrengsten) die voor deze doelen zijn ingezet;
- het opstellen van een normkostenmodel dat dienend is aan de relatie. Bij het opstellen kan zowel gekeken worden naar een stelsel op maatregel- of objectniveau. Ook kan overwogen worden naar de mogelijkheden van een vereenvoudigde variant van het huidige stelsel;
- het vaststellen op welk niveau doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van SBB moet worden vastgesteld met het oog op rapportage aan de Kamer (artikel 32 Wet Verzelfstandiging SBB) en het 5-jaarlijks vaststellen van nieuwe normkosten;
- het opstellen van randvoorwaarden voor c.q. een voorstel doen voor een nieuw normkostenvoorstel dat past binnen het streven Staatsbosbeheer op een zelfde wijze te behandelen als andere beheerders in die situaties waar het zich in eenzelfde positie bevindt of dient te bevinden (zie beleidsreactie Minister van LNV d.d. 11 juni 2004). Het gaat daarbij o.a. om de vergoedingsgrondslag, de monitoring van het beheer en het sanctiebeleid bij het niet nakomen van beheersverplichtingen.

Randvoorwaarden

- Het voorgestelde normkostenmodel dient logisch aan de sluiten op de gewenste sturingsrelatie d.w.z. het dient niet alleen om totverantwoording te komen overeenkomstig de artikelindeling op de LNV-begroting (heldere relatie opdrachtgeveropdrachtnemer), maar uiteindelijk ook tot een begroting voor de offerte te komen. Er dient een direct en zinvol verband te zijn tussen doelen, instrumenten, activiteiten, prestaties en middelen, zodat de relatie zichtbaar wordt tussen het beoogd effect en de ingezette instrumenten.
- het nieuwe model dient voldoende prikkels te bevatten om efficiency te bevorderen;
- het model moet zodanig transparant zijn opgebouwd en kosten zoveel direct worden gemaakt zodat de opdrachtgever keuzes kan maken. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen beheeractiviteiten die een continue karakter hebben en activiteiten zoals de VEV-producten die een dynamischer karakter hebben
- Model is primair voor de aansturingsrelatie LNV-SBB en niet voor de interne organisatie van SBB. Wel moet e.e.a. erg goed aansluiten (zodat inrichting organisatie gemakkelijk kan)
- Evenwicht in de verantwoording en de bijbehorende administratieve lasten druk (voor zowel LNV als SBB)
- Betrokken dient in ieder geval te worden de Rijksbrede kaderstellende visie op toezicht, de beleidsreactie van de minister op het rapport van de Evaluatie Commissie Staatsbosbeheer en de uitkomsten van het onderzoek naar de opzet en werking van Raden van Toezicht-modellen binnen het LNV-domein

B Landelijke Natuurdoelenkaart



Kaartbeschrijving

De betekenis van de Natuurdoelen

Op de landelijke Natuurdoelenkaart worden 27 verschillende natuurdoelen onderscheiden. De 27 natuurdoelen zijn opgesplitst in 32 legenda-eenheden. De natuurdoelen zijn op basis van hun inhoud (de samenstellende natuurdoeltypen) gegroepeerd in drie hoofdcategorieën. De onderverdeling van natuurdoelen in natuurdoeltypen is opgenomen op bladzijde 70-71 van het herziene Handboek Natuurdoeltypen uit 2001.

A: Grootschalige natuur: nagenoeg- en begeleid-natuurlijke natuurdoeltypen, waarin grootschalige natuurlijke processen (al dan niet bijgestuurd door het beheer) het resultaat bepalen. Onder deze hoofdcategorie vallen de volgende natuurdoelen:

- 1 Beek- en zandboslandschap
- 2 Rivierenlandschap
- 3 Veen- en zeekleilandschap
- 4 Duinlandschap
- 5 Grote wateren:
 - a Meer
 - b Begeleid getijdengebied
 - c Getijdengebied en Zee

B: Bijzondere natuur: halfnatuurlijke natuurdoeltypen, waarbij de planning van het natuurbeheer kleinschalig plaatsvindt (al of niet in grote gebieden). Onder deze hoofdcategorie vallen de volgende natuurdoelen:

- 6 Beek
- 7 Stilstaande wateren:
 - a Brak water
 - b Ven en duinplas
- 8 Moeras
- 9 Natte graslanden:
 - a Nat schraalland
 - b Nat, matig voedselrijk grasland
- 10 Droog schraalgrasland
- 11 Kalkgrasland
- 12 Bloemrijk grasland
- 13 Zilt grasland
- 14 Natte heide en Hoogveen
- 15 Droge heide
- 16 Zandverstuiving
- 17 Reservaatsakker
- 18 Bos van laagveen en klei
- 19 Bos van arme gronden
- 20 Bos van rijke gronden
- 21 Bos van bron en beek

C: Multifunctionele natuur: in hoofdzaak typen natuur met een afgeleide natuurkwaliteit als gevolg van medegebruiksfuncties zoals visserij, landbouw, bosbouw en scheepvaart. Onder deze hoofdcategorie vallen tenslotte de volgende natuurdoelen:

- 22 Multifunctionele grote wateren
- 23 Overig stromend en stilstaand water
- 24 Multifunctionele graslanden:
 - a Multifunctioneel grasland
 - b Wintergastengrasland
- 25 Overige natuur
- 26 Middenbos, Hakhout en Griend
- 27 Multifunctioneel bos

C Geraadpleegde personen

Naam	Organisatie
R.J. Barendse	Ministerie van LNV, Directeur FEZ
Ir. W.K.A.G. Beekelaar	Ministerie van LNV, Directie Natuur
Ing. F. Boersma	Staatsbosbeheer, Task Force Vastgoed
Ing. C. Boon	Algemene Vereniging Inlands Hout, Directeur
Ir. T.C. Bos	Staatsbosbeheer, controller
Ir. R.L. Busink	Ministerie van LNV, Directie Natuur
M.C.M. Dessing	Ministerie van LNV, Directie FEZ
Ing. H. Dielissen	Staatsbosbeheer, controller Regio Oost
Drs. R.J.Th. Fortanier	Staatsbosbeheer, concern controller
W. Heijkamp	Staatsbosbeheer, Senior controller
Mr. W.R.J. van den Hende	Ministerie van LNV, Directeur FEZ
Drs. F. Hoekstra	Staatsbosbeheer, accountmanager LNV
Drs. G.T.A. Hof	Ministerie van LNV, Directie Platteland
Drs. P.T. van der Hofstede	Ministerie van LNV, Bureau Bestuursraad
Ir. G.J.P. Jansen	Het Bosschap, secretaris
Drs. S.H. Ketele	Ministerie van LNV, Projectleider Waarborgen Natuurkwaliteit
Dr. J. Limpens	WUR, Leerstoelgroep Natuurbeheer en planteneecologie
Ir. T.W.M. Meeuwissen	Staatsbosbeheer, Hoofd Ontwikkeling en Beheer Regio oost
Drs. L. Mesman	PricewaterhouseCoopers
Ir. F. Mijnten	Staatsbosbeheer, bedrijfsvoering
Mw. Drs. A.C.P. van Montfort	Staatsbosbeheer, Task Force prioriteiten in Beheer
Drs. R. van Oostenbrugge	RIVM, Milieu en Natuur Planbureau
Drs. G.A.J. Putman MSc.	PricewaterhouseCoopers
Mr. G.B. Raaphorst	Ministerie van LNV, Directeur Natuur
Leden Raad van Advies SBB	Staatsbosbeheer
Leden Raad van Toezicht SBB	Staatsbosbeheer
Drs. F.J.A. Saris	Audit IK Achterhoek Zuid Staatsbosbeheer
Dr. J.H.J. Schaminee	Alterra, SYNBIOSYS
Drs. P.C. Schipper	Staatsbosbeheer, Task Force Prioriteiten in Beheer
Ir. D. Sijmons	Rijksadviseur voor het Landschap
Ir. T.F.C. Smits	Staatsbosbeheer, bedrijfsvoering
Dr. P.H. Veen	Audit IK Achterhoek Zuid Staatsbosbeheer
Drs. J.H. Veenstra	Ministerie van LNV, Directie Kennis, voorm. SBB, Hfd Afd. control
Dr. C.P. Veerman	Minister van LNV
Prof. Dr. W. van Vierssen	WUR, Environmental Sciences Group, Algemeen Directeur
Drs. P.J. van der Vliet	Ministerie van LNV, Directie FEZ
Ir. C.J. Vriesman	Staatsbosbeheer, Algemeen Directeur
Ing. H. Wanningen	Staatsbosbeheer, Hoofd Productgroep Hout
Dr. H.K. Wierenga	Ministerie van LNV, Directie Platteland
Ir. P. Winterman	Staatsbosbeheer, Directeur Regio Oost
Prof. Dr. A.N. van der Zande	Ministerie van LNV, Directeur Generaal

D Geraadpleegde literatuur

[Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag \(1996\) 24 622](#)

Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer. Memorie van antwoord

[Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag \(vergaderjaar 2005-2006\) 29 659](#)

Brief van de Minister van LNV betreffende de evaluatie staatsbosbeheer.

[Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag \(1999-2000\) 26 800 XIV](#)

Lijst van vragen en antwoorden naar aanleiding van vaststelling van de begroting van het Ministerie van LNV

[Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag \(vergaderjaar 2003-2004\) 29 450](#)

Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4

[Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag \(vergaderjaar 1999-2000\) 27 045](#)

Toezicht op Staatsbosbeheer

[Commissie evaluatie Staatsbosbeheer \(2003\)](#)

Vooruit op eigen benen. Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003

[Ministeries van LNV en VROM Den Haag, \(2006\)](#)

Handreiking kwaliteit landschap voor provincies en gemeenten

[Vereniging Educaties Nederland \(2005\)](#)

VENster op NME, adviezen voor de rijksnota NME

[Paul-Jan Linker, Assen \(2006\)](#)

Sturing in de Rijksdienst

[Gerard Putman en Ruud Kok \(Sdu 2006\)](#)

Het heeft een doel maar mist richting

Koers voor een beter functionerende overheid.

[Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij](#)

Aansturingsprotocol Staatsbosbeheer (1997)

Basisdocument ten behoeve van de relatie Ministerie van LNV – Staatsbosbeheer (1999)

Zgn. Boedelscheidingsdocument en aanvullingen hierop

Basisdocument 2006-2010

Diverse onderdelen van beleidsnota's.

[Algemene Rekenkamer \(2004\)](#)

Beleidsdoelen Ecologische Hoofdstructuur

[Algemene rekenkamer \(2001\)](#)

Handreiking Toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak.

[Ministerie van BZK \(2005\)](#)

Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Kaderstellende visie op toezicht 2005

[PricewaterhouseCoopers \(2006\)](#)

Raad van Toezicht: goed idee, geen wondermiddel.

Onderzoek naar het functioneren van Raden van Toezicht in het beleidsdomein van LNV

[Handvestgroep Publiek verantwoord \(2006\)](#)

Verslag van de visitatie van Staatsbosbeheer

[Staatsbosbeheer, Driebergen](#)

Normkosten 2005 (2004)

Diverse offerten

Diverse jaarverslagen

Verslagen doelrealisatie en prestaties

Landschap leeft! Visie op ontwikkeling en beheer van landschap (2006)

Externe audit Beheerseenheid Achterhoek Zuid (2006)

Reglementen Raad van Toezicht Staatsbosbeheer (1998)

Meerjareavisie Staatsbosbeheer 2020 (2005)

Thuis bij Staatsbosbeheer; natuurlijk! Visie op recreatie en beleving van natuur en landschap (2004)

Model interne sturing Staatsbosbeheer

[Milieu en Natuur Planbureau \(2005\)](#)

Kerngraadmeters voor natuur en landschap.