

Vooruit op eigen benen

Evaluatie van de verzelfstandiging
van Staatsbosbeheer 1998-2003

Rapport van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer

Vooruit op eigen benen

Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003

Rapport van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer

Inhoudsopgave

0.	Leeswijzer	5
1.	Aanleiding en doel van de evaluatie	7
2.	Samenstelling van de Commissie	9
3.	Opdracht van de Commissie	11
4.	Werkwijze van de Commissie	13
5.	De verzelfstandiging van Staatsbosbeheer	15
5.1	Historie verzelfstandiging	15
5.2	De totstandkoming van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer: de doelen	16
5.3	De wettelijke taken van Staatsbosbeheer	17
5.4	De organisatie van Staatsbosbeheer	18
6.	Algemeen oordeel	19
7.	Beoordelingen	21
7.1	De producten van SBB	21
7.1.1	Algemeen	21
7.1.2	Terreinbeheer en recreatie	21
7.1.3	Vermaatschappelijking	25
7.1.4	Groene Gebiedsontwikkelaar (GGO)	28
7.2	Financiën en bedrijfsvoering	30
7.3	Sturing en toezicht	33
7.3.1	Interne sturing en toezicht	33
7.3.2	Ministeriële verantwoordelijkheid	36
7.3.3	Ministeriële sturing en toezicht	38
Bijlage 1	Geraadpleegde literatuur	41
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewde personen	43
Bijlage 3	Historie en aanleiding tot voorstel wet verzelfstandiging	45
Bijlage 4	Lijst van gebruikte afkortingen en begrippen	47



0. Leeswijzer

In dit rapport worden allereerst de aanleiding en het doel van de evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (SBB) beschreven (hoofdstuk 1 en 2). Daarna worden weergegeven de samenstelling van de evaluatiecommissie, de opdracht van deze commissie en de gevolgde werkwijze bij het uitvoeren van de opdracht (hoofdstukken 2, 3 en 4). In hoofdstuk 5 treft u een korte uiteenzetting aan over de historie van de verzelfstandiging van SBB en over de wettelijke taken en de organisatie van SBB. Hoofdstuk 6 geeft het algemene oordeel van de evaluatiecommissie weer inzake de hoofdvraag van de evaluatie: “Kan de verzelfstandiging van SBB, gelet op wat beoogd werd, als gerealiseerd worden beschouwd?”. In hoofdstuk 7 wordt dit algemeen oordeel uitgewerkt in beoordelingen van de drie hoofdthema’s: a) de producten van SBB; b) financiën en bedrijfsvoering; c) sturing en toezicht. Tenslotte treft u een viertal bijlagen aan.

Voor een samenvatting van dit rapport wordt u verwezen naar hoofdstuk 6, waarin u het algemeen oordeel van de commissie aantreft.



1. Aanleiding en doel van de evaluatie

Op 1 januari 1998 is de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (SBB) in werking getreden. Hierdoor werd de dienst Staatsbosbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit extern verzelfstandigd in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

Uitgangspunt was daarbij dat SBB weliswaar op afstand werd geplaatst, maar wel een bijzondere relatie zou houden met het Ministerie. De verzelfstandiging was in lijn met het uitgangspunt van het toenmalige Kabinet, zoals dat in het Regeerakkoord (Kamerstukken II, 1993/94, 23 715, nr. 11) is verwoord, “om in het kader van de bestuurlijke vernieuwing te streven naar kerndepartementen en de beleidsuitvoering zoveel mogelijk los te maken van de beleidsvorming”.

In artikel 32 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer is bepaald dat de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij binnen vijf jaar na inwerking-treding van de wet –en vervolgens telkens na vier jaar- aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Staatsbosbeheer doet toekomen.

In dat kader is eind 2002 een onafhankelijke Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ingesteld. De Minister heeft deze Commissie verzocht hem advies uit te brengen over de resultaten van het verzelfstandigingsproces van Staatsbosbeheer.

In het onderhavige rapport doet de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer verslag van haar bevindingen.

De Commissie hecht er aan alle personen die bereid waren de Commissie van informatie te voorzien te bedanken voor hun inspanningen.



2. Samenstelling van de Commissie

De Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer werd gevormd door:

Mevr. Mr. E.M.A. Schmitz (voorzitter)
Mr. P.A. Nouwen
R.M.W.J. Nas, landschapsarchitect

Mevr. drs. E.G.M Veldhuis en ir. R.L. Busink van de directie Natuurbeheer van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben de ambtelijke ondersteuning van de Commissie verzorgd.



3. Opdracht van de Commissie

De Commissie is verzocht onderzoek te doen naar de resultaten van het verzelfstandigingsproces van Staatsbosbeheer, in het bijzonder naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van SBB, en deze opdracht uit te werken aan de hand van de volgende drie vragen:

- 1 In welke mate heeft Staatsbosbeheer de afgelopen jaren doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd?
- 2 Heeft de vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer zich in een goede richting ontwikkeld?
Bij beantwoording van deze vraag dient ingegaan te worden hoe Staatsbosbeheer haar kerntaak als terreinbeheerder heeft verbonden met haar doelstelling van vermaatschappelijking. Ook moet aandacht besteed worden aan de vraag of de maatschappelijke participatie rond de terreinen sinds de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is verbeterd.
- 3 Hoe functioneert de aansturingsrelatie in relatie tot de uitvoering van de primaire taken door Staatsbosbeheer?
Bij de beantwoording van deze vraag dient het functioneren van de sturings- en toezichtrelatie tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Staatsbosbeheer te worden beschouwd inclusief de relatie daarbij van de betrokken organen binnen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Staatsbosbeheer.

De Commissie is tevens verzocht...”de evaluatie niet slechts te beschrijven in absolute termen, maar vooral ook aan te geven of de ontwikkelingen op bovengenoemde drie onderdelen zich in de juiste richting hebben voorgedaan c.q. voordoen.”



4. Werkwijze van de Commissie

De Commissie is met haar werkzaamheden gestart op 24 januari 2003 en heeft haar werkzaamheden beëindigd op 29 september 2003.

Zij heeft ter eerste oriëntatie alle relevante documenten en literatuur bestudeerd (zie bijlage 1), in het bijzonder de wettekst en memorie van toelichting en de Handelingen van de Tweede en Eerste Kamer. Eveneens is een startgesprek gevoerd met de directie van Staatsbosbeheer. Daarna is geïnventariseerd met welke personen gesprekken gevoerd zouden moeten worden om tot nadere verbreding en verdieping van de schriftelijke informatie te komen. De Commissie heeft hierbij gekozen voor het uitnodigen van een breed scala aan gesprekspartners. Zo heeft zij gesprekken gevoerd met personen gelieerd aan Staatsbosbeheer (centraal en regionaal), waaronder directie, leidinggevenden, Raad van Toezicht, Raad van Advies, en Ondernemingsraad, evenals met de Minister en de ambtelijke leiding van LNV. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van organisaties die in hun functioneren veel met Staatsbosbeheer te maken hebben, zoals andere terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten, Landschappen), particuliere grondeigenaren en de ANWB. De geïnterviewde personen zijn vermeld in bijlage 2.

Door middel van de gesprekken kregen de geraadpleegde documenten reliëf en werden in het licht van de opdracht opvattingen en meningen getoetst.

Aan de hand van zowel de literatuur als de gesprekken is de Commissie tot haar oordeel gekomen, zoals dat is weergegeven in dit rapport.



5. De verzelfstandiging van Staatsbosbeheer

5.1 Historie verzelfstandiging

Voorafgaand aan de plaatsing van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer in het Staatsblad, heeft een jarenlange intensieve discussie tussen Staten-Generaal en Kabinet plaatsgevonden.

In 1982 besloot het toenmalige Kabinet om voor een aantal overheidsactiviteiten, waaronder het bosbeheer, de mogelijkheden tot privatisering te laten onderzoeken. Naar aanleiding daarvan werd in november 1984 door de Werkgroep Privatiserings-onderzoek Bosbeheer een rapport uitgebracht, waarin ten aanzien van het bosbeheer de volgende varianten werden genoemd:

- volledige afstoting van het bosbeheer naar de marktsector;
- volledige uitbesteding aan de marktsector;
- verzelfstandiging.

In juni 1985 gaf de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering, die tot taak had het onderzoek te coördineren, in een advies de voorkeur aan verzelfstandiging met als rechtsvorm een structuur-NV. Het aandelenkapitaal zou op termijn in meerderheid in particuliere handen moeten komen. Vervolgens deelde het toenmalige Kabinet aan de Tweede Kamer mee dat het voorstander was van privatisering van het bosbeheer, maar dat het over de mate en de vorm waarin nog geen afgeronde opvatting kon geven (Kamerstukken II, 1984/85, 17 938, nr. 13).

In 1987 besloot het toenmalige Kabinet in het kader van de afslankingsoperatie 1988–1990 tot verzelfstandiging te komen van het onderdeel Terreinbeheer van de Dienst Staatsbosbeheer (Kamerstukken II, 1986/87, 19 827, nrs. 13 en 24). Dit resulteerde in een splitsing van de Dienst Staatsbosbeheer per 1 september 1988 in een nieuwe Directie Bos- en Landschapsbouw (heden onderdeel van de Directie Natuur van LNV) en een Directie Staatsbosbeheer (heden de ZBO Staatsbosbeheer).

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

In september 1993 bracht de subcommissie "Verzelfstandigingen voor de Rijksdienst" (Commissie-Oele) op basis van een hoofdlijnennotitie van het Ministerie van LNV een advies uit over de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer. Daarin adviseerde zij in algemene zin positief over het voorstel om Staatsbosbeheer extern te verzelfstandigen in de vorm van een publiekrechtelijk rechtspersoon.

Het regeerakkoord van het Kabinet (Kamerstukken II, 1993/94, 23 715, nr. 11) bevatte de volgende passage: "Om het primaat van de politiek te herstellen is een trefzekerder sturing van het uitvoeringsapparaat door Kabinet en parlement noodzakelijk. Departementen concentreren zich voortaan op kerntaken, worden kleiner en daardoor slagvaardiger. De beleidsuitvoering wordt zoveel mogelijk losgemaakt van de beleidsvorming." Met dit streven naar kleinere departementen werd tevens aan voorgestelde bezuinigingsmaatregelen tegemoet gekomen.

Het regeerakkoord bood de legitimatie voor de externe verzelfstandiging (Handelingen 70-5032). Vanaf dat moment werd de voorbereiding van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer ter hand genomen.

5.2 De totstandkoming van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer: de doelen

Het voorstel van wet hield in de externe verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in de vorm van een publiekrechtelijk rechtspersoon, waarbij Staatsbosbeheer een overheidsinstelling zou dienen te blijven. Het publieke belang zou derhalve gewaarborgd en de openbare nutsfunctie gehandhaafd blijven. Staatsbosbeheer zou een openbare voorziening ten behoeve van alle Nederlanders zijn, ook na de verzelfstandiging.

De verzelfstandiging was in lijn met het –reeds aangehaalde- uitgangspunt van het toenmalige Kabinet, conform het Regeerakkoord. Er dienden twee hoofddoelstellingen mee te worden bereikt. De eerste hoofddoelstelling was, volgens de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de heer J.J. van Aartsen, conform de Memorie van Toelichting bij de wet, “het leveren van een beter product tegen lagere kosten voor de overheid”. Dit zou bereikt kunnen worden door efficiencyverbetering, outputsturing en de overschakeling op een baten-lastenstelsel. Ook het vermogen om sponsorgelden aan te trekken kon volgens de Minister een positieve impuls geven.

Een belangrijk argument om te kiezen voor externe (tegenover interne) verzelfstandiging was dat daarmee het inkomstengenererend vermogen van SBB kon worden verhoogd. Dit zou niet of in veel mindere mate het geval zijn bij een interne verzelfstandiging. Uitplaatsing buiten het ministerie zou de herkenbaarheid en eigen identiteit van SBB vergroten en daardoor meer mogelijkheden bieden om eigen inkomsten te verwerven en particuliere fondsen (sponsorgelden) aan te boren en aldus het beslag op overheidsmiddelen te verminderen. Door vergroting van de aantrekkingskracht en het draagvlak bij het publiek zouden meer mogelijkheden ontstaan om het profijtbeginsel toe te passen en de inkomsten daaruit te vergroten. Ook hiervoor bood uitplaatsing –d.w.z. externe verzelfstandiging- meer perspectief dan interne verzelfstandiging.

Maar efficiencyverbetering was niet het enige argument voor de externe verzelfstandiging. Uit de Handelingen en de Memorie van Toelichting blijkt dat de tweede hoofddoelstelling was: de vermaatschappelijking van SBB. Externe verzelfstandiging zou de manier zijn waarop de vermaatschappelijking van SBB tot stand gebracht kon worden. Een dergelijke verzelfstandigingsvorm zou het voordeel hebben dat een eigen identiteit ontwikkeld kon worden. Om beter te kunnen inspelen op de wensen van het publiek, moeten die wensen kenbaar zijn en daarvoor is publieksbetrokkenheid onmisbaar, niet in algemene zin, maar op concrete en directe wijze. Positionering buiten het ministerie werd daarbij onontkoombaar geacht, allereerst omdat in Staatsbosbeheer zelf ‘het publiek’ zou kunnen participeren. Maar ook een herkenbaar en aansprekend eigen gezicht werd daarvoor noodzakelijk geacht. Ook om de aantrekkingskracht van Staatsbosbeheer te verhogen, om participatie werkelijk levend te krijgen en te houden, was uitplaatsing uit het ministerie en positionering als zelfstandige overheidsinstelling met een eigen (aantrekkelijke) identiteit onmisbaar.

Door de Kamer werd indertijd niet gekozen voor de andere “uitersten” op het verzelfstandigings-continuüm: privatisering of omvorming tot een agentschap. Privatisering van Staatsbosbeheer in de vorm van een onderneming met winstoogmerk lag niet voor de hand. Niet alleen was het karakter van nationale basisvoorziening daarmee in strijd, maar ook was het niet te rijmen met het gevoerde natuurbeleid. In zijn algemeenheid kan niet gesteld worden dat natuurbeheer zijn

inkomsten uit de markt kan halen. Er zal dus steeds sprake moeten zijn van een zekere mate van collectieve financiering.

In de vorm van een agentschap zou de door de minister voorgestane identiteitsverandering niet goed mogelijk zijn. Hij wilde nu juist dat SBB meer zou opschuiven in de richting van de maatschappij en dat SBB als het ware midden in de samenleving zou komen te staan. Daarvoor werd een zelfstandige identiteit als voorwaarde gezien (Handelingen 70-5042).

5.3 De wettelijke taken van Staatsbosbeheer

Volgens artikel 3, lid 1 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer is Staatsbosbeheer belast met het beheer van objecten, als bedoeld in artikel 1, onder e van de wet. In de praktijk moet hierbij gedacht worden aan terreinen, daaronder begrepen natuurterreinen, landschapselementen, wateren, bossen en andere houtopstanden, en de op die gronden gelegen opstallen (bijvoorbeeld landhuizen en landgoederen), die van (potentieel) belang zijn om hun natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke, archeologische, aardkundige, cultuurhistorische of recreatieve betekenis, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentieel aanwezige (natuur)educatieve mogelijkheden. Onder bosbouwkundige waarden wordt mede begrepen de productie van hout.

Bij het beheer van deze objecten kunnen diverse "bijproducten" ontstaan of kunnen door Staatsbosbeheer bepaalde "nevendiensten" worden aangeboden. Hierbij kan gedacht worden aan de verkoop van hout en het tijdelijk in gebruik geven van gronden voor bijvoorbeeld beweiding. De Minister kan ook andere taken aan Staatsbosbeheer opdragen. Het zal hier in het algemeen activiteiten betreffen die niet direct verband houden met het beheer van de aan Staatsbosbeheer toevertrouwde objecten, maar die gebruik maken van de bij Staatsbosbeheer aanwezige kennis, ervaringen en mogelijkheden. Voorbeelden daarvan zijn de genenbank en zaken op het gebied van internationale samenwerking.

Staatsbosbeheer kan ook zelf het initiatief nemen om bepaalde activiteiten op te pakken. Op deze activiteiten ziet artikel 3, zesde lid toe. Gelet op concurrentieoverwegingen is voor die activiteiten voorzien in een zware procedure: de Raad van Toezicht dient hiervoor goedkeuring te verlenen. Die goedkeuring wordt alleen verleend indien de Minister daartegen geen bezwaar heeft (artikel 8, tweede en derde lid).

In de Memorie van Toelichting bij de wet zijn de taken van SBB nader uitgewerkt. Belangrijk wordt geacht dat Staatsbosbeheer een duidelijke meervoudige doelstelling heeft. Daarbij gaat het om het leveren van een bijdrage aan de zorg voor de leefomgeving van ons allemaal. Naast het in stand houden en ontwikkelen van natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke en archeologische waarden, gaat het daar ook om recreatieve en (natuur)educatieve waarden.

De Memorie van Toelichting beschrijft de taken van Staatsbosbeheer als volgt: "Staatsbosbeheer heeft als uitvoerende dienst een belangrijke taak bij het realiseren van het beleid van de Minister van LNV, alsmede om het beleid op zijn uitvoerbaarheid te toetsen. Ik acht het werk van Staatsbosbeheer dan ook van groot belang voor een goede wisselwerking tussen de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering op het vlak van het natuurbeleid. Eén van de kerntaken van Staatsbosbeheer is immers de vertaling van dit beleid naar de concrete uitvoeringspraktijk en het terugkoppelen van bevindingen en ervaringen bij de beleidsrealisatie naar de beleidsmakers. Voorts vervult Staatsbosbeheer een rol als voortrekker bij de realisering van nieuw beleid zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling, begrazingsexperimenten, soortenbescherming en herintroductie van de soorten".

Tenslotte de vermaatschappelijkingstaak. Gelet op het takenpakket is Staatsbosbeheer een overheidsdienst die zich in de kern bezighoudt met publieke dienstverlening. Dit maakt niet alleen dat Staatsbosbeheer zich binnen de kaders van het overheidsbeleid moet richten naar de wensen van het publiek, maar ook dat Staatsbosbeheer zeer afhankelijk is van dat publiek. De wetshistorie toont in alles aan dat van Staatsbosbeheer verwacht mag en moet worden dat het er bij zijn taakuitvoering alles aan doet om het grote publiek zoveel mogelijk van dienst te zijn. Aan de ene kant dient de vermaatschappelijking er toe om het publiek te laten genieten van en kennis te laten maken met alle aspecten van het nationale groene erfgoed. Aan de andere kant is er ook de doelstelling van vergroting van het draagvlak voor het natuurbeleid. Door met de wensen van het publiek of de gebruiker meer rekening te houden, ontstaat meer draagvlak voor het natuurbeheer en daarmee voor het natuurbeleid.

5.4 De organisatie van Staatsbosbeheer

Het bedrijf SBB kent een aantal onderdelen, te weten: de directie, de Raad van Toezicht, de Raad van Advies, de concernstaf, de Ondernemingsraad en de regionale eenheden. In de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer zijn van drie daarvan de taken en verantwoordelijkheden nader beschreven.

Directie

De algemene leiding van SBB berust bij de directie, die bestaat uit een directeur en een adjunct-directeur. Volgens artikel 13 van de wet is de directeur belast met de dagelijkse leiding van Staatsbosbeheer en verantwoording schuldig aan de Raad van Toezicht. Hij draagt zorg voor de goede uitvoering van artikel 3 waarin de taken en doelstelling van Staatsbosbeheer worden beschreven.

Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht heeft twee wettelijk vastgelegde taken:

- het toezien op de werkzaamheden van de directeur en het hem met raad en daad terzijde staan;
- het zich richten naar het belang van de behoorlijke vervulling van de taken bedoeld in artikel 3 van de wet.

Raad van Advies

De Raad van Advies is een bij wet ingesteld adviesorgaan van de directie. In de Raad van Advies zijn deskundigen op het gebied van gebruikersbelangen vertegenwoordigd. Zij adviseren de directie gevraagd en ongevraagd over de wijze waarop SBB beter kan aansluiten op de wensen van bezoekers en gebruikers van bos- en natuurgebieden.

Concernstaf

De concernstaf bestaat uit vijf centrale afdelingen. De centrale afdelingen ondersteunen op landelijk niveau het primaire proces. Tot de concernstaf behoort ook Staatsbosbeheer Dienstverlening. In deze business-unit is de uitvoering van een aantal activiteiten ondergebracht die zich op landelijk niveau direct richten op de zakelijke en consumentenmarkt.

Regio's

De acht regionale eenheden van Staatsbosbeheer coördineren het beleid en voeren het feitelijke terreinbeheer uit. Behalve over een lijnorganisatie beschikken de regio's ook over een eigen staf om de regionale bedrijfsvoering binnen de gestelde globale landelijke kaders nader in te vullen.

De Ondernemingsraad

De Ondernemingsraad van Staatsbosbeheer bestaat uit 13 leden en heeft maandelijks overleg met de directie.

6. Algemeen oordeel

De hoofdvraag die de Commissie zich gesteld heeft bij geven van een algemeen oordeel is: kan de verzelfstandiging van SBB, gelet op wat beoogd werd, als gerealiseerd worden beschouwd?

De Commissie meent te moeten vaststellen dat deze vraag op dit moment niet kan worden beantwoord, omdat de doelen van de verzelfstandiging nog niet zijn bereikt.

De Commissie is van mening dat de gewenste doelmatigheid- en efficiency-verbetering niet aantoonbaar is, maar dat de voorwaarden ervoor aanwezig zijn c.q. er aan gewerkt wordt om ze te creëren.

De vermaatschappelijking is voortvarend ter hand genomen, maar is zeker niet afgerond.

De wenselijke vergroting van de eigen inkomsten, naast de bijdrage van de overheid, is niet significant gerealiseerd.

De Commissie vraagt zich daarbij af of de tijdspanne sinds de verzelfstandiging voor het realiseren van deze doelen niet te kort is geweest.

Zij is echter wel van mening dat mogelijke oorzaken voor het nog niet bereiken van de doelen mede hun oorsprong vinden in de cultuur van de organisatie en het onvoldoende benutten van de ruimte die de wet biedt.

De Commissie constateert dat de ontwikkelingen die zich voordoen in de gewenste richting gaan, maar met een verhevigde intensiteit dienen te worden doorgezet, onder andere door meer bevoegdheden aan de Raad van Toezicht toe te kennen.

Ook al is de Commissie van mening dat de ontwikkelingen bij Staatsbosbeheer in de afgelopen periode in de juiste richting zijn gegaan, toch vindt zij dat, willen de oorspronkelijke doelstellingen van de verzelfstandiging bereikt worden, er enkele wezenlijke veranderingen moeten worden aangebracht. Deze veranderingen betreffen de volgende punten:

- *Staatsbosbeheer dient zelfstandiger en op meer afstand van het Ministerie te staan teneinde de doelstellingen van de wet te realiseren, waarbij de rol, taken en verantwoordelijkheden van de Raad van Toezicht ook wettelijk verankerd moeten worden verbreed tot het toezicht houden op de integrale bedrijfsvoering;*
- *Staatsbosbeheer dient als een zelfstandige onderneming in de markt te opereren en bedrijfsmatig te werken, door voor de beheerstaken van SBB dezelfde grondslag voor de vergoeding voor het beheer van de verschillende natuurdoeltypen te hanteren als die voor andere terreinbeheerders geldt. De overige taken van SBB dienen in de vorm van helder omschreven meerjarige projectopdrachten van LNV te worden uitgevoerd.*

Met betrekking tot de controle c.q. audit van de doelrealisatie kan Staatsbosbeheer eveneens onder dezelfde systematiek als de overige beheerders worden gebracht. Zo kan meer eenduidigheid in rapportages worden gebracht en kunnen kosten worden bespaard.

Daarnaast dient sponsoring actief te worden opgepakt. Hiermee wordt tevens bereikt dat Staatsbosbeheer minder afhankelijk is van c.q. gevoelig is voor de begrotingsperikelen van het Rijk, hetgeen als noodzakelijk wordt gezien.

De bedrijfsvoering dient transparanter te zijn, waarbij er een helder onderscheid moet zijn tussen de begroting van het terreinbeheer, de projecten en de BV's die SBB heeft opgericht en beheert;

- *om de prestaties van het terreinbeheerbedrijf te kunnen meten dient het Nederlandse terreinbeheer transparanter te worden. Bedrijfsvergelijkend onderzoek door het Landbouw-Economisch Instituut zou dit kunnen bevorderen;*
- *de te bereiken doelen op het gebied van vermaatschappelijking dienen te berusten op meetbare prestaties en moeten vooraf gedefinieerd en afgesproken worden in samenhang met de daarvoor noodzakelijke middelen;*
- *de nieuwe rol en taak van Staatsbosbeheer als “groene gebiedsontwikkelaar” dient nader gepreciseerd te worden. Door LNV dient duidelijk te worden aangegeven welke condities daarbij gelden en welke middelen daarvoor ter beschikking staan.*

7. Beoordelingen

7.1 De producten van SBB

7.1.1 Algemeen

Op 31 december 2002 had Staatsbosbeheer in totaal ruim 239.000 hectare in beheer, 5,8% van het Nederlandse landoppervlak. Binnen dit beheersareaal heeft SBB afgerond 31.000 hectare in erfpacht uitgegeven aan andere terreinbeherende organisaties. Het door SBB beheerde areaal bestaat voor minder dan de helft uit bos (ca 90.000 ha). Het overige beheersareaal wordt gevormd door andersoortige natuurterreinen, zoals halfnatuurlijke graslanden, heiden, duinen, stuifzanden, beekdalen en uiterwaarden. (Bron: Jaarverslag 2002)

De producten die SBB levert, zijn in de offerte van SBB beschreven in de vorm van prestaties die SBB dat jaar gaat leveren voor de opdrachtgever, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De aard van deze producten is zeer verschillend. De producten zijn in vier categorieën ondergebracht:

- Terreinbeheer, uitgedrukt in natuurdoeltypen
- Recreatie
- Vermaatschappelijking, educatie en voorlichting
- Overige producten

De wijze waarop deze producten zijn gespecificeerd loopt sterk uiteen: van helder omschreven natuurdoelen bij beheer tot een diversiteit van activiteiten en producten die tot vermaatschappelijking kunnen worden gerekend. In feite zijn dit ook twee hoofddoelen van het bedrijf:

- het duurzaam beheer van natuurterreinen die staatseigendom zijn;
- het ervoor zorg dragen dat de natuurterreinen voldoen aan de wensen van de burger, door de burger te betrekken bij onder andere de inrichting en beheer van deze terreinen via gebruikersgroepen en hem kennis bij te brengen over deze terreinen.

De Commissie heeft naar aanleiding van deze grote verschillen in concreetheid en doelen geconstateerd dat er in wezen sprake is van twee typen activiteiten. Zij gaat daarom afzonderlijk in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het terreinbeheer (inclusief de direct daaraan gekoppelde recreatie) en van de producten die inhoud geven aan de vermaatschappelijking.

7.1.2 Terreinbeheer en recreatie

Waarnemingen

Het beheer van natuur, bos en landschap is van oudsher de taak van Staatsbosbeheer. De legitimatie voor het beheer door Staatsbosbeheer van deze terreinen was aanvankelijk zeer duidelijk: het particulier initiatief kwam onvoldoende tot ontwikkeling om collectieve waarden te beschermen (dreigende verstuiving van gronden, achteruitgang van natuur- en bosareaal, houtvoorziening). Om deze reden werden door de overheid grote arealen grond verworven. In de wet staat: "Staatsbosbeheer beheert de bossen en natuurterreinen die met het oog op definitieve veiligstelling zijn aangekocht door de rijksoverheid. Staatsbosbeheer beheert daarmee een belangrijk deel van het nationale groene erfgoed. Gegarandeerd dient te blijven dat de objecten die Staatsbosbeheer in beheer heeft, ten algemene nutte worden aangewend".

Maar SBB heeft in de loop der tijd duidelijk een meervoudige doelstelling gekregen: ook het behoud en de ontwikkeling van recreatieve en (natuur)educatieve waarden zijn taken van SBB.

De kosten die SBB maakt voor het beheer van natuur, bos en landschap en voor basis-recreatieve voorzieningen zijn neergelegd in de zogenaamde normkosten-systematiek. Per natuurdoeltype en per recreatiedoeltype zijn de kosten en opbrengsten genormeerd. De financiering van de netto-kosten vindt volledig door LNV plaats. De normkosten zijn door SBB ontwikkeld enerzijds om voor LNV een offerte te kunnen opstellen, anderzijds om de interne budgetverdeling vorm te geven. De normkosten zijn gebaseerd op de directe kosten van beheer van de verschillende natuur- en recreatiedoeltypen. De benodigde middelen voor voorlichting, educatie en overige apparaatkosten zijn vervolgens hiervan afgeleid. Dat betekent dat de overige producten, met name de vermaatschappelijking, hieruit bekostigd moeten worden.

KPMG en Alterra hebben in 2000 het huidige normkostenvoorstel gemaakt in opdracht van SBB. Hiermee is ingestemd door de Minister van LNV. De normkosten die zijn vastgesteld in 2000 gelden tot en met 2005.

De recreatiefunctie van de terreinen van SBB is al zeer lang onderdeel van het terreinbeheer. Tegenwoordig bezoeken jaarlijks tientallen miljoenen mensen de terreinen van Staatsbosbeheer. De recreatiedruk op de terreinen neemt toe door de verstedelijking en de toegenomen vrije tijd. In het bijzonder is er een toenemende recreatiedruk in natuurterreinen nabij de grote stedelijke gebieden. Om beter aan de recreatieve verwachtingen te kunnen beantwoorden, dienen deze terreinen soms ingericht te worden op het niveau van een park. Andere overheden moeten meer worden beschouwd als de vrager van kwalitatief goede, maar vooral voor burgers aantrekkelijke natuurgebieden rondom de steden en de grote recreatiegebieden. Dat maakt immers hùn stad als woon- of recreatieomgeving aantrekkelijk! Het lijkt dan voor de hand te liggen dat deze gemeenten en provincies bijdragen aan de extra kosten die een verhoogde recreatiedruk in deze gebieden met zich meebrengt.

Conclusies

- a) Ondanks het feit dat de **beheerstaken** van SBB helder in de wet zijn vastgelegd, heeft de Commissie moeten constateren dat noch in de wetshistorie, noch in de gesprekken die gevoerd zijn, onomstotelijk is komen vast te staan dat het beheer van overheidsgronden ook in deze tijd nog absoluut moet plaatsvinden via een aan de overheid gelieerde organisatie (zoals SBB). De commissie constateert dat, naast de Memorie van Toelichting, er geen documenten zijn waarin helder is omschreven wat nu de specifieke, bijzondere rol van SBB is in het kader van de uitvoering van het natuurbeleid ten opzichte van andere terreinbeheerders.
- b) De Commissie stelt vast dat de overige taken van SBB, zoals die in de wet werden genoemd, door LNV niet nader omschreven zijn. De Commissie constateert dat het ontbreken van een dergelijk document de aansturing van SBB door LNV bemoeilijkt. Het gaat daarbij in het bijzonder om wat er op het terrein van **vermaatschappelijking** en niet-terreingebonden recreatie gedaan moet worden voor de middelen die beschikbaar zijn. Voor het terreinbeheer en terreingebonden recreatie is dit wel duidelijk. Hiervoor is precies aangegeven welke doeltypen en sub-doeltypen gerealiseerd moeten worden tegen welke kosten.
- c) Tevens concludeert de Commissie dat een vergelijking van de vergoedingen voor het beheer van de diverse soorten terreinbeheer en recreatie met die van andere terreinbeheerders op dit moment niet goed te maken is. De systematiek wijkt daarvoor te fundamenteel af van de vergoedingensystematiek die LNV hanteert voor andere beheerders van natuur, bos, landschap en de recreatie daarbinnen (Programma Beheer). Maar ook omdat de verantwoording voor andere beheerders anders is ingericht dan wel weinig inzichtelijk is.

Eveneens is een goede feitelijke kostenvergelijking (uitgaven) van het beheer door SBB met andere terreinbeheerders niet goed mogelijk. Er vindt nog geen feitelijke kostenregistratie naar type terreinbeheer en activiteit plaats. Deze type-indeling, en dat geldt in het bijzonder voor activiteiten op het gebied van vermaatschappelijking, wijkt af van die van andere terreinbeherende organisaties. Hierdoor zijn de transparantie en controleerbaarheid van de verantwoording voor de beheerskosten gering te noemen en is een benchmarkingsonderzoek niet goed mogelijk.

- d) De Commissie concludeert dat de eigen normkostensystematiek waarmee SBB werkt, ingewikkeld en weinig inzichtelijk is. Het is de Commissie niet duidelijk geworden waarom voor de andere beheerders van bos- en natuurterrein een andere normkostensystematiek geldt, zoals die is opgenomen in Programma Beheer.
- e) De Commissie is gebleken dat de audit van de normkosten door KPMG en Alterra betrekking had op onder andere het feitelijk controleren of de verrichte activiteiten kloppen met de offerte, de maatregelen en activiteiten adequaat zijn voor het bereiken van de doelen, en of de in rekening gebrachte kosten overeenstemmen met het normkostenrapport. Hoewel daarmee een bijdrage wordt geleverd aan de bewaking van kosten biedt deze benadering slechts een handvat voor efficiency-verbetering. Voor daadwerkelijke efficiency-verbetering is een breder opgezette benchmark noodzakelijk.
- Wat de rol van Alterra betreft constateert de Commissie dat dit onderzoeksinstituut het enige in Nederland is dat over de ecologische kennis beschikt over het beheer van de natuurdoeltypen en sub-doeltypen. Een objectief oordeel over het systeem wordt daardoor wel bemoeilijkt.
- f) De Commissie heeft geconstateerd dat veel natuurgebieden door meer dan één beheerder worden beheerd. Tevens heeft zij geconstateerd dat de wijze van beheer en inrichting voor recreatie vaak afwijkt, terwijl daarvoor geen logische verklaring bestaat. Blijkbaar bepaalt de eigendomssituatie hoe er beheerd en ingericht wordt, terwijl uit kwaliteits- en efficiency-overwegingen juist een eenduidige en eigendom-overschrijdende inrichting en beheer op gebieds- en regioniveau, met name in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), verwacht mogen worden c.q. wenselijk zijn.
- g) De Commissie concludeert dat de extra kosten van SBB die worden veroorzaakt door een toegenomen recreatiedruk in natuur rondom de steden geheel worden afgewenteld op LNV. Dit terwijl het gebruik van deze natuurgebieden rechtstreeks van belang is voor een goed woonklimaat en de leefbaarheid in en rond de betreffende steden. Om recht te doen aan de eisen die de stedeling heden ten dage stelt, zou bovendien het inrichtingsniveau meer stedelijk van karakter dienen te zijn. Deze extra prestatie die door SBB wordt geleverd of geleverd zou moeten worden is financieel niet goed geregeld.

Aanbevelingen

- a) Het is gewenst dat duidelijk wordt wat de specifieke en unieke rol en taak is voor Staatsbosbeheer bij de realisatie van het overheidsbeleid, als uitwerking van de taken in de Memorie van Toelichting van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer.
- b) Staatsbosbeheer dient als een zelfstandige onderneming in de markt te opereren en bedrijfsmatig te werken, door voor de beheerstaken van SBB dezelfde grondslag voor de vergoeding voor het beheer van de verschillende natuurdoeltypen te hanteren als die voor andere terreinbeheerders geldt. De normkosten dienen door een instantie die geheel onafhankelijk staat van de sector te worden aangegeven. De overige taken van SBB dienen in de vorm van helder omschreven meerjarige projectopdrachten van LNV te worden uitgevoerd. De te bereiken doelen op het gebied van vermaatschappelijking dienen te berusten op meetbare prestaties en moeten vooraf gedefinieerd en afgesproken worden in samenhang met de daarvoor noodzakelijke middelen.
- Met betrekking tot de controle c.q. audit van de doelrealisatie kan Staatsbosbeheer eveneens onder dezelfde systematiek als de overige beheerders worden gebracht. Zo kan meer eenduidigheid in rapportages worden gebracht en kunnen kosten worden bespaard.
- Daarnaast dient sponsoring actief te worden opgepakt. Hiermee wordt tevens bereikt dat Staatsbosbeheer minder afhankelijk is van c.q. gevoelig is voor de begrotingsperikelen van het Rijk, hetgeen als noodzakelijk wordt gezien.
- De bedrijfsvoering dient transparanter te zijn, waarbij er een helder onderscheid moet zijn tussen de begroting van het terreinbeheer, de projecten en de BV's die SBB heeft opgericht en beheert.
- c) Om deze transparantie ook daadwerkelijk zichtbaar te laten zijn en te kunnen volgen, dienen SBB en de andere beheerders die subsidie ontvangen opgenomen te worden in het informatienet van het Landbouw-Economisch Instituut, dat jaarlijks een overzicht van opbrengsten, kosten en bedrijfsresultaten van particuliere bosbedrijven opstelt ten behoeve van een bedrijfsvergelijkingsonderzoek.
- d) Omdat de beheerslasten van natuurgebieden nabij stedelijke gebieden hoog zijn en de verantwoordelijkheid ook bij regionale en lokale overheden ligt, beveelt de Commissie aan na te gaan wat de mogelijkheden zijn om medefinanciering door gemeenten en andere overheden te bevorderen. Hierbij zou het motto dienen te zijn: wie betaalt bepaalt.
- e) Aangezien door samenwerking op beheersgebiedsniveau doelmatiger en efficiënter gewerkt kan worden, beveelt de Commissie aan om SBB de opdracht te geven het initiatief te nemen om met de verschillende beheerders in één natuurgebied op gebiedsniveau na te gaan waar zij nog meer kunnen samenwerken op het terrein van doeltypenaanduiding, inrichting en uitvoering van beheer van natuur en recreatievoorzieningen.
- f) Tenslotte verdient het naar de mening van de Commissie aanbeveling dat SBB nagaat of de verkoop van terreinen, die vanwege hun ligging of perceelskenmerken tot inefficiënt beheer leiden of niet bijdragen aan de taken van SBB, wenselijk is. SBB dient daaromtrent voorstellen te doen aan de Minister van LNV.

7.1.3 Vermaatschappelijking

Waarnemingen

Zoals hiervoor al is geconstateerd, was de vermaatschappelijking één van de belangrijkste aanleidingen voor de externe verzelfstandiging van SBB. Dit onderwerp bleek tijdens de debatten in de Eerste en Tweede Kamer één van de meest pregnante discussieonderwerpen. De externe verzelfstandiging zou de eigen identiteit van SBB vergroten; op deze wijze zou de betrokkenheid van het publiek bij natuur in het algemeen en bij Staatsbosbeheer in het bijzonder toenemen. Naast beheer van natuur, bos en landschap en de zorg voor recreatieve en natuur-educatieve waarden, heeft SBB dan ook als hoofdopdracht gekregen deze vermaatschappelijking gestalte te geven.

Om de betrokkenheid van de samenleving te waarborgen, diende er een Raad van Advies ingesteld te worden waarin de belangrijkste gebruikersgroepen zitting hebben. Verder is er veel ervaring opgedaan met door SBB ingestelde gebruikersgroepen, waarin de burgerparticipatie is vormgegeven.

Specifieke producten die onder de taak “vermaatschappelijking” worden ondergebracht, zijn:

- Het laten participeren van gebruikers in het terreinbeheer via de zogenaamde gebruikersgroepen, waarbij het publiek in staat wordt gesteld mee te denken;
- Het stimuleren en organiseren van het werken met vrijwilligers;
- Publieksbegeleiding en excursies;
- De natuuractiviteiten en infocentra, waar voorlichting over terreinen van SBB aan het publiek wordt gegeven;
- Het via de media onder de aandacht brengen van de natuurgebieden en het werk van SBB.

De Commissie heeft –buiten het bovenstaande - niet exact en afgebakend kunnen vaststellen wat nu precies onder vermaatschappelijking moet worden verstaan. Niet alleen vanwege het aanmerkelijk aandeel in de begroting, maar ook om de grenzen te kunnen bepalen, is dit opvallend.

Het begrip vermaatschappelijking lijkt, ondanks het grote belang dat er aan gehecht wordt binnen en buiten SBB, een containerbegrip. Op grond van deze waarnemingen sluit de Commissie zich aan bij de werkdefinitie zoals die gehanteerd wordt in het rapport “Maatvoering bij vermaatschappelijking”:

“Vermaatschappelijking is het proces waarmee Staatsbosbeheer haar positie als Zelfstandig Bestuursorgaan versterkt door het verlenen van diensten, het vergroten van draagvlak en bekendheid en het aanboren van pluriforme financieringsvormen op de publieke-, de politiek/bestuurlijke- en de bedrijvenmarkt.”

De Commissie heeft geconstateerd dat het bijzonder moeilijk is te achterhalen welke kosten nu aan vermaatschappelijking kunnen en moeten worden toegerekend. Omdat definities en productomschrijvingen ontbreken, kan moeilijk worden vastgesteld of de financiële middelen op de goede manier worden uitgegeven. Daardoor lijkt bij bezuinigingen vermaatschappelijking het eerst “het kind van de rekening” te zijn. In 2003 is in ieder geval op deze activiteit bezuinigd.

Wel heeft de Commissie waargenomen dat SBB veel initiatieven en producten heeft ontwikkeld op het terrein van het betrekken van de burgers bij natuur in het algemeen en bij de organisatie SBB in het bijzonder.

Tevens heeft de vermaatschappelijkingstaak er voor gezorgd dat SBB zich ontwikkelde van een naar binnen gerichte naar een naar buiten gerichte organisatie.

Indien vermaatschappelijking wordt opgevat als in eerder geciteerde definitie en wordt beschouwd als een van de hoofddoelstellingen van de verzelfstandiging, dan is de vraag legitiem: was dit ook gebeurd zonder verzelfstandiging? Ook bij andere beheerders van natuurterreinen werd immers door de jaren heen zichtbaar dat men zich meer op het publiek ging richten en het publiek erbij ging betrekken. Staatsbosbeheer is, in de ogen van de Commissie, nu aangesloten bij de trend.

Er is nog een andere kant aan vermaatschappelijking. De Commissie heeft op basis van de interviews en eigen kennisvergaring geconstateerd dat de gemiddelde bezoeker van een natuurterrein vaak niet weet dat één natuurterrein beheerd wordt door verschillende beheerders. Bezoekers worden daarop wel gewezen door bijvoorbeeld verschillende bordjes (daar waar het eigendom van de ene beheerder overgaat naar die van de andere beheerder), maar zij zijn daar eigenlijk niet in geïnteresseerd. Men komt immers voor de natuur en niet voor de eigenaar. Tevens constateert de Commissie dat veel terreinen een ecologische en recreatieve eenheid zijn, maar door de verschillende eigenaren c.q. beheerders niet als eenheid worden ingericht en beheerd. Terwijl uit maatschappelijk oogpunt eenheid in inrichting en beheer gewenst is, lijkt het belang van de eigen identiteit van beheerders hier de vermaatschappelijking te beperken.

Conclusies

- a) De voorgestane vermaatschappelijking is door SBB, ondanks het ontbrekend beleidskader, voortvarend ter hand genomen. Binnen en buiten SBB is men in het algemeen positief over de wijze waarop SBB de vermaatschappelijking gestalte geeft.
- b) De Commissie is van mening, als het gaat om vermaatschappelijking, dat de externe verzelfstandiging heeft bijgedragen aan een veranderde identiteit van SBB: een naar buiten gerichte organisatie met een oriëntatie op de burgers. In die zin kan men dat deel van de verzelfstandiging als in belangrijke mate gerealiseerd beschouwen.
- c) De verantwoordelijke beleidsdirecties binnen LNV hebben –na het aannemen van de wet in beide Kamers - onvoldoende duidelijkheid geschapen over de gewenste producten die tot vermaatschappelijking kunnen worden gerekend.
- d) Noch LNV, noch de Staten-Generaal, noch de Algemene Rekenkamer kunnen aan de hand van meetbare doelen en prestaties met bijbehorende kosten waarnemen of de middelen die worden uitgegeven aan vermaatschappelijking op een efficiënte en doelmatige wijze worden besteed. Het is voor niet-ingewijden moeilijk of niet te achterhalen welk deel van de totale kosten die SBB maakt nu aan vermaatschappelijking moeten worden toegerekend. Doch de tijdbesteding van de leiding in Driebergen en van de regio in aanmerking nemend, komt de Commissie tot een schatting van tenminste 30% van de totale kosten.
Hoewel het normkostensysteem van SBB als instrument begrijpelijk is, is de Commissie met KPMG van mening dat de systematiek van het normkostensysteem weinig inzichtelijk en zeer complex is. De systematiek is in het bijzonder niet transparant als het gaat om inzicht te verkrijgen in de (norm)kosten van vermaatschappelijking als onderdeel van de totale kosten. Met name de producten op het terrein van de vermaatschappelijking zullen nader gedefinieerd moeten worden. In de huidige kostenopbouw lijken zij een belangrijk deel uit te maken van de kosten zonder dat duidelijk is wat daarvan het resultaat is.
- e) Dat het beheer van natuurterreinen en de recreatieve voorzieningen daarin door de verschillende eigenaren/ beheerders wordt uitgevoerd, is uit oogpunt van de gebruiker van die natuurterreinen niet van belang. Deze is er uit oogpunt van recreatief gebruik eerder bij gebaat dat er geen onderscheid is. Ondanks deze wens blijkt toch bij beheerders van natuurterreinen, waarvan Staatsbosbeheer de grootste is, het profileren van de eigen identiteit zwaar mee te wegen, hetgeen in strijd is met het doel van vermaatschappelijking.

Aanbevelingen

- a) Een nadere uitwerking in meetbare producten ter definiëring van de vermaatschappelijkings-taak is noodzakelijk. Dit is gewenst omdat zo verantwoording is af te leggen over de geleverde prestaties en de daarbij behorende middelen. Er ontstaat zo ook meer zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze activiteit.
Deze uitwerking dient zo spoedig mogelijk operationeel te zijn, aangezien deze matig gedefinieerde en meetbare activiteit anders een te gemakkelijke prooi is voor bezuinigingen.
- b) De LNV beleidsdirecties dienen een nadrukkelijke bijdrage aan de nadere definiëring van vermaatschappelijking te leveren. Zij moeten aangeven wat voor LNV de kaders zijn m.b.t. doel, prestaties en middelen.
- c) In het kader van de vermaatschappelijking en recreatie moet SBB niet alleen optrekken. De Commissie acht het gewenst dat in het bestaande overleg met andere terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten en De Landschappen en de particuliere eigenaren wordt besproken hoe zij zich in de terreinen gezamenlijk naar het publiek toe promoten, waarbij de gezamenlijk genomen verantwoordelijkheid voor inrichting en beheer centraal staat.

7.1.4 Groene Gebiedsontwikkelaar (GGO)

Waarnemingen

Hier wordt met name ingegaan op de nieuwe strategie van SBB, die van Groene Gebiedsontwikkelaar. Deze strategie is weergegeven in het Ondernemingsplan van SBB voor 2003 t/m 2006.

In het Ondernemingsplan schetst SBB het realisatietraject voor de komende jaren. Naast de rol van terreinbeheerder en dienstverlener aan het publiek, wil SBB een bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling van het groene buitengebied: de groene gebiedsontwikkelaar.

Met meer dan 230.000 hectare is SBB veruit de grootste natuur- en landschapsbeheerder van Nederland. De redenering is dat stilzitten en vertrouwen op het belang van deze beheerskwantiteit ervoor kan zorgen dat nieuwe en onverwachte kansen voor de organisatie gemist worden. Maar ook dat stilzitten kan leiden tot het niet op tijd anticiperen op bedreigingen die op de terreinen van SBB af komen. Hierdoor kunnen de (kwaliteits)doelen voor de natuurgebieden op langere termijn blijvend aangetast worden.

SBB wil, om tijdig in te kunnen spelen op zowel kansen als bedreigingen, nadrukkelijk actief participeren in relevante maatschappelijke debatten over de ruimtelijke inrichting van een regio of gebied en samen met andere partijen naar aantrekkelijke nieuwe perspectieven zoeken. Er wordt gestreefd naar een gebieds- en ontwikkelingsgerichte benadering en naar een accentverschuiving van terreingericht naar meer gebiedsgericht werken. Vanuit dit perspectief wil SBB zich profileren als actieve en extern georiënteerde meedenker en medeontwikkelaar van het landelijk gebied. SBB wil zich hierbij primair richten op regionale gebiedsontwikkeling waar het reeds bezittingen heeft of waar binnen afzienbare tijd nieuwe natuurgronden aan SBB zullen worden overgedragen.

Het gaat er daarbij om dat SBB als eigenaar van grond en als bemiddelaar tussen verschillende belangenpartijen in een regio zorg draagt voor een optimale bestemming en inrichting. Het kan daarbij gaan om een inhoudelijke belangenafweging, maar ook om het inbrengen van risicodragend kapitaal in de vorm van grond door SBB. Door SBB worden deze activiteiten ook gekenschetst als vermaatschappelijking.

De Commissie constateert dat SBB de rol van aanjager en initiator van overleg in de regionale en plaatselijke planvorming voor ruimtelijke indeling als wezenlijk beschouwt. Deze rol kan veel tijd eisen zowel van de centrale directie als van de regionale organisatie. Voor een dergelijke rol van SBB zijn nieuwe vaardigheden van het personeel nodig. Ook is het de Commissie opgevallen dat er nog geen duidelijk signaal vanuit LNV is gekomen dat deze taakopvatting van SBB ondersteunt c.q. stimuleert dan wel mogelijk maakt.

Conclusies

- a) De Commissie is van mening dat een verschuiving van terreingericht denken (naar binnen toe), naar gebiedsgericht denken (naar buiten toe), die wordt uitgestraald met het concept van de Groene Gebiedsontwikkelaar, zeker in deze tijd met grote veranderingen in de ruimtelijke ordening en het integrale milieu- en waterbeleid, een gewenste is. Teneinde een goede invulling te geven aan het terreinbeheer is het nodig dat SBB zich oriënteert op gebiedsniveau en haar inbreng heeft bij de bestemming en inrichting ervan.
- b) De Commissie is van mening dat de door SBB in het kader van de Groene Gebiedsontwikkeling voorgenomen activiteiten als legitiem (binnen de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer passend) kunnen worden beschouwd, mits het gaat om het primaire belang te dienen in het veiligstellen van de eigen terreinen. SBB is daarbij één van de partijen in de regio.
- c) De Commissie is van mening dat het concept Groene Gebiedsontwikkelaar qua invulling en reikwijdte erg breed is en acht nadere afbakening noodzakelijk. In het bijzonder geldt deze afbakening ten aanzien van de rol, waar deze verschuift van het behartigen van private belangen (als eigenaar) naar die van het behartigen van publieke belangen. Dat geldt eveneens voor de inbreng van kapitaal in de vorm van grond bij dergelijke ontwikkelingen. Onduidelijk is nog welke financiële consequenties dit concept voor SBB heeft en welke personele consequenties dit met zich meebrengt.
- d) LNV heeft tot nu toe geen heldere en eenduidige instemming gegeven met deze plannen van Staatsbosbeheer, zowel als opdrachtgever als eigenaar van door SBB beheerde gronden, terwijl hier toch nadrukkelijk de rol van SBB in de regio aan de orde is alsmede de inbreng van kapitaalgoederen in de vorm van natuurterrein.

Aanbevelingen

- a) De rol van SBB als Groene Gebiedsontwikkelaar dient gerelateerd te zijn aan de eigen terreinen.
- b) De bemiddelende rol die SBB in het kader van Groene Gebiedsontwikkelaar wenst te vervullen acht de Commissie, zeker als er eigen gronden in betrokken zijn, niet bezwaarlijk. Echter wanneer deze bemiddelende rol een vitaal onderdeel vormt van de taakopvatting van de directie van SBB, moet deze rol berusten op een nadrukkelijke opdracht van de Raad van Toezicht en LNV als eigenaar. Duidelijk moet worden op welke wijze SBB het begrip groene gebiedsontwikkelaar kan invullen en wat de reikwijdte daarvan is (productsgewijs). En hoe de verhouding is met enerzijds investeerders en ingenieursbureaus en anderzijds gemeentelijke, regionale en provinciale overheden.
- c) SBB moet naar het Ministerie van LNV aangeven wat de rol van Groene Gebiedsontwikkelaar in financieel opzicht (incl. gewijzigde personele eisen) zal betekenen en of en hoe dit de kerntaken van SBB (natuurbeheer en recreatie) zal beïnvloeden.
- d) SBB moet naar LNV aangeven hoe zal worden omgegaan met de eventuele deelname aan PPS-projecten, waarbij het inzetten van gronden die rijkseigendom zijn aan de orde is. Aanbevolen wordt om de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer hierbij als uitgangspunt te nemen.
- e) Het Ministerie van LNV wordt aanbevolen aan te geven hoe en door wie de publiekrechtelijke functie van Groene Gebiedsontwikkelaar-bemiddeling gestalte moet worden gegeven.

7.2 Financiën en bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk komt een aantal aspecten aan de orde met betrekking tot financiën, bedrijfsvoering en control. De constatering, conclusies en aanbevelingen m.b.t. de normkostensystematiek zijn reeds besproken onder de paragraaf “terreinbeheer en recreatie (7.1.2)”.

Waarnemingen

In de totstandkomingsgeschiedenis van de wet komt duidelijk naar voren dat één van de redenen voor een externe verzelfstandiging van SBB was: het leveren van een beter product, tegen lagere kosten voor de overheid. De Commissie heeft de vraag in hoeverre dit nu reeds een feit is m.b.v. diverse gesprekken en literatuuronderzoek geprobeerd te beantwoorden. Geen van de bronnen van de commissie heeft een antwoord op deze vraag kunnen geven. Het is de Commissie daarom niet helder of dezelfde producten nu tegen lagere prijzen worden geleverd of dat er betere producten voor dezelfde prijs worden geleverd. Wel is door een aantal gesprekspartners aangegeven dat SBB sinds de verzelfstandiging in elk geval méér producten is gaan leveren binnen hetzelfde budget.

Het in opdracht van Staatsbosbeheer intern opgestelde Evaluatieverslag Staatsbosbeheer 1998-2001, getiteld “Spiegels in de natuur”, geeft niet het inzicht in welke mate er de afgelopen jaren doelmatiger en efficiënter is gewerkt. Op basis van de ontwikkeling van de personeelsbezetting in relatie tot het areaal, de ontwikkeling van de oppervlakte beheerseenheden in relatie tot het totale areaal en de ontwikkeling van het saldo van kosten en opbrengsten per ha kan geen conclusie worden getrokken in hoeverre nu een beter product tegen lagere kosten is geleverd. Immers een daling van de personeelsbezetting per ha kan duiden op meer efficiency, maar er zijn geen gegevens voorhanden die aangeven of daarvoor hetzelfde of meer product is geleverd. Deze getallen geven derhalve geen antwoord op de vraag of er nu sprake is van een grotere doelmatigheid en efficiëntie in de arbeid. Ook zijn vergelijkingen met andere terreinbeheerders nauwelijks mogelijk of nauwelijks te doorgronden. Daarvoor ontbreekt de noodzakelijke nulmeting.

Externe verzelfstandiging biedt SBB de mogelijkheid te werken met het zogenaamde “baten-lasten”-stelsel. Vóór de verzelfstandiging werd gewerkt met een “kas-verplichtingen”-stelsel, zoals gebruikelijk bij de kerndepartementen van het Rijk. Beide stelsels kennen geheel eigen boekhoudkundige regels en eigenaardigheden. Zo kent het kas-verplichtingen-stelsel geen afschrijvingen op investeringen, maar het baten-lasten-stelsel wel. Zo vereist het ene stelsel andere boekhoudkundige competenties dan het andere. De Commissie heeft geconstateerd dat weliswaar het baten-lastenstelsel al direct bij de verzelfstandiging is geïntroduceerd, maar dat er in 2002 nog veel aandacht moest uitgaan naar de daadwerkelijke implementatie daarvan in de bedrijfsvoering.

Het is de Commissie opgevallen dat men over het boekjaar 2001 een prognose heeft gedaan voor een winst van NLG 1 miljoen, maar dat het boekjaar afgesloten werd met een verlies van NLG 1 miljoen. Een verschil van NLG 2 miljoen.

De Commissie heeft de indruk dat dit plotselinge verlies mede een keerpunt is geweest om zeer bewust met de te besteden gelden om te gaan en open te staan voor veranderingen betreffende financiële controle-instrumenten en verantwoordingsmethodieken ten aanzien van de financiële kant.

Een verder kostenbewustzijn bij SBB blijkt uit het feit dat de directie heeft besloten dat het personeel tot tijdschrijven overgaat. Hierdoor wordt een begin gemaakt met het afleiden van het feitelijke werkvolume uit de administratie. Zo kan ook worden vastgesteld welke tijd, door wie, waaraan besteed is. Hierdoor kunnen de kosten van het beheer en de ontwikkeling ervan gevolgd worden. Ook is dan te zien hoe het personeel en de leiding hun tijd besteden aan projecten, aan vermaatschappelijking en aan overleg in het kader van de groene planontwikkeling.

De Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer stelt in beginsel geen grenzen aan reservevorming. In het aansturingsprotocol is echter wel opgenomen dat ongewenst wordt geacht nu een absolute bovengrens vast te stellen aan in de wet genoemde financiële reserves. Het is de Commissie gebleken dat in een overeenkomst tussen LNV en SBB ter aanvulling van de boedelscheidingsakte het SBB is toegestaan om als financiële buffer een algemene vlottende reserve aan te houden van maximaal 10% van de totale jaaromzet. Daarin is opgenomen dat eventuele exploitatieoverschotten van SBB niet zullen worden afgeroomd, zolang de algemene reserve deze omvang nog niet heeft bereikt.

SBB kan van haar wettelijke bevoegdheden gebruik maken om een aantal activiteiten onder te brengen in BV's. De Commissie constateert dat SBB dit voor een aantal activiteiten reeds gedaan heeft, maar dat er wellicht nog meer gebruik van gemaakt zou kunnen worden. Het gaat daarbij vooral om activiteiten die door andere private marktpartijen als concurrentievervalsing kunnen worden beschouwd. De kostentoedeling van deze BV's is nog erg onduidelijk. Zo meldt het Jaarverslag 2002 dat de directeuren van de betreffende BV's geen bezoldiging hebben ontvangen. Onduidelijk is wie dan voor de bezoldiging heeft gezorgd. De Commissie acht het namelijk niet aannemelijk dat er sprake is van vrijwilligerswerk.

Ten aanzien van het werven van additionele geldmiddelen het volgende. In artikel 18, lid 2 van de wet wordt bepaald: "SBB verwerft geldmiddelen door het aanvaarden van geldmiddelen van derden, door het aanvaarden van schenkingen, erfstellingen en legaten, door inkomsten uit eigen beheer, en uit andere hoofde." Hoewel de mogelijkheden voor het werven van additionele middelen helder zijn verwoord in de wettekst, heeft de Commissie geconstateerd dat SBB nauwelijks een beroep doet op andere financieringsbronnen dan die van LNV. Terwijl dat op ruime schaal wel gebeurt door andere beheerders van natuur. Onder meer loterijen spelen daarbij een grote financierdersrol (vgl. Natuurmonumenten). De Commissie neemt waar dat deze ruimte niet wordt benut. Daarnaast wordt geconstateerd dat er binnen SBB een angst is voor grote sponsors die wellicht hun naam zodanig aan SBB en haar activiteiten willen verbinden, dat dit leidt tot identiteitsverlies van SBB. Toch zal, wil daadwerkelijk additionele financiering van de grond komen, dit moeten gebeuren. Niet alleen voor bepaalde activiteiten en eenmalige investeringen. Juist in deze tijd is het denkbaar dat bedrijven hun maatschappelijke verantwoordelijkheid willen nemen door het functioneren van instituten als SBB en Natuurmonumenten mogelijk te maken, zonder dat die identiteit verloren gaat.

Conclusies

- a) De Commissie kan geen uitspraak doen ten aanzien van één van de vragen uit haar opdracht, namelijk in hoeverre er sprake is van een grotere doelmatigheid en efficiëntie in de arbeid. Duidelijke meetinstrumenten om na te gaan of er in de afgelopen vijf jaar efficiënt en doelmatig is gewerkt, zijn er niet. Daarvoor zou destijds ook een nulmeting gedaan moeten zijn.
- b) De controlfunctie is niet op sterkte, ondanks goede ontwikkelingen. De Commissie constateert dat directie en personeel tot tijdschrijven overgaan, maar merkt daarbij op dat dit op zodanige wijze dient te geschieden dat met name de overheadkosten goed zijn toe te delen aan de diverse activiteiten als beheer en vermaatschappelijking zodat een helder inzicht ontstaat wat deze activiteiten werkelijk kosten.
- c) Hoewel de commerciële activiteiten van SBB zijn ondergebracht in BV's, blijft de precieze relatie met SBB onduidelijk door de weinig transparante kostentoedeling. Daarnaast zijn niet alle activiteiten, waar de schijn van concurrentievervalsing aan de orde zou zijn, in BV's ondergebracht.
- d) De Commissie acht het –zeker in tijden van budgettaire krapte bij de overheid– onverstandig dat SBB zo weinig initiatieven lijkt te ontplooien op de markt van additionele financieringsbronnen. SBB blijft zo eenzijdig afhankelijk van LNV.

Aanbevelingen

- a) Om in de toekomst daadwerkelijk een uitspraak te kunnen doen over doelmatigheid en efficiency van het functioneren van SBB dient SBB op basis van tijdschrijven en eenduidig geformuleerde producten/prestaties het feitelijk kostenniveau en de daarvoor geleverde producten inzichtelijk te maken.
- b) De interne controlfunctie dient verstevigd te worden en dient aan zeggingskracht te winnen. Het wordt aanbevolen aan deze functie prioriteit te geven.
- c) Binnen de kaders van de wettelijke mogelijkheden moet worden nagegaan wat de mogelijkheden zijn om voldoende financiële prikkels te creëren om het efficiënter werken dan de normkosten te stimuleren.
- d) SBB dient meer dan nu de commerciële activiteiten en in het bijzonder die waar concurrentievervalsing aan de orde zou kunnen zijn (zoals houthandel, verhuur huisjes) in aparte eenheden onder te brengen. Daarnaast dient er een transparante kostentoedeling te komen voor de activiteiten in het algemeen en voor de inzet op het terrein van de vermaatschappelijking.
- e) SBB wordt aanbevolen serieus onderzoek te doen naar mogelijke additionele financieringsbronnen (men zou onder meer kunnen denken aan loterijen, zoals de Staatsloterij). Ook een meer directe manier om een bijdrage van het publiek te verkrijgen (waarvoor immers niet onaanzienlijke kosten in het kader van de vermaatschappelijking worden gemaakt) moet daarbij een optie zijn. Verder zouden onderzocht moeten worden: mogelijkheden tot sponsoring door bedrijven en het mee laten financieren door provincies en gemeenten (als SBB voor deze actoren tenminste een prestatie levert die rechtstreeks ten goede komt aan deze overheden en die uitstijgt boven de afspraken over inrichting en beheer die SBB heeft met LNV).

7.3 Sturing en toezicht

Sturing en toezicht zijn belangrijke onderdelen bij de verzelfstandiging van taken waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de oude situatie opnieuw gedefinieerd moet worden. De Commissie is gevraagd na te gaan hoe de aansturingsrelatie functioneert in relatie tot de uitvoering van de primaire taken door SBB.

Bij de beantwoording van deze vraag is verzocht het functioneren van de sturings- en toezichtrelatie tussen LNV en SBB te beoordelen inclusief de relatie daarbij van de betrokken organen binnen LNV en SBB.

Deze paragraaf is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel (paragraaf 7.3.1) betreft de wijze waarop de interne sturing en toezicht van SBB georganiseerd zijn. Het tweede deel gaat in op de aansturing en het toezicht op SBB vanuit het Ministerie van LNV (paragraaf 7.3.2).

7.3.1 Interne sturing en toezicht

Raad van Toezicht

Waarnemingen

Met betrekking tot de Raad van Toezicht heeft de Commissie geconstateerd dat de omvang van de Raad van Toezicht positief heeft gewerkt voor een slagvaardige en praktische uitwerking richting de directie. In de eerste jaren van het verzelfstandigd bestaan van SBB heeft de samenstelling qua "gewicht" en gezag goed gefunctioneerd. Het is van belang dat de aandacht voor expertise op het gebied van financiën gecontinueerd wordt.

De Commissie heeft vervolgens geconstateerd dat de taak van de Raad van Toezicht strikt wettelijk gezien nogal beperkt is. Artikel 4, lid 2 van de wet luidt: "De Raad van Toezicht ziet toe op de werkzaamheden van de directeur en staat hem met raad en daad terzijde." De Commissie heeft deze rol vergeleken met de rol van een Raad van Commissarissen in het bedrijfsleven. De Raad van Commissarissen in de private sector is in het Burgerlijk Wetboek duidelijk gedefinieerd (artikel 140, lid 2): "De raad van commissarissen van een onderneming heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad ter zijde.". Bij SBB ziet de Raad alleen toe op de werkzaamheden van de directeur. De taakopvatting zoals de Commissie die zou verwachten, namelijk het toezien op de factoren arbeid en kapitaal van SBB en op de continuïteit van het bedrijf, is in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer niet beschreven.

Uit de bestudering van de notulen van de bijeenkomsten van de Raad van Toezicht over 2001 en 2002 blijkt dat de Raad haar taak ruimer dan de wet opvat.

Conclusies

- a) De taak van de Raad van Toezicht, zoals de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer die weergeeft acht de Commissie te beperkt. Deze richt zich specifiek op de werkzaamheden van de directeur. Een bredere taakopvatting die zich richt op de gehele bedrijfsvoering (incl. arbeid en kapitaal) en continuïteit van SBB lijkt de Commissie noodzakelijk. De Commissie heeft geconstateerd dat ook de Raad haar taak ruimer opvat dan de wet formeel aangeeft. Zij is van mening dat deze taak ook inderdaad ruimer moet zijn dan de wetstekst.
- b) De politiek-bestuurlijke expertise in de Raad van Toezicht is zeker in de beginperiode van de verzelfstandiging functioneel gebleken, maar daarnaast dient, mede met het oog op een bredere taakopvatting, ook de aandacht uit te gaan naar andere expertises. Expertise op het gebied van de kerntaken (terreinbeheer, recreatie, vermaatschappelijking) van SBB en financieel-economische expertise zijn nog niet op volle sterkte in de Raad van Toezicht vertegenwoordigd.

Aanbevelingen

- a) De Commissie beveelt aan dat de Raad van Toezicht de mogelijkheden van een meer wettelijke verankering van een bredere taakopvatting, gericht op de gehele bedrijfsvoering, worden onderzocht.
- b) In de Raad van Toezicht dient minstens één lid zitting te hebben dat affiniteit en kundigheid heeft inzake de kerntaken van SBB en één lid dat met name een financieel-economische invalshoek en achtergrond heeft.

Raad van Advies

Waarnemingen

Conform artikel 9, lid 2 van de Wet Verzelfstandiging SBB adviseert de Raad van Advies de directeur desgevraagd of uit eigen beweging. Het doel van die advisering is om de wijze waarop Staatsbosbeheer haar taken uitvoert te laten aansluiten bij de wensen en inzichten van de gebruiker van de door Staatsbosbeheer beheerde objecten. De Commissie heeft naar aanleiding van enkele van de adviezen van deze Raad geconstateerd dat aan het bepaalde in de wet wordt voldaan en dat de directeur de adviezen hanteerbaar en bruikbaar acht. De leden van de Raad van Advies zijn van mening dat hun adviezen doorwerken in de gehele organisatie van SBB.

Conform de wet bestaat de Raad van Advies uit een voorzitter en een zodanig aantal leden dat "de verschillend belangen van de gebruikers van de door Staatsbosbeheer beheerde objecten daarin op evenwichtige wijze zijn vertegenwoordigd, en recht wordt gedaan aan de in artikel 3, eerste lid, bedoelde waarden." De Commissie heeft geconstateerd dat de huidige Raad geheel bestaat uit vertegenwoordigers van organisaties met een relatie naar ecologie en terreinbeheer.

De Commissie heeft moeten constateren dat er geen of nauwelijks relatie bestaat tussen Raad van Toezicht en Raad van Advies. Formeel hebben zij beide volgens de wet een verschillende taak waardoor in de huidige situatie contact niet strikt nodig is. Men opereert geheel los van elkaar en er lijkt ook geen voornemen te bestaan - in tijden dat dat nuttig zou kunnen zijn - gezamenlijk en met behoud van ieders verantwoordelijkheden op te treden.

Conclusies

- a) De samenstelling van de Raad van Advies, met voornamelijk deskundigen op het terrein van ecologie en terreinbeheer is zinvol. Toch concludeert de Commissie dat het inzicht van deze professionals in sommige gevallen weinig zegt over ervaringen/satisfactie van de burgers i.c. de gebruikers van terreinen van SBB. Met andere woorden: de Commissie acht de inbreng van het “mensenwensen-aspect” in de Raad van Advies te weinig geïnstitutionaliseerd.
- b) De Raad van Advies en de Raad van Toezicht opereren los van elkaar, terwijl zij toch beide, doch ieder vanuit een andere invalshoek, deel uit maken van het interne toezicht op (de directie van) SBB.

Aanbevelingen

- a) De Directie van SBB dient te verantwoorden hoe de adviezen van de Raad van Advies doorwerken in het gevoerde beleid van SBB, tot op regionaal niveau, om op deze wijze zeker te stellen dat de stem van de gebruiker voldoende doorklinkt binnen geheel SBB.
- b) De Raad van Toezicht wordt aanbevolen de samenstelling van de Raad van Advies kritisch te bezien en te zoeken naar vormen van directe participatie van leden die de “mensenwensen” vertegenwoordigen.
- c) Aanbevolen wordt dat zowel de Raad van Advies als de Raad van Toezicht nagaan of en op welke wijze het contact tussen beide organen kan worden gerealiseerd. Zeker met het oog op de door de Commissie voorgestelde verbrede taakopvatting van de Raad van Toezicht betekent dit voor deze Raad dat men ook naar de kwaliteit van de producten kijkt waarover door de Raad van Advies wordt geadviseerd.

Ondernemingsraad

Waarneming en conclusie

De Commissie heeft geconstateerd dat de Ondernemingsraad (OR) van SBB een vitale rol voor de organisatie vervult. De leden van de OR vatten hun taken en verantwoordelijkheden serieus op, zonder daarbij de goede samenwerking met de bestuurder uit het oog te verliezen.

7.3.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

Waarneming

Tot aan de invoering van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer van 1998 maakt Staatsbosbeheer deel uit van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Daarmee was de Minister verantwoordelijk voor de totale organisatie van Staatsbosbeheer.

De verzelfstandiging van SBB tot Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) betekent dat de bestuurlijke verhoudingen veranderen en de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingeperkt.

Waar de Minister op kan worden aangesproken is uitdrukkelijk bepaald in de wet. In de Memorie van Toelichting bij deze wet is uitvoerig ingegaan op de inhoud van die verantwoordelijkheid, namelijk:

- de verantwoordelijkheid voor de mate waarin het beleid van de Minister (t.a.v. natuur, bos, landschap en recreatie) met de inzet van Staatsbosbeheer wordt gerealiseerd;
- de verantwoordelijkheid voor de wijze waarop Staatsbosbeheer de bij of krachtens de wet opgedragen taken uitoefent;
- de verantwoordelijkheid voor de algemene bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer voorzover die gevolgen kan hebben voor de continuïteit van Staatsbosbeheer.

Voor deze taken blijft de Minister voor 100% verantwoordelijk. Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor de realisatie van de in de wet gegeven doelstellingen en is daarbij autonoom in de wijze van interne bedrijfsvoering. Uitvoerig is in de besprekingen in Tweede Kamer en Eerste Kamer op de ministeriële verantwoordelijkheid ingegaan.

Essentieel voor de relatie tussen de Minister en een ZBO is de duidelijkheid, die de Minister biedt omtrent het door hem gewenste beleid, de inzichtelijke verantwoording die door de ZBO wordt afgelegd en de open informatie die deze ZBO aan de Minister biedt. Vaak wordt bij verzelfstandiging gesproken over 'scheiding van beleid (bij Minister) en uitvoering (bij ZBO).'

Deze aanduiding wordt vaak té gemakkelijk gehanteerd. Vergeten mag immers niet worden dat er een wisselwerking bestaat tussen beleid en uitvoering. Juist daarom is een goede relatie tussen Minister en ZBO van wezenlijk belang.

Eenzijds blijft de Minister verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de hoofdlijnen van het beleid en de uitvoering daarvan, zoals dat in de wet is bepaald.

Anderzijds dient een ZBO in hoge mate zelfstandig te kunnen functioneren binnen de grenzen van afspraken en begroting.

Het is de Commissie gebleken dat die open relatie tussen Minister en Staatsbosbeheer wel degelijk bestaat. Interessant is daarbij de geprononceerde rol die Staatsbosbeheer in het kader van de 'vermaatschappelijking' vervult. Immers de zelfstandigheid van Staatsbosbeheer kan er ook toe leiden dat SBB zich over maatschappelijke vraagstukken moet kunnen uiten, ook in kritische zin als het maatschappelijk debat nog gaande is. Het maatschappelijk debat kan uiteraard baat hebben bij de deskundigheid en ervaring van een organisatie als SBB.

De Minister heeft aangegeven dat Staatsbosbeheer, gegeven de aard van de waarden die aan SBB zijn toevertrouwd en het goede beheer van de objecten waarvoor men verantwoordelijk is, zich in het politieke debat mag uiten, wanneer dat in het kader van de waarden die dat dient, nodig is. Uiteraard past het een overheidsorganisatie, dus ook een ZBO, zich na eenmaal genomen besluiten, zich hieraan te conformeren. Ook al is hierover in de afgelopen, door de Commissie bekeken, jaren wel eens discussie geweest, vastgesteld kan worden dat hieromtrent geen wezenlijke problemen zijn ontstaan tussen Minister en Staatsbosbeheer.

Wél is duidelijk geworden dat de ruimte die aan Staatsbosbeheer in dit verband gegeven wordt mede wordt bepaald door de persoonlijke instelling van de zittende Minister.

De Commissie ziet hierin geen enkel probleem mits de onderscheiden verantwoordelijkheden in acht worden genomen, zoals in de afgelopen jaren is gebleken.

Conclusie en aanbeveling

- a) De concrete uitwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid bij extern verzelfstandigde organisaties en de ruimte die de verzelfstandigde organisatie neemt en krijgt, is, zo concludeert de Commissie, een zoektocht.

De Commissie heeft op dit punt in de relatie tussen de Minister van LNV en SBB geen structurele problemen geconstateerd. Wel heeft de Commissie geconstateerd dat de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid enigszins afhankelijk is van de persoonlijke invulling van het Ministerschap.

- b) De Commissie is van mening dat SBB in de voorbereiding van besluiten, die de Minister van LNV of één van zijn collega's voornemens is te nemen, zijn mening mag laten horen. Al moet deze wel gebonden zijn aan de taken die SBB wettelijk zijn opgedragen (vanuit de eigen terreinen). Zodra de betreffende Minister of de Ministerraad ofwel de Tweede Kamer echter een besluit heeft genomen, zal SBB zich als uitvoerder van beleid, moeten schikken in dit besluit dan wel zich zeer terughoudend dienen op te stellen.

7.3.3 Ministeriële sturing en toezicht

Waarneming

De sturing van Staatsbosbeheer vindt met name plaats door het maken van afspraken tussen de Minister en Staatsbosbeheer in de horizontale relatie. Die afspraken betreffen de door Staatsbosbeheer in opdracht van de Minister te leveren prestaties tegen een prijs die gebaseerd zal zijn op objectief bepaalbare en door de Minister vast te stellen normkosten. De Minister kan zich concentreren op zijn beleid en de uitvoering daarvan, vanwege het feit dat de gemaakte afspraken enerzijds eenvoudig op resultaat te toetsen zijn en anderzijds in financiële zin objectief bepaalbaar zijn.

De horizontale relatie tussen Staatsbosbeheer en de Minister is vergelijkbaar met die van een leverancier respectievelijk klant van nader overeen te komen prestaties (producten en diensten). Daarbij geldt dat de beheersinspanning van Staatsbosbeheer direct gerelateerd is aan de financiering.

De verticale aansturingrelatie kan worden vergeleken met die van de rol van eigenaar c.q. aandeelhouder van SBB.

De horizontale aansturingrelatie wordt gecoördineerd vanuit de directie Natuur; die van de verticale relatie vanuit de directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van LNV.

De wijze waarop deze aansturingrelatie is ingevuld, leidt in de praktijk tot een jaarlijkse en een vijf-jaarlijkse documentencyclus. Dit leidt tot een grote documentenstroom met een inhoud die een grote mate van gedetailleerdheid kent.

In het bijzonder bij de offerte-cyclus in het kader waarvan de jaarlijkse producten worden beschreven zou, zeker als het gaat om beheer, meer op hoofdlijnen kunnen worden gestuurd. Immers het beheer van natuurterreinen is niet aan jaarlijkse schommelingen onderhevig. Zowel uit oogpunt van continuïteit van de organisatie als uit oogpunt van beheer van natuur is deze jaarlijkse cyclus niet efficiënt.

Cruciaal onderdeel van de horizontale sturing met behulp van de sturingssystematiek op basis van (sub)doeltypen en normkosten is ten slotte uiteraard de vraag of Staatsbosbeheer ook daadwerkelijk de gemaakte afspraken nakomt. Daartoe monitort Staatsbosbeheer de ontwikkelingen omtrent de door hem beheerde objecten. Overeenkomstig de reeds bestaande praktijk legt Staatsbosbeheer jaarlijks een prestatieverantwoording af aan de minister voor een oppervlakte van 10% van het beheerde areaal.

Het document waarin verantwoording plaats vindt van de geleverde prestaties is het zogenaamde verslag doelrealisatie (vanaf verslagjaar 2002 is dit onderdeel van het jaarverslag SBB). Hoe verantwoording van de taakstellingen op het terrein van recreatie en vermaatschappelijking plaats vindt is onduidelijk.

De Commissie is het opgevallen dat de relatie tussen SBB en directie Platteland zou kunnen worden geïntensiveerd als het gaat om het aangeven van de gewenste inspanningen op het gebied van de recreatie. De Commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat dit beleidsonderdeel van LNV krachtiger sturend zou moeten zijn t.a.v. SBB, te meer daar de recreatie één van de hoofdfuncties is van de terreinen die SBB beheert.

Eenzelfde constatering geldt ten aanzien van de gewenste producten op het gebied van vermaatschappelijking.

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

De verticale sturing kent de volgende documenten, waarbij de Minister, de Raad van Toezicht en de directeur zijn betrokken:

- a. Het ondernemingsplan (artikel 19)
- b. Het jaarplan en de jaarbegroting (artikel 20)
- c. Het jaarverslag inclusief jaarrekening

Conclusies

- a) De Commissie constateert dat er een substantiële stroom van documenten is voor de verantwoording van de activiteiten van SBB. Dit vormt een aanzienlijke belasting voor zowel LNV als SBB. Deze gedetailleerde verantwoordingscyclus draagt niet bij aan het verdere verzelfstandigingsproces van SBB.
- b) De Commissie constateert dat in de aansturingsrelatie de productbeschrijving c.q. gewenste prestaties van SBB in het bijzonder wat de hoofdlijnen betreft duidelijker en toetsbaar door LNV moeten worden aangegeven. Het gaat daarbij vooral om recreatie en vermaatschappelijkings-activiteiten.

Aanbevelingen

- a) LNV zou zijn eigenaarsrol in hoofdlijnen moeten formuleren en waar nodig controle uitoefenen, doch het bestuur van het bedrijf SBB zou LNV aan SBB zelf moeten overlaten. SBB dient daarbij als een zelfstandige onderneming in de markt te opereren en bedrijfsmatig te werken door voor de beheerstaken van SBB dezelfde grondslag voor de vergoeding van het beheer van de verschillende natuurdoeltypen te hanteren, als die voor andere terreinbeheerders geldt. De overige taken van SBB dienen in de vorm van helder omschreven meerjarige projectopdrachten van LNV te worden uitgevoerd.
- b) Met betrekking tot de controle c.q. audit van de doelrealisatie beveelt de Commissie aan Staatsbosbeheer onder de dezelfde systematiek te brengen als die van de overige beheerders die gebruik maken van Programma Beheer dat op dit moment wordt bijgesteld. Zo kan meer eenduidigheid in rapportages worden gebracht en kunnen kosten worden bespaard.

Bijlage 1

Geraadpleegde literatuur

Algemene Rekenkamer (2000), Den Haag, Toezicht op Staatsbosbeheer. Tweede Kamer 1999-2000, nr. 27045

Commissie Sint (1995), Den Haag, Verantwoord verzelfstandigen. Ministerie van Binnenlandse Zaken

Eerste Kamer (2 september 1997), Den Haag
Handelingen Eerste Kamer, p.p. 37-2043 t/m 37-2064 en 37-2072

Eerste Kamer der Staten-Generaal (1997), Den Haag
24 622, Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer), p.p. 1 t/m 10

Haccoû, H.A. en Küper, M.T.G., (2003), Deventer, Maatvoering bij vermaatschappelijking. Van missie-statement tot operationeel begrip. Kenniscentrum van Saxion Hogeschool IJsselland.

Klachtenregeling Staatsbosbeheer 2003 (in conceptvorm), Driebergen

KPMG N.V. (2000), Den Haag
Staatsbosbeheer Normkostenaudit en Opdrachtformulering normkostenaudit, Bijlage 1

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (1997), Den Haag
Aansturingsprotocol Staatsbosbeheer

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1999), Den Haag
Basisdocument ten behoeve van de relatie Ministerie van LNV – Staatsbosbeheer (middellange termijnafspraken tussen het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer ten aanzien van producten)

Raad van Toezicht Staatsbosbeheer (1998), Reglement taakverdeling tussen Raad van Toezicht en directie Staatsbosbeheer

Raad van Toezicht Staatsbosbeheer(1998), Reglement werkwijze Raad van Toezicht Staatsbosbeheer

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1997), Den Haag
514, Wet van september 1997 tot verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer)

Staatsbosbeheer (1999), Driebergen
Binnenste Buiten, Ondernemingsplan Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer (2000), Driebergen
Normkosten voorstel 2001-2005
(Middelen aan doelen gekoppeld)

Staatsbosbeheer, (2001), Driebergen
Staatsbosbeheer Offerte 2002

Staatsbosbeheer (2002), Driebergen
Spiegels in de natuur, Evaluatie Staatsbosbeheer 1998-2001

Staatsbosbeheer (2002), Driebergen
Jaarverslag Staatsbosbeheer 2001

Staatsbosbeheer (2002), Driebergen
Verslag doelrealisatie 2001

Staatsbosbeheer (2003), Driebergen
Staatsbosbeheer Ondernemingsplan 2003-2006 'Op Groene Gronden'

Staatsbosbeheer (2003), Driebergen
Jaarverslag Staatsbosbeheer 2002

Staatsbosbeheer (2003), Staatsbosbeheer. Een veelzijdige natuurbeheerder. Missie,
visie en ambitie tot 2010/2015

Staatsbosbeheer, Driebergen,
Adviezen van de Raad van Advies van Staatsbosbeheer (2003)

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1996), Den Haag
24 622, Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer (Wet verzelfstandiging
Staatsbosbeheer), p. 1 t/m 33

Tweede Kamer (16 april 1997), Den Haag
Handelingen Tweede Kamer, p. 70-5020 t/m 5059 en 79-5493 t/m 79-5498, 86-6000
t/m 86-6003, 86-6017

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie en organisatie
Ing. F. Boersma	Regiohoofd bij Staatsbosbeheer
Ing. C. Boon	Directeur Algemene Vereniging Inlands Hout
Mr. M. Brabers	Voormalig directeur Staatsbosbeheer
Ir. H.M.P. van den Brandt	Lid Management Team Directie Natuur, Ministerie van LNV
Drs. S. de Bruin	Sectorcoördinator Directie Financieel-Economische Zaken, Ministerie van LNV
Ing. H.A.M. Dielissen	Seniormedewerker bedrijfseconomie Staatsbosbeheer
Mw. mr. F.G. van Diepen-Oost	Leden Raad van Advies van Staatsbosbeheer
drs. S. Parma	
P. Nijhoff	
Drs. P.H. Draaisma	Voormalig Directeur Financieel-Economische Zaken, Ministerie van LNV
Mw. G.H. Faber	Voormalig Staatssecretaris van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Drs. O.O. Gorter	Voorzitter Gelders Particulier Grondbezit
Drs. K. van Herwaarden	KPMG
Drs. N. van Heijst	Voormalig adjunct-directeur Staatsbosbeheer
Drs. F. Hoekstra	Lid van de Ondernemingsraad Staatsbosbeheer
Mw. drs. D. Hogervorst en	Projectleider, respectievelijk medewerker bij
drs. O. Klabbers	Algemene Rekenkamer
Mr. T.H.J. Joustra	Voormalig Secretaris-Generaal Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en lid van de Raad van Toezicht Staatsbosbeheer
Ir. T.R. Klootwijk	Regiohoofd bij Staatsbosbeheer
Ing. R.F. Knol	Lid van de Ondernemingsraad Staatsbosbeheer
Prof.dr. L. Koopmans	Voormalig Lid Raad van Toezicht
H.C. Kromhout	Lid Management Team van de afdeling Belangenbehartiging van de ANWB
P.C. von Meijenfeldt	Directeur De Landschappen
Ir. C.A.C.J. Oomen	Voormalig directeur Dienst Landelijk Gebied
Mr. G.B. Raaphorst	Directeur Natuur, Ministerie van LNV
Ing. K.J. de Ruiter en	Directeur, respectievelijk senior
mw. mr. J. Elsinghorst	beleidsmedewerker directie Groene Ruimte en Recreatie, Ministerie van LNV
W. Schermerhorn	Voormalig voorzitter In Natura
Ir. P. A. van den Tweel	Regiohoofd bij Staatsbosbeheer
Drs. J.H. Veenstra	Hoofd afdeling Control en Services Staatsbosbeheer
Dr. C.P. Veerman	Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Ir. C.J. Vriesman	Directeur Staatsbosbeheer
H. Wiegel	Voorzitter Raad van Toezicht Staatsbosbeheer
Ir. P. Winterman	Hoofd afdeling Personeel, bedrijf en Informatisering Staatsbosbeheer
Dr. H.H.F. Wijffels	Voorzitter Natuurmonumenten

Bijlage 3

Historie en aanleiding tot voorstel wet verzelfstandiging

Bron: Memorie van Toelichting Wet Verzelfstandiging SBB, pag 1 en 2

De geschiedenis van Staatsbosbeheer vindt zijn oorsprong in de maatschappelijke ontwikkelingen in de tweede helft van de vorige eeuw. Een groot deel van de bevolking vond in die tijd haar bestaan in de landbouw. Ten gevolge van de voortdurende bevolkingstoename groeide de behoefte aan landbouwgronden gestaag. Er bestonden in die tijd nog veel woeste gronden die nog niet waren ontgonnen ten behoeve van agrarisch gebruik.

In 1848 werd de Domeinwet ingevoerd en konden de daarvoor in aanmerking komende staatsgronden worden verkocht ten behoeve van ontginning. Daartoe behoorden ook bossen. Het toenmalige Kabinet was van mening dat bosbouw het beste door particulieren kon worden bedreven. Deze verkoop van bossen heeft onder meer ontbossing en versnippering tot gevolg gehad. Veel van de huidige landgoederen stammen uit die tijd, omdat particulieren staatsgronden aankochten als geldbelegging, buitenplaats of jachtterrein. Ter bestrijding van de grote werkloosheid als gevolg van de algemene economische crisis van 1877 werd in verenigingsverband of in maatschappen een aanvang gemaakt met het ontginnen op grote schaal van woeste gronden. Deze verenigingen of maatschappen bestonden voor een groot deel uit boeren die gezamenlijk bos bezaten voor eigen gebruik. Ook werd op "uitgeboerde" en verlaten landbouwgronden begonnen met bebossing.

Het particulier initiatief in de bosbouw bleek evenwel niet goed tot ontwikkeling te komen. Een en ander leidde ertoe dat de bemoeienis van de Staat steeds groter werd en uiteindelijk behoefte ontstond aan een afzonderlijke rijksdienst. Bij koninklijk besluit van 8 januari 1900 werd Staatsbosbeheer ingesteld, destijds nog als dienstonderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

In de daaropvolgende periode heeft Staatsbosbeheer zich primair bezig gehouden met het aankopen van bossen en woeste gronden die voor een belangrijk deel voor bebossing in aanmerking kwamen. Na circa 1950 is Staatsbosbeheer zich meer gaan toeleggen op andere werkzaamheden, zoals het beheren van bos- en natuurgebieden.

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

Begin jaren '60 stond het streven centraal om houtproductie, natuur- en landschapsbehoud en, als nieuwe loot aan het takenpakket, de recreatie op harmonieuze wijze tegen elkaar af te wegen opdat de door Staatsbosbeheer beheerde objecten een veelzijdige functie zouden krijgen. Het regeringsbeleid ter bevordering van de openluchtrecreatie wees deze taak toe aan het toenmalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM), waar ook reeds de verantwoordelijkheid

voor het natuurbehoud was ondergebracht. De organisatie van Staatsbosbeheer kende daardoor een onder het Ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Visserij (later Landbouw en Visserij) ressorterende poot en een poot die onder het Ministerie van - oorspronkelijk - Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen viel (later CRM), een situatie die in 1941 startte en waaraan in 1981 een einde kwam toen Staatsbosbeheer geheel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw en Visserij kwam te vallen, met behoud van het gehele takenpakket. Het Natuurbeleidsplan (1991) ten slotte heeft aan het bestaande pakket de natuurontwikkeling als taak toegevoegd. Staatsbosbeheer heeft daarbij veelal een pioniersfunctie zoals in de Gelderse Poort en de Duursche Waarden.

Bijlage 4

Lijst van gebruikte afkortingen en begrippen

Afkorting	Betekenis
Alterra	Onderzoekinstituut op het gebied van de groene ruimte
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
KPMG	Consultant
NM	Natuurmonumenten
GGO	Groene Gebiedsontwikkelaar
ARK	Algemene Rekenkamer
RvA	Raad van Advies
RvT	Raad van Toezicht
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
OR	Ondernemingsraad
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
SBB	Staatsbosbeheer
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

