

Vergaderjaar 1999–2000

27 045

Toezicht op Staatsbosbeheer

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Kader van het onderzoek	6
1.2	Staatsbosbeheer	6
1.3	Relatie tussen LNV en Staatsbosbeheer	7
1.4	Normen voor toezicht	8
1.5	Opbouw van het rapport	9
2	Toezicht op financiële middelen	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Afspraken	10
2.3	Systeem van normkosten	11
3	Toezicht op taakuitvoering	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Wijze van verantwoorden	13
3.2.1	Verantwoording over prestaties	13
3.2.2	Verantwoording over effecten	15
4	Sturing door het Ministerie van LNV	17
5	Conclusies en aanbevelingen	18
5.1	Conclusies	18
5.2	Aanbevelingen	19
6	Reacties staatssecretaris van LNV en Staatsbosbeheer	20
6.1	Reactie staatssecretaris van LNV	20
6.2	Reactie directeur Staatsbosbeheer	21
7	Nawoord Rekenkamer	22
Bijlage 1	Sturingsrelatie	24
Bijlage 2	Toelichting normen voor toezicht op RWT's	28
Bijlage 3	Documenten en begrippen	30
Bijlage 4	Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	31

SAMENVATTING

Staatsbosbeheer, van oudsher een dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), is in 1998 verzelfstandigd. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Ministerie van LNV in de nieuwe situatie het toezicht op Staatsbosbeheer, waarvoor in de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer eisen zijn geformuleerd, deugdelijk heeft uitgevoerd. Binnen het ministerie is sinds augustus 1998 de staatssecretaris van LNV belast met de portefeuille Natuurbeheer.¹ al stond de vraag of gesproken kan worden van een «sluitend toezicht». Kenmerken daarvan zijn dat de sturing door de toezichthouder en de verantwoording door de verzelfstandigde organisatie naadloos op elkaar aansluiten en dat de minister als toezichthouder duidelijk bepaalt welke verantwoordingsinformatie geleverd moet worden, dat hij deze verantwoordingsstukken daadwerkelijk beoordeelt en dat hij zonodig bijstuurt.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat Staatsbosbeheer weliswaar de verantwoordingsdocumenten levert die de minister vraagt, maar dat de minister desondanks nauwelijks inzicht heeft in de prestaties en in de besteding van financiële middelen door Staatsbosbeheer. Dit komt doordat de minister op een aantal onderdelen heeft verzuimd om gerichte afspraken te maken over de financiële en inhoudelijke verantwoording.

De opzet en de inhoud van de verantwoording van Staatsbosbeheer over de taakuitvoering en de financiële middelen, sluiten niet aan bij de opdrachtverlening in het jaarcontract tussen het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer.

De inhoudelijke verantwoording zelf vertoont ook tekortkomingen. Zij heeft namelijk vooral betrekking op de effecten van het beheer, en niet op de geleverde prestaties. De verantwoording geeft bovendien beleidsmatig weinig inzicht in de stand van zaken in concrete natuurgebieden, terwijl de minister op grond van internationale verdragen dit inzicht wel dient te hebben.

Het gevolg van de genoemde tekortkomingen is dat er geen sprake is van een sluitend toezicht. De minister kan zich daardoor geen integraal oordeel vormen over het functioneren van Staatsbosbeheer. Dientengevolge is de minister zelf ook niet in staat om deze informatie in samenhang aan de Staten-Generaal te geven.

De Rekenkamer heeft de minister van LNV een aantal aanbevelingen gedaan om het toezicht op en de sturing van Staatsbosbeheer te verbeteren.

Reactie staatssecretaris van LNV en directeur Staatsbosbeheer

De staatssecretaris van LNV heeft in haar reactie op het onderzoek meegedeeld dat de Rekenkamer naar haar oordeel ten onrechte stelt dat de minister heeft verzuimd om bepaalde zaken te regelen. Er is volgens de bewindsvrouw geen sprake van verzuim, maar van een bewuste keuze om de toezichtsrelatie als een groeipad te zien. Ook vindt zij het nog te vroeg om nadere richtlijnen te stellen.

De staatssecretaris meldt voorts dat de accountant van Staatsbosbeheer inmiddels opdracht heeft gekregen om de controle op een aantal wezenlijke punten uit te breiden, in overeenstemming met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Voor de aanpassing van het contract, de verbetering van interne organisatie en de informatieverzameling over

¹ Omdat in de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer alleen de minister van LNV wordt genoemd, wordt in het vervolg consequent de aanduiding «minister» gebruikt, ook daar waar de staatssecretaris van LNV is bedoeld.

internationaal aangewezen gebieden heeft de staatssecretaris echter geen concrete toezeggingen gedaan. Naar het oordeel van de Rekenkamer zou de staatssecretaris dit alsnog dienen te doen.

Staatsbosbeheer heeft in zijn reactie laten weten van mening te zijn dat de Rekenkamer van andere uitgangspunten is uitgegaan dan de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer. De Rekenkamer heeft hierop in haar nawoord aangegeven dat zij heeft onderzocht of in de huidige situatie sprake is van een sluitend toezicht op Staatsbosbeheer door de minister. Dat de minister een sturingsarrangement is aangegaan waarbij sturing op prestaties centraal staat, doet daar in essentie niets aan af. De Rekenkamer vraagt in haar nawoord nogmaals aandacht voor haar oordeel dat uiteindelijk de ministeriële verantwoordelijkheid over de rechtmatigheid, financieel beheer en doelmatigheid van een rechtspersoon met een wettelijke taak, in dit geval Staatsbosbeheer, ten volle blijft bestaan.

1 INLEIDING

1.1 Kader van het onderzoek

In de periode oktober 1998 tot en met september 1999 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) toezicht houdt op Staatsbosbeheer en deze organisatie aanstuurt. Binnen het ministerie is sinds augustus 1998 de staatssecretaris van LNV belast met de portefeuille Natuurbeheer. Omdat in de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer alleen de minister van LNV wordt genoemd, wordt in het vervolg consequent de aanduiding «minister» gebruikt, ook daar waar de staatssecretaris van LNV is bedoeld.

Doel van het onderzoek was het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de minister van LNV en Staatsbosbeheer.

Het onderzoek vond plaats in het kader van een groter onderzoek naar het inzicht dat ministers hebben in de recht- en doelmatigheid van de onder hen vallende rechtspersonen met een wettelijke taak, die voor hun taak geheel of gedeeltelijk gefinancierd worden uit publieke middelen (RWTs).² Hierover zal de Rekenkamer stelselmatig en in een rijksbreed verband rapporteren. Staatsbosbeheer is sinds 1 januari 1998 een zelfstandig bestuursorgaan³ én een RWT. De taken van de organisatie liggen vast in de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Tot 1998 vormde Staatsbosbeheer een dienst van het Ministerie van LNV.

Bij de beslissing om het onderzoek te verrichten speelde mee dat de Rekenkamer in het kader van eerder onderzoek in 1999 al problemen constateerde met het toezicht op en de sturing van het natuurbeleid door het Ministerie van LNV. Dit ging over natuurgebieden waarvoor internationale verplichtingen waren aangegaan.

Eerder Rekenkameronderzoek

De Rekenkamer heeft in haar rapport *Naleving internationale afspraken over wetlands* (1999) vastgesteld dat het zeer moeilijk was om van de verantwoordelijke LNV-directie (Natuurbeheer) informatie te krijgen over het beheer van concrete natuurgebieden. Zo kon het ministerie geen schatting geven van het financiële belang dat gemoed was met het beheer van de geselecteerde wetlands. Hiervoor zou het ministerie «dossieronderzoek bij de beherende organisaties moeten doen». Dit werd niet uitvoerbaar geacht.⁴

1.2 Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is met een areaal van ongeveer 220 000 hectare de grootste natuurbeheerder van Nederland. Eén van de (wettelijke) hoofddoelstellingen van Staatsbosbeheer is het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van bos-, natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden in de terreinen van Staatsbosbeheer. Behalve bij het beheer van bestaande natuurgebieden die behoren tot de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is Staatsbosbeheer ook betrokken bij de inrichting van nieuwe gebieden en de advisering daarover. Een andere doelstelling van Staatsbosbeheer is het leveren van een bijdrage aan de productie van milieuvriendelijke en vernieuwbare grondstoffen zoals hout. Ten slotte behoort het tot de doelstellingen van Staatsbosbeheer om de openlucht-recreatie met daaraan gekoppeld natuureducatie en voorlichting te bevorderen. Het gaat vooral om zogenoemde extensieve recreatie in natuurgebieden, zoals wandelen, fietsen of (kano)varen.

² Definiëring van RWT gebaseerd op artikel 59 Comptabiliteitswet.

³ Staatsbosbeheer is een zelfstandig bestuursorgaan op grond van de bijlage als bedoeld in het artikel 1, onder a en 1 onder b van het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen WOB en Wno (28-05-1998, Stbl.340). Onder een «zelfstandig bestuursorgaan» wordt in de Aanwijzingsbesluit verstaan: «bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege.»

⁴ «Naleving internationale afspraken over wetlands», Tweede Kamer 1998–1999, 26 490, nrs. 1 en 2, p. 5.

De recente verzelfstandiging van Staatsbosbeheer was vooral bedoeld om een beter product te kunnen leveren tegen voor de overheid lagere kosten.⁵ Ook zou het inkomstengenerend vermogen door verzelfstandiging kunnen worden versterkt, hetgeen de mogelijkheid van een verminderde bijdrage van de Staat zou inhouden. Verder paste de verzelfstandiging in de verdere stroomlijning van het Ministerie van LNV, waarbij de scheiding van beleid en uitvoering en verbetering van de sturingsrelatie centraal staan. Ten slotte werd met de verzelfstandiging beoogd dat Staatsbosbeheer meer dan in voorliggende periode rekening zou gaan houden met – en zou gaan inspelen op – de maatschappelijke vraag en de wensen van het publiek, de zogenoemde vermaatschappelijking van Staatsbosbeheer.⁶

De relatie tussen het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer kende in 1998 een financieel belang van f 149 miljoen gulden aan uitgaven.⁷ Daarnaast worden jaarlijks gronden in eigendom en beheer aan Staatsbosbeheer overgedragen voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (circa f 130 miljoen per jaar).

1.3 Relatie tussen LNV en Staatsbosbeheer

Het wettelijk kader van de sturings- en toezichtsrelatie van het Ministerie van LNV met Staatsbosbeheer is neergelegd in de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer. Dit kader is nader uitgewerkt in het zogenoemde «aansturingsprotocol». Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen een «horizontale» en een «verticale» relatie.

In de horizontale relatie gaat het om *wat* er aan taken gedaan wordt. De minister is de opdrachtgever en Staatsbosbeheer de opdrachtnemer. De minister stuurt op prestaties (output) en Staatsbosbeheer ontvangt hiervoor een prestatiebeloning.

In de verticale relatie gaat het, volgens het aansturingsprotocol, om het (bestuurlijk-organisatorische) toezicht van het ministerie op Staatsbosbeheer. De verhouding wordt hier gekenschetst als die van een bedrijf (Staatsbosbeheer) met de minister van LNV als enig aandeelhouder.

Taakverdeling binnen het departement

De coördinerende rol in de horizontale relatie met Staatsbosbeheer is in handen gegeven van de directie Natuurbeheer, die binnen het Ministerie van LNV verantwoordelijk is voor de inhoudelijke kant van het natuurbeleid.

De belangrijkste documenten in deze horizontale sturings- en verantwoordingsrelatie zijn het basisdocument (meerjarig), de offerte en het contract (jaarlijks), en de prestatieverantwoording (jaarlijks).

Voor de verticale relatie met Staatsbosbeheer is binnen het Ministerie van LNV de Centrale Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) verantwoordelijk. De belangrijkste documenten zijn hier: het ondernemingsplan (meerjarig), de jaarplanbegroting, het jaarverslag en het financieel verslag. Deze worden in bijlage 1 uitgebreider besproken.

Rol Raad van Toezicht

Op grond van de verzelfstandigingswet is er voor Staatsbosbeheer een Raad van Toezicht ingesteld. Deze raad ziet toe op de werkzaamheden van de directeur Staatsbosbeheer bij de uitvoering van de taken zoals omschreven in artikel 3 van de verzelfstandigingswet. Hiermee worden de taken bedoeld op het gebied van beheer, aan- en verkopen van goederen en andere door de minister opgedragen taken. De Raad van Toezicht

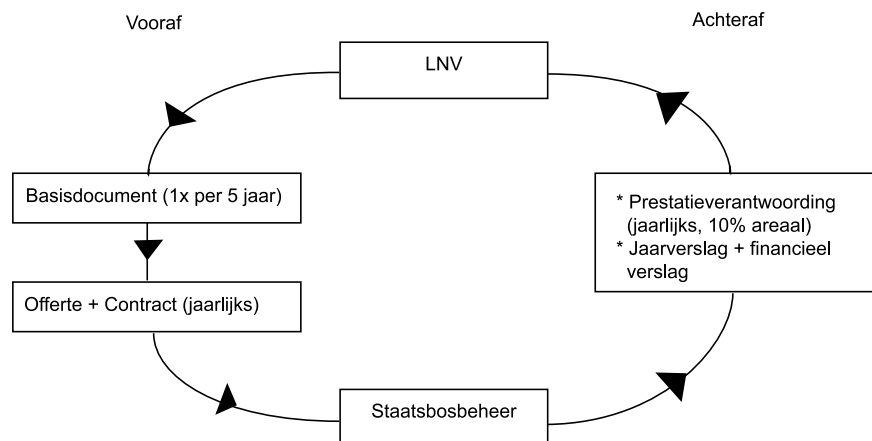
⁵ Memorie van Toelichting bij de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, Tweede Kamer 1995–1996, 24 622, nr. 3, p. 9–12.

⁶ Memorie van Toelichting bij de verzelfstandigingswet, Tweede Kamer 1995–1996, 24 622, nr. 3, p. 10.

⁷ Financiële verantwoording Ministerie van LNV over het begrotingsjaar 1998, Tweede Kamer, 1998–1999, 26 541, nr. 24, p. 59 en 60. De inkomsten van Staatsbosbeheer betreffen voornamelijk de inkomsten uit de verkoop van hout.

verleent goedkeuring aan het jaarplan en de begroting. Voorts stelt de Raad van Toezicht het ondernemingsplan en het jaarverslag vast. Onderstaand schema toont de stroom van de belangrijkste documenten in het kader van de sturing en verantwoording tussen het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer. Het betreft documenten uit zowel de horizontale als de verticale aansturingsrelatie.

Figuur 2: wederzijdse afspraken en informatie, onderscheiden naar tijdstip (vooraf of na afloop van een jaar).



1.4 Normen voor toezicht

Wat verstaat de Rekenkamer onder toezicht op RWTs en aan welke eisen dient dat toezicht te voldoen?⁸

Toezicht

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan te stellen eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. In deze definitie gaat het vooral om de volgende elementen:

1. *informatieverzameling*: het vaststellen van de stand van zaken;
2. *oordeelsvorming*: het op basis van de verkregen informatie vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen wordt voldaan;
3. *interventies*: het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen.

Gesloten toezichtsketen

Toezicht staat niet op zichzelf. Het maakt deel uit van een groter geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties, niet alleen tussen de minister en de RWT, maar ook tussen de minister en de Staten-Generaal. Wil er een goed toezichtsproduct geleverd kunnen worden, dan mogen in de toezichtsketen geen elementen ontbreken en zullen verantwoordelijkheden duidelijk geregeld moeten zijn. Tevens zullen de verschillende elementen (sturing, verantwoording en bijsturing) in de toezichtsketen goed op elkaar moeten zijn afgestemd. Zowel de verantwoording als de bijsturing moeten betrekking hebben op de gestelde eisen.

⁸ Zie voor een uitvoeriger uiteenzetting hierover het Rekenkamerrapport «Toezicht op publieke taken» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 956, nrs. 1–2).

In bijlage 2 wordt nader op de gehanteerde normatiek ingegaan.

1.5 Opbouw van het rapport

De Rekenkamer heeft het toezicht op Staatsbosbeheer door de minister van LNV beoordeeld. Het onderzoek was uitdrukkelijk niet gericht op de wijze waarop Staatsbosbeheer zijn taken bij natuur- en recreatiebeheer in de praktijk uitvoert.

Bij de beoordeling van het toezicht is uitgegaan van de algemene normen die de Rekenkamer voor toezicht heeft gesteld, zoals hiervoor is aangegeven. Er is met name getoetst op kwaliteit van het toezichtsproduct en de toezichtsketen.

Hoofdstuk 2 bespreekt het toezicht op de besteding van de financiële middelen. Het gaat hierbij meer in het bijzonder om het inzicht in de rechtmatigheid en controleerbaarheid van inning, beheer en besteding van financiële middelen. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 het toezicht op de taakuitvoering aan de orde. In beide hoofdstukken wordt tevens ingegaan op de toezichtsketen.

Hoofdstuk 4 behandelt de organisatie van de sturing door het ministerie zelf. Hoofdstuk 5 ten slotte, bevat de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Rekenkamer heeft haar rapport op 7 februari 2000 voor commentaar gezonden aan de staatssecretaris van LNV en de directeur Staatsbosbeheer. Beider reacties zijn in hoofdstuk 6 opgenomen. Hoofdstuk 7 bevat het nawoord van de Rekenkamer.

2 TOEZICHT OP FINANCIËLE MIDDELEN

2.1 Inleiding

De Rekenkamer stelt als norm dat de minister een redelijke mate van zekerheid heeft dat bij de organisatie waarop hij toezicht houdt de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen geschiedt op een rechtmatige en doelmatige wijze. Ook dient sprake te zijn van ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

De minister wordt geacht jaarlijks verslag te doen van zijn toezichtsbevindingen en oordelen. In de toezichtverslagen dient de minister zijn oordelen over de taakuitvoering en over de besteding te integreren. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of de minister over de juiste informatie beschikt om, wat de financiële middelen betreft, aan deze normen te voldoen. Tevens wordt besproken of de verantwoording van Staatsbosbeheer overeenkomt met de opdracht van de minister.

2.2 Afspraken

Op grond van de verzelfstandigingswet dient Staatsbosbeheer op overeengekomen tijden verantwoordingsdocumenten op te stellen, zoals een ondernemingsplan (elke vier jaar), een jaarplan/begroting, een jaarverslag en een financieel verslag (jaarlijks). De wet stelt eisen aan deze documenten. Zo dient het financieel verslag voorzien te zijn van een accountantsverklaring over de getrouwheid en de rechtmatigheid. Daarnaast vereist het financieel verslag de goedkeuring van de minister. De eisen die aan de verantwoording worden gesteld, sluiten aan bij algemene wettelijke vereisten aan de financiële verantwoording door bedrijven en instellingen, zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. Ook de minister zelf heeft de mogelijkheid om eisen te stellen aan de inhoud van de verantwoordingsdocumenten. Bovendien kan hij regels stellen omtrent de aandachtspunten van de accountantscontrole.

Bij de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is vastgelegd dat de minister de accountant aanwijst die het financieel verslag beoordeelt. De minister van LNV heeft zijn departementale accountant als zodanig aangewezen. Indien een externe accountant met de controle zou worden belast, zou de minister de departementale accountantsdienst kunnen vragen een review uit te voeren.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat er in opzet een voorziening is voor de (inrichting van) verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding van de financiële middelen. Hierbij worden echter de volgende kanttekeningen geplaatst.

- Van de mogelijkheid om nadere regels op te stellen voor de accountantscontrole heeft de minister géén gebruikgemaakt. Hij heeft de accountant niet gevraagd een oordeel te geven over de vraag of de uitgaven van Staatsbosbeheer in overeenstemming zijn met het contract.
- De minister heeft geen inrichtingseisen gesteld aan de financiële verantwoording door Staatsbosbeheer. Dit heeft ertoe geleid dat de opzet van financiële verantwoording over 1998 niet was toegesneden op het contract tussen het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer. Er ontbrak informatie over de daadwerkelijke omvang van het beheerde areaal en daardoor ook over het financiële belang dat daarmee was gemoeid. In de overige verantwoordingsdocumenten was deze informatie overigens evenmin opgenomen.
- In het contract is vastgelegd welk beheer Staatsbosbeheer jaarlijks

gaat uitvoeren en hoeveel de minister hiervoor betaalt (zie ook het overzicht hieronder). In het contract wordt gesproken van drie soorten activiteiten:

- directe en indirecte natuurbeheeractiviteiten
- directe en indirecte recreatieactiviteiten;
- andere diensten, zoals advisering, voorlichting en bemiddeling.

Er zijn voor deze activiteiten echter géén afspraken gemaakt over een prestatieverklaring op jaarbasis.

Overzicht financieel belang van de taken van Staatsbosbeheer zoals opgenomen in het contract 1998

	Bedragen in miljoenen gulden
I Directe productiekosten (beheer)	
- Natuur, bos en landschap	30,4
- Recreatie	20,3
- Doeltype onafhankelijke kosten (onder andere waterschapslasten)	22,3
- Overige producten (onder andere ondersteuning rijksbeleid, beheersinnovatie, natuur- en milieueducatie)	11,5
II Indirecte productiekosten (onder andere interne sturing en externe belangenbehartiging)	48
III (Doelstellingsonafhankelijke) inkomsten	- 9.6
Saldo exclusief beheerskosten geschatte areaaltoename	122,5

Uit de gesprekken met het ministerie en met Staatsbosbeheer is naar voren gekomen dat de aanvullende afspraken over prestatieverantwoording op jaarbasis niet zijn gemaakt omdat deze niet zouden passen binnen een sturingsmodel waarbij alleen gestuurd wordt op resultaten op de lange termijn (tien jaar). Om die reden was gekozen voor een gescheiden verantwoording over de financiële middelen, die niet direct is gerelateerd aan de taakuitvoering.

Volgens de Rekenkamer laat dit onverlet dat de minister zich jaarlijks een oordeel dient te vormen over de financiële verantwoording van Staatsbosbeheer, waarbij een directe relatie gelegd moet worden met het contract. Bovendien is een termijn van tien jaar een te lange termijn om nog te kunnen bijsturen. Dit vereist derhalve een jaarlijkse verantwoording waarbij de verantwoording over de middelen naadloos aansluit op de verantwoording over de taakuitvoering (zie eveneens hoofdstuk 3).

2.3 Systeem van normkosten

Eens per vijf jaar spreekt de minister met Staatsbosbeheer af wat de prijzen (de zogenoemde normkosten) zullen zijn voor het te voeren beheer voor natuur- en recreatiegebieden. Het gaat daarbij om de vergoeding van de kosten van het beheer dat past bij het geplande natuurdoeltype. De hoogte van de normkosten varieert aanzienlijk per doeltype.

Overzicht hoogste, laagste en gemiddeld normbedrag ex offerte 1998

Natuurdoeltypebeheer	kosten per hectare in gulden
Nagenoeg natuurlijke eenheid (doeltype 1)	79
Moerashooiland (doeltype 8)	2 706
Gemiddeld normbedrag	158

Het ministerie heeft met Staatsbosbeheer bij de verzelfstandiging afgesproken dat het vaststellen van de normkosten in goed overleg dient te gebeuren. Voor dat overleg doet Staatsbosbeheer voorstellen. Een onafhankelijke (externe) audit op de voorgestelde normkosten gaat, volgens het sturingsprotocol, vooraf aan de vaststelling daarvan door de minister. Daarbij wordt een analyse van de efficiency van de organisatie gemaakt.

De externe audit is gericht op twee elementen:

1. de vraag of activiteiten noodzakelijk zijn om het overeengekomen doel te bereiken;
2. de vraag of de prijs voor de overeengekomen activiteiten juist is.

Indien de minister dat wenst kan hij een nadere opdracht verstrekken aan een deskundige. De eerste audit zal plaatsvinden voor juli 2000.⁹

In de onderzoeksperiode had er nog geen externe audit plaatsgevonden en waren de normbedragen gebaseerd op ervaringscijfers van Staatsbosbeheer zelf.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de minister Staatsbosbeheer niet heeft gevraagd inzicht te geven in de werkelijk gemaakte kosten. Uit gesprekken bleek dat het ministerie én Staatsbosbeheer van mening waren dat informatie over de werkelijk gemaakte kosten per doeltype niet paste binnen de sturingsrelatie.

Staatsbosbeheer gaf aan dat zij als organisatie garant staat voor het realiseren van de doelen op lange termijn. Staatsbosbeheer is van mening dat deze doelen realistisch zijn en rekening houden met de omstandigheden in de gebieden, inclusief interne en externe invloeden (zoals bijvoorbeeld milieuumstandigheden, beginsituatie van het ecosysteem en omvang van de habitat).

De Rekenkamer is van oordeel dat de werkelijke kosten ten minste bij het vaststellen van de nieuwe normkosten bekend dienen te zijn, en dat deze informatie betrokken dient te worden bij de externe audit. Bovendien acht zij het van belang dat het ministerie erop kan vertrouwen dat er een betrouwbare administratie van de werkelijk gemaakte kosten plaatsvindt. Bij de accountantscontrole zou een oordeel gevraagd moeten worden over de systematiek van de toerekening van de uitgaven aan de doeltypen, zodat zekerheid ontstaat over de juistheid van de geadministreerde kosten. Het ministerie dient een oordeel te geven over de wijze waarop de kosten aan de te onderscheiden doeltypen worden toegerekend.

Naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek heeft het ministerie al op enkele punten het initiatief genomen ter verbetering van de informatievoorziening ten behoeve van het toezicht. Het ministerie heeft Staatsbosbeheer op ambtelijk niveau schriftelijk medegedeeld dat zij voornemens is de accountant een aantal aandachtspunten mee te geven bij toekomstige controles.¹⁰ De accountant zal worden verzocht:

- met ingang van 1999 een verklaring af te geven over de in werkelijkheid beheerde hoeveelheden hectares en andere producten;
- jaarlijks te beoordelen of Staatsbosbeheer beschikt over inzicht in de gerealiseerde kosten en of deze cijfers betrouwbaar zijn;
- jaarlijks een uitspraak te doen over de juiste toepassing van de toedelingssystematiek verband houdend met de indirecte kosten.

⁹ Aansturingsprotocol, artikel 8.

¹⁰ Brief van de directeur FEZ aan de directeur Staatsbosbeheer, d.d. 29 november 1999.

3 TOEZICHT OP TAAKUITVOERING

3.1 Inleiding

De Rekenkamer stelt als norm dat de minister zich op jaarbasis een oordeel dient te vormen over de taakuitvoering van de organisatie waarop hij toezicht houdt. Dit houdt in dat de minister zich een oordeel dient te vormen over de vraag of de verantwoordingsafspraken zijn nagekomen. In het geval van Staatsbosbeheer gaat het dan om verantwoording over zowel prestaties als effecten.

Bovengenoemde norm brengt met zich mee dat de minister van LNV dient te beschikken over de benodigde informatie om zijn toezichtoordeel te kunnen vormen. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of de minister deze informatie inderdaad tot zijn beschikking heeft. Tevens wordt besproken of de verantwoording van Staatsbosbeheer overeenkomt met de opdracht van de minister.

3.2 Wijze van verantwoorden

3.2.1 Verantwoording over prestaties

Het contract met Staatsbosbeheer is naar het oordeel van de Rekenkamer te beschouwen als een concretisering van de taak van Staatsbosbeheer. In het contract wordt vastgelegd welke prestaties jaarlijks worden geleverd voor het realiseren van bepaalde natuur- en recreatiedoeltypen en wat de vergoeding is die Staatsbosbeheer hiervoor ontvangt. Dit contract is gebaseerd op de meerjarige afspraken die het ministerie en Staatsbosbeheer zijn overeengekomen in het basisdocument.

Activiteiten Staatsbosbeheer op het gebied van recreatie en natuurdoeltypen

Recreatie

Staatsbosbeheer richt zich op zogenaamde extensieve recreatie. Dit betekent dat zoveel mogelijk natuurgebieden worden opengesteld voor publiek. Bij activiteiten moet in dit verband gedacht worden aan de aanleg van wandelpaden, kanoroutes enzovoort. Recreatiedoelen worden vooral uitgedrukt in bezoekersaantallen. In het contract met het ministerie zijn tien verschillende recreatiedoeltypen opgenomen.

Natuur

Op nationaal niveau zijn er 132 natuurdoeltypen voor natuurbehoud en natuurontwikkeling gedefinieerd en vastgelegd in het *Handboek Natuurdoeltypen in Nederland*, gekoppeld aan fysisch geografische regio's zoals «rivierengebied» of «duinen». Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties van «natuurlijkheid»:

- ongerepte natuur (komt in Nederland nauwelijks voor);
- geleide natuur (begeleid natuurlijke eenheden);
- traditionele natuur (halfnatuurlijke eenheden);
- gebruiksnatuur (multifunctionele eenheden).

Het te voeren beheer dient afgestemd te worden op het beoogde soort natuur. Voor de 132 natuurdoeltypen zijn de kenmerken, procesparameters (terreincondities en soorten die indicatief zijn) en beheermaatregelen gedefinieerd. Op dit «beheersniveau» verricht Staatsbosbeheer de werkzaamheden. Staatsbosbeheer onderscheidt in de offerte twintig natuurdoeltypen.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er voor het beheer geen afspraak is met Staatsbosbeheer dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over realisatie van de prestaties.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat gesproken wordt over een jaarlijkse prestatieverantwoording, maar dat dit in feite een verantwoording over effecten betreft.

Volgens de Rekenkamer dient onderscheid te worden gemaakt tussen uitgevoerde activiteiten op korte termijn (prestaties op jaarbasis), en realisatie van recreatie- en natuurdoelen op lange termijn (tien jaar). De realisatie van de doelen is naar de mening van de Rekenkamer te beschouwen als het effect van de prestaties, namelijk het door de jaren heen gevoerde beheer. Zij meent dat over beide onderdelen verantwoording afgelegd dient te worden.

Verskil tussen prestaties en effecten in de praktijk (voorbeeld)

Het uitbaggeren van «trekgaten» in het natuurgebied de Weerribben wordt door de Rekenkamer gezien als een prestatie. Deze activiteit is nodig om bepaalde planten en dieren te behouden. De resultaten van deze activiteit op de natuur wordt gezien als een effect (op lange termijn).

De prestatieverantwoording over de «overige producten» vond wel plaats, maar was zeer beperkt. Deels hing dit samen met de globale opdrachtverlening, en deels kwam dit doordat dat Staatsbosbeheer nog geen tijdregistratie hanteert voor de uitvoering van de overige producten. Het gevolg is dat achteraf geen volledige en betrouwbare verantwoording kan worden afgelegd over de personele en financiële inzet voor deze categorie van producten.

Omvang van het beheer

Een belangrijk gegeven bij het vaststellen van de jaarlijkse prestaties van Staatsbosbeheer is de omvang van het beheerde areaal.

Uitbreiding areaal

Volgens de planning, op basis waarvan ook het contract is opgesteld, zou in 1998 het areaal van Staatsbosbeheer met 3 750 hectare kunnen worden uitgebreid. In het jaarverslag is door Staatsbosbeheer gerapporteerd dat deze taakstelling niet is gerealiseerd. In 1998 kon slechts 1 529 hectare worden overgedragen aan Staatsbosbeheer. De uitvoering van het verwervingsbeleid is een verantwoordelijkheid van de provincies en de Dienst Landelijk Gebied. Uit de verantwoordingsdocumenten over 1998 (te weten: het financieel verslag, het jaarverslag en de prestatieverantwoording) wordt wel duidelijk waarom de uitbreiding van het areaal tegenviel (hoge grondprijzen en geringe mobiliteit op de agrarische grondmarkt), maar niet duidelijk wordt wat de financiële en beleidsmatige consequentie is van de tegenvallende areaaluitbreiding.

Het bleek niet mogelijk om uit de diverse verantwoordingsstukken op te maken wat precies de omvang (en de toename) van het areaal was aan het begin en het einde van 1998. In bijna ieder document werd een ander getal gehanteerd. De documenten in de sturings- en verantwoordingsketen waren daardoor niet consistent en het beeld dat ontstond was daardoor onbetrouwbaar. Indien het aantal beheershectaren onzeker is, zijn immers de daarop gebaseerde financiële gegevens evenzeer onzeker.

In onderstaand overzicht is de verscheidenheid aan getallen over het beheersareaal van Staatsbosbeheer in 1998 en 1999 weergegeven.

	Stand begin 1998 (in hectaren)	Stand eind 1998 (in hectaren)
Begroting LNV 1998	201 247	
Offerte Staatsbosbeheer 1998	197 347	201 247
Jaarverslag Staatsbosbeheer 1998	220 000	223 000
Financieel Verslag Staatsbosbeheer 1998	220 000	223 000
Financiële verantwoording LNV 1998	201 247	194 952 (natuur) 198 230 (recreatie)
(Intern) Jaarplan Staatsbosbeheer 1999	222 200	226 300
Offerte Staatsbosbeheer 1999	192 042	196 042 (geschat)
Begroting LNV 1999	198 042	

De accountantsdienst (AD) liet de Rekenkamer weten dat de onduidelijkheid over het juiste beheersareaal in belangrijke mate komt doordat dat het informatiesysteem Algemene Terreininformatie nog niet op orde is. De controle op de omvang van het beheersareaal staat niet in de controleopdracht van de AD. Wel had de AD hierover opmerkingen gemaakt in de regionale rapporten van bevindingen. Deze rapporten zijn voor intern gebruik bij Staatsbosbeheer.

Naar aanleiding van dit Rekenkameronderzoek heeft het Ministerie van LNV Staatsbosbeheer op de hoogte gesteld van het voornemen om de accountant te verzoeken om met ingang van 1999 een verklaring af te geven over de betrouwbaarheid van de gerealiseerde hoeveelheden hectares en andere producten¹¹ (zie ook paragraaf 2.3).

3.2.2 Verantwoording over effecten¹²

Omdat natuur zich over het algemeen langzaam ontwikkelt en omdat Staatsbosbeheer een groot areaal in beheer heeft is bij de verzelfstandiging gekozen voor een verantwoording over een deel van het areaal, namelijk circa tien procent van het areaal per jaar. De verantwoording wordt gerelateerd aan doelen die voor de betreffende hectaren tien jaar geleden zijn gesteld en wordt omschreven in aantallen hectaren waar bepaalde natuur- en recreatiedoelen zijn geformuleerd. In onderstaande figuur is de opbouw van de prestatieverantwoording weergegeven.

Voorbeeld op basis van de prestatieverantwoording 1998

	Beoordeeld areaal		Gerealiseerd		Doel dichterbij		Niet gerealiseerd	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Natte heide, hoogveen, natte duinvalleien (doeltype 5)	2164		1928	89	187	9%	49	2
Droge heide, duinen (doeltype 6)	311		301	97	10	3	0	0
Verlandingsvegetaties (doeltype 7)	36		34	94	0	0	2	6

De Rekenkamer is van mening dat de prestatieverantwoording in zijn huidige vorm onvoldoende inzicht biedt in de realisatie (effecten) van het natuur- en recreatiebeleid zoals dat door de minister uiteindelijk wordt beoogd. Uit de bijlage bij de prestatieverantwoording van Staatsbosbeheer over 1998 maakt de Rekenkamer bovendien op dat de verantwoording op de huidige wijze onvoldoende inzicht biedt in de werkelijke stand van zaken binnen de terreinen.¹³

¹¹ Brief van de directeur FEZ aan de directeur Staatsbosbeheer, d.d. 29 november 1999.

¹² Hiermee worden effecten bedoeld zoals de Rekenkamer dit begrip uitlegt, namelijk de toestand in de natuur- en recreatiegebieden na het gevoerde beheer.

¹³ Bijlage bij de Prestatieverantwoording Staatsbosbeheer 1998, technische uitwerking, juni 1999, p. 1: «In de prestatieverantwoording vindt met name verantwoording plaats over de mate waarin eerder beschreven geplande situaties bereikt zijn. Dit zegt dus niets over de voor- of achteruitgang in de terreinen (...). In het geval de geplande situatie wel bereikt is, hoeft dat bovendien nog niet te betekenen dat de natuurwaarden in het terrein optimaal benut zijn. In die gevallen is de planning afgestemd op de reële mogelijkheden ter plaatse. Een negatief oordeel hoeft anderzijds niet te betekenen dat waarden niet of onvoldoende ontwikkeld zijn. Er kan sprake zijn van een (achteraf gezien) te hoog gegrepen doel in de planning. De resultaten kunnen gezien de mogelijkheden het maximaal haalbare zijn.»

De prestatieverantwoording geeft op zichzelf ook geen indicatie van de mate waarin het beheer heeft bijgedragen aan het resultaat. Hierdoor is het in de toekomst moeilijk om de effecten af te zetten tegen het gevoerde beheer.

De concrete natuurgebieden worden in de jaarlijkse prestatieverantwoording niet genoemd. Dit betekent dat niet wordt voorzien in het door de Rekenkamer als noodzakelijk beschouwde inzicht dat op het niveau van natuurterreinen bekend moet zijn in hoeverre de beoogde natuursituatie is bereikt dan wel behouden. Tijdens het onderzoek bleek het ministerie zelfs niet in staat om aan te geven welke natuurgebieden met een internationale status door Staatsbosbeheer werden beheerd.

De Rekenkamer heeft overigens vastgesteld dat er bij Staatsbosbeheer wel aanvullende informatie over de natuurgebieden beschikbaar is.

De langetermijneffecten van het beheer komen aan de orde in de zogenoemde «Interne Kwaliteitsbeoordelingen» die door Staatsbosbeheer zelf worden opgesteld. Deze beoordelingen zijn wél direct gericht op de terreincondities in de natuurgebieden en zijn bedoeld als onderbouwing voor de prestatieverantwoording. Deze rapporten zijn echter zó gedetailleerd, dat zij voor beleidsdoeleinden niet goed bruikbaar zijn. Derhalve ontbreekt een schakel in het systeem van informatievoorziening over de effecten.

Om de informatievoorziening over de effecten van het beheer op orde te krijgen is naar het oordeel van de Rekenkamer een natuurgebiedsgerichte aanpak vereist. Een dergelijke aanpak is te meer nodig omdat (bijna) alle «Staatsbosbeheergebieden» sinds 1999 vallen onder de bescherming van de Europese Vogel- en/of Habitatrichtlijn. Hieruit vloeit voort dat de verantwoordelijke minister dient toe te zien op correcte uitvoering van deze verdragen.¹⁴

¹⁴ Zie het Rekenkamerrapport *Naleving internationale afspraken over wetlands*, Tweede Kamer 1998–1999, 26 490, nrs. 1 en 2. Het betreft hier de naleving van enkele internationale verdragen waarbij Nederland partij is.

4 STURING DOOR HET MINISTERIE VAN LNV

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de interne afstemming binnen het Ministerie van LNV tussen de directies FEZ en Natuurbeheer te wensen over laat. Zo bleek dat er thans niet echt één partij is die verantwoordelijk is en/of zich verantwoordelijk voelt voor de interne coördinatie van de sturing van Staatsbosbeheer vanuit het Ministerie van LNV. Zo is het enkele keren voorgekomen dat door de directie FEZ met Staatsbosbeheer aanvullende verplichtingen werden overeengekomen, zonder de budgethouder (de directie Natuurbeheer) daarin te kennen. Een andere opmerkelijke bevinding was dat de directie Natuurbeheer ten tijde van de afronding van het onderzoek, medio september 1999, zich nog geen oordeel bleek te hebben gevormd over de prestatieverantwoording 1998. Dit is met name opmerkelijk omdat op de derde dinsdag in september de opdrachtverlening voor 2000 plaatsvindt. Het ligt in de rede de beoordeling van de prestatieverantwoording 1998 daarbij te betrekken.

In 1998 was de directie FEZ de budgethouder voor de uitgaven aan Staatsbosbeheer. Besloten werd om met ingang van 1 januari 1999 het budgethouderschap over te dragen aan de directie Natuurbeheer. Dit was in overeenstemming met het door het Ministerie van LNV gehanteerde uitgangspunt dat de opdrachtgevende directie ook verantwoordelijk dient te zijn voor de uitgaven aan de opdrachtnemer. Voor Staatsbosbeheer zou daarmee één aanspreekpunt worden gecreëerd. Bovendien zou met deze oplossing de directie FEZ niet langer belast zijn met zowel de controllerrol als de budgetverantwoordelijkheid, hetgeen speciale organisatorische voorzieningen vraagt. In 1999 is het budgethouderschap om voor de betrokken directies onduidelijke reden door de bestuursraad opnieuw toegewezen aan de directie FEZ.¹⁵ Vanuit de directie FEZ werd kenbaar gemaakt dat pogingen om in diverse overleg organen, waaronder de bestuursraad en het directeurenoverleg, de gebrekkige onderlinge coördinatie ter discussie te stellen zonder gevolg waren gebleven. Door de gekozen scheiding tussen inhoudelijke en financiële sturing en door de organisatorische invulling die het ministerie hieraan heeft gegeven, ontbreekt een integrale benadering van de sturing van Staatsbosbeheer.

De Rekenkamer acht dit ongewenst. Naar haar oordeel is de samenhang in het toezicht op Staatsbosbeheer gediend bij een situatie waarbij de op één plaats de integrale verantwoordelijkheid ligt voor (de coördinatie van) de sturing van Staatsbosbeheer. Het ligt in de rede dat de beleidsmatig verantwoordelijke directie integraal verantwoordelijk is voor zowel de inhoudelijke als de financiële sturing en zonedig de bijstelling. De positie van de directie FEZ als controller van het departement zou naar haar mening worden versteekt, indien deze zelf geen directe verantwoordelijkheid zou behoeven te dragen voor de sturing van Staatsbosbeheer.

¹⁵ De bestuursraad wordt gevormd door de Secretaris-Generaal en de twee Directeuren-Generaal, waarvan er één natuurbeheer in zijn portefeuille heeft.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Algemeen

Staatsbosbeheer levert aan het Ministerie van LNV verantwoordingsdocumenten conform de afspraken met het ministerie. Het ministerie heeft echter verzuimd om op een aantal onderdelen gerichte afspraken te maken over de financiële en inhoudelijke verantwoording. Daardoor ontbreekt het de minister voor een belangrijk deel aan inzicht op het gebied van besteding van middelen en de prestaties en effecten van de activiteiten van Staatsbosbeheer. Dientengevolge is de minister zelf ook niet in staat deze informatie op samenhangende wijze aan de Staten-Generaal te geven.

Toezicht op financiële middelen

De opzet en inhoud van de financiële verantwoording door Staatsbosbeheer sluiten niet aan bij de opdrachtverlening in het jaarlijkse contract. Hierdoor is een goede beoordeling door de minister van LNV van de financiële verantwoording in samenhang met de taakuitvoering niet mogelijk.

De externe audit dient in de toekomst de hoogte van de standaardvergoedingen te bepalen. Volgens de Rekenkamer dienen de werkelijk gemaakte kosten daarbij betrokken te worden. De minister heeft thans geen inzicht in de werkelijk gemaakte kosten en heeft daarover ook geen afspraken gemaakt met Staatsbosbeheer.

De minister heeft eveneens geen inzicht in de door Staatsbosbeheer gehanteerde toerekeningssystematiek van de indirecte kosten naar de normkosten.

Inzicht in de taakuitvoering

In het sturingsmodel is gekozen voor een separate verantwoording over prestaties en effecten en los van de financiële verantwoording. Doordat deze verantwoordingen niet op elkaar aansluiten, is integrale beoordeling van de prestaties, effecten en financiële middelen niet mogelijk.

De verantwoording die de minister van LNV ontvangt van Staatsbosbeheer heeft vooral betrekking op de effecten van het beheer, en niet op de geleverde prestaties. De verantwoording die daarbij wordt gegeven biedt weinig inzicht in de stand van zaken in concrete natuurgebieden, terwijl de minister op grond van internationale verdragen dit inzicht wel dient te hebben.

De verantwoording over de geleverde overige producten is te beperkt om deze voldoende te kunnen beoordelen.

De minister krijgt geen inzicht in de juiste omvang van het beheerde areaal. Hierdoor ontbreekt de basis voor de afrekening met Staatsbosbeheer voor het gevoerde beheer en heeft hij onvoldoende inzicht in de voortgang in de realisatie van het natuurbeleid.

Naar het oordeel van de Rekenkamer zou Staatsbosbeheer zich jaarlijks dienen te verantwoorden over de omvang van het werkelijk beheerde areaal, onderverdeeld naar doeltypen, gerelateerd aan de daarvoor geldende normkosten.

Sturing door het Ministerie van LNV

In de huidige werkwijze ontbreekt een voorziening voor het houden van

integraal toezicht op Staatsbosbeheer. De coördinatie binnen het ministerie liet te wensen over. Naar de mening van de Rekenkamer is het toezicht gediend met een situatie waarbij op één plaats integrale verantwoordelijkheid rust voor zowel het inhoudelijke als het financiële toezicht op Staatsbosbeheer.

Toezichtsketen

Er is in de huidige situatie géén sprake van een sluitende toezichtsketen. De verantwoording over de taakuitvoering en de financiële middelen was onderling niet vergelijkbaar en sloot niet aan bij het contract. Bovendien werd de beoordeling van de taakuitvoering door het ministerie niet tijdig uitgevoerd. Van een integrale beoordeling van de verantwoording van Staatsbosbeheer kon daardoor geen sprake zijn.

5.2 Aanbevelingen

Om het toezicht op Staatsbosbeheer te verbeteren doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. De opzet van de financiële verantwoording en de prestatieverantwoording dienen afgestemd te worden op het contract, zodat beide verantwoordingen vergelijkbaar zijn. Bij het aangaan van nieuwe contracten zouden afspraken daarover geformaliseerd dienen te worden.
2. In de financiële verantwoording en de prestatieverantwoording zou informatie opgenomen dienen te worden over de omvang van het werkelijk beheerde areaal naar doeltype en de «overige producten».
3. De minister dient inzicht te vragen in de kwaliteit van aan de verantwoording ten grondslag liggende informatie, zoals de omvang van het beheerde areaal en de juistheid van de toerekening van indirecte kosten aan producten. Hij zou de accountant om een verklaring kunnen verzoeken.
4. De minister zou zich de zekerheid dienen te verschaffen dat door Staatsbosbeheer de werkelijk gemaakte kosten juist en volledig worden geregistreerd en dat deze informatie wordt betrokken bij de periodiek te houden audit van de normkosten. Hij zou de accountant om een verklaring daarover kunnen verzoeken.
5. De minister dient zich, gelet op zijn internationale verplichtingen, inzicht te verwerven in de stand van zaken in de belangrijkste natuurgebieden die een internationale status hebben (Wetlandsverdrag, Vogelrichtlijn en dergelijke). Tevens zou hij Staatsbosbeheer moeten verzoeken om voortaan integrale informatie te leveren op een wijze die bijdraagt tot beleidsmatig inzicht in de situatie in de betreffende gebieden. De minister zou dienen te bevorderen dat deze beleidsinformatie vergelijkbaar is met de gebiedsinformatie die van andere beheerders/beleidsmakers (Rijkswaterstaat, gemeenten, waterschappen en dergelijke) wordt ontvangen zodat een integraal beeld ontstaat.
6. De minister zou ervoor zorg dienen te dragen dat de interne organisatie van het toezicht van het ministerie op Staatsbosbeheer adequaat is geregeld. Dit betekent dat maatregelen genomen zouden kunnen worden voor het verduidelijken van de onderlinge verantwoordelijkheden en het zorgdragen dat het ministerie jaarlijks tot een integrale beoordeling van de verantwoording van Staatsbosbeheer kan komen.

6 REACTIES STAATSSECRETARIS VAN LNV EN STAATSBOSBEHEER

6.1 Reactie staatssecretaris van LNV

De staatssecretaris heeft met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek van de Rekenkamer.

Onder verwijzing naar de in het rapport genoemde brief van de directeur FEZ van 29 november 1999, schrijft zij dat de accountant van Staatsbosbeheer inmiddels opdracht heeft gekregen om de accountantscontrole uit te breiden, zoals de Rekenkamer heeft aanbevolen. Het verbeteringsgerichte karakter van het onderzoek en de hanteerbaarheid van de aanbevelingen worden daarmee, naar haar oordeel, onderstreept.

De bewindsvrouw is van mening dat de Rekenkamer ten onrechte in het rapport aangeeft dat de minister heeft verzuimd om bepaalde zaken eerder te regelen. Zij vindt dat dit geen recht doet aan de toezichtsrelatie zoals die vanaf 1998 geldt. Volgens haar was het de bedoeling om in gezamenlijkheid met Staatsbosbeheer vorm te geven aan het aansturingen toezichtsarrangement. Er is naar haar oordeel derhalve geen sprake van een verzuim, maar van een bewuste keuze om de toezichtsrelatie als een groeipad te zien, waarbij op basis van praktijkervaringen maatregelen worden getroffen.

De staatssecretaris meldt dat met de mogelijkheid om nadere richtlijnen te stellen terughoudend zal worden omgegaan. Zeker omdat na de recente verzelfstandiging van Staatsbosbeheer nog geen ervaring bestaat met de nieuwe situatie, zouden nadere richtlijnen hun doel voorbij kunnen schieten. Er is immers, zo schrijft de bewindsvrouw, ook een rol weggelegd voor de Raad van Toezicht.

De staatssecretaris vindt het opvallend dat de Rekenkamer bij de advisering over de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 1993 geen opmerkingen heeft gemaakt over de noodzaak tot het onmiddellijk stellen van nadere regels.

De bewindsvrouw schrijft dat in het verleden wel aan de orde is geweest om de sturing door het Ministerie van LNV zowel het inhoudelijke als het financiële toezicht in handen te leggen van de beleidsmatige verantwoordelijke directie. Maar binnen het Ministerie van LNV is in dit geval door de Bestuursraad anders besloten. Het neerleggen van de budgettaire verantwoordelijkheid bij de verantwoordelijke directie zou volgens de staatssecretaris de lijnen, zoals vastgelegd in *LNV op weg naar 2000*, doorkruisen.

Over de gebiedsinformatie schrijft de staatssecretaris dat zij het met de Rekenkamer eens is dat dit soort informatie noodzakelijk is om aan internationale verplichtingen te kunnen voldoen. Op dit moment is de monitoring van flora en fauna nog niet toegesneden op de aangewezen of binnenkort aan te wijzen Vogelrichtlijn-, Habitatrichtlijn- of wetlandgebieden. Nederland zal in de komende jaren tot een aanzienlijke uitbreiding van gebieden met een internationale status overgaan. Gelijkzeitig is ook het bijbehorende monitoringsysteem in ontwikkeling. Mede door de groeiende mogelijkheden van het Geografisch Informatie Systeem mag worden verwacht dat in de nabije toekomst meer gebiedsgerichte informatie beschikbaar zal komen.

Ten aanzien van de interne organisatie van het toezicht merkt de staatssecretaris op dat de taken en rollen binnen het Ministerie van LNV zijn

neergelegd in diverse documenten. Nadere organisatorische maatregelen zijn naar haar oordeel niet nodig. Wel wordt een algemene LNV-toezichtsvisie voorbereid. Desgewenst kan de toekomstvisie gevolgen hebben voor de toezichtsrelatie tussen Staatsbosbeheer en het Ministerie van LNV.

6.2 Reactie directeur Staatsbosbeheer

De directeur Staatsbosbeheer is van mening dat het rapport uitgaat van andere uitgangpunten dan die welke ten grondslag liggen aan de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer en de daaruit voortvloeiende nadere afspraken. In de relatie met het Ministerie van LNV is de realisatie van afgesproken resultaten (in de vorm van doeltypen natuur en recreatie en andere producten) centraal gesteld. In het rapport wordt uitgegaan van een model waarbij meer het verrichten van activiteiten centraal staat. Ook wat de bedrijfsvoering betreft is de directeur Staatsbosbeheer van mening dat door de Rekenkamer van andere uitgangpunten werd uitgegaan dan die welke zijn opgenomen in de verzelfstandigingswet. In het rapport is zijn inziens geen erkenning van het feit dat Staatsbosbeheer op afstand is gezet. De minister moet een volledig toezicht blijven houden op de bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer en op de uitvoering van activiteiten van de organisatie in dat kader.

Naar het oordeel van Staatsbosbeheer is het toezicht op gedragen aan een onafhankelijke Raad van Toezicht. In het rapport wordt de indruk gewekt dat desondanks de minister van LNV zich zelfstandig moet overtuigen van de rechtmatigheid en de efficiency van de bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer. Volgens Staatsbosbeheer wordt daarmee een dubbel toezicht geïntroduceerd, wat in strijd is met de bedoelingen van de wetgever in dit opzicht.

Staatsbosbeheer onderschrijft de kritiek op het feitelijk functioneren van het systeem in 1998 grotendeels. Daarbij tekent de directeur Staatsbosbeheer aan dat deze kritiek dient te worden afgezet tegen het feit dat 1998 het eerste jaar van de verzelfstandiging was.

7 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer waardeert het dat de accountantscontrole is uitgebreid conform de aanbevelingen van de Rekenkamer. Dit resulteert er onder andere in dat met ingang van 1999 een accountantscontrole wordt afgegeven over de omvang van de werkelijk beheerde hectaren en overige producten.

Ook is de Rekenkamer verheugd over het feit dat de staatssecretaris onderschrijft dat gebiedsgerichte informatie nodig is om aan de internationale verplichtingen te kunnen voldoen, en dat zij aangeeft dat een monitoringsysteem in ontwikkeling is. De Rekenkamer vindt echter dat de staatssecretaris hiervoor een tijdpad dient op te stellen.

De Rekenkamer mist een toezegging van de bewindsvrouw als het gaat om het maken van nadere afspraken met Staatsbosbeheer over de afstemming van de verantwoordingsdocumenten. De rol van de Raad van Toezicht dient hierbij naar het oordeel van de Rekenkamer nader geëxpliciteerd te worden.

Over de opmerking van de staatssecretaris inzake het advies van de Rekenkamer betreffende de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer dient het volgende opgemerkt te worden. De Rekenkamer heeft de minister in 1993, in het kader van artikel 63 Comptabiliteitswet geadviseerd, mede in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid, om in de verzelfstandigingswet Staatsbosbeheer de bevoegdheid voor de minister op te nemen om voor het financieel beheer nadere regels te kunnen stellen. Tevens gaf de Rekenkamer toen aan dat zij zich kon voorstellen dat jaarlijks een formeel contract gesloten zou worden over prestatie en prijs. Het aansturingsprotocol, het basisdocument en de contracten waren op dat moment nog in ontwikkeling, waardoor nog de gelegenheid bestond voor de minister om afspraken te maken over de opdrachtverlening en de (wijze van) verantwoording. De Rekenkamer kon in die fase niet voorzien dat de minister het toezicht zou inrichten zoals dat in 1998 is gebeurd. Wel gaf de Rekenkamer in 1993 al aan dat zij in een latere fase nader onderzoek zou kunnen uitvoeren.

De Rekenkamer acht de reactie van de staatssecretaris over interne afstemming van het toezicht op Staatsbosbeheer onbevredigend. Zij maakt niet inzichtelijk om welke inhoudelijke redenen in dit geval wordt afgezien van integrale aansturing door de beleidsdirectie. De bewindsvrouw geeft evenmin aan hoe zij de interne afstemming bij het toezicht op Staatsbosbeheer denkt te verbeteren. Naar het oordeel van de Rekenkamer dient zij op dit punt evenwel actie te ondernemen.

De directeur Staatsbosbeheer heeft als voornaamste commentaar naar voren gebracht dat hij van mening is dat de Rekenkamer van andere uitgangspunten uitgaat dan de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer, zowel met betrekking tot de taakuitvoering als bedrijfsvoering. De Rekenkamer heeft het toezicht van de minister op Staatsbosbeheer getoetst en heeft onderzocht of in de huidige situatie sprake is van een sluitend toezicht. Dat de minister een sturingsarrangement is aangegaan waarbij sturing op prestaties centraal staat, doet daar in essentie niets aan af. De Rekenkamer is van oordeel dat uiteindelijk de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid, financieel beheer en doelmatigheid van een rechtspersoon met een wettelijke taak, ten volle blijft bestaan.

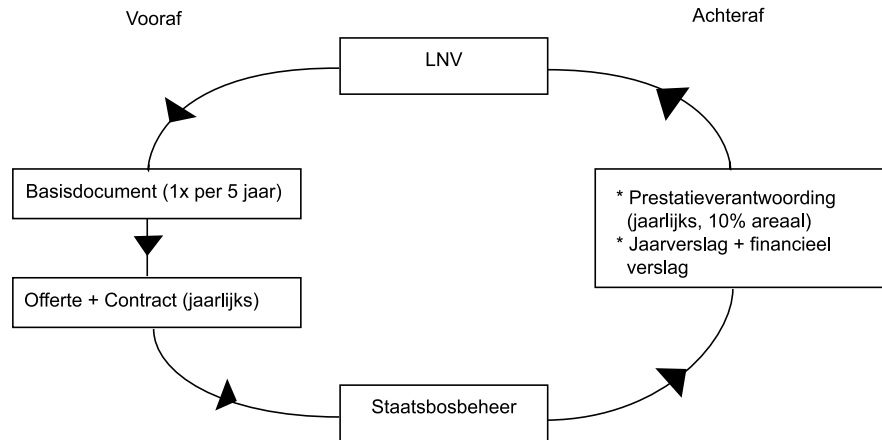
De directeur Staatsbosbeheer memoreert terecht dat 1998 het eerste jaar van de verzelfstandiging was en dat hiermee bij de beoordeling van de

kritiek rekening gehouden dient te worden. De Rekenkamer voegt hieraan toe dat het verzelfstandigingsproces ten opzichte van de oude constellatie heeft geleid tot meer transparantie, waarbij ook tekortkomingen meer zichtbaar zijn. Dit laat uiteraard onverlet dat aan het toezicht op het verzelfstandigde Staatsbosbeheer door de minister de algemeen geldende eisen dienen te worden gesteld.

Sturingsmodel

De sturing van Staatsbosbeheer door het Ministerie van LNV behelst een horizontale relatie en een verticale relatie. Onderstaand schema geeft aan in welke documenten de wederzijdse afspraken en informatie over de taakuitvoering van Staatsbosbeheer vastliggen.

Figuur 2.2: wederzijdse afspraken en informatie, onderscheiden naar tijdstip (vooraf of na afloop van een jaar).



Horizontale relatie

In de horizontale relatie gaat het om afspraken over de door Staatsbosbeheer te leveren prestaties (producten) op het gebied van natuurbeheer en recreatie. Over de te leveren prestaties wordt jaarlijks een contract tussen het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer afgesloten. Het uitgangspunt voor het overleg over het *contract* wordt gevormd door het voor vijf jaar vast te stellen *basisdocument*.

In ruil voor de te leveren prestaties stelt de minister geldmiddelen ter beschikking, waarvan de omvang is gebaseerd op *normkosten* per hectare natuurdoeltype.¹⁶ De minister stelt de normkosten vast.

Daarnaast voorziet het contract in geldmiddelen voor «overige producten» waarvoor geen normkosten worden vastgesteld. Dit betreft diensten en producten in het kader van beheersinnovatie, voorlichting, educatie en beleidsondersteunende activiteiten, waarvan de prijzen jaarlijks onderwerp van overleg zijn tussen ministerie en Staatsbosbeheer. Het ligt in de bedoeling van Staatsbosbeheer om op termijn ook voor producten anders dan het terreinbeheer met normkosten te gaan werken.

Na afloop van elk jaar beoordeelt Staatsbosbeheer in de *prestatieverantwoording 10%* van het beheerde areaal op de realisatie van de doeltypen die tien jaar geleden zijn afgesproken.

Basisdocument

Het basisdocument bevat de productafspraken voor de duur van vijf jaar tussen Staatsbosbeheer en het Ministerie van LNV. Dit document vormt de basis voor de jaarlijkse contractonderhandelingen. Gedurende deze vijfjarige periode worden de afspraken alleen aangepast indien door

¹⁶ Memorie van Toelichting, p. 17, en informatie van de directie FEZ.

tussentijdse wijziging via de beleidskaders de mix van te leveren producten en diensten substantieel verandert.

In het basisdocument zijn opgenomen:

- de beleidskaders op basis waarvan de te leveren mix van producten en diensten wordt bepaald;
- de doeltypencatalogus;
- de geldende normkosten;
- de voorgenomen doeltypenmix voor komende tien jaar (de doelen zijn geformuleerd in doeltypen die de binnen tien jaar te realiseren natuurlijke omstandigheden op een bepaald natuurterrein omschrijven). Om dat te bereiken wordt het benodigde soort beheer (beheersmaatregelen) overeengekomen dat tot die tijd dient te worden gevoerd;
- systematiek prestatie metingen.

Offerte en contract

De directie Natuurbeheer bereidt in overleg met Staatsbosbeheer jaarlijks een offerteaanvraag voor, met inachtneming van hetgeen in het basisdocument is vastgelegd. Staatsbosbeheer stelt vervolgens een offerte op waarin zijn opgenomen: de jaartaken ten behoeve van de doeltypenmix voor de komende tien jaar gekoppeld aan de bijbehorende normkosten, de raming van de beheers- en inrichtingskosten van in het komende jaar te verwerven objecten en de kosten van andere in opdracht van de minister uit te voeren diensten en producten. De offerte kan, eventueel naar aanleiding van overleg, worden aangepast en vormt de basis voor het jaarcontract dat minister en Staatsbosbeheer vervolgens aangaan.

Normkosten

De minister stelt geldmiddelen ter beschikking, waarvan de omvang in beginsel is gebaseerd op door de minister vast te stellen normkosten. Deze normkosten worden in het basisdocument onderscheiden naar normkosten voor doeltypen natuur, bos en landschap en voor het doeltype recreatie.

De normkosten omvatten drie componenten:

- kosten en opbrengsten per doeltype;
- omvormings- en herstellinvesteringen per doeltype;
- algemene kosten in de beheerseenheden.

De hoogte van de normkosten is gebaseerd op de ervaringskennis van Staatsbosbeheer. De normkosten worden jaarlijks aangepast aan de loon- en prijsontwikkelingen. Ook de stand van kennis en techniek kan aanleiding geven voor wijziging van normkosten.

Voor de offerte worden de normkosten verhoogd met een opslag voor indirecte kosten. Deze kosten zijn niet direct toe te rekenen aan een doeltype, en betreffen bijvoorbeeld kosten voor de plancyclus, het personeelsbeheer, het financieel beheer, de facilitaire zaken, de bedrijfsgerichte analyses en de informatievoorziening.

Normkostenaudit

De normkosten worden één keer per vijf jaar getoetst door middel van een onafhankelijke audit. Deze toets heeft nog niet plaatsgevonden. Er is een eerste audit voorzien in 2000. Deze zal gericht zijn op:

- De juistheid van de prijs voor de overeengekomen activiteiten. Hierbij wordt beoordeeld of alle kosten- en opbrengstcomponenten juist en volledig aan de activiteiten worden toegerekend.
- De validiteit van de activiteiten om de overeengekomen doelen te

kunnen realiseren. Hierbij wordt beoordeeld of de uitgevoerde activiteiten noodzakelijk zijn voor het te bereiken doel. De gehanteerde normkosten kunnen aan de hand van de uitkomsten van deze audit veranderen.

De normkostenaudit is voor het Ministerie van LNV een belangrijk instrument om de juistheid van de normkosten te beoordelen. Niet alleen de wijze van toerekening van kosten en opbrengsten aan de (sub)doeltypen kan op deze wijze worden getoetst, ook wordt hiermee inzicht verkregen in de efficiëntie van de werkwijze van Staatsbosbeheer. Dergelijke kennis is voor het ministerie van groot belang om Staatsbosbeheer goed aan te kunnen sturen. Ook is het van belang om de subsidiëring van Staatsbosbeheer te kunnen vergelijken met de subsidiëring van particuliere beheerorganisaties zoals Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen.

Prestatieverantwoording

Jaarlijks stelt Staatsbosbeheer een prestatieverantwoording op waarin voor een oppervlakte van 10% van het beheerde areaal een kwalitatieve beoordeling wordt gegeven van de realisatie van doeltypen die tien jaar eerder zijn overeengekomen.¹⁷ De systematiek van de prestatieverantwoording wordt door Staatsbosbeheer in overeenstemming met de directie Natuurbeheer opgesteld en goedgekeurd door de minister.¹⁸ De prestatieverantwoording bestaat strikt genomen uit een verantwoording van het *effect* van het gevoerde beheer en niet van het beheer zelf. Er wordt geen verantwoording afgelegd over het gevoerde beheer zelf, of over de werkelijke kosten die dat beheer met zich heeft meegebracht.

Verticale relatie

Behalve een horizontale relatie heeft het Ministerie van LNV ook een verticale sturingrelatie met Staatsbosbeheer. In deze relatie heeft de minister bemoeienis met de bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer voor zover die gevolgen kan hebben voor de continuïteit van Staatsbosbeheer.¹⁹

Deze betrokkenheid ligt in het verlengde van de jaarlijkse plannings- en begrotingscyclus en de daarbij behorende verantwoording en jaarrekening,²⁰ kortweg: de jaarplancyclus.

Deze is gebaseerd op het ondernemingsplan, het jaarplan / de begroting, het jaarverslag en het financieel verslag. Op elk van deze elementen wordt hieronder nader ingegaan.

Ondernemingsplan

Staatsbosbeheer stelt eenmaal in de vier jaar een ondernemingsplan op. Dit plan wordt voor advies aan de minister voorgelegd en door de Raad van Toezicht vastgesteld. In het ondernemingsplan wordt de bedrijfsontwikkeling van Staatsbosbeheer op langere termijn vastgelegd. De door de minister geformuleerde beleidskaders dienen als uitgangspunt te worden genomen bij het formuleren van het ondernemingsplan.²¹

Jaarplan en de begroting

Staatsbosbeheer stelt jaarlijks een jaarplan en een begroting op. Deze documenten worden door de Raad van Toezicht goedgekeurd en ze worden voor kennisgeving toegezonden aan de minister van LNV. Zo nodig kan de minister goedkeuring verlangen van de begroting van Staatsbosbeheer.

¹⁷ Offerte 1999, blz. 20, Memorie van Toelichting, p. 19; Aansturingprotocol hfst. 3, artikel 7.

¹⁸ Aansturingprotocol, p.9.

¹⁹ Informatie FEZ/Memorie van Toelichting, p.15. Continuïteit is van groot belang omdat meer dan de helft van de Nederlandse natuurgebieden bij SBB in beheer is, waaronder natuurgebieden van internationaal belang die vallen onder de bescherming van Europese Richtlijnen.

²⁰ Memorie van Toelichting, p.17.

²¹ Wet, art. 19 + Memorie van Toelichting, p.21.

Het jaarplan bevat ten minste op hoofdlijnen een uitwerking van het ondernemingsplan en is tevens de resultante van de jaarlijks tussen de minister en Staatsbosbeheer te maken afspraken. In de jaarbegroting worden de in te zetten financiële middelen gespecificeerd en onderbouwd.²²

Jaarverslag en het financieel verslag

Als sluitstuk van de jaarplancycclus stelt Staatsbosbeheer een jaarverslag en een financieel verslag op. De Raad van Toezicht stelt de beide verslagen vast.

Het jaarverslag omvat een verslag van werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkwijze in het bijzonder. Het jaarverslag dient voor 1 juni van het jaar volgend op het desbetreffende kalenderjaar aan de minister te worden gezonden.

Voor het opstellen van het financieel verslag en de controle daarop is Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Het financieel verslag behoeft de goedkeuring van de minister. Deze kan op grond van de verzelfstandigingswet ook nadere regels stellen over het te voeren financieel beheer en de verantwoording daarover. Het financieel verslag dient vergezeld te gaan van een verklaring omtrent de getrouwheid en een beoordeling van de rechtmatigheid, afgegeven door een registeraccountant. De minister kan regels stellen omtrent aandachtspunten voor de controle.

Het financieel verslag dient vergezeld te gaan van een verklaring omtrent de getrouwheid en een beoordeling van de rechtmatigheid, afgegeven door een registeraccountant. De minister kan op basis van de instellingswet regels stellen omtrent de aandachtspunten voor de controle.

De accountantscontrole wordt door de departementale accountantsdienst uitgevoerd. In dat geval kan de minister de departementale accountantsdienst belasten met een onderzoek naar de controlewerkzaamheden van die accountant.

²² Wet, art. 20 + Memorie van Toelichting, p.21.

Onder «toezicht» verstaat de Rekenkamer het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

De eisen die aan toezicht op RWT's worden gesteld vloeien rechtstreeks voort uit de ministeriële verantwoordelijkheid: de verantwoording die een minister tegenover de Staten-Generaal aflegt voor de uitvoering van een wettelijke of publieke taak en de inning, het beheer en de besteding van de daarmee gemoeide publieke middelen door een RWT. In de Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer is bovendien expliciet opgenomen dat de minister binnen vijf jaar na de inwerkingtreding 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 zal zenden.²³

Ministeriële verantwoordelijkheid valt uiteen in algemene en specifieke ministeriële verantwoordelijkheid. Specifieke ministeriële verantwoordelijkheid verwijst naar de verantwoordelijkheid die de minister heeft ten aanzien van de naleving van hetgeen binnen het wettelijk kader is vastgelegd. Algemene ministeriële verantwoordelijkheid betreft de verantwoordelijkheid voor het wettelijk kader als zodanig en de voorstellen voor eventuele wijziging daarvan.

Voor het nakomen van beide vormen van ministeriële verantwoordelijkheid is toezicht op een RWT belangrijk. Uit het toezicht blijkt namelijk of hetgeen in het wettelijk kader is bepaald daadwerkelijk wordt nageleefd, en indien dit niet het geval is moet bijsturing plaatsvinden. Hiermee maakt de minister dus zijn specifieke ministeriële verantwoordelijkheid waar. Het kan echter voorkomen dat het toezichtsproduct als zodanig ontoereikende informatie oplevert om zich te kunnen verantwoorden ten opzichte van de Staten-Generaal, terwijl de minister door het bestaande wettelijke kader niet in staat is om de benodigde informatie alsnog te verkrijgen. Op dat moment treedt de algemene ministeriële verantwoordelijkheid in werking. De minister zal dan voorstellen moeten doen om het wettelijk kader aan te passen, zodat alsnog het vereiste toezichtsproduct geleverd wordt.

Voor het waarmaken van de specifieke ministeriële verantwoordelijkheid heeft de Rekenkamer de volgende eisen ten aanzien van toezicht gesteld:

- Toezicht moet het juiste product opleveren. Toezicht op een RWT moet leiden tot de redelijke zekerheid dat de RWT de publieke taak naar behoren vervult en rechten doelmatig met de daarmee gemoeide publieke middelen omgaat en dat dit ook ordelijk en controleerbaar gebeurt. Daarbij dient de minister, en eventueel een afzonderlijke toezichthouder, jaarlijks verslag te doen van hun toezichtbevindingen en oordelen over de RWTs waarop toezicht wordt gehouden. Verder dient in de toezichtverslagen de oordelen over de taakuitvoering en over de besteding geïntegreerd te worden.
- De verschillende elementen in de toezichtsketen moeten op elkaar zijn afgestemd en er mogen geen elementen ontbreken. Toezicht moet zijn afgestemd op de sturing: zowel de verantwoording als de bijsturing moeten betrekking hebben op de gestelde eisen.
- De organisatie van het toezicht moet goed geregeld zijn. Dit betekent onder andere dat het toezicht als een afzonderlijke, onafhankelijke functie onderscheiden moet kunnen worden.
- De opzet en uitvoering van het daadwerkelijk toezicht moeten juist zijn.

²³ Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer, artikel 32.

Er moet sprake zijn van een vooraf geformuleerd toezichtbeleid dat voldoende duidelijk en richtinggevend is voor de feitelijke uitvoering van het toezicht op de punten informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.

Basisdocument: zie bijlage 1.

De nota Ecosystemen

De nota *Ecosystemen in Nederland* (1995) geeft de uitwerking van de doelen voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) voor het Natuurbeleidsplan (1990–2018).²⁴

Het Handboek natuurdoeltypen in Nederland

De nota *Handboek natuurdoeltypen in Nederland* beschrijft de «natuurdoeltypen» in Nederland. Deze natuurdoeltypen zijn door Staatsbosbeheer vertaald naar subdoeltypen natuur, bos en landschap. De (sub)doeltypen vormen de basis voor het beheer van haar terreinen. De sturing van Staatsbosbeheer door de directie Natuurbeheer dient plaats te vinden op basis van de doeltypen, met een planningshorizon van tien jaar. Het totaal aantal doeltypen natuur, bos en landschap bedraagt twintig. Het aantal subdoeltypen bedraagt circa zeventig.

De nota Kiezen voor recreatie

In de nota *Kiezen voor recreatie* is een prioritering aangegeven voor de landgebonden recreatievormen op basis van vier categorieën. Als prioritaire gebieden gelden in dit verband die gebieden, welke in de beleidsnota *Openluchtrecreatie 1992–2010, Kiezen voor Recreatie* en het *Structuurschema Groene Ruimte* worden aangeduid als Recreatief Ruimtelijke Structuur, voor zover het landgebonden recreatievormen betreft. Het gaat om recreatief-toeristische gebieden en de Randstad-groenstructuur en het Groene Hart.²⁵

Voor de realisering van de recreatiedoelstellingen maakt Staatsbosbeheer gebruik van tien recreatiedoeltypen. Deze hebben betrekking op landrecreatie (zes), waterrecreatie (één), op verblijfsrecreatie (twee) en op bezoekerscentra (één). De specificatie van deze doeltypen is beschreven in de nota *Een verzelfstandigd Staatsbosbeheer aangestuurd vanuit het Openluchtrecreatiebeleid* (herziene versie 1999).

²⁴ Het gaat hier om de inhoudelijke invulling van de Ecologische Hoofdstructuur waarvoor de directie Natuurbeheer verantwoordelijk is. Voor de ruimtelijke realisering (zoals de verwerving van grond) is de directie Groene Ruimte en Recreatie samen met de provincies en de Dienst Landelijk Gebied verantwoordelijk.

²⁵ Basisdocument, concept d.d. 15-3-1999, pagina 14.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister van LNV
<p><i>Algemeen</i> Staatsbosbeheer verantwoordt zich conform de afspraken met het ministerie. Het ministerie heeft echter op een aantal onderdelen verzuimd om gerichte afspraken te maken over de financiële en inhoudelijke verantwoording. Daardoor ontbreekt het de minister voor een belangrijk deel aan inzicht op het gebied van besteding van middelen en de prestaties en effecten van de activiteiten van Staatsbosbeheer.</p>	<p>De opzet van de financiële verantwoording en de prestatieverantwoording dienen afgestemd te worden op het contract, zodat beide verantwoordingen daarmee vergelijkbaar zijn. Bij het aangaan van nieuwe contracten zouden dergelijke afspraken geformaliseerd dienen te worden.</p>	<p>De staatssecretaris heeft geen toezegging gedaan over in het kader van het contract te maken afspraken over de verantwoording door Staatsbosbeheer.</p>
<p><i>Inzicht in de besteding van middelen</i> De opzet en inhoud van de financiële verantwoording sluiten niet aan bij de opdrachtverlening in het jaarlijkse contract. Hierdoor is de beoordeling van de financiële verantwoording in samenhang met de taakuitvoering door de minister niet goed mogelijk.</p>	<p>De minister zou zich de zekerheid dienen te verschaffen dat door Staatsbosbeheer de werkelijk gemaakte kosten juist en volledig worden geregistreerd en dat deze informatie wordt betrokken bij de periodiek te houden audit van de normkosten. Hij zou de accountant om een verklaring kunnen verzoeken.</p>	<p>De staatssecretaris heeft conform de aanbeveling van de Rekenkamer de accountant verzocht:</p> <ul style="list-style-type: none"> – jaarlijks te beoordelen of Staatsbosbeheer beschikt over inzicht in de gerealiseerde kosten en of deze cijfers betrouwbaar zijn; – jaarlijks een uitspraak te doen over de juiste toepassing van de toedelingssystematiek verband houdend met de indirecte kosten; – met ingang van 1999 een verklaring af te geven over de in werkelijkheid beheerde hoeveelheden hectares en andere producten. De staatssecretaris is niet ingegaan op de aanbeveling om de werkelijke kosten ook te betrekken bij de audit van normkosten.
<p>De externe audit dient in de toekomst de hoogte van de standaardvergoedingen te bepalen. Volgens de Rekenkamer dienen de werkelijk gemaakte kosten daarbij betrokken te worden. De minister had geen inzicht in de werkelijk gemaakte kosten en had daarover ook geen afspraken gemaakt met Staatsbosbeheer.</p>	<p>De minister had geen inzicht in de door Staatsbosbeheer gehanteerde toerekenings-systematiek van de indirecte kosten naar de normkosten.</p>	<p>De staatssecretaris heeft maatregelen genomen conform de aanbeveling door de accountantscontrole op dit punt uit te breiden (zie hierboven).</p>
<p><i>Inzicht in de prestaties en effecten</i> In het sturingsmodel is gekozen voor een gescheiden verantwoording over prestaties en effecten, los van de financiële verantwoording. Doordat beide op verschillende wijze plaatsvinden is integrale beoordeling van de prestaties en effecten niet mogelijk.</p>	<p>De minister dient inzicht te vragen in de kwaliteit van aan de verantwoording ten grondslag liggende informatie, zoals de omvang van het beheerde areaal en de juistheid van de toerekening van indirecte kosten aan producten. Hij zou de accountant om een verklaring kunnen verzoeken.</p>	<p>Zie de eerste aanbeveling uit dit schema.</p> <p>De staatssecretaris is niet expliciet op deze aanbeveling ingegaan.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen minister van LNV
<p>De verantwoording die de minister van Staatsbosbeheer ontvangt heeft vooral betrekking op de effecten van het beheer en niet op de geleverde prestatie. De verantwoording die daarbij wordt gegeven biedt beleidsmatig weinig inzicht in de stand van zaken in concrete natuurgebieden. Dit terwijl de minister op grond van internationale verdragen wel dient te hebben.</p> <p>De verantwoording over de geleverde overige producten is te beperkt om deze voldoende te kunnen beoordelen.</p>	<p>De minister dient zich, gelet op zijn internationale verplichtingen (o.m. vastgelegd in het Wetlandsverdrag en de Vogelrichtlijn), inzicht te verwerven in de stand van zaken in de belangrijkste natuurgebieden die een internationale status hebben. De minister zou inzicht dienen te krijgen in de gebieden met een internationale status die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer. Tevens zou hij zou Staatsbosbeheer dienen te verzoeken om integrale gebiedsgerichte informatie te leveren op de wijze die bijdraagt tot beleidsmatig inzicht in de situatie in de betreffende gebieden. De minister zou dienen te bevorderen dat deze aan Staatsbosbeheer te verzoeken beleidsinformatie vergelijkbaar is met de gebiedsinformatie die van andere beheerders/beleidsmakers wordt ontvangen, zodat een integraal beeld ontstaat.</p>	<p>De staatssecretaris is het eens met de Rekenkamer dat dit soort informatie noodzakelijk is om aan internationale verplichtingen te kunnen voldoen. Zij schreef dat het benodigde monitoringsysteem nog in ontwikkeling is. De staatssecretaris heeft echter geen concreet tijdspad gegeven voor de ontwikkeling van dit monitoringsysteem en zij heeft niet aangegeven hoe zij zal bevorderen dat zij te zijner tijd kan beschikken over adequate informatie. Onduidelijk is daardoor hoe het ministerie richting geeft aan het ontwikkelen van passende beleidsinformatie.</p>
<p>De minister kreeg geen inzicht in de juiste omvang van het beheerde areaal. Hierdoor ontbreekt de basis voor de afrekening met Staatsbosbeheer voor het gevoerde beheer en heeft hij onvoldoende inzicht in de voortgang in de realisatie van het natuurbeleid.</p>	<p>In de financiële verantwoording en de prestatieverantwoording zou informatie opgenomen dienen te worden over de omvang van het beheerde areaal naar doeltype en de «overige producten».</p>	<p>De staatssecretaris heeft de accountant van Staatsbosbeheer opdracht gegeven om met ingang van 1999 een verklaring af te geven over de in werkelijkheid beheerde hoeveelheden hectares en andere producten.</p>
<p><i>Sturing door Ministerie van LNV</i></p> <p>In de huidige werkwijze ontbreekt een integraal toezicht op Staatsbosbeheer en de coördinatie binnen het ministerie liet te wensen over. Volgens de Rekenkamer is de sturing gediend bij een situatie waarbij op één plaats integrale verantwoordelijkheid rust voor zowel het inhoudelijke als de financiële toezicht op Staatsbosbeheer.</p>	<p>De minister zou ervoor zorg dienen te dragen dat de interne organisatie van het toezicht op Staatsbosbeheer door het Ministerie van LNV adequaat is geregeld. Dit betekent dat maatregelen genomen zouden kunnen worden voor het verduidelijken van de onderlinge verantwoordelijkheden en het zorgdragen dat het ministerie jaarlijks tot een integrale beoordeling van de verantwoording van Staatsbosbeheer kan komen.</p>	<p>De staatssecretaris schrijft dat zij van oordeel was dat nadere organisatorische maatregelen naar haar oordeel niet nodig zijn. Zij is verder niet inhoudelijk ingegaan op de gesignaleerde tekortkomingen.</p>
<p><i>Toezichtsketen</i></p> <p>Er was géén sprake was van een sluitende toezichtsketen. De verantwoording over de taakuitvoering en de financiële middelen was niet vergelijkbaar en de beoordeling door het ministerie werd niet altijd tijdig uitgevoerd. Van een integrale beoordeling van de verantwoording van Staatsbosbeheer kon geen sprake zijn.</p>	<p>Zie de eerste aanbeveling uit dit schema.</p>	<p>Zie reactie staatssecretaris bij eerste aanbeveling uit dit schema.</p>