

Het financiële systeem van Staatsbosbeheer

Memo in opdracht van de Provincie Utrecht
voor bestuurssecretaris en ambtelijke klankbordgroep van Stichtse Groenlanden

Mr. Drs. Irma Woestenberg
Drs. Laurens van Heugten
Juli 2024

Inleiding

Dit memo is bedoeld om duidelijkheid te verschaffen in de financiële systematiek die bij Staatsbosbeheer bij de dienstverlening voor SGL wordt toegepast. Het gaat in dit memo over het proces rondom de inzet van Staatsbosbeheer voor SGL in de huidige situatie. Als de dienstverlening wordt ingepast in de producten- en dienstencatalogus en het Terreinbeheermodel verandert het proces.

Bij Staatsbosbeheer zijn drie bedrijfsonderdelen betrokken bij het proces: het bestuur of centrale afdelingen van Staatsbosbeheer (SBB-C), de Provinciale eenheid Utrecht (PeU) en het bureau recreatieschappen van de afdeling Finance en Control (F&C). Bij SGL is er één speler: de bestuurssecretaris.

In de begroting gaat over de **exploitatie**: de inzet voor de reguliere werkzaamheden voor beheer, onderhoud, toezicht, plannen maken en ondersteunende diensten, en ook om vervangings- en uitbreidingsinvesteringen. Nieuwe **investeringen** die niet in de begroting zijn opgenomen worden aan het bestuur voorgelegd.

Exploitatiebegroting

1. Kaders voor de begroting

- De kaders voor de begroting worden opgenomen in de kadernota die wordt vastgesteld door het bestuur van SGL. Daar zit ook de eerste sturingsmogelijkheid voor SGL.
- Uitgangspunt in deze aanlooperperiode is de afspraak over de budgetcap van 3.06 mio (plus indexering).
- De begrotingsvoorbereiding is sterk input gedreven, enerzijds vanwege deze budgetcap, anderzijds omdat gegevens voor een goede resultaatplanning nog niet voorhanden zijn.
- SGL kan vooraf kaders, wensen en prioriteiten meegeven. Bijvoorbeeld de gewenste verdeling van het budget tussen programma A en B. In de aanlooperperiode is deze sturing beperkt.
- SBB/C geeft vooraf de te hanteren UBW-tarieven door.

2. Voorbereiding van de inzet van Staatsbosbeheer

- F&C verzamelt de informatie over het afgelopen jaar
- F&C voert gesprekken met teamleiders van PeU en ondersteunende afdelingen over de inzet van Staatsbosbeheer.
 - o Het startpunt is de raming die Staatsbosbeheer in het voorstel tot samenwerking heeft opgenomen.

- Er wordt vooral voortgeborduurd op de capaciteit die bij de overname beschikbaar is gesteld. Incidenteel wordt ook additionele capaciteit ingezet, met name specialistische kennis van Staatsbosbeheer.
- Er wordt gekeken of de overschrijding van €210.000 op de personele kosten kan worden teruggebracht. Het blijven leveren van de dienstverlening op het niveau van RMN is hierbij een harde randvoorwaarde.
- Er wordt gekeken naar de ontwikkelingen en wensen die teamleiders aangeven.
- Er wordt gekeken naar de uitvoering in de voorafgaande periode (op dit moment nog incrementeel vanwege het ontbreken van input vanuit het Terreinbeheer Model en producten diensten catalogus)
- Waar mogelijk wordt er al gekeken naar de PDC-producten (bijvoorbeeld voor het onderdeel financiële diensten)
- Teamleider F&C doet een voorstel aan de manager van PeU.
 - Over het voortel en over verdelingsvraagstukken wordt overlegd tussen teamleider F&C en manager PeU.
 - De teamleider F&C heeft in dit overleg de onafhankelijke rol om de afspraken met SGL (SOK, vastgestelde bestuurlijke kaders) te bewaken.
- De manager van PeU stelt het voorstel voor de begroting vast.
- Vervolgens vindt het overleg- en besluitvormingsproces bij SGL plaats.

3. Budgettering

- F&C stelt aan de hand van de door het bestuur van SGL vastgestelde begroting binnen de kaders van de SOK de budgetten voor PeU en de ondersteunende afdelingen vast.
- De budgettering is gericht op de ruimte en begrenzing van beschikbare uren per begrotingsproduct.
 - Het budget voor een taak is het bedrag voor personele kosten uit de begroting.
 - Dat wordt omgezet in formatieve ruimte in uren door het bedrag te delen door het UBW-tarief.
- In basis is daarmee het budget per product (en per producerende eenheid) geleverd. PeU detailleert de inzet per product.
- PeU heeft binnen het gebudgetteerde bedrag speelruimte. In principe zou PeU binnen het budget posten kunnen vrijmaken voor inhuur, out-of-pocket kosten, speelruimte voor bijzondere vragen en andere flexibele posten. Maar de speelruimte in het geval van SGL is erg beperkt want:
 - PeU moet de formatie leveren die in de SOK overeengekomen is. Voor SGL is dit een van de weinige manieren om de inzet van Staatsbosbeheer te toetsen.
 - PeU moet zorgen dat de van RMN overgenomen medewerkers productieve uren draaien. Leegloop is voor rekening PeU. PeU geeft aan dat er geen beleid is om leegloop te voorkomen omdat er voldoende werk voor handen is.
 - PeU is verantwoordelijk voor de overschrijding van het bedrag van 3.06 mio. Beperking van de tekorten is voor PeU prioritair.

4. Uitvoering

- Aan de hand van de budgetten stelt PeU per medewerker een ureninstructie op.
 - Basis zijn de centrale richtlijnen van SBB/C
 - Deze worden aangevuld met specifieke instructies vanwege het werk voor SGL
- Aan de hand van de ureninstructie wordt per medewerker enerzijds de verwachte inzet, anderzijds de verantwoording dmv tijdschrijven gekoppeld.
- Medewerkers schrijven tijd in de administratie van PeU. Teamleiders en de controller van PeU controleren de registratie.

- Het valt op dat er veel tijd wordt geschreven op Plannen maken. SBB kan er ook voor kiezen om plannen maken te rekenen tot de producten waarvoor de plannen worden gemaakt. Uit oogpunt van sturing door SBB en verantwoording naar SGL lijkt ons dat relevanter.
- Het overzicht wordt naar F&C gestuurd tbv de jaarproducties van SGL.

5. Beheersing en verantwoording

- Op elk gewenst moment kan F&C een overzicht van de stand van zaken van de uitvoering van de begroting leveren.
- Er is een sturingsoverleg waarin de inzet van Staatsbosbeheer voor SGL wordt besproken en bewaakt. Het sturingsoverleg vindt eenmaal per 4 weken plaats.
 - o Het sturingsoverleg staat onder leiding van de manager PeU
 - o Verder zijn vaanzwezig de teamleider van F&C, de teamleiders van PeU en de accountmanager
 - o De bestuurssecretaris van SGL neemt deel aan dit sturingsoverleg.
- Eenmaal per kwartaal worden planning en realisatie intern systematisch naast elkaar gezet
 - o Bij (dreigende) overschrijding wordt besproken welke maatregelen er worden genomen
- PeU stuurt er op dat de uitvoering van de personele kosten binnen de begroting blijft
 - o Aangezien er reeds een voorcalculatorisch tekort van €210.000 op de begroting rust, leidt dat tot een strikte hantering van het budgetkader.
 - o De kaders zijn soms ook krap vanwege de scherpe schattingen die gemaakt zijn bij het opstellen van het Voorstel tot Samenwerking.
- F&C verantwoordt de inzet naar SGL door middel van kwartaal- en jaarrapportages.
 - o De financiële verantwoording is een zaak van F&C
 - o De verantwoording op de inzet van middelen voor het primaire proces moet vanuit PeU komen.

6. Beïnvloeding door SGL

- SGL beïnvloedt aan de voorkant door vaststelling van de kadernota en de begroting. Gezien de afspraken in de SOK en de gegeven budgettaire ruimte is deze beïnvloeding beperkt.
- Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor de uitvoering. Dat wil zeggen dat Staatsbosbeheer afweegt hoe PeU met de gegeven budgetten het beste tot het afgesproken resultaat kan komen.
- Elke vraag van SGL die niet past in het realiseren van de taak, leidt bij Staatsbosbeheer tot de afweging of het voldoen aan / het beantwoorden van deze vraag binnen de budgettaire ruimte (urenruimte) past. Gezien het strakke en krappe budgetkader dat binnen Staatsbosbeheer geldt, leidt dit tot veel discussies.
 - o SGL verwacht een zekere klantgerichtheid en flexibiliteit van Staatsbosbeheer.
 - o Maar afdelingen zijn gebonden aan hun budgetkader en willen (en mogen van Staatsbosbeheer) niet bijdragen aan vergroting van het tekort van PeU.
- Het feit dat PeU verantwoordelijk is voor het (oplossen van) het tekort van €210.000 leidt niet alleen tot deze discussies, maar ook tot spanningen. PeU heeft namelijk niet alleen het belang van een goede samenwerking met en dienstverlening aan SGL te dienen, maar moet ook een financieel tekort oplossen of zelf opvangen. Deze belangentegenstelling binnen PeU staat een soepele dienstverlening en een ontspannen werkrelatie in de weg. Het zou de samenwerking tussen SGL en Staatsbosbeheer zeer ten goede komen als Staatsbosbeheer het tekort van €210.000 tot en met 2025 op een andere manier opvangt.
- Het verdient sterk de aanbeveling dat Staatsbosbeheer ook in 2025 en na afloop van de transitieperiode een zekere ruimte voor flexibiliteit inbouwt en dat SGL zich realiseert dat specifieke vragen aan een urenorganisatie altijd leidt tot meerkosten (uurtje-factuurkje) of tot discussies over de urenruimte (als er tekorten dreigen bij een budget cap)

7. Onderhoud

- In de begroting zijn ook materiële budgetten opgenomen voor regulier onderhoud en voor groot onderhoud. Bij het regulier onderhoud gaat het om ruim 1 miljoen waar de personele inzet van Staatsbosbeheer nog bovenop komt. Bij het groot onderhoud is er een meerjarenonderhoudsplan, MJOP, waarin jaarlijks een storting wordt opgenomen die groot genoeg is om het onderhoudsplan langjarig uit te kunnen voeren.
- Het voorbereiden en laten uitvoeren van plannen voor groot onderhoud vindt plaats binnen de exploitatiebegroting. Hiervoor zijn uren beschikbaar binnen het product beheer en onderhoud of er wordt geschreven op “plannen maken”. SGL heeft invloed op onderhoudsprojecten door vaststelling van het meerjarenonderhoudsplan en door vaststelling van de begroting.

8 Opbrengsten

- De begroting van de externe opbrengsten vindt zijn basis vanuit (geactualiseerde) overzichten uit eerdere jaren, dit betreft met name huren en pachten, evenementen, vergunningen, ontheffingen en toestemmingen, opbrengsten zwemplas en overige opbrengsten.

Investeringsplan

1. Hoofdlijn

- Investeringsen zowel economisch nut als maatschappelijk nut worden op de balans geactiveerd
- Voor elke investering is een inhoudelijk plan nodig en een krediet.
- Plannen en kredieten voor investeringsprojecten die niet in de vastgestelde begroting zijn opgenomen moeten door het bestuur van SGL worden vastgesteld.
- Voor elke investering heeft Staatsbosbeheer een projectnummer. Op dat nummer wordt de tijd voor het project geschreven en vindt sturing en verantwoording plaats.

2. Voorbereiding en uitvoering investeringen.

- Het voorbereiden van ideeën voor investeringen vindt plaats binnen de exploitatie (product “plannen maken”). Wanneer het bestuur van SGL heeft ingestemd met de investering worden verdere werkzaamheden ten laste van het krediet gebracht.
- De kredieten worden netto verantwoord dus exclusief subsidies en eventuele andere bijdragen.
- Er is geen duidelijk moment gemarkeerd wanneer “plannen maken” voor investeringen overgaat in “werken aan plan voor investering X”. Zowel vanwege goede toerekening van kosten als vanwege beheersing van budgetten is dit wel gewenst. Dit kan worden opgelost door te gaan werken met voorbereidingskredieten: als een globaal idee moet worden uitgewerkt tot een plan is daar (ambtelijke) goedkeuring van SGL voor nodig.
- Er is nog geen duidelijk protocol voor de investeringsfasering. Dit kan worden opgelost door duidelijk af te spreken wanneer er een go-no go moment is voor SGL. Elke investering heeft tenminste 3 beslissingen nodig: voorbereidingskrediet, goedkeuring plan, goedkeuring uitvoeringskrediet door het bestuur. PeU geeft aan dat dit in de PDC kan worden opgelost.
- Investeringsen zijn binnen Staatsbosbeheer een samenspel tussen F&C en PeU.
 - o De voorbereiding van investeringen ligt bij PeU.
 - o Voor uitvoering is toestemming nodig van F&C. Deze afdeling toetst of er bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden en of er een krediet is.
 - o Als dat het geval is, geeft F&C het budget vrij. De uitvoering ligt weer bij PeU.

3. Beheersing en verantwoording

- De uitvoering van investeringen ligt bij projectleiders van PeU. F&C heeft projectcontrollers die de financiële beheersing ondersteunen.
- Projectleiders en projectcontrollers van PeU hebben regelmatig overleg met F&C
- De voortgang komt aan de orde in het Sturingsoverleg.
- De verantwoording aan SGL wordt door F&C opgenomen in de kwartaal- en jaarrapportages.
 - o De financiële verantwoording wordt door F&C gedaan.
 - o De inhoudelijke verantwoording wordt door PeU gedaan.

4. Beïnvloeding door SGL

- SGL heeft in alle fases invloed op de investeringen.
 - o SGL kan Staatsbosbeheer vragen een idee uit te werken.
 - o SGL moet goedkeuring geven aan plannen (verbetersuggestie: akkoord voorbereidingskrediet en bij erg grote investeringen misschien per planfase)
 - o SGL kan zorgen dat de reserves worden aangevuld.
- Wel verdient het aanbeveling het proces rondom investeringen wat strakker te plannen. Mede uit het oogpunt van kostenbeheersing.

Q&A

Enigszins anekdotisch, maar nuttig om vat te krijgen op de materie zijn de volgende vragen en antwoorden.

1. Hoe kan het dat de BOA coördinator evenveel uren op programma A als B schrijft?
Antwoord: Binnen Staatsbosbeheer worden afwegingen gemaakt over de coördinatie van en toezicht op werk. Dat gaat niet langs de lijn van uitvoeringsbudgetten maar van operationele noodzaak.
2. Wat gebeurt er als een medewerker meer dan 1325 uren alleen voor SGL werkt. Krijgen we dan van elk uur toch een rekening?
Antwoord: die 1325 uur is de gemiddelde productiviteit van medewerkers Staatsbosbeheer. De werkelijk productieve uren worden geregistreerd, maar niet afgerekend. Voor SGL geldt een budgetcap, zodat meeruren nooit in rekening worden gebracht.
3. Hoe kan het dat er minder uren voor communicatie worden besteed dan bij RMN?
Antwoord: Bij de overname is de veronderstelling gehanteerd dat voor ondersteunende taken van meet af aan schaalvoordelen konden worden ingeboekt. Dat geldt ook voor communicatie. Daarnaast wordt volgens PeU de communicatie voor plannen en projecten ook regelmatig binnen die codes geadministreerd. Ook is volgens PeU de inzet voor bestuurscommunicatie beperkter geworden voor de grotere afstand tussen bestuur en communicatiemedewerkers
4. Waar zijn de out of pocket bedragen voor Communicatie gebleven die bij de overdracht binnen de 3,06 mio zijn meegekomen?
Antwoord: Bij de overdracht is €89.000 bespaard op materiële kosten. Vermoedelijk is aangenomen dat SGL volledig mee kan liften op de communicatiemiddelen van Staatsbosbeheer.
5. Waar is het inhuurbudget gebleven?
Antwoord: in de raming van Staatsbosbeheer zijn alle benodigde personele kosten vertaald naar uren volgens UBW tarief. Inhuur kan plaatsvinden als er urenruimte is die niet met bezetting wordt ingevuld.