

Advies governance- en beheersstructuur recreatieschappen Noord-Holland

Inhoud

Inleiding, woord vooraf.....	3
1. Context en voorgeschiedenis.....	3
1.1 Organisatie recreatieschappen Noord-Holland en RNH in het kort.....	3
1.2 Afstemming tussen schappen en opdrachtgeverschap RNH.....	4
2. De huidige bestuursopdracht	4
2.1 Aanleiding	4
2.2 Aanpak	5
2.3 Leeswijzer	5
3. Bevindingen op basis van gesprekken en bestuurdersconferentie	5
3.1 Individuele gesprekken	5
3.2 Bestuurdersconferentie	6
4. De samenwerkingsrelatie nader beschouwd; met wie waarop samenwerken?	6
4.1. De verschillende samenwerkingsrelaties nader bezien	6
4.2 Belangrijkste knelpunten in de verschillende samenwerkingsrelaties	7
4.3 Tussenconclusie	8
5. Criteria voor het (kunnen) opstellen van een nieuw samenwerkingsmodel	8
5.1 Inleiding	8
5.2 Belangrijkste criteria voor een nieuw samenwerkingsmodel	8
5.3 Achtergrond belangrijkste criteria voor een nieuw samenwerkingsmodel	9
6. Naar een nieuw samenwerkingsmodel.....	9
6.1 Inleiding	9
6.2 Samenwerkingsmogelijkheden: twee modellen.....	9
7. Analyse samenwerkingsmodellen aan de hand van de criteria	10
7.1 Toetsing	10
8. Ons advies.....	11
Randvoorwaarde: versteviging van het Voorzittersoverleg	12
Bijlage 1 Eerdere rapportages.....	13
KokxDeVoogd, 'Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane landschap - Voorstellen voor bestuurlijk-juridische vormgeving van samenwerking', 8 januari 2015	13
Common Eye, 'Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen in de provincie Noord-Holland', 2 februari 2019	14

Inleiding, woord vooraf

De governance- en beheersstructuur van de recreatieschappen in de provincie is al langer onderwerp van discussie.¹ Verschillende opties voor samenwerking en governance zijn de revue gepasseerd. In deze notitie vergelijken wij de mogelijke modellen voor de governance- en beheersstructuur van de recreatie in Noord-Holland.

Voordat wij de (volgens ons) in aanmerking komende governance- en samenwerkingsmodellen bespreken, schetsen wij eerst in het kort de context van de recreatieschappen in Noord-Holland en sommen wij de belangrijkste bevinding op uit de eerder uitgevoerde onderzoeken naar deze modellen (paragraaf 2). Vervolgens beschrijven wij in paragraaf 3 kort de belangrijkste bevindingen op basis van de gevoerde gesprekken en de Bestuurdersconferentie, waarna wij in paragraaf 4

1. Context en voorgeschiedenis

1.1 Organisatie recreatieschappen Noord-Holland en RNH in het kort

Het ontstaan van zowel de afzonderlijke schappen als Recreatie Noord-Holland NV (hierna: RNH of RNH NV) is – voor zover niet bij eenieder bekend - al uitvoerig beschreven.² Wij volstaan in deze notitie dan ook met een beknopte weergave van de hoofdlijnen die nodig zijn voor een goed begrip van deze notitie.

De vijf recreatieschappen, die allen op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling (hierna: Wgr) zijn opgericht, zijn publieke organen met rechtspersoonlijkheid. Naast de vijf Noord-Hollandse recreatieschappen noemen wij volledigheidshalve nog het Plassenschap Loosdrecht, dat gedeeltelijk in Noord-Holland is gelegen. De provincie Noord-Holland neemt deel aan dit recreatieschap, maar Recreatie Midden-Nederland is verantwoordelijk voor het beheer.

De vijf recreatieschappen zijn (exclusief) opdrachtgever van RNH. RNH heeft als hoofddoel het zorgen voor een brede variatie aan recreatieve activiteiten in een groene omgeving.³ RNH ontwikkelt en beheert een aantrekkelijke groene omgeving voor veel verschillende mensen, in alle jaargetijden, en verzorgt meer in het bijzonder voor vijf Noord-Hollandse schappen het beheer.⁴ RNH richt zich ook op bestuursadvisering voor de schappen en (strategische) beleidsvoorbereiding voor de schappen en haar deelnemers. Op tactisch-operationeel niveau wordt door RNH uitvoeringsbeleid gevormd (denk bijvoorbeeld aan de beheersintensiviteit). De provincie Noord-Holland is enig aandeelhouder van RNH.

¹ Common Eye, 'Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen in de provincie Noord-Holland', 2 februari 2019.

² Zie in dat kader bijvoorbeeld Common Eye, 'Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen in de provincie Noord-Holland', 2 februari 2019, p. 10.

³ <https://www.recreatienoordholland.nl/over>.

⁴ Het betreft de volgende vijf recreatieschappen: Spaarnwoude, Twiske-Waterland, Amstelland, Alkmaarder en Uitgeestermeer en Geestmerambacht.

De organisatie van de vijf recreatieschappen en RNH is in onderstaand figuur weergegeven. De oranje pijlen geven een opdrachtgeversrelatie aan, de schappen zijn zoals gezegd geen aandeelhouder van RNH.



De geografisch begrensde recreatieschappen hebben geen formele band met de Metropool Regio Amsterdam (MRA). De MRA initieert beleid over het Metropolitane Landschap. Dit geldt ook verschillende landschapstafels of provinciale gebiedscommissies.

1.2 Afstemming tussen schappen en opdrachtgeverschap RNH

Afstemming tussen de schappen vindt plaats in het voorzittersoverleg. Dit voorzittersoverleg heeft het afstemmen over het opdrachtgeverschap als belangrijkste taak. Daarnaast worden inzichten over beleidstaken gedeeld en besproken. Het voorzittersoverleg wordt niet benut voor een gezamenlijke visievorming of het gezamenlijk opstellen van een ambitie. Ambtelijk vindt de afstemming tussen de deelnemende gemeenten en RNH plaats in de ambtelijke adviescommissie voor de bestuursvergadering van alle schappen. Dat overleg heeft meerdere doelen: het in goede banen leiden van de bestuursvergaderingen en het waarborgen dat bepaalde besluiten in het schap worden genomen en het vormen en bespreken van de beleidsvoorbereiding die RNH doet.

2. De huidige bestuursopdracht

2.1 Aanleiding

In 2015 en 2019 zijn onderzoeken⁵ uitgevoerd naar de mogelijkheden voor bestuurlijke herziening van de structuur van de recreatieschappen. In **bijlage 1** worden deze onderzoeken en de daaruit voortvloeiende rapportages kort gememoreerd. Op basis van het meest recent verschenen rapport van Common Eye (2019) is door de (vice)voorzitters van de recreatieschappen geconcludeerd dat de huidige situatie van de governance- en beheersstructuur ongewenst is en dat deze dient te worden aangepast. Naar aanleiding van deze rapportage is een bestuursopdracht geformuleerd waarmee de procesmanager het proces dient te begeleiden. Aan de procesmanager is op basis van de bestuursopdracht

⁵ KokxDeVoogd 'Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane landschap' (2015) en Rapport Common Eye (2019) - 'Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen in de provincie Noord-Holland'.

gevraagd 'om een gezamenlijke ambitie op recreatie en de recreatiegebieden te ontwikkelen, met inachtneming van het huidige maatschappelijk belang van de recreatiegebieden en de in het verleden afgesproken ambitie op recreatie en de recreatiegebieden.' Ook is hem gevraagd te verhelderen welke bestuursmodellen passen binnen de uitgangspunten en 'welke van deze modellen een antwoord opleveren op de beschreven knelpunten in het huidige model.' Ten slotte is hem verzocht te onderzoeken op welke wijze de scheiding van bestuurlijke taken en uitvoerende taken vormgegeven kan worden. De bestuursopdracht heeft dus alleen betrekking op het samenwerkingsmodel tussen de schappen en niet op een samenwerkingsmodellen voor natuur en recreatie in Noord-Holland.

2.2 Aanpak

De procesmanager is in april 2020 van start gegaan met het onderzoek en heeft eerst verkennende gesprekken gevoerd met de bestuurders en ambtelijk vertegenwoordigers van de vijf Noord-Hollandse recreatieschappen en met vertegenwoordigers van RNH.⁶ In de Bestuurdersconferentie, die op 26 juni 2020 plaatsvond, zijn de tijdens de gesprekken opgehaalde bevindingen gedeeld en geverifieerd en is gepoogd om tot (een vorming van) een gezamenlijk beeld over ambities op doelen en ambities op samenwerking te komen. Zo is bijvoorbeeld gesproken over de taken die de provincie zou moeten vervullen, de taken die recreatieschap overstijgend moeten worden uitgevoerd en de scheiding tussen de verschillende taken. Vervolgens is nog tijdens de Bestuurdersconferentie gekomen tot een set criteria, die in de nieuw vorm te geven governance- en beheersstructuur een plaats dienen te krijgen. Deze criteria zijn voor ons leidend bij het ontwerpen van een nieuw samenwerkingsmodel voor de recreatieschappen.

2.3 Leeswijzer

Voordat wij de mogelijkheden voor nieuwe in aanmerking komende samenwerkingsmodellen verkennen in paragraaf 5 en 6, is het van belang om allereerst antwoorden te hebben op een belangrijke uit de bestuursopdracht voortvloeiende vraag, namelijk: hoe zien de verschillende samenwerkingsrelaties (gemeenten en provincie-schappen, schappen-schappen, RNH-gemeenten, schappen-RNH en RNH-provincie) eruit en wat moet er – gelet op de verschillende ambities - in deze relaties (al dan niet) veranderen? Om deze vraag te (kunnen) beantwoorden, schetsen wij – op basis van de gevoerde gesprekken - eerst in paragraaf 3 de bevindingen tot op heden. In paragraaf 4 wordt inzicht geboden in de verschillende samenwerkingsrelaties tussen betrokken publieke partijen.

Uitgangspunt is dat de provincie haar eigenaarschap van RNH behoudt. Het samenwerkingsmodel hoeft dus geen wijziging aan te brengen in deze eigenaarsrelatie. Ook is de provincie niet van plan om uit de schappen te treden.

3. Bevindingen op basis van gesprekken en bestuurdersconferentie

Onze bevindingen hebben wij zowel opgetekend uit de individuele gesprekken (paragraaf 3.1) als uit de Bestuurdersconferentie (paragraaf 3.2).

3.1 Individuele gesprekken

De belangrijkste bevindingen op basis van de individuele gesprekken zijn:

- Het recreatieschap als instituut staat niet ter discussie: De kracht van de samenwerking binnen de schappen wordt niet of nauwelijks ter discussie gesteld. Deze geformaliseerde samenwerking geeft (onder meer) vorm aan een door nagenoeg eenieder onderschreven publieke taak en bovendien aan de solidariteitsgedachte. Bovendien biedt de gemeenschappelijke regeling (de huidige vorm waarin de recreatieschappen zijn gegoten) - anders dan bijvoorbeeld de MRA - heldere wettelijke en financiële kaders. De nadelen van een gemeenschappelijke regeling (bestuurlijke drukte, kosten, detailniveau besluitvorming, afstand en legitimiteit) worden door gemeenten herkend maar door een ruime meerderheid niet als onoverkomelijk gekenschetst. Dit ligt alleen voor de provincie en Amsterdam anders; zij

⁶ Alle gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode half april – half mei 2020. Tevens zijn gesprekken gevoerd met de bestuurders van het Plassenschap Loosdrecht en de provincie Utrecht.

ervaren deze nadelen wel. De provincie worstelt met het benutten van zeggenschap en haar positie ten opzichte van medeoverheden.

- Er is weinig beperkte schapoverstijgende ambitie: Er is slechts beperkte ambitie om schapoverstijgend recreatie en natuur vorm te geven of om samen te werken 'op de inhoud'. De ambitie beperkt zich tot de wens tot spreiding van activiteiten, het behoud van de bufferfunctie tegen stedelijke ontwikkeling en 'het mee kunnen kijken in een andere keuken.' Wel is er vooral in MRA-verband, de wens om intensiever af te stemmen over visie en ontwikkeling van het landschap en de recreatieve mogelijkheden. Ook (h)erkent eenieder de rol die schappen kunnen spelen in de ruimtelijke opgaven (woningbouw, energietransitie, druk op (stedelijke) uitloopgebieden).

Hoewel er dus weinig schapoverstijgende ambitie (b)lijkt te bestaan, hebben de afzonderlijke schappen wel degelijk ambities benoemd tijdens de gesprekken. Zo is een belangrijke ambitie van de schappen om een balans te (kunnen) bieden tussen recreatie en natuur. Tijdens de gesprekken is wel vaak de nadruk gelegd op de recreatie-infrastructuur en de mogelijkheden om verdienmodellen voor recreatie vorm te kunnen geven.

Tegelijkertijd is er vanuit de metropool meer aandacht voor natuur (die in die metropool zelf niet altijd voorhanden is). In verder van de metropool af gelegen gebieden lijkt er meer nadruk te zijn op recreatieve voorzieningen voor bewoners en het behoud van de (ook bestuurlijke) bufferfunctie. Hier is mogelijk zelfs sprake van een belangentegenstelling.

Daarnaast is ons tijdens de gesprekken een drietal punten gebleken. Zo lijkt allereerst de solidariteitsgedachte af te nemen indien het vermoeden bestaat dat inwoners geen gebruik maken van een recreatiegebied of het gebied weinig bezoeken. In dat geval wordt een contributiemodel overwogen/voorgestaan. Ten tweede is ons gebleken dat bij meerdere gemeente de algemene wens bestaat dat de provincie betrokken blijft en niet alleen kaderstellend gaat opereren. Als derde en laatste punt dat wij uit de gesprekken hebben meegenomen, benoemen wij het feit dat de meerderheid van de gesproken gemeenten beleids- en beheerstaken samen wenst te houden. Wel ziet een grote groep loskoppeling en scheiding van beleids- en beheerstaken ook als een reële mogelijkheid.

3.2 Bestuurdersconferentie

Tijdens de Bestuurdersconferentie hebben wij met een aantal stellingen de door ons opgehaalde bevindingen getoetst en aan een (digitale) 'stemmingsronde' onderworpen. Op basis daarvan zijn de belangrijkste bevindingen de navolgende:

- Aantal taken dient recreatieschapoverstijgend te zijn: tijdens de conferentie is benoemd dat een aantal taken op schapoverstijgend niveau kan en dient te worden uitgevoerd. Het betreft de spreiding van recreatie (daar was 82.3% van de ondervraagde aanwezigen een voorstander van), natuurbeheer en ontwikkeling (76.4%) en ten slotte de afstemming van ruimtelijke ontwikkelingen (64.7%);
- De samenwerking dient bij te dragen aan hogere natuur en/of recreatiekwaliteit van de gebieden (87.5%);
- De samenwerking dient te leiden tot vermindering van de bestuurlijke drukte (56.2%);
- De samenwerking dient te leiden tot een verlaging van de uitvoeringskosten (50%);
- De samenwerking dient strategische visievorming voor recreatie en natuur (50%) te verbeteren.

4. De samenwerkingsrelatie nader beschouwd; met wie waarop samenwerken?

4.1. De verschillende samenwerkingsrelaties nader bezien

Zojuist zijn de belangrijkste bevindingen opgesomd. Nu is het tijd om te kijken naar welke samenwerkingsmodellen daarvoor wellicht in aanmerking komen. Om een samenwerkingsmodel te (kunnen) schetsen, is het van belang om in beeld te hebben welke verschillende samenwerkingsrelaties er zijn en waar aanpassing van de governancerelatie aangewezen is. Wij onderscheiden in dit geval verschillende relatielijnen.

4.1.1 Relatielijn 1: gemeenten en provincie - schap

De eerste relatielijn heeft betrekking op de overdracht van taken door de gemeenten en de provincie aan de schappen (onder meer de ontwikkeling van recreatieve mogelijkheden, het tot stand brengen van recreatieve werken en inrichtingen, het beheren en onderhouden van werken, inrichtingen, eigendommen en goederen, beheren van wegen

en het opstellen van beleidsplannen). Veel gemeenten hechten veel waarde aan de verbindende maar ook gelijkwaardige rol van de provincie in de schappen.

4.1.2 Relatielijn 2: provincie - RNH

De tweede relatielijn die wij in de huidige governancestructuur kunnen ontwaren, is de relatie tussen de provincie en RNH. Daarmee hebben wij meteen de ingewikkeldste relatielijn geïdentificeerd. De relatie van de provincie naar de schappen is namelijk driedelig. Zo is de provincie (1.) (mede-)opdrachtgever aan RNH maar ook (2.) eigenaar c.q. enig aandeelhouder. Hier speelt de 'dubbele pet'. Verder zien wij ook nog een derde aspect dat de relatielijn tussen de provincie en RNH 'kleurt', namelijk de kaderstellende rol van de provincie voor recreatietaken. Geïdentificeerd is dat ook RNH beleid vaststelt. RNH lijkt zich te richten op beleidsvoorbereiding voor de schappen en stelt ogenschijnlijk ook kaders vast voor het beheer en de uitvoering. Gebleken is dat partijen het onderscheid tussen beleidsvaststelling, beleidsvoorbereiding of de kaderstelling voor uitvoering niet scherp aanbrengen.

4.1.3 Relatielijn 3: schappen - RNH

De relatielijn tussen RNH en de schappen is de derde relatielijn die in de governancestructuur kan worden ontwaard. De vijf recreatieschappen zijn (exclusief) opdrachtgever van RNH. RNH zorgt voor bestuursadviesing voor de schappen en (strategische) beleidsvoorbereiding voor de schappen en haar deelnemers. Op tactisch-operationeel niveau wordt door RNH uitvoeringsbeleid gevormd (denk bijvoorbeeld aan de beheersintensiviteit).

4.1.4 Relatielijn 4: gemeenten en provincie tezamen – RNH

De volgende relatielijn ziet op de relatie tussen de gemeenten en provincie - RNH. Gemeenten en provincie hebben richting RNH een afgeleide opdrachtgevende rol of zijn direct belanghebbende bij beheersissues. Het kan bijvoorbeeld gaan om de frequentie van inzameling van zwerfafval in het schapsgebied.

4.1.5 Relatielijn 5: schappen - schappen

Ook is er een relatielijn tussen de schappen onderling. In deze relatielijn vindt nu afstemming plaats over de opdrachtgeversrol richting RNH. Afstemming kan ook betrekking hebben op de spreiding van activiteiten en een enkele keer een gebiedsoverstijgend project (denk aan een fietspad tussen het grondgebied van twee schappen).

4.1.6 Relatielijn 6: MRA - schappen, gemeenten en provincie

Tot slot kan er een overlap of tegenstelling ontstaan tussen de doelstellingen van MRA in het kader van het Metropolitane landschap en de doelen van schappen, provincies en gemeenten. Deze relatielijn laten wij buiten beschouwing, enerzijds gelet op de reikwijdte van de bestuursopdracht en anderzijds nu een formele governancestructuur met de MRA ontbreekt.

4.2 Belangrijkste knelpunten in de verschillende samenwerkingsrelaties

Op basis van de uitkomsten van de gesprekken en de bestuurdersconferentie onderscheiden wij in de verschillende samenwerkingsrelaties de volgende knelpunten in de verschillende relaties.

4.2.1 Relatielijn 1: provincie en gemeenten - schappen

Door de provincie en gemeente Amsterdam wordt **bestuurlijke drukte** ervaren door deelname aan de schappen. De overige gemeenten ervaren deze drukte minder. Een groep gemeenten geeft verder aan dat meer bestuurlijke onderwerpen dienen te worden geagendeerd in de besturen, een andere groep gemeenten geeft aan dat het bestuurlijke 'corvee' nu eenmaal onvermijdelijk is. De gemeenten wensen geen verandering in de **kaderstellende rol** van de provincie en achten een langdurige provinciale betrokkenheid van de provincie noodzakelijk en wenselijk. De provincie zelf wenst een actieve rol in de schappen te blijven spelen.

4.2.2 Relatielijn 2: provincie - RNH

Tijdens de door ons gevoerde gesprekken is gebleken dat met name de provincie de huidige '**dubbele petten**' die zij heeft, onwenselijk acht en als nijpend probleem ervaart. De dubbele pet bestaat voornamelijk uit de dubbeling in de

opdrachtgeversrol en eigenaarsrol maar ook de dubbeling van beleidsvorming (zie paragraaf 5.3). De (overige deelnemers van de) schappen zien deze dubbelrol evenwel niet als problematisch en zelfs als wenselijk; beleidsvorming dient een relatie met taakuitvoering te hebben in hun opinie.

4.2.3 Relatielijn 3: gemeenten en provincie-RNH en relatielijn 4: schappen - RNH

Tijdens de gevoerde gesprekken is herhaaldelijk uitgesproken dat de gemeenten **tevreden** zijn met de verbeterslag die voor taakuitvoering door RNH gemaakt is. Meerdere keren is aangegeven dat de **bestuurlijke sensitiviteit** van RNH nog kan verbeteren.

4.2.4 Relatielijn 5: schappen - schappen

In deze relatielijn worden **geen knelpunten** ervaren. Tegelijkertijd (en wellicht daarmee) is geconstateerd dat de ambitie op intensivering van de samenwerking op de inhoud tussen de schappen nagenoeg ontbreekt. Op dit moment vindt afstemming via het voorzittersoverleg plaats over de invulling van het opdrachtgeverschap richting RNH en kan worden bijvoorbeeld afgestemd over spreiding van (recreatieve) activiteiten. Partijen zien wel mogelijkheden om gezamenlijk over bestuurlijke onderwerpen zoals bijvoorbeeld visievorming over het Noord-Hollandse landschap in te vullen, maar geven ook aan dat de noodzaak om dit in gezamenlijkheid van de schappen te doen, niet groot is. Op andere tafels wordt al gesproken over de strategie en de visievorming op het Noord-Hollandse landschap en daarmee ook over natuur en recreatie.

4.3 Tussenconclusie

Knelpunten in het samenwerkingsmodel zitten voornamelijk in de relatie tussen de provincie en RNH (relatielijn 2, door de dubbele pet) en in de relatie tussen de provincie en de gemeente Amsterdam en de schappen (relatielijn 1, bestuurlijke drukte). Tussen de schappen onderling worden geen prangende knelpunten ervaren. Dit is een indicator dat de ambitie om op de inhoud samen te werken niet groot is.

5. Criteria voor het (kunnen) opstellen van een nieuw samenwerkingsmodel

5.1 Inleiding

In paragraaf 4 hebben wij toegelicht wat de verschillende samenwerkingsrelaties zijn en wat er in deze relaties (al dan niet) dient te veranderen, gelet op de ervaren knelpunten. Vervolgens hebben wij deze bevindingen ‘vertaald’ naar een aantal criteria voor een nieuw samenwerkingsmodel, welke criteria tijdens de Bestuurdersconferentie zijn toegelicht en getoetst. Deze criteria lichten wij in paragraaf 5.2 nader toe. In paragraaf 5.3 geven wij een nadere toelichting op de criteria.

5.2 Belangrijkste criteria voor een nieuw samenwerkingsmodel

Onderstaande criteria zijn tijdens de Bestuurdersconferentie gepresenteerd. Vervolgens is getoetst welke criteria voor een nieuw model belangrijk worden gevonden. Daarbij zijn de volgende criteria als leidend naar voren gekomen:

1. Bestuurlijke criteria	a. Maakt bestuurlijk wat bestuurlijk is
	b. Vermindert bestuurlijke drukte
	c. Creëert bestuurlijke efficiency
	d. Zorgt voor een logische governancestructuur
	e. Brengt een scheiding aan tussen bestuurlijke en uitvoeringstaken
2. Opdrachtgeverschap	a. Zorgt voor heldere afbakening tussen de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer
3. Democratisch criterium	a. Maakt democratische invloed mogelijk en zorgt voor betrokkenheid raden en staten
4. Ambitie	a. Biedt mogelijkheden voor een gezamenlijke ambitie
	b. Voorkomt versnippering

	c. Biedt balans tussen natuurbeheer en verdienmodel
	d. Borgt samenwerking met (private) terrein beherende organisaties

Op de bestuurdersconferentie is naar voren gekomen dat het criterium 1a (maakt bestuurlijk wat bestuurlijk is) en criterium 3a (garandeert betrokkenheid raden en staten) als de belangrijke criteria worden aangemerkt.

5.3 Achtergrond belangrijkste criteria voor een nieuw samenwerkingsmodel

Uitgangspunten voor een nieuw samenwerkingsmodel zijn:

- De provincie wenst duurzaam betrokken te blijven bij de recreatieschappen, uittreding van de provincie is geen leidend motief voor een nieuw samenwerkingsmodel;
- Het nieuwe samenwerkingsmodel hoeft geen verandering te brengen in het provinciale aandeelhouderschap in RNH;
- Het samenwerkingsmodel moet een oplossing bieden voor de dubbele petten. Deze (drie)dubbele petten hebben in volgorde van belangrijkheid betrekking op:
 - De dubbele rol van RNH als bestuursadviseur (ten behoeve van de opdrachtgevende schappen) en indirect opdrachtnemer (voor beheer en uitvoering);
 - De overlap van de beleidskaderstellende provinciale rol en de beleidsvoorbereidende en beleidsontwikkende rol van RNH;
 - Het eigenaarschap van RNH (de provincie als aandeelhouder) en de provinciale rol van opdrachtnemer van RNH (als deelnemer in de schappen).

De provincie heeft organisatorisch intern een strikte scheiding aangebracht tussen de rol van aandeelhouder en kadersteller. De ambtelijke invulling van het aandeelhouderschap is organisatorisch op een geheel andere plaats belegd dan de beleidskaderstellende invulling. Het aandeelhouderschap beperkt zich ogenschijnlijk tot de vermogensstructuur van RNH en richt zich niet op taken van RNH.

6. Naar een nieuw samenwerkingsmodel

6.1 Inleiding

De belangrijkste criteria voor het nieuwe samenwerkingsmodel is hierboven beschreven. Daarom kan nu de volgende stap worden gemaakt: het verkennen van nieuwe samenwerkings- en governance modellen.

6.2 Samenwerkingsmogelijkheden: twee modellen

Hieronder beschrijven wij twee modellen die volgens ons het beste passen binnen de uitgangspunten. Het gaat om de oprichting van een aparte organisatie (hierna ook: 'Bestuursbureau') en de vorming van één schap. De kenmerken van de modellen zijn in onderstaande tabel beschreven. De besluitvormende bevoegdheden blijven in alle modellen bij de schappen en worden niet overgedragen in de eerste variant.

In de rapportage van Berenschot zijn de taken van RNH uitvoerig beschreven.⁷ Het betreft: beleidstaken, uitvoeringstaken en beheerstaken. Voor wat betreft beleidstaken wordt onderscheid gemaakt tussen:

- i.) strategisch beleid (ambities en doelstellingen met integrale belangenafweging);
- ii.) operationeel beleid (meerjarenvisie, gewenste kwaliteitsniveau en wijze waarop de ambities worden gerealiseerd binnen het gestelde budget), en;
- iii.) het uitvoeringsbeleid (het werkplan).

Deze indeling is door ons overgenomen. Tevens hebben wij de taken van bestuursadvisering en (het zorgen voor) verbinding met de deelnemende gemeenten toegevoegd, hoewel deze taken ook binnen het operationeel beleid zou

⁷ Berenschot, "Knip beleid en uitvoering RNH", 12 maart 2020.

kunnen worden gevat. Het strategisch beleid wordt in de benadering van Berenschot voornamelijk gevormd in de coalitieakkoorden van de provincie en gemeenten en komt niet terug in het schema.

<i>Kenmerken</i>	Aparte organisatie ('Bestuursbureau)	Eén Noord-Hollands recreatieschap
<i>Rol en verantwoordelijkheden</i>	Bestuurlijke ondersteuning bij samenwerking schappen en opdrachtgeverschap	<i>Gemeenschappelijke ambitie binnen één Noord-Hollands schap</i>
<i>Taken</i>	Bestuursadvisering en verbinding gemeenten. Opdrachtgeverschap RNH. Sturing en control RNH. Beleidsvoorbereiding daar waar het samenwerking en/of opdrachtgeverschap raakt	Strategie en operationeel beleid. Bestuursadvisering en verbinding gemeenten. Opdrachtgeverschap RNH. Sturing en control RN
<i>Aansturing door</i>	Voorzittersoverleg	AB/DB
<i>Eigenaarschap</i>	Alle deelnemers.	Alle gemeenten en provincie
<i>Vorm</i>	Publieke samenwerking (geen entiteit).	Openbaar lichaam
<i>Financiering</i>	Afdracht naar rato schappen.	Bijdragen deelnemers
<i>Resterende taken RNH</i>	Beheer en uitvoering. Uitvoeringsbeleid.	Beheer en uitvoering. Uitvoeringsbeleid.
<i>Resterende taken gemeenten en provincie</i>	Afstemming met bureau. Vorbereiding AB/DB.	Vorbereiding AB/DB.
<i>Taken schap(pen)</i>	Besluitvorming.	Alle teken m.u.v. taken RNH en overheden

7. Analyse samenwerkingsmodellen aan de hand van de criteria

7.1 Toetsing

In de onderstaande tabel worden de drie modellen getoetst aan de criteria uit paragraaf 5.

	Bestuursbureau	Eén Noord-Hollands recreatieschap
Bestuurlijk	Eén dubbele pet provincie verdwijnt. Biedt mogelijkheden om bestuurlijk te maken wat bestuurlijk is. Brengt scheiding aan tussen beleids- en uitvoeringstaken. Aansturing door voorzittersoverleg zorgt voor gelijkwaardig speelveld. Geschikt om beleidskracht en bestuursondersteuning gebundeld te houden en verder te professionaliseren, bestuurlijke drukte kan hierdoor beperkt worden.	Kan bestuurlijk maken wat bestuurlijk is door uniformering en trechtering besluitvorming. Bestuurlijke drukte neemt af. Brengt scheiding aan tussen beleids- en uitvoeringstaken. Geschikt om beleidskracht en bestuursondersteuning gebundeld te houden en verder te professionaliseren.
Opdrachtgeverschap	Scheiding rol opdrachtgever en opdrachtnemer.	Opdrachtgeverschap vanuit één GR.

	Minder interactie tussen beleid en uitvoering.	
Democratisch	Neutraal ten opzichte van de huidige situatie, indien organisatorische afscheiding ingevuld wordt.	Schaalvergroting doet mogelijk beïnvloeding verminderen.
Ambitie	Gezamenlijke ambitie, balans natuur en recreatie, tegengaan versnippering worden geborgd. Samenwerking op uitvoering met private organisaties kan via RNH. Samenwerking op beleid vergt afstemming (bij erfpacht en projectontwikkeling).	Gezamenlijke ambitie kan worden vastgesteld; balans natuur en recreatie, tegengaan versnippering kan worden geborgd. Samenwerking met private organisaties kan via GR (adviescommissie of overeenkomst) .

7.1.1 Relatie met onderzoek P2

Parallel aan deze bestuursopdracht heeft P2 een proces doorlopen om oplossingen voor de erfpachtproblematiek met SSB aan te kunnen dragen. Deze oplossingen hebben geen invloed op de hierboven geschetste modellen. De belangrijkste optie die in het P2-proces naar voren is gekomen, is het positioneren van SBB in een adviescommissie van een schap. Deze adviescommissie kan op grond van artikel 24 van de Wgr worden ingesteld. Ook indien gekozen wordt voor een model waarbij SBB op grond van artikel 94 Wgr zou toetreden tot de schappen heeft naar onze verwachting geen negatief of positief effect op de modellen. De samenstelling van een adviescommissie is in de Wgr niet specifiek geregeld. Eventuele wettelijke voorschriften omtrent de samenstelling (met andere woorden: wie mogen er lid zijn) zijn er niet, waardoor zich de vraag opdringt of leden van een adviescommissie mogen bestaan uit andere vertegenwoordigers dan die van de deelnemende gemeenten. Naar onze inschatting moet deze vraag bevestigend beantwoord worden.⁸

8. Ons advies

Zojuist zijn verschillende modellen voor samenwerking de revue gepasseerd. Twee opties zijn in het bijzonder toegelicht, namelijk het 'bestuursbureau' en het oprichten van één Noord-Hollands recreatieschap. Het instellen van een schap voor de gehele provincie biedt enkele belangrijke oplossingen. Bestuurlijke drukte kan worden verminderd, er kan bestuurlijk worden gemaakt wat bestuurlijk is en de gezamenlijke ambitie kan in dat schap worden vormgegeven. Bij de gesprekken en de bestuurdersconferenties is gebleken dat er echter geen draagvlak voor schaalvergroting. Dit geldt voor het beheer en uitvoering maar vooral voor het inrichten van een grote bestuurlijke samenwerkingsentiteit. Alleen de bestuurders van gemeente Amsterdam en de provincie hechten aan een zo groot mogelijk schap of koepelschap⁹ dat toegerust kan zijn om ook de ruimtelijke opgaven in de komende decennia voor haar rekening kan nemen. Nagenoeg alle andere gemeenten zijn van mening dat hun belang verwatert in een groot schap. Bovendien moeten inhoudelijke discussies over ruimtelijke opgaven niet 'op de tafel' van de recreatieschappen plaatsvinden. De raden zullen naar hun mening kritisch zijn op een samenwerking waarbij hun gemeenten slechts een klein of afgeleid

⁸ Artikel 24 lid 4 Wgr bepaalt namelijk dat de leden van een commissie een vergoeding kunnen ontvangen voor het bijwonen van vergaderingen van de commissie. Deze vergoeding geldt alleen voor leden die geen raadslid, wethouder of burgemeester zijn. De onderstreepte passage impliceert dat leden van een adviescommissie ook een niet raadslid, wethouder of burgemeester kunnen zijn.

⁹ Een koepelschap vergt een private samenwerkingsentiteit 'boven' de schappen. Een coöperatie is daarvoor geschikt, maar brengt ook de instelling van twee nieuwe bestuurslagen met zich mee (ledenvergadering en bestuur).

belang hebben. Ook bestuurlijke issues op letterlijk grote fysieke afstand zorgen ervoor dat raden hun interesse voor het dossier mogelijk verliezen. Om deze reden is de variant van een schap een bestuurlijke brug te ver. Hierbij kan voorts worden afgevraagd of een groot schap ook nodig is, gelet op de beperkte samenwerkingsambitie op de inhoud.

Ook het 'bestuursbureau' biedt oplossing. Zo zal het in staat zijn om het dubbele pet-probleem (zowel opdrachtgeverschap - eigenaar en kadersteller – beleidsontwikkelaar van de provincie) op te lossen. Geen van de beide modellen zorgt evenwel voor een verbetering van de democratische invloed van raden. Het bestuursbureau heeft echter ook geen verslechtering tot gevolg nu besluitvorming in de schappen plaats blijft vinden. Gelet op de beperkte ambitie om op de inhoud samen te werken, biedt een gezamenlijk bestuursbureau-model de mogelijkheden om de knelpunten in de verschillende relatielijnen op te lossen. Het bestuursbureau kent een beperkte omvang van kwalitatief hoogwaardige professionals. Vanwege die beperkte omvang ligt een zelfstandige organisatie niet voor de hand en is onderbrengen bij een gemeente of de provincie wenselijk. Hierdoor kan de bestuursadvisering geprofessionaliseerd worden en wordt de opdrachtgeversrol onafhankelijker gepositioneerd ten opzichte van RNH. Het bestuursbureau krijgt een duidelijk opdracht waarin de opdrachtgeversrelatie met de schappen uitputtend is beschreven. Wij adviseren dan ook te kiezen voor het model bestuursbureau en een voorstel uit te werken voor de positionering en invulling van het bestuursbureau.

Randvoorwaarden: versteviging van het Voorzittersoverleg en accountmanager per schap

Bij keuze van het model bestuursbureau heeft het Voorzittersoverleg een (meer) nadrukkelijke rol in het bepalen en uitstippelen van strategie op samenwerking tussen de schappen en het invullen van het opdrachtgeverschap naar RNH. Het Voorzittersoverleg stuurt in het verlengde van die opdrachtgeversrol naar RNH ook op de werkzaamheden van het bestuursbureau daar waar het gaat om volwaardig gesprekspartner voor RNH te zijn als ambtelijk vertegenwoordiger van de opdrachtgevende schapsbesturen.

Om aansluiting te houden met de verschillende schappen zal het Bureau recreatiebeleid voor elk schap het accountmanagerschap moeten invullen, zodat directe lijnen met de deelnemers blijft bestaan.

Tot slot is het van belang dat de continuïteit in personele samenstelling en kwaliteit van de ambtelijke adviescommissies wordt gewaarborgd. Met het toenemende belang van recreatie als lokaal thema is versterking van de ambtelijke adviescommissies gewenst. Een geprofessionaliseerd bestuursbureau met kwalitatief hoogwaardige professionals kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Bijlage 1 Eerdere rapportages

KokxDeVoogd, 'Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane landschap - Voorstellen voor bestuurlijk-juridische vormgeving van samenwerking', 8 januari 2015

KokxDeVoogd heeft in 2015 een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijke herziening van de recreatieschappen. Daarbij is – op basis van een eerder uitgevoerd onderzoek door KokxDeVoogd – een nadere uitwerking gegeven van de drie hoofdvormen voor bestuurlijke reorganisatie van de recreatieschappen in het Metropolitane landschap, mede gelet op de positie van de provincie. Het betreft de navolgende modellen:

1. Een **executief model**, waarbij de provincie sturend optreedt via verordenende bevoegdheden, interbestuurlijk toezicht en het verstrekken van subsidie. De provincie behartigt de provinciale belangen en, indien gewenst, de metropolitane belangen. De provincie kan eventueel terugtreden uit de schappen. De recreatieschappen kunnen in dit model aandeelhouder worden van RNH. Niettemin kan ook de provincie enig aandeelhouder blijven. Er ontstaat geen formele relatie met de MRA.
2. Een **federatief model**, waarin het in de kern gaat om een coöperatieve samenwerking van de recreatieschappen en waarin ook private partijen kunnen worden betrokken. De coöperatie kan aansluiten bij de MRA-doelstellingen. In het federatieve model wordt beleid vormgegeven binnen de coöperatie op basis van aan de coöperatie toegekende budgetten. De coöperatie kan opdrachtgever worden van RNH. De (deelnemers van de) schappen worden leden van de coöperatie. De provincie treedt in dit model uit de schappen.
3. Een **participatief model**, waarbij een koepelschap tussen de schappen en RNH wordt gecreëerd en waarin recreatieschappen en de provincie afzonderlijk vertegenwoordigd zijn. Er ontstaat een nieuwe organisatie tussen schappen en RNH op tactisch niveau. Dit zou een GR met bestuurscommissies kunnen zijn of een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Deze drie bovenstaande modellen zijn getoetst aan drie componenten, *de bestuurlijke component* (minder bestuurlijke drukte), *de financiële component* (verevening, mogelijkheid tot inzet private middelen) en *de democratische component* (eigenaarschap van de schappen, burgerparticipatie). De belangrijkste conclusies die naar voren zijn gekomen bij deze toetsing, staan in de onderstaande tabel weergegeven.¹⁰

	Belangrijkste kenmerk	Belangrijkste keuze	Belangrijkste voordeel	Belangrijkste nadeel
Executief	Provincie stuurt via aanwijzing, ruimtelijke bevoegdheden en (subsidie-) budget	Fonds en/of verevening tussen recreatieschappen	Eenduidig, helder, duidelijke eigenaarsrol Metropolitane belang/beleid	Geen collectief eigenaarschap, geen collectief opdrachtgeverschap
Federatief	Samenwerking PNH, A'dam en overige gemeenten met overige overheden en ondernemingen	Alle gelden integreren of niet	Brede betrokkenheid	Risico's op aanbestedingsrecht en M&O
Participatief	Gezamenlijke organisatie op tactisch niveau	Alle gelden integreren en louter collectief opdrachtgeverschap?	Collectief eigenaarschap en mogelijk collectief opdrachtgeverschap	Belangentegenstellingen kunnen contraproductief werken

¹⁰ KokxDeVoogd, 'Bestuurlijke vernieuwing in het metropolitane landschap - Voorstellen voor bestuurlijk-juridische vormgeving van samenwerking', 8 januari 2015, p. 32-33.

Op basis hiervan is uiteindelijk het participatieve model als het meest wenselijke model naar voren gekomen, waarbij RNH zou worden omgevormd en de AVA kan fungeren als koepel. De recreatieschappen kunnen dan worden opgeheven. Het executieve model zou op basis van het rapport als tussenstap kunnen dienen om het participatieve model te bewerkstelligen, aangezien dit laatste model eenvoudig te realiseren is.

Na uitbrengen van de rapportage heeft geen aanpassing van het samenwerkingsmodel plaatsgevonden.

Common Eye, 'Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen in de provincie Noord-Holland', 2 februari 2019

In 2019 heeft onderzoeksbureau Common Eye onderzoek gedaan naar RNH en de Noord-Hollandse recreatieschappen. Meer specifiek heeft Common Eye een verkenning verricht naar de uitvoering van de beheertaken. Kort samengevat is in dit rapport geconcludeerd dat de huidige situatie van de governance- en beheersstructuur ongewenst is en dat deze wijziging behoeft. In het rapport wordt een drietal centrale uitdagingen benoemd, waaronder de rolonduidelijk (doordat RNH zowel beheer als bestuursadvies verzorgt en in de secretariële ondersteuning van de schappen voorziet), de 'dubbele petten-problematiek (doordat de provincie zowel mede-opdrachtgever als enig aandeelhouder van RNH is) en de bij verschillende partijen liggende grondeigendom en beheer.¹¹

Common Eye heeft verder een aantal conclusies getrokken en drie kansrijke 'beheergovernancemodellen' richtinggevend beschreven:

'Model 3': Insourcing van alle taken van RNH door provincie Noord-Holland en het opheffen van RNH als 'NV;

'Model 4': Insourcing van bestuursadvies en uitvoering blijven onderbrengen bij RNH;

'Model 5': Verkoop van RNH en het daarbij overhevelen van alle taken naar een derde partij.

Ten slotte geeft het rapport een aantal aanbevelingen, waarmee in de optiek van Common Eye rekening dient te worden gehouden bij het vervolgproces.

¹¹ Tevens benoemt het rapport van Common Eye een drietal uitdaging die niet direct voortkomen uit de beheersstructuur, maar die evenwel in grote mate van invloed zijn op de kwaliteit van de recreatie van Noord-Holland. Zie Common Eye, 'Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen in de provincie Noord-Holland', 2 februari 2019, p. 2.