recreatieschap
alkmaarder- en
uitgeestermeer

Postbus 2571, 2002 RB Haarlem
Genieweg 46a, Velsen-Zuid
023 – 520 28 00
info@recreatienoordholland.nl
www.alkmaarder-enuitgeestermeer.nl
K.v.K. 34370323

Aan de leden van het algemeen bestuur

Velsen-Zuid:	20 juli 2021
Uw kenmerk:	-
Ons kenmerk:	U20210636 am
Projectnummer:	-
Onderwerp:	Toelichting Bestuursbureau recreatieschappen
Bijlage(n):	3
Behandeld door:	Peter Jaap Don
Contactgegevens:	06 8284 6339

Geachte bestuur,

De governance van de recreatieschappen is al jaren onderwerp van gesprek in de raden en staten. Het feit dat de uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland (RNH) zowel beheer voert, als bestuursadvisering en secretariële ondersteuning van de schapsbesturen verricht, leidt tot rolonduidelijkheid (“Wie is hier nu opdrachtgever?”) en vragen m.b.t. efficiëntie van RNH (“Het zijn geen bestuursadviseurs”).

Om aan die onduidelijkheid een einde te maken gaf de provincie in 2019 opdracht voor ‘Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen in Noord-Holland’. De uitvoerder, adviesbureau Common Eye concludeert in haar rapport dat de huidige governance- en beheerstructuur ongewenst is en dat deze in goed overleg met alle betrokken partijen, in het bijzonder de gemeenten in de recreatieschappen, moet worden aangepast. Vervolgens hebben de voorzitters namens de recreatieschappen een brief naar de coalitieonderhandelaars van de provincie gestuurd waarbij zij aandrongen op een onderzoek naar de splitsing tussen beleid- en uitvoering bij RNH. Dit verzoek werd overgenomen in het coalitieakkoord van de provincie (mei 2019) met de tekst: “ In de afgelopen tien jaar is veel aandacht geweest voor een aantal voortdurende knelpunten in het bestuursmodel van de recreatieschappen. Wij willen deze knelpunten oplossen door scheiding van de beleidsvormings- en beheertaken die nu beide door Recreatie Noord-Holland N.V. worden uitgevoerd. Uitgangspunt hierbij is een blijvende betrokkenheid van de provincie bij de werkzaamheden van de recreatieschappen.”

Daaruit volgde een bestuursopdracht waar alle vijf schapsbesturen november/december 2019 mee instemden en hebben meebetaald. De opdracht was te verhelderen welke bestuursmodellen passen binnen de uitgangspunten en welke van deze modellen een antwoord opleveren op de beschreven knelpunten in het huidige model:

- Een aantal partijen (m.n. provincie en Amsterdam) ervaart bestuurlijke drukte door deelname aan de recreatieschappen;
- De provincie ervaart de “dubbele petten” (het zijn van zowel opdrachtgever en ook eigenaar van RNH) als onwenselijk en een nijpend probleem;
- De bestuurlijke sensitiviteit van RNH kan verbeteren.

Tevens moest worden geïnventariseerd op welke wijze de scheiding van bestuurlijke en uitvoerende taken vorm gegeven kan worden. De uitkomst van dit gezamenlijk gevolgde proces en dus antwoord op de geformuleerde bestuursopdracht is het advies om te komen tot een bestuursbureau. De bestuurders van de recreatieschappen ondersteunen het idee van versterking van het opdrachtgeverschap. Het op te richten bestuursbureau moet namens de recreatieschappen als opdrachtgever fungeren voor de uitvoeringsorganisatie (nu Recreatie Noord-Holland).

Daarnaast moet het de besturen van de recreatieschappen adviseren, ondersteunen en faciliteren en kan het op verzoek van de besturen beleidsvoorstellen doen voor zaken die de zij gezamenlijk willen oppakken.

De algemeen besturen van vier van de vijf recreatieschappen hebben, gebruik makend van hun eigen bevoegdheden, inmiddels ingestemd met de instelling van een bestuursbureau. De kosten van dit bestuursbureau zullen door de recreatieschappen gezamenlijk worden gedragen. Op basis van het takenpakket, wordt ingeschat dat een bemensing met 3 medewerkers, het bestuursbureau kan functioneren. De provincie Noord-Holland is bereid deze medewerkers te huisvesten, het werkgeverschap te faciliteren en te zorgen voor de ondersteuning (bv. automatisering, archivering, telefoonbereikbaarheid etc.).

Instelling werkgeverscommissie
Voor invulling van het werkgeverschap voor het bestuursbureau moet een werkgeverscommissie worden ingesteld. In verband daarmee wordt de organisatieverordening van elk recreatieschap aangepast. Deze commissie gaat bestaan uit de voorzitters van de vijf recreatieschappen. Onder verwijzing naar artikel 52 jo. 25, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kunnen gemeenteraden zienswijzen indienen met betrekking tot de instelling van een werkgeverscommissie.

Aanpassing Organisatieverordeningen
Voor de komst van het bestuursbureau is geen aanpassing van de gemeenschappelijk regeling nodig. Wel is het nodig om van elk schap de organisatieverordening aan te passen. Het gaat daarbij om de volgende 2 punten (nieuwe artikelen):

- Een artikel (2) waarin de taken en bevoegdheden van het bestuursbureau wordt beschreven;
- Een artikel (3) waarin het werkgeverschap van de medewerkers van het bestuursbureau wordt beschreven. Het voorstel is gebruik te maken van een werkgeverscommissie die bestaat uit de 5 voorzitters van de schapsbesturen en daarmee het feitelijke werkgeverschap vormt (bv. voeren van sollicitatie- en jaargesprekken en sluiten arbeidsovereenkomst).
  Tegelijkertijd wordt een aantal kleinere technische wijzigingen doorgevoerd: nieuwe begrippen en verbeteringen t.o.v. de vorige versie.

Zienswijzen
In de Wgr en de GR wordt gelegenheid gegeven voor het uitbrengen van zienswijzen. Dat geldt in dit verband voor de aanpassing van de organisatieverordening. De gemeenschappelijke regelingen van Groengebied Amstelland en Twiske-Waterland is nog op grond van eerdere versie van de Wgr een procedure opgenomen waarbij de raden moeten instemmen met de wijziging van de verordening bij instelling van een bestuurscommissie (de werkgeverscommissie). In een recente wijziging van de Wgr is deze instemmingsprocedure echter vervangen door de procedure met een zienswijze. Dit is nog niet hersteld in de betreffende gemeenschappelijke regelingen. Daarom wordt voorgesteld voor Groengebied Amstelland en Twiske-Waterland de procedure van de zienswijze te volgen aangezien de Wgr voor de GR gaat.

Daarmee heeft deze procedure een vooral technisch karakter: aangeven of eventuele wensen en bedenkingen bestaan over aanpassing van de organisatieverordening. De raden en staten van de participanten in de recreatieschappen hoeven geen besluit te nemen over de komst van het bestuursbureau. Deze procedure is analoog aan de procedure van de vaststelling van de meerjarenbegroting van de recreatieschappen waar de raden en staten ook alleen een zienswijze op kunnen indienen en waar de begroting uiteindelijk wordt vastgesteld door de besturen van de recreatieschappen.

Voordelen (nut en noodzaak) voor participanten
Voor een duidelijker rolverdeling tussen het schapsbestuur als opdrachtgever en RNH als opdrachtnemer wordt een bestuursbureau gerealiseerd. De behartiging van het schapsbelang krijgt hiermee meer nadruk. In de huidige verhoudingen kan immers van de gecontracteerde uitvoeringsorganisatie niet worden verwacht dat zij in alle gevallen het schapsbelang voor het eigen organisatiebelang laat gaan.

De komst van het bestuursbureau zorgt voor een orgaan dat vanuit het belang van de schappen de besturen adviseert en bijvoorbeeld nieuwe beleids- en beheersmatige ontwikkelingen signaleert en agendeert.

Het bestuursbureau kan bovendien voor alle vijf recreatieschappen aangeven of en wanneer het zinvol is om beleid tussen de schappen af te stemmen. Door afstemming aan de voorkant in het voorzittersoverleg zal minder overleg nodig zijn in de afzonderlijke schappen wat uiteindelijk de bestuurlijke drukte moet verminderen. Het bestuursbureau kan dan ook gezien worden als tussenstap naar een mogelijk nog intensievere en efficiëntere samenwerking van de afzonderlijke recreatieschappen.

In de huidige situatie moet de uitvoeringsorganisatie zelf bestuursstukken voor de contractverlenging opstellen. Met de komst van het bestuursbureau wordt het adviseren over en zorgen voor een nieuw (langlopend) contract met de uitvoeringsorganisatie onafhankelijker. Ditzelfde geldt ook voor andere zaken waar de besturen opdrachtgever naar de uitvoeringsorganisatie zijn. Door het bestuursbureau hiervoor verantwoordelijk te maken kan de behoefte aan ambtelijke ondersteuning van de gemeenten en provincie worden beperkt.

Naast de versterking van de advisering aan de schapsbesturen draagt het bestuursbureau bij aan de versterking en coördinatie van de ambtelijke advisering van de schapsbesturen. Het bestuursbureau zorgt voor het voorzitterschap van de ambtelijke adviescommissies, bewaakt de tijdigheid en kwaliteit van stukken en de bestuurlijke besluitvorming. Deze rol wordt nu vertolkt door de programmamanagers van RNH. Die dubbelrol leidt mogelijk tot een onwenselijke belangenafweging tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Financiën
Verdeelsleutel recreatieschappen
De gekozen verdeelsleutel voor het bestuursbureau is dezelfde verdeelsleutel die ook gehanteerd wordt voor de verdeling van de kosten voor de gezamenlijke werkzaamheden. De verdeelsleutel is gebaseerd op de omzet per schap. Een recreatieschap waarin sprake is van veel omzet (bijvoorbeeld Spaarnwoude) vraagt meer aandacht van de uitvoeringsorganisatie en de bestuurlijke ondersteuning dan een recreatieschap waar minder omzet is (bijvoorbeeld Twiske Waterland). Dat komt onder andere tot uiting in meer bestuursvoorstellen voor Spaarnwoude en in meer vergaderingen dan bij de andere schappen.

In de vergadering van het AB-RAUM (7 juli 2021) is afgesproken dat bij de schriftelijke afhandeling van de AB-voorstellen “Bestuursbureau” en de “Organisatieverordening” een financieel advies wordt bijgevoegd. Daarin worden de effecten gepresenteerd van de verschillende mogelijkheden om de jaarlijkse bijdragen aan het bestuursbureau te dekken. Zie daarvoor de bijlage.

Wij verwachten u met deze toelichting op de besluitvorming rond de komst van het bestuursbureau van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet,
namens het bestuur van Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer



Sophie Zwetsloot
Programmamanager Recreatie Noord-Holland N.V.