

A photograph of a person running on a paved path that curves through a lush green landscape. To the left of the path is a pond and dense vegetation. In the background, there are rolling green hills, some trees, and a large, modern, angular building. The sky is blue with scattered white clouds. The text 'Evaluatie RNH' is overlaid in white on the left side of the image.

Evaluatie RNH

Martine Olde Wolbers
Martine Tragter

5 februari 2018

Berenschot

Inhoudsopgave

- 1** Inleiding
- 2** Achtergrond
- 3** RNH in het speelveld van partijen
- 4** Bevindingen
- 5** Conclusies en verbeterpunten



1

Inleiding

Berenschot

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding en scope van de evaluatie en de werkwijzen die zijn ingezet.

1.2 Aanleiding en scope van de evaluatie

De vijf Noord-Hollandse recreatieschappen hebben met RNH een raamovereenkomst gesloten voor de periode 2014-2018 voor het beheer en onderhoud van de schapsgebieden. RNH voert binnen de raamovereenkomst de volgende werkzaamheden uit:

- Het (laten) uitvoeren van het beheer en onderhoud. RNH doet namens de schappen de aanbesteding op de markt en functioneert daarmee als opdrachtgever richting aannemers.
- Bestuurlijke advisering van de recreatieschappen.
- Projectmanagement binnen de schapsgebieden.

De raamovereenkomst loopt eind 2018 af en wordt naar alle waarschijnlijkheid met twee jaar verlengd (periode 2019 – 2020). In de raamovereenkomst is de afspraak opgenomen dat de schappen uiterlijk een jaar voor de beëindiging van het raamcontract besluiten over verlenging. Daartoe moet eind 2017 een evaluatie uitgevoerd worden naar de werkzaamheden die RNH verricht binnen het raamcontract.

Het grootste deel van de werkzaamheden van RNH binnen de raamovereenkomst bestaat uit het (laten) uitvoeren van beheer en onderhoud van de gebieden. RNH doet namens de schappen de aanbesteding op de markt en functioneert daarmee als opdrachtgever richting aannemers.

Dit verloopt naar algemene tevredenheid van de schappen en is uitgebreid geëvalueerd in 2013 door de Grontmij. De schappen zien geen aanleiding om deze werkzaamheden opnieuw door te lichten.

De huidige evaluatie heeft het karakter van een Quick Scan en is er vooral op gericht concrete verbeterpunten te benoemen voor de komende drie jaar. De verbeterpunten richten zich op de volgende onderwerpen:

1. Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen de schappen en RNH.
2. Kwaliteit van de bestuurlijke advisering van RNH aan de schappen, inclusief politieke sensitiviteit.
3. Kwaliteit van de financiële verantwoording door RNH.
4. Kwaliteit van het projectmanagement, inclusief omgevingsbewustzijn.

Daarnaast hebben wij op verzoek van de begeleidingscommissie in de gesprekken gevraagd naar de visie op het aandeelhouderschap van RNH, hetgeen nu geheel bij de provincie ligt.

1.3 Verantwoording onderzoek

Momenteel loopt een traject om de governance van het beheer van de Noord-Hollandse recreatiegebieden en de rol daarin van de recreatieschappen en RNH opnieuw te beschouwen en mogelijk anders vorm te geven. Deze context is weliswaar relevant voor de Quick Scan, maar de Quick Scan richt zich hier niet op. De Quick Scan is nadrukkelijk gericht op verbeterpunten voor de komende drie jaar, waarbij we de huidige governance constellatie als gegeven beschouwen.

De bevindingen in deze rapportage zijn gebaseerd op:

- documentenonderzoek
- gesprekken
- analyse
- een werksessie.

Documentenonderzoek

Om een beeld te krijgen bij de huidige situatie rondom opdrachtgeverschap – ondernemersrol, politiek bestuurlijke sensitiviteit, projectmanagement, etc. is beperkt documentonderzoek uitgevoerd, o.a. naar de jaarverslagen van RNH 2014-2016. Een overzicht van de bestudeerde documenten is toegevoegd als bijlage.

Gesprekken

Wij hebben gesprekken gevoerd met acht DB-leden, waaronder de vicevoorzitters van alle recreatieschappen. Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met de directeur, twee afdelingshoofden en de programmamanagers van RNH. Tot slot hebben wij met zeven leden van de adviescommissies van de schappen gesproken.

Analyse

Wij hebben de opgehaalde informatie geanalyseerd en op basis daarvan conclusies geformuleerd op de vier genoemde onderwerpen. Daarnaast hebben wij, op basis van suggesties en vanuit onze eigen analyse en ervaring, concrete verbeterpunten geformuleerd.

Werksessie

In een werksessie hebben we de opgehaalde verbeterpunten besproken met de gesprekspartners uit de interviewronde (ambtelijk) en aangescherpt.

A faded background image of a Dutch windmill (molen) situated on a canal. In the foreground, a boat with a striped canopy is visible, and other boats are in the distance. The scene is typical of a Dutch water town.

2

Achtergrond

Berenschot

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de context waarin de evaluatie plaatsvindt. Eerst gaan we in op de recreatieschappen waarvoor RNH verantwoordelijk is voor de voorbereiding en uitvoering van de beheertaken in de gebieden, almede voor de bestuursadvisering. Vervolgens geven we een kenschets van RNH als organisatie. Tot slot gaan we in op enkele actuele ontwikkelingen die voor de evaluatie relevant zijn.

2.2 Noord-Hollandse recreatieschappen (1)

De Noord-Hollandse recreatieschappen zijn publieke organen met rechtspersoonlijkheid die elk bij gemeenschappelijke regeling zijn opgericht. Het schap is daardoor bevoegd om zelf verplichtingen aan te gaan en opdrachten te verlenen aan derden.

Een gemeenschappelijke regeling heeft als kenmerk dat het taken uitvoert die het van haar deelnemers verkregen heeft, waaronder beheer en onderhoud van publiek eigendom, ontwikkeling en vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Doordat de gemeenschappelijke regeling ook gemeenschappelijk wordt aangestuurd is er gemeenschappelijke sturing op deze taken, voor het hele gebied. Het DB bereidt besluitvorming voor, het AB besluit.

RNH verzorgt het beheer voor vijf recreatieschappen in Noord-Holland :

- Spaarnwoude
- Twiske-Waterland
- Amstelland
- Alkmaarder en Uitgeestermeer
- Geestmerambacht.

Daarnaast ligt het Plassenschap Loosdrecht gedeeltelijk in Noord-Holland. De provincie Noord-Holland neemt deel aan dit recreatieschap, maar Recreatie Midden-Nederland is verantwoordelijk voor het beheer.

2.2 Noord-Hollandse recreatieschappen (2)

Aan de recreatieschappen nemen deel:

- **Spaarnwoude:** de gemeenten Velsen, Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede & Spaarnwoude, Haarlemmermeer en de provincie Noord-Holland.
- **Twiske-Waterland:** de gemeenten Landsmeer, Amsterdam, Beemster, Edam-Volendam, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland, Zaanstad en de provincie Noord-Holland.
- **Groengebied Amstelland:** de gemeenten Ouder-Amstel, Amstelveen, Amsterdam, Diemen en de provincie Noord-Holland.

- **Alkmaarder en Uitgeestermeer:** de gemeenten Castricum, Alkmaar, Beverwijk, Heemskerk, Heiloo, Uitgeest, Zaanstad en de provincie Noord-Holland.
- **Geestmerambacht:** de gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar, Bergen en Langedijk.

De provincie neemt deel aan vier van de vijf recreatieschappen, de gemeente Amsterdam aan drie van de vijf.

Schappen	Spaarnwoude	Twiske-Waterland	Groengebied Amstelland	Alkmaarder Uitgeestermeer	Geestmerambacht
Deelnemers					
Provincie	✓	✓	✓	✓	
Gemeente Amsterdam	✓	✓	✓		
Overige gemeenten	✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓✓
Uitvoering door RNH	✓	✓	✓	✓	✓

2.3 RNH

Recreatie Noord-Holland N.V. is opgericht in 2004 in het kader van een verzelfstandiging van Groenbeheer vanuit de provincie Noord-Holland. De provincie is sindsdien 100% aandeelhouder.

Het statutair doel van de N.V. is:

‘het ontwikkelen, aanleggen, beheren en onderhouden van recreatiegebieden van de provincie Noord-Holland in de breedste zin tegen maatschappelijk verantwoorde kosten.’

Hoewel RNH dus nadrukkelijk verbonden is aan de schapsgebieden, werkt RNH niet alleen in opdracht van de recreatieschappen. Ook voert RNH direct opdrachten uit voor individuele gemeenten, de provincie en voor andere opdrachtgevers (voornamelijk terreinbeherende organisaties).

In 2016 waren bij RNH 87 medewerkers in dienst (77 fte) binnen de afdelingen advies, projecten, beheer, bedrijfsvoering en financiën en het routebureau en toezichtsbureau.

Nieuwe koers

RNH heeft sinds 1 maart 2017 een nieuwe directeur, nadat de voormalige directeur in 2016 is teruggetreden. Ter overbrugging heeft een van de commissarissen tijdelijk de rol van gedelegeerd bestuurder vervuld. De nieuwe directeur heeft een voorstel ontwikkeld voor strategische positionering van RNH en in het verlengde daarvan voor de toekomstige organisatie. Dit voorstel is recent besproken met de Raad van Commissarissen.



2.4 Actuele ontwikkelingen

Natuurnetwerk Nederland

Binnen de schapsgebieden maken deelgebieden onderdeel uit van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), voorheen de Ecologische Hoofdstructuur.

In 2011 hebben Provinciale Staten het beschermingsniveau van alle gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur - later NNN - verzaamd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening.

In de praktijk staat de NNN-regelgeving, die gericht is op het beschermen van natuurwaarden, intensief recreatief gebruik vaak in de weg. Om die reden hebben bestuurders van de recreatieschappen de provincie Noord-Holland verzocht haar regelgeving te toetsen aan de praktijk, en de consequenties ervan inzichtelijk te maken. De provincie heeft dit opgepakt en inmiddels zijn de eerste onderzoeksresultaten beschikbaar. De komende periode zal de provincie in overleg met de schappen een afweging maken waar binnen de schapsgebieden meer ontwikkeling mogelijk is zonder natuurwaarden onevenredig aan te tasten.

Erfpacht Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is 'bloot eigenaar' van een groot deel van de gronden in de recreatieschappen Spaarnwoude, Groengebied Amstelland en Twiske-Waterland. De recreatieschappen zijn erfpachter van de grondeigenaar. Een groeiend knelpunt is dat de erfpacht van deze gronden op termijn afloopt. Voor sommige gronden loopt de erfpacht binnen 25 jaar af. Dit maakt het moeilijk partijen te vinden die een onderneming in de recreatiegebieden kunnen beginnen, aangezien ondernemers bij het maken van hun bedrijfsplan meestal rekening moeten houden met langere periodes waarin zij hun investeringen kunnen terugverdienen.

Rekenkamerrapport Spaarnwoude

In september jl. verscheen het Rekenkamerrapport van o.a. de Randstedelijke Rekenkamer over het functioneren van het recreatieschap Spaarnwoude. Het rapport concludeert dat het recreatieschap te maken heeft met een teruglopende reserve. Het AB heeft weliswaar maatregelen opgesteld om dit probleem aan te pakken (programma Duurzaam Spaarnwoude), maar deze dekken niet alle problemen en lopen vaak niet zoals gepland. Daarnaast signaleren de Rekenkamers in het rapport dat het AB onvoldoende blijkt geeft van strategische sturing en geen door alle participanten gedragen lange termijn visie heeft voor het recreatiegebied.

The background image shows a calm lake under a clear sky. In the foreground, a small sailboat with a blue and white sail is partially visible. Further out, another sailboat with white sails is on the water. Several people are swimming in the lake. In the distance, there are some buildings and trees along the shoreline.

3

RNH in het speelveld van partijen

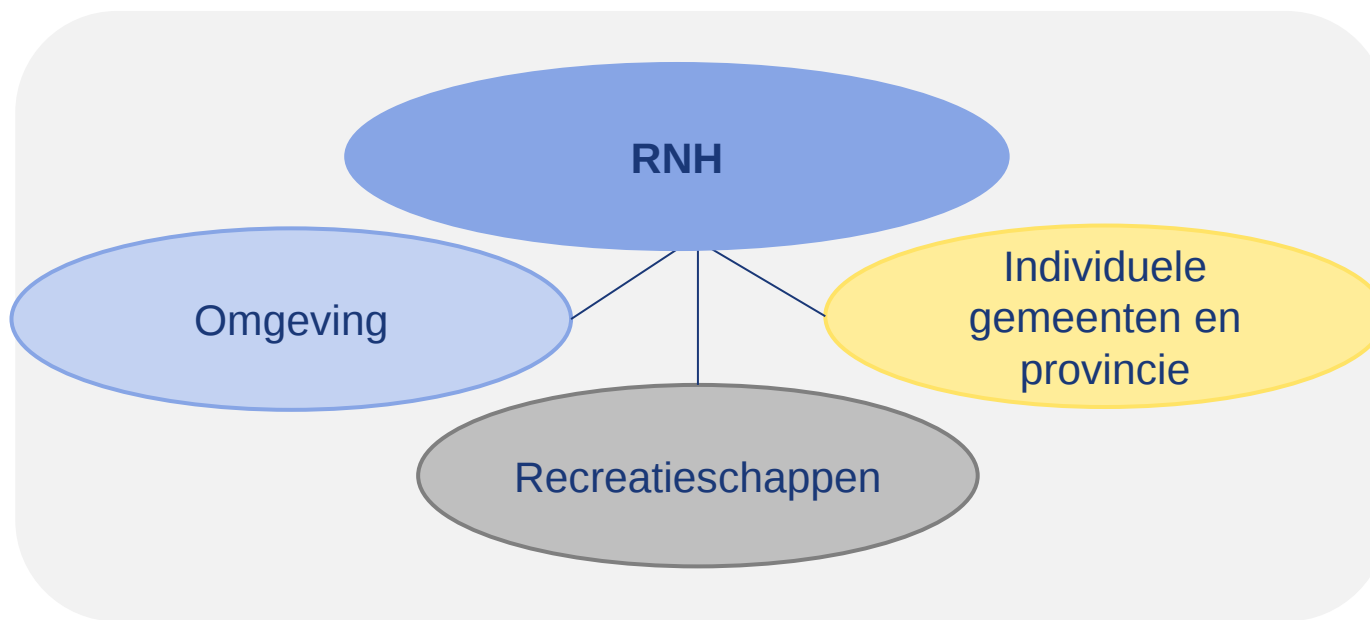
Berenschot

3.1 Inleiding

RNH heeft te maken met verschillende stakeholders. In de eerste plaats is RNH vanuit het raamcontract opdrachtnemer van de recreatieschappen. RNH heeft echter ook te maken met de individuele gemeenten en de provincie. Ten derde moet RNH zich verhouden tot de omgeving, denk aan bewoners, recreanten en ondernemers.

Binnen RNH is een grote rol weggelegd voor de programmamanagers. Zij fungeren als schakel tussen buitenwereld en RNH-organisatie.

In dit hoofdstuk beschrijven we per type stakeholder hoe de verhoudingen liggen. Dit betreft de opzet. De bevindingen met betrekking tot de werking in de praktijk beschrijven we in hoofdstuk 4.



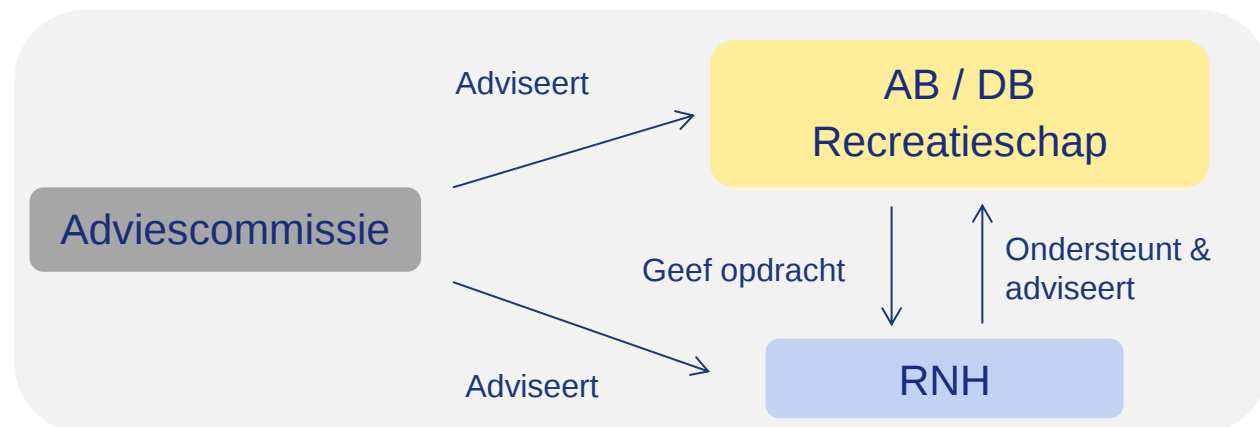
3.2 RNH en de schappen (1)

Gemeenten en de provincie Noord-Holland (m.u.v. Geestmerambacht) maken samen deel uit van de gemeenschappelijke regelingen van de recreatieschappen. De schappen sturen op beheer, beleid en ontwikkeling van de gebieden.

RNH voert in opdracht van de schappen werkzaamheden uit ten aanzien van beheer en onderhoud van de recreatiegebieden en werkzaamheden ter ondersteuning van het bestuur van de schappen. RNH doet namens de schappen de aanbesteding op de markt en functioneert daarmee als opdrachtgever richting aannemers. Bovendien adviseert RNH over beleid en nieuwe ontwikkelingen en voert deze desgewenst uit.

Elk recreatieschap heeft een ambtelijke adviescommissie, die een adviserende rol heeft in de voorbereiding op het DB. De adviescommissie bespreekt de stukken voor het DB met RNH en geeft daarover advies aan RNH en het DB. Dit advies is gericht op het goed kunnen functioneren van het schapsbestuur.

Daarnaast adviseert elk lid van de adviescommissie separaat de eigen bestuurder voor het DB, met het oog op het belang van de eigen organisatie. Daarbij zijn de leden van de adviescommissie niet gebonden aan het gezamenlijke advies van de adviescommissie.

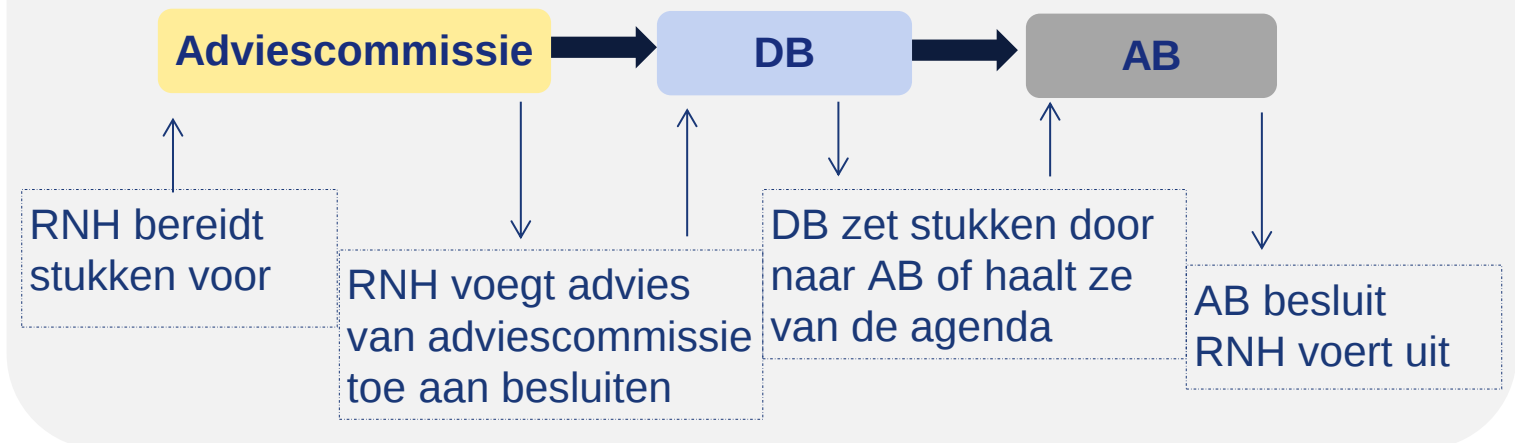


3.2 RNH en de schappen (2)

De aansturing en besluitvorming verloopt als volgt:

- Het DB/AB van het schap neemt besluiten en geeft opdrachten aan RNH.
- RNH bereidt de besluitvorming door het DB/AB voor in overleg met de adviescommissie.
- Het DB/AB wordt in haar besluitvorming geadviseerd door de adviescommissie. Hierin zijn de individuele partijen van de GR ambtelijk vertegenwoordigd. De adviescommissie beoordeelt vergaderstukken (bijvoorbeeld ontwikkelvoorstellen of jaarstukken) die RNH produceert en adviseert de DB- en AB-bestuurders naar aanleiding hiervan.

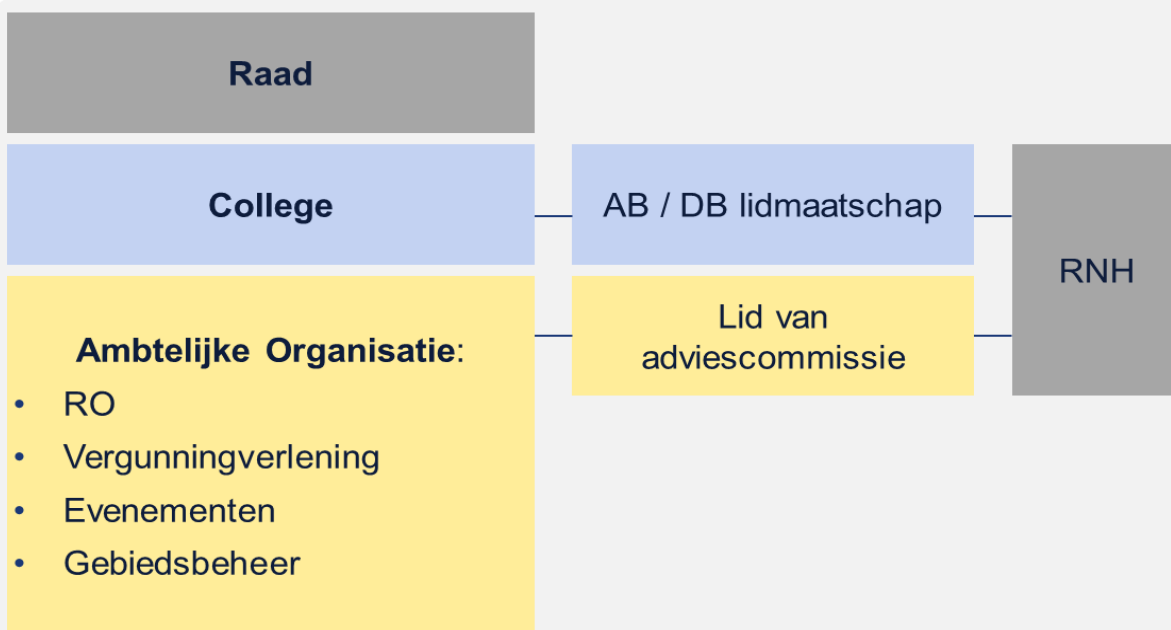
Bestuursronde



3.3 RNH en de individuele gemeenten en de provincie

Gemeenten

RNH ontvangt opdrachten vanuit de besturen van de recreatieschappen. Bij de uitvoering van die opdrachten dient zij samen te werken met de individuele gemeenten. Zo zijn de gemeenten bijvoorbeeld verantwoordelijk voor vergunningverlening voor en handhaving van de openbare orde bij evenementen. Een ander voorbeeld is het kappen van bomen, ook daar heeft RNH een vergunning van de gemeente voor nodig (zie figuur).



Provincie

De relatie tussen RNH en de provincie is meervoudig. In de eerste plaats is de provincie enig aandeelhouder van RNH. Daarnaast is de provincie met de gemeenten opdrachtgever vanuit het schapsbestuur. Tot slot heeft RNH te maken met provinciaal beleid. Het NNN-beleid van de provincie heeft veel invloed op de taken die RNH voor de schappen uitvoert, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Overigens voert RNH ook opdrachten uit voor de individuele gemeenten en de provincie, maar deze vallen buiten de scope van deze evaluatie.

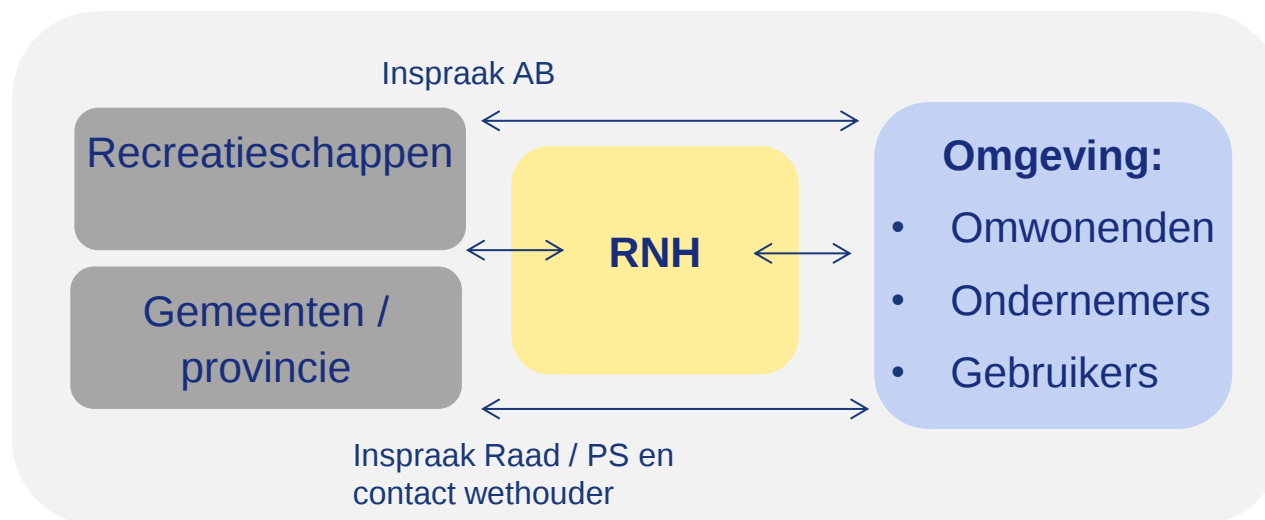
3.4 RNH en de omgeving

Naast de overheden heeft RNH te maken met omwonenden, recreanten en ondernemers.

- Omwonenden dienen geraadpleegd te worden bij de ontwikkeling van plannen en geïnformeerd over de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden en projecten.
- Recreanten dienen met name geïnformeerd te worden over de recreatiemogelijkheden in het gebied.
- Ondernemers betreffen bijvoorbeeld uitbaters van cafés en restaurants of evenementenbureaus. Ook hier dient RNH nauwe relaties mee te onderhouden.

Contact met de omgeving loopt niet alleen via RNH. Ook het schapsbestuur en de gemeenten hebben contact met inwoners en ondernemers.

De formele weg van bewoners om contact op te nemen met het bestuur van het recreatieschap danwel de individuele deelnemers aan het schap is door in te spreken in vergaderingen van de AB's van de recreatieschappen of in raads- of provinciale staten vergaderingen.



3.5 Relaties binnen RNH (1)

De relatie tussen RNH en de schappen, gemeenten en omgeving, krijgen hoofdzakelijk vorm via de programmamanagers. Deze functie wordt ingevuld door drie medewerkers.

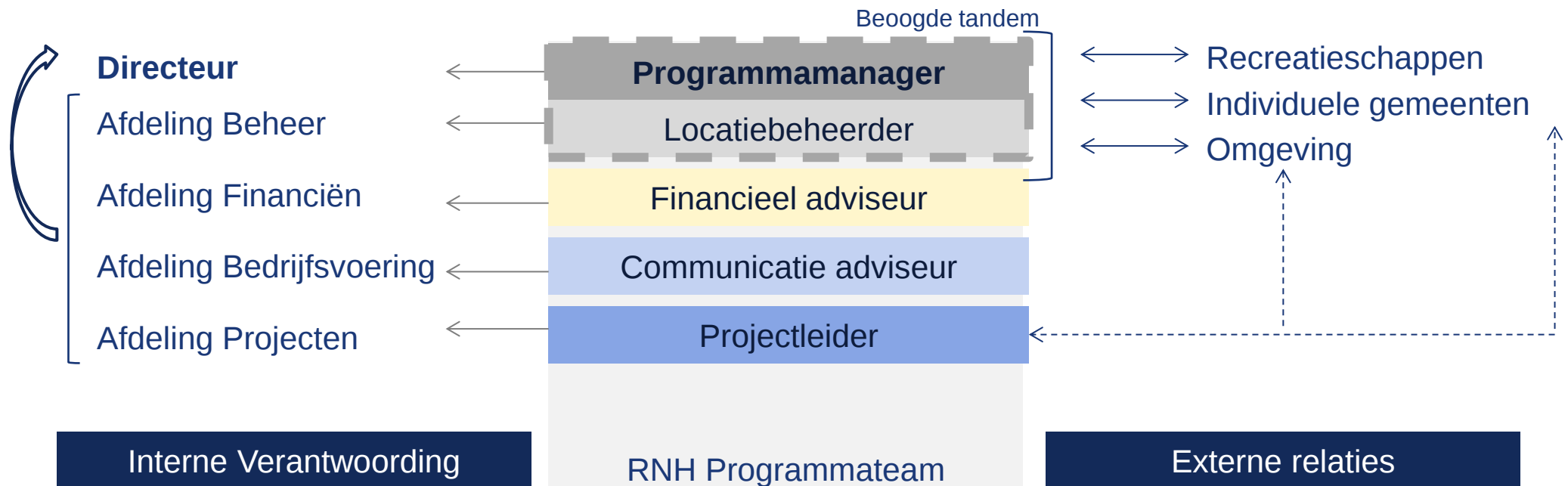
Per recreatieschap is er een programmteam vanuit RNH. De programmamanager vervult de bestuursadvies functie voor het gebied met inbreng van het programmteam. Aan het programmteam neemt in ieder geval de locatiebeheerder, een financieel adviseur en een communicatie adviseur deel. Daarnaast is er vaak sprake van een of meerdere projectmanagers afhankelijk van de projecten die in een gebied spelen.

De leden van het programmteam leggen ieder verantwoording af aan een afdelingshoofd. De programmamanagers vallen direct onder de verantwoordelijkheid van de directeur (zie ook de figuur op de volgende pagina).

Onder de nieuwe directeur krijgt de locatiebeheerder een meer nadrukkelijke positie binnen het programmteam. De programmanager en de locatiebeheerder treden meer gezamenlijk op als 'tandem'. Deze tandem moet zorgen voor verbinding tussen nieuwe ontwikkelingen en beheer. Daarnaast kan op die manier de interne RNH-organisatie meer in contact komen met het schapsbestuur. Deze koers is recentelijk ingezet en moet zijn vruchten nog afwerpen in de praktijk.

Zoals te zien in de figuur opereren de programmteams - met name de programmamanagers - als brug tussen de schappen en belanghebbenden en de interne organisatie. Door de tandem komt deze 'brugfunctie' ook bij de locatiebeheerder te liggen.

3.5 Relaties binnen RNH (2)



The background image shows a scenic view of a canal in a Dutch town. A white bridge with a black metal railing spans the canal. A person is riding a bicycle across the bridge. On the right side, there is a traditional Dutch house with a steep, tiled roof and a green gable. Several black lampposts are visible along the bridge and the canal banks. The water in the canal is calm, reflecting the sky and the bridge. The overall atmosphere is peaceful and typical of a Dutch water town.

4

Bevindingen

Berenschot

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen met betrekking tot de vier bestudeerde onderwerpen en het aandeelhouderschap. Deze bevindingen zijn gebaseerd op het documentenonderzoek en de interviews met betrokkenen. Tijdens de werksessie worden de bevindingen getoetst en aangescherpt.

4.2 Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen de schappen en RNH (1)

RNH als opdrachtnemer

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat RNH betrokken medewerkers heeft die hart voor en grote kennis van het gebied hebben. Velen zijn tevreden over RNH als opdrachtnemer. Er zijn ook schapsbestuurders en leden van de adviescommissie die zich kritisch hebben uitgelaten.

Een punt dat door betrokkenen naar voren wordt gebracht is dat RNH zich eigenaar lijkt te voelen van de gebieden. De recreatieschappen zien als ongewenst neveneffect hiervan dat wensen en opdrachten van het bestuur niet altijd goed landen. RNH heeft haar eigen visie op het gebied en handelt redelijk autonoom, vanuit haar eigen inzicht over wat goed is voor het gebied.

De autonomie van RNH is tegelijkertijd beperkt door de strakke mandaten, waardoor de schapsbesturen over veel onderwerpen moeten besluiten. Het betrekken van het schapsbestuur lijkt er echter soms op gericht om zelf verder te kunnen, in plaats van bestuurders te consulteren bij afwegingen.

Andersom refereren betrokkenen aan RNH als 'het recreatieschap', terwijl dit feitelijk niet zo is¹. Op die manier wordt RNH in zekere mate door RNH zelf, maar ook door de schappen als eigenaar van het gebied gepositioneerd.

¹ Dezelfde constatering werd gedaan in het Rekenkamerrapport over het functioneren van recreatieschap Spaarnwoude.

RNH herkent het beeld dat RNH zich als eigenaar van het gebied op zou stellen. Betrokkenen vanuit RNH geven aan dat er verschillende stromen in de organisatie waren: een stroom die primair het bestuur wil ondersteunen en een stroom die primair het gebied wil onderhouden op de - in de optiek van RNH - beste manier.

De nieuwe directeur ziet RNH nadrukkelijk als opdrachtnemer en adviseur van het schapsbestuur en wil RNH meer langs die lijn positioneren en inrichten. De beoogde tandem van programmamanager en locatiebeheerder (zoals beschreven in hoofdstuk 3.5) is daar een voorbeeld van. De programmamanagers van RNH ervaren dit nadrukkelijk als verbetering, omdat de locatiebeheerder door meer contact met het bestuur directer kan adviseren over de (on)mogelijkheden van de realisatie van bestuurlijke wensen in het gebied. Tegelijkertijd verhoogt dit ook het begrip en de kennis bij de locatiebeheerders over de bestuurlijke afwegingen en wensen.

Een deel van de betrokkenen geeft verder aan dat RNH pas weer bij het bestuur terug komt, zodra zij opnieuw een besluit nodig hebben, waardoor er gedurende de uitvoering weinig inzicht is in de gang van zaken en er ook weinig mogelijkheid tot bijsturen is. Enkele betrokkenen geven aan dat zij dit niet herkennen en juist prima afstemming tussen RNH en het recreatieschap ervaren.

4.2 Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen de schappen en RNH (2)

Verder ziet RNH zichzelf nadrukkelijk als adviseur van de deelnemers aan de recreatieschappen, niet alleen in nauwe zin over het beheer van de schapsgebieden, maar ook over beleid dat daar effect op heeft (zie kader).

Voorbeeld subsidieregeling groen

De provincie heeft een subsidieregeling groen. Daarin was de voorwaarde opgenomen dat een initiatiefnemer eerst een vergunning moest hebben en dan pas subsidie kon aanvragen. Soms werd een vergunning aangevraagd en verstrekt, maar werd vervolgens geen subsidie toegekend. Het werk om de vergunningaanvraag in te dienen en te behandelen was dan voor niets geweest. Op advies van RNH is dit nu veranderd. Er moet wel 'groen licht' zijn van de overheid, maar er is nog geen vergunning nodig voor het aanvragen van subsidie.

De schappen als opdrachtgever

Uit de gesprekken is gebleken dat de AB-en van de schappen niet altijd optreden als één bestuur. Dit is het meest expliciet voor Spaarnwoude naar voren gebracht, in lijn met het Rekenkamerrapport.

De leden van het AB vertegenwoordigen de belangen van hun individuele gemeente in die mate dat het gezamenlijk schapsbelang in het geding komt. Ook lijkt het schapsbestuur voor een deel van de bestuurders weinig prioriteit te krijgen en worden stukken voor het AB niet altijd gelezen.

Dit leidt tot opdrachten vanuit het bestuur aan RNH, die soms onduidelijk zijn, of niet waargemaakt kunnen worden doordat besluitvorming die ervoor nodig is bij individuele gemeenten niet rond komt.

Vanuit sommige gebieden is aangegeven dat RNH onvoldoende pro-actief optreedt bij dergelijke onduidelijke opdrachtverlening. RNH heeft dan de houding van 'wij zoeken het later wel uit'. In zo'n geval zou RNH de vraag bestuurlijk terug moeten leggen wat het bestuur nu precies wil. Dit wordt overigens niet in alle schappen zo gevoeld.

RNH herkent dat zij steviger kan optreden als opdrachtnemer, maar geeft ook aan dat dit niet voor alle gebieden geldt.

4.2 Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen de schappen en RNH (3)

De AB-en hebben geen onafhankelijk voorzitter (de gemeenschappelijke regeling schrijft voor dat de voorzitter uit het midden van het bestuur komt). De voorzitter is dus ook belanghebbende. Daarnaast is voor Spaarnwoude aangegeven dat de voorzitter van het DB/AB vaak niet aanwezig was bij het DB. Hetzelfde geldt voor RAUM. Doordat de voorstellen vanuit het DB aan het AB niet vooraf met de voorzitter zijn kortgesloten, bemoeilijkte dit de besluitvorming in het AB. Daar lijkt nu verandering in te komen; de voorzitter is voornemens vanaf nu ook naar de DB-overleggen te gaan.

4.3 Kwaliteit van de bestuurlijke advisering, inclusief politieke sensitiviteit (1)

Agendapunten DB/AB

Enkele betrokkenen geven aan dat er onvoldoende strategische discussies plaatsvinden in het DB/AB.

Belangrijke onderwerpen als Natuurnetwerk Nederland (NNN), erfpacht Staatsbosbeheer of Meerjarenplanning staan niet op de agenda. In het verlengde hiervan geven betrokkenen aan dat agendaonderwerpen vaak incident gedreven zijn.

RNH heeft als reactie hierop aangegeven dat dit (mede) komt door de mandatering. RNH heeft weinig mandaat om zaken zelf af te handelen. Dit komt voort uit de situatie in het verleden waarbij RNH naar het idee van de bestuurders te veel zelf zaken afhandelde, zonder daar het bestuur in mee te nemen.

Enkele keren is aangegeven dat bij gevraagde besluitvorming het bredere kader ontbreekt. Een individueel besluit is lastig te maken voor het bestuur als dit niet in een breder perspectief wordt gezet.

Ook is aangegeven dat er soms stukken in het DB/AB komen zonder dat vooraf bekend is of er draagvlak is voor het voorstel bij de individuele gemeente op wiens grondgebied iets plaats gaat vinden. De ene keer gebeurt het wel, de andere keer niet. Hier lijkt geen uniforme werkwijze voor te zijn binnen RNH.

Voorbeeld Mandatering RNH

In Spaarnwoude is een monument voor de slachtoffers van MH17 opgericht. In dit gebied mogen honden vrij rondlopen. RNH wilde dit rondom het monument verbieden. Hoewel het vooraf duidelijk was dat met het voorstel unaniem ingestemd zou worden door het AB, moest RNH dit door het AB laten besluiten, omdat RNH geen mandaat heeft om te besluiten over uitlaatbeleid.

Voorbeeld schetsen van het bredere kader

Een voorbeeld dat gegeven is met betrekking tot het schetsen van de bredere kader, betrof besluitvorming over de overdracht van het beheer van een brug in een recreatiegebied van waterschap naar recreatieschap. Daarbij werd onvoldoende het bredere beeld geschetst: Zijn er nog meer bruggen in het gebied? Kunnen we nog meer verzoeken tot overdracht beheer verwachten? Wat gaat ons dit kosten? Welke (financiële) afspraken zouden we moeten maken met het waterschap?

4.3 Kwaliteit van de bestuurlijke advisering, inclusief politieke sensitiviteit (2)

Rol van de adviescommissie

De tijd tussen overleg met de adviescommissie en het DB is kort, meestal een of twee weken. RNH verwerkt de adviezen van de commissie in principe niet in de DB-stukken. RNH stuurt het advies van de adviescommissie in de regel als separaat stuk mee naar het DB, of reikt het soms ter plekke uit bij de vergadering. Het DB neemt vaak, maar niet altijd het advies van de adviescommissie over.

Enkele leden van adviescommissies hebben aangegeven dat zij het logischer zouden vinden dat de stukken zouden worden aangepast, zodat de DB-stukken het gezamenlijke voorstel van RNH en de adviescommissie verwoorden.

RNH kiest er bewust voor om de stukken voor het DB niet aan te passen n.a.v. bespreking in de adviescommissie, omdat de leden van de adviescommissie (volgens RNH) een ander belang hebben dan RNH: zij vertegenwoordigen een gemeente/provincie, terwijl RNH het schap vertegenwoordigt. Door het advies apart mee te geven, kan het DB kiezen of zij het advies willen overnemen. Daarnaast wil RNH de doorlooptijd van de procedure niet nog langer maken.

Naast adviserend voor de AB- en DB-stukken vervullen de leden van de adviescommissie een rol als het eerste aanspreekpunt vanuit de gemeenten of provincie voor het recreatieschap. Via hen leggen de programmamanagers en projectleiders contacten binnen de gemeente of provincie. Als dossiers of projecten langer spelen zijn er ook directe contacten.

Enkele leden van adviescommissies hebben aangegeven veel tijd kwijt te zijn aan overleg met RNH, doordat er veel incidenten en vragen zijn die zij voor hun bestuurder moeten gladstrijken.

4.3 Kwaliteit van de bestuurlijke advisering, inclusief politieke sensitiviteit (3)

Bestuursadviseurs RNH

Sommige betrokkenen zijn tevreden over de door RNH geleverde bestuursadvisering, anderen niet. Hier bestaat een wisselend beeld over, waarbij globaal genomen de grotere partijen (Amsterdam/provincie) minder tevreden zijn dan de kleinere. Enkelen geven hiervoor als verklaring dat de gemeente Amsterdam bestuurlijk zeer complex is en dat de provincie een andere bestuurlijke realiteit kent dan de gemeenten en de wens om meer op hoofdlijnen te sturen.

Enkele keren is aangegeven dat de bestuursadviseurs onvoldoende begrip hebben van de rollen van en verhoudingen tussen de opdrachtgevende overheden. Anderen vinden juist dat je dit ook niet kan verwachten van RNH en dat het de taak van de Adviescommissie is om gevoeligheden te signaleren. In het rapport van Berenschot over Geestmerambacht was een van de conclusies dat de Adviescommissie een grotere rol moet krijgen. De betrokken voorzitter van het DB/AB staat achter deze conclusie.

Organisatie bestuursadvisering

Enkele betrokkenen geven aan dat de bestuursadvisering wellicht beter door de gemeenten zelf gedaan kan worden. Anderen vinden dat je de bestuursadvisering niet los kan knippen van het beheer en onderhoud. Een van de schappen geeft aan dat er wel eens is overwogen om de bestuursadvisering anders te beleggen, maar dat dit niet is doorgezet.

Enkele betrokkenen hebben aangegeven dat de bestuursadviseurs naar hun idee te weinig zeggenschap hebben binnen RNH en er daarmee onvoldoende vertaling plaatsvindt van de wensen en besluiten van het bestuur naar de uitvoeringspraktijk. De betrokkenen bij RNH beamen dat dit een aandachtspunt is en geven aan dat het instellen van de 'tandem' tussen programmamanager en locatiebeheerder hier verbetering in brengt.

4.4 Kwaliteit van de financiële sturing en verantwoording (1)

Financiële verantwoording

RNH maakt voor de recreatieschappen de jaarrekening en de begroting. Verder maakt RNH na de eerste helft van het jaar een managementrapportage over de voortgang van het werk en de financiën inclusief een overzicht van de afwijkingen van de begroting.

De leden van de ambtelijke adviescommissies en DB-leden die we hebben gesproken zijn vaak tevreden over de financiële stukken, of geven aan dat de kwaliteit toeneemt.

Anderen zijn kritisch. De begroting zou veel detailinformatie geven, terwijl bestuurders graag inzicht willen op hoofdlijnen. Ook zijn sommige bestuurders en ambtelijk adviseurs van mening dat de informatie over de verdeling van de beheerkosten - waarin de grootste kosten zitten - ontbreekt. Een van de bestuurders geeft aan graag meer onderbouwing te willen krijgen over de positie van de reserves.

Besluit begroting en verantwoording

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat regelgeving voor de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingstukken van gemeenten en provincies. Deze regels zijn ook van toepassing op openbare lichamen op basis van een gemeenschappelijke regeling.

Volgens enkele gesprekspartners is RNH te weinig thuis in de BBV-systematiek. Anderen geven aan dat de timing van de bespreking van de schapsbegroting van RNH ongelukkig samen komt met de begrotingscyclus van gemeenten. Als RNH n.a.v. de schapsbegroting voorstelt om de deelnemersbijdrage te verhogen, is dit voor gemeenten te laat om nog mee te nemen in de eigen begroting.

RNH geeft aan dat de cyclus van begroten er juist op gericht is om op tijd een eventuele verhoging van de deelnemersbijdrage te kunnen besluiten. In het begin van het jaar sturen de DB's van de recreatieschappen de begroting in concept naar de participanten. Gemeenten en de provincie kunnen dan de conceptbegroting overnemen in de eigen begroting. In het verleden kwam het voor dat het AB daarna een indexering vaststelde, waardoor de deelnemersbijdrage niet overeen kwam met de begrotingen van de deelnemers. RNH agendeert nu standaard het AB-besluit over indexering voorafgaand aan het DB-besluit om de conceptbegroting naar de deelnemers te sturen.

4.4 Kwaliteit van de financiële sturing en verantwoording (2)

Financiële sturing

Een groot deel van de gesprekspartners vanuit de schappen geeft aan meer mogelijkheden te willen om te sturen op de financiën van het recreatieschap. Zij benoemen daarin verschillende aspecten van sturing:

- Sturing aan de hand van een meerjarenbeheerplan.
- Sturing op kosten van projecten en besluiten.

Sturing aan de hand van een meerjarenbeheerplan

Bestuurders willen over een periode van meerdere jaren inzicht krijgen in de kosten voor het beheer van de schapsgebieden, verdienmogelijkheden, bijvoorbeeld door meer horeca, en mogelijkheden om te bezuinigen, bijvoorbeeld door een ander beheerniveau of het schrappen van voorzieningen zoals een speeltuin.

Met dat inzicht zou het schap meer inzicht krijgen om te sturen op het beheer van het gebied. Nu wordt besluitvorming over financiële stukken in de regel als formaliteit ervaren, terwijl er behoefte is aan meer grip op de financiën.

Ook voor de gemeenteraden en provinciale staten wordt een dergelijk inzicht belangrijk gevonden. Bestuurders geven aan dat de interesse van de gemeenteraden en provinciale staten in gemeenschappelijke regelingen beperkt is.

Wanneer het gaat om een verhoging van de deelnemersbijdrage vinden bestuurders het belangrijk dat zij goed uit kunnen leggen waarvoor deze nodig is.

RNH herkent dit punt en werkt eraan om dit inzicht voor alle schapsgebieden te geven. Een voorbeeld hiervan is het stuk wat is opgesteld voor Groengebied Amstelland (zie kader).

Voorbeeld Groengebied Amstelland

Vaak wordt het stuk van RNH voor Groengebied Amstelland als goed voorbeeld genoemd. Het stuk geeft inzicht in mogelijkheden om de financiën van het schap gezond te houden door het verlagen van kosten, het verhogen van opbrengsten of het verhogen van de bijdragen van deelnemers.

Het stuk was bedoeld om het gesprek met gemeenteraden en provinciale staten over het terugbrengen van het beheertekort te bespreken, zodat het schapsbestuur daar vervolgens over kon besluiten. Dit heeft geleid tot de keuze om de deelnemersbijdrage te verhogen.

4.4 Kwaliteit van de financiële sturing en verantwoording (3)

Om kosten te besparen helpt het om inzicht te krijgen in de taken die RNH precies uitvoert en na te gaan in hoeverre deze taken echt bij het schap liggen, of door RNH in de praktijk worden 'meegenomen'.

RNH geeft aan hier inzicht in te hebben en hierover bij tijd en wijle de schapsbesturen te informeren. In het verleden werd volgens RNH door besturen soms besloten om de situatie zo te laten, omdat de moeite van het anders organiseren niet op zou wegen tegen de mogelijke besparing.

Voorbeeld Alkmaarder en Uitgeestermeer

Voor RAUM heeft een Taskforce de mogelijkheden voor een gezonde financiële toekomst van het schap in beeld gebracht. Mogelijkheden die hieruit naar voren kwamen waren onder andere het verkopen van stukjes grond (eilandjes) en het heronderhandelen van de taakstelling recreatieschap - waterschap.

Zo onderhoudt RNH voor het RAUM de oevers van watergangen (met de bijbehorende kosten die dit met zich meebrengt), terwijl dit formeel de taak van het waterschap is.

Voorbeeld Spaarnwoude

De riolering in Spaarnwoude wordt voor het schap Spaarnwoude door RNH beheerd, maar alleen gemeenten zijn bevoegd om belasting te heffen. Dat kan alleen als zij het beheer zelf uitvoeren. Daarom wordt nu het beheer van de riolering overgedragen aan de gemeenten.

Ook beheert RNH voor Spaarnwoude de wegen in Spaarnwoude, terwijl dit eigenlijk een taak van de gemeente is. In de praktijk blijkt het lastig hier een afbakening in te vinden: wie gaat er dan over de fietspaden en de bermen? Het is mogelijk dat RNH het beheer blijft doen en dat de gemeente aan RNH de reële kosten vergoedt, maar die zijn volgens een van de betrokken bestuurders niet inzichtelijk.

4.4 Kwaliteit van de financiële sturing en verantwoording (4)

Sturing op kosten van projecten en besluiten

Met betrekking tot de besluiten in het AB en DB zouden de schappen graag zien dat de financiële consequenties ervan inzichtelijker worden gemaakt. Soms ontbreekt een financiële paragraaf, of is deze volgens leden van de adviescommissie en bestuurders niet op een begrijpelijke manier verwoord.

Ook hebben bestuurders er behoefte aan dat besluiten meer in perspectief worden geplaatst van de schapsfinanciën als geheel: is het volgens afspraak en wat is de consequentie voor de begroting en de reserves.

Wanneer projecten complexer blijken te zijn dan verwacht en RNH meer uren moet gaan maken dan begroot, willen bestuurders hier op kunnen bijsturen. Dit laatste punt is door het recreatieschap Spaarnwoude met RNH besproken en is door RNH opgepakt.

Daarnaast noemen enkelen dat de reserves van het recreatieschap op lange termijn onvoldoende zijn voor meerjarig onderhoud, maar dat er tegelijkertijd budget overblijft doordat projecten niet worden gerealiseerd. Zij zouden graag zien dat RNH dan andere projecten naar voren schuift.

4.5 Kwaliteit van projectmanagement door RNH (1)

Werkwijze projectmanagement RNH

Naast het reguliere beheer voert RNH projecten uit voor de schappen. Denk aan het aanleggen van een brug, het faciliteren van een evenement, of de herontwikkeling van vastgoed in het gebied. De projecten worden uitgevoerd door projectmanagers vanuit de afdeling projecten.

De afdeling projecten heeft drie specialismen: civiele techniek, evenementen, gebiedsontwikkeling. Experts op het gebied van vastgoed en grondexploitatie vallen onder de afdeling Beheer. Capaciteit voor planeconomen in het kader van ontwikkeltrajecten wordt indien nodig extern ingehuurd.

De afdeling projecten werkt in opdracht van de locatiebeheerder of in opdracht van de programmamanagers. Voor de locatiebeheerders gaat het om afgebakende opdrachten, bijvoorbeeld de vervanging van een brug. Bij opdrachten voor de programmamanagers ligt de scope meer open. De opdracht wordt intern in een sjabloon vastgelegd.

Waardering

De waardering voor projectmanagement door RNH onder betrokkenen is wisselend. Er lijkt consensus over dat projecten die dicht bij de beheertaak liggen goed door RNH worden uitgevoerd. Maar er zijn ook projecten die moeilijk lopen. Het wisselt per gesprekspartner hoe zwaar dit RNH wordt aangerekend: de meesten zijn over het algemeen tevreden en om die reden positief over het geleverde projectmanagement. Anderen zijn zeer kritisch vanwege de projecten die slecht lopen.

Kenmerkend van de projecten die slecht lopen, is dat ze veelvuldig terugkomen op de bestuurlijke agenda, maar dat er geen doorbraak in komt. Hierin lijken vaak twee factoren een rol te spelen:

- De relatie met de omgeving.
- De relatie met de betreffende gemeente(n).

4.5 Kwaliteit van projectmanagement door RNH (2)

De relatie met de omgeving

Een deel van de betrokkenen is van mening dat de omgang en onderhandeling van RNH met initiatiefnemers beter zou moeten. Ook zou omgevingsmanagement in relatie tot omwonenden niet goed lopen.

Dit leidt regelmatig tot insprekers bij vergaderingen van het AB, die, wanneer de onderhandelingen niet tot een uitkomst leiden, vaker terug komen. Een enkele bestuurder spreekt van klachten door insprekers. Met enige regelmaat worden daarnaast bestuurders van individuele gemeenten aangesproken, of wenden insprekers zich tot vergaderingen van gemeenteraden en provinciale staten.

Ook zijn sommige betrokkenen kritisch over het zakelijk handelen van RNH. Zij hebben ervaren dat er geen sluitende afspraken worden gemaakt, of dat afspraken niet altijd goed vastgelegd worden. Verder heerst het beeld dat er soms meer uit de onderhandelingen te halen zou zijn.

Tot slot merkt een enkeling op dat RNH creatiever zou kunnen zijn in het vinden van oplossingen.

RNH erkent dat projecten die politiek gevoelig zijn soms moeilijk verlopen en dat er meer aandacht zou moeten worden besteed aan omgevingsmanagement. De afdeling projecten van RNH ziet hier, gezien de beperkte capaciteit binnen RNH zelf, ook nadrukkelijk een rol weggelegd voor gemeenten, daar gaan we hierna verder op in.

Recent zijn nieuwe vastgoed specialisten bij RNH in dienst getreden. RNH merkt dat zij vanuit een andere blik en expertise kunnen helpen bij het vinden van een doorbraak in projecten (zie kader).

Voorbeeld: de Twiske Poort

Het recreatiecentrum Twiske Poort is in 2014 afgebrand. Er kon aanspraak worden gemaakt op verzekeringsgeld, maar dan moest er wel een plan komen voor een nieuwe onderneming op die plek. RNH ging met een ondernemer in gesprek, maar dit verliep niet vlot, waardoor de termijn van de verzekering dreigde te worden overschreden. Onder tijdsdruk kwam er een concept akkoord, maar dit was voor het schap niet optimaal. Uiteindelijk kwam een specialist vastgoed van RNH met het idee om een strandpaviljoen te kopen om zo toch snel, maar voor lage kosten, een faciliteit te hebben. Deze zou later nog kunnen worden uitgebreid.

4.5 Kwaliteit van projectmanagement door RNH (3)

De relatie met de betreffende gemeente(n)

Een deel van de betrokkenen ervaart dat het begrip van RNH van rollen en verhoudingen van de opdrachtgevende overheden te kort schiet.

Bestuurders willen graag goed op de hoogte zijn van projecten die in hun gemeente spelen. Soms worden zij overvallen, wanneer bijvoorbeeld een project in hun gemeente al start zonder dat zij daarvan op de hoogte werden gesteld. De beperkte afstemming leidt wel eens tot knelpunten.

Voorbeeld: evenement Twiske

In Twiske werd door RNH een contract gesloten met een organisator van een evenement. De datum daarvan was niet van tevoren met de gemeente kortgesloten. Op die datum bleek er te weinig politiecapaciteit beschikbaar door andere evenementen in de regio. De gemeente kon daardoor geen vergunning verstrekken, waardoor het evenement niet kon plaatsvinden. De initiatiefnemer ging tegen het besluit van de gemeente in beroep en spande tegen het recreatieschap Twiske een rechtszaak aan.

Bestuurders zien ook een rol en verantwoordelijkheid vanuit de schappen zelf om projecten beter te laten verlopen. Individuele gemeenten zouden meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor de schapsbesluiten en de projecten die vanuit het schap worden opgestart.

Hierin ligt een spanningsveld met de positie van de gemeente t.o.v. het schap. Het recreatieschap kan zelf niet alle besluiten nemen die voor projecten nodig zijn, zoals evenementen-, kap-, bouw- of horecavergunningen of het afwijken van het bestemmingsplan.

Een DB-lid kan in het recreatieschap wel instemmen met projecten, maar niet garanderen dat de gemeente deze ook daadwerkelijk mogelijk zal maken. Vaak gaat het immers om een college- of raadsbesluit en is het vooraf nog niet duidelijk of er een plan komt wat kan rekenen op draagvlak van de inwoners.

4.5 Kwaliteit van projectmanagement door RNH (4)

RNH herkent dit spanningsveld. Het zou hen helpen wanneer de deelnemers aan de schappen in de eigen organisatie meer verantwoordelijkheid zouden voelen voor het uitvoeren van schapsbesluiten, waaronder over projecten.

Reflecterend op de eigen rol signaleert RNH dat een opdracht vaak te veel bij RNH zelf blijft. Wanneer RNH een gemeente nodig heeft voor de voortgang, zou RNH daar een gemeente meer op moeten aanspreken. Een voorbeeld van een werkwijze waarbij het eigenaarschap meer bij de gemeente lag is de natuurbegraafplaats in Geestmerambacht (zie hieronder).

Voorbeeld: natuurbegraafplaats Geestmerambacht

Een initiatiefnemer wilde een natuurbegraafplaats realiseren in het schapsgebied van Geestmerambacht. Het recreatieschap heeft op advies van RNH aangegeven positief tegenover dit initiatief te staan en dit in principe privaatrechtelijk mogelijk te willen maken als grondeigenaar. Alvorens daar verdere afspraken over te maken, verzocht RNH de initiatiefnemer tot overeenstemming te komen met de betreffende gemeente.

Evenementen

Zowel door RNH zelf als door enkele gesprekspartners vanuit gemeenten wordt naar voren gebracht dat RNH evenementen over het algemeen bijzonder goed doet. RNH onderhoudt goed contact met de organisatoren, is zakelijk en maakt strakke afspraken.

4.6 Aandeelhouderschap

De provincie is sinds de verzelfstandiging van RNH 100% aandeelhouder, maar heeft destijds uitgesproken dat het niet vanzelfsprekend is dat zij altijd 100% aandeelhouder zou blijven. De provincie Noord-Holland ontwikkelt zich de laatste jaren steeds meer in de richting van een beleidsorganisatie, die in haar relaties met externe partijen voornamelijk een opdrachtgevende en regisserende rol wil vervullen. De provincie wil zich in het verlengde daarvan beraden op haar rol als enig aandeelhouder van RNH.

RNH wil deze discussie bij de provincie en gemeenten laten. Desgevraagd kan RNH zich voorstellen dat het aandeelhouderschap verbreed zou worden naar gemeenten. RNH vindt het belangrijk dat de provincie gecommitteerd blijft aan het groenbeheer van de schapsgebieden en aan RNH als organisatie. RNH ziet zichzelf als onlosmakelijk verbonden met de schapsgebieden. Gezien de bekendheid met de gebieden, de schapsbesturen en gemeenten en provincie is deze positie niet inwisselbaar. Ook heeft RNH t.o.v. andere mogelijke terreinbeheerders een meer onafhankelijke positie, aangezien RNH geen gronden bezit.

De gemeenten die we hebben gesproken voelen weinig voor aandeelhouderschap van RNH. Zij zien daarin geen toegevoegde waarde of vrezen dat dit extra bestuurlijk gedoe op zou leveren. Enkele gesprekspartners hebben aangegeven dat als deze vraag daadwerkelijk op (de bestuurlijke) tafel komt, men de afweging zal maken wie het

beheer moet doen: RNH, de gemeente zelf of een andere partij.

Gemeenten vinden dat het aandeelhouderschap goed ligt bij de provincie. De verantwoordelijkheid voor de groengebieden is met de decentralisatie van natuur bij provincies belegd. Die ligt daar in de optiek van gemeenten goed. Hierin is de positie van het recreatieschap Geestmerambacht bijzonder, omdat de provincie daar is uitgetreden. Enkelen vrezen een terugtrekkende beweging van de provincie uit de andere schappen. Zij zouden het onwenselijk vinden dat de provincie een bijdrage doet via subsidie, omdat dit te vrijblijvend is.

Enkele bestuurders merken op dat de positie van RNH - en mogelijk aandeelhouderschap - een afgeleide is van de vraag hoe je zou willen sturen op de schapsgebieden. Hier zou volgens hen eerst onder bestuurders het gesprek over moeten worden gevoerd.

Overigens is de tevredenheid over het huidige stelsel van sturing wisselend. Waar de ene bestuurder pleit voor een sterkere sturing vanuit metropoolniveau, pleit een ander voor de huidige governance via de recreatieschappen: als deze goed worden bestuurd is dit volgens hen de meest geijkte vorm.

A background image of a park scene. On the left, a woman in a long, patterned dress stands looking down. In the foreground, a man in a purple shirt and white shorts lies on his back on a towel. In the background, several people are standing near a body of water, and a dense line of green trees forms the backdrop.

5

Conclusies en verbeterpunten

Berenschot

5.1 Conclusies (1)

Op basis van onze bevindingen trekken wij de volgende conclusies m.b.t. de raamovereenkomst tussen RNH en de recreatieschappen.

Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie

Conclusie 1

Het is opvallend dat RNH zowel door een deel van de medewerkers binnen RNH als door een deel van de betrokkenen (impliciet) wordt gepositioneerd als eigenaar van het gebied. Dit leidt ertoe dat bestuurders onvoldoende grip ervaren en door RNH onvoldoende in hun rol gezet worden als bestuur van het recreatiegebied.

Wij concluderen dat het door RNH gevoelde eigenaarschap ten grondslag ligt aan geconstateerde knelpunten zoals het in sommige gevallen onvoldoende invulling geven aan de wensen en besluiten van het bestuur, een gebrek aan transparantie m.b.t. de kosten voor het meerjarig onderhoud en besparingsmogelijkheden, ad hoc besluitvorming in het AB- en DB en te weinig terugkoppeling naar het bestuur gedurende de uitvoering van projecten. Het ervaren van onvoldoende grip door het bestuur is ook de reden voor de enge mandatering van de recreatieschappen aan RNH.

Onvoldoende inzicht in de financiële situatie leidt tot weinig draagvlak bij bestuurders en gemeenteraden om indien nodig extra geld bij te leggen om te zorgen dat de financiën van het schap robuust genoeg zijn voor meerjarig beheer en onderhoud.

De nieuwe directeur van RNH heeft dit punt wat ons betreft volledig ingebed in zijn analyse van de situatie binnen RNH. Zijn voorstel voor positionering en inrichting van de organisatie geeft hier opvolging aan.

5.1 Conclusies (2)

Conclusie 2

Een kritische succesfactor voor het functioneren van RNH is het functioneren van het recreatieschap. Binnen het recreatieschap zijn bestuurders gezamenlijk verantwoordelijk voor het gebied. Indien dit gezamenlijk eigenaarschap ontbreekt, en bestuurders in het DB primair het belang inbrengen vanuit hun eigen organisatie, wordt RNH onvoldoende gesteund door de individuele deelnemers in het uitvoeren van de opdrachten door het schap.

Zoals bekend n.a.v. het Rekenkamerrapport speelt dit probleem in Spaarnwoude. Bij de andere recreatieschappen is de situatie anders. Desalniettemin zijn ook betreffende de andere recreatieschappen voorbeelden genoemd waaruit blijkt dat het bestuur beperkt eigenaarschap voelt voor het recreatieschap. Bijvoorbeeld:

- In meerdere gebieden is sprake van bestuurders die geen medewerking verlenen aan projecten van het recreatieschap.
- Het komt met regelmaat voor dat AB-leden de stukken niet hebben gelezen.

Ook signaleren wij dat een deel van de kritiek op RNH vanuit de opdrachtgevers voortkomt uit beeldvorming vanuit het verleden, zoals de perceptie dat RNH in de begrotingscyclus van de schappen geen rekening zou houden met de

gemeentelijke begroting, terwijl RNH de begrotingscyclus juist zo heeft ingericht dat deze aansluit op de gemeentelijke begrotingscyclus. Deze beeldvorming hangt mogelijk samen met beperkte betrokkenheid van opdrachtgevers bij het recreatieschap.

Conclusie 3

Veel van de betrokkenen vanuit de besturen en adviescommissies van de recreatieschappen zijn tevreden over het functioneren van RNH, hoewel zij ook de nodige verbeterpunten noemen. Enkel en enkele zijn echter zeer kritisch. Zij brengen grosso modo dezelfde punten van kritiek naar voren als de anderen, maar wegen deze veel zwaarder in hun oordeel over het functioneren van RNH binnen de raamovereenkomst. Het lijkt erop dat er grote verschillen zijn in verwachtingen, waarbij de grotere gemeenten en de provincie op veel punten kritischer zijn dan kleinere gemeenten.

Hoewel wij denken dat er op diverse punten inderdaad verbetering mogelijk is, is er naar ons inzicht ook een mismatch in de verwachting van te leveren diensten en de capaciteit die bij RNH beschikbaar is. Dit heeft met name betrekking op het omgevingsmanagement.

5.1 Conclusies (3)

Bestuurlijke advisering

Conclusie 4

Daar waar de meeste betrokkenen tevreden zijn over de bestuursadviesering, zijn er ook enkelen (zeer) ontevreden. Wij constateren dat de wensen vanuit de schappen met betrekking tot bestuurlijke advisering uiteen lopen. Dit geldt voor:

- de voorbereiding van de stukken (zowel inhoudelijk als qua procedure)
- de mate waarin de bestuurlijke agenda bestaat uit concrete projecten of voorstellen danwel meer uit strategische afwegingen
- de rol van de adviescommissie.

Dit hangt naar ons idee enerzijds samen met de verwachtingen die opdrachtgevers hebben (zoals verwoord in conclusie 3), maar ook met het verschil in (bestuurlijke) complexiteit in de gebieden.

Financiële verantwoording en sturing

Conclusie 5

Ook met betrekking tot de financiële verantwoordingsstukken en financiële sturing is de waardering voor RNH in algemene zin goed - met kanttekeningen. Met betrekking tot financiële sturing die door RNH wordt gefaciliteerd, zijn sommigen zeer kritisch.

De recreatieschappen hebben behoefte aan meer financiële sturing op de volgende vlakken:

- Sturing aan de hand van een meerjarenbeheerplan.
- Sturing op kosten van projecten en besluiten.

RNH faciliteert het bestuur van de recreatieschappen hier nog onvoldoende in. Dit wordt door RNH erkend.

Dat RNH bezig is met verbetering hierin, blijkt onder meer uit het stuk van RNH voor Groengebied Amstelland. Dit wordt door RNH zelf en door de recreatieschappen als goed voorbeeld gezien.

5.1 Conclusies (4)

Projectmanagement

Conclusie 6

De waardering voor projectmanagement door RNH onder betrokkenen is wisselend. Er lijkt consensus over dat projecten die dicht bij de beheertaak liggen goed door RNH worden uitgevoerd.

Kenmerkend van de projecten die slecht lopen is dat ze veelvuldig terug komen op de bestuurlijke agenda, maar dat er geen doorbraak in komt. Hierin lijken vaak twee factoren een rol te spelen:

- De relatie met de omgeving.
- De relatie met de gemeente(n).

In hun relatie met de omgeving (initiatiefnemers, omwonenden en recreanten) oordelen wij op basis van de voorbeelden uit de gesprekken dat RNH tekort schiet. RNH ziet zelf ook dat hier meer op zou moeten worden ingezet. Wij hebben echter nog geen fundamentele verbetervoorstellen in deze richting gezien, terwijl, zoals verwoord in conclusie 3, de huidige capaciteit in ruime mate tekort schiet om omgevingsmanagement goed vorm te geven.

Daarnaast blijkt uit diverse voorbeelden dat RNH soms weinig 'zakelijk vermogen' toont. Mogelijk kan de recente uitbreiding van de formatie op het gebied van vastgoed hier verandering in brengen.

Met betrekking tot de relatie met de gemeente(n) in het kader van bestuurlijk gevoelige projecten is er naar ons idee te beperkt aansluiting tussen de gemeenten en RNH om bestuurders goed op de hoogte te houden en gemeentelijke belangen goed mee te nemen in de projecten. Dit hangt samen met de verantwoordelijkheid die gemeenten zelf nemen voor besluiten van de recreatieschappen (conclusie 2).

5.2 Verbetersuggesties (1)

In de gesprekken hebben wij verbetersuggesties opgehaald voor de komende drie jaar. Deze hebben wij, voor zover ze ondersteunend zijn aan onze conclusies, hieronder weergegeven en aangevuld met onze eigen adviezen.

Opdrachtgever - opdrachtnemersrelatie

RNH en de recreatieschappen

- Ontwikkel visies op de ontwikkeling van de schapsgebieden die gedragen zijn door de participanten: niet alleen het schapsbestuur (dat hoofdzakelijk bestaat uit portefeuillehouders groen), maar ook de portefeuillehouders RO moeten zich kunnen vinden in de visie. Het meerjareninvesteringsprogramma moet in wisselwerking hiermee opgesteld worden.
- Ga het gesprek aan over reële verwachtingen in relatie tot de huidige capaciteit voor bestuursadvisering, in ieder geval in relatie tot omgevingsmanagement. Maak afspraken over het verwachtingsniveau en hoe dit georganiseerd kan worden. Mogelijk kunnen gemeenten hierin ondersteunen of kan RNH haar capaciteit uitbreiden.

RNH

- Neem een proactieve houding aan, geef aan als een besluit onuitvoerbaar is of (grote) financiële consequenties heeft.
- Stem vaker af met de bestuurders als zaken gevoelig liggen of contact anderszins gewenst is.
- Vervul een sterkere rol vanuit directie RNH op grote dossiers (rol als 'de koepel').
- Met andere woorden: knelpuntendossiers zoals de financiële tekorten op het beheer, NNN en het erfpachtdossier niet apart per schap/programmamanagers oppakken, maar integraal vanuit RNH. Mogelijk kan bestuurlijk het overleg van alle (vice)voorzitters van de schappen hier een rol in spelen. Er moet dan wel een koppeling komen tussen dit overleg en de AB's van de schappen.
- Formuleer de werkzaamheden van RNH in een opdracht die besproken kan worden in de schappen zodat er ook meer duidelijkheid komt welke zaken RNH wel/niet oppakt en waarvoor zij bestuurders moet benaderen (ook bespreken wat het "mandaat" is van RNH om zaken zelf op te pakken), dus maak een jaarprogramma.

5.2 Verbetersuggesties (2)

Recreatieschappen

- Maak een DB-lid verantwoordelijk voor de controle op de opvolging van de opdrachten aan RNH vanuit het AB.
- Zorg voor een onafhankelijk voorzitter van de DB/AB-vergaderingen. Pas hier zo nodig de Gemeenschappelijke Regeling voor aan of maak onderscheid tussen de formele voorzitter en een functioneel voorzitter.
- Verruim het mandaat van RNH om te voorkomen dat er te veel bestuurlijk niet relevante punten op de agenda komen.
- Maak daarbij wel afspraken met RNH over de mate waarin afstemming - ondanks het mandaat - gewenst is. Denk bijvoorbeeld aan afstemming over uitlaatbeleid met de betreffende gemeenten in plaats van besluitvorming hierover in het AB.
- Vergroot de betrokkenheid van de raden en staten. De voorzitter van het AB zou toelichtingen kunnen geven bij vergaderingen van raden en staten, bijvoorbeeld om afwegingen voor het meerjareninvesteringsprogramma te bespreken.

Bestuurlijke advisering

Naar ons idee nodig dat RNH zich als organisatie richt op het in positie brengen van het bestuur. De volgende verbeterpunten zouden daaraan bij kunnen dragen.

RNH

- Varieer per gebied in de aanpak van bestuursadvisering. Maak de afweging of voor complexe gebieden meer capaciteit (en mogelijk meer senioriteit) nodig is.
- Zorg dat belangrijke vraagstukken zoals NNN, Gebiedsvisie, meerjarenplanning en erfpacht SBB op de agenda van het DB/AB komen. De programmamanagers kunnen hierin gezamenlijk optrekken.
- Stel een meerjareninvesteringsprogramma per gebied op en maak op basis daarvan elk jaar een jaarplan. Dit helpt bij het schetsen van het bredere kader bij gevraagde besluitvorming. Zorg op deze manier voor programmasturing i.p.v. projectsturing.
- Maak onderscheid in de ondersteuning van het DB (proces en uitvoering) en het AB (meer bestuurlijk politieke stukken).
- Ga bij knelpunten eerst ambtelijk in gesprek met de betrokken gemeente i.p.v. agenderen in het DB of AB.

5.2 Verbetersuggesties (3)

RNH en de recreatieschappen

- Kom tot een gedeeld beeld over wat de rol van de adviescommissie zou moeten zijn. Die rol kan verschillend worden ingevuld variërend van het meegeven van aandachtspunten bij de stukken tot het afstemmen over strategische vraagstukken. Een optie is om een paar keer per jaar bijeen te komen voor afstemming op strategische vraagstukken en de reguliere adviescommissie bijeenkomsten te benutten voor de voorbereiding op de DB- en AB-stukken.
- Zorg dat het proces van voorbereiding op het AB en DB past bij de behoefte van de verschillende organisaties en ontwikkel een format voor de stukken die voldoet aan de eisen van de deelnemers (denk aan een financiële en juridische paragraaf).
- Zorg voor meer interactie tussen RNH en de adviescommissie.
- Verwerk de aanbevelingen van de adviescommissie waar consensus over is in de bestuurlijke stukken. Maak expliciet waar verschil van inzicht bestaat tussen RNH en adviescommissie.

Financiële verantwoording en sturing

RNH

- Zorg conform toekomstvisie voor een dashboard waar de ontwikkeling van de schapsbegroting inzichtelijk is i.r.t. het meerjareninvesteringsprogramma.
- Financiële informatie zou op twee niveaus kunnen: voor de vakinhoudelijke mensen/ambtenaren en voor de bestuursleden/managementniveau. Een bestuurder wil snel overzicht, hij/zij gaat niet de hele jaarrekening doornemen.
- Zorg dat bij opdrachtgevers helder is hoe de P&C cyclus van het schap samenhangt met die van de opdrachtgevers.

RNH en recreatieschappen

- Ga voor alle schapsgebieden na welke beheerwerkzaamheden echt binnen de verantwoordelijkheid van het schap liggen en welke elders. Wanneer taken 'erbij' worden gedaan: zorg voor scherpte op de kosten ervan en maak als DB of AB een afweging of RNH het (tegen vergoeding van reële kosten) blijft doen.
- Ontwikkel samen een vorm van financiële besluitvorming, zodat deelnemers gedurende het jaar niet hoeven te besluiten over relatief kleine bedragen.

5.2 Verbetersuggesties (4)

Projectmanagement

RNH

- Houdt de bestuurder van de betreffende gemeente goed op de hoogte van de voortgang van het project.
- Voorkom ad hoc besluiten over projecten op de agenda. Zorg voor programmasturing en overweeg een stoplichtrapportage voor projecten.
- Haal projecten naar voren als andere projecten uitlopen in plaats van geld op de begroting over te houden.

Gemeenten en RNH

- Benoem een medewerker binnen de gemeente die samen met RNH verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project in de gemeente.
- Maak een gezamenlijk plan van aanpak voor projecten en bespreek dit met de bestuurder(s) voor wie het relevant is.

Recreatieschappen

- Benoem voor grote projecten de wethouder van de betreffende gemeente als verantwoordelijke namens het recreatieschap.

Vervolgstappen

Om tot een verbetertraject te komen voor de komende drie jaar, zien wij daarin de volgende stappen:

1. De (vice-)voorzitters van de Noord-Hollandse recreatieschappen bespreken de evaluatie en benoemen de punten die ze herkennen en gezamenlijk willen oppakken. Zij maken een bespreekstuk dat zij inbrengen bij de DB's en AB's van de recreatieschappen.
2. De DB's en de AB's van de recreatieschappen bespreken de evaluatie en het bespreekstuk van de (vice-)voorzitters. Zij bepalen of zij in kunnen stemmen met het voorstel en/of zelf aanvullende punten willen oppakken. Wanneer dit zo is zetten zij hier zelf een verbetertraject op in.
3. De adviescommissies stellen een voorstel op voor een gezamenlijke aanpak, waarover de (vice-)voorzitters en de DB's van de schappen besluiten. Gedacht kan worden aan taskforces voor deelonderwerpen met een bestuurlijk portefeuillehouder. De taskforces kunnen bestaan uit een RNH-medewerker met een of enkele medewerkers van gemeenten/provincie.
4. De (vice-)voorzitters bespreken de aanpak met de directeur van RNH. Deze laatste zorgt voor de aansluiting met het interne verbetertraject van RNH zelf.