

Recreatie Noord-Holland NV

Genieweg 46, 1981 LN Velsen-Zuid
Postbus 2571, 2002 RB Haarlem
www.recreatienoordholland.nl



Gedeputeerde Staten van Noord-Holland
Postbus 3007
2001 DA HAARLEM

Velsen-Zuid : 7 februari 2019
Uw kenmerk : Rapport Common Eye
Ons kenmerk : u2019dir
Bijlage : 1 – Kwaliteit van het rapport
Contactpersoon : Jos Gilliam
Telefoonnummer : 06 – 222 68 488
E-mailadres : jgilliam@recreatienoordholland.nl
Onderwerp : rapport Common Eye

Geacht College,

Allereerst dank voor het toezenden van het rapport van Common Eye en de kans om op het rapport te reageren alvorens het behandeld wordt in uw College. Wij zijn graag bereid mee te werken in een breder traject van overleg en raadpleging van participanten en stakeholders om te komen tot een toekomstbestendige organisatie van beheer en governance voor de recreatiegebieden. Wij hebben ervoor gekozen onze reactie niet in het rapport zelf te laten opnemen, maar een separate reactie te geven. Allereerst willen wij graag ingaan op het rapport zelf, vervolgens over de bijzondere positie van de Provincie Noord Holland. Wij sluiten graag af met onze visie over de voorkeursmodellen en de positie van Recreatie Noord-Holland (RNH) en doen vervolgens een beroep op u.

Rapport

Het rapport van Common Eye kan ons inziens niet de basis vormen van mogelijk te nemen vervolgstappen, aangezien dit rapport met name gebaseerd is op subjectieve meningen die geen recht doen aan de feitelijke situatie. Het rapport geeft te vaak een onjuiste, onzorgvuldige, oppervlakkige, onvolledige of gedateerde voorstelling van zaken, hetgeen leidt tot niet onderbouwde conclusies, aanbevelingen en scores op modellen. In de bijlage treft u een selectie van voorbeelden aan die het voorafgaande illustreren en onderbouwen.

Positie Provincie Noord Holland

De Provincie ervaart de combinatie van eigenaarschap van RNH en mede opdrachtgever van RNH als ongemakkelijk. Deze "dubbele petten" zijn intern netjes gescheiden door de verschillende rollen onder te brengen bij verschillende Gedeputeerden, zoals dat aanbevolen wordt in de "nota verbonden partijen" van de Provincie van 2015. Voor zover wij weten ervaart de Provincie dit ongemak niet in de relatie met bijvoorbeeld de NV Afvalzorg, de RUD en het Ontwikkelbedrijf, waar de Provincie ook tegelijk aandeelhouder en mede opdrachtgever is. Mogelijk heeft dit ongemak mede te maken met onderwerpen die benoemd zijn in het Berenschot-rapport en in het rapport van de Rekenkamer, waarvoor inmiddels een omvangrijk verbeterplan operationeel en succesvol is. Buiten het realiseren van deze verbeteragenda, werken wij graag mee aan veranderingen in structuur en/of inhoud, die dit gevoel van ongemak weg kunnen nemen.

Wilt u bij reacties altijd ons kenmerk vermelden



Voorkeursmodellen

Wij zijn van mening dat de scores op de verschillende gepresenteerde modellen in het rapport van Common Eye ondoordacht, onvolledig en daarmee niet te gebruiken zijn als resultaat van de verkenning. Daarnaast worden criteria als bestuurlijke drukte, effectiviteit van de besluitvorming, bestuurlijke slagkracht en onevenredige invloed niet toegepast op de genoemde modellen. Eigenlijk lijkt het alleen nog maar te gaan over uitvoerders en varianten daarop. Om die reden zijn wij tevens van mening dat de conclusies uit het rapport van Common Eye over wenselijkheid van modellen ondoordacht en invalide zijn.

Met de eerder genoemde aanpak van het onderzoek is het dan niet verwonderlijk dat door de participanten zelf geopperde modellen in het opgeleverde rapport niet aan de orde komen.

Een model waarin ook maatschappelijke organisaties deelnemen in recreatiebesturen komt niet aan de orde. Het zou best de moeite waard zijn dergelijke modellen te onderzoeken, temeer daar een bestuurszetel in de Recreatieschappen voor Staatsbosbeheer bestaande eigendomsknelpunten zou kunnen oplossen.

Niet genoemd is het model waarbij er maar 1 Recreatieschap is, als bedrijfsvoeringorganisatie, mogelijk met bestuurlijke gebiedscommissies. Het personeel is alsdan in dienst van het Recreatieschap. Een heldere taakverdeling tussen schap (kaderstelling) en commissies (uitvoering) zou de bestuurlijke slagkracht substantieel kunnen vergroten. Het lost de ongemakkelijke dubbele pet van de Provincie op net als de bestuurlijke drukte. De uitvoerende organisatie komt in dezelfde positie als andere ambtelijke samenwerkingsorganen voor gemeenschappelijke regelingen. De vermeende rolonduidelijkheid is daarmee opgelost.

Een variant hierop is het huidige model met daarboven een overkoepelend Recreatieschap waar het personeel in dienst is. Dit model lost eigenlijk alleen de ongemakkelijke dubbele pet van de Provincie op, maar meer doen de modellen van Common Eye ook niet.

Ook het model waarin de Provincie zich als deelnemer terug trekt uit de Recreatieschappen en enkel een subsidierelatie in stand houdt wordt in het rapport niet nader uitgelicht terwijl het wel genoemd is bij de deskresearch in 2.5 bij de verkiezingsprogramma's 2019- 2023 voor de Provincie Noord Holland. Dit lost de dubbele pet en de bestuurlijke drukte voor de Provincie op en brengt de Provincie in een meer sturende en minder uitvoerende rol.

Al deze modellen hebben voor- en nadelen, veel of weinig steun, maar ze scoren ons inziens in ieder geval beter op het oplossen van in het rapport zelf genoemde knelpunten, dan de drie voorkeursmodellen van Common Eye.

Recreatie Noord Holland

In de loop van het rapport ontstaat op basis van de gekozen citaten door Common Eye een suggestief beeld van RNH als zijnde niet in control, niet transparant, eigen agenda en zelfs positie georiënteerd.

Wij weten dat deze beelden helaas bestaan en we zijn druk bezig deze beelden weg te nemen middels onder andere onze verbeteragenda. Er liggen inmiddels meerdere rapporten van externe bureaus zoals Berenschot en Cyber over de efficiency van de uitvoering van beheertaken door RNH en de efficiency en effectiviteit van de uitvoering van andere taken door RNH. In al deze onderzoeken wordt geconcludeerd dat RNH haar taken efficiënt en effectief uitvoert. Inmiddels ligt er ook een voortgangsrapportage van Berenschot op de verbeteragenda in relatie tot het Berenschot rapport waarin de aangesloten partijen aangeven dat RNH inmiddels nagenoeg aan de verwachtingen voldoet. Geen van deze rapporten is door Common Eye geraadpleegd. Alle suggesties in het rapport (evenementen, grote bedrijven enz.) over een vermeende eigen agenda van RNH zijn verifieerbaar terug te herleiden tot expliciete opdrachten van de besturen van de Recreatieschappen.

De onderzoeker zal stellen dat het beelden zijn die voortvloeien uit de door hen afgenomen interviews. Als in hetzelfde rapport echter drie voorkeursmodellen benoemd worden, die alle drie vergaande consequenties hebben voor RNH, zou er volgens ons, alleen al vanuit de optiek van



zorgvuldigheid van het onderzoek, reden zijn om een en ander te verifiëren en mogelijk te nuanceren. Common Eye doet dit niet. De beeldvorming, op deze wijze uitgedragen, in combinatie met de keuze van de voorkeursmodellen en de volgens ons onzorgvuldige wijze waarop deze modellen zijn gescoord, wetend wie straks het rapport te lezen krijgt, berokkent onnodig en onterecht schade aan RNH.

Niemand heeft belang bij een scenario waarbij RNH in een proces van een zichzelf waarmakende voorspelling terecht komt met een nog lopend contract van twee jaar, wat de uitkomst van de benodigde discussie ook zal zijn. Het verbetertraject zal negatief worden beïnvloed en inspanningen van het laatste anderhalf jaar zullen minder resultaat hebben. Daarmee zal het voortborduren op het rapport contraproductief zijn in het kader van de hogere doelstelling om te komen tot een effectieve bestuurlijke structuur, een goede uitvoering en uiteindelijk optimaal functionerende recreatiegebieden.

Beroep

Op grond van het vorenstaande doen wij een dringend beroep op de Provincie om met een open vizier, gebaseerd op feiten, discussie te voeren over een effectieve bestuurlijke structuur, een goede uitvoering en uiteindelijk optimaal functionerende recreatiegebieden, waarbij ook andere modellen worden onderzocht dan enkel diegene die geadviseerd worden in het rapport van Common Eye. Voorts adviseren wij u, vanuit zorgvuldigheid, voor het noodzakelijk vervolgtraject een andere procesbegeleider in te schakelen zodat verdere gesprekken neutraal en op basis van vertrouwen kunnen plaatsvinden.

Wij verzoeken u onze reactie, inclusief de bijlage, integraal mee te nemen in de behandeling van het rapport van Common Eye in de verschillende gremia.

Met vriendelijke groet,
Recreatie Noord-Holland NV

Karin van Bijsterveld
President Commissaris

Jos Gilliam
Directeur

Bijlage

De Kwaliteit van het Rapport

In onze brief aan GS over het rapport van Common Eye stellen wij: "Het rapport geeft te vaak een onjuiste, onzorgvuldige, oppervlakkige, onvolledige of gedateerde voorstelling van zaken, hetgeen leidt tot niet onderbouwde en onjuiste conclusies, aanbevelingen en scores op modellen". De volgende voorbeelden illustreren en onderbouwen deze stelling. De lijst is niet volledig. Daadwerkelijke kritische lezing van het rapport levert een veelvoud van voorbeelden op.

Onderzoeksvragen

Zowel de vier vragen als de beschrijving daaronder op pagina 6 van het rapport zijn door het bureau niet verder uitgewerkt, geoperationaliseerd of geconcretiseerd. Termen als beheer, bestuursadvies, bestuurlijke ondersteuning, dubbele petten, rolonduidelijkheid enzovoorts worden niet vooraf gedefinieerd. Niets is zichtbaar vertaald naar concrete vragen en/of scores die later verifieerbaar met elkaar vergeleken kunnen worden. De ondervraagde bestuurders en ambtenaren zijn alleen gebriefd met een email waarin 7 vragen genoemd zijn, die overigens niet volledig overeenkomen met het gestelde op pagina 6.

De wijze van voorbereiding levert misverstanden op bij de respondenten (b.v. "waar dient dit gesprek voor?", en "veel geïnterviewden dachten dat de Provincie zich terug wil trekken uit de schappen). Hoe weten we dat andere delen van de gesprekken niet ook gebaseerd zijn op misverstanden? Common Eye verantwoordt dit niet.

Drie belangrijke gemeenten (Amsterdam, Zaanstad en Haarlemmermeer) zijn bestuurlijk niet geïnterviewd. Alleen dat al plaatst vraagtekens bij de representativiteit van het rapport.

Uitwerking gesprekken

De weergave van gesprekken is warrig, onsamenhangend en fragmentarisch. Formuleringen als "een groot deel van.." of "verschillende bestuurders..." zijn zodanig niet specifiek dat de interpretatie ervan afhankelijk wordt van de willekeur van de onderzoeker.

De toelichtingen bij de vetgedrukte stellingen dekken maar zelden eenduidig de lading van de hoofdstelling (zie als voorbeeld laatste stelling van paragraaf 3.1 op pagina 18). Op pagina 18 onder 3.2 wordt in de eerste toelichting de term beheer in een geheel andere betekenis gebruikt dan in de tweede toelichting.

De illustraties bij de stellingen zijn willekeurige en onsamenhangende ("cherry picking") selecties van uitspraken en citaten uit twee uur durende gesprekken. Niet duidelijk wordt waarom welke uitspraken, in het kader van de relevantie van het onderzoek of de gestelde vragen, wel of niet gebruikt zijn. De selectie komt voort uit de willekeur van de onderzoeker en wordt daarmee regelmatig ongenueanceerd suggestief (b.v.: het eerste bolletje onder de eerste stelling op pagina 18 over de loketfunctie. Dit heeft geen enkele relevantie voor de onderzoeksvragen).

De onhelderheid in aanpak leidt er ook toe dat het rapport uiteindelijk geen of niet verifieerbare antwoorden geeft op de vragen die gesteld zijn. Het levert slechts een "subjectieve" mening van de onderzoeker op (door de onderzoeker zelf letterlijk zo geformuleerd tijdens de bespreking van het rapport met RNH op 28 januari 2019). De vraag is echter of het bedoeling was een mening, al dan niet van de onderzoeker, gepresenteerd te krijgen of dat het de bedoeling was te verkennen welke mogelijke inzichten en oplossingen voor bestaande knelpunten er bij de participanten en stakeholders leven.

Management samenvatting

Onder het derde kopje van de managementsamenvatting wordt gesteld dat: "*Continueren van de huidige situatie is ongewenst ; het is tijd voor verandering*". Deze stelling komt niet voort uit het onderzoek, immers staat op pagina 18, tweede bolletje bij 3.2: "*het merendeel van de bestuurders ziet geen directe aanleiding de wijze waarop het beheer ingericht is te wijzigen*". Deze stelling is een mening, verpakt als onderzoeksresultaat.

Verderop bij hetzelfde punt wordt een relatie gelegd tussen de looptijd van het raamcontract met RNH en de schapsstructuur. Het ene heeft niets te maken met het andere en het suggereert dat de genoemde verandering eigenlijk alleen gaat over wie de houder van het raamcontract is.

Desk research

Op pagina 11, onderaan: "Op basis van publieke documenten zoals jaarverslagen van recreatieschappen en RNH NV is geen concrete uitspraak te doen over de verdeling van inzet van mensen en middelen over bestuursadvies/- ondersteuning van de schappen en beheerwerkzaamheden". Dit is simpelweg feitelijk onjuist en illustreert de onzorgvuldigheid van het onderzoek. RNH beschikt over jaarrekeningen en begrotingen per jaar waarin expliciet tot op de laatste euro verantwoord is voor elk recreatieschap welke uren aan welk programma (waaronder de programma's bestuursadvies en beheer) zijn besteed. Wij zijn dan ook ontstemd dat Common Eye, ondanks dat zij stelt deze jaarverslagen gelezen te hebben, feitelijk onjuiste informatie in haar rapport verstrekt.

Rolonduidelijkheid

De combinatie van beheer en bestuursadvies bij RNH leidt volgens het rapport tot rolonduidelijkheid. Echter, alle ambtelijke organisaties van Rijk, Provincie en gemeenten, combineren adviestaken met uitvoerende taken binnen één eindverantwoordelijkheid, net als bij RNH, en zijn in die zin hun eigen opdrachtgever. Dit wordt door niemand als een probleem ervaren. Sterker, in de door de aandeelhouder goedgekeurde strategische positionering van RNH wordt de combinatie van deze taken juist als wenselijk beschreven. Common Eye heeft geen kennis genomen van dit document.

Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen

Common Eye neemt op pagina 34 een opmerking van de directeur van SBB, zonder enige toetsing of nuancering, over dat door niet uit te besteden kostenefficiënter en innovatiever gewerkt kan worden. Talloze overheidsorganen en bedrijven kiezen juist om deze redenen voor meer uitbesteding. Een volledig willekeurige, ongefundeerde en onbetrouwbare constatering dus. Leuke anekdote hierbij is dat RNH anderhalf jaar geleden aan SBB gevraagd heeft of zij niet in plaats van aannemers in de recreatiegebieden werk willen uitvoeren. Het antwoord van het hoofd van SBB Noord Holland was dat SBB ook alles uitbesteedt.

In het zelfde stukje op pagina 34 stelt Common Eye dat het een voordeel is dat bij SBB projectontwikkeling en beheer dicht bij elkaar georganiseerd kan worden. Hoe verhoudt zich dat tot de aanbeveling om dit bij RNH juist uit elkaar te trekken (zie definitie op pagina 11)? Zijn dit meningen van verschillende onderzoekers?

De suggestie dat RNH moeite heeft met projectrealisatie doet geen recht aan de complexe bestuurlijke context met tegengestelde belangen en de beleving van onevenredige invloed, die regelmatig leidt tot stroperigheid in realisatie. Daarin blijft het rapport zeer oppervlakkig in de analyse van oorzaken.

Op pagina 21 Schrijft Common Eye dat het voor SBB vanzelfsprekend is dat een deel van de opbrengst voor naar SBB gaat ("...het is immers onze grond") Heeft de onderzoeker ook doorgevraagd of SBB het vanuit diezelfde eigendomspositie het vanzelfsprekend vindt om een deel van de kosten van beheer te dragen? En wat gaat SBB hiermee doen als zij de plaats van RNH in zouden nemen?

In de behandeling van de modellen komen oplossingen voor de vermeende rolonduidelijkheid bij RNH aan de orde. Common Eye stelt voor om de bestuursadvies (in een overigens zeer ongebruikelijke definitie op pagina 11) bij de Provincie onder te brengen. Daarmee gaan medewerkers van de Provincie onder hiërarchische aansturing van de ambtelijke top en het bestuur van de Provincie, bestuursleden adviseren van Recreatieschappen, die aantoonbaar ander beleid, andere standpunten en andere belangen hebben dan de Provincie. Qua rolonduidelijkheid en belangenverstremming ben je dan vanuit de structuur naar onze mening al van de regen in de drup.

In combinatie daarmee stelt Common Eye nog voor eventueel de eigenaar van gronden (SBB) de uitvoering te laten doen. Daarmee kies je voor een uitvoerder met een duidelijke eigen agenda, die

aantoonbaar anders is dan de agenda van de recreatiebesturen. Volgens Common Eye lossen deze constructies de rolonduidelijkheid op. De keuze voor geschikte en niet geschikte modellen wordt daarmee willekeurig en qua resultaat van onderzoek volledig onbetrouwbaar.

Onderaan pagina 26 bereikt het rapport een dieptepunt. Het beeld dat blijkt bij de "onderzoekers" ontstaat is op geen enkele wijze onderbouwd met feiten, uitspraken of voorbeelden. De kwaliteit van het rapport zakt hier naar onze mening naar een onacceptabel niveau.

Opmerkingen over het ontbreken van gemeenschappelijke visies en ambities zijn overgenomen uit het Berenschot rapport en het rapport van de Rekenkamer en zijn volledig achterhaald. Er lopen inmiddels uitgebreide gezamenlijke visie- en ambitietrajecten in 3 Recreatieschappen en de andere 2 worden deze maand opgestart. Ook daar heeft Common Eye blijkbaar geen kennis van willen nemen.