

Notitie Besluitvormingsproces recreatieschappen

1. Aanleiding

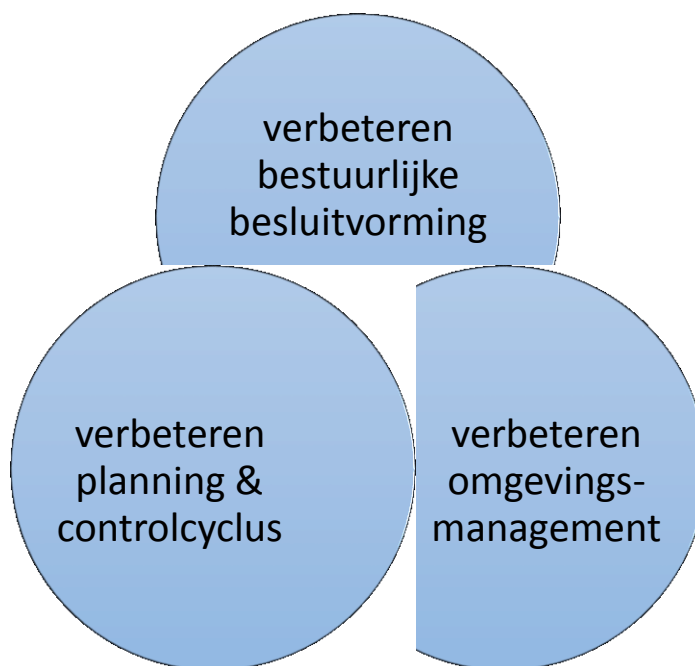
In het verbeterplan van Recreatie Noord-Holland NV (RNH) zijn 5 verbeterpunten benoemd. Eén van die verbeterpunten is de bestuurlijke advisering en besluitvorming. Om een betere besluitvorming te bereiken zijn een aantal actiepunten geformuleerd. De vorderingen worden gerapporteerd in de voortgangsrapportage, onder het speerpunt “verbeteren bestuurlijke besluitvorming”. De actiepunten moeten leiden tot:

- 1) Voldragen besluitvormingsprocessen, afgestemd met betrokken participanten;
- 2) Minder incident gedreven besluitvormingsprocessen.

In deze notitie worden voorstellen gedaan om het bestuurlijk besluitvormingsproces te verbeteren.

Een ander speerpunt is verbetering van de planning & control cyclus. Dat betreft een op participanten afgestemde cyclus van planning, voortgangsbewaking en verantwoording met tijdige en duidelijke informatie. Hoewel dit speerpunt aparte acties heeft, geeft deze notitie tevens een aanzet voor de acties die overlappen met de bestuurlijke besluitvorming.

Ook is er interactie met het speerpunt verbetering omgevingsmanagement. De besturen besluiten over de ambities, kaders en middelen voor het omgevingsmanagement (dat betrekking heeft op betrokkenheid van participanten en stakeholders) door de recreatieschappen. Hoewel ook dit speerpunt aparte acties heeft, geeft deze notitie een aanzet voor de acties die overlappen met de bestuurlijke besluitvorming.



Om dat te verbeteren wordt er in deze notitie ingegaan op:

- De taakverdeling tussen het dagelijks bestuur (DB) en het algemeen bestuur (AB);
- De wens om de rol van het DB te versterken;
- Een meer strategische bestuurlijke agenda;
- De rol van de ondersteunende adviescommissie (AC);
- De waarborging van de volledigheid en besluitrijpheid van de bestuursvoorstellen.

De uitvoering van deze notitie moet leiden tot een meer voldragen besluitvormingsproces, afgestemd met betrokken participanten en minder incident gedreven.

Verder zijn er al enkele actiepunten in gang gezet die ook bijdragen aan bovengenoemde doelen, maar waarvan de besluitvorming in andere voorstellen zijn voorgelegd:

- Het visietraject dat in verschillende schappen al van start is gegaan zal een belangrijke bijdrage leveren aan een gedragen lange termijn visie voor de recreatiegebieden.
- Een aantal actiepunten zijn al afgerond (w.o. positioneren voorzittersoverleg en aanstellen nieuwe manager programmasturing).
- Het benoemen van bestuurlijk portefeuillehouders. Hiervoor is een apart voorstel ingediend.

2. Toelichting

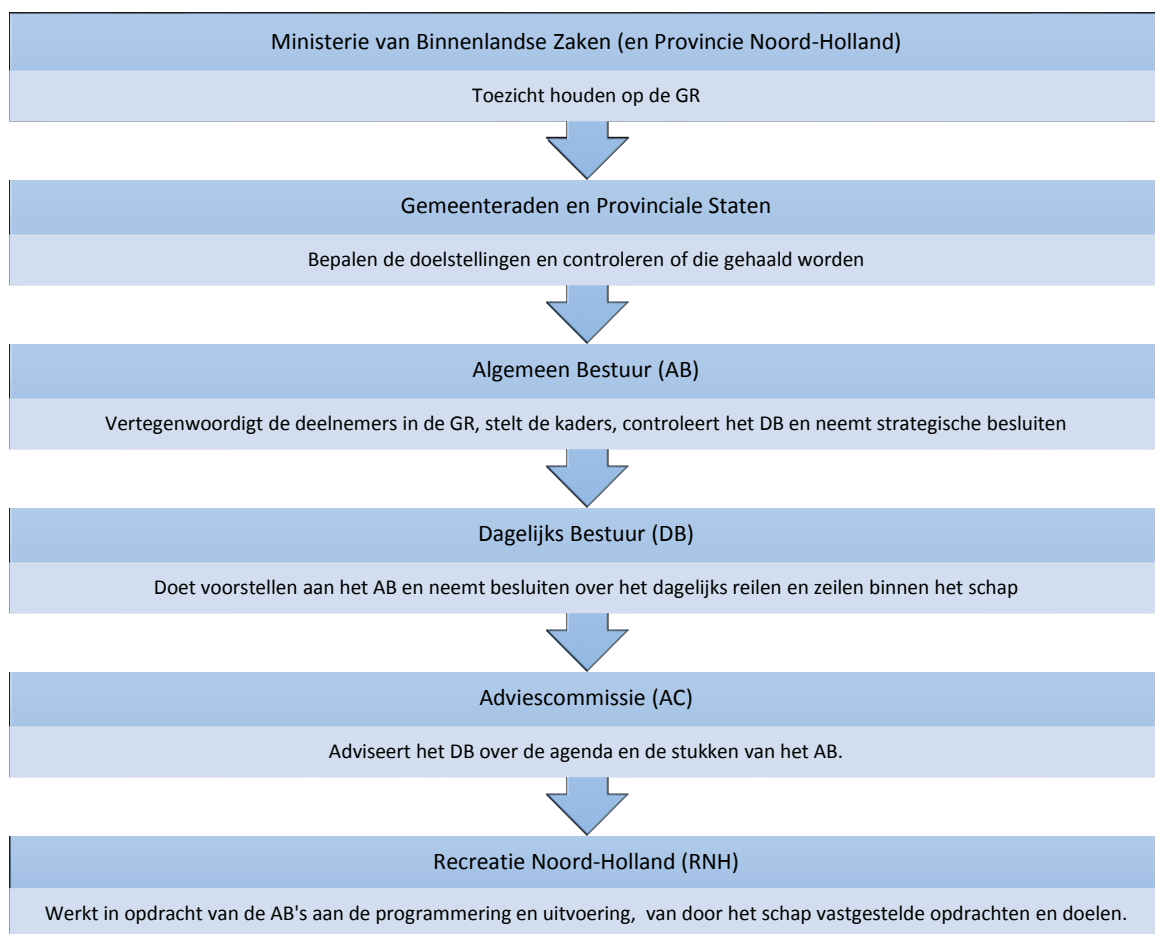
In het Berenschot rapport over de evaluatie van RNH kwam naar voren dat de bestuurlijke agenda van het AB gedomineerd wordt door concrete projecten of voorstellen en te weinig door strategische afwegingen. Het rapport van het Randstedelijke Rekenkamer voor Recreatieschap Spaarnwoude sluit hierop aan. In het rapport wordt door enkele betrokken bestuurders de wens uitgesproken om meer strategische discussies te laten plaatsvinden in het AB. Belangrijke inhoudelijke onderwerpen als Natuurnetwerk Nederland (NNN), erfpacht Staatsbosbeheer en Meerjarenplanning staan niet op de agenda. In het verlengde hiervan geven betrokkenen aan dat agendaonderwerpen vaak incident gedreven zijn.

Er is dan ook vanuit de bestuurders de wens geformuleerd om tijdens de bestuurlijke overleggen over meer strategische zaken te vergaderen. Wij zien hiervoor een mogelijkheid door aanpassing van de taak en rolverdeling tussen AB, DB en AC. Enerzijds gaan we daarom in op de taak en rolverdeling tussen AB, DB en AC. Anderzijds is deze notitie een inhoudelijke aanzet tot de wens om de bestuurlijke agenda meer te vullen met strategische zaken zonder dat de bestuurlijke druk hierdoor toeneemt. Hiervoor wordt allereerst een wettelijke toets uitgevoerd op basis waarvan een wenselijk situatie wordt geformuleerd.

3. Achtergronden

3.1. Verdeling van verantwoordelijkheden

De huidige gemeenschappelijke regelingen van de recreatieschappen zijn gemengde (provincie en gemeenten) gemeenschappelijke regelingen (GR). De GR is verantwoordelijk voor het realiseren van doelstellingen die in samenspraak met de deelnemende besturende partijen zijn vastgesteld. De GR legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraden en Provinciale Staten. Zij controleren of de doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gehaald. Ook het Rijk (Binnenlandse Zaken) heeft een toezicht-houdende rol op de GR. Op hoofdlijnen staat hieronder aangegeven welk onderscheid we kunnen maken tussen AB, DB, AC en RNH:



De AB leden vertegenwoordigen de afzonderlijke deelnemers in de GR:

- Het gezamenlijk vormgeven aan de belangen van de deelnemers aan de GR op het gebied van (openlucht)recreatie, natuur en landschap;
- Kaderstellen: op hoofdlijnen bepalen wat nodig is in het recreatiegebied aan o.a. recreatievoorzieningen, (natuur)beheer en onderhoud;
- Het controleren van het DB;
- Het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid richting participanten, uitvoeringsorganisaties en stakeholders.

Het DB bestaat uit enkele deelnemers van het AB:

- Het DB doet voorstellen aan het AB;
- Neemt besluiten over het dagelijkse reilen en zeilen binnen het recreatieschap.

De AC:

- De AC adviseert het DB en het AB over te nemen besluiten. De AC geeft onder andere aan of de agendapunten besluitrijp zijn, of er agendapunten toegevoegd moeten worden of om zaken anders te formuleren.

RNH:

- Recreatie Noord-Holland NV (RNH) is door het AB van de GR aangewezen als exclusieve uitvoeringsorganisatie van het recreatieschap. RNH werkt in opdracht van het AB van het recreatieschap aan het vormgeven en de uitvoering van door het recreatieschap vastgestelde jaaropdrachten en meerjarenbeleidsplannen.

3.2. Wettelijke bepalingen

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn leidend voor wat RNH *minstens* aan het bestuur moet voorleggen. Op basis van wat de wet voorschrijft is er een Gemeenschappelijke Regeling, mandaatregeling en financiële verordening vastgesteld waarin staat beschreven welke taken en bevoegdheden en welke bij het AB/ DB liggen en welke taken het AB heeft gemandateerd aan RNH. De WGR en BBV beschrijven welke taken/bevoegdheden en welke stukken middels de wet verplicht zijn en voor wie (zie bijlage voor WGR)

Middels de WGR is het AB in ieder geval verantwoordelijk voor:

- Het vaststellen van de begroting en van de jaarrekening;
- Het heffen van rechten;
- Het vaststellen van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.

Ook de kadernota wordt genoemd in de WGR als wettelijk verplicht vast te stellen door het AB.

De BBV schrijft voor dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

In de GR en de financiële verordening zijn nadere afspraken vastgelegd. De gemeenschappelijke regelingen per schap verschillen op onderdelen van elkaar. Met name de oudere ten opzichte van de nieuwere regelingen verschillen (Twiske-Waterland en Geestmerambacht vastgesteld in 2018/2017 – Groengebied Amstelland, Alkmaarder- en Uitgeestermeer en Spaarnwoude vastgesteld in 2008/2007). Echter de wet is leidend en de GR kan daarop aangepast worden.

Aanvullend op de GR en de WGR verwijst de financiële verordening naar de najaarsnotitie:

- Het DB informeert het AB eenmaal per jaar (najaar) door middel van een tussentijdse rapportage over de realisatie van de begroting.

Conclusie:

Het AB is verplicht tot het vaststellen van de begroting(wijzigingen), de jaarrekening, de kadernota en de meerjarenraming. Het AB heeft de bevoegdheid tot het heffen van rechten en het vaststellen van verordeningen door strafbepalingen of bestuursdwang te handhaven. Over andere taken kan het AB de bevoegdheid overdragen naar het DB.

3.3. Agendavorming en voorbereiding stukken

De huidige agenda wordt doorgenummerd en niet gebundeld in logische blokken. Hierdoor is het soms onduidelijk over welk stuk eerst besloten moet worden en welk stuk hierin volgend is. De wens is om een agenda te krijgen waarop meer strategische onderwerpen een plek krijgen.

Wel wordt voor elk agendapunt aangegeven of een voorstel:

- Adviserend (alleen bij voorzittersoverleg)
- Informerend (ter informatie);
- Meningsvormend (ter bespreking); of
- Besluitvormend (ter vaststelling) is.

De concept agenda wordt altijd voorbesproken met de voorzitters van de recreatieschappen voor zowel de DB als de AB vergaderingen. Alleen schapsoverstijgende zaken worden geagendeerd voor het voorzittersoverleg. Het voorzittersoverleg kan alleen een advies geven. Besluitvorming over schaps-overstijgende zaken loopt altijd via het AB van de recreatieschappen. De concept agenda wordt daarnaast eerst besproken in de AC. Zij geven aan of een stuk volgens hen besluitrijp is of niet en rapporteren dit aan het DB. Het DB maakt vervolgens een eigen afweging of ze stukken wel of niet agenderen voor het AB.

Op dit moment wordt er nog weinig gebruik gemaakt van de beschikbare kennis bij de AC voor de opstelling van de stukken. De AC leden zien de stukken vaak pas voor het eerst bij de vergadering en hebben vaak geen tijd gehad om deze ter advisering in de eigen organisatie te leggen.

Bij RNH kunnen de processen om de volledigheid en besluitrijpheid van de bestuursvoorstellen te waarborgen verbeterd worden. Recreatieschap overstijgende zaken kunnen geagendeerd worden in het voorzittersoverleg. Het voorzittersoverleg is gepland voor de cyclus van AC/AB/ DB vergaderingen. Daarnaast kunnen de voor recreatieschappen uitgewerkte nota's besproken en vastgesteld worden in het gebiedsoverleg, waar alle disciplines (communicatie, beheer, financiën, juridisch etc.) vertegenwoordigd zijn. Daarna kan uiteindelijk het Management Team van RNH instemmen met de uiteindelijke agenda en stukken van de diverse recreatieschappen voordat de verzending plaats vindt.

4. Voorstellen

Naar aanleiding van bovenstaande analyse doen we drie voorstellen voor de verbetering van de bestuurlijke besluitvorming

4.1. Versterking rol DB

Een belangrijke aanbeveling, is de wens om de rol van het DB te versterken. De WGR biedt hiertoe mogelijkheden. Momenteel wordt er geen (of nauwelijks) verschil gemaakt in rolopvatting tussen het AB en DB. De rol van het DB wordt dan ook beperkter ingevuld dan zou kunnen op basis van de WGR. Wanneer de mogelijkheden die de WGR biedt voor een DB wel worden benut ontstaat er ruimte op de bestuurlijke agenda voor het AB.

Het AB kan zich dan meer dan nu richten op het maken van strategische keuzes en het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid richting participanten, RNH en stakeholders.

De programmamanagers zullen, in lijn met de aanbeveling van Berenschot, gezamenlijk optrekken om belangrijke vraagstukken op de agenda te plaatsen (denk aan NNN, visie, meerjarenplanning en erfpacht SBB). Het voorzitters overleg heeft hierin een belangrijke afstemmende rol. Bij het opstellen van de gebiedsagenda dient er, in aansluiting op bovenstaande, duidelijk onderscheid gemaakt te worden in:

- Ondersteuning van het DB (proces en uitvoering)
- Ondersteuning van het AB (meer bestuurlijk strategische stukken).

Voorgesteld wordt om voorstellen uit te werken waarin de rol van het DB versterkt wordt en het AB zich meer richt op bestuurlijk strategische vraagstukken.

4.2. Meer strategischer bestuurlijke agenda

Grofweg kan de bestuur agenda opgedeeld worden in de volgende gebundelde inhoudelijke agenda blokken:

- Vaststelling Agenda
- Ingekomen stukken
- **Visie en uitvoeringsprogramma**
- **Gebiedsontwikkeling natuur en recreatie**
- **Contractbeheer**
- **Meerjaren beheer**
- **Organisatie (waaronder schapsoverstijgende zaken)**
- **Planning & Control**

Dit leidt tot meer overzicht in de DB en AB vergaderingen.

Voorgesteld wordt om met ingang van de vergadercyclus van 2019 te werken met een vaste agenda voor AC, DB, AB en voorzittersoverleg waar specifieke besluitvorming in wordt ondergebracht.

4.3. Beter gebruik maken van de kennis en inzet van AC leden

Op dit moment wordt er nog weinig gebruik gemaakt van de beschikbare kennis bij de AC voor de opstelling van de stukken. De AC leden bekijken de stukken vaak pas voor het eerst bij de vergadering en hebben vaak geen tijd gehad om deze ter advisering in de eigen organisatie te leggen.

Enkele actiepunten die moeten leiden tot een betere positionering van de AC zijn al in gang gezet. Zo vindt er in sommige schappen op regelmatige basis een informeel Benen-Op-Tafel (BOT) overleg plaats om lopende zaken te bespreken en om tijdig de agenda vast te stellen en stukken voor te kunnen leggen. Ook zijn er financiële werkgroepen met als doel de financiële voortgang en gang van zaken te bespreken met de financiële medewerkers van de betrokken participanten.

Enerzijds betekent dit een kwalitatieve verbetering van de bestuursstukken. Deze worden 'besluitrijper' gemaakt en meer aangesloten op de afzonderlijke participanten, waardoor ook het DB en AB beter gepositioneerd worden om goede besluiten te kunnen nemen. Anderzijds zou dit ook moeten leiden tot betere terugkoppeling van AC leden naar hun eigen bestuurders. Dat laatste gebeurt nu niet altijd waardoor RNH soms geconfronteerd wordt met andere visies van AC-leden dan van DB-leden van dezelfde organisatie. In zijn geheel leiden deze verbeteringen tot een beter besluitvormingsproces.

Dit actiepunt sluit ook aan bij het verbeteren van het omgevingsmanagement. Door tijdig alle betrokkenen (ook bestuurlijke en ambtelijke stakeholders) te verkennen en betrekken, met als doel de eigen en gezamenlijke doelen te onderkennen en te realiseren.

Voorgesteld wordt meer gebruik te maken van de beschikbare kennis bij de leden van de AC van de diverse recreatieschappen voor de opstelling van de stukken. Om dit te bereiken zullen AC leden in een vroeger stadium worden benaderd onder meer via (1) op regelmatige informele Benen-Op-Tafel (BOT) overleggen en (2) de instelling van specifieke werkgroepen zoals financiën (en indien noodzakelijk) juridisch en (3) project specifieke afstemming.

5. Betere planning & control cyclus

Het is noodzakelijk om de wettelijke verplichtingen uit de WGR en BBV uit te voeren. Het AB moet daarom jaarlijks de volgende zaken vaststellen:

- De programmabegroting;
- Wijzigingen op de begroting;
- De kadernota;
- De jaarrekening.

Aanvullend maakt RNH voor elk recreatieschap jaarlijks een jaarplan/gebiedsplan, een najaarsnotitie en een jaarverslag.

Najaarsnotitie en jaarverslag

De najaarsnotitie en het jaarverslag hoeven niet vastgesteld te worden door het AB. Om de bestuurlijke drukte te verlagen en meer ruimte op de agenda te creëren wordt geadviseerd de najaarsnotitie door het DB te laten vaststellen. Mochten zij grote afwijkingen constateren, dan kunnen zij kiezen om die te agenderen voor het AB.

Het jaarverslag is een mooie samenvatting van hetgeen we afgelopen jaar hebben gedaan en het is daarom wenselijk om dit door het AB vast te laten stellen, zeker omdat de stukken ook ter kennisname worden verstuurd aan de diverse raden en staten.

Begrotingswijzigingen

Wat betreft 'wijzigingen op de begroting' wordt in de WGR (artikel 59 lid 5) niet gesproken over een specifieke begrotingswijziging, als één document, maar meer algemeen over 'besluiten tot wijziging van de begroting' die aan de participanten voorgelegd moeten worden. Dus elk besluit tot wijziging van de begroting moet dezelfde uitgebreide procedure volgen als het vaststellen van de begroting, waarbij de participanten de gelegenheid krijgen om hun zienswijzen naar voren te brengen voordat het AB over de wijziging besluit.

De WGR biedt de mogelijkheid om in de GR verschillende categorieën begrotingswijzigingen te benoemen waarover het AB mag besluiten zonder dat de participanten daar vooraf op moeten kunnen reageren. De zienswijzeprocedure op begrotingswijzigingen die nu wordt gevoerd legt druk op de voortgang van de P&C-cyclus. Door bepaalde begrotingswijzigingen van een zienswijze uit te sluiten wordt de P&C-cyclus (inclusief tussenrapportages) ontlast en ontstaat een actueler en transparanter beeld van de financiën.

Vorgesteld wordt dat in kaart wordt gebracht welke type begrotingswijzigingen er zijn en welke met een vereenvoudigd proces vastgesteld kunnen worden.

Voorbeeld (GR BAR-organisatie, gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk)

"Voor een zienswijze behoeft aan de raden van de deelnemende gemeenten niet te worden voorgelegd:

Een begrotingswijziging van administratieve aard, waarbij het niveau van de dienstverlening voor deelnemende gemeenten gelijk blijft en die tevens geen financiële gevolgen heeft voor de afzonderlijke gemeentebegrotingen of de deelnemersbijdrage".

Deze werkwijze kan de bestuurlijke drukte verlagen. Dit betekent wel dat:

- Voor het invoeren van deze werkwijze de GR moet worden aangepast, waar de instemming van alle participanten bij nodig is.
- Bij begrotingswijzigingen in de bestuursvoorstellen alle financiële consequenties vermeld moeten worden. De bestuursvoorstellen worden daarmee meer omvattend.
- Het overzicht van wijzigingen zou vervolgens in de jaarrekening inzichtelijk gemaakt moet worden.
- Niet alle begrotingswijzigingen aan het AB overgelaten kunnen worden, zodat er in een aantal gevallen ook een begrotingswijziging aan de participanten moet worden voorgelegd.

Kadernota

In de regio Noord-Holland-Noord hebben gemeenten met elkaar afgesproken voor de (door het AB vastgestelde) kadernota een zienswijzeprocedure te hanteren. Die procedure loopt van 1 januari tot 1 maart van het jaar voorafgaande aan het jaar waar de kadernota betrekking op heeft. Dit is niet wettelijk verplicht, maar volgens de regio wel wenselijk om de raden van de deelnemers beter te positioneren. Dit is primair van toepassing voor de recreatieschappen Alkmaarder- en Uitgeestermeer en Geestmerambacht. Maatschappelijk gezien is dit ook voor de andere recreatieschappen zinvol, zodat raden en Staten al eerder de gelegenheid krijgen om over de kaders mee te denken. Deze extra zienswijzeprocedure maakt dat bijvoorbeeld de kadernota 2021 in de najaarsronde 2019 moet worden

vastgesteld. Dat is geen grote verandering, want voorheen werden in de najaarsronde de financiële uitgangspunten vastgesteld voor twee jaren vooruit.

Daarnaast kan het DB een rol gegeven worden in de beslissing hoe om te gaan met de zienswijzen en hoe deze te verwerken in de concept begroting.

Voorgesteld wordt om de P&C cyclus inhoudelijk af te stemmen met de financieel adviseurs van de participanten om te komen tot een gezamenlijk en gedragen voorstel.

Bijlage

WGR:

De bevoegdheid van het algemeen bestuur:

Artikel 57a

1. Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur bevoegdheden van het algemeen bestuur overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.
2. Het algemeen bestuur kan in ieder geval niet overdragen de bevoegdheid tot:
 - a. Het vaststellen van de begroting of van de jaarrekening, bedoeld in artikel 58;
 - b. Het heffen van rechten, bedoeld in artikel 54, eerste lid, onder a;
 - c. Het vaststellen van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.
3. Artikel 56b is van overeenkomstige toepassing op een besluit dat wordt genomen op grond van het eerste lid.
4. In afwijking van artikel 10:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het algemeen bestuur beperkingen stellen aan de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid.
5. Ten aanzien van de bevoegdheden die met toepassing van het eerste lid zijn overgedragen, zijn de regels die bij of krachtens de wet zijn gesteld met betrekking tot de uitoefening daarvan en het toezicht daarop van overeenkomstige toepassing.

De bevoegdheid van het dagelijks bestuur

Artikel 57b

1. Het dagelijks bestuur is in ieder geval bevoegd:
 - a. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet of de regeling het algemeen bestuur hiermee is belast;
 - b. Beslissingen van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren;
 - c. Regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam;
 - d. Ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
 - e. Tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen als bedoeld in artikel 55a;
 - f. Te besluiten namens het openbaar lichaam, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij het algemeen bestuur, voor zover het het algemeen bestuur aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.
2. Het dagelijks bestuur neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.

Artikel 57c

1. Het dagelijks bestuur kan een of meer leden van het dagelijks bestuur machtigen tot uitoefening van een of meer van zijn bevoegdheden, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

Artikel 58b

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten en aan provinciale staten van de deelnemende provincies.

BBV:

- De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

Voor de begrotingswijziging wordt dezelfde (zienswijze)procedure gehanteerd als voor de begroting zelf. Echter biedt de WGR de mogelijkheid in artikel 59 lid 5 om hier categorieën in aan te brengen waar hiervan afgeweken kan worden.