

Aan Besturen Recreatieschappen Noord Holland
Van Voorzittersoverleg Recreatieschappen RNH
Datum 8 februari 2021
Onderwerp Inrichting en taken Bestuursbureau recreatieschappen Noord-Holland

Wat ging vooraf?

De governance- en beheersstructuur van de recreatieschappen is al langer onderwerp van discussie¹. Dat blijkt onder andere uit de aandacht die er door de Randstedelijke Rekenkamer wordt besteed aan het onderwerp 'verbonden partijen' (2015) en een specifiek onderzoek bij Recreatieschap Spaarnwoude (2018). Aandacht voor eenduidige governance en versterking van de opdrachtgeverschap is een terugkerend thema. Bovendien is in het coalitieakkoord van de provincie over recreatie o.a. afgesproken een Visie recreatie en toerisme op te stellen (deze zal in de eerste helft van 2021 door Provinciale Staten worden vastgesteld) en de knelpunten in het bestuursmodel van de recreatieschappen op te lossen, met als uitgangspunt een blijvende betrokkenheid van de provincie bij de recreatieschappen.

Bestuursopdracht

Dit alles heeft geleid tot een bestuursopdracht die in het najaar van 2019 door de gezamenlijke voorzitters van de betrokken recreatieschappen (Spaarnwoude, Twiske-Waterland, RAUM, Groengebied Amstelland en Geestmerambacht) is vastgesteld. Doel van de opdracht is om tot voorstellen te komen voor bestuursmodellen die passen binnen de uitgangspunten en een antwoord geven op de beschreven knelpunten in het huidige model.

Bestuurdersconferentie juni 2020

In juni 2020 is in een bestuurdersconferentie met alle betrokken schapsbestuurders gesproken over de uitkomsten van de interviews met alle betrokken bestuurders en hun ambtelijke ondersteuners. Tijdens de bestuurdersconferentie is geconstateerd dat er weinig schapsoverstijgende ambities leven bij het overgrote deel van de bestuurders. Er is door de bestuurders erkend dat er beleidstaken bij de recreatieschappen zijn die om afstemming vragen. De governance- en beheersstructuur hoeft daarvoor niet aangepast. Een andere belangrijke conclusie van de bestuurdersconferentie is dat er behoefte is bij een aantal deelnemers om de opdrachtgeversrol aan RNH door de recreatieschappen te verstevigen en onafhankelijker te positioneren. Zo zou de kwetsbare governance waarin RNH, als opdrachtnemer, tevens voorbereider is van besluiten die het opdrachtgeverschap invullen, worden verbeterd. Een dergelijke scheiding van de verschillende rollen draagt ook bij aan een grotere betrokkenheid van de gemeenteraden en provinciale staten bij de invulling van hun kaderstellende rol ten aanzien van de recreatieschappen. Tot slot is tijdens de bestuurdersconferentie ook geconstateerd dat er geen draagvlak is voor een wijziging van de gemeenschappelijke-regelingsstructuur van de huidige schappen, die nodig zou zijn voor de vorming van een overkoepelend schap voor de gehele provincie of samenvoeging van enkele van de huidige schappen. Die opties zijn daarmee afgefallen.

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

Adviesnotitie Governance en Beheersstructuur Recreatieschappen Noord-Holland

In september 2020 onderschreef het Voorzittersoverleg de oplossingsrichting om te komen tot vorming van een Bestuursbureau voor de recreatieschappen Spaarnwoude, Twiske-Waterland, Groengebied Amstelland, RAUM en Geestmerambacht². Deze richting is ook met een positief advies voorgelegd aan de besturen van de recreatieschappen.

In deze notitie wordt de vorming van een Bestuursbureau nader uitgewerkt. Deze notitie is opgesteld door KokxDeVoogd, in samenwerking met de directie van Recreatie Noord-Holland (RNH) en de provincie Noord-Holland. De notitie is in de afgelopen periode twee maal besproken in de adviescommissies van de alle schappen, en één keer in alle DB-vergaderingen. Op basis van deze gesprekken is de notitie steeds verder verhelderd en uitgewerkt. Nu is de notitie gereed voor besluitvorming in de DB's en AB's van elk van de schappen.

Bestuursbureau

De belangrijkste redenen om te kiezen voor een Bestuursbureau zijn gelegen in de behoefte aan:

Versterking van het opdrachtgeverschap van de participanten voor de beheerder RNH

Zowel de participanten in de schappen, als RNH zelf, hebben aangegeven dat zij behoefte hebben aan een versterking van het opdrachtgeverschap voor RNH. Op dit moment bereidt RNH, als opdrachtnemer, ook bestuursbesluiten voor die het opdrachtgeverschap invullen. Dat is een ongewenste combinatie van taken die voor alle betrokkenen (zowel de participanten als RNH) tot een kwetsbare governance leiden. Ook RNH als opdrachtnemer geeft aan baat te hebben bij een steviger invulling van het opdrachtgeverschap. Het Bestuursbureau vult dit in namens de participanten in de recreatieschappen (zie hieronder voor een uitwerking van de taken). Hiermee ontstaat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en wordt de kwetsbaarheid in de governance opgelost. Het Bestuursbureau krijgt haar eigen opdracht van de AB's van de recreatieschappen.

Ondersteuning van schapsbestuurders en hun ambtelijke adviseurs

Het toenemend maatschappelijk belang van natuur en recreatie is merkbaar: ook binnen de recreatieschappen is er veel aandacht voor. De betrokkenheid van gemeenteraden en provinciale staten bij de recreatieschappen neemt toe. De ondersteuning door het Bestuursbureau draagt ertoe bij dat de verschillende rollen goed ingevuld kunnen worden. Zo kunnen de gemeenteraad en provinciale staten de kaderstellende rol invullen. De schapsbesturen hebben de rol van bestuurder en opdrachtgever voor RNH. En RNH heeft ten slotte de rol van opdrachtnemer.

In hun rol van bestuurder van een recreatieschap worden wethouders en gedeputeerde ondersteund door ambtelijke adviescommissies. De adviseurs van de bestuurders in de ambtelijke adviescommissie worden ondersteund door een Bestuursbureau, dat hun vergaderingen faciliteert en inhoudelijk ondersteunt, de stukken voor de DB's en AB's kwalitatief toetst en waar nodig verheldert en waar mogelijk problemen of discussies helpt oplossen. Ook kan het Bestuursbureau een constante factor toevoegen aan de ambtelijke adviescommissies door het invullen van het (technisch) voorzitterschap van de ambtelijke adviescommissies. Dit alles kan bijdragen aan een soepel verloop van de AB/DB-vergadering en versterking van de opdrachtgeversrol die de bestuurders van de schappen hebben ten opzichte van RNH. Dit draagt bij aan een verbeterde kwaliteit en transparantie van de besluitvorming. Dit komt de positie van de gemeenteraden en provinciale staten als kaderstellende organen ook ten goede. Tot slot vervult het Bestuursbureau

² De andere variant betrof het oprichten van één schap voor de provincie Noord-Holland (Adviesnotitie governance- en beheersstructuur recreatieschappen Noord-Holland d.d. 16 september 2020). Omdat dit een wijziging van de gemeenschappelijke regelingen vraagt, waarvan vrijwel zeker is dat niet alle participanten daarmee zullen instemmen, is deze variant afgefallen.

een rol in het afstemmen van onderwerpen die alle schappen raken, waardoor er meer gezamenlijkheid ontstaat en *best practices* kunnen worden gedeeld.

In bovenstaande elementen (versterking opdrachtgeversrol, ondersteuning van de ambtelijke advisering en beter verbinden van gemeenteraden en provinciale staten) zit het wezenlijke belang van het creëren van een Bestuursbureau, los van RNH. Het gaat immers om taken die naar hun aard bij de opdrachtgever liggen (het invullen van het opdrachtgeverschap en het ondersteunen van de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming). Met de vorming van een Bestuursbureau ontstaat een toegewijde ondersteuning voor de schappen, die los komt te staan – maar vanzelfsprekend zeer veel contact heeft met – de beheerder. Dit Bestuursbureau staat ten dienste van de participanten in de schappen. Eigenaar van het Bestuursbureau zijn alle participanten in de schappen gezamenlijk. Het voorzittersoverleg fungeert namens hen als vertegenwoordiger van de besturen in de rol van opdrachtgever voor het Bestuursbureau. Het voorzittersoverleg blijft de rol vervullen van informele afstemming over schapsoverstijgende zaken tussen de (vice-)voorzitters van de betrokken recreatieschappen. Besluitvorming blijft zoals nu ook het geval is voorbehouden aan de besturen van de recreatieschappen. De invloed van de participanten verandert daarmee niet en wordt versterkt door een professioneel Bestuursbureau dat de schapsbestuurders ondersteunt. Het Bestuursbureau kent een beperkte omvang van kwalitatief hoogwaardige professionals (bestuurssecretaris, inhoudelijk adviseur en secretariaat). Dit wordt hierna uitgewerkt.

Taken

Wij onderscheiden de volgende taken voor het Bestuursbureau:

Ambtelijk opdrachtgever van de beheerder, namens de schapsbesturen

Het Bestuursbureau vervult, namens de besturen van de recreatieschappen, het ambtelijk opdrachtgeverschap naar de beheerder. Deze rol betekent het invullen en bewaken van het ‘programma van eisen’ voor het beheer in elk van de schappen en alle zaken die te maken hebben met het beheercontract, tarieven en verantwoording door RNH over de verrichte werkzaamheden. Wanneer bestuurlijke besluitvorming over deze zaken nodig is, wordt deze door het Bestuursbureau voorbereid ten behoeve van de bestuurders in DB’s en AB’s. RNH zal de voorbereiding van de stukken voor de schapsbesturen die betrekking hebben op de uitvoering blijven doen. Daar waar de stukken betrekking hebben op de invulling van de opdrachtgeversrol zal het Bestuursbureau deze opstellen.

Secretariaat voor de besturen van de schappen, adviescommissies en Voorzittersoverleg

Het Bestuursbureau voorziet in secretariële en administratieve ondersteuning van de DB’s, de AB’s, de ambtelijke adviescommissies en het Voorzittersoverleg. Het zorgt voor het plannen van de vergaderingen, de agenda en stukkenstroom, het verslag en het bijhouden van een actielijst.

Bestuurssecretaris en (technisch) voorzitter ambtelijke adviescommissies

Het Bestuursbureau vervult de secretaris-taak van de DB’s en AB’s van de recreatieschappen en de afstemming in het informele Voorzittersoverleg. Dit heeft een inhoudelijke component en een secretariële component. De secretariële component houdt in: het plannen van de vergaderingen, de stukkenstroom, het verslag en het bijhouden van een actielijst. Het Bestuursbureau doet dit ook voor de ambtelijke adviescommissies. Te denken valt ook aan ondersteuning van de adviescommissies bij WOB-verzoeken of participatietrajecten. Nadere afspraken zullen hierover gemaakt moeten worden tussen het Bestuursbureau en de adviescommissies.

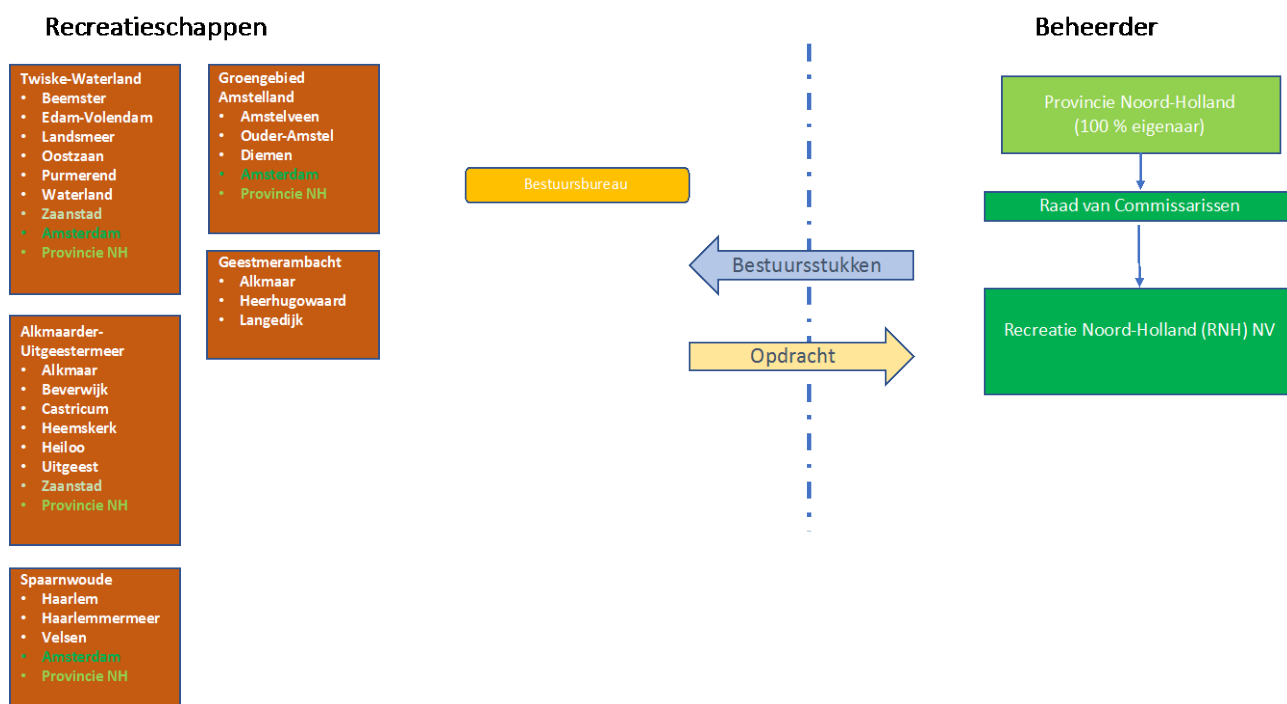
De inhoudelijke component houdt in: het voorbereiden van de agenda, het beoordelen van de stukken op inhoud, duidelijkheid en ordentelijke besluitvorming(sprocedures). Ook ondersteunt het Bestuursbureau de voorzitter van het schap in diens rol. Het Bestuursbureau adviseert niet individuele bestuurders binnen het DB/AB; dat is de taak van de ambtelijk ondersteuner van de desbetreffende bestuurder. Het Bestuursbureau zal een deel van de stukken die in de

adviescommissies, DB's en AB's en Voorzittersoverleg worden besproken, zelf produceren. In de meeste gevallen – wanneer de stukken gaan over beheerkwesties of gebiedsontwikkelingen op schapsniveau – zullen de stukken door RNH worden geschreven. Dan toetst het Bestuursbureau deze stukken. Ook verbindt het Bestuursbureau onderwerpen die in meerdere schappen actueel zijn aan elkaar, om zo de samenwerking tussen de schappen verder te verbeteren.

Omdat het Bestuursbureau het secretariaat van het Voorzittersoverleg vervult, betreft het ook – bijvoorbeeld via de ambtelijke adviescommissies – alle deelnemers in de verschillende schappen bij de voorbereiding van dit overleg en de afstemming van de stukken. Dat geldt uiteraard ook bij de terugkoppeling van hetgeen in het Voorzittersoverleg is besproken.

Om deze taken goed te kunnen vervullen, vervult het Bestuursbureau het (technisch) voorzitterschap van de ambtelijke adviescommissies. Op deze wijze wordt de verbinding tussen het Bestuursbureau en de ambtelijke ondersteuning van de individuele schapsbestuurders geborgd en worden de adviescommissies beter gefaciliteerd om hun taak te vervullen. Samen met de deelnemers van de adviescommissies kan ook verkend worden hoe de betrokkenheid van gemeenteraden en Provinciale Staten bij de schappen versterkt kan worden.

In onderstaand schema is de governance- en beheersstructuur weergegeven inclusief het Bestuursbureau.



Inschatting personele omvang en financiële gevolgen

Het Bestuursbureau dient klein en slagvaardig te zijn. De versterking van de opdrachtgeversrol vraagt een investering in ambtelijke capaciteit. Voorgesteld wordt om het Bestuursbureau te laten bestaan uit 2,75 fte. Deze inschatting is gebaseerd op de gegevens uit het rapport *Knip beleid en uitvoering RNH* (Berenschot, maart 2020) en een gesprek met de directeur van RNH. Het gaat om de volgende functies:

- 2 fte inhoudelijk medewerkers, waarbij kan worden gedacht aan 1 fte (schaal 13) als bestuurssecretaris voor alle schappen, en 1 fte (schaal 11) als diens rechterhand. Hierbij gaat het om nieuwe functies, omdat deze taken momenteel niet, of slechts zeer beperkt en dan verdeeld over vele personen, bij RNH belegd zijn.

- 0,75 fte secretariële ondersteuning (schaal 7). Deze taak is nu bij RNH belegd en kan in mindering worden gebracht op de formatie van RNH.

De formatie van het Bestuursbureau wordt gefinancierd door de gezamenlijke participanten, naar rato van hun financiële bijdrage in het (de) recreatieschap(pen) per 1 januari 2020. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de financiële gevolgen van de inrichting van een Bestuursbureau. Het totaalbedrag voor de inrichting van het Bestuursbureau bedraagt op jaarbasis € 327.010,-³. Aangezien de bijdrage aan RNH wordt verlaagd met het bedrag dat voor de secretariaatsfunctie wordt besteed is het netto bedrag dat alle participanten gezamenlijk moeten bijdragen € 257.068,-. Het grootste deel van de kosten dragen de provincie en de gemeente Amsterdam. De kosten worden over de schappen verdeeld op basis van de omzet per schap. En binnen het schap worden de kosten over de deelnemers verdeeld volgens de afgesproken participantenverdeelsleutel. Dit leidt tot de verdeling over alle deelnemers zoals deze in bijlage 1 is opgenomen.

Positionering Bestuursbureau

Door de beperkte omvang ligt het voor de hand om het Bestuursbureau te huisvesten bij één van de participanten. Op die manier kan gebruik worden gemaakt van de faciliteiten (gebouw en voorzieningen, ICT, enzovoorts) die al aanwezig zijn; dit scheelt kosten. In de opdracht aan het Bestuursbureau zal worden vastgelegd dat het bureau voor de gezamenlijkheid van de recreatieschappen kan acteren, vrij van de afzonderlijke belangen van participanten en/of haar 'gastheer'. Het werkgeverschap (indienstneming) wordt door de gastheer ingevuld en gefaciliteerd. De invulling van de personele verantwoordelijkheid (beoordeling, voortgang etc.) van de bestuurssecretaris gebeurt door de voorzitter van het Voorzittersoverleg, namens de eigenaren van het Bestuursbureau (in casu: alle participanten in de recreatieschappen). De personele aansturing van de twee andere medewerkers gebeurt door de bestuurssecretaris. Gelet op de rol die het Bestuursbureau vervult bij de ondersteuning van de samenwerking tussen de schappen is de provincie bereid om binnen het college van Gedeputeerde Staten te bespreken of zij het gastheerschap kan vervullen, mits de andere participanten hiertegen geen bezwaar hebben. Het ligt voor de hand dat het gastheerschap gecombineerd wordt met het werkgeverschap. Dit wordt kwartiermakersfase (zie onder) nader uitgewerkt.

Vervolg

De besluitvorming in de verschillende schapsbesturen is voorzien in april/mei 2021. Als de besturen instemmen worden de financiële gevolgen betrokken bij de begroting 2022 (1^e begrotingswijziging). Na instemming zal een kwartiermakerfase starten die er toe moet leiden dat per 1 januari 2022 het bestuursbureau van start kan. In deze fase wordt onder ander onderzocht of er aanpassingen in organisatieverordening en de mandaatregeling van RNH nodig zijn. Bij de personele invulling zullen vertegenwoordigers van de verschillende adviescommissies betrokken worden. Omdat het Bestuursbureau een nieuw element in de governance en beheersstructuur van de recreatieschappen in Noord-Holland is, zal na 1 jaar een beknopte tussenevaluatie plaatsvinden over de werking van het Bestuursbureau. Wij stellen voor voor het 3^e jaar een evaluatie uit te voeren gericht op de vraag of de verbeteringen zijn gerealiseerd en of de benodigde formatie-omvang toereikend is.

³ De berekening is gebaseerd op de brutosalariskosten passend bij de salarisschaal vermenigvuldigd met een opslag van 1,47 voor de totale werkgeverslasten, daarbovenop is er rekening gehouden met een opslag voor overhead van 30 procent.

Bijlage 1 Verdeling kosten Bestuursbureau per deelnemer via verdeelsleutel omzet

Verdeelsleutel	Omzet		
	Bruto bijdrage	Verrekening	Netto bijdrage
Provincie Noord-Holland	€ 134.492	€ 28.766	€ 105.726
<i>Gemeenten</i>			
Amsterdam	€ 67.986	€ 14.541	€ 53.445
Zaandstad	€ 13.289	€ 2.842	€ 10.447
Purmerend	€ 3.530	€ 755	€ 2.775
Landsmeer	€ 901	€ 193	€ 708
Oostzaan	€ 367	€ 78	€ 288
Wormerland	€ 339	€ 73	€ 267
Beemster	€ 339	€ 73	€ 267
Edam-Volendam	€ 739	€ 158	€ 581
Waterland	€ 361	€ 77	€ 284
Amstelveen	€ 9.568	€ 2.047	€ 7.522
Diemen	€ 3.231	€ 691	€ 2.540
Ouder-Amstel	€ 1.491	€ 319	€ 1.172
Alkmaar	€ 25.765	€ 5.511	€ 20.254
Heerhugowaard	€ 12.796	€ 2.737	€ 10.059
Langedijk	€ 6.504	€ 1.391	€ 5.113
Haarlem	€ 17.567	€ 3.757	€ 13.810
Haarlemmermeer	€ 13.447	€ 2.876	€ 10.571
Velsen	€ 7.103	€ 1.519	€ 5.584
Castricum	€ 1.870	€ 400	€ 1.470
Uitgeest	€ 1.870	€ 400	€ 1.470
Beverwijk	€ 1.547	€ 331	€ 1.216
Heemskerk	€ 1.043	€ 223	€ 820
Heiloo	€ 863	€ 185	€ 679
Totaal	€ 327.010	€ 69.943	€ 257.068