



Knip beleid en uitvoering RNH

Rapport

Onderzoek

62452 – Vertrouwelijk

6 maart 2020

Berenschot

Knip beleid en uitvoering RNH

Onderzoek

Daniël Huisman

Leonore Das

6 maart 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 Onderzoeksvraag aan Berenschot	5
1.3 Aanpak onderzoek	5
1.4 Beoogde opbrengst	6
1.5 Leeswijzer	6
2. Definities beleid en uitvoering	7
3. De RNH organisatie	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Doelstelling en opdracht aan organisatie RNH	9
3.3 Aantal fte en organogram RNH	12
3.4 Teams RNH	13
3.5 Functies en aantal fte per functie (per team)	14
4. Waar zit beleid binnen de RNH organisatie?	16
4.1 Inleiding 16	
4.2 Perspectief big-8	16
4.3 Perspectief Common Eye rapport	17
4.4 Vergelijking van de twee perspectieven	18
4.5 Becijfering knip programmamanagement en bestuurssecretariaat	18
4.6 Tot slot 21	
Bijlage 1. Beleidscyclus versus uitvoerende cyclus	23
Bijlage 2. Functiebeschrijvingen functies met (mogelijk) beleid	28
Bijlage 3. Overzicht aanwezigheid/ afwezigheid vergaderingen	33
Bijlage 4. Bronnen	34

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De *Bestuursopdracht governance- en beheersstructuur Recreatieschappen* schetst een proces waarin de provincie Noord-Holland en de inliggende gemeenten in gezamenlijkheid een nieuwe bestuursmodel voor de recreatieschappen gaan ontwikkelen. De (vice-) voorzitters van de recreatieschappen hebben in april 2019 hierover een brief gestuurd aan de provinciale coalitieonderhandelaars. Deze bestuursopdracht wordt de komende maanden in uitvoering genomen.

Vooruitlopend hierop heeft de provincie Berenschot gevraagd een onderzoek naar het takenpakket van Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH) uit te voeren. Specifiek is Berenschot gevraagd om -aan de hand van een definitie wat 'beleid' precies inhoudt – in beeld te brengen hoeveel fte en kosten zijn gemoeid met de beleidstaken versus de uitvoerende taken van RNH. Deze opdracht aan Berenschot vloeit voort uit (de conclusies en aanbevelingen van) een rapport van onderzoeksbureau Common Eye en een daaruit voortvloeiende passage in het coalitieakkoord. We lichten dit nu nader toe.

Common Eye rapport

Uit het op 2 februari 2019 opgeleverde Common Eye rapport komt het volgende citaat.

Het feit dat RNH zowel beheer als bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen leidt tot rolonduidelijkheid ("Wie is hier nu opdrachtgever") en vragen met betrekking tot de efficiëntie van RNH ("Het zijn geen bestuursadviseurs") Dit is onwenselijk.

Tegelijkertijd wordt in het Common Eye rapport -impliciet- geconstateerd dat RNH zich niet bezig houdt met ontwikkeling van een (strategische) visie en beleid op het gebied van recreatie en natuur, zo blijkt uit onderstaand citaat.

Het overgrote deel van de schapsbestuurders geeft aan behoefte te hebben aan een gedeelde en betekenisvolle ambitie op de toekomst van recreatie en natuur in de recreatieschappen. Momenteel blijven gesprekken, ook in schapvergaderingen, vaak beperkt tot casuïstiek en operationele problematiek. Een brede visie helpt bij het stellen van kaders en effectiever inrichten van het bestuurlijk gesprek.

Ten aanzien van wat precies onder het begrip "bestuursadvies" wordt verstaan staat in het Common Eye rapport het volgende.

Voor dit onderzoek hebben we onderzocht hoe RNH in haar publieke verantwoording onderscheid maakt tussen het deel van de organisatie dat gericht is op bestuursadviserende taken en welk deel op beheerwerkzaamheden. In 2017 had RNH NV een jaaromzet van ongeveer 7,5 miljoen euro en er werkten in dat jaar 87 medewerkers (78 fte). *We beschouwen bestuursadvisering als alle werkzaamheden op het gebied van advisering aan schapsbestuurders, ondersteuning van de schapsvergaderingen en aanverwante overleggen, projecten op het gebied van inrichting en (gebieds)ontwikkeling en werkzaamheden in het kader van financiën, planning en control.* Betrokkenen bij RNH en bestuurders in de schappen hebben aangegeven dat hun rol op het gebied van bestuurlijke advisering en ondersteuning groot is. In publieke documenten (zoals jaarverslagen van de recreatieschappen en RNH NV is terug te vinden dat lasten worden onderverdeeld in: Gebiedsbeheer, Toezicht, Financiën, Bestuursadvisering, Secretariaat, Communicatie en Inrichting & Ontwikkeling. Feitelijk dus in primair proces, ondersteuning en overige overhead. In de huidige raamovereenkomst zijn geen resultaat of prijsafspraken opgenomen. Dit onderzoek beperkt zich tot publieke documentatie en interviews, er heeft dus geen due diligence plaatsgevonden. Ook is RNH niet gevraagd dit in deze fase verder te specificeren.

Een ander citaat verwoordt het als volgt.

In de raamovereenkomsten is geregeld dat de beheerorganisatie RNH in opdracht van het schapbestuur een uitvoeringsverplichting heeft. Deze uitvoeringsverplichting beperkt zich echter niet tot het uitvoeren van beheerwerkzaamheden als opdrachtnemer, maar richt zich ook op het ontwikkelen van plannen, het voorbereiden van beleid en het ondersteunen van bestuurlijke besluitvorming en financieel beheer.

De constatering dat er sprake is van een gebrek aan visie en rolonduidelijkheid leidt tot de volgende aanbevelingen in het Common Eye rapport¹:

- Start met het formuleren van een gedeelde ambitie op recreatiebeleid in de schappen in de context van natuur, economie en andere relevante beleidsdomeinen
- Overweeg bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen (tijdelijk) anders te organiseren, zodat de bestaande rolonduidelijkheid bij RNH opgelost wordt en de kwaliteit van ondersteuning op korte termijn verbeterd kan worden.

Provinciaal coalitieakkoord

De aanbeveling uit het Common Eye rapport is als volgt verwerkt in het provinciaal coalitieakkoord 2019-2023.

In de afgelopen tien jaar is veel aandacht geweest voor een aantal voortdurende knelpunten in het bestuursmodel van de recreatieschappen. Wij willen deze knelpunten oplossen door scheiding van de beleidsvormings- en beheertaken die nu beide door Recreatie Noord-Holland N.V. worden uitgevoerd. Uitgangspunt hierbij is een blijvende betrokkenheid van de provincie bij de werkzaamheden van de recreatieschappen.

1.2 Onderzoeksvraag aan Berenschot

De provincie heeft aan Berenschot gevraagd om – aan de hand van een definitie wat ‘beleid’ precies inhoudt – in beeld te brengen hoeveel fte en kosten zijn gemoeid met de beleidstaken versus de uitvoerende taken van RNH. Er moet dus duidelijk in kaart gebracht worden hoe de bedrijfsvoeringsorganisatie van RNH eruit ziet: hoeveel fte’s, per functie (fte) of het een beleidstaak of een beheerstaak is, kosten personeel en inzicht in welke taken met recreatie te maken hebben en welke daarbuiten vallen. Op basis hiervan wordt een goed onderbouwde ‘knip’ gemaakt tussen beleidsmatige en beheerstaken. Hoe uitvoering van de beleidstaken vervolgens georganiseerd gaat worden, is in deze fase nog niet relevant.

1.3 Aanpak onderzoek

In deze paragraaf schetsen we kort ons plan van aanpak. Naast documentstudie bestaat de kern van de aanpak uit drie workshops met sleutelfiguren van RNH en de provincie:

- Workshop 1: In deze eerste workshop is de eerste analyse (op basis van documentstudie) besproken waar de knip ligt. Vervolgens zijn de consequenties voor de bedrijfsvoering van RNH doorgelicht. Op basis van de uitkomsten van de eerste workshop is een eerste concept notitie opgesteld. Bij de workshop waren de controller, de manager programmasturing en vastgoed, de HR-adviseur en een medewerker met historische kennis aanwezig.
- Deze concept notitie bespreken wij in de tweede workshop met dezelfde groep van sleutelfiguren van RNH. Een conclusie uit de eerste bijeenkomst kan bijvoorbeeld zijn dat er een grijs gebied is tussen beleidstaken en beheerstaken (uitvoering), bijvoorbeeld inzake uitvoeringsbeleid. Zo nodig ontwikkelen wij dan twee varianten, met een (beknopte) impactanalyse van elke variant op de bedrijfsvoering. Met behulp van een

¹ Dit betreft een selectie van de aanbevelingen, afgestemd op het doel van deze opdracht.

afwegingskader wegen wij dan voor- en nadelen van elke variant tegen elkaar af. Deze tweede bijeenkomst leidt dan –via een emailronde met de workshopdeelnemers – tot een aangepaste notitie.

- Deelnemers aan de derde bijeenkomst zijn de opdrachtgever vanuit de provincie en de directeur en manager programmasturing van de RNH . In deze bijeenkomst bespreken wij de laatste (concept) versie van de notitie. Idealiter komt hieruit een gedragen beeld waar de ‘knip’ tussen beleid en beheerstaken (uitvoering) zou moeten liggen, en wat hiervan de consequenties zijn voor de bedrijfsvoering van RNH. Op basis van deze bespreking maken wij de notitie definitief, eventueel aangevuld met een advies vanuit Berenschot over waar de ‘knip’ tussen beleid en beheerstaken (uitvoering) het beste gelegd kan worden.

1.4 Beoogde opbrengst

De beoogde opbrengst van deze opdracht bestaat uit een beknopte notitie waarin we cijfermatig inzicht geven in de aard en omvang van de beleidstaken van RNH (rollen, taken, functies, formatie, middelen en dergelijke) afgezet tegen de gehele organisatie RNH. Uiteraard onderbouwen we daarbij waar we de knip tussen beleid en beheerstaken (uitvoering) hebben gelegd en geven we aan op welke punten er mogelijk sprake is van een ‘grijs gebied’. We geven daarbij een advies waar wij – op basis van onze expertise – de knip zouden leggen.

1.5 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 bevat onze visie op wat beleid en wat uitvoering is. Dat is het kader voor het verdere onderzoek.
- Hoofdstuk 3 beschrijft op basis van de ontvangen documenten de opbouw van de RNH organisatie en welke activiteiten per organisatieonderdeel worden uitgevoerd.
- Hoofdstuk 4 laat zien in welke mate de RNH organisatie zich bezig houdt met beleid conform de uitgewerkte visie op beleid (hoofdstuk 2) en de beschrijving van de activiteiten van de organisatie (hoofdstuk 3).
- Hoofdstuk 5 bevat de conclusie.

Daarnaast bevat deze rapportage een aantal bijlagen.

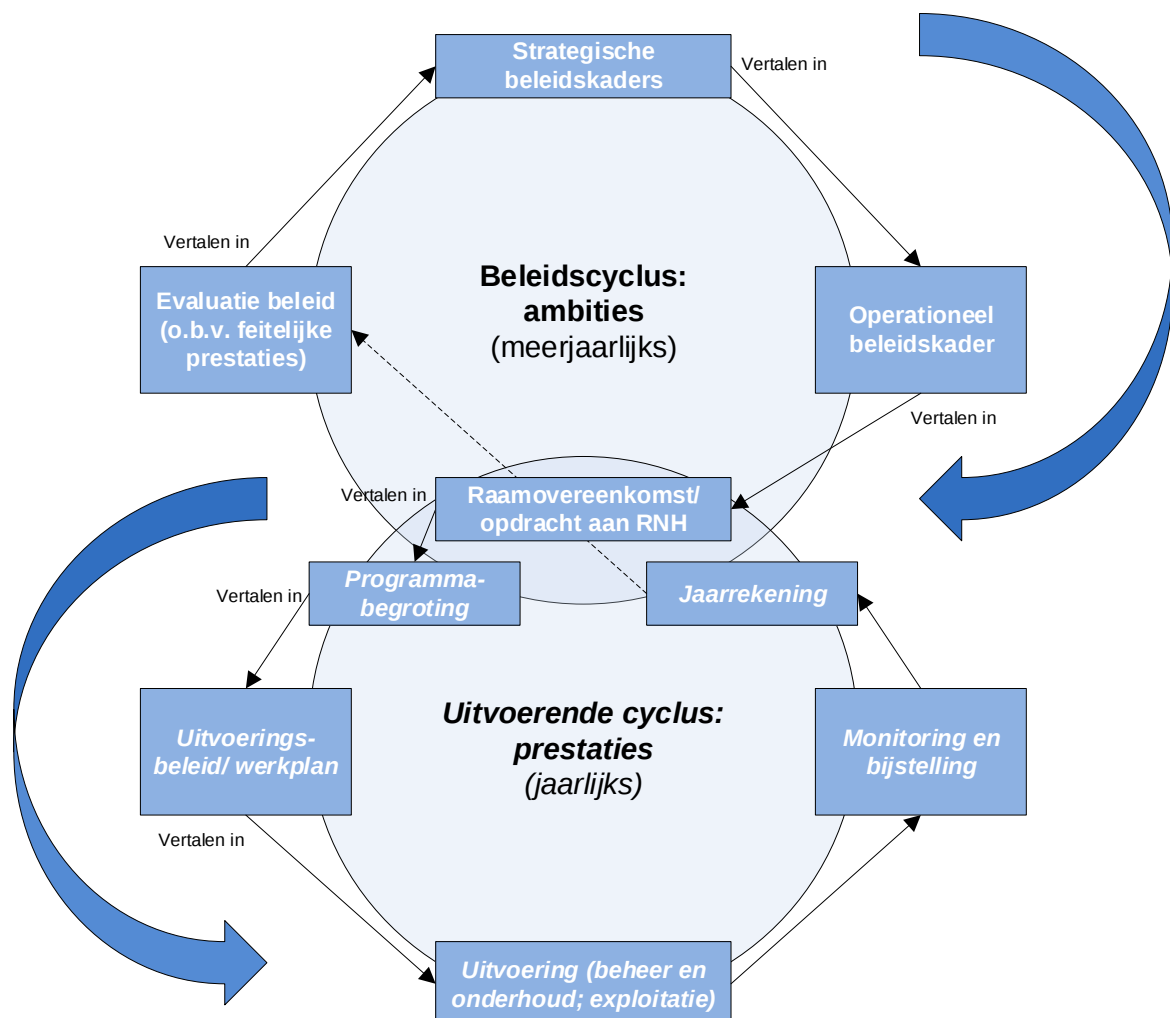
2. Definities beleid en uitvoering

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat in onze visie onder beleid moet worden verstaan en wat onder uitvoering.

De nu volgende figuur laat het model -op hoofdlijnen- zien wat wij hiervoor willen hanteren. De bijlage bevat een uitwerkte versie van het model. Het model bestaat uit twee cycli:

- De *beleids*cyclus geeft inzicht in de ambities (doelstellingen/ prioriteiten) en belangenafweging (inclusief de wijze van financiering) van elke gemeente en van de provincie. De beleidscyclus is belegd bij de (besturen/ GS en raden/ PS van de) deelnemende gemeenten, respectievelijk de provincie.
- In de *uitvoer*ende *cyclus* worden de feitelijke prestaties gerealiseerd. De mate waarin prestaties worden gerealiseerd is weer input voor (de evaluatie van de) beleidscyclus. De uitvoerende *cyclus* is belegd bij RNH.

De twee cycli grijpen in elkaar, omdat de een niet zonder de ander kan. De twee ringen in de figuur overlappen daarom met opzet. Vanwege de twee verbonden cycli (gepresenteerd als ringen in het model) wordt dit model ook wel de 'big-8' genoemd.



Figuur 1. Big-8 model

Wat in de beleidscyclus wordt uitgevoerd is 100% beleid, terwijl de uitvoerende cyclus de beheerstaken bevat. Hierbij is van belang het volgende op te merken:

- Bij beleidsontwikkeling (met name bij het operationeel beleidskader) is het cruciaal om advies vanuit de uitvoering te betrekken. Indien dit niet of in te beperkte mate wordt gedaan, bestaat het risico dat er beleid wordt ontwikkeld wat niet getoetst is in de praktijk. (Beleids-)advies vanuit de uitvoering kan alleen toegevoegde waarde hebben als dit gestoeld is op ervaring met de uitvoeringspraktijk.
- Ook in de uitvoerende cyclus, wordt beleid ontwikkeld, namelijk uitvoeringsbeleid. De opdracht aan RNH wordt vertaald in een programmabegroting. De programmabegroting wordt weer vertaald in uitvoeringsbeleid en een werkplan. Om een voorbeeld te geven: in het operationeel beleidskader worden kaders vastgesteld rondom hondenbeleid. In het uitvoeringsbeleid en werkplan wordt uitgewerkt hoe toezicht en handhaving plaatsvindt rondom honden.

3. De RNH organisatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de RNH organisatie vanuit de activiteiten en de mensen die deze activiteiten uitvoeren. Het doel hiervan is feitelijk inzicht te geven in de verschillende organisatieonderdelen en de activiteiten die per organisatieonderdeel worden uitgevoerd. Op basis hiervan komen we in het volgende hoofdstuk tot een beoordeling wat onder beleid valt in de RNH organisatie

We gaan achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- De doelstelling en opdracht aan de RNH organisatie.
- De raamovereenkomsten van RNH (uit 2013).
- De programmabegroting 2020.
- De organisatie-inrichting van RNH.

We baseren ons bij deze analyse op de huidige situatie van RNH. Het gaat dan onder meer om de huidige raamovereenkomsten en de huidige organisatiestructuur.

3.2 Doelstelling en opdracht aan organisatie RNH

In deze paragraaf gaan we in op waarom de organisatie RNH opgericht is en met welke opdracht. Het volgende citaat komt uit de raamovereenkomst van 2013 geeft inzicht in het doel van een *recreatieschap*.

Het recreatieschap stelt zich ten doel om binnen haar werkgebied zorg te dragen voor een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie, het bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu en het tot stand brengen van een landschap dat op deze doelen is afgestemd.

RNH is de uitvoeringsorganisatie van een aantal recreatieschappen en voert eveneens opdrachten voor derden uit. Het betreft de volgende recreatieschappen:

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

De juridische grondslag van elk recreatieschap is een openbaar lichaam, met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur.

Deze opdrachten voor derden zijn bijvoorbeeld voor:

- Provincie Noord-Holland (beheer en promotie Noord-Holland pad; uitvoering van de boerenlandpadregeling NH);
- Recreatieschap West-Friesland (projectleiding realisatie regionaal wandelnetwerk);
- Regio Gooi en Vecht (idem);
- Gemeente Den Helder, Schagen (beheer van regionale routenetwerken).

Daarnaast voert RNH op dit moment visietrajecten uit in opdracht van de recreatieschappen. Hiervoor worden door RNH externe projectleiders ingehuurd. De separate PDF bijlage bij deze rapportage bevat een voorbeeld van de opdracht voor een dergelijke visietraject.

RNH heeft meer dan 25 opdrachtgevers, met daarnaast relatief veel kleine opdrachtgevers. De vijf grote opdrachtgevers zijn de schappen, die voor circa 95% omzet zorgen. De aansturing van de opdrachten voor derden vindt plaats vanuit de 86,47 fte.

Het volgende citaat uit de raamovereenkomst geeft inzicht in de achtergrond van *RNH*.

- Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland en de algemeen besturen van vijf recreatieschappen al geruime tijd een proces voeren gericht op besturen op hoofdlijnen en verdere verzakelijking tussen de besturen van de recreatieschappen en de uitvoeringsorganisatie.
- Het college van Gedeputeerde Staten en de algemeen besturen van vijf recreatieschappen vanuit het hierboven beschreven perspectief het initiatief hebben genomen tot oprichting van Recreatie Noord-Holland NV met de intentie het beheer en exploitatie van die recreatieschappen door RNH te laten uitvoeren en het onderhoud van de gebieden zoveel mogelijk aan te laten besteden;
- RNH op 14 mei 2004 is opgericht zijnde een vennootschap waarvan de aandelen voor 100% in het bezit zijn van de provincie Noord-Holland;
- RNH als missie heeft te staan voor een concrete invulling van het ontwikkelen en beheren van een aantrekkelijke groene omgeving voor veel verschillende mensen in alle jaargetijden. Zij zorgt in opdracht van de recreatieschappen en andere overheden voor goed toegankelijke groen- en recreatiegebieden en voorzieningen, die met zorg voor natuur en landschap worden beheerd.
- In de door het algemeen bestuur van opdrachtgever vastgestelde "Organisatieverordening 2004" RNH is aangewezen als uitvoeringsorganisatie;
- Op grond van artikel 2.24 Aanbestedingswet de contractrelatie recreatieschap - RNH uitgezonderd is van de (Europese) aanbestedingsregels;
- RNH sinds haar oprichting in 2004 met de van de provincie Noord-Holland overgenomen medewerkers het beheer van het recreatieschap uitvoert en dat feitelijk al ruim 25 jaar doet (vanaf omstreeks 1980 door de Provinciale Planologische Dienst, vanaf 1991 de Groenontwikkelings- en Beheerdienst en vanaf 1998 de onderafdeling Groenbeheer);

3.2.1 Raamovereenkomsten

De opdracht aan RNH is vastgelegd in raamovereenkomsten. Per schap is een eigen raamovereenkomst opgesteld; deze zijn inhoudelijk gelijk aan elkaar. De raamovereenkomsten zijn opgesteld in de periode 2007/2008 en in 2009 ingegaan. In 2013 ging de tweede periode van vier jaar in. Daarna zijn ze met twee jaar verlengd. Op dit moment is er sprake van een verlenging van één jaar (als gevolg van de besluitvorming over de herziening van de governance). De afspraak is dat het nieuwe raamcontract ingaat per januari 2021.

De raamovereenkomsten vormen de start van de uitvoerende cyclus en geven inzicht in de huidige opdracht (en daarmee takenpakket) van RNH. Het volgende tekstvak bevat een aantal citaten uit de raamovereenkomst(en) uit 2013. Deze citaten geven inzicht in de opdracht aan RNH.

Artikel 1. Uit te voeren werkzaamheden (GAB 2013)

1. RNH voert voor opdrachtgever alle werkzaamheden uit c.q. laat alle werkzaamheden uitvoeren verband houdend met het beheer, onderhoud, toezicht (waaronder begrepen het toezicht door buitengewoon opsporingsambtenaren) en exploitatie alsmede met de planontwikkeling, de beleidsvoorbereiding/ bestuursondersteuning en het financieel beheer, waaronder het opstellen van de begroting en de jaarrekening.
2. De werkzaamheden worden alleen uitgevoerd indien en voor zover daar een vastgestelde begroting van opdrachtgever of een specifiek besluit van het algemeen of dagelijks bestuur van opdrachtgever of een door beide partijen ondertekende aanvullende overeenkomst aan ten grondslag ligt.
3. De op te dragen werkzaamheden worden door opdrachtgever exclusief ondergebracht bij RNH.

Artikel 3. Financieel kader voor de uit te voeren werkzaamheden

1. De jaarlijkse programmabegroting vormt in het kader van de uitvoering van deze overeenkomst de basis voor de door RNH uit te brengen offerte.
2. De offerte wordt gedaan onder offertevoorwaarden die geacht worden te zijn overeengekomen als opdrachtgever de door RNH opgestelde programmabegroting en aanbiedingsbrief goedkeurt. De offertevoorwaarden worden in een bijlage aan de aanbiedingsbrief toegevoegd.
3. Bij separaat besluit (zie art 1, lid 2), waarin standaard een financiële paragraaf met een dekkingsvoorstel is opgenomen, kunnen additionele opdrachten aan RNH worden verstrekt.

Artikel 7. Aanbesteding en gunning civieltechnische en cultuurtechnische werken

1. RNH verzorgt namens opdrachtgever de aanbesteding en gunning van bouw- en civieltechnische en cultuurtechnische werken, diensten en leveringen binnen het huidige en toekomstige gebied van het recreatieschap.
2. RNH handelt bij de aanbesteding en gunning voor rekening en risico van opdrachtgever op basis van de door het algemeen bestuur vastgestelde aanbestedingsrichtlijn.
3. Alle overeenkomsten in verband met de aanbesteding en gunning worden op naam van opdrachtgever gesteld.
4. Bij de aanbesteding en gunning neemt opdrachtnemer alle terzake geldende regelgeving in acht welke aan de overheid is opgelegd.
5. RNH is gerechtigd derden in te schakelen bij de uitvoering van een aanbesteding c.q. de begeleiding van een gegund werk, levering of dienst.

3.2.2 Programmabegroting 2020 RNH

De in de raamovereenkomsten vastgelegde opdrachten aan RNH wordt jaarlijks vertaald in een programmabegroting van RNH. RNH kent de volgende programma's (citaat uit de programmabegroting RNH 2020 d.d. 17-12-2019). Feitelijk is er sprake van één programma en zeven deelprogramma's.

Programma 1. Programmasturing en vastgoed

- Het team Programmasturing heeft een grote sensitiviteit voor de politieke en maatschappelijke omgeving. Deze sensitiviteit kan nog meer worden ingezet en benut. Ook is het nodig om de interne opdrachtgeversrol verder in te vullen en te zorgen voor meer planeconomische kennis.
- Het team Vastgoed is betrokken en deskundig op het gebied van erfpachtcontracten die aan het geografisch beheerprogramma worden gekoppeld. Het werkaanbod moet meer gestructureerd worden, onder meer door sluitende afspraken met Staatsbosbeheer. De innovatie en de planeconomische kennis wordt vergroot en de rol in de gebiedsteams wordt beter ingevuld.

Programma 2. Beheer en toezicht

- De afdeling Beheer en Toezicht verzorgt het integrale beheer en de exploitatie van natuurinclusieve recreatiegebieden, zodat deze schoon, veilig en ongeschonden zijn en de gebruiker (zowel exploitant als recreant) tevreden is.
- Medewerkers van de afdeling zijn het eerste aanspreekpunt voor gebruikers. De geüniformeerde medewerkers zijn zichtbaar aanwezig in de gebieden, houden toezicht op het gebruik en handhaven op openbare orde en veiligheid.

Programma 3. Realisatie en communicatie

- Team Realisatie realiseert voorzieningen, exploitaties, grootschalige evenementen, gebiedsontwikkeling en recreatieve routenetwerken.
- Team Communicatie is verantwoordelijk voor advisering inzake communicatie, het opstellen, bewaken en (laten) uitvoeren van diverse communicatieplannen en -middelen, het bewaken van de huisstijl en mediawoordvoering. Bovendien verzorgt het team de promotie van de routenetwerken.

Programma 4. Middelen

- De afdeling Middelen zorgt voor de secundaire processen van RNH.
- Het primaire proces van de afdeling is ervoor te zorgen dat hun klanten de hulpmiddelen en informatie krijgen die ze nodig hebben om hun werk te verrichten. Deze klanten zijn (intern) de programmamanagers en locatiebeheerders, de trekker van het Routebureau, de managers en de directeur (voor RNH). Daarachter bevinden zich de externe klanten, zoals de recreatieschappen (en participanten) en andere opdrachtgevers, maar ook de aandeelhouder en de raad van commissarissen.

Programma 5. Routebureau

Het routebureau houdt zich bezig met in het veld gemarkeerde routenetwerken voor fietsen, wandelen en varen, en met de bij die netwerken behorende (kleine) routevoorzieningen als start- en informatiepanelen, gedragsborden, overstappen, klaphekken, wandelbruggetjes en –pontjes, aanlegsteigers en TOP's (Toeristische Overstap Punten). De activiteiten beslaan het hele planfaspectrum van:

1. idee- en planvorming, (acquisitie en productontwikkeling);
2. voorbereiding en realisatie;
3. beheer en onderhoud, (routevoorzieningen en contracten met agrariërs en wegbeheerders);
4. voorlichting en promotie;
5. monitoring en marketing.

De bovenstaande omschrijving heeft betrekking op de begroting van RNH NV. Daarnaast is van belang de begroting voor de recreatieschappen te onderscheiden. De begroting 2020 voor de schappen omvat een aantal programma's, die opgezet zijn conform de BBV systematiek. De begroting van de schappen wordt opgesteld door RNH. Er is dus sprake van een begroting van RNH en een begroting van elk recreatieschap.²

3.3 Aantal fte en organogram RNH

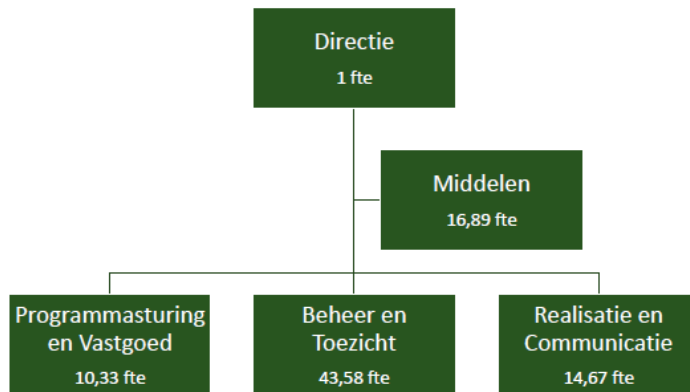
We gaan in de komende paragrafen in op de wijze waarop de programma's zijn vertaald in de organisatie inrichting van RNH. De RNH organisatie heeft in totaal 86,47 fte medewerkers in dienst (inclusief openstaande vacatures). Zoals in de raamovereenkomst te lezen was, is het onderhoud via contracten aanbesteed.

RNH heeft niet meer fte in dienst dan deze 86,46 fte. Op basis van specifieke opdrachten (bijvoorbeeld inzake de eerder genoemde visietrajecten, projecten beheer en onderhoud, realisatieprojecten) vindt additionele inhuur plaats. Naast deze inhuur voor specifieke opdrachten/ projecten vindt er de gebruikelijke inhuur plaats voor ziekte en vervanging.

² Voor het recreatieschap Spaarnwoude worden vier begrotingen gemaakt en één geconsolideerde. In totaal is dus sprake van 11 begrotingen en jaarrekeningen (namelijk 10 van de schappen + 1 van RNH).

De 86,46 fte vanuit de begroting (exclusief de projectmatige inhuur) wordt voor 95% ingezet voor de schappen en ongeveer 5% voor derden.

In 2019 heeft RNH de organisatie gewijzigd, waardoor een plattere organisatie met minder managers is ontstaan. De organisatie is niet gekrompen. De uren zijn ingezet voor de operatie ³. De directeur werkt in het managementteam samen met de vier managers van de teams. De medewerkers zijn verdeeld over de afdelingen die in het volgende organogram zijn genoemd.



Figuur 2. Organogram RNH (april 2020) (uit: begroting 2020 RNH)

3.4 Teams RNH

De organisatie is ingericht langs de vijf eerder genoemde programma's. De namen van de programma's zijn gelijk aan de teams. Het vijfde programma Routebureau wordt uitgevoerd door de medewerkers van drie programma's, namelijk Beheer en Toezicht, Middelen en Realisatie en communicatie.

De volgende tabel geeft inzicht in de teamindeling en formatie.

Tabel 1. Teamindeling en formatie RNH in conform programmabegroting 2020

	Programma- sturing en vastgoed	Beheer en toezicht	Realisatie en communicatie	Middelen
Management team	1	1	1	1
Team programmasturing	5,76			
Team vastgoed	3,56			
Ondersteunend medewerker		1		
Team beheer		24,89		
Team toezicht		16,69		
Team realisatie			9,92	
Team communicatie			3,75	
Team financiën				5
Ondersteunend medewerker				1
Procesmanager concerncontrol Team bedrijfsbureau				9,89
Totaal	10,32	43,58	14,67	16,89

³ N.B. In het Common Eye rapport is uitgegaan van de vorige organisatie indeling.

Daarnaast zijn vier medewerkers met een SW indicatie gedetacheerd vanuit de gemeente Volendam-Edam en WNK. Deze medewerkers zijn alleen bezig met onderhoud/ werkvoorziening. Dit betreft circa 2,75 fte. Deze mensen staan op loonlijst van genoemde twee organisaties.

Verder is sprake bij het team Realisatie van vier expertteams, namelijk:

1. Locatie en gebiedsontwikkeling
2. Route bureau
3. Evenementenontwikkeling
4. Cultuur en civiele techniek

3.5 Functies en aantal fte per functie (per team)

De volgende tabel geeft inzicht in de functies per team en het aantal fte per functie.

Team	Functie	Formatie
Directie	Directeur	1,00
Programmasturing en vastgoed	Manager programmasturing en vastgoed	1,00
	Medewerker programmamanagement	2,89
	Programmamanager	2,89
	Medewerker onroerend goed	2,67
	Ondersteunend medewerker projecten	0,89
Beheer en toezicht	Beheermedewerker	9,56
	Gebiedsmedewerker	3,50
	Locatiebeheerder	6,00
	Manager Beheer	1,00
	Medewerker educatie & recreatie	1,07
	Ondersteunend medewerker	3,60
	Ondersteuner	1,00
	Medewerker Zorgvrij	0,50
	Teamleider Zorg vrij	0,67
	Junior medewerker toezicht/bijzonder onderhoud	2,00
	Medewerker toezicht/bijzonder onderhoud	13,69
	Teamleider Toezicht	1,00
Middelen	Coördinator BOA	1,00
	Facilitair medewerker/receptionist	0,67
	HR adviseur	1,00
	Juridisch adviseur	

Team	Functie	Formatie
	Kwaliteitsmedewerker	1,00
	Medewerker bestuurssecretariaat	1,56
	Medewerker DIV	0,44
	Medewerker I&A	1,00
	Medewerker managementondersteuning	0,83
	Ondersteunend medewerker	0,50
	Senior adviseur bedrijfsvoering	1,00
	Officemanager	0,89
	Assistent controller	2,00
	Controller RNH	0,83
	Medewerker financiële administratie	1,17
	Medewerker financiën B	1,00
	Manager middelen	1,00
	Proces- en concerncontroller	1,00
Realisatie en communicatie	Beheermedewerker projecten	0,78
	Manager Realisatie en Communicatie	1,00
	Medewerker marketing & Acquisitie	1,00
	Medewerker programmamanagement	0,58
	Projectleider A	2,00
	Projectleider B	3,72
	Projectleider C	1,06
	Senior projectleider gebiedsontwikkeling	0,78
	Medewerker communicatie A	1,50
	Medewerker communicatie B	1,53
	Senior Comm. Adviseur	
	Senior concerngerichte communicatieadviseur	0,72
	Eindtotaal	86,47

4. Waar zit beleid binnen de RNH organisatie?

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we inzicht gegeven in de huidige opdracht aan RNH, de taken van RNH en de opbouw van de RNH organisatie. In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag: waar zit ‘beleid’ binnen het RNH takenpakket c.q. de RNH organisatie? Deze kernvraag beantwoorden we vanuit twee verschillende invalshoeken (perspectieven), namelijk:

- de big-8 beleidscyclus en de uitvoerende cyclus;
- het Common Eye rapport;

In het vervolg werken we beide perspectieven nader uit. Vervolgens komen we tot een synthese van beide perspectieven.

4.2 Perspectief big-8

Aan de hand van de big-8 hebben we geanalyseerd bij welke functies het denkbaar is dat er beleidstaken in voorkomen. Mogelijke functies zijn dan:

- team programmasturing en vastgoed: programma manager en medewerker programmanagement;
- team realisatie: projectleiders A/B (HBO niveau) en projectleider C (WO niveau).

Bijlage 2 bevat de functiebeschrijvingen van deze functies.

Uit de analyse van de functiebeschrijvingen komt het volgende naar voren. Bij twee functies (programma manager en programma adviseur) komt het woord “beleid” in verschillende contexten voor. Het gaat hierbij om:

1. Kennisaspecten met betrekking tot bijvoorbeeld wet – en regelgeving en/of bestaand beleid van participanten.
2. Taken die betrekking hebben op de programmering van de uitvoering zoals het maken van scenario keuzes voor besturen teneinde financiële consequenties te kunnen inschatten en het analyseren van uitvoeringskansen van vastgesteld beleid.
3. Taken die het mogelijk maken om de uitvoering te evalueren in relatie tot de doelstellingen van beleid.

Ten aanzien van de projectleiders A/B/C was het van belang inzicht te krijgen in het type projecten wat zij uitvoeren. Voorbeelden van projecten zijn:

- Uitbreiding Recreatiegebieden o.a. Geestmerambacht, De Buitenlanden, De Omzoom; grondaankopen en verkopen en integraal laten inrichten met wegen, paden, parkeerterreinen, waterlopen, stranden, speeltoestellen en nieuwe private ondernemingen.
- Natuurontwikkelingsprojecten zoals inrichting van natuurvriendelijke oevers, vogelnestgelegenheden als oeverwalwanden, bloemrijke weides, akkers en bermen.
- Uitgifte van terreinen en gebouwen aan private exploitanten (bedrijven, stichtingen, verenigingen en natuurlijke personen), tot stand brengen van (onder)erfpachtovereenkomsten en huurovereenkomsten in de sfeer van verblijfsrecreatie, sport en spel (o.a. klimmen, varen, vissen, skaten, hondentraining, modelvoertuigen, fietsen en mountainbiken, golf, handboogschieten, paintball, lasergame, obstacle run, bootcamp), cultuur (beeldende kunst/muziek/theater), horeca, agrarische bedrijfsvoering, handvaardigheid/nijverheid (knutselen/sleutelen) en contemplatie (o.a. yoga, meditatie).
- Tijdelijke Gebruiks Overeenkomsten met organisatoren van muziek, sport en culturele evenementen.

- Uitvoering van nieuwbouw, groot onderhoud en vervanging van recreatieve infrastructuur als fietspaden, wegen, wandelpaden, bruggen, pontveerverbindingen, parkeerterreinen, nutsinfrastructuur (Elektriciteit, riolering, waterleiding, databekabeling).
- Herontwikkeling, groot onderhoud en restauratie van cultureel erfgoed als molens en gebouwen in de Stelling van Amsterdam.
- Routenetwerken (routebewegwijzering en kleine routevoorzieningen als overstapjes, klaphekken, gedrags- en informatieborden en TOP zuilen) voor fietsen, wandelen, varen (recreatietoervaart, sloepennetwerken, kanoroutes- en netwerken).

In termen van de big-8 classificeren wij dit als projecten behorend bij de uitvoerende cyclus.

Tot slot merken wij op dat er externe projectleiders zijn aangesteld voor het opstellen van de visietrajecten rondom een recreatiegebied. Deze visietrajecten classificeren wij als onderdeel van de beleidscyclus (namelijk opstellen van het operationeel beleidskader).

4.3 Perspectief Common Eye rapport

In het Common Eye rapport wordt niet de term 'beleid' gebruikt, maar de term 'bestuursadvisering'. Zie ook de citaten uit hoofdstuk 1.

De kern van het probleem rondom het door RNH uitgevoerde bestuursadvisering staat als volgt in het Common Eye rapport omschreven.

Het feit dat RNH zowel beheer als bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen leidt tot rolonduidelijkheid ("Wie is hier nu opdrachtgever") en vragen met betrekking tot de efficiëntie van RNH ("Het zijn geen bestuursadviseurs") Dit is onwenselijk.

Common Eye hanteert de volgende (brede) definitie van de term bestuursadvisering.

We beschouwen bestuursadvisering als alle werkzaamheden *op het gebied van advisering aan schapsbestuurders, ondersteuning van de schapsvergaderingen en aanverwante overleggen, projecten op het gebied van inrichting en (gebieds)ontwikkeling* en werkzaamheden in het kader van financiën, planning en control. Betrokkenen bij RNH en bestuurders in de schappen hebben aangegeven dat hun rol op het gebied van bestuurlijke advisering en ondersteuning groot is.

Als we deze definitie vertalen naar de RNH organisatie, dan komt het neer op de volgende functies en formatie:

- De eerstgenoemde (cursief gemaakte) activiteiten in de definitie worden primair uitgevoerd door de programmamanagers en medewerkers programmamanagement. Dit is -naar opgave van RNH- meer dan 80% van hun tijdsbesteding.
- Daarnaast stelt het bestuurssecretariaat (in totaal 1,6 fte) de documenten beschikbaar via iBabs. Er Verder worden er door een extern secretariaatsbureau (alleen) verslagen gemaakt van de Algemeen Bestuursvergaderingen. Het bestuurssecretariaat maakt daarnaast afspraken voor de programmamanagers en verzorgt de agenda's en actielijsten voor de (interne) gebiedsteams.
- Tot slot gaat het bij de activiteiten inzake financiën, planning en control om opmaak van de jaarstukken en begroting van het recreatieschap. Dit betreft drie medewerkers in de eerste drie maanden van het jaar. Deze zijn daar -in die periode- 70% van de tijd mee bezig. Daarnaast is sprake van begrotingswijzigingen, maar dat is een minimale tijdsinvestering. Afgerond komt dit uit op in totaal 1 fte.

4.4 Vergelijking van de twee perspectieven

De taken rondom bestuursadvisering en het bestuurssecretariaat -zoals het voorbereiden van de agenda van het AB, beoordeling van de besluitrijpheid van voorstellen en de verslaglegging over de gemaakte besluiten/afspraken- zien wij als taken die betrekking hebben op het onderste deel van de beleidscyclus⁴. Immers:

- Het AB is het besluitvormend orgaan inzake de opdrachten die aan RNH als uitvoerende organisatie worden verstrekt.
- Het DB bereidt de besluitvorming binnen het AB voor.
- Het AC (Ambtelijke Commissie) is weer voorbereidend op het DB.

De ondersteuning van AC, DB en AB vindt vanuit RNH plaats. Dit kan gezien worden als de taken (rollen/functies) van bestuurssecretaris en bestuurssecretariaat.

De taak (rol) van bestuurssecretaris van een recreatiegebied is in de huidige situatie primair ondergebracht bij de programmamanager⁵. Deze heeft daarmee een dubbelfunctie:

- manager van het recreatiegebied waarvoor deze verantwoordelijkheid draagt;
- bestuurssecretaris.

In de functie van programmamanager raakt de top van de uitvoerende cyclus (manager van het recreatiegebied) de onderkant van de beleidscyclus (bestuurssecretaris). De twee cycli komen dus bij elkaar samen in deze functie. Een knip tussen beleid en uitvoering heeft daarmee tot gevolg dat in de functie van de programmamanager geknipt zou moeten worden. De programmamanager wordt ondersteund door de medewerker programmamanagement (programma adviseur), dus zou er ook een knip in deze functie moeten plaats vinden.

In de volgende paragraaf komen wij tot een indicatie hoeveel tijd programmamanager en medewerkers programmamanagement -bij benadering- besteden aan specifiek de rol als bestuurssecretaris. Daarnaast zou bij een knip ook de functie van het bestuurssecretariaat elders belegd moeten worden.

4.5 Becijfering knip programmamanagement en bestuurssecretariaat

De hoeveel tijd die een programmamanager aan de rol van manager van het recreatiegebied versus de rol van bestuurssecretaris besteedt is slechts indicatief aan te geven. Dit kan ook in de tijd en per recreatiegebied verschillend zijn. Er zijn bijvoorbeeld recreatiegebieden waarbij de programmamanager elke twee weken een gesprek heeft met de voorzitter van het DB. De vraag is dan in welke rol de programmamanager daar zit: als manager van het gebied (om over de ontwikkelingen in de uitvoerende cyclus te praten) of als bestuurssecretaris (om bijvoorbeeld de komende vergadering van het DB of AB voor te bespreken). Of wellicht vindt in één gesprek een afwisseling van beide rollen plaats.

Bij benadering kan de volgende inschatting gemaakt worden van de hoeveelheid tijd die aan de bestuursvergaderingen wordt besteed. Achtereenvolgens moeten dan de volgende vragen beantwoord worden:

- Om hoeveel fte gaat het in totaal? Er zijn nu 2,89 fte programmanagers en 2,89 fte medewerker programmamanagement.
- Welke activiteiten voeren programmamanagers en medewerkers programmamanagement uit ten behoeve van bestuursvergaderingen?
- Hoeveel uren zijn zij bezig met deze activiteiten?

⁴ De taken inzake projecten op het gebied van inrichting en (gebieds)ontwikkeling en werkzaamheden in het kader van financiën, planning en control zien wij als onderdeel van de uitvoerende cyclus.

⁵ Dit overigens in nauwe samenwerking met andere functionarissen binnen RNH, zoals de directeur van RNH, de medewerkers programmamanagement en de manager programmasturing en vastgoed.

In het vervolg van deze paragraaf gaan wij deze vragen -indicatief- beantwoorden.

Aantal vergaderingen

In de hiernavolgende tabel zijn de vergaderingen voor de schappen weergegeven. In totaal was er in 2019 101 uur directe vergadertijd, voor 57 vergaderingen.

Tabel 2. Overzicht aantallen vergaderingen en duur (2019)

	AC		DB		AB (o)		AB (b)		VZ		Totaal	
	#	Uren	#	Uren	#	Uren	#	Uren	#	Uren	#	Uren
Recreatieschap												
Geestmerambacht	2	4,0	3	4,5	2	4,0					7	12,5
Groengebied Amstelland	3	7,5	3	4,5	3	6,0	1	0,2			10	18,2
RAUM	2	4,0	2	3,5	3	6,0	1	0,5			8	14,0
Spaarnwoude	6	15,0	4	6,0	4	8,0	4	2,3			18	31,3
Twiske-Waterland	3	5,5	4	6,0	4	8,0	2	4,0			13	23,5
Breed									1	1,5	1	1,5
Totaal	16	36,0	16	24,5	16	32,0	8	7,0	1	1,5	57	101,0

Legenda: Ambtelijke commissie (AC); Dagelijks bestuur (DB); Algemeen bestuur (AB) (o:open; b: besloten); Voorzittersoverleg (VZ)

Toelichting aantal vergaderingen

Gemiddeld vinden de vergaderingen twee keer per jaar plaats. In enkele schappen gebeurt dit meerdere keren per jaar. Het DB wordt voorafgegaan door een bijeenkomst van de AC. Na het DB volgt binnen enkele weken het AB, met enkele keren (aansluitend) een besloten AB (b). Het DB bepaalt de agenda van het AB. In 2019 heeft één keer een breed voorzittersoverleg plaatsgevonden.

De programmamanager RNH zit altijd de ambtelijke commissie (AC) voor. De overige vergaderingen worden voorgezeten door hetzij de provincie Noord-Holland, hetzij de gemeente. Bij afwezigheid is er een vervangend voorzitter (bij afwezigheid van de provincie veelal vanuit de gemeente).

Indicatie benodigde tijd programmamanager (in de rol van bestuurssecretaris)

De programmamanagers zijn altijd betrokken bij de bijeenkomsten en worden daarbij ondersteund door de medewerkers programmamanagement en andere functionarissen vanuit RNH. Zij zijn aanwezig en bereiden in overleg met de commissies en voorzitters de bijeenkomsten voor.

De tijd die zij besteden aan de bestuursvergaderingen verdelen wij onder in vergadertijd en voorbereidings/nazorgtijd. De vergadertijd kan exact berekend worden. Voor de de voorbereidings- en nazorgtijd voor een vergadering is echter geen exacte calculatie te maken. Om de gedachten te bepalen hebben wij de aanname gedaan dat iedere vergadering ongeveer 2 tot 5 dagen voorbereidingstijd en nazorg vraagt van de programmamanager en andere relevante functionarissen, zoals de medewerker programmamanagement⁶. Dat betekent dat dit een formatie omvang betreft van 0,72 tot 1,69 fte. De nu volgende tabel laat de berekening zien.

⁶ Daarnaast is -zoals hiervoor aangegeven- sprake van de inzet van het bestuurssecretariaat, dat bijvoorbeeld zorgt voor het gereedzetten van de stukken.

Activiteit	#	Uren	Totaal uren (O.b.v. 2 dagen Vorbereiding)	Totaal uren (O.b.v. 5 dagen Vorbereiding)
Vergadertijd	57 vergaderingen	1,8 gemiddeld	101	101
Vorbereidingstijd	57 vergaderingen	16 - 32*	<u>912</u>	<u>2280</u>
			1013	2381
<i>In formatie RNH</i>			0,72	1,69

Toelichting

De bepalende factor is dus de voorbereidingstijd per vergadering; deze is in de calculatie geschat op 2 tot 5 dagen per vergadering. Belangrijke notie is dat RNH als uitvoeringsorganisatie en opdrachtnemer van de schappen voor deze vergaderingen zich ten allen tijde zal moeten verantwoorden en dat een deel van deze voorbereidingstijd de normale planning en control-cyclus betreft.

Logischerwijs is dit deels de formatie van de programmamanager die een deel van de tijd bezig is met de vergaderingen (in de rol van bestuurssecretaris) en het andere deel van de tijd met de interne aansturing van het programma. Daarnaast betreft dit inzet van andere medewerkers van RNH die de programmamanager nodig acht voor inhoudelijke ondersteuning, zoals de medewerker programmamanagement.

Conclusie is dat de omvang van de formatie (sec bekeken vanuit de inzet voor de bijeenkomsten) becijferd kan worden op 0,72 tot 1,69 fte. Deze inzet wordt deels geleverd door de programmamanagers en deels vanuit andere RNH medewerkers.

Bestuurssecretariaat

Naast de inzet van de programmamanagers is er ook inzet van een bestuurssecretariaat nodig voor het gereedzetten van de stukken en de verslaglegging. De omvang hiervan in de huidige situatie kan als volgt becijferd worden:

- Het bestuurssecretariaat van RNH verstuurt de uitnodigingen en bijlagen voor het AC, DB en AB en zet deze gereed via iBabs. Vanuit RNH wordt dit ingeschat op 0,8 fte (van de in totaal 1,6 fte voor het bestuurssecretariaat).
- Voor het AB regelt RNH de verslaglegging⁷. Daarvoor wordt altijd gebruik gemaakt van diensten derden (externe inhuur). Deze inhuur betreft dan de vergadertijd plus de uitwerking ervan. Hiervoor wordt een factor van 2 tot 2,5 keer over de totale vergadertijd aangehouden. Gemiddeld genomen voor 16 AB vergaderingen (besloten en open in 2019) was de vergadertijd 2,4 uur. Dat betekent een totale tijdsbesteding van 78 tot 97 uur, zijnde 0,06 tot 0,07 fte.

Aanwezigheid/ afwezigheid

Voor de volledigheid hebben wij eveneens de aanwezigheid en afwezigheid bij alle vergaderingen onderzocht. Dit is eveneens een indicatie voor de benodigde inzet vanuit RNH. Naast de programmamanagers zijn veelal de directie van RNH aanwezig en verschillende medewerkers van RNH (om toelichting te geven bij de verschillende agendapunten).

⁷ Voor de vergaderingen AC en DB wordt geen verslag, maar een actielijst gemaakt. Deze actielijst wordt opgemaakt door (de medewerker) programmamanagement.

De tabel van de aanwezigheid en afwezigheid, waarin ook het voorzitterschap is uitgezocht, is in dit rapport opgenomen als bijlage 3.

Totale inzet

In totaal is dan de inzet vanuit RNH 1,57 tot 2,56 fte, onderverdeeld in:

- Functie bestuurssecretaris 0,72 tot 1,69 fte.
- Bestuurssecretariaat 0,8 fte.
- Verslaglegging vergaderingen algemeen bestuur 0,06 tot 0,07 fte.

De bijbehorende kosten hebben we -rekening houdend met verschillende gemiddelde personeelslasten per functie- ingeschat op € 105.000 tot €185.000. We merken hierbij op dat dit alleen directe personeelskosten betreft, dus zonder overhead gerelateerde kosten (zoals management en huisvesting).

4.6 Tot slot

Buiten de scope van deze opdracht valt het geven van een advies waar de taken/ rollen van bestuurssecretaris en bestuurssecretariaat het beste ondergebracht zouden kunnen worden. Er zijn hierbij verschillende varianten denkbaar, bijvoorbeeld bij de provincie, bij één van de in (een recreatieschap deelnemende) gemeenten of in een separate organisatie. Wij adviseren dat de governance opdracht -die volgt op deze opdracht- inzicht gaat bieden in wat hierin verstandige stappen zijn om te zetten.

Tevens adviseren wij dat in de governance opdracht (of een eventuele andere vervolgopdracht) wordt uitgezocht wat de randvoorwaarden en de te mitigeren risico's zijn om de constructie met een aparte bestuurssecretaris en een programmamanager te laten werken. Op voorhand noemen wij er drie⁸.

In de eerste plaats zal er -zoals hiervoor reeds impliciet geschetst-naar onze verwachting (deels) sprake zijn van dubbel werk van de programmamanager en de bestuurssecretaris. We noemen als voorbeelden:

- Zowel de programmanager als de bestuurssecretaris zullen -elk vanuit een verschillende rol en perspectief- op de hoogte moeten zijn van de specifieke kenmerken en ontwikkelingen van het recreatiegebied.
- De programmanager (en relevante RNH collega's) zullen naar verwachting regelmatig aanwezig moeten zijn bij AB, DB en AC overleggen, bijvoorbeeld om toe te lichten hoe het door het AB vastgestelde beleidskader voor een recreatiegebied is vertaald naar uitvoeringsbeleid en een werkplan.
- Zowel de programmamanager als de bestuurssecretaris zullen-elk vanuit een verschillende rol en perspectief-naar verwachting contact onderhouden met de voorzitter van het DB.

De hiervoor becijferde formatie die zich bezig houdt met bestuursadvisering (als onderdeel van het takenpakket van programmamanager en medewerkers programmamanagement) zal dus niet geheel weggehaald kunnen worden bij RNH. Om hier concreet zicht op te krijgen is een belangrijke vraag: hoe wordt de onderlinge rolverdeling georganiseerd tussen de bestuurssecretaris en de programmamanager, maar ook tussen de bestuurssecretaris en andere functionarissen bij RNH (zoals de directeur van RNH en de medewerkers programmamanagement) Het gaat dan specifiek om de rolverdeling bij de vergaderingen van AB en DB en bij het AC overleg. Naarmate de programma manager meer deze bijeenkomsten aanwezig zal zijn en (door de bestuurssecretaris) betrokken wordt bij de voorbereiding van deze bijeenkomsten, wordt er navenant minder reductie in formatie bij RNH gerealiseerd.

Het is dus van belang scherp te krijgen -wellicht als onderdeel van de governance opdracht- wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zowel de bestuurssecretaris als de programmamanager (en overige

⁸ Wellicht zijn er meer randvoorwaarden denkbaar dan in deze paragraaf geschetst. Dat zou dan meegenomen moeten worden in (bijvoorbeeld) de governance opdracht.

relevante functionarissen van RNH) zullen worden. Dan kan vervolgens bepaald worden hoeveel fte bij RNH gereduceerd zou kunnen worden. Vervolgens is van belang dat rolzuiverheid nodig is bij de feitelijke invulling van de verschillende rollen.

Een tweede randvoorwaarde om deze constructie te laten slagen is dat de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus goed met elkaar verbonden blijven. In de huidige situatie speelt de programmamanager hierin een belangrijke rol. Bij een constructie met een aparte bestuurssecretaris bestaat het risico dat de samenwerking met de programmamanager onvoldoende tot stand komt, omdat er (teveel) afstand bestaat tussen beide personen. Dit kan er toe leiden dat de cirkels van de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus los van elkaar komen te staan, in plaats van deels overlappend. Dat kan dan bijvoorbeeld weer tot gevolg hebben dat het AB besluiten neemt c.q. opdrachten aan RNH geeft die in de praktijk lastig uitvoerbaar zijn. Maar ook bestaat het risico dat de ontwikkelingen in het recreatiegebied onvoldoende in lijn zijn met de door het AB genomen besluiten c.q. de gegeven opdrachten. Ons advies is om -in het vervolg op deze opdracht- de vraag te beantwoorden hoe dit risico gemitigeerd kan worden.

Een derde randvoorwaarde is dat de bestuurssecretaris zich voldoende dienstbaar opstelt richting de verschillende gremia, en zich niet als een (te) machtige en lastig controleerbare 'spin in het web' figuur in het besluitvormingsproces gaat ontwikkelen. Ook dit zien wij als een vraagstuk wat in het vervolg, bijvoorbeeld in de governance opdracht, geadresseerd zou moeten worden.

Bijlage 1. Beleidscyclus versus uitvoerende cyclus

Inleiding

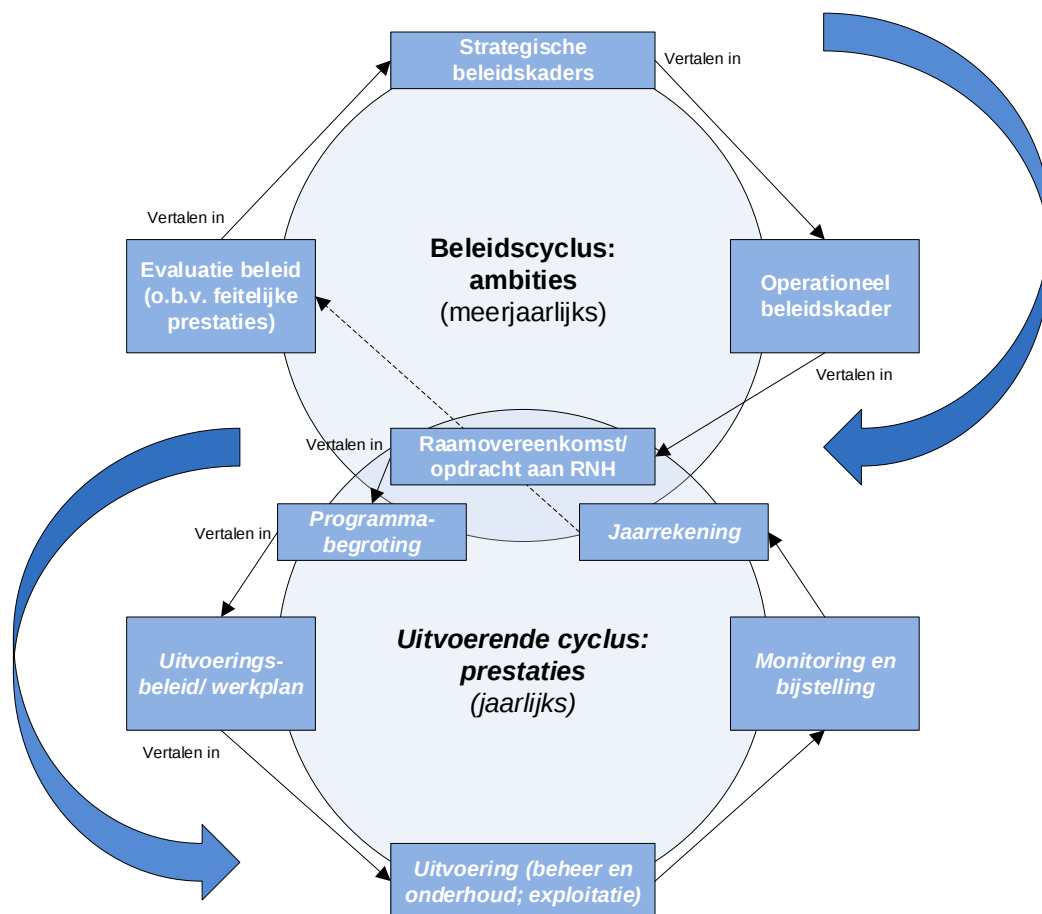
Berenschot voert een opdracht uit met als doel te inventariseren waar -in het huidige takenpakket van RNH- de 'knip' ligt tussen beleidstaken en uitvoerende taken. Om deze opdracht goed te kunnen uitvoeren is het van belang om een goede definitie te hebben van wat wordt verstaan onder "beleid" en wat onder "uitvoering". Deze memo bevat daarom een model wat twee cycli met elkaar verbindt: de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus. Dit model geeft tevens inzicht in de verwevenheid van deze twee cycli.

Het big-8 model met de (verbonden) beleidscyclus en de uitvoerende cyclus

De nu volgende figuur laat het model -op hoofdlijnen- zien. Het model bestaat uit twee cycli:

- De *beleidscyclus* geeft inzicht in de ambities (doelstellingen/ prioriteiten) en belangenafweging (inclusief de wijze van financiering) van elke gemeente en van de provincie. De beleidscyclus is belegd bij de (besturen/ GS en raden/ PS van de) deelnemende gemeenten, respectievelijk de provincie.
- In de *uitvoerende cyclus* worden de feitelijke prestaties gerealiseerd. De mate waarin prestaties worden gerealiseerd is weer input voor (de evaluatie van de) beleidscyclus. De uitvoerende cyclus is belegd bij RNH.

De twee cycli grijpen in elkaar, omdat de een niet zonder de ander kan. De twee ringen in de figuur overlappen daarom met opzet. Vanwege de twee verbonden cycli (gepresenteerd als ringen in het model) wordt dit model ook wel de 'big-8' genoemd.



Voordat we -in het vervolg van deze memo- de verschillende onderdelen van de twee cycli nader toelichten willen we eerst enkele opmerkingen van algemene aard maken:

- Dit model beschrijft hoe de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus *idealiter* ingericht zouden moeten zijn én op elkaar zouden moeten ingrijpen. De feitelijke situatie bij gemeenten en de provincie kan hier (deels) van afwijken. Daarbij is de praktijk vaak complexer en weerbarstiger dan weergegeven kan worden in een (per definitie) vereenvoudigd model van de werkelijkheid ⁹.
- De beleidscyclus omvat meer dan alleen het beleidsterrein van recreatie. Het gaat ook om aanpalende beleidsterreinen zoals natuur, economie, landschapsontwikkeling en dergelijke. De uitvoering van de beleidscyclus is daarmee breder dan alleen het beleidsterrein recreatie wat bij RNH is belegd. De uitvoering van de aanpalende beleidsterreinen kan belegd zijn bij de gemeentelijke of de provinciale ambtelijke organisatie of bij andere samenwerkingsorganisaties.
- Elke bij een recreatiegebied betrokken gemeente en de provincie kent een eigen cyclus. RNH heeft daarom te maken met 26 verschillende cycli. Omdat de recreatiegebieden in het werkgebied liggen van meerdere gemeenten en van de provincie, zijn idealiter de beleidscycli van de betrokken organisaties zoveel als mogelijk op elkaar afgestemd. Dit zou er dan toe moeten leiden dat er (bijvoorbeeld) sprake is van één belangenafweging (tussen recreatie, natuur, economie, etc.) per recreatiegebied, maar ook van alle recreatiegebieden waar RNH verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beheer en onderhoud. Het adresseren van dit vraagstuk valt buiten de (directe) scope van deze opdracht.
- Het beleggen van taken bij het recreatieschap heeft als consequentie dat gemeenten en de provincie op afstand van de uitvoering staan. Om de verbinding tussen de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus te borgen is een goede invulling nodig van het *opdrachtgeverschap*, dat wil zeggen de verbindende regie tussen gemeentelijke/provinciale kaders en beleid enerzijds en de bij RNH belegde uitvoering anderzijds. Het opdrachtgeverschap moet borgen dat gemeenten en provincie voldoende zicht en grip houden op de prestaties en kosten van de uitvoering bij RNH (ook zonder directe aansturing van de uitvoering). RNH heeft als *opdrachtnemer* belang bij een goed opdrachtgeverschap: naarmate de verwachtingen over en weer duidelijker zijn, de rollen over en weer worden gerespecteerd en de zakelijke en bestuurlijke relatie voldoende worden gescheiden, kan de opdrachtnemer slagvaardiger werken.

We lichten de verschillende onderdelen van het model nu nader toe.

Beleidscyclus: strategisch beleidskaders

Het gemeentelijk en provinciaal takenpakket komt voort uit Europese richtlijnen, Rijkswetgeving en besluiten en regelingen, en wordt aangevuld met eigen beleidsambities. Zoals hiervoor aangegeven gaat het hierbij niet alleen om recreatie, maar ook om natuur, landbouw, economie, toerisme, landschap, leefbaarheid, energietransitie, klimaat, cultuurhistorie, duurzame gebiedsontwikkeling, etc. In de strategische beleidskaders worden *idealiter ambities* (doelstellingen) geformuleerd ten aanzien van deze beleidsterreinen, waarbij een integrale *afweging van (conflicterende) belangen* plaatsvindt. Deze strategische beleidskaders worden bijvoorbeeld vastgelegd in het coalitieakkoord en de Omgevingsvisie (nieuw instrument onder de Omgevingswet).

Besluitvorming over de strategische beleidskaders vindt in de regel niet elk jaar plaats. Bij de coalitieakkoorden gaat het bijvoorbeeld om een vierjarige cyclus.

⁹ Een voorbeeld is dat -juridisch gezien- het belangrijk is om in de uitvoering onderscheid te maken tussen de recreatieschappen (gemeenschappelijke regeling) die opdrachten verleend aan de RNH organisatie (een NV). Ten behoeve van reductie van complexiteit hebben we in het model dit onderscheid niet expliciet aangebracht.

Beleidscyclus: operationeel beleidskader

De strategische ambities (prioriteiten) en kaders worden vertaald naar een operationeel beleidskader. Afgeleid vanuit de strategische ambities en kaders worden daartoe vragen beantwoord als:

- Welke meerjarenvisie heeft de gemeente of provincie voor een bepaald recreatiegebied (de 'wat' vraag)? Aan de realisatie van welke strategische beleidsdoelstellingen kan de inzet van het recreatiegebied een bijdrage leveren? En op welke wijze? Het gaat hierbij -voor een specifiek gebied- om een integrale belangenafweging tussen bijvoorbeeld recreatie¹⁰, natuur, toerisme, economie en duurzame gebiedsontwikkeling. Naast de belangenafweging is de vraag in welke mate een vernieuwingsimpuls gewenst is voor een recreatiegebied, gezien de trends en ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van recreatie).
- Wat is het gewenste kwaliteitsniveau qua beheer en onderhoud van het gebied? Wat is het gewenste kwaliteitsbeeld van het water, de kunstwerken, de gebouwen, weg- en terreinmeubilair etc. in het gebied?
- Wat is de omvang van het budget wat ter beschikking wordt gesteld om de ambities (prioriteiten) te realiseren? Hoe ziet de financiering eruit? Wat voor ruimte is er bijvoorbeeld om binnen het recreatiegebied eigen opbrengsten uit exploitatie te genereren?
- Op welke wijze wil een gemeente of de provincie de ambities realiseren (de 'hoe' vraag)? Uiteenlopende instrumenten kunnen ingezet worden, zoals subsidies, investeringen, voorlichting en samenwerkingsovereenkomsten met uitvoeringsorganisaties.

Bij de beantwoording van deze vragen door gemeenten en provincie is het van belang de uitvoeringskennis van RNH mee te nemen, zodat geborgd wordt dat de ambities ten aanzien van een recreatiegebied realiseerbaar én betaalbaar zijn¹¹.

Conclusie

Het operationeel beleidskader zou de verbindende schakel moeten zijn tussen beleid en uitvoering en de basis moeten vormen voor de opdracht aan de RNH. Via het operationeel beleidskader houden gemeenten en de provincie de regie over het beleid en de prioriteitstelling voor de taken die door de RNH worden uitgevoerd.

Beleidscyclus: raamovereenkomst/ opdracht aan RNH

De volgende stap in de big-8 cyclus is de vertaling van het operationeel beleidskader voor elk recreatiegebied in een (jaarlijkse) opdracht aan RNH. Deze opdracht moet passen binnen de meerjarige raamovereenkomst die door elke gemeenschappelijke regeling (die verantwoordelijk is voor een bepaald recreatiegebied) met RNH is afgesloten. Aan deze opdracht zijn financiële kaders verbonden.

Daarnaast kan er sprake zijn van aanvullende opdrachten aan RNH, ook van gemeenten die niet betrokken zijn bij een van de recreatiegebieden.

De resultaten van de uitvoering van taken door de RNH moeten bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke en provinciale ambities, binnen de door raden en PS gestelde (beleidsmatige) kaders. De opdracht aan RNH is daarvoor de verbindende schakel. Met het op afstand zetten van uitvoerende taken neemt het belang van een goede opdrachtformulering toe. Het is namelijk:

- de inhoudelijke onderbouwing voor (de uitvoeringskosten van) de opdracht;
- sturings- en controle-instrument voor de opdrachtgever;

¹⁰ Hierbij kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan hondenbeleid, tarievenbeleid (zoals leges voor vergunningen) en evenementenbeleid.

¹¹ Op landelijk niveau wordt bij ontwikkelen van nieuwe wetgeving door het ministerie (jn de beleidscyclus van het Rijk) door de uitvoeringsorganisatie (ZBO of agentschap) een zogenaamde "uitvoeringstoets" uitgevoerd, om te checken in hoeverre het nieuwe beleid in de praktijk uitvoerbaar is.

- benodigd voor de verantwoording van de betrokken besturen aan de raden en PS;
- basis voor de evaluatie van het beleid: wat hebben de prestaties van RNH aantoonbaar bijgedragen aan de realisatie van de gemeentelijke en de provinciale ambities?

Uitvoerende cyclus: programmabegroting/ programmaplan RNH

De opdracht aan RNH wordt vertaald in een (programma)begroting/ programmaplan voor elk van de recreatiegebieden en -daarvan afgeleid- voor RNH als organisatie. Onderdeel hiervan zijn meerjaren investerings- een onderhoudsbegrotingen/plannen.

Daarnaast kan sprake zijn van additionele, specifieke opdrachten.

Uitvoerende cyclus: uitvoeringsbeleid/ werkplan

De volgende stap is de big-8 cyclus is het vertalen van de operationele beleidskaders en de programmabegroting in uitvoeringsbeleid (bijvoorbeeld inzake toezicht/ BOA's) en een jaarlijks werkplan (waaronder het uitgewerkte investerings, onderhouds- en handavingsplan) voor elk recreatiegebied.

Uitvoerende cyclus: uitvoering

De volgende stap is de feitelijke uitvoering. Het gaat dan om beheer & onderhoud en exploitatie. De uitvoering leidt tot *feitelijke prestaties*.

Uitvoerende cyclus: monitoring en bijstelling

De feitelijke prestaties worden gemonitord en vergeleken met de in de opdracht beoogde prestaties. Over deze vergelijking wordt door de opdrachtnemer gerapporteerd aan de opdrachtgever, zodat deze toezicht kan houden op de uitvoering en (eventueel) gedurende een jaar kan bijsturen. Wijzigingen kunnen leiden tot een begrotingswijziging.

Uitvoerende cyclus: jaarrekening

De opdrachtnemer RNH verantwoordt zich in de jaarrekening aan de opdrachtgever(s) over de feitelijke prestaties in relatie tot de gestelde beleids- en financiële kaders.

Beleidscyclus: evaluatie beleid

Op basis van de vergelijking van de feitelijke versus de beoogde prestaties in de uitvoering wordt geëvalueerd in hoeverre het beleid effectief was. Dit vormt de start van een nieuwe ronde van de beleidscyclus.

De 'knip' versus de verbinding van de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus

De kern van de opdracht aan Berenschot is het aanbrengen van een 'knip' tussen beleidstaken die nu bij RNH zijn ondergebracht en de uitvoerende taken. Om deze opdracht goed in te kunnen vullen is het van belang ook zicht te hebben op de wijze waarop de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus met elkaar verbonden zouden moeten zijn. Eerder gaven we aan dat de twee cycli in de figuur met opzet overlappen. De benodigde mate van overlapping is echter afhankelijk van de aard van de taak. We lichten dat toe aan de hand van de metafoor van een estafette versus een ploegentijddrit:

- Bij een *estafetterace* zijn er meerdere lopers, die elk een stuk van de te overbruggen afstand afleggen. Kenmerkend voor een estafetterace is dat de lopers wel even contact hebben op het moment dat het stokje wordt overgedragen, maar elk loopt zijn stuk alleen. Een estafetterace tussen beleid en uitvoering werkt vooral goed wanneer de beleidsdoelstellingen redelijk stabiel zijn en zich relatief eenvoudig laten vertalen in vooraf te definiëren uitvoeringsproducten, waarvan tevens achteraf op eenduidige wijze kan worden vastgesteld of zijn aan de gestelde eisen voldoen.

- Wanneer niet of slechts ten dele aan deze voorwaarden wordt voldaan, is een *ploegentijdrit* een betere samenwerkingsvorm. Bij een ploegentijdrit rijden de deelnemers gezamenlijk van start naar finish, waarbij de koppositie om de beurt door ploeggenoten wordt ingenomen. Gedurende de hele rit hebben de renners intensief contact met elkaar. In deze metafoor rijden in de beleidscyclus de beleidsbepalende gremia op kop; bij de uitvoerende cyclus is dit de uitvoerende organisatie ¹².

Bij het aanbrengen van een 'knip' tussen beleidstaken en uitvoering moet dus tegelijkertijd de verbinding tussen beleid en uitvoering op de juiste wijze geborgd worden. Waar 'de knip' tussen beleid en uitvoering op taak- en zaakniveau komt te liggen is -in een ideaalsituatie- afhankelijk van de aard van de taak, oftewel maatwerk. We noemen de volgende voorbeelden:

- Naarmate uitvoeringstaken van RNH meer routinematig (gestandaardiseerd, planbaar, voorspelbaar, beleidsarm etc.) zijn, zouden gemeenten en provincie in de regel meer op afstand moeten blijven en krijgt de RNH een verdergaand uitvoeringsmandaat. Het estafettemodel is dan van toepassing Sturing vanuit de opdrachtgevers vindt dan vooral plaats op (maatschappelijk) resultaat, borging van de kwaliteit (organisatie, werkprocessen) en efficiëntie.
- Naarmate uitvoeringstaken projectmatiger, onvoorspelbaarder én bestuurlijk gevoeliger zijn zal het mandaat van RNH beperkter zijn én zal de samenwerking intensiever zijn (ploegentijdrit). Bijvoorbeeld:
 - Bij projectmatige opdrachten zonder bestuurlijke gevoeligheid zouden gemeenten en provincie primair moeten sturen op eindresultaat.
 - In situaties waar improvisatie wordt gevraagd, zouden gemeenten en provincie vooral moeten sturen op het proces en kan er sprake zijn van directe bestuurlijke betrokkenheid bij de beslissingen in de uitvoering.
 - Bij complexe vergunningen en herontwikkelingen zouden de gemeenten en/ of de provincie dichter op de (besluitvorming in de) inhoud in de uitvoering moeten willen zitten.

¹² Indien in deze situatie sprake zou zijn van een samenwerking met het karakter van een estafette bestaat het risico dat de beleidscyclus te weinig rekening houdt met (on)mogelijkheden in de uitvoering en de uitvoering onvoldoende rekening houdt met beleidsambities en -kaders.

Bijlage 2. Functiebeschrijvingen functies met (mogelijk) beleid

Inleiding

Deze bijlage bevat de functiebeschrijvingen van functies waarin mogelijk beleidstaken zijn opgenomen. Het gaat om de volgende functies:

- Programmamanager
- Medewerker programmamanagement
- Projectleider B en projectleider C.

Programmamanager (uit: functiebeschrijving, feb. 2011)

Doel van de functie

De Programmamanager is belast met het adviseren over aansturen van voorbereiding en uitvoering van de integrale bestuursopdracht en beleidsontwikkeling.

Speelruimte

- De functionaris neemt beslissingen bij het analyseren en vertalen van ontwikkelingen, bij het coördineren van de bestuursopdrachten, bij het adviseren over en het aansturen van de voorbereiding en uitvoering van bestuursopdrachten en beleidsontwikkeling.
- Wet- en regelgeving, voorschriften en richtlijnen vormen het kader.

De functionaris legt verantwoording af aan de hiërarchisch leidinggevende over de bruikbaarheid van geleverde adviezen, het programmamanagement, het ontwikkelde beleid en de gepleegde acquisitie(inspanningen).

Resultaatsgebieden

Tabel 3. Uit: functieomschrijving programmamanager (februari 2011)

1. Integraal adviseren en ondersteunen bij beleidsbepaling

- Beoordeelt beleidsvoornemens en stelt beleidsnotities, adviezen en voorstellen op ten behoeve van vergaderingen van de besturen.
- Adviseert in bestuursvergaderingen op het beleidsterrein, draagt zorg voor de verslaglegging en terugkoppeling.
- Ondersteunt de besturen bij het overleg met externe instanties.

2. Integrale bestuursopdrachten voorbereiden en uitvoeren

- Bereidt voor en formuleert de integrale bestuursopdracht voor de (externe) opdrachtgever.
- Fungeert als intern opdrachtgever voor de uitvoering van de integrale bestuursopdracht.
- Vertaalt de bestuursopdracht/offerte/contract naar een concrete interne opdracht, zet deze uit binnen de organisatie of zet deze (deels) extern uit.
- Coördineert en stuurt de processen om te komen tot de uitvoering van de bestuursopdracht, initieert regelmatig overleg en bewaakt de voortgang.
- Laat de (meerjaren)begroting en de budgetten opstellen en realiseert een adequate bewaking.
- Draagt zorg voor het opstellen van toelichtingen op de begrotingen en meerjarenramingen.
- Stelt managementrapportages op het beleidsterrein op.
- Adviseert en informeert het bestuur van het recreatieschap/de opdrachtgever over de voortgang van de uitvoering van de bestuursopdracht (productenprogramma) en toetst/evalueert de tevredenheid over het resultaat.

3. Beleid ontwikkelen en implementeren

- Vertaalt landelijk beleid naar beleid voor de besturen van de recreatieschappen.
- Toetst landelijke beleidsideeën op hun waarde voor de (regionale) beleidsvorming.
- Inventariseert en analyseert maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in het betreffende beleidsterrein en beoordeelt het belang ervan voor het beleid van de besturen van de recreatieschappen.
- Formuleert opties betreffende noodzakelijke maatregelen ter bijstelling van het beleid en stelt adviesnota's en beleidsvoorstellen op.

- Neemt deel aan overleggroepen over de ontwikkeling en afstemming van beleid. Evalueert de beleidsuitvoering en de effectiviteit van de beleidsmaatregelen en stelt op grond hiervan voorstellen voor bijstelling van het beleid op.

Medewerker programmamanagement

Doel van de functie

De Medewerker Programmamanagement is belast met het ondersteunen van de beleidsvoorbereiding, -implementatie en -evaluatie en ondersteunt (daarmee) de Programmamanager.

Speelruimte

- De functionaris neemt beslissingen over de inhoud van (beleids)adviezen, voorstellen en rapporten, bij het uitvoeren van evaluaties en bij het ontwikkelen van alternatieven op het beleidsterrein.
- Wet- en regelgeving, voorschriften en richtlijnen vormen het kader.
- De functionaris legt verantwoording af aan de hiërarchisch leidinggevende over de inhoud en kwaliteit van de (beleids)adviezen, voorstellen en rapporten.

Resultaatsgebieden

1. Beleid mede ontwikkelen

- Verzamelt in- en extern relevante literatuur, beleidsnota's, werkplannen en verslagen.
- Vraagt nadere informatie op ten aanzien van gesignaleerde knel- en aandachtspunten en ontwikkelingen.
- Interpreteert en analyseert de verzamelde gegevens met betrekking tot het beleidsveld, vertaalt landelijke en regionale ontwikkelingen naar de situatie voor de recreatieschappen en stelt notities en rapportages op.
- Verricht gericht nader onderzoek betreffende relevante ontwikkelingen en landelijke regelgeving door middel van het bestuderen van gegevens met betrekking tot zowel het eigen als aanpalende beleidsterreinen.
- Maakt berekeningen en toetst regelingen en procedures op gebruikersvriendelijkheid, efficiency, (onderlinge) consistentie, correctheid volgens de voorschriften (bijvoorbeeld functiescheiding) en mate van acceptatie door de uitvoerende eenheden.
- Doet voorstellen aan de besturen van de recreatieschappen in de vorm van (beleids)notities, rapportages, e.d. over ontwikkeling en aanpassing van beleid.
- Signaleert ontwikkelingen en mogelijkheden en brengt voorstellen in.

2. Beleid implementeren

- Ontwikkelt projecten op het betreffende vakgebied en voert deze uit.
- Bewaakt de voortgang van de beleidsmatige werkzaamheden binnen de projecten.
- Bewaakt de voortgang van de verschillende (in- en externe) overleg- en besluitvormingscircuits.
- Signaleert dreigende afwijkingen/knelpunten en onderneemt hiertoe passende actie.
- Verzorgt de algemene voortgangsinformatie over voortgang.
- Stelt conceptbesluiten, -vergunningen, -subsidietoekenningen en – verordeningen op.
- Levert een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van het voortgangsinformatiesysteem ten behoeve van o.a. projecten.
- Ondersteunt de Programmamanager bij het fungeren als intern opdrachtgever.
- Levert kerngegevens voor de budgetbewaking, begroting en meerjarenraming.

3. Beleid evalueren

- Stelt toelichtingen op beleidswijzigingen en wijzigingen van regelgeving op.
- Verzorgt zo nodig mondeling toelichtingen.
- Doet voorstellen tot bijstelling van het beleid op het betreffende beleidsterrein.
- Verzorgt de correspondentie over het betreffende beleidsterrein.
- Controleert op de naleving van verleende vergunningen, subsidietoekenningen, verordeningen, e.d.

- Bewaakt de voortgang van de beleidsuitvoering en stelt rapportages op.

4. Bezwaarprocedures behandelen

- Behandelt eenvoudige bezwarenprocedures volgens de geldende wet- en regelgeving.
- Verzamelt benodigde informatie.
- Communiceert uitkomsten met belanghebbenden.

5. Relaties onderhouden

- Onderhoudt contacten met informanten en voert overleg met verschillende in- en externe functionarissen die betrokken zijn bij het beleidsproces.

Projectleider B

Doel van de functie

De Projectleider B is belast met het leiden van projecten van multidisciplinaire aard met een ingewikkeld netwerk van betrokken (externe) partijen/belanghebbenden en/of lastige en controversiële contactsituaties. Projecten kennen (over het algemeen) een beperkt politiek en maatschappelijk afbreukrisico.

Speelruimte

- De functionaris neemt beslissingen bij het initiëren, definiëren, ontwerpen en voorbereiden van projecten, over de integratie van de bijdragen van verschillende aandachtsgebieden, bij het realiseren van projecten, bij het geven van adviezen en bij het ontwikkelen en realiseren van beheer.
- Wet- en regelgeving, provinciale en gemeentelijke voorschriften en richtlijnen vormen het kader.
- De functionaris legt verantwoording af aan de opdrachtgever over de bruikbaarheid en kwaliteit van de projectuitvoering en het bereikte resultaat.

Resultaatsgebieden

1. (Multidisciplinaire) Projecten initiëren

- Stelt, eventueel in samenwerking met een projectgroep, een projectopdracht op.
- Analyseert en beschrijft de vereiste aspecten zoals aanleiding, probleemstelling, doelstelling, resultaat, afbakening, bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden, omgevingsanalyse, projectorganisatie, risico's en beheersaspecten.
- Biedt de projectopdracht (inhoudelijk deel en beheersdeel) aan ter besluitvorming.

2. (Multidisciplinaire) Projecten definiëren en ontwerpen

- Beantwoordt openstaande vragen, geeft uitvoering aan openstaande acties en benoemt doelen.
- Vraagt (intern/extern) offertes op en verleent de opdracht.
- Onderhandelt mede over voorwaarden binnen de daartoe gestelde grenzen, bereidt het afsluiten van contracten voor en draagt zorg voor de verdere uitvoering.
- Toetst de financiële haalbaarheid van voorstellen en splitst zo nodig het project op in deelprojecten.
- Stelt het resultaat vast en biedt deze aan, aan (interne/externe) betrokkenen.
- Werkt het programma van eisen verder uit (inhoudelijk en beheersmatig) en legt deze voor aan de opdrachtgever.

3. (Multidisciplinaire) Projecten voorbereiden

- Bereidt de daadwerkelijke realisatie voor en legt deze ter besluitvorming voor aan de betrokkenen.
- Ontwikkelt en bereidt van het proces van aanleg c.q. (her)inrichting van bestaande en nieuwe recreatiegebieden en voorzieningen voor.

- Draagt zorg voor de totstandkoming van beheerproducten zoals bestekken en werkomschrijvingen, opdrachten, investeringsplannen, beheer- en onderhoudsplannen, geautomatiseerd beheersysteem, opstellen van contracten.
- 4. (Multidisciplinaire) Projecten realiseren en afronden**
- Realiseert (multidisciplinaire) projecten binnen tijd, budget en kwaliteitsafspraken.
 - Geeft sturing aan projecten en geeft daartoe functioneel leiding aan de leden van de projectgroep en/of derden.
 - Bewaakt de juiste uitvoering en beoordeelt eventuele aanpassingen.
 - Evalueert projecten op inhoud en proces en stelt een evaluatienotitie op.
- 5. Relaties beheren en acquisitie plegen**
- Legt en onderhoudt actief contacten met relaties zoals de besturen van de recreatieschappen of andere opdrachtgevers.
 - Breidt het netwerk gericht uit en gaat samenwerkingsrelaties aan.
 - Onderhandelt over voorwaarden binnen de daartoe gestelde grenzen, sluit contracten af.
 - Rapporteert over de voortgang en behaalde/te verwachten resultaten met daarin opgenomen de te nemen maatregelen.
 - Signaleert klachten en/of knelpunten in de dienstverlening en/of samenwerking met relaties en onderneemt de benodigde acties.
- 6. Begeleiden van medewerkers**
- Begeleidt en ondersteunt medewerkers en collega's bij het opzetten en uitvoeren van activiteiten.
 - Coördineert en bewaakt de uitvoering van de plannen voor de afdeling, stelt prioriteiten en draagt zorg voor de in- en externe afstemming.
 - Initieert, coördineert en begeleidt projecten en draagt zorg voor de afstemming van de resultaten met andere afdelingen.
 - Draagt zorg voor het wijzigen en verbeteren van processen en procedures binnen de organisatie.
 - Ontwikkelt en geeft uitvoering aan informatie- en kennisoverdracht op de afdeling en geeft voorlichting, informatie en advies aan belanghebbenden.

Projectleider C

Doel van de functie

Projectleider C is belast met het leiden van projecten van multidisciplinaire aard met een ingewikkeld netwerk van betrokken (externe) partijen/belanghebbenden en/of lastige en controversiële contactsituaties. Projecten kennen een hoog politiek en maatschappelijk afbreukrisico en een speelveld op bestuurlijk niveau.

Speelruimte

- De functionaris neemt beslissingen bij het initiëren, definiëren, ontwerpen en voorbereiden van projecten met een hoog politiek/bestuurlijk afbreukrisico, over de integratie van de bijdragen van verschillende aandachtsgebieden, bij het realiseren van projecten, bij het geven van adviezen en bij het ontwikkelen en realiseren van beheer.
- Wet- en regelgeving, provinciale en gemeentelijke voorschriften en richtlijnen vormen het kader.
- De functionaris legt verantwoording af aan de opdrachtgever over de bruikbaarheid en kwaliteit van de projectuitvoering en het bereikte resultaat.

Resultaatgebieden

1. (Multidisciplinaire) Projecten initiëren

- Stelt projectopdrachten op.
- Analyseert en beschrijft de vereiste aspecten zoals aanleiding, probleemstelling, doelstelling, resultaat, afbakening, bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden, omgevingsanalyse, projectorganisatie, risico's en beheersaspecten.
- Biedt de projectopdracht (inhoudelijk deel en beheersdeel) aan ter besluitvorming.

2. (Multidisciplinaire) Projecten definiëren en ontwerpen

- Beantwoordt openstaande vragen, geeft uitvoering aan openstaande acties en benoemt doelen.
- Vraagt (intern/extern) offertes op en verleent de opdracht.
- Onderhandelt over voorwaarden binnen de daartoe gestelde grenzen, bereidt het afsluiten van contracten voor en draagt zorg voor de verdere uitvoering.
- Communiqueert de voortgang aan projectgroep en opdrachtgever.
- Toetst de financiële haalbaarheid van voorstellen en splitst zo nodig het project op in deelprojecten.
- Stelt het resultaat vast en biedt deze aan, aan (interne/externe) betrokkenen.
- Werkt het programma van eisen verder uit (inhoudelijk en beheersmatig) en legt deze voor aan de opdrachtgever.

3. (Multidisciplinaire) Projecten voorbereiden

- Bereidt de daadwerkelijke realisatie voor en legt deze ter besluitvorming voor aan de betrokkenen.
- Laat het proces van aanleg c.q. (her)inrichting van bestaande en nieuwe recreatiegebieden en voorzieningen ontwikkelen en voorbereiden.
- Draagt zorg voor de totstandkoming van beheerproducten zoals bestekken en werkomschrijvingen, opdrachten, investeringsplannen, beheer- en onderhoudsplannen, geautomatiseerd beheersysteem, opstellen van contracten.

4. (Multidisciplinaire) Projecten realiseren en afronden

- Realiseert (multidisciplinaire) projecten binnen tijd, budget en kwaliteitsafspraken.
- Geeft sturing aan projecten en geeft daartoe functioneel leiding aan de leden van de projectgroep en/of derden.
- Bewaakt de juiste uitvoering en beoordeelt eventuele aanpassingen.
- Evalueert projecten op inhoud en proces en stelt een evaluatienotitie op.

5. Relaties beheren en acquisitie plegen

- Legt en onderhoudt actief contacten met relaties zoals de besturen van de recreatieschappen of andere opdrachtgevers.
- Breidt het netwerk gericht uit en gaat samenwerkingsrelaties aan.
- Onderhandelt over voorwaarden binnen de daartoe gestelde grenzen en sluit contracten af.
- Rapporteert over de voortgang en behaalde/ te verwachten resultaten met daarin opgenomen de te nemen maatregelen.
- Signaleert klachten en/of knelpunten in de dienstverlening en/of samenwerking met relaties en onderneemt de benodigde acties.

6. Begeleiden van medewerkers

- Begeleidt en ondersteunt medewerkers en collega's bij het opzetten en uitvoeren van activiteiten.
- Coördineert en bewaakt de uitvoering van de plannen voor de afdeling, stelt prioriteiten en draagt zorg voor de in- en externe afstemming.
- Initieert, coördineert en begeleidt projecten en draagt zorg voor de afstemming van de resultaten met andere afdelingen.
- Draagt zorg voor het wijzigen en verbeteren van processen en procedures binnen de organisatie.
- Ontwikkelt en geeft uitvoering aan informatie- en kennisoverdracht op de afdeling en geeft voorlichting, informatie en advies aan belanghebbenden.

Bijlage 3. Overzicht aanwezigheid/ afwezigheid vergaderingen

In de onderstaande tabel is de aanwezigheid en afwezigheid voor 39 van de 57 vergaderingen weergegeven op basis van de vergaderverslagen (bron: iBabs). De aan- en afwezigheid is een indicatie voor betrokkenheid bij het verloop van de overleggen.

Tabel 4. Aanwezigheid / afwezigheid (in aantallen personen)

Soort	#	RNH		Provincie		Gemeente		Totaal
		Aanw.	Afw.	Aanw.	Afw.	Aanw.	Afw.	
AC	7	41	4	6	5	40	12	108
DB	13	48	5	1	5	38	15	112
AB	12	56	1	8	7	75	24	171
BAB	6	25		5	3	25	7	65
VZ	1	4		1		8		13
Eindtotaal	39	174	10	21	20	186	58	469

De programmamanagers en -adviseurs van RNH zijn aanwezig bij alle vergaderingen, behalve het voorzittersoverleg. De directie van RNH is veelal aanwezig bij de bestuurlijke overleggen, niet bij de ambtelijke overleggen.

De onderstaande tabel geeft de aan-/afwezigheid van de (vice-)voorzitters aan. RNH is voorzitter van het AC-overleg, de provincie of de gemeenten zitten de bestuurlijke overleggen voor (en vervangen elkaar bij afwezigheid). De aantallen zijn afgeleid van de vergaderverslagen (bron: iBabs).

Het voorzitterschap is een indicatie voor de sturing in en het verloop van de overleggen.

Tabel 5. Aan- en afwezigheid (vice-)voorzitters (in aantallen personen)

Tabel 3: Aan- en afwezigheid (vice-)voorzitters (in aantallen personen)							
		RNH	Provincie		Gemeente		Totaal
Soort	#	Aanw.	Aanw.	Afw.	Aanw.	Afw.	
AC	6	6					6
DB	13	1	1	4	17		23
AB	12		3	3	19	1	26
BAB	6		2	2	7		11
Eindtotaal	37	7	6	9	43	1	66

Bijlage 4. Bronnen

- Common Eye (2019) Eindrapport Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen definitief
- Coalitie akkoord 2019-2023 Noord-Holland () Duurzaam doorpakken!
- KokxDeVoogd (2015) Bestuurlijke vernieuwing
- Intens - Toekomst MRA landschap (2019) Deltametropool
- 3b. Governance Brochure Januari 2019 V2 herziene versie (1)
- Bestuurlijke organisatie recrschappen (2015) prov NH
- Concept RNH en de uitnodigende toekomst (2)
- Raamovereenkomst GAB 2013, RAUM 2013, GGA, SPW, TW
- Functiebeschrijvingen RNH (programmamanager, medewerker programmamanagement, projectleider B, projectleider C) februari 2011
- [Functieboek RNH] – nog te ontvangen
- Volledige vergaderstukken (zowel openbaar als besloten) ambtelijke commissie, dagelijks bestuur en algemeen bestuur (via tijdelijk iBabs-account).



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)