

Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen in de provincie Noord-Holland

Eindrapportage

Common Eye, 2 februari 2019

Dit rapport is in opdracht van de provincie Noord-Holland opgesteld door:

Bart Krol, Reinanke Haagsma, Tijs Heunks, Nora Chikar

Management samenvatting

In de voorliggende verkenning naar de organisatie van beheer in de recreatieschappen, constateren wij op basis van deskresearch en interviews met schapbestuurders, beheerorganisaties en buurtprovincies dat er aanhoudende knelpunten zijn in de beheerstructuur die vragen om een oplossing. Zowel voor de manier waarop governance van beheer vormgegeven is, alsmede een aantal aspecten in de context van de beheerstructuur.

Met betrekking tot de huidige beheerstructuur zijn er een drietal centrale uitdagingen.

1) 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. 2) De huidige situatie waarin de Provincie zowel mede-opdrachtgever is en tevens sterk verbonden aan opdrachtnemer RNH, aangezien zij enig aandeelhouder is van RNH. Dit levert de Provincie een dubbele pet problematiek op. In feite verstrekt zij namelijk als mede-schapbestuurder opdrachten aan een dochteronderneming. 3) Grondeigendom en beheer is momenteel in verschillende handen, concrete afspraken en goede onderlinge professionele verstandhoudingen ontbreken, dit leidt tot gedoe en staat projectontwikkeling regelmatig in de weg.

Er zijn ook drie uitdagingen die niet direct de beheerstructuur betreffen, terwijl ze wel grote invloed hebben op de kwaliteit van recreatie in de provincie Noord-Holland.

1) Recreatie is een provinciale kerntaak. Dit wordt niet door alle partijen zo ervaren, al geeft de provincie aan dit wel expliciet te hebben gecommuniceerd in interviews met betrokkenen. Daarom dient dit (opnieuw) bevestigd te worden. Gemeentebestuurders geven aan de betrokkenheid van de Provincie essentieel te vinden, maar bezien in een enkele gevallen de voorliggende verkenning als een teken van dat de Provincie zich zou willen terugtrekken uit het recreatiedomein. Dit is onterecht. 2) Gemeentebestuurders zijn veelal onbekend met de huidige inrichting van de governance in recreatieschappen en de beheer-relatie tussen RNH NV en de provincie als enig aandeelhouder (onderzoekers zijn regelmatig verzocht deze toe te lichten). We constateren dat het vergroten van de bekendheid met de huidige governance-situatie en de dilemma's die dit met zich meebrengt, voorwaardelijk is om duurzame verandering te bewerkstelligen. 3) Het overgrote deel van de schapbestuurders 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.

Continueren van de huidige situatie is ongewenst: het is tijd voor verandering

Zoals in paragraaf 2.3 beschreven is er de afgelopen 10 jaar veel aandacht geweest, middels verscheidene onderzoeken en discussies, voor een aantal voortdurende knelpunten zoals deze ook in voorliggende verkenning zijn geïdentificeerd. In antwoord hierop is intensief gepoogd, met name door de Provincie, om hierin verandering aan te brengen. Tot op heden is dit beperkt gelukt. Het uitblijven van een besluit om al dan niet doortastende aanpassingen te doen in structuren zorgt voor aanhoudende onduidelijkheid en draagt bij aan de ervaren bestuurlijke drukte. We constateren dat het tijd is voor duidelijkheid en een serieuze ingreep waarbij recht wordt gedaan aan relevante maatschappelijke ontwikkelingen, en de belangen van alle betrokken partners. Qua timing leent het zich bij uitstek om hier op korte termijn mee aan de slag te gaan. De huidige raamovereenkomst tussen RNH en de schappen loopt tot 1 januari 2021. Dit stelt de schappen in de gelegenheid de komende periode een nieuwe structuur uit te denken en op te zetten, en hiermee tot duurzame aanpassingen te komen.

Vijf aanbevelingen met betrekking tot het vervolgproces

In het laatste hoofdstuk delen wij vijf aanbevelingen. In het kort: 1) Start met het formuleren van een gedeelde ambitie op recreatiebeleid in de schappen in de context van natuur, economie en andere relevante beleidsdomeinen en werk de drie geïdentificeerde voorkeursmodellen verder uit. Kom hiermee op korte termijn tot de keuze voor een nieuw beheermodel. 2) Toets het finale model aan een zestal criteria. Onder meer: onderscheid tussen beheer & advies, onderscheid tussen opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, en het duidelijk beleggen van de provinciale kerntaak op recreatie. 3) Geef verandering vorm in een participatief proces met alle schapbestuurders. 4) 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. 5) Vul bestaande afspraken met Staatsbosbeheer omtrent erfpacht aan, met als doel in de komende jaren ondernemerschap te stimuleren.

Leeswijzer

Allereerst leest u in hoofdstuk 1 meer over de onderzoeksopzet en gebruikte methodologie. In hoofdstuk 2 delen wij feitelijkheden op basis van de (beknopte) deskresearch. In hoofdstuk 3 structureren we de bevindingen uit de gesprekken aan de hand van vijf invalshoeken: ambitie, belangen, cultuur, organisatie en proces. In hoofdstuk 4 brengen wij onze bevindingen in perspectief. We zoeken verklaringen voor ontwikkelingen en keuzes en geven onze interpretatie bij de in de interviews gemaakte opmerkingen. In hoofdstuk 5 beantwoorden wij de vooraf gestelde vragen. We bouwen voort op de analyse en zijn daarmee in dit hoofdstuk concluderend. Naast de beantwoording van de vragen delen wij ook aanvullende conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het vervolg.

Inhoud

Management samenvatting	2
1. Opzet	6
1.1 Aanleiding voor de verkenning	6
1.2 Vragen van het verkennend onderzoek	6
1.3 Gebruikte methodologie	7
1.4 Gesprekspartners	8
1.5 Vertrouwelijkheid	8
1.6 Semigestructureerde interviews	9
1.7 Deskresearch van relevante documenten	9
2. Bevindingen op basis van desk research	10
2.1 Tijdslijn ontstaan en ontwikkeling schappen en RNH	10
2.2 Beknopte schets van de huidige beheerstructuur en RNH	11
2.3 Overzicht voorgaande onderzoeken en initiatieven tot vernieuwing	12
2.4 Evaluatie RNH uitgevoerd door Berenschot	14
2.5 Verkiezingsprogramma's 2019-2023	14
2.6 Beschrijving van ontwikkelingen in naburige provincies	16
3. Bevindingen op basis van de interviews	17
3.1 Een gedeelde ambitie en visie	17
3.2 Belangen	18
3.3 Onderlinge relaties	20
3.4 Organisatie & structuur	21
3.5 Een betekenisgevend proces	24
4. Analyse van de bevindingen	25
4.1 Een gedeelde ambitie ontbreekt en is hard nodig	25
4.2 Thema: Lange termijn relaties & tegengestelde belangen	25
4.3 Thema: Opdrachtgever- & opdrachtnemer	26
4.4 Thema: Advisering & uitvoering	26
4.5 Thema: Invloed & bijdrage	27
4.6 Thema: Grondeigendom en projectontwikkeling	28
4.7 Thema: Bestuurlijke drukte en het behoud van verworvenheden	28
5. Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen	30
5.1 Onderzoeksvraag 1: Governance-modellen beheer recreatieschappen	30
5.2 Onderzoeksvraag 2: Beheerorganisaties die in aanmerking komen	33
5.3 Onderzoeksvraag 3: Ervaringen in de provincies Zuid-Holland en Utrecht	34
5.4 Onderzoeksvraag 4: Gevolgen voor de huidige beheerorganisatie RNH	35

5.5	Aanvullende conclusies en aanbevelingen voor het vervolg	35
5.5.1	Continueren van de huidige beheerstructuur is ongewenst: drie uitdagingen die vragen om een oplossing....	36
5.5.2	Drie uitdagingen die vragen om een oplossing en die betrekking hebben op de <i>context</i> van de beheerstructuur 36	
5.5.3	Continueren van de huidige situatie is ongewenst: het is tijd voor verandering.....	37
5.5.4	Vijf aanbevelingen met betrekking tot het vervolgproces	37
Bijlage 1.	Vormgeven van een gezamenlijk veranderproces	39
Bijlage 2.	Gesprekspartners	40

1. Opzet

1.1 Aanleiding voor de verkenning

In de provincie Noord-Holland worden sinds 2003 de beheertaken van de recreatieschappen uitgevoerd door Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH). De provincie is volledig en enig aandeelhouder van deze N.V. Daarnaast neemt de provincie nog samen met een flink aantal gemeenten deel aan vijf recreatieschappen; Spaarnwoude, Twiske-Waterland, Groengebied-Amstelland, RAUM (Alkmaarder en Uitgeestermeer) en Plassenschap Loosdrecht. Het beheer van al deze schappen wordt gedaan door RNH, behalve die van het Plassenschap Loosdrecht.

Er bestaat in Nederland al enige tijd discussie over de organisatie en het beheer van recreatieterreinen. In verschillende provincies worden daar ook verschillende oplossingen voor gevonden. In Noord-Holland is deze discussie ook gevoerd, maar in deze coalitieperiode is afgesproken dat er alleen over de modernisering van de recreatieschappen zal worden nagedacht. Zo zijn er aanpassingen geweest in de bestuurlijke rol van de provincie bij enkele recreatieschappen, is er nagedacht over de balans tussen natuur en recreatie in de recreatiegebieden en is er een evaluatie door Berenschot geweest van RNH.

Nu is het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, gelet op het aflopen van de huidige raamovereenkomsten tussen de recreatieschappen en RNH per 1 januari 2021 en de uitgevoerde evaluatie door Berenschot, om een verkenning uit te voeren naar de uitvoering van de beheertaken van de recreatieschappen. Meer specifiek wilt u verkennen welke beheerorganisaties in aanmerking zouden kunnen komen om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren en hoe mogelijke dienstverleningsafspraken zoals beheerkwaliteit en de voorwaarden dan zouden luiden. Daarbij vraagt u ons naast RNH en Staatsbosbeheer, als bloot eigenaar van de gronden in de recreatieschappen, ook andere mogelijke beheerorganisaties in de verkenning mee te nemen.

1.2 Vragen van het verkennend onderzoek

In het besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland van 17 juli 2018 en in de daarbij behorende brief aan Provinciale Staten geeft GS aan een onderzoek te willen doen naar de beheertaken van de recreatieschappen. In dit besluit zijn een viertal vragen gesteld. Deze vragen vormen de kern van dit onderzoek en zijn daartoe in alle gesprekken aan bod gekomen:

1. Welke governance-modellen zijn denkbaar om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren en wat zijn de voor- en nadelen van deze verschillende modellen?
2. Welke beheerorganisaties zouden in aanmerking kunnen komen om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren en hoe zouden de mogelijke dienstverleningsafspraken (o.a. beheerkwaliteit en de voorwaarden) van verschillende beheerorganisaties luiden?
3. Hoe zijn de ervaringen in de provincies Zuid-Holland en Utrecht, waarbij recent wijzigingen zijn aangebracht in respectievelijk de uitvoering van de groenbeheertaken (die in Zuid-Holland tot recent nog in het provinciaal ambtelijk apparaat waren ondergebracht) en de organisatie van de recreatieschappen?
4. Wat zijn de gevolgen van de verschillende mogelijkheden voor het huidige personeel van RNH, voor RNH als organisatie en voor het provinciaal aandeelhouderschap van RNH?

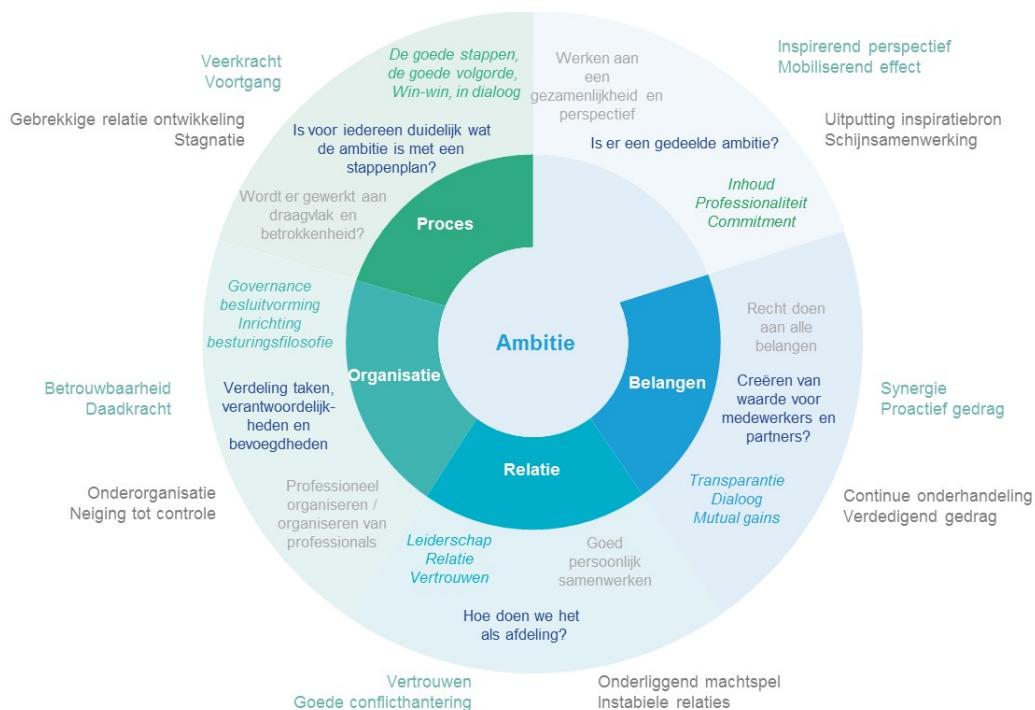
U heeft ons verzocht om ook navenante (samenwerkings-)vraagstukken in beeld te brengen zoals die tijdens de gesprekken naar voren komen, ten einde de invulling van recreatie en natuur in Noord-Holland verder te versterken.

1.3 Gebruikte methodologie

De hoofdvragen voor dit onderzoek behandelen een zeer specifiek onderdeel van het beheer van recreatie. In een Benen Op Tafel (BOT) bijeenkomst van de commissies Economie, Energie en Bestuur (EEB) en Natuur, Landbouw, Water, en Milieu (NLWM) op 15 oktober jongleden is door Provinciale Staten met betrekking tot deze verkenning verzocht de governance van beheer in haar context te beschouwen. Dit betekent dat we bij dit onderzoek verzocht zijn niet alleen te kijken naar de governance van de Provincie in relatie tot de naamloze vennootschap RNH, maar ook aandacht te hebben voor de bestuurlijke en maatschappelijke context hiervan. Daarbij is expliciet genoemd: de invulling van het opdrachtgeverschap, de structuur van de recreatieschappen geregeld bij de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de ervaren bestuurlijke drukte.

Het onderzoek heeft dus plaatsgevonden op basis van de interviews en de deskresearch. Het is dus expliciet geen onderzoek naar het functioneren van RNH. Daar zijn er al meerdere van geweest. Er heeft ook geen due diligence onderzoek bij RNH plaatsgevonden.

Mede op basis van dit verzoek vanuit Provinciale Staten en het verzoek van onze directe opdrachtgevers om relevante en urgente thema's in kaart te brengen zoals die tijdens de gesprekken naar voren komen, hebben we besloten onderzoek te doen aan de hand van een meervoudig perspectief op samenwerken. Het methodologisch kader dat dit meervoudig perspectief borgt en die wij daarom voor deze verkenning hebben ingezet, vindt zijn oorsprong in de samenwerkingsliteratuur (onze collega's Wilfrid Opheij en Edwin Kaats, 'Leren samenwerken tussen organisaties', winnaar Managementboek van het jaar 2013).



Figuur 1. Model voor samenwerkingsonderzoeken

Tijdens de verkenning werkten wij voortdurend vanuit het perspectief van de vijf condities, die wij hierna kort toelichten. In het hoofdstuk 'bevindingen op basis van de interviews' ziet u dat inzichten zijn geordend op basis van deze vijf condities.

Gedeelde ambitie

Mensen gaan pas samenwerken wanneer zij geloven dat de samenwerking betekenisvol is en ook echt meerwaarde heeft voor de eigen organisatie en zichzelf. In de gedeelde ambitie moet iedere coalitiepartner zich herkennen. Het goede gesprek hierover met elkaar voeren is van wezenlijk belang.

Recht doen aan belangen

Iedereen heeft belangen, het gaat erom recht te doen aan die belangen. Als dat niet gebeurt, gaan mensen en partijen dwarsliggen, haken ze af of werken ze elkaar tegen. Het is de kunst om met respect voor elkaars belangen te komen tot oplossingen die in ieders belang zijn. Er zijn drie soorten belangen: individuele belangen, organisatiebelangen en collectieve belangen.

Relaties

De samenwerking is een samenspel van mensen die al dan niet iets willen. Persoonlijke verhoudingen en relaties spelen daarbij altijd een rol en zijn net zo belangrijk als inhoudelijke argumenten. Het is mensenwerk; daarbij is altijd sprake van sociaalpsychologische processen en groepsdynamiek. Dé cultuur overstijgt het individuele, maar tegelijkertijd neemt iedereen in een samenwerking zichzelf mee.

Professioneel organiseren

Iedere samenwerking moet je goed en professioneel organiseren, zodat de gezamenlijke ambitie ook gehaald kan worden. Daarvoor zijn voorbeelden, archetypen, overwegingen en oplossingen beschikbaar. Een passende organisatievorm sluit een-op-een aan op de gezamenlijke ambitie, is helder en overzichtelijk voor alle betrokkenen en is zo licht mogelijk georganiseerd.

Betekenisgevend proces

Een belangrijke vraag waar je altijd mee te maken hebt, is: Hoe pak je het aan? Een betekenisgevend proces geeft antwoord op de volgende vragen: Hoe kunnen we de goede dingen op het goede moment doen? Is iedereen betrokken en weet iedereen waar we staan? Hoe komen we op een goede manier in gesprek en tot overeenstemming? Welke rol heeft eenieder daarbij en wie heeft de leiding?

1.4 Gesprekspartners

U heeft ons gevraagd in gesprek te gaan met:

- **Betrokkenen van de Provincie Noord-Holland:** inclusief de gedeputeerden, ambtenaren, Provinciale Staten en directeur Beleid.
- **Betrokkenen vanuit de gemeenten:** de wethouders die tevens zijn aangesteld als schapbestuurders, burgemeesters en ambtenaren.
- **Betrokkenen vanuit RNH:** in elk geval de directeur en de Raad van Commissarissen.
- **Andere uitvoerende beheerorganisaties in Noord-Holland en mogelijk ook daarbuiten:** omdat zij mogelijk de beheertaken van RNH (deels) kunnen borgen, dan wel waardevolle inzichten kunnen delen ten behoeve van deze verkenning.
- **Betrokkenen van aangrenzende provincies Utrecht en Zuid-Holland:** in elk geval de portefeuillehouder recreatie en ambtenaren, omdat ook daar vergelijkbare vraagstukken spelen en hun oplossingsrichtingen ook voor Noord-Holland relevant kunnen zijn.

In de bijlage van dit rapport vindt u een gedetailleerde lijst met geïnterviewden.

1.5 Vertrouwelijkheid

De interviews zijn vertrouwelijk en omwille van de zorgvuldigheid van het onderzoek zijn de interviews zo veel mogelijk door twee personen afgenomen. Een belangrijke voorwaarde voor de interviews was dat gesprekspartners vrij kunnen spreken en dat uitspraken niet direct terug te leiden zijn naar individuele personen. Er zijn daarom geen gespreksverslagen gemaakt van de gesprekken, wel is thematische verslaglegging gedaan. Middels regelmatig samenvatten is getoetst of de geïnterviewde goed is begrepen.

1.6 Semigestructureerde interviews

Omwillen van het beantwoorden van de vier hoofdvragen en tevens de mogelijkheid te bieden om lopende issues en relevante thema's te bespreken is gebruik gemaakt van een semigestructureerde vragenlijst welke met de opdrachtgever is afgestemd. Op verzoek zijn de hoofdvragen vooraf met de geïnterviewde gedeeld.

Ieder interview kende dezelfde opzet. Na een korte kennismaking werd de reden van de verkenning toegelicht en is bovenstaande procedure aangaande de vertrouwelijkheid en de verslaglegging besproken. Daarna zijn aan de geïnterviewden dezelfde hoofdvragen voorgelegd die afhankelijk van het perspectief van de geïnterviewden een specifieke insteek kreeg.

1.7 Deskresearch van relevante documenten

De interviews vormen het hart van deze verkenning. In aanvulling daarop zijn onder andere de volgende documenten geraadpleegd om een uitgebreider beeld te krijgen bij de coalitie (op alfabetische volgorde):

- Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane landschap, 8 januari 2015, KokxDeVoogd
- Coalitieakkoord Noord-Holland, 2015 – 2019
- De verschillende Gemeenschappelijke Regelingen en raamovereenkomsten met betrekking tot de Noord-Hollandse recreatieschappen en RNH
- Evaluatie RNH, 5 februari 2018, Berenschot
- Nota Verbonden Partijen 2014
- Verbeterplan RNH, 25 juni 2018, Directeur RNH
- Verkiezingsprogramma's 2019-2023 (of vorige periode indien nog niet beschikbaar)
- Websites en meest recente jaarrekeningen van de recreatieschappen (geraadpleegd tussen september en november 2018)
- Websites van beheerorganisaties die onderdeel uitmaken van deze verkenning (geraadpleegd tussen september en november 2018) en het meest recente jaarverslag van RNH

In de bevindingen zal naar deze documenten nu en dan verwezen worden, zonder dat de nadruk op de documenten ligt.

2. Bevindingen op basis van deskresearch

In dit bevindingen hoofdstuk geven wij allereerst een aantal feitelijkheden weer zoals wij die in de deskresearch zijn tegengekomen. We zijn met onderstaande punten geenszins compleet, de interviews vormen immers het hart van deze verkenning. Wel helpen onderstaande punten bij het schetsen van de context waarin deze verkenning plaatsvindt.

2.1 Tijdslijn ontstaan en ontwikkeling schappen en RNH

Om voorliggende verkenning in de bredere context te plaatsen, schetsen we in onderstaande visualisatie kort het ontstaan en de ontwikkelingen van de schappen en RNH. Dit geeft geenszins een sluitend beeld, maar duidt kort wat de oorsprong is van de huidige werkwijze.

Het huidige recreatiebeleid kent zijn oorsprong in de jaren '50 en '60 van de twintigste eeuw. Dit tijdperk kenmerkte zich door toenemende vrije tijd, snelle verstedelijking en actief overheidsingrijpen. Het Rijk speelde een grote rol door te investeren in de aanleg van gebieden en het instellen van recreatieschappen voor het beheer ervan voor intensieve recreatie.

De oorsprong van de recreatieschappen in de provincie Noord-Holland is gelegen in het Rijksbufferzonebeleid uit de jaren '80 van de twintigste eeuw. Als onderdeel van dit beleid zijn er nu verschillende recreatiegebieden in de Metropool Regio Amsterdam (MRA) ontwikkeld.

Waren de recreatieschappen aanvankelijk vooral bezig met ontwikkeling en beheer van de eigen gebieden, later is de samenwerking gezocht in het beheer van de gebieden door de oprichting van Recreatie Noord-Holland N.V. in 2004. Deze organisatie voert in opdracht van de recreatieschappen de beheerwerkzaamheden uit. Naast deelnemer in de recreatieschappen is de provincie ook enig aandeelhouder in Recreatie Noord-Holland N.V.



Figuur 1: Ontstaan en ontwikkelingen schappen en RNH

2.2 Beknopte schets van de huidige beheerstructuur en RNH

Veel wederkerige afhankelijkheden

Zoals gevisualiseerd in Figuur 2 wordt de huidige beheerstructuur gekenmerkt door een grote diversiteit aan verbindingen tussen verschillende partijen. Bij deze verbindingen is sprake van verschillende en wederkerige afhankelijkheden. Zo kan een grond bezittende partij de verdien capaciteit van haar grond alleen vergroten als het schapbestuur in het betreffende recreatiegebied ondernemers toestaat nieuwe ondernemingen te ontplooiën. Daarnaast geldt dat ondernemers sneller bereid zijn investeringen te doen, bijvoorbeeld in vastgoed, wanneer een grond bezittende partij lange termijn zekerheid biedt met betrekking tot de erfpacht. Hierdoor is het voor een ondernemer aannemelijker dat de investering terugverdiend kan worden. Vanuit verschillende invalshoeken zijn soortgelijke wederkerige afhankelijkheden te benoemen.

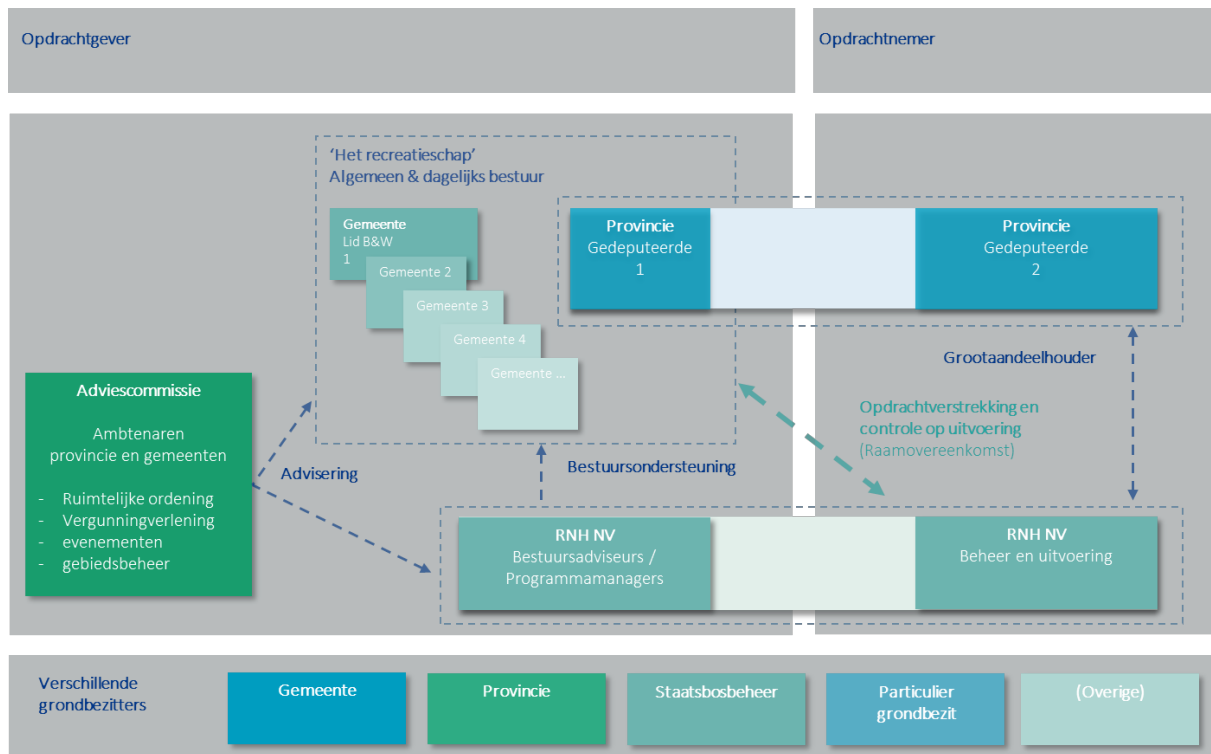
De opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie

Mogelijk de voornaamste verbinding in de huidige beheerstructuur is de opdrachtgevers-, opdrachtnemersrelatie. Een dergelijke relatie kent verschillende kenmerken, onder meer: prijsafspraken, hiërarchische verhoudingen, resultaatverplichtingen en uitvoeringsverplichtingen. Met het verzelfstandigen van RNH is gekozen voor het opstellen van een raamovereenkomst. Als voorbeeld hieronder het artikel 'Uit te voeren werkzaamheden' uit de raamovereenkomst van RNH met het Recreatieschap Spaarnwoude:

- 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.*

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.

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.



Figuur 2: visualisatie van opdrachtgever, -nemer structuur

2.3 Overzicht voorgaande onderzoeken en initiatieven tot vernieuwing

Om een beeld te schetsen van de bestuurlijke en politieke context omtrent recreatiebeleid, beheerstructuur en bestuur door de schappen is in kaart gebracht welke onderzoeken sinds het bestaan van de zelfstandige organisatie RNH NV (2004) hebben plaatsgevonden. In Figuur 3 staat een opsomming met beknopte beschrijvingen. In paragraaf 2.4 beschrijven we tevens kort de belangrijkste uitkomsten van het meest recente onderzoek uitgevoerd door Berenschot.

Uit onderstaand overzicht ontstaat het beeld dat het afgelopen decennia meermalen met partijen is gesproken over knelpunten met betrekking tot een gezamenlijke overkoepelende visie, bestuurlijke slagkracht, financiële gezondheid, scheiden van beheer en beleid, kwaliteit van beheer, en het al dan niet aanpassen van gemeenschappelijke regelingen. Uit onderstaand overzicht ontstaat ook het beeld dat ondanks concrete adviezen, enkel minimale aanpassingen in met name de bestuurlijke context zijn gemaakt.

Bij de 7e Noordvleugelconferentie in **2007** werd geconstateerd dat het **landschap als opgave binnen de MRA** ontbrak. Geconstateerd wordt dat het groene gebied van groot belang is voor het welzijn van de bewoners en een vestigingsfactor van betekenis.

In **2012** is de bestuurlijke Denktank Metropolitane Landschap door de Provincie Noord-Holland opgericht. Deze Denktank heeft zich gebogen over het vraagstuk van de **bestuurlijke vernieuwing** van het Metropolitane Landschap.

In **2013** is door de provincie het document 'Kracht van het landschap 2013' vastgesteld en werd duidelijk dat ook de **wijze van besturen** een opgave is.

Medio **2013** verschijnt in opdracht van de Denktank het eerste rapport 'Besturen binnen het Metropolitane Landschap' van het bureau KokxDeVoogd. Dit rapport maakt inzichtelijk welke **bestuurlijk-juridische samenwerkingsmodellen** mogelijk zijn voor het Metropolitane Landschap. Deze inzichten leiden niet tot bestuurlijke vervolgstappen of besluiten aangaande de beheerstructuur.

In **2014** is in opdracht van de Denktank de politiek-bestuurlijke meningsvorming onderzocht over de **bestuurlijke organisatie** van het Metropolitane Landschap. Vastgelegd in het overdrachtsdocument 'Omdat het ons veel waard is'. Daarbij werd o.a. een gebrek aan **eigenaarschap** geconstateerd. Meer samenhang en sturing zouden moeten komen vanuit het strategisch beleidsniveau (MRA-niveau). **Beheer** en **beleidsvorming** moet worden **gescheiden**. De Denktank concludeert dat een **aanpassing** van de **gemeenschappelijke regelingen** nodig is.

In oktober **2014** vindt een bijeenkomst plaats tussen gedeputeerde Bond en Provinciale Staten met als onderwerp: **'op weg naar recreatieschappen nieuwe stijl'**. Gedeputeerde zegt toe vóór de Statenverkiezingen in 2015 enkele modellen voor de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen in de MRA te presenteren.

Als vervolg op het eerdere rapport 'Besturen binnen het Metropolitane landschap' en de bovengenoemde toezegging van gedeputeerde Bond, verschijnt in opdracht van de Provincie januari **2015** het rapport **'Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane Landschap'**. In dit rapport wordt de voorbereiding gedaan van een **scheiding** van **beleid** en **beheer** bij de recreatieschappen. Het rapport presenteert drie modellen voor de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen in de MRA: een model waarbij de provincie sturend zal optreden (het executieve model); een coöperatieve samenwerking waarin ook private partijen kunnen worden betrokken (het federatieve model); en opschaling naar een koepel schap (het participatieve model). In het rapport wordt geadviseerd te kiezen voor het executieve model.

Op 20 januari **2015** besluiten Gedeputeerde Staten het **executieve bestuursmodel** nader te onderzoeken op de uitvoerbaarheid, draagvlak en financiële en juridische consequenties en hiertoe in gesprek te gaan met deelnemende gemeenten die participeren in de recreatieschappen en andere belanghebbenden.

De provincie organiseert n.a.v. het rapport 'Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane Landschap' een **informatiebijeenkomst** voor de gemeentebesturen. Daarbij zijn de drie verschillende besturingsmodellen en het besluit van Gedeputeerde Staten nader toegelicht. Dit leidt tot discussie met de deelnemende gemeenten en na de verkiezingen van Provinciale Staten wordt in het coalitieakkoord opgenomen dat de provincie niet uit de schappen stapt en doorgaat met de modernisering van de recreatieschappen. **Gedeputeerde Staten zet het nader verkennen van het executieve bestuursmodel niet voort.**

In **2015** worden de verantwoordelijkheid voor de recreatieschappen (waaronder het mede-opdrachtgeverschap aan RNH) en de provinciale aandeelhoudersrol t.a.v. RNH conform de Kadernota verbonden partijen gescheiden. De gedeputeerde, J. Bond wordt alleen verantwoordelijk voor de provinciale aandeelhoudersrol en gedeputeerde T. Talsma (vanaf december 2016 gedeputeerde A. Tekin) voor de recreatieschappen, waaronder het mede-opdrachtgeverschap aan RNH.

In **2016** start de provincie pilots om wezenlijke kenmerken en waarden (WKW) binnen NNN-gebieden in kaart te brengen. Sinds 2000 maken de recreatieschappen onderdeel uit van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en het daarbij behorende beschermingsregime. Ondanks dat de gebieden zijn aangelegd als recreatiegebieden heeft dit beschermingsregime consequenties voor de ontwikkelmogelijkheden.

Begin **2017** starten de lokale rekenkamer-(commissie)s van de participanten van het recreatieschap Spaarnwoude en Randstedelijke rekenkamercommissie een gezamenlijk onderzoek naar het recreatieschap Spaarnwoude. Focus: financiële reserves, kwaliteit van onderhoud, de (financiële) relatie tussen het recreatieschap en RNH, bestuurlijke slagkracht.

Eind **2017** is door het adviesbureau Berenschot een evaluatie naar het **functioneren van RNH** uitgevoerd (zoals afgesproken in de raamovereenkomst tussen de schapbesturen en RNH).

Januari **2019** is in een vergadering van de Provinciale Staten artikel 19 van de Provinciale Verordening aangepast en daarmee is een beschrijving van de **Wezenlijke Kenmerken en Waarden van het Natuur Netwerk Nederland toegevoegd aan de Provinciale Verordening.**

Figuur 3: Overzicht onderzoeken en initiatieven tot vernieuwing

2.4 Evaluatie RNH uitgevoerd door Berenschot

Zoals uit Figuur 1 blijkt, volgt voorliggende verkenning relatief kort op de evaluatie naar het functioneren van RNH uitgevoerd door Berenschot (2017). Om die reden is het relevant een korte weergave van deze evaluatie, inclusief de reactie van RNH op deze evaluatie, in dit rapport op te nemen.

De evaluatie van Berenschot heeft, zoals zijzelf aangeeft, het karakter van een quick scan, met als doel het formuleren van verbeterpunten voor RNH voor de komende drie jaar. Daarbij omschrijven zij: *“momenteel loopt een traject om de governance van het beheer van de Noord-Hollandse recreatiegebieden en de rol daarin van de recreatieschappen en RNH opnieuw te beschouwen en mogelijk anders vorm te geven. Deze context is weliswaar relevant voor de Quick Scan, maar de Quick Scan richt zich hier niet op. De Quick Scan is nadrukkelijk gericht op de verbeterpunten voor de komende drie jaar, waarbij we de huidige governance constellatie als gegeven beschouwen”*. In die zin is voorliggende verkenning naar de beheerstructuur, waarbij nadrukkelijk ook ruimte geboden wordt om deze in de bredere governance en maatschappelijke context te bezien, een belangrijke aanvulling op het Berenschot rapport.

De evaluatie heeft zowel voor RNH als de recreatieschappen verbeterpunten opgeleverd waaraan de organisatie momenteel werkt. De verbeterpunten richten zich op de volgende onderwerpen:

- Opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie tussen de recreatieschappen en RNH;
- Kwaliteit van de bestuurlijke advisering van RNH aan de schappen, inclusief politieke sensitiviteit;
- Kwaliteit van de financiële verantwoording door RNH;
- Kwaliteit van projectmanagement, inclusief omgevingsbewustzijn.

In haar verbeterplan (d.d. 25 juni 2018) geeft RNH aan de conclusies en aanbevelingen aan het rapport volledig te omarmen. De conclusies sluiten, aldus RNH, aan op de analyse van RNH zelf (d.d. juni 2017). Verder geeft RNH aan: *“ten tijde van het uitkomen van het rapport waren op alle punten verbetertrajecten ingezet”*.

2.5 Verkiezingsprogramma's 2019-2023

In het kader van deze verkenning hebben we de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen voor de aankomende provinciale verkiezingen bestudeerd op het onderwerp recreatie/recreatieschappen. In onderstaand figuur staat een (zeer) beknopte weergave van teksten uit deze programma's. Indien nieuwe verkiezingsprogramma's nog niet beschikbaar zijn, zijn oude verkiezingsprogramma's en/of websites geraadpleegd.

VVD:

Goede exploitatie is essentieel om recreatiegebieden betaalbaar te houden. Hierdoor kunnen ze hun onderhoud beter financieren. Om een gezonde exploitatie mogelijk te maken, is het goed om meer economische ontwikkelingen toe te staan. Daarom is de VVD voorstander van het behouden van de mogelijkheid om evenementen in de recreatiegebieden te organiseren en ondernemerschap waar mogelijk de ruimte te geven.

D66:

D66 wil af van de dubbele rol van de provincie bij recreatieschappen. Enerzijds stuurt de provincie vanuit wetgeving en beleid, anderzijds draagt men medeverantwoordelijkheid voor besluitvorming en financiering van de recreatie- en natuurtaken van de schappen. Dat voelt regelmatig ongemakkelijk. De bij een recreatieschap participerende gemeenten zouden de primaire verantwoordelijkheid voor deze taken moeten krijgen in deze gebieden, zoals in West-Friesland al heel lang gebruikelijk is. De provincie treedt uit de gemeenschappelijke regelingen. De provincie realiseert met de huidige en achterblijvende participanten de financiële en organisatorische randvoorwaarden om goed te kunnen functioneren. Een goede analyse van de (optimalisatie van de) governance, aanwezige beschikbare verdien capaciteit, natuur- en recreatiewaarden ligt hieraan ten grondslag.

PvdA:

Wij zoeken met onze recreatieschappen naar een goede balans tussen recreatie en de bescherming van de flora en fauna. (...) Dit gaan wij doen: De recreatieschappen maken duidelijke activiteitenplannen waarbij de natuurwaarden niet in het gedrang komen. Wij stimuleren betere samenwerking tussen recreatieschappen, de

gemeenten en de Provincie. Dat helpt om efficiënt te werken en vermindert de 'bestuurlijke drukte'. Gebruikers worden actief betrokken bij de inrichting en het beheer van de recreatiegebieden. Wij kiezen voor kwaliteit in plaats van kwantiteit. Het beschikbare geld besteden we vooral aan het verbeteren van de biodiversiteit in onze bestaande natuurgebieden en recreatieschappen. Niet meer, maar vooral beter!

PVV:

Geen uitingen over recreatieschappen aangetroffen.

SP:

De bouw van een groot aantal nieuwe woningen zorgt voor een extra druk op de bestaande natuurgebieden. Het aanleggen van nieuwe natuur- en recreatiegebieden nabij de rand van het stedelijk gebied zorgt voor spreiding van de drukte en een aantrekkelijke woonomgeving. (...) De beheerkosten van recreatiegebieden worden volledig betaald door de provincie – dat maakt het gemakkelijker om (commerciële) activiteiten die de natuur schade doen te beperken of te weren. Bij het toestaan van deze activiteiten is het belang van de natuur leidend.

CDA:

De provincie Noord-Holland is partner in verschillende recreatieschappen. Het CDA steunt de ontwikkeling dat de recreatieschappen worden aangemoedigd zelfvoorzienend te worden. Daar hoort ook meer ontwikkelingsruimte bij. (...) Wat het CDA betreft staan de grenzen van het NNN in principe vast. Deze kunnen alleen worden verplaatst met behoud van het oppervlak (ruilen). Het beheer van NNN hoeft niet per se te worden gedaan door natuurorganisaties, maar kan ook worden uitbesteed aan agrarische ondernemers.

Groen Links:

In samenwerking met gemeenten streeft de provincie ernaar om het open en groene karakter van recreatiegebieden te behouden. Grootschalige horeca, hotels, en recreatiewoningen zijn daarom niet wenselijk. (...) De provincie beschermt waardevolle provinciale landschappen door ze als zodanig aan te merken en stelt geld beschikbaar om de kwaliteit van deze gebieden te vergroten en zo het unieke karakter van de groene omgeving van Noord-Holland te behouden.

Partij voor de Dieren (website):

Wij streven ernaar de provincie te houden aan de voltooiing van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in 2027. (Nb. Wij hebben geen directe communicatie over de recreatieschappen op de website gevonden).

50PLUS (programma 2015 – 2019):

50PLUS vindt dat de bezuinigingen bij sport, recreatie en cultuur de kwaliteit van het bestaan te sterk hebben aangetast. Opnieuw werden ouderen en zwakkeren daarvan vooral de dupe. Daarom bepleit 50PLUS Noord-Holland extra inspanningen om opgelopen achterstanden in te lopen.

ChristenUnie-SGP:

In de regio Amsterdam is de grens van het aantal toeristen bereikt. De provincie stopt daarom met activiteiten die gericht zijn op het binnenhalen van nieuwe toeristen naar Amsterdam. Wel blijft zijn zich inspannen om toeristen die Amsterdam bezoeken meer te spreiden over andere regio's.

Ouderenpartij N-H:

Geen uitingen over recreatieschappen aangetroffen.

Figuur 4: Overzicht verkiezingsprogramma's (en websites)

2.6 Beschrijving van ontwikkelingen in naburige provincies

Ontwikkelingen in de Provincie Zuid-Holland

Tot 1 januari 2017 was beheerorganisatie Groenservice Zuid-Holland een eigen provinciale dienst. In de periode 2011-2015 is besloten tot verzelfstandiging van deze dienst. Er heeft een uitgebreide zoektocht plaatsgevonden, om uiteindelijk in het coalitieakkoord van 2015 te komen tot de afspraak niet langer te verzelfstandigen, maar bij een derde partij onder te brengen.

Op 24 september 2015 is een intentieverklaring getekend met Staatsbosbeheer betreffende de overname van Groenservice Zuid-Holland. Dit impliceerde tevens nieuw perspectief voor de medewerkers van Groenservice Zuid-Holland, aangezien zij grotendeels bij Staatsbosbeheer in dienst zijn genomen. Op 25 mei 2016 is er een definitief akkoord en vanaf 1 januari 2017 worden alle werkzaamheden van Groenservice Zuid-Holland door Staatsbosbeheer uitgevoerd. Vanaf datzelfde moment treden de ruim 100 medewerkers van Groenservice Zuid-Holland in dienst van Staatsbosbeheer.

De provincie Zuid-Holland geeft met deze aanpassingen uitvoering aan haar intentie om meer op hoofdlijnen te sturen en niet meer betrokken te zijn bij de operationele beheertaken. De Provincie blijft in eerste instantie evenveel betalen, mits de gemeenten dit ook doen. Vanaf 2022 zal de Provincie haar bijdrage verlagen naar in elk geval 70% van de oorspronkelijke bijdragen. De Provincie treedt verder uit de schappen en kiest bewust voor een langjarige subsidierelatie.

Ontwikkelingen in de Provincie Utrecht

De Provincie Utrecht werkt sinds een aantal jaar aan het omvormen van de recreatieschappen naar een organisatie die past bij de huidige tijd en die beter aansluit bij de mogelijkheden van het bedrijfsleven (zodat beheer minder afhankelijk wordt van overheidsfinanciering). De Provincie voorziet voor haarzelf een veranderende rol, waarbij de provinciale bijdrage doelmatiger wordt ingezet, innovatief ondernemerschap wordt gestimuleerd en minder provinciale bemoeienis plaatsvindt met uitvoering en beheer.

De Provincie Utrecht kende in het verleden vier schappen en heeft er nu nog twee. Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Kromme Rijn en Vallei en recreatieschap Vinkeveense Plassen zijn in de afgelopen jaren opgeheven. De in de Provincie Utrecht en gedeeltelijk Noord-Holland werkzame recreatieschappen: Recreatieschap Stichtse Groenlanden (inclusief Programma Vinkeveense Plassen) en Plassenschap Loosdrecht en omstreken bestaan nog. Deze recreatieschappen en de provincie Utrecht hebben samen een gemeenschappelijke regeling gesloten om alle uitvoeringstaken gezamenlijk door Recreatie Midden-Nederland uit te laten voeren. Daarnaast is het Routebureau Utrecht ondergebracht bij Recreatie Midden-Nederland.

Recreatie Midden-Nederland kent sinds 1 juli 2016 een nieuwe rechtsvorm; de bedrijfsvoeringorganisatie. Deze samenwerkingsvorm is bedoeld voor samenwerking tussen overheden in ondersteunende processen en uitvoerende taken. Alleen de dagelijkse besturen van de recreatieschappen en gedeputeerde staten van de provincie Utrecht zijn deelnemer aan Recreatie Midden-Nederland. Het bestuur van Recreatie Midden-Nederland bestaat per 1 juli 2016 uit één lid van het dagelijks bestuur van ieder recreatieschap en één gedeputeerde van de provincie Utrecht.

Bij het besluit tot omvorming naar een bedrijfsvoeringorganisatie hebben de deelnemers aan Recreatie Midden-Nederland vastgelegd dat, onder een aantal voorwaarden, Recreatie Midden-Nederland ook incidenteel opdrachten mag uitvoeren voor organisaties die geen deelnemer zijn.

In januari 2018 is het Routebureau Utrecht opgericht. Het Routebureau functioneert als het centrale aanspreekpunt voor routegebonden recreatie en is bruggenbouwer tussen routebeheerders, marketingorganisaties, routeontwikkelaars, gemeenten, provincie en organisaties die van doen hebben met recreatieve routes en routenetwerken.

3. Bevindingen op basis van de interviews

In dit hoofdstuk krijgt u inzicht in de interviews die zijn afgenomen. We structureren de antwoorden in dit hoofdstuk langs vijf onderwerpen: de ambitie, de belangen, de onderlinge relaties, de organisatie en structuur, en het samenwerkingsproces (zie voor uitleg ook over gebruikte methodologie, hoofdstuk 1.3).

De bevindingen in dit hoofdstuk geven slechts weer wat door de geïnterviewden is verteld, hierbij geven wij als onderzoekers niet onze eigen mening weer. We illustreren de bevindingen met geanonimiseerde quotes uit de interviews.

3.1 Een gedeelde ambitie en visie

- **Alle gesprekspartners geven aan dat een breed gedragen visie op de toekomst van recreatie in de provincie Noord-Holland nodig is en dat deze nu onvoldoende bekend is.**
 - Alle gesprekspartners benoemen dat de druk op de recreatiegebieden de komende jaren flink zal toenemen en dat dit noopt tot een stevige visie en aanpak. *“De enorme verstedelijking van Amsterdam en de toename van het toerisme gaat in de komende jaren veel vragen om afstemming en roepen om een toekomstvisie en flexibiliteit”.*
 - Het overgrote deel van de gemeentebestuurders ziet een belangrijke rol voor de provincie Noord-Holland weggelegd in het voeren van regie op het ontwikkelen van een gedeelde visie op recreatie en natuur.
 - Vanuit naburige provincies wordt beschreven dat een *“gezamenlijk klusgevoel”* enorm helpt bij het organiseren van daadkracht. Ook heeft dit positieve invloed op eventueel ongenoegen wanneer het aankomt op ongelijke bedragen en gelijke stemverhoudingen. *“We staan samen aan de lat voor de kwaliteit van natuur en recreatie, dát gevoel heb je nodig”.*
- **Ambities met betrekking tot de kwaliteit van beheer in recreatiegebieden en opvattingen over de gewenste vorm van het accommoderen van de groeiende vraag naar recreatie, lopen sterk uiteen.**
 - Een meerderheid van de partijen pleit voor meer extensieve recreatie, een minderheid voor meer intensieve vormen.
 - Veel bestuurders van kleinere gemeenten geven expliciet aan het belangrijk te vinden om meer mogelijkheden te zoeken om lokale economie – in de vorm van detailhandel en horeca – te stimuleren.
 - Een groot deel van de schapbestuurders is tevreden met het huidige niveau van beheer en onderhoud in de recreatieschappen, een klein deel van de schapbestuurders pleit voor innovatie en vernieuwing op het gebied van beheer.
 - Het overgrote deel van de schapbestuurders geeft blijk van de ambitie te willen zoeken naar nieuwe verdienmodellen en meer ruimte te bieden aan ondernemers. Anderen zien vooral mogelijkheden om het beheer meer kostenefficiënt in te richten. Een enkele gemeentebestuurder ziet het verhogen van de eigen schapbijdrage als een gewenste situatie.
 - Een enkele beheerorganisatie geeft aan dat recreatie en financiële middelen die beschikbaar worden gesteld onevenredig verdeeld zijn. *“De duinen krijgen driekwart van de mensen maar niet van al het geld”.*
 - Een enkele gemeentebestuurder geeft aan dat ze graag beheertaken zou willen benutten om meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen.
- **Alle gesprekspartners geven aan dat samenhang tussen een visie op natuur en een visie op recreatie essentieel is, maar dat deze nu onvoldoende is uitgewerkt. Beelden over hoe natuur en recreatie zich tot elkaar zouden moeten verhouden lopen uiteen.**
 - Zeker beheerorganisaties kennen ieder hun eigen focus wat betreft natuur en recreatie. Een deel van de beheerorganisaties legt nadruk op het beschermen van de natuur, een deel van de beheerorganisaties legt

nadruk op recreëren, een deel geeft aan recreatie te willen maximaliseren, zolang dit niet ten koste gaat van de natuur. *“Het in stand houden of borgen van het één mag niet ten koste gaan van het ander”.*

- Vanuit RNH wordt de nadruk gelegd op het verhogen van de recreatievoorzieningen, zonder de natuur te schaden. Tegelijkertijd geeft RNH aan geen eigen agenda te volgen, maar juist de agenda van het bestuur en de verschillende wensen van gemeenten zo goed mogelijk te bedienen. *“Als ze morgen zeggen: hier moeten huizen gebouwd worden, doen we dat. Andere partijen voeren veelal een natuuragenda en doen dit niet.”*
- Vanuit Natuurmonumenten wordt het belang aangegeven om onderscheid te maken tussen natuur en recreatieterreinen. *“Zeker als het gaat over bescherming. Je zou de meest intensieve recreatieterreinen uit het NNN kunnen halen.”*
- Een aantal beheerorganisaties en gemeentebestuurders geeft aan het behoud van de natuurgebieden zoals beschreven in de NNN in stand te willen houden en het belangrijk te vinden dat de kwaliteit en het volume van de beschreven gebieden op niveau blijft. Zij zouden niet willen dat het niveau van bescherming omlaaggaat.
- **Een overgroot deel van de gemeentebestuurders spreekt van een aantal omissies in de huidige praktijk. Zij noemen hierbij met name: een toegankelijk aanspreekpunt voor burgers en ondernemers, goede ondersteuning bij projectontwikkeling en structurele samenwerkingsafspraken op het gebied van grondeigendom en erfpacht.**
 - Een meerderheid van de gemeentebestuurders vindt het problematisch dat nu onduidelijk is waar je als ondernemer of burger met een ondernemingsplan naartoe moet. Er is gezegd geen loket: *“Het is voor ondernemers en burgers nu onduidelijk waar je, je vergunning krijgt, zeker omdat RNH zich opstelt als zijnde het schap. RNH functioneert als loket, terwijl je burgers bij je eigen gemeente wilt hebben.”* En *“De ondersteuning op het punt van projectontwikkeling is momenteel niet belegd, dit is een groot gemis voor doorlooptijd van projecten.”*
 - Verschillende gemeentebestuurders, de Provincie en RNH benadrukken de uitdagingen op het gebied van grondeigendom. *“Het grootste obstakelpunt is dat ondernemerschap wordt belemmerd. Partijen gaan niet investeren in vastgoed als er onzekerheid is over het construct van de erfpacht.”* De naam van Staatsbosbeheer als ‘erfpachter’ valt hierbij regelmatig.
- **De ervaren urgentie tot verandering van de beheerstructuur en de schappenstructuur loopt bij gesprekspartners sterk uiteen.**
 - Over alternatieven van de relatie van de provincie met RNH (beheerstructuur) hebben gemeentebestuurders weinig beelden. Veel bestuurders geven hierbij aan: *“hoe is dit eigenlijk nu precies geregeld?”*
 - Wijziging van de schappenstructuur heeft bij gemeentebestuurders geen grote urgentie. *“Verandering van governance van recreatieschappen staat bij mij niet hoog op de politieke agenda.”* Wel benadrukt een groot deel van de gemeentebestuurders dat ze risico’s zien bij het veranderen van de schappenstructuur. En *“Het overleg in schappen is misschien rommelig en weinig strategisch, maar ga alsjeblieft niet te veel rommelen aan de schappenstructuur. Er is een aanmerkelijk risico op verlies van verworvenheden. Ik vergader liever wat vaker dan dat de provincie met haar geld en kennis zich terugtrekt uit de schappen.”*
 - De provincie ervaart grote bestuurlijke drukte en beperkte mogelijkheden om te sturen op de uitvoering van haar beleid. Ze heeft op verschillende momenten met behulp van besluiten en onderzoeken gepoogd die situatie te verbeteren. Tot op heden is dat nog niet gelukt. De provincie zoekt graag naar verbeteringen in zowel de beheerstructuur als in de schappenstructuur. In paragraaf 3.4 worden deze bevindingen verder toegelicht.
 - RNH geeft aan met een reeds ingezet verbeterplan van Berenschot onder de arm, graag op dezelfde voet door te willen. Terwijl Staatsbosbeheer te kennen heeft gegeven graag de taak van RNH op beheer en advisering over te willen nemen.

3.2 Belangen

- **Het merendeel van de gemeentebestuurders vindt het van belang dat het beheer “gewoon goed gebeurt”. Wie het doet vinden zij minder belangrijk.**
 - De gemeentebestuurders zijn overwegend gematigd positief over de huidige kwaliteit van uitvoering door RNH.

- Het merendeel van de gemeentebestuurders ziet geen directe aanleiding de wijze waarop het beheer nu ingericht is (de aandeelhoudersrelatie van de provincie met RNH NV) te wijzigen.
- Tegelijkertijd geeft een meerderheid van de gemeentebestuurders aan geen sterke loyaliteit richting RNH te ervaren. *“Het maakt mij niet zo uit bij welke partij het beheer wordt gelegd, zolang het maar op een goede wijze wordt uitgevoerd”.*
- **Alle gemeentebestuurders vinden betrokkenheid van de provincie Noord-Holland bij recreatiebeleid essentieel. Dit belang is volgens gemeenten momenteel geborgd met de structuur van de recreatieschappen.**
 - Vanuit alle gemeenten wordt aangegeven dat de betrokkenheid van de Provincie van groot belang is. *“Een Provincie op afstand zorgt voor meer vertraging en gedoe”.* Dit wordt beredeneerd vanuit zowel financieel perspectief: *“de komende jaren moet er nog flink geld bij om te kunnen innoveren”.* Als vanuit inhoudelijk perspectief: *“bij de Provincie is de kennis, kunde, en draagkracht in huis om in gezamenlijkheid een visie te helpen ontwikkelen”.*
 - De Provincie geeft aan er belang bij te hebben om betrokken te zijn en te blijven bij de recreatiegebieden. De Provincie beschouwt recreatie als een kerntaak en heeft ook geen intentie zich inhoudelijk of financieel van dit terrein terug te willen trekken. *“We willen weten wat er speelt, meepraten, meewerken en rechtstreeks in gesprek zijn met collega schapbestuurders.”*
 - Ongeveer een kwart van de gemeentebestuurders noemt specifiek het belang van betrokkenheid van de gemeente Amsterdam. *“Amsterdammer recreëren steeds vaker in de provincie”.* En: *“Toeristen combineren steeds vaker een bezoek aan de stad met een bezoek aan de polder, het is belangrijk dat zij daarom ook hun steentje bijdragen aan het onderhoud en de ontwikkeling van de gebieden”.*
- **Het is voor gemeente- en provinciebestuurders belangrijk hun rol als opdrachtgever in het schapbestuur goed uit te kunnen voeren, hiervan zeggen alle partijen dat dit beter ingericht zou moeten worden.**
 - Een groot deel van de gemeentebestuurders vindt bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen door RNH matig. *“RNH is niet in control. Met name in financiële stukken en strategische vraagstukken zitten veel fouten”.* Ook geven enkele bestuurders aan: *“stukken komen vaak laat binnen dit maakt het moeilijk om goede afstemming met eigen ambtenaren te hebben.”*
 - Verschillende bestuurders geven aan dat het door de huidige opdrachtgevers-opdrachtnemersverhoudingen lastig is om RNH op hun rol als uitvoerder aan te spreken. *“RNH bezit alle informatie, voor het uitoefenen van mijn controletaak ben ik afhankelijk van de informatie die RNH mij en mijn collega’s aanlevert.”*
- **Zowel RNH als Staatsbosbeheer geven aan – bij het aflopen van het huidige raamcontract – het beheer in de schappen uit te willen voeren. Ook Leisurelands heeft interesse. Andere beheerorganisaties geven aan niet in aanmerking te willen komen voor het volledig of ten dele overnemen van beheertaken in de recreatieschappen.**
 - Vanuit Staatsbosbeheer wordt daarbij aangegeven dat ze van verschillende gebieden grondeigenaar zijn, en graag het beheer van deze en andere gronden zouden willen uitvoeren. *“Dit zou het een stuk efficiënter maken, want dan hoeven we de uitvoering niet aan onderaannemers uit te besteden, wij kunnen het namelijk zelf.”* Ook geven zij aan: *“Expertise te hebben om recreatiebeheer innovatiever te doen door onze landelijke expertise”.* Een uitbreiding van taken betekent een groei in omzet voor Staatsbosbeheer. Dit is in het belang van de continuïteit van haar organisatie. Over Staatsbosbeheer als geschikte partij voor het beheer van recreatiegebieden bestaan uiteenlopende beelden bij gemeentebestuurders, zie hiervoor paragraaf 3.3 over onderlinge relaties.
 - Leisurelands geeft aan belangstelling te hebben het beheer van de recreatieterreinen in Noord-Holland over te nemen. Geen van de gemeentebestuurders noemt Leisurelands als mogelijkheid.
 - Vanuit RNH en een enkele gemeentebestuurder wordt het belang onderstreept om als organisatie verder te ontwikkelen. *“Er zijn op basis van het Berenschot rapport belangrijke veranderingen in gang gezet”.* Zo wordt gesproken over meer ondernemerschap bij de medewerkers en het verbeteren van de geldstromen. Een deel van de gemeentebestuurders stelt dat verandering tijd nodig heeft: *“Die tijd gun ik ze wel”.* Echter een ander deel van de gemeentebestuurders gelooft niet dat RNH de stap kan maken die nodig is.

3.3 Onderlinge relaties

- **Bijna alle gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van het onderlinge gesprek te laag is en dat gesprekken over recreatiegebieden – anders dan de technische aspecten van beheer – zeer minimaal plaatsvindt.**
 - Veel gemeentebestuurders en de provincie geven aan gefrustreerd te zijn over de manier waarop ze met elkaar in gesprek zijn: *“Het bestuurlijke gesprek in het schap gaat veelal over het schilderen van bruggetjes en het vervangen van bankjes. Het gaat weinig over de toekomst en strategische uitdagingen. Geef uitvoering meer mandaat, en maak technische vraagstukken minder bestuurlijk. “Doordat het weinig over visie gaat sturen we veel te veel op details.”*
- **Een groot deel van de gesprekspartners typeert de relatie tussen RNH en de Provincie als moeizaam.**
 - Ongeveer een derde van de gemeentebestuurders geeft aan op de hoogte te zijn van recente communicatie tussen RNH en de Provincie (onder meer de brieven die vanuit RNH aan de Provincie zijn verstuurd) en een enkeling spreekt in dit kader van een *“verstoorde relatie”*. Een enkeling geeft verder aan de spanning tussen RNH en de Provincie soms aan de schap-tafel te ervaren.
 - Vanuit RNH wordt geuit dat er op basis van het Berenschot-rapport belangrijke stappen zijn en worden gezet, en dat ze *“Niet het gevoel hebben hier nu voldoende tijd en het vertrouwen te krijgen om het daadwerkelijk te volbrengen”*. Dit leidt tot onbegrip. Ook wordt aangegeven dat deze verkenning als verrassing kwam: *“Wat wil de Provincie nu precies?”*
 - De Provincie geeft aan door haar ‘dubbele pet’ (opdrachtgever van recreatiebeheer in de schap en enig aandeelhouder van RNH) voortdurend te zoeken naar hoe zij zich goed tot RNH dient te verhouden. De provincie geeft hierbij aan de huidige relatie als *“Te afstandelijk te ervaren”*.
- **Een groot deel van de gemeentebestuurders geeft aan van de Provincie een meer verbindende rol te verwachten, tussen partijen en tussen beleidsdomeinen zoals landschap, recreatie, sport, en economie.**
 - Enkele gemeentebestuurders geven aan de Provincie op afstand te ervaren en geven aan dat er behoefte is om rond grote thema’s gezamenlijk om tafel te gaan voor het ontwikkelen van een gedeeld beleid.
 - Een groot deel van de gemeentebestuurders geeft aan de relatie met de Provincie anders vorm te willen geven. *“Bijvoorbeeld door de decentralisatie van natuurtaken van het rijk naar de provincie is onze relatie in het schap veranderd, we hebben nooit goed gekeken wat dit nu heeft betekent voor de onderlinge verhoudingen en wat we voor elkaar kunnen betekenen”*. *“Daar moeten we echt met elkaar het gesprek over voeren”*.
- **Over de relatie van gemeenten met RNH wordt door gemeentebestuurders verschillend gesproken. De meerderheid van de gemeentebestuurders is positief over de uitvoering, maar geeft aan grote rolonduidelijkheid te ervaren omtrent RNH als bestuursadviseur, projectmakelaar en uitvoerder.**
 - Het overgrote deel van de gemeentebestuurders is tevreden over de wijze waarop het beheer momenteel wordt uitgevoerd door RNH. *“Wat moet gebeuren, gebeurt goed”*.
 - Enkele gemeentebestuurders uiten een sterke betrokkenheid bij RNH als organisatie. *“We stemmen onderling veel af met betrekking tot besluitvorming en voorbereiding van de vergadering”*. Een enkeling geeft ook aan dat er voorafgaand aan het interview voor dit onderzoek afstemming is geweest met de directeur van RNH.
 - Door veel van de partijen wordt weinig blij van een sterke verwantschap met *“Deze dochter van de provincie”* getoond. *“We zitten niet vast aan RNH, als een andere club het beheer doet is dat prima, zolang het maar goed gebeurt”*.
 - Over de huidige directeur wordt onder meer aangegeven: *“Dat met de nieuwe dagelijkse leiding van RNH de onderlinge verhoudingen verbeterd zijn.”* *“Hij heeft de organisatie beter op orde dan zijn voorganger”*.
 - Verschillende gemeentebestuurders geven aan dat RNH zich opstelt als ‘het schap’. Dit leidt tot rolonduidelijkheid. *“Het is voor ondernemers en burgers nu onduidelijk waar je, je vergunning krijgt, zeker omdat RNH functioneert als loket, terwijl je burgers bij je eigen gemeente wilt hebben.”*
 - Een meerderheid van de gemeentebestuurders geeft aan het als storend te ervaren dat adviseur en uitvoerder RNH regelmatig een eigenstandige opvatting heeft over het te voeren beleid en daarbij dan buiten haar rol als opdrachtnemer en adviseur treedt. *“RNH zet in op grote ondernemers, terwijl onze gemeenteraad het belangrijk*

vindt dat er aandacht is voor kleine ondernemers.” En: “Regelmatig vraag ik me ook af wie nu de opdrachtgever is?”

- Een deel van de gemeentebestuurders geeft aan momenteel onvoldoende bekend te zijn met Staatsbosbeheer om goed te kunnen beoordelen of zij geschikt zijn voor de gunning van beheertaken.
 - Meerdere gemeentebestuurders geven aan dat Staatsbosbeheer prima de taken van RNH zou kunnen overnemen. *“Dan haal je er wel weer een laag tussenuit en vereenvoudig je de complexe structuur. Er moet dan wel duidelijk worden afgesproken hoe de recreatie in stand kan worden gehouden. Want mijn beeld is nu wel dat Staatsbosbeheer vooral van bomen en natuur is en niet van evenementen en recreatie.”*
 - Een enkele gemeentebestuurder geeft aan Staatsbosbeheer als een *“Bureaucratische Haagse club”* te ervaren, waarbij *“Op afstand van Noord-Holland de echte besluiten worden genomen”*.
 - Een enkele gemeentebestuurder geeft aan Staatsbosbeheer, als grondbezitter in de schappen, te missen aan de schapstafel.
 - Verschillende gemeentebestuurders zijn kritisch over Staatsbosbeheer door *“frustrerende erfpachtcasussen”* in het recente verleden.
 - Staatsbosbeheer verklaart in Nederland veel en toenemend ervaring te hebben met recreatie, zie het voorbeeld in Zuid-Holland, maar erkent dat dit voor veel partijen nog weinig zichtbaar is. Op het gebied van lokale verbinding en korte lijntjes ziet Staatsbosbeheer mogelijkheden om goede financiële en organisatorische afspraken te maken met de schappen.
- Veel gesprekspartners duiden de relatie tussen RNH en Staatsbosbeheer als *“gespannen”*.
 - Vanuit RNH worden de gesprekken met Staatsbosbeheer ervaren als moeizaam: *“Zij hebben toch vooral het natuurbelang voor ogen, of zien kansen om geld te verdienen en daardoor komen we niet verder”*. De plannen over het hotel op de golfbaan in Spaarnwoude wordt in dit kader als voorbeeld aangehaald. Het contact met de provinciale mensen van Staatsbosbeheer wordt als gemakkelijker ervaren dan de landelijke organisatie.
 - Vanuit Staatsbosbeheer wordt ook aangegeven de gesprekken met RNH als moeizaam te ervaren. *“Voor ons spreekt het voor zich dat een deel van de opbrengst voor ons is, het is immers onze grond”*. En: *“Wij willen echt wel voor de pragmatische oplossing gaan, maar we komen er samen niet goed uit.”*

3.4 Organisatie & structuur

- De provincie is als medeopdrachtgever verantwoordelijk voor het recreatiebeleid, beheer en de control op uitvoering. Daarnaast is zij als enig aandeelhouder verantwoordelijk voor RNH NV. Partijen herkennen in verschillende mate deze ‘dubbele petten problematiek’ van de Provincie en voelen in verschillende mate de behoefte hierop te acteren.
 - Een meerderheid van de gemeentebestuurders is niet op de hoogte van de aandeelhoudersrelatie van de provincie en RNH. Vanuit gemeenten wordt een enkele keer aangegeven dat de Provincie *“inderdaad in een onhandige positie verkeert”*.
 - Een enkele gemeentebestuurder geeft aan *“open te staan voor wijzigingen als de betrokkenheid van de Provincie geborgd blijft”*. Een enkeling kent de situatie, waarbij een van de gemeentebestuurders deze relatie beschrijft als: *“een provinciedochter met een hele dikke navelstreng”*.
 - Vanuit de Provincie wordt aangegeven dat zij er belang aan hechten zuiver met hun opdrachtgevers- en opdrachtnemersrollen om te kunnen gaan. *“Wij zouden deze bestuurlijke spaghetti heel graag oplossen, want het brengt ons in een benarde positie”*. *“Momenteel hebben we dit ondervangen door één gedeputeerde verantwoordelijk te maken voor deelnemingen en een ander voor de rol van de provincie in de schappen, maar het blijft natuurlijk ingewikkeld”*. Beide gedeputeerden blijven overigens vanwege collegiaal bestuur gezamenlijk verantwoordelijk.
 - Vanuit de buurtprovincies komt begrip voor *“de dubbele pet problematiek”* van de Provincie Noord-Holland. *“Ik begrijp het probleem en begrijp ook dat ze hier een oplossing voor willen. Dat moet ook”*. Verschillende partijen omschrijven de problematiek in termen van aanbesteding als *“technisch onjuist”* (voor dit onderzoek is geen juridische toets gedaan).

- **Vanuit meerdere gemeenten klinkt het geluid dat zij loyaliteitsdilemma's ervaren met betrekking tot hun bestuurlijke rol in het schap en afstemming met de gemeenteraad.**
 - Een groot aantal bestuurders geeft aan dat de gemeenteraad weinig gevoel heeft bij wat er in het schap gebeurt. *"Raden hebben vaak in het begin van een periode even aandacht en dan ebt het weg omdat vergaderingen weinig inspirerend zijn en hun invloed beperkt is."*
 - Een enkele gemeentebestuurder geeft aan dat de gemeenschappelijke regeling van het schap en besluiten in het schap met betrekking tot de hoogte van budget voor gemeenschappelijke regelingen, de gemeenteraden vaak buiten spel zet.
 - Hierbij geven twee gemeentebestuurders aan dat een presentatie door 'het schap' (refererend aan RNH) ervoor zorgde dat hun raad na protest alsnog akkoord is gegaan en uitbreiding van de gemeentelijke bijdrage verkoos boven het uitbreiden van commerciële inkomstenbronnen.
 - Ook geven gemeentebestuurders aan dat druk vanuit een gemeenteraad ervoor zorgde dat een in het schap genomen besluit en een traject van meerdere jaren ten einde kwam. *"We balanceren dan ook constant tussen het belang van ons erf [nb. de eigen gemeente] en het belang van het schap".* En: *"We moeten de gemeenteraad zo nu en dan ook weer overtuigen van de meerwaarde van het schap. Deze zien zij niet altijd".*
 - Een groot deel van de gemeentebestuurders geeft aan dat RNH hen onvoldoende ondersteunt in de informatievoorziening aan hun gemeenteraad. *"Een goed en tijdig verslag van de vergadering dat geschikt is om te delen, is soms al voldoende."*
- **Er bestaan veel verschillende beelden bij de formele rol van RNH in de huidige structuur en de wijze waarop daar invulling aan gegeven wordt.**
 - RNH, terwijl beheerder, wordt in sommige gevallen gezien als de 'eigenaar van het gebied'. Met enige regelmaat spreken gemeentebestuurders over het schap als ze RNH bedoelen en andersom.
 - Over het feit dat RNH opdrachtnemer van de schappen, is en ook advies aan haar eigen opdrachtgever geeft, geeft een groot deel van de gemeentebestuurders aan kritisch te zijn. *"Dit hoort natuurlijk gewoon niet zo te zijn, dat is toch klaar als een klontje"*, aldus een gemeentebestuurder.
 - Vanuit RNH wordt aangegeven dat de taakopvatting door anderen regelmatig te nauw wordt genomen: *"Wij hebben vaak een heel andere visie op wat wij doen in relatie tot veel anderen. Onze bijzondere taak heeft te maken met het bij elkaar brengen van de verschillende doelstellingen van gemeenten."* En: *"Ze noemen ons beheerders. We hebben er een paar, maar verder zijn we bezig met ondersteunen van bestuurders"*.
 - Een derde van de gemeentebestuurders geeft aan dat RNH wel ruim in omvang is voor een beheerorganisatie die het beheer niet zelf doet maar dat uitbesteedt aan aannemers. *"70 FTE is misschien wel wat veel voor voornamelijk bestuursadviseurs"*. Enkele gemeentebestuurders geven aan dat RNH *"nu veel te sturend opereert op het gebied van beleid, terwijl dit niet tot hun taak behoort"*.
 - Een meerderheid van de schapbestuurders geeft aan dat kwaliteit van het bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen beter kan en moet. *"De kwaliteit van de bestuurlijke stukken van RNH is niet hoog."*
 - Als alternatief wordt door een aantal gemeentebestuurders geopperd bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen op een andere manier in te richten. Hierbij uiten enkele gemeentebestuurders de zorg: *"Daarmee wordt de sturing van de provincie sterker, ik weet niet of ik daarop zit te wachten."*
 - Het overgrote deel van de gemeentebestuurders geeft aan RNH geen geschikte partij te vinden voor het stimuleren van ondernemerschap en de aansturing van projectontwikkeling *"terwijl dit wel nodig is"*. Zij geven hierbij als verklaring dat RNH een ambtelijk inborst kent met *"vooral technisch bekwame medewerkers"*. *"Het zijn duidelijk geen projectontwikkelaars, het is een uitvoerende club."*
 - Een meerderheid van de gemeentebestuurders geeft aan door vermenging van advisering aan de opdrachtgever en haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering niet goed in staat te zijn een *"zakelijk gesprek"* als opdrachtgever met opdrachtnemer RNH te kunnen voeren. *"Wij zijn afhankelijk van de informatie die RNH ons geeft op het gebied van de kwaliteit van uitvoering en financiën."*

- Een groot deel van de gemeentebestuurders spreekt het vermoeden uit dat RNH als organisatie effectiever en efficiënter georganiseerd zou kunnen worden. *“Al hebben we weinig zicht op de interne organisatie van RNH om suggesties te kunnen doen over hoe deze efficiëntie te regelen is.”* En: *“Financiële rapporten gaan alle kanten op, het is vaak een brei aan technische informatie met veel fouten.”*
- Vanuit enkele gemeenten wordt aangegeven dat RNH te veel kijkt naar financiële kansen en actief lobbyt voor grote evenementen.
- Een enkele beheerorganisatie geeft aan dat RNH in een bijzonder lastige positie zit met de grote diversiteit aan opdrachtgevers. *“Als we het al zouden kunnen, willen we best een deel van dat uitvoerend werk overnemen, maar niet onder deze meervoudig opdrachtgeversvoorwaarden.”*
- **Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan open te staan voor een gesprek over alternatieve schapsmodellen, maar geeft aan geen duidelijk beeld te hebben van alternatieven. Een deel van de gemeentebestuurders is uitgesproken kritisch en waarschuwt voor grote veranderingen in deze structuur.**
 - Een meerderheid van de gemeentebestuurders geeft aan de constructie met de schappen als ingewikkeld te beschouwen, maar niet direct een betere constructie te zien. *“Het is een ouderwets en gecompliceerd systeem maar ik zou geen betere weten.”*
 - De huidige schappenstructuur zorgt er volgens een meerderheid van de gemeentebestuurders voor dat er een structurele gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor een nabijgelegen gebied. *“Deze nabijheid regelt betrokkenheid bij het gebied”.*
 - Een klein deel van de gemeentebestuurders is uitgesproken kritisch over de schapstructuur. *“De schappen zijn ontwikkeld in een ander politiek klimaat. En met een andere positie van het Rijk en provincie in termen van verdeling van gelden.”* *“Het kan eenvoudiger”,* geeft een groot aantal schapbestuurders aan. *“Het wordt tijd om het beleid op de gebieden en de aansturing van onderhoud te ontvlechten. Dan kunnen we het beheer meer uitvoerend aansturen. En voor visievorming, communicatie en participatie met gemeenten en omwonenden bij nieuwe projecten is niet een zwaar bestuurlijke organisatie als een GR nodig.”*
 - Voor een totale herinrichting van de schappenstructuur van vijf naar één enkel provinciaal schap uiten gemeenten weinig draagvlak. *“Dit zou de solidariteit op basis van nabijheid van gemeenten verbreken.”* En: *“één schap-achtige structuur lijkt ook ingewikkeld, omdat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan de verschillen tussen schappen.”*
 - Enkele gemeenten geven aan dat bij één enkel provinciaal schap meer mogelijkheden zijn om inkomsten te herverdelen *“Het geld moeten we veel meer over de schappen kunnen inzetten, dit geeft de mogelijkheid om effectiever meerjarenbeleid te ontwikkelen”.*
- **Op de vraag naar alternatieve modellen voor de beheerstructuur doet een groot deel van de gemeentebestuurders een enkele suggestie. De input uit interviews zijn terug te brengen tot grofweg zes modellen:**
 1. RNH als NV/ zelfstandige beheerorganisatie met provincie als aandeelhouder (huidige situatie)
 2. Meervoudige aanbesteding van beheertaken en verkoop van de aandelen van RNH door de Provincie
 3. Insourcing van alle taken RNH door provincie NH en het opheffen van RNH als NV
 4. Insourcing van bestuursadvies en uitvoering blijven onderbrengen bij RNH
 5. Verkoop van RNH en daarbij het overhevelen van alle taken naar een derde partij
 6. Verkoop van het bloot eigendom van de grond van Staatsbosbeheer aan de recreatieschappen, de Provincie en/of RNH
 - Geen van de gesprekspartners noemt in het interview meer dan twee van de hierboven beschreven alternatieven. En ook worden er tijdens de interviews geen sterke opvattingen gedeeld over de voor- en nadelen van deze modellen.
- **Vanuit een groot deel van de partijen wordt aangegeven dat grondeigendom op dit moment vaak een belemmering opwerpt voor het ontwikkelen van recreatie.**
 - Erfpacht constructies met Staatsbosbeheer leiden volgens het merendeel van de gesprekspartners tot tegenstrijdige belangen op de vierkante meter. *“Het zit ons op elk dossier dwars”.*

- Een groot deel van de gemeentebestuurders geeft aan een knelpunt te zien in het ondernemerschap wanneer het gaat om de beperkte termijn waarin zij kunnen investeren. *“Ondernemers durven niet meer iets te starten met de onzekerheid na afloop van de contractperiode van 20 jaar. Zij willen voor zeker 30 jaar een zekerheid en dat is momenteel niet mogelijk.”*

3.5 Een betekenisgevend proces

- **Nagenoeg alle betrokkenen geven aan dat het momenteel ontbreekt aan perspectief op de toekomst van samenwerking tussen provincie, gemeenten en andere betrokkenen bij recreatie en natuur.**
 - Partijen geven aan in de huidige situatie met name situationeel samen te werken: *“we hebben geen roadmap voor hoe we gezamenlijk de uitdagingen van de toekomst tegemoet treden”.*
 - Verschillende partijen geven aan het als een gemis te ervaren dat een gezamenlijk gesprek over belangen ontbreekt. Enkele gemeentebestuurders noemen dit onderzoek als voorbeeld van een verkenning door de provincie waarbij gemeenten niet op voorhand te horen te krijgen wat de belangen zijn of inzet is van de provincie. *“De resultaten krijgen we dan straks weer gepresenteerd in een mooi rapport.”*
- **Alle gesprekspartners geven aan behoefte te hebben aan een gezamenlijk gesprek over de uitdagingen voor de toekomst.**
 - Zowel vanuit de Provincie, als gemeenten, als beheerorganisaties klinkt veelal het geluid dat ze vaker met elkaar in gesprek willen over ontwikkelingen in de omgeving en hoe hierop te acteren. *“Het is nu niet de gewoonte om elkaar op te zoeken.”*
 - Provincie en gemeenten geven aan dat zij bij het ontwikkelen van visie en beleid: inwoners, recreanten en ondernemers veel actiever zouden willen betrekken. *“Dit gebeurt nu echt onvoldoende, RNH is hier als organisatie ook niet op toegerust.”*
- **Enkele betrokkenen bij de provincie en gemeentebestuurders met lange ervaring in het Noord-Hollandse publieke domein geven aan dat de discussie rond schappen en structuur van beheer al decennia speelt en dat het vooral belangrijk is onduidelijkheid weg te nemen.**
 - Door veel eerdere onderzoeken naar beheer in de recreatieschappen (Berenschot e.a.) geven verschillende gemeentebestuurders aan dit onderzoek te ervaren als een déjà vu.
 - *“Het laten voortbestaan van onduidelijkheid leidt allemaal tot positioneel gedrag.”*
- **Begeleiding van de samenwerking is belegd bij uitvoerende organisatie RNH in de vorm van bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen. Verschillende partijen geven aan dat RNH niet de aangewezen partij is voor het leggen van verbinding. Verschillende partijen geven aan een grote rol te zien voor de provincie.**
 - Nagenoeg alle gesprekspartners geven aan veranderingen te verwachten, groot of klein, met betrekking tot de recreatieschappen. *“Maar hoe gaan we dit doen?” “We hebben best veel onderzoeken gehad, zonder dat dit echte gevolgen had.”*
 - Verschillende gemeentebestuurders geven aan meer van de Provincie te verwachten als verbinder tussen partijen. Ze benoemen hierbij de provinciale rol op deze kerntaak. Enkele gemeentebestuurders benoemen expliciet de rol van provincie bij het voeren van regie op het ontwikkelen van een provinciale visie op recreatie en natuur. *“Maar we willen wel mee-ontwikkelen!”*
 - Er wordt door verschillende partijen gesproken over het belang van meer eigenaarschap bij wethouders. *“Wij zouden onze rol veel steviger moeten pakken, het dichterbij ons toe moeten trekken, verantwoordelijkheid nemen”, aldus een wethouder.*
 - Vanuit de buurtprovincies wordt met betrekking tot hun moderniseringsproces aangegeven: *“Gemeenten hier hadden nul belang bij het fuseren van de schappen. Daarom hebben we het proces echt samen met hen gedaan. In de verkenning naar een fusie bleek vervolgens dat ook zij belang hadden bij een fusie”. Daaraan toevoegend: “Als je aan de structuur van de schappen komt dan zijn de gemeenten heel wantrouwig. Je moet dat met heel veel liefde en geduld doen”.*

4. Analyse van de bevindingen

In het analyse hoofdstuk van deze verkenning analyseren wij de bevindingen uit de deskresearch en de interviews. We zoeken verklaringen voor ontwikkelingen en keuzes en geven onze interpretatie bij in de interviews gemaakte opmerkingen. Hierbij geven wij nog niet onze conclusies en advies weer, maar interpreteren wel om duiding aan de bevindingen te geven.

De opzet van de analyse hebben we gericht op zeven overkoepelende uitdagingen. Deze uitdagingen zijn geïnspireerd op de vier onderzoeksvragen en hetgeen als belangrijke thematiek naar voren kwam in de interviews. Belangrijk hierbij op te merken is dat de interviews zijn ingestoken op beheer en uitvoering, maar dat in alle gesprekken breder ervaren knelpunten zijn gedeeld. In overeenstemming met de opdrachtgever nemen wij dit mee in de rapportage en dus ook in de analyse.

4.1 Een gedeelde ambitie ontbreekt en is hard nodig

Uit de interviews ontstaat het beeld dat het ontbreekt aan een gedeelde ambitie met betrekking tot waar partijen met recreatie in de schappen heen willen. Ook ontbreekt een ambitie over hoe recreatiebeleid behoort bij te dragen aan het publiek belang. Omdat er geen gedeeld perspectief op de toekomst is beperkt het samenwerken en het gesprek in schapsoverleggen zich tot veelal operationele vraagstukken. Er is veel ergernis over de gesprekken die vaak beperkt blijven tot praktische discussies over 'het hotel' of 'het evenement'.

Uit gesprekken blijkt dat alle schapbestuurders behoefte hebben aan een gezamenlijke visie gericht op het publiek belang. Beleid wordt nu grotendeels versnipperd uitgedacht. Er is behoefte aan kaders over onder meer: de balans tussen natuur en recreatie, ruimte die wordt gegeven aan ondernemerschap, de gelegenheid die wordt gegeven voor het organiseren van (grote) evenementen, kwaliteitseisen met betrekking tot beheer, mogelijke financieringsvormen en afstemming met andere beleidsterreinen als economie. Omdat deze vraagstukken op verschillende niveaus en overlegtafels terugkomen (recreatieschappen, provincietafels en andere regionale overlegstructuren zoals de MRA) is het voor de samenhang belangrijk dat er gemeenschappelijke vertrekpunten en strategische kaders zijn.

Er is behoefte aan een visie en ambitie waarmee de behoeften van alle belanghebbenden goed geborgd worden. Zo is het op dit moment onduidelijk waar je als ondernemer of burger met een ondernemingsplan naartoe moet. Er is gezegd geen eenduidig loket. Ook geven partijen aan dat de ondersteuning op het punt van projectontwikkeling momenteel niet goed belegd is. Dit gat in de taakverdeling zorgt ervoor dat ondernemers en particulieren bij de meest zichtbare 'recreatiepartij' aankloppen: uitvoerder en adviseur RNH. Dit hoeft niet direct de meest geschikte partij te zijn. Daarbij zien we dat verwachtingen ten aanzien van burgerparticipatie bij de ontwikkeling van beleid en projecten zijn gegroeid. Dit vraagt om een andere strategie en expertise dan de "technisch-ambtelijke" advisering die nu aan de schapbesturen geboden wordt door RNH. Tegelijkertijd zien we dat het niet expliciet beleggen van essentiële taken in de huidige situatie, zorgt voor hoge verwachtingen aan het adres van RNH. Dit zonder de juiste middelen om aan deze verwachtingen te kunnen voldoen.

4.2 Thema: Lange termijn relaties & tegengestelde belangen

Relaties staan onder druk door onuitgesproken tegenstellingen van belangen

Een belangrijk belangenconflict zien we bij RNH en Staatsbosbeheer. Beide partijen zien de uitvoering van beheer in de recreatieschappen als van groot belang voor de continuïteit van de eigen organisatie. Daarnaast is er sprake van een spanning op de relatie van gemeenten met de provincie: de behoefte van grotere invloed op de inzet van eigen middelen in de schappen van de Provincie, lijkt op gespannen voet te staan met de behoefte aan behoud van de autonomie en huidige verhoudingen bij andere schapspartners.

Uit interviews ontstaat het beeld dat de huidige structuur door verschillende partijen wordt benut om andere partijen uit te spelen. Er wordt veel onderling politiek bedreven en actief gelobbyd voor eigen belangen. Zo is het beeld ontstaan dat RNH de spanning tussen gemeenten en de provincie benut ter versterking van haar eigen positie. En dat zij de weerstand van gemeenten tegen Staatsbosbeheer eerder groter dan kleiner maakt, mede ingegeven door frustrerende casuïstiek rond erfpacht.

Er is behoefte aan een gezamenlijk gesprek over belangen

Onduidelijkheid over rollen, belangen en ambities en het feit dat partijen door wettelijke verantwoordelijkheden en lokale positie tot elkaar veroordeeld zijn zet de relaties onder druk. *“We moeten het immers met elkaar doen, het is niet dat ik voor deze samenwerking gekozen heb.”* Wanneer opdrachtgevers (provincie en gemeenten) lange tijd onduidelijkheid laten bestaan over de richting voor de toekomst ontstaat ruimte voor beïnvloeding. Strijd tussen belangen zonder een goed georganiseerd overleg waarin de meerwaarde bij samenwerking wordt verkend, leidt tot blokkades. Alle partijen onderschrijven de behoefte en noodzaak voor een gezamenlijk gesprek. Hoewel voornamelijk gewezen wordt naar de Provincie als de partij met de meeste kennis en de grootste reikwijdte, geven gemeentebestuurders aan dat zij dit samen willen oppakken. Ze voelen de verantwoordelijkheid en noodzaak om het lokale perspectief in te brengen om zo tot goede beleidsafwegingen te komen.

4.3 Thema: Opdrachtgever- & opdrachtnemer

Dubbele petten levert Provincie uitdagingen op

De Provincie is samen met de gemeenten opdrachtgever aan de uitvoering van inrichting en onderhoud in de recreatieschappen. Dit is georganiseerd in een algemeen en dagelijks bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling. Tegelijkertijd is de Provincie enig aandeelhouder van de naamloze vennootschap RNH. Uit deze verkenning komen een aantal dilemma's en uitdagingen bij het huidige construct naar voren. Een aantal overkoepelende punten zijn:

- Het eigenaarschap van de recreatiegebieden is momenteel onduidelijk. Ligt het bij het schapbestuur als collectief van opdrachtgevers, ligt het primair bij de meest nabijgelegen gemeenten, bij de provincie of bij RNH?
- De provincie heeft een ambivalente houding ten opzichte van de recreatieschappen: *“met welke pet zit ik aan tafel?”* Dit heeft gevolgen voor het goed kunnen inrichten van de opdrachtgeversrol. Een belangrijke taak van de opdrachtgever is controle op de uitvoering van gegunde taken. Het is lastig om in de huidige constellatie de uitvoerende partij (als dochterorganisatie) zakelijk toe te spreken.
- Het is voor de provincie moeilijk de rol van aandeelhouder goed in te vullen. De provincie is ongemakkelijk met haar rol als mede-opdrachtgever in de schappen en haar eigendom van de opdrachtnemer, RNH. Dat maakt een kritische houding op RNH gecompliceerd omdat de provincie zelf medeverantwoordelijkheid draagt voor de opdrachtverlening en daarmee soms ook voor de complexiteit die dat oplevert.
- De Provincie ervaart afstand tot RNH, waarbij zowel in de besluitvorming in de schappen als in de aansturing van RNH beperkt inzicht en beperkte invloed ervaren wordt.

Enkele van deze uitdagingen zijn reeds genoemd in eerdere onderzoeken, waaronder in het onderzoek door Berenschot (Eindrapport Evaluatie RNH, 5 februari 2018).

4.4 Thema: Advisering & uitvoering

Partijen zijn tevreden over de uitvoering: wat gebeurt, gebeurt goed – al ontbreken prestatieafspraken. Wie het beheer uitvoert lijkt van ondergeschikt belang

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat gemeentebestuurders tevreden zijn over de wijze waarop het beheer momenteel wordt uitgevoerd door RNH. *“Wat moet gebeuren, gebeurt goed”*. Tegelijkertijd hecht slechts een enkele gemeentebestuurder aan het feit dat RNH de uitvoerende organisatie is. Het merendeel van de gemeentebestuurders maakt het niet uit wie verantwoordelijk is voor beheer, al plaatst meerdere gemeentebestuurders een kritische noot bij uitvoering door Staatsbosbeheer.

RNH en Staatsbosbeheer geven beiden aan de uitvoering op zich te willen (blijven) nemen. Andere beheerorganisaties in de provincie geven aan geen animo te hebben om in aanmerking te komen voor meer beheertaken dan zij momenteel al hebben.

Opvallend is dat RNH veelal niet zelf het beheer uitvoert, maar dit grotendeels uitbesteedt aan derden. Hiermee ontstaat het beeld dat zij wat betreft beheer een tussenpartij is. Verschillende partijen stellen daardoor vraagtekens bij de omvang van RNH. *“Is 70 fte voor bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen niet wat veel?”*

Zoals in paragraaf 3.1 beschreven is het vergroten van de verdien capaciteit in recreatieschappen een belangrijke ambitie van betrokken partijen. In bestaande raamovereenkomsten zijn echter geen specifieke financiële prijsafspraken of ander prestatieafspraken gemaakt. Afspraken zijn beperkt tot inspanningsverplichtingen.

Bestuursadvies: bij wie ligt nu precies welke verantwoordelijkheid?

Doordat een alternatief loket ontbreekt, komen veel ondernemers en burgers met hun plannen en behoeften momenteel bij RNH uit. Omdat in veel van de recreatieschappen de vraag naar verbetering van inkomsten aanwezig is en een toekomstvisie grotendeels ontbreekt, ontstaat het beeld dat RNH in de positie verkeert dat zij een eigenstandig prioritering kan maken tussen het inzetten op meer efficiënte uitvoering of nieuwe middelen voor haar eigen werk organiseren via bijvoorbeeld evenementen.

Naast de verwevenheid in structuur komt uit interviews het beeld naar voren dat RNH een proactieve houding aanneemt aangaande beleidsontwikkeling en projectinitiatie. Een goed voorbeeld is haar eigenstandige opvatting aangaande evenementenbeleid en het lobbyen door RNH voor grote evenementen in Spaarnwoude. Dit roept bij verschillende schapbestuurders de vraag op: *“wie is hier nu opdrachtgever?”*

Vanuit RNH wordt aangegeven dat de taakopvatting (beheer & advies) door anderen regelmatig te nauw wordt geïnterpreteerd: *“Wij hebben vaak een heel andere visie op wat wij doen in relatie tot veel anderen. Onze bijzondere taak heeft te maken met het bij elkaar brengen van de verschillende doelstellingen van gemeenten.”* En: *“ze noemen ons beheerders. We hebben er een paar, maar verder zijn we bezig met ondersteunen van bestuurders”*.

Dit leidt tot grote rolonduidelijkheid en bij verschillende stakeholders tot de vraag of RNH de aangewezen partij is om überhaupt bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen te verzorgen of dat zij zich meer zouden moeten focussen op de organisatie van efficiënt beheer.

Afhankelijkheid opdrachtgever van bestuursadvies door uitvoerder

Gemeenten en de provincie zijn voor besluitvorming in de schappen afhankelijk van informatievoorziening en besluitstukken van de bestuursadviseurs in de schappen. Deze bestuursadviseurs zijn in de huidige structuur onderdeel van dezelfde organisatie als de mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van recreatiebeleid, namelijk RNH. Een belangrijk gevolg van deze vervlechting van taken bij RNH is dat gemeenten hun rol als opdrachtgever moeilijk zakelijk in kunnen vullen. *“RNH bezit alle informatie, voor het uitoefenen van mijn controletaak.” “Ik ben afhankelijk van de informatie die RNH mij en mijn collega’s aanlevert.”* Sommige bestuurders twijfelen soms aan de compleetheid van informatie. Klachten zijn met name dat informatie niet tijdig aangeleverd wordt, zodat vergaderingen niet goed voorbereid kunnen worden met eigen ambtenaren.

Het is van belang te noemen dat met name kleine gemeenten het bestuursadvies en de ondersteuning bij vergaderingen door RNH zeer op prijs stellen. Te meer omdat zijzelf de capaciteit (geld, tijd, kennis) niet in huis zeggen te hebben. Ook geven zij aan dat de politieke urgentie ontbreekt om dit meer als gemeente zelf vorm te geven. *“Zolang de bankjes geleverd worden zijn wij tevreden.”* Het beleidsmatige gat dat schapsbestuurders laten liggen, wordt momenteel proactief ingevuld door RNH.

4.5 Thema: Invloed & bijdrage

Ongelijke bijdragen en gelijk zeggenschap leidt tot gemak én ongemak

De bijdragen van de schapdeelnemers is geregeld op basis van procentuele bijdragen. In absolute zin betekent dit dat de Provincie substantieel meer financiële middelen bijdraagt. Tegelijkertijd is besluitvorming in de schappen geregeld bij meerderheid van stemmen. In de verschillende schappen, waar altijd meerdere gemeenten vertegenwoordigd zijn, roept dit het beeld op van een Provincie die al snel het onderspit delft. Uit de interviews ontstaat het beeld dat deze verhoudingen ertoe bijdragen dat gemeente relatief weinig prikkels ervaren om actief op zoek te gaan naar nieuwe verdienmodellen. Want bij grote kostenoverschrijding is het mogelijk als schap te besluiten tot uitbreiding van de ledenbijdrage, waarbij het deel dat de provincie betaalt significant groter is. Het ongemak van de Provincie met deze situatie vindt zich gespiegeld in het relatieve gemak bij gemeentebestuurders.

4.6 Thema: Grondeigendom en projectontwikkeling

Onzekerheid voor ondernemers

Uit de interviews ontstaat het beeld dat grondeigendom één van de grootste obstakels is bij het stimuleren van ondernemerschap en het ontwikkelen van nieuwe kostendragers voor beheer. Gemeentebestuurders geven aan dat geïnteresseerde ondernemers momenteel niet investeren in vastgoed omdat er te vaak onzekerheid bestaat over het construct van de erfpacht.

Gedelegeerde taken en belangenverstrengeling

Uit de interviews komt verschillende casuïstiek naar voren waarin erfpacht een belangrijk onderwerp van discussie vormt. In deze dossiers valt verschillende malen de naam van Staatsbosbeheer als ‘verpachter’. Staatsbosbeheer geeft aan de opdracht te hebben om marktconform te verdienen aan gronden in erfpacht die door exploitatie in waarde vermeerderen. Zij geeft hierbij ook aan graag zelf het beheer op deze gronden uit te willen voeren. Zij dragen hierbij als argument aan: *“dit zou het beheer een stuk efficiënter maken, want wij hoeven de uitvoering niet aan onderaannemers uit te besteden, wij kunnen dit [in tegenstelling tot RNH] namelijk grotendeels zelf”*.

Met haar rol als bestuursadviseur heeft RNH momenteel de taak om besluiten door het schap voor te bereiden. Zoals eerder geconstateerd, interpreteert zij deze rol breed, namelijk: *“als makelaar”*. Dit betekent dat RNH en Staatsbosbeheer – terwijl belangen vaak tegenstrijdig zijn – met elkaar in onderhandeling treden over de ontwikkeling van grond. Goede afspraken voor de langere termijn ontbreken en het beeld ontstaat dat dit spanning op de onderlinge verhoudingen in de hand werkt. Met onder meer nadelige gevolgen voor projectontwikkeling en het vergroten van de verdien capaciteit van recreatieschappen.

4.7 Thema: Bestuurlijke drukte en het behoud van verworvenheden

Gesprekspartners spreken van bestuurlijke drukte

In vrijwel alle gesprekken is, met verschillende bewoordingen, gesproken van *“bestuurlijke spaghetti”*. De afstemming binnen en tussen de schappen is momenteel intensief. Tegelijkertijd vraagt de samenleving om een wendbare overheid: burgerparticipatie en ondernemerschap vragen onder meer om snelle(re) besluitvorming en toegankelijke loketten met benaderbare medewerkers. Verschillende gemeentebestuurders filosoferen daarom over mogelijke alternatieven om dit te realiseren en over mogelijkheden om zich te ontdoen van de bestuurlijke stroperigheid.

Tegelijkertijd constateren we bij deskresearch (zoals beschreven in paragraaf 2.3) dat het politiek-bestuurlijke gesprek over de houdbaarheid van de beheer- en schapstructuur al een decennium voortduurt. Veel van deze onderzoeken hebben niet tot concrete vervolgstappen geleid. Onderzoeken wekken de suggestie dat veranderingen aanstaande zijn. Dit heeft twee belangrijke gevolgen, enerzijds zorgt dit voor aanhoudende twijfel over de houdbaarheid van de bestaande situatie en tegelijkertijd is het vertrouwen in de mogelijkheid van verbeteringen hierdoor beperkt. Partijen geven ook aan dat het doen van al deze onderzoeken zonder echte verandering in de praktijk als gevolg, niet bijdraagt aan de effectiviteit van samenwerking in de schappen. Het beeld ontstaat dat de lange reeks van onderzoeken en het langdurig in stand houden van onzekerheid over de structuur van samenwerking mede bijdraagt aan de ervaren ‘bestuurlijke drukte’.

De vraag om een stevige modernisering groeit, maar een oplossing ligt niet voor de hand

Hoewel een deel van de schapbestuurders aangeeft dat het huidige systeem, ondanks zijn complexiteit, toch nog wel voldoet – geeft een meerderheid aan dat modernisering van de algehele structuur nodig is. Bij het nadenken hierover worden voornamelijk de nadelen van andere modellen genoemd en klinkt tegelijkertijd de behoefte om met elkaar in gesprek te gaan om tot verdiepende inzichten te komen.

In de Provincie Utrecht zijn ervaringen met een soortgelijke situatie beantwoord met een proces waarin de Provincie een intensief proces is gestart met gemeenten. Welke ontwikkelingen zien wij in onze omgeving? Welke behoeften hebben wij? Wat zijn mogelijke duurzame oplossingen voor de toekomst? Hoe gaan we dat organiseren? Dit heeft geleid tot breed gedragen aanpassingen in de structuur. Een soortgelijk gesprek heeft in de provincie Noord-Holland nog niet plaatsgevonden.

Bezorgdheid over mogelijk verlies zorgt voor weerstand tegen verandering

Vanuit de kant van de Provincie en Staatsbosbeheer tekenen we op dat de huidige situatie aanpassing behoeft. Afgaande op de veelheid aan kritieken op de huidige organisatie van met name het overleg in de schappen, constateren we dat ook gemeenten kans zien voor verbetering. Echter ontstaat uit de interviews het beeld dat de bezorgdheid over verlies van verworvenheden bij gemeenten, groter is dan het perspectief op winst. Het overgrote deel van de gemeentebestuurders is overtuigd dat de huidige schapstructuur voor haar gemeente namelijk de financiële belangen en nabijheid van de Provincie goed accommodeert. Hierbij moet opgemerkt worden dat de bestuurlijke drukte voor een gemeente die deelneemt in één schap, significant minder is dan voor een provincie die in alle vijf de schappen participeert. Directe urgentie voor verandering is dus bij het merendeel van de gemeentebestuurders veel minder aanwezig. *“Het overleg in schappen is misschien wat chaotisch en weinig strategisch, maar ga niet teveel aan de structuur rommelen. Het risico op verlies is groot, bijvoorbeeld dat de Provincie zich met haar geld en kennis terugtrekt... Dan maar wat vaker vergaderen over het schilderen van bankjes.”*

In dit kader is het belangrijk op te merken dat de Provincie uitspreekt niet voornemens te zijn om het beheer van recreatiegebieden en de financiering hiervan los te willen laten. Sterker nog, zij geeft aan haar inhoudelijke betrokkenheid te willen vergroten. Dit roept het beeld op van afstandelijke relaties, waarin onwetendheid met ieders intentie leidt tot wantrouwen. Een open gesprek over de hier opgetekende beelden kan leiden tot vermindering van weerstand tegen verandering.

5. Conclusies en beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij op basis van de bevindingen en de analyse de vier door u aan ons gestelde onderzoeksvragen. In de beantwoording bouwen wij voort op de uitgevoerde analyse en wij zijn daarmee in dit hoofdstuk concluderend, waarbij we ook onze eigen opinie geven. Iedere onderzoeksvraag wordt beantwoord in een aparte paragraaf.

Omdat u ons heeft verzocht ook navenante (samenwerkings-)vraagstukken in beeld te brengen en omdat de Provinciale Staten ons heeft verzocht de governance van beheer in haar context te beschouwen, voegen wij een vijfde paragraaf aan dit hoofdstuk toe waarin een aantal aanvullende relevante conclusies gedeeld worden.

5.1 Onderzoeksvraag 1: Governance-modellen beheer recreatieschappen

Uw vraag: Welke governance-modellen zijn denkbaar om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren en wat zijn de voor- en nadelen van deze verschillende modellen?

Zes mogelijke, overkoepelende beheergovernancemodellen

Op basis van deskresearch en de interviews constateren wij zes overkoepelende governance-modellen om het beheer van de recreatieschappen uit te voeren. We spreken van 'overkoepelende' modellen, aangezien binnen de modellen veelal weer sub varianten aan te brengen zijn:

1. RNH als NV/ zelfstandige beheerorganisatie met provincie als aandeelhouder (huidige situatie)
2. Meervoudige aanbesteding van beheertaken en verkoop van de aandelen van RNH door de Provincie
3. Insourcing van alle taken RNH door provincie NH en het opheffen van RNH als NV
4. Insourcing van bestuursadvies en uitvoering blijven onderbrengen bij RNH
5. Verkoop van RNH en daarbij het overhevelen van alle taken naar een derde partij
6. Verkoop van bloot eigendom grond van Staatsbosbeheer aan de recreatieschappen, de Provincie en/of RNH

Op de volgende pagina worden de modellen kort beschreven aan de hand van enkele voor- en nadelen.

Voornaamste voor- en nadelen per beheergovernancemodel

1. NV / zelfstandige beheerorganisatie met provincie als groot aandeelhouder [huidige situatie]

Provincie
beleid + groot-
aandeelhouder

RNH NV
beheer +
bestuurs-
advies-
schappen

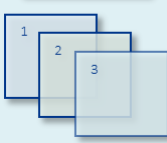
Met behoud van de huidige situatie blijven alle benoemde knelpunten met betrekking tot beheer onopgelost. Denk aan de dubbele petten problematiek van de Provincie, de rolonduidelijkheid van RNH met betrekking tot uitvoering en bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen, de spanning tussen grondeigendom en projectontwikkeling en het aanhouden van de bestuurlijke drukte.

Positief aan behoud van huidig model is dat RNH de tijd krijgt de ingezette verbeteringen, mede op basis van Berenschot evaluatie, door te voeren. En dat geen tijd verloren gaat aan

reorganisatie.

2. Meervoudige aanbesteding van beheertaken en verkoop van de aandelen van RNH door de provincie

Provincie
Beleid + advies
+ aanbesteding



Bij het meervoudig aanbesteden van beheertaken en verkoop van de aandelen van RNH door de Provincie dient de mogelijkheid zich aan de dubbele pet problematiek van de Provincie op te lossen. Er is ook de mogelijkheid om (een deel) van de spanningen rondom grondeigendom en projectontwikkeling aan te pakken, al is dit sterk afhankelijk van de partij die de uitvoering toegewezen krijgt. Een voordeel is dat de mogelijkheid bestaat om per schap de uitvoering los aan te besteden en per aanbesteding specifieke prestatie-eisen te stellen. Een mogelijk nadeel is dat er steeds kortlopende afspraken gemaakt worden, wat ten koste kan gaan van lange termijnbeleid, efficiëntie en behoud van kennis voor gebieden.

In dit model is de vraag waar bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen wordt ondergebracht: met name een deel van de kleine gemeenten geeft aan beperkt middelen te hebben om beleidsinhoudelijke advisering te organiseren. Een mogelijkheid is het onderbrengen van advies bij de Provincie, gezien hun expertise en capaciteit.

Omdat bestuursadvies ergens anders wordt ondergebracht, zal RNH zich als zelfstandige organisatie focussen op de beheertaken. In combinatie met een meervoudige aanbesteding, zal RNH moeten concurreren met andere beheerorganisaties.

3. Insourcing van alle taken RNH door provincie NH, opheffen RNH als NV

Provincie
Beleid

Afdeling
beheer +
bestuurs-
advies-
schappen

Met het 'in huis nemen' van RNH door de Provincie, wordt de dubbele pet problematiek van de Provincie ten dele opgelost. Namelijk: er wordt niet meer aanbesteed aan een eigen dochteronderneming. Echter blijft de provincie als mede-opdrachtgevende partij verantwoordelijk voor de controle op eigen werk als uitvoerder/ opdrachtnemer. Dubbele pet problematiek blijft hier dus grotendeels bestaan.

De Provincie heeft tevens de kennis, menskracht en het netwerk om bestuursadvies stevig vorm te geven. Voorwaarde is dat er gewerkt wordt aan draagvlak bij gemeentebestuurders,

aangezien zij dit mogelijk ervaren als behoorlijke invloed van provincie op de besluitvorming in het schap. Een intensieve en gezonde samenwerkingsrelatie is dan ook essentieel.

Kanttekening is dat een aantal gemeentebestuurders expliciet heeft aangegeven RNH als organisatie de tijd te gunnen de ingezette verandering door te voeren, alvorens te beoordelen over het voortbestaan van RNH.

In dit model worden spanningen rondom grondeigendom en projectontwikkeling niet direct opgelost.

4. Insourcing van bestuursadvies en uitvoering blijven onderbrengen bij RNH

Provincie
Beleid + groot-
aandeelhouder

Afdeling
bestuurs-
advies-
schappen

RNH NV
beheer
schappen

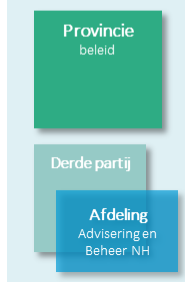
Met het 'in huis nemen' van de bestuursadvies door de Provincie wordt de rolonduidelijkheid van advisering en uitvoering door RNH opgelost, dit omdat RNH in dit model als dochteronderneming van de Provincie zich alleen nog ontfremt over beheer.

Echter zolang RNH als dochteronderneming van de provincie beheer blijft uitvoeren wordt de dubbele pet problematiek van de Provincie niet geheel opgelost. Mogelijke subvariant die verder onderzocht zou moeten worden is de verkoop van het eigendom van RNH, die deze problematiek wel kan oplossen.

In voorliggend model kan de Provincie met haar kennis, menskracht en netwerk bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen vormgeven. Voorwaarde is dat er gewerkt wordt aan draagvlak bij gemeentebestuurders, aangezien zij dit mogelijk ervaren als behoorlijke invloed van provincie op de besluitvorming in het schap. Tegelijkertijd is dit een vorm waarin de provincie tegemoet kan komen aan de verwachting van gemeenten om een regierol te vervullen bij het ontwikkelen van een gedeelde visie op recreatie. Een intensieve samenwerkingsrelatie is hiervoor essentieel.

In dit model worden spanningen rondom grondeigendom en projectontwikkeling niet direct opgelost.

5. Verkoop van RNH door provincie: alle taken bij een derde partij



Met de verkoop van RNH aan een derde partij wordt de dubbele pet problematiek van de Provincie opgelost. De medewerkers en kennis van de gebieden kunnen grotendeels mee naar de derde partij en blijven daarmee geborgd.

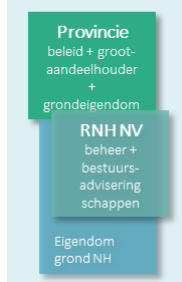
De rolonduidelijkheid van beheer- en bestuursadvies blijft echter ook voor een derde partij bestaan. Als subvariant zou ervoor gekozen kunnen worden om bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen daarom alsnog anders vorm te geven.

Afhankelijk van de derde partij waarbij RNH ondergebracht zou worden, kunnen in dit

model spanningen rondom grondeigendom en projectontwikkeling opgelost worden.

Ook in dit model is een nadeel dat een aantal gemeentebestuurders expliciet heeft aangegeven RNH als organisatie de tijd te gunnen de ingezette verandering door te voeren, alvorens te beoordelen over het voortbestaan van RNH.

6. Verkoop van bloot eigendom grond van Staatsbosbeheer (SBB) aan Recreatieschappen, Provincie en/of RNH



Met verkoop van blooteigendom grond van partijen zoals Staatsbosbeheer aan de recreatieschappen, provincie en/of RNH worden de spanningen rondom grondeigendom en projectontwikkeling grotendeels opgelost.

Echter blijft de dubbele petten problematiek van de Provincie, de dubbele pet van RNH rondom beheer en advies en de bestuurlijke drukte bestaan.

Bovendien lijkt dit model het minst realistisch, aangezien er geen bereidheid is aangetroffen in deze verkenning om grondeigendom te verkopen. Dit zijn namelijk strategische grondposities.

De minst kansrijke beheergovernancemodellen

Op basis van bovenstaande inventarisatie van voor- en nadelen per beheermodel is gebleken dat er drie modellen zijn die de spanningen (zoals beschreven in hoofdstuk 4) grotendeels in stand houden. Wij beoordelen deze modellen daarmee als niet toekomstbestendig. Deze modellen zijn:

- Model 1: Zelfstandige beheerorganisatie met de Provincie als enig aandeelhouder (huidige situatie).
- Model 2: Meervoudige aanbesteding van beheertaken en verkoop van de aandelen van RNH door de Provincie.
- Model 6: Verkoop van het blooteigendom van de grond van Staatsbosbeheer aan de recreatieschappen, de Provincie en/of RNH.

Wij beoordelen het huidige model als niet toekomstbestendig. De verwachting is dat met behoud van de huidige situatie de onderlinge verhoudingen steeds verder onder druk komen te staan. In Model 2 is het voornaamste bezwaar dat er steeds kortlopende afspraken gemaakt worden, wat ten koste kan gaan van lange termijnbeleid, efficiëntie en behoud van kennis voor gebieden. Model 6 typeren we als onrealistisch, omdat we constateren dat er geen bereidheid is bij Staatsbosbeheer om het blooteigendom van de te verkopen.

De meest kansrijke beheergovernancemodellen

Op basis van bovenstaande inventarisatie constateren wij dat er drie modellen zijn die wel in grote mate kunnen bijdragen aan het oplossen van een aantal spanningen rondom beheer-governance. Deze modellen zijn:

- Model 3: Insourcing van alle taken RNH door provincie NH en het opheffen van RNH als NV.
- Model 4: Insourcing van bestuursadvies en uitvoering blijven onderbrengen bij RNH.
- Model 5: Verkoop van RNH en daarbij het overhevelen van alle taken naar een derde partij.

Alle drie de modellen lossen (deels) het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap dilemma bij de Provincie op. Dit draagt bij aan het verminderen van de complexiteit in de huidige governance en maakt de rol van de Provincie als opdrachtgever eenduidiger. De modellen 3 en 4 dragen bij aan het verminderen of oplossen van rolonduidelijkheid bij de uitvoerende partij omdat het een scheiding aanbrengt in beheer- en bestuursadvies. In model 5 is het overigens ook mogelijk om de scheiding tussen beheer en bestuursadvies aan te brengen.

Conclusie: Op uw vraag welke governancemodellen denkbaar zijn en wat de voor- en nadelen van deze verschillende modellen zijn, concluderen wij dat in de huidige beheergovernancestructuur alle bevonden spanningen in stand worden gehouden en daarmee niet toekomstbestendig is. Er zijn drie alternatieve kansrijke modellen, die ieder verder geoptimaliseerd kunnen worden door sub varianten uit te werken. In paragraaf 5 bouwen we voort op deze conclusie en doen wij aanbevelingen met betrekking tot het komen tot een nieuwe passende beheergovernancestructuur.

5.2 Onderzoeksvraag 2: Beheerorganisaties die in aanmerking komen

Uw vraag: Welke beheerorganisaties zouden in aanmerking kunnen komen om het beheer in de recreatieschappen uit te voeren en hoe zouden de mogelijke dienstverleningsafspraken (o.a. beheer kwaliteit en de voorwaarden) van verschillende beheerorganisaties luiden?

Beheerorganisaties die in aanmerking komen

We constateren dat kwaliteit van beheer bij alle schapbestuurders voorop staat. Welke partij verantwoordelijk is voor het beheer is van ondergeschikt belang. We constateren daarbij dat het merendeel van de geïnterviewde beheerorganisaties aangeeft geen ambities te hebben het beheer in de recreatieschappen uit te willen voeren. Onder meer ingegeven door de grote complexiteit van uitvoering bij met de grote diversiteit aan opdrachtgevers in de verschillende gemeenschappelijke regelingen.



Figuur 5: beheerorganisaties waarover en/of waarmee gesproken is

We constateren enkel bij RNH, Staatsbosbeheer en Leisurelands de ambitie om het beheer in de recreatieschappen uit te willen voeren. We constateren daarbij dat alle drie de partijen in aanmerkingen zouden kunnen komen het beheer uit te voeren. RNH en Staatsbosbeheer, mede gezien hun uitgebreide ervaring in de Provincie Noord-Holland, lijken de meest voor de hand liggende beheerpartijen te zijn. De belangrijkste voor- en nadelen van de drie beheerpartijen zijn:

- Met **RNH** als beheerpartij, de huidige kwaliteit van beheer, gecontinueerd kan worden. Medewerkers kennen de gebieden en hebben lange ervaring met uitvoering van beheer. Wel geven partijen aan dat RNH veelal niet zelf het beheer uitvoert en dit uitbesteedt aan derden. Hiermee ontstaat het beeld bij veel schapbestuurders dat RNH wat betreft beheer een tussenpartij is. Dit leidt bij een groot deel van de schapbestuurders tot de vraag of zo'n tussenschakel het meest kostenefficiënte construct is om beheer in te regelen. Ondanks de ingezette verbeteringen, geven schapbestuurders en ook de Provincie als eigenaar aan, hierop onvoldoende zicht te hebben.
- Met **Staatsbosbeheer** als beheerpartij ontstaat de mogelijkheid grondeigendom, projectontwikkeling en beheer dichter bij elkaar te organiseren. Ook geeft Staatsbosbeheer ruimte meer kostenefficiëntie in het beheer te brengen. Enerzijds doordat zij beheer minder aan onderaannemers hoeven uit te besteden, anderzijds omdat zij mogelijkheden zien voor innovatie in de planning van beheer en onderhoud. Daar tegenover staat dat verschillende gemeentebestuurders kritische noten plaatsen bij Staatsbosbeheer. Hoewel Staatsbosbeheer aangeeft als rijksdienst een tweeledige wettelijke taak te hebben (namelijk 1. Het beheren van natuur, en 2. Ervoor zorgdragen dat mensen kunnen recreëren), constateren wij een dominant beeld onder gemeentebestuurders dat Staatsbosbeheer "toch vooral een natuurclub is". Daarbij constateren wij dat een heel aantal gemeentebestuurders aangeeft Staatsbosbeheer als een "bureaucratische Haagse club" te ervaren, waarbij "op afstand van Noord-Holland de echte

besluiten worden genomen". In aanloop naar een eventuele keuze voor Staatsbosbeheer dient uitvoerig gesproken te worden met alle schapbestuurders hoe deze zorg ondervangen kan worden.

- Met **Leisurelands** als beheerpartij kan voordeel gedaan worden met hun ruimschootse ervaring met intensieve recreatie. Leisurelands is een commerciële recreatiepartij. Ze geven te kennen een toonaangevende rol op het gebied van recreatie te willen spelen. Slagvaardig zijn, winstgevendheid en innovatie zijn voor dit recreatiebedrijf belangrijke pijlers (mogelijk vergelijkbaar met andere commerciële partijen). Geen van de schapbestuurders heeft Leisurelands als optie genoemd. Leisurelands heeft aangegeven zowel belangstelling voor de beheertaken van de recreatieschappen in Noord-Holland te hebben als voor de gronden van Staatsbosbeheer. Belangrijk om op te merken is dat Leisurelands in Gelderland de gronden die zij beheert voor een groot deel in eigen bezit heeft.

Mogelijke dienstverleningsafspraken

We constateren dat er vooralsnog enkel algemene richtinggevende ideeën over mogelijke dienstverleningsafspraken zijn. Deze zouden in elk geval moeten gaan over kwaliteit van beheer, innovatief vermogen (onder meer op het gebied van projectontwikkeling en verdienmodellen), efficiëntie en effectiviteit, grondeigendom en afspraken daaromtrent.

Geen van deze richtinggevende randvoorwaarden zijn momenteel uitgewerkt in concrete doelstellingen of heldere indicatoren. Ook zijn er momenteel geen rendementsdoelstellingen. Bij het maken van nieuwe dienstverleningsafspraken is het aan te bevelen dat deze concretisering plaatsvindt, zodat (tussen)resultaten inzichtelijk worden en beheerorganisaties hierop ook aangesproken kunnen worden.

Conclusie: Op uw vraag welke beheerorganisaties in aanmerking kunnen komen en hoe de mogelijke dienstverleningsafspraken zouden luiden, constateren wij dat er drie voornaamste partijen zijn: RNH, Staatsbosbeheer en een commerciële partij zoals Leisurelands. Concrete ideeën bij dienstverleningsafspraken ontbreken. Bij het komen tot nieuwe of aangepaste overeenkomsten dienen dienstverleningsafspraken verder uitgewerkt te worden, zodat verantwoordelijkheid genomen kan worden en verantwoording kan worden afgelegd op zowel kwaliteit, innovatie van beheer, als kostenefficiëntie.

5.3 Onderzoeksvraag 3: Ervaringen in de provincies Zuid-Holland en Utrecht

Uw vraag: Hoe zijn de ervaringen in de provincies Zuid-Holland en Utrecht, waarbij recent wijzigingen zijn aangebracht in respectievelijk de uitvoering van de groenbeheertaken (die in Zuid-Holland tot recent nog in het provinciaal ambtelijk apparaat waren ondergebracht) en de organisatie van de recreatieschappen?

We constateren dat in de Provincie Utrecht gekozen is het aantal schappen te verkleinen. Dat heeft wel tot vereenvoudiging van de situatie geleid, maar het grote verschil is dat in Utrecht de beheerorganisatie ook de gronden in bezit heeft. Dat is wezenlijk anders dan in de provincie Noord-Holland. Een dergelijke route lijkt in Noord-Holland dan ook niet heel voor de hand liggend. Belangrijke overeenkomst tussen de Provincie Utrecht en de Provincie Noord-Holland is dat beide provincies zich 'probleemeigenaar' voelen van de huidige governance-structuur en dat in beide provincies gemeentebestuurders de knelpunten in veel mindere mate herkennen. De Provincie Utrecht is daarom gestart met verkennende gesprekken met gemeentebestuurders waarin perspectieven op ontwikkelingen in de samenleving en wensen met betrekking tot de toekomst worden uitgewisseld. Vanuit daar zijn partijen in gesprek gegaan over de gezamenlijke ambitie en bijbehorende (structuur-)aanpassingen.

We constateren dat in de Provincie Zuid-Holland de keuze voor Staatsbosbeheer als beheerder het mogelijk heeft gemaakt om de provinciale dienst in één keer te verzelfstandigen. Zij hebben niet zoals in Noord-Holland, gekozen voor een provinciale dochteronderneming. Het vertrekpunt is daarom voor de Provincie Noord-Holland anders, aangezien recreatie niet meer vormgegeven is in een provinciale dienst, maar in een naamloze vennootschap. Het overhevelen van taken naar een derde partij betekent voor Noord-Holland dus het einde van RNH als zelfstandige organisatie en dit levert in vergelijking met de Zuid-Hollandse situatie meer ervaren onzekerheid op voor medewerkers.

Conclusie: Op uw vraag met betrekking tot de ervaringen in de provincies Zuid-Holland en Utrecht, concluderen wij dat beide situaties slechts beperkt vergelijkbaar zijn met de situatie in de provincie Noord-Holland. Wel is in beide provincies door de schapbestuurders in gezamenlijkheid geconcludeerd dat verandering nodig was. In de provincie Utrecht is gekozen voor een participatieve aanpak alvorens tot deze gezamenlijke conclusie en aanpak te komen. Omdat ook in de provincie Noord-Holland verschillende perspectieven op de huidige situatie en urgentie voor verandering bestaan, vertalen we in paragraaf 5 de ervaring van de provincie Utrecht naar de context in de provincie Noord-Holland.

5.4 Onderzoeksvraag 4: Gevolgen voor de huidige beheerorganisatie RNH

Uw vraag: *Wat zijn de gevolgen van de verschillende mogelijkheden voor het huidige personeel van RNH, voor RNH als organisatie en voor het provinciaal aandeelhouderschap van RNH?*

In paragraaf 5.1 constateerden we drie voorkeursmodellen om het beheer te organiseren. Deze voorkeursmodellen dienen verder uitgewerkt te worden, aangezien ook sub-varianten denkbaar zijn. Alle drie deze modellen hebben verregaande consequenties voor RNH en haar medewerkers. Omdat verdere uitwerking nodig is, bestaat onzekerheid over de precieze consequenties. Daarom dat – welk model ook gekozen wordt – een zorgvuldig proces van uitwerking belangrijk is. Als de provincie tot dergelijke keuzes overgaat gelden de afspraken die in de Nota Verbonden Partijen (2014) staan als het gaat over het zorgvuldig omgaan met de belangen van deze verbonden partij en haar medewerkers. Daarbij voorzien wij globaal de volgende consequenties per model:

- Indien gekozen wordt voor het insourcen van alle taken RNH door de Provincie en het opheffen van RNH als NV (model 3), bestaat RNH niet langer als zelfstandige organisatie. Het Provinciaal aandeelhouderschap houdt op te bestaan. In dit model worden alle taken overgeheveld naar de Provincie.
- Indien gekozen wordt voor het insourcen of anders organiseren van het bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen bij de Provincie of bij de schappen zelf, terwijl beheer en uitvoering ondergebracht blijft bij RNH (model 4), zal de RNH-organisatie krimpen. Dit scenario brengt onzekerheid voor de RNH-organisatie met zich mee: zij zal (deels) moeten reorganiseren en de organisatie opnieuw moeten vormgeven omtrent een kleiner takenpakket.
- Indien gekozen wordt van verkoop van RNH en daarbij het overhevelen van alle taken naar een derde partij (model 5), houdt het Provinciaal aandeelhouderschap op te bestaan. In dit model worden alle taken overgeheveld naar een derde partij. In overeenstemming met deze derde partij worden afspraken gemaakt met betrekking tot het overnemen van personeel. Ander beheerpartijen hebben expliciet aangegeven bij eventuele overname van de beheertaken ook interesse te hebben in de overname van mensen en expertise van RNH.

Conclusie: Op uw vraag wat de gevolgen van de verschillende modellen zijn voor het personeel van RNH, RNH als organisatie en voor het provinciaal aandeelhouderschap van RNH, constateren wij dat alle voorkeursmodellen onzekerheden meebrengen voor het personeel van RNH en RNH als organisatie. Zeker na de onrust van de afgelopen jaren bij RNH als organisatie, dient dit zorgvuldig gemanaged te worden. Het aandeelhouderschap van de Provincie kan in elk model verder uitgewerkt worden. Ons advies is om met name te kijken naar mogelijkheden het aandeelhouderschap op te heffen, aangezien dit de Provincie een dubbele pet oplevert als mede opdrachtgever en eigenaar van de opdrachtnemer.

5.5 Aanvullende conclusies en aanbevelingen voor het vervolg

In voorgaande paragrafen zijn wij ingegaan op uw specifieke onderzoeksvragen. In deze paragraaf zoomen we uit en delen we een overkoepelend perspectief op basis van de deskresearch, de interviews, de analyse en de antwoorden op de onderzoeksvragen. We concluderen wat de belangrijkste uitdagingen zijn bij het vinden van een duurzame oplossing. Vervolgens delen wij een aantal concrete aanbevelingen met betrekking tot het vormgeven van het vervolgproces.

5.5.1 Continueren van de huidige beheerstructuur is ongewenst: drie uitdagingen die vragen om een oplossing

Wanneer wij terugblikken op deze verkenning, dan identificeren wij een drietal centrale uitdagingen die in gezamenlijkheid ervoor zorgen dat de huidige beheerstructuur ongewenst is en die zo snel mogelijk vragen om een passend antwoord:

1. Het feit dat RNH zowel beheer als bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen doet is onwenselijk.

Het leidt tot rolonduidelijkheid: waartoe bestaat RNH? Haar oorspronkelijke opgave, uitvoering van beheer, lijkt steeds meer een secundaire plek in te nemen. Beheer wordt hoofdzakelijk uitbesteed aan andere partijen. Is RNH hiermee niet een overbodige tussenlaag geworden? Bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen neemt hedendaags binnen RNH een heel prominente rol in en juist met betrekking tot deze taakopvatting bestaan veel spanningen. Er wordt door veel schapbestuurders getwijfeld over de kwaliteit en efficiëntie van de advisering. Bovendien wordt aangegeven dat RNH de gemeentebestuurders in concrete situaties juist voor de voeten loopt. *“Wie is hier nou opdrachtgever?”* Het ontbreken van resultaat of prijsafspraken in de huidige raamovereenkomst is een grote omissie. Het leidt momenteel tot veel gespeculeer over de efficiëntie en effectiviteit van RNH, zonder hierop te kunnen toetsen.

2. De Provincie is zowel mede-opdrachtgever als eigenaar van de opdrachtnemer (vanwege het provinciaal aandeelhouderschap van RNH), ook dit is onwenselijk.

Het levert de Provincie een dubbele pet problematiek op: in feite verstrekt zij vanuit haar rol als mede-schapbestuurder opdrachten aan een eigen dochteronderneming.

3. Grondeigendom en beheer is momenteel in verschillende handen, concrete afspraken en goede persoonlijke verstandhoudingen ontbreken, dit leidt tot gedoe.

Momenteel zijn RNH en Staatsbosbeheer – terwijl belangen vaak tegenstrijdig zijn – met elkaar in onderhandeling over de ontwikkeling van grond. Er zal gezocht moeten worden naar mogelijkheden om beheer en grond te synchroniseren en/of heldere afspraken te maken over de samenwerking.

5.5.2 Drie uitdagingen die vragen om een oplossing en die betrekking hebben op de context van de beheerstructuur

Er zijn ook een drietal uitdagingen die niet direct binnen de beheerstructuur vallen, terwijl ze wel grote invloed hebben op de kwaliteit van recreatie in de provincie Noord-Holland:

1. Recreatie is een provinciale kerntaak, dit dient (opnieuw) bevestigd te worden.

De bezwaren van de Provincie betreffen de wijze van inrichting, dit wil zij oplossen. Tegelijkertijd geeft de Provincie aan zeer genegen te zijn haar provinciale kerntaak uit te blijven voeren of zelfs uit te breiden, bijvoorbeeld door het steviger vervullen van de regierol of het ondersteunen van de schappen met bestuursadviserende taken. Gemeentebestuurders geven aan deze betrokkenheid ook essentieel te vinden, maar bezien in een enkele gevallen voorliggende verkenning ook als een teken van een Provincie die zich zou willen terugtrekken. Dit is onterecht. De Provincie garandeert haar betrokkenheid en helderheid hierover bij alle partijen vormt het juiste vertrekpunt voor een goede samenwerking.

2. Gemeentebestuurders zijn veelal onbekend met de huidige governance-inrichting van de recreatieschappen.

Gemeentebestuurders zijn vaak onbekend met de dubbele pet problematiek van de Provincie, zij zijn over het algemeen relatief onbekend met de huidige opzet van de structuur (onderzoekers zijn regelmatig verzocht deze toe te lichten) en zij hebben ook geen concrete opvattingen bij alternatieven voor inrichting van de structuur (visie, rolverdeling, (dienstverlenings-)afspraken). Dit schetst het beeld van schapbestuurders zich beperkt betrokken en verantwoordelijk voelen voor veranderingen in de structuur waarop beheer van het recreatiegebieden vormgegeven is. Het deel van de gemeentebestuurders dat wel goed op de hoogte is, geeft aan dat de huidige situatie onwenselijk is en geeft aan graag te willen meepraten en beslissen over alternatieven. We constateren dat het vergroten van de bekendheid met de huidige situatie randvoorwaardelijk is om verandering te bewerkstelligen. Op dit moment is de governance van het recreatiebeleid op het niveau van de gemeenten zagezegd geen politiek thema.

3. Alle schapbestuurders geven aan behoefte te hebben aan een gedeelde betekenisvolle ambitie.

Momenteel blijven gesprekken, ook in schapvergaderingen, vaak beperkt tot casuïstiek. Hiermee zijn overleggen operationeel van aard, terwijl richtinggevende ambities en kaders ontbreken. Ook de verbinding tussen recreatie en natuur, de verbinding met andere beleidsterreinen, en ontwikkelingen in de omgeving dienen een plek te krijgen in integraal beleid. Het accommoderen van behoeften van ondernemers (bijvoorbeeld voor een helder loket), het accommoderen van de behoeften van inwoners (bijvoorbeeld om te participeren in gebiedsontwikkeling), en het accommoderen van lokale plannen is daarbij essentieel en vindt volgens een groot deel van de schapbestuurders nog onvoldoende plaats.

5.5.3 Continueren van de huidige situatie is ongewenst: het is tijd voor verandering

Zoals in paragraaf 2.3 beschreven is er de afgelopen 10 jaar veel aandacht geweest, middels verscheidene onderzoeken en discussies, voor een aantal voortdurende knelpunten. Het ontbreken van een gezamenlijke overkoepelende visie, bestuurlijke drukte, ambiguïteit in rollen, kwaliteit van beheer, het al dan niet aanpassen van gemeenschappelijke regelingen, het vormgeven van burgerparticipatie, innovatie, en onderlinge nabijheid, zijn reeds vaak onderwerp van gesprek geweest. In antwoord hierop is intensief gepoogd, met name door de Provincie, om hierin verandering aan te brengen. Tot op heden is dit beperkt gelukt. Het uitblijven van een besluit om aanpassingen te doen in structuren zorgt voor aanhoudende onduidelijkheid. Het langdurig in stand houden van onzekerheid over de structuur van samenwerking draagt in belangrijke mate bij aan de ervaren bestuurlijke drukte. We constateren dan ook dat het tijd is voor een serieuze ingreep, waarbij recht wordt gedaan aan maatschappelijke ontwikkelingen, ambities, en belangen die de schapbestuurders vertegenwoordigen. Dit kan enkel door in een intensief participatief traject met elkaar aan de slag te gaan. Op basis van deze verkenning verwachten wij dat met een zorgvuldig vormgegeven en gefaciliteerd proces, hier ook draagvlak bij het merendeel van de schapbestuurders voor is.

Qua timing leent het zich bij uitstek om hier op korte termijn mee aan de slag te gaan. De huidige raamovereenkomst tussen RNH en de schappen loopt tot 1 januari 2021. Dit stelt de schappen in de gelegenheid de komende periode een nieuwe structuur uit te denken en op te zetten.

5.5.4 Vijf aanbevelingen met betrekking tot het vervolgproces

Aanbeveling 1: werk de drie voorkeursmodellen verder uit op basis van een gedeelde ambitie

In paragraaf 5.1 beschrijven we de meest kansrijke beheermodellen (model 3: Insourcing van alle taken RNH door provincie NH en het opheffen van RNH als NV. Model 4: Insourcing van bestuursadvies en uitvoering blijven onderbrengen bij RNH. Model 5: Verkoop van RNH en daarbij het overhevelen van alle taken naar een derde partij). Werk deze drie voorkeursmodellen verder uit en kom tot de keuze voor een nieuw beheermodel. We benadrukken hierbij dat het voor partijen van groot belang is om voorafgaand aan een gesprek over structuur met elkaar een gedeelde ambitie te formuleren op onder meer: de balans tussen natuur en recreatie, ruimte voor ondernemerschap en (grote) evenementen, kwaliteitseisen met betrekking tot beheer, burgerparticipatie en het organiseren van een loket voor burgers en ondernemers met vragen en plannen, het vormgeven van (begeleiding bij) projectontwikkeling, mogelijke financieringsvormen en samenhang tussen recreatie, natuur en andere beleidsterreinen zoals economie.

Aanbeveling 2: toets het finale model aan een zestal criteria

We adviseren de nieuwe modellen te toetsen op de volgende criteria:

- **Onderscheid beheer & advies:** Maakt het helder onderscheid in beheer en bestuursadvies? Lost het de rolonduidelijkheid op?
- **Onderscheid opdrachtgever, -nemerschap:** Is er eenduidig onderscheid in opdrachtgever en opdrachtnemerschap? Voorkomt het dubbele petten problematiek bij de Provincie?
- **Grondeigendom:** Draagt het bij aan het synchroniseren en/of goede afstemming tussen grondeigendom en beheer? Helpt het projectontwikkeling te versnellen en verbeteren?
- **Kerntaak provincie:** Garandeert het blijvende betrokkenheid van de provincie en borgt het de effectieve uitvoering van de provinciale kerntaak recreatie?

- **Betrokkenheid & verantwoordelijkheid:** Draagt het model bij aan betrokkenheid van alle schapbestuurders? Zijn verantwoordelijkheden goed belegd en breed verdeeld?
- **Strategische focus:** Maakt het model een strategische focus aan schapstafels mogelijk? Waarborgt het model 'het juiste gesprek op het juiste niveau' waarbij gewerkt wordt vanuit een gedeelde betekenisvolle ambitie?

Aanbeveling 3: geef verandering vorm in een participatief proces

We adviseren om in samenspel met alle schapbestuurders tot een gezamenlijke keuze te komen voor een aangepast beheermodel. De uitkomsten van deze verkenning kunnen daarbij goed dienen als vertrekpunt. We adviseren om deze gezamenlijk verder te verdiepen: juist in de interactie komt men tot nieuwe en gedeelde perspectieven. Dit draagt ertoe bij dat veranderingen breed gedragen worden en dat deze daadwerkelijk doorgevoerd worden.

Alle schapbestuurders zouden gedeeld eigenaar van dit interactieve proces moeten zijn. Op onderdelen kunnen ook andere belanghebbenden meepraten, te denken valt aan onder meer beheerorganisaties, ondernemers en burgers. In bijlage 1 delen we een aantal vragen die in zo'n participatief verandertraject aan de orde kunnen komen.

Door voor dit participatief proces de tijd voor te nemen, heeft RNH ook langer de ruimte om haar veranderplan – zoals opgesteld na aanleiding van het Berenschot rapport – verder door te voeren.

Aanbeveling 4: overweeg bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen (tijdelijk) anders te organiseren

Maak de overweging om bestuursadvies op korte termijn anders te organiseren. Dit neemt de rolonduidelijke bij RNH weg en biedt een kans om de kwaliteit van schapondersteuning op korte termijn te verbeteren. Hierbij zijn twee opties aan te bevelen, namelijk: dat de provincie(tijdelijk) bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen organiseert; dan wel dat er een onafhankelijke bestuurssecretaris door de schappen wordt aangesteld, al dan niet met stafondersteuning. Deze laatste optie is naar voorbeeld van de provincie Utrecht. Andere opties zijn denkbaar al geven veel kleine gemeenten aan niet over de middelen en expertise te beschikken om deze ondersteuning zelf te organiseren. Opties dienen in overleg met de andere schapbestuurders te worden verkend en besloten.

Aanbeveling 5: scherp op korte termijn afspraken met Staatsbosbeheer aan

Maak vanuit de Provincie met Staatsbosbeheer (aanvullende) samenwerkingsafspraken met betrekking tot grondeigendom, projectontwikkeling en pachtafspraken. Met als doel dat in de komende jaren ondernemerschap verder gestimuleerd kan worden.

Bijlage 1. Vormgeven van een gezamenlijk veranderproces

Vragen en onderwerpen die binnen een gezamenlijk veranderproces aan de orde kunnen komen:



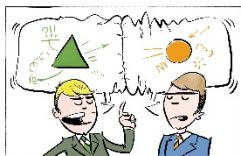
De stip op de horizon

- Hoe kijken wij naar de belangrijkste ontwikkelingen in de maatschappij zoals verstedelijking en Randstedelijk toerisme?
- Hoe verhouden natuur en recreatie zich tot elkaar? Hebben we daar dezelfde beelden bij?
- Hoe kijken wij naar de rol van burgerparticipatie in ons natuur- & recreatiebeleid?
- Hoe kijken wij naar ondernemerschap? Hoe belangrijk vinden we dit?
- Hoe luidt onze gezamenlijke visie en ambitie voor de komende jaren?



Een open gesprek over de verschillen (en hoe die elkaar kunnen versterken)

- Hoe komen we met elkaar tot een constructief gesprek over de soms tegenstrijdige belangen? Hoe gaan we om met grondeigendom en projectontwikkeling bijvoorbeeld?
- Hoe borgen we de nabijheid en het eigenaarschap van partijen? Wat verwachten we dan eigenlijk van elkaar?
- In welke mate zijn we bereid 'water bij de wijn te doen' ten gunste van onze gedeelde ambitie? Waar ligt voor eenieder de ondergrens?
- Hoe gaan we om met stemrecht en de financiële bijdrage? Welke mogelijke verdienmodellen willen we ontplooiën?
- Hoe kunnen we elkaar versterken vanuit onze verschillende expertises?



Een heldere organisatie

- Welke wijze van organiseren past bij de gezamenlijke visie? Hoe willen we dit samen zo licht mogelijk maar toch goed organiseren?
- In hoeverre passen de huidige structuren en welke alternatieven zien we? Zowel met betrekking tot beheer- en advies (spoor 1) als mogelijk met betrekking tot de schappen?
- Hoe gaan we om met bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen? Past daarbij een verbindende regierol van de Provincie of willen we dit anders inrichten?
- Hoe organiseren we een goede wisselwerking met raden zodat besluitvorming voortvarend kan plaatsvinden en beleid gedragen is?



Regie op (resultaat-)afspraken en monitoring

- Waar beleggen we regie op de samenwerkingsprocessen?
- Welke mijlpalen voorzien wij de komende jaren en hoe bewaken we de voortgang?
- Wie zit wanneer met elkaar aan tafel, wat is het abstractieniveau van onze gesprekken en wie heeft welk mandaat?
- Hoe waarborgen we voortdurende verbinding met onze omgeving en hoe blijven we wendbaar om hierop te anticiperen?

We adviseren zo snel mogelijk aan dit proces te beginnen, zodat schapbestuurders ook met betrekking tot beslissingen over de beheerstructuur kunnen profiteren van de opbrengst.

Bijlage 2. Gesprekspartners

Binnen de Provincie Noord-Holland is met de volgende personen gesproken:

- Adnan Tekin (*Gedeputeerde*)
- Jaap Bond (*Gedeputeerde*)
- Herman Schartman (*Directeur Beleid*)
- Gerben Biermann (*Sectormanager*)
- Ronald Louwman (*Plv. Sectormanager*)
- Soner Köycü (*Beleidsadviseur*)
- Florian Goossens-Verhagen (*Coördinerend/strategisch adviseur verbonden partijen provinciale deelnemingen*)
- Johan Kobes (*Senior-adviseur bedrijfs ondersteuning*)

Huidige beheerorganisatie		
RNH	4 oktober	Jos Gilliam (<i>Directeur</i>) Rik Rolleman (<i>Manager programmasturing</i>)
RNH	8 oktober	Karin van Bijsterveld (<i>President – Commissaris</i>) Hans Schipper (<i>Lid RvC</i>)
Andere uitvoerende beheerorganisaties in Noord-Holland en mogelijk ook daarbuiten		
Recreatie Midden Nederland	4 oktober	Paul Kotvis (<i>Directeur</i>)
PWN	4 oktober	Sjakel van Wesemael (<i>sectormanager Natuur en Recreatie</i>)
Natuurmonumenten	9 oktober	Willem Hellevoort (<i>Provinciaal ambassadeur NH, Flevoland en Markerwadden</i>) Dhr. de Jong
Federatie Particulier Grondbezit	9 oktober	Erwin van den Berg (<i>Landelijk voorzitter</i>)
Staatsbosbeheer	16 oktober	Riena Tienkamp (<i>Hoofd Staatsbosbeheer Noord-Holland</i>)
Staatsbosbeheer	22 oktober	Sylvo Thijsen (<i>Directeur Staatsbosbeheer</i>)
Landschap Noord- Holland	1 november	Ernest Briët (<i>Directeur</i>)
Leisurelands BV	29 oktober	Erik Droogh (<i>Directeur</i>)
Betrokkenen van aanliggende provincies Utrecht en Zuid-Holland		
Provincie Zuid- Holland	10 oktober	Han Weber (<i>Gedeputeerde</i>) Frank de Vogel (<i>Programmamanager Transitie Recreatieschappen PZH</i>)
Provincie Utrecht	16 oktober	Mariette Pennarts-Pouw (<i>Gedeputeerde</i>) Esther Boiten (<i>Procesmanager Overdrachtsdocument en wisseling oude en nieuwe college</i>)
Recreatieschap Alkmaarder – en Uitgeestermeer		
Gemeente Alkmaar	31 oktober	F.P Dijkman (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Castricum	26 oktober	R. de Haan (<i>Wethouder</i>)

Gemeente Heemskerk	22 oktober	A.W.M. Schoorl (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Heiloo	26 september	A.N. Dellelijn (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Uitgeest	18 oktober	W. Verkleij (<i>Burgemeester</i>)
Gemeente Zaanstad	17 oktober	Ben Haisma (<i>Beleidsadviseur civiel & vaarwegbeheer, recreatieschappen en schoon</i>) Susanne Meyer (<i>Programmamanager Noordzeekanaalgebied</i>)
Recreatieschap Twiske – Waterland		
Gemeente Amsterdam	17 oktober	Els Meines (<i>Bestuursadviseur</i>) Bart van der Heijden (<i>Teamleider team Metropool, Ruimte en Duurzaamheid</i>) (Amsterdam neemt tevens deel in de recreatieschappen Groengebied-Amstelland en Spaarnwoude. De gemeente Amsterdam heeft ervoor gekozen het interview niet bestuurlijk maar ambtelijk te houden.)
Gemeente Beemster	25 oktober	D.J. Butter (<i>Wethouder</i>) Chantal de Leeuw (<i>Beleidsadviseur economie</i>)
Gemeente Edam – Volendam	17 oktober	H. Schütt (<i>Wethouder</i>) G. Rep (<i>Strategisch adviseur</i>)
Gemeente Landsmeer	25 oktober	R. Quakernaat (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Oostzaan	24 oktober	R.J. Monen (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Purmerend	15 oktober	M.T.A. Hegger (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Waterland	18 oktober	B.J. ten Have (<i>Wethouder</i>)
Recreatieschap Spaarnwoude		
Gemeente Velsen	31 oktober	B. Diepstraten (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Haarlem	26 oktober	C.Y. Sikkema (<i>Wethouder/ adviserend DB lid</i>)
Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude	11 oktober	B.A. Graal (<i>Wethouder/ adviserend DB lid</i>) D. Kerkhof (<i>plaatsvervanger B, Graal</i>)
Recreatieschap Groengebied Amstelland		
Gemeente Ouder-Amstel	24 oktober	J. Langenacker (<i>Burgemeester</i>)
Gemeente Amstelveen	18 oktober	F. Gordon (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Diemen	11 oktober	J.W. Nuijens (<i>Wethouder</i>)
Plassenschap Loosdrecht		
Gemeente Wijdereen	16 oktober	Freek Ossel (<i>Voorzitter/vicevoorzitter Recreatieschap Loosdrechtse plassen</i>)
Gemeente Stichtse Vecht	21 oktober	F. van Liempdt (<i>Wethouder</i>) Caspar Toetenel (<i>Beleidsadviseur regionale samenwerking</i>)
Wel uitgenodigd, geen deelname		

Gemeente Beverwijk (Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer)	X	Mevr. H.J. Niele-Goos (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Amsterdam	X	Mevr. S. Groenewoud (<i>Bestuurscommissielid</i>) Mevr. M. van Doorninck (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Wormerland	X	Dhr. J. Schalkwijk (<i>Wethouder</i>)
Gemeente Haarlemmermeer	x	J.C.W. Nederstigt (<i>Wethouder/ adviserend DB lid</i>)

Verkenning naar uitvoering beheertaken van de recreatieschappen | Common Eye, februari 2019

Dit rapport is in opdracht van de provincie Noord-Holland opgesteld door:

Bart Krol | bart@spaarsaam.nu | 06 1037 3029

Reinanke Haagsma | reinanke@commoneye.nl | 06 41 60 99 62

Tijs Heunks | tijs@commoneye.nl | 06 338 34 556

Nora Chikar | nora@commoneye.nl | 06 434 999 20