

Evaluatie governance recreatieschappen Noord-Holland

Definitieve versie

Jaco Blokland
Thijs Boertien

15 mei 2025

Introductie

Aanleiding

De provincie Noord-Holland kent verschillende recreatieschappen. Voor vijf schappen (Twiske-Waterland, Groengebied Amstelland, Spaarnwoude, Alkmaarder en Uitgeestermeer en Geestmerambacht) hebben de deelnemers in 2022 het Bestuursbureau recreatieschappen (BB) opgericht. Hiermee werd een nieuw bestuursmodel voor de recreatieschappen geïntroduceerd dat een scheiding aan zou moeten brengen tussen bestuursadvies aan de ene kant en beheer en onderhoud aan de andere kant.

De recreatieschappen zijn gemeenschappelijke regelingen die bestaan uit de besturen en fungeren als rechtspersoon en als opdrachtgever. In de recreatieschappen nemen gemeenten en de provincie deel. Uitzondering hierop is Geestmerambacht, waaraan alleen de gemeenten Alkmaar en Dijk & Waard deelnemen. De recreatieschappen hebben alle bevoegdheden en taken gedelegeerd en gemandateerd aan de beheerorganisatie Recreatie Noord-Holland (RNH). Naast de advisering van de bestuurders vervult het BB de opdrachtgeversfunctie voor de recreatieschappen. Dit doet het BB namens de participanten in de schappen, dus zowel de gemeenten als de provincie.

Bij de oprichting van het BB is afgesproken de hierboven beschreven scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden na drie jaar te evalueren. Doel van deze evaluatie: helder inzicht krijgen in het functioneren van de governance van de recreatieschappen Noord-Holland op basis waarvan de schapsbesturen ervoor kunnen kiezen om op dezelfde voet verder te gaan of om veranderingen aan te brengen in de scheiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden.

Onderzoeksvragen

1. Ondersteunt het BB in haar huidige vorm de schapsbesturen bij het vervullen van de opdrachtgeversrol aan de beheerorganisatie RNH?
2. Leidt de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tot een gevoel van gelijkwaardigheid en worden de rollen wederzijds gewaardeerd?
3. Heeft de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden het gewenste effect als het gaat om het beheer en onderhoud van de recreatieschappen?
4. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?

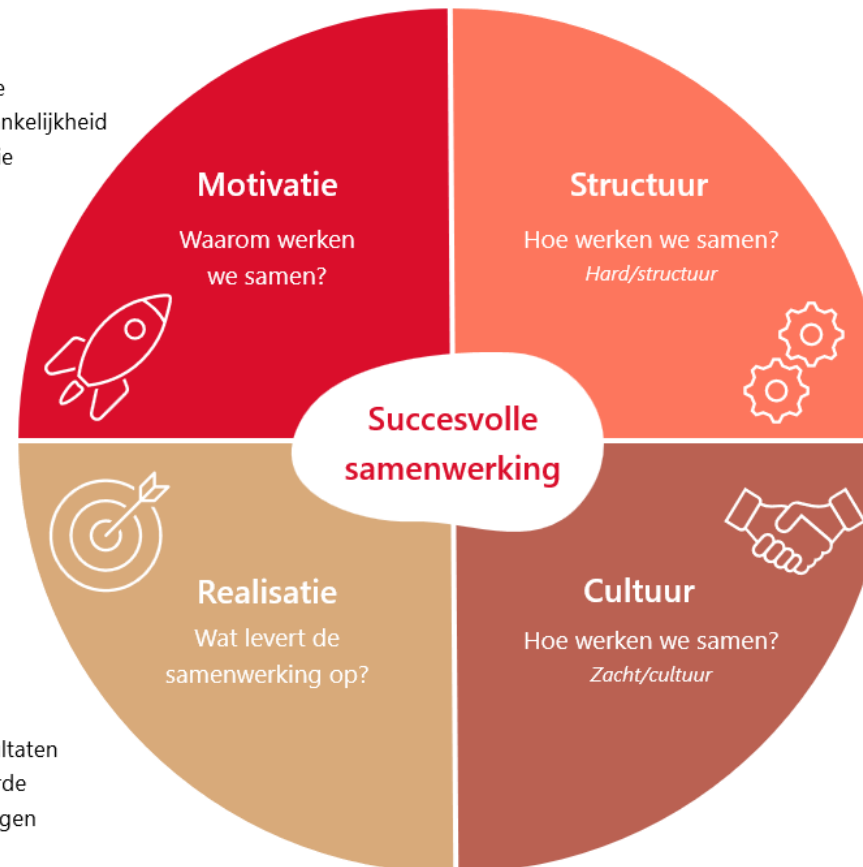
Introductie (2)

Samenwerkingsscan

Als methodiek voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de 'samenwerkingsscan'. De samenwerkingsscan zet de verschillende elementen van samenwerking centraal: het *waarom*, het *hoe* (structuur én cultuur) en het *wat*.

Waarom?

- Gedeelde ambitie
- Wederzijdse afhankelijkheid
- Gevoelde urgentie



Wat?

- Betekenisvolle resultaten
- Toegevoegde waarde
- Aanpassingsvermogen

- Verdeling van rollen, taken, verantwoordelijkheden
- Bestuursmodel
- 'harde' randvoorwaarden

Hoe?

- Gevoel van gelijkwaardigheid
- Krachtig team
- Gewaardeerde verschillen
- 'zachte' randvoorwaarden

Deelvragen in relatie tot de samenwerkingsscan

Deelvragen	Elementen Samenwerkingsscan
1. Is met de oprichting van het BB een duidelijke scheiding aangebracht tussen bestuursadvies aan de ene kant en beheer en uitvoering aan de andere kant?	Waarom? Begonnen aan scheiding vanuit bepaalde gedachte. Klopt die gedachte nog steeds? Is die voor iedereen helder, staat iedereen daar achter?
2. Ondersteunt het BB in haar huidige vorm de schapsbesturen bij het vervullen van de opdrachtgeversrol aan de beheerorganisatie RNH?	Hoe? Hoe gaat dat in de praktijk? Door de vorming van het BB zijn veranderingen aangebracht in de structuur (harde kant van samenwerken). Zijn er heldere afspraken gemaakt over de structuur van de samenwerking, bijv. als het gaat om de knip tussen beleid en uitvoering, de wijze van opdrachtverstrekking en de behandeling van bestuursstukken? Maar ook: is er een gevoel van gelijkwaardigheid en worden de rollen wederzijds gewaardeerd?
3. Leidt de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tot een gevoel van gelijkwaardigheid en worden de rollen wederzijds gewaardeerd?	
4. Heeft de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden het gewenste effect als het gaat om het beheer en onderhoud van de recreatieschappen?	Wat? Wat levert de, eerder aangepaste, governance op? Leidt deze invulling tot het beoogde effect? Heeft deze manier van organiseren de beoogde toegevoegde waarde voor alle partners?
5. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?	Aanbevelingen. Wat leren we van onze bevindingen op het waarom, hoe en wat? In hoeverre voldoet het huidige bestuursmodel voor de recreatieschappen en tot welke aanbevelingen leiden onze reflecties?

Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende stappen:

- Een startbijeenkomst met de begeleidingscommissie om de scope vast te stellen en werkafspraken te maken.
- Een uitgebreide documentenstudie.
- Een gespreksronde met een vertegenwoordiging van betrokkenen bij de recreatieschappen in Noord-Holland (een overzicht van de respondenten is opgenomen in de bijlage).
- Het vertalen van de bevindingen uit de documentenstudie en gesprekken in een conceptrapportage. Deze conceptrapportage is in twee rondes besproken met de begeleidingscommissie en eenmaal met het MT van RNH. Dit heeft geresulteerd in een definitief conceptrapport.
- Aan de hand van dit conceptrapport vond een 'spiegelsessie' plaats met een vertegenwoordiging van de schapsbestuurders. De input uit deze sessie is besproken met de begeleidingscommissie en verwerkt in voorliggend definitief rapport.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

- **Inleiding en context.** In het hoofdstuk Inleiding en context wordt de aanleiding van het onderzoek geschetst, de vraagstelling toegelicht en de aanpak toegelicht. Vervolgens wordt een schets gegeven van de context van de start van het Bestuursbureau. Het hoofdstuk eindigt met een beknopte beantwoording per deelvraag. De uitgebreide beantwoording van de deelvragen komt terug in de afzonderlijke hoofdstukken (Waarom? Hoe? Wat? en Waarheen?).
- **Waarom?** In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal: *Is met de oprichting van het BB een duidelijke scheiding aangebracht tussen bestuursadvies aan de ene kant en beheer en uitvoering aan de andere kant?*
- **Hoe?** In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal: *Ondersteunt het BB in haar huidige vorm de schapsbesturen bij het vervullen van de opdrachtgeversrol aan de beheerorganisatie RNH?*
- **Wat?** In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal: *Heeft de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden het gewenste effect als het gaat om het beheer en onderhoud van de recreatieschappen?*
- **Waarheen?** Aan de hand van de analyse uit de vorige hoofdstukken wordt in het laatste hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?*

Waar komen we vandaan?

De governance van de recreatieschappen in Noord-Holland was het afgelopen decennium een dankbaar onderwerp van onderzoek, advies en (door)ontwikkeling. Dit rapport sluit daarmee (aan in) de rij van een reeks evaluaties en adviezen. Achtereenvolgens zijn de volgende rapporten verschenen.

2013

KokxdeVoogd
*Besturen binnen het
Metropolitane
Landschap*

Dit rapport maakt inzichtelijk welke bestuurlijk-juridische samenwerkingsmodellen mogelijk zijn voor het Metropolitane Landschap.

2015

KokxdeVoogd
*Bestuurlijke vernieuwing
in het Metropolitane
Landschap*

Voorbereiding van de scheiding van beleid en beheer bij de recreatieschappen in de MRA. Er wordt geadviseerd te kiezen voor het executieve model: een model waarbij de provincie sturend zal optreden.

2017

Gezamenlijk rekenkamer-onderzoek naar het recreatieschap Spaarnwoude

Het recreatieschap heeft een aantal problemen, waaronder de terugloop van reserve beheer in deelgebied SPW. Voor de lange termijn is er nog geen oplossing voor de financiële situatie van SPW. Een lange-termijnvisie ontbreekt.

2018

Berenschot
Evaluatie RNH

In de evaluatie naar het functioneren van RNH wordt onder andere geconcludeerd dat het door RNH gevoelde eigenaarschap leidt tot een situatie waarin bestuurders onvoldoende grip ervaren. Ook hebben de recreatieschappen meer behoefte aan financiële sturing.

2019

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

Er bestaat rolonduidelijkheid doordat RNH zowel beheer als bestuursadvies en secretariële ondersteuning uitvoert. In dit onderzoek wordt verkend hoe een scheiding tussen de uitvoering en het beleid aangebracht kan worden en worden drie beheermodellen beschreven.

2019

Provincie Noord-Holland
Evaluatie verbonden partijen

De beleidsonderbouwing van de recreatieschappen en de aansturing worden als zwak beoordeeld. Ook is de governance niet optimaal en is de effectiviteit onvoldoende inzichtelijk.

2020

Berenschot
Knip beleid en uitvoering RNH

Dit onderzoek brengt - aan de hand van een definitie van wat 'beleid' precies inhoudt - in beeld hoeveel fte's en kosten gemoeid zijn met de beleidstaken versus uitvoerende taken van RNH. Op basis hiervan wordt een 'knip' gemaakt tussen beleidsmatige en beheerstaken.

2020

KokxdeVoogd
Advies governance en beheersstructuur recreatieschappen Noord-Holland

Naar aanleiding van de bestuursopdracht een vergelijking van de mogelijke modellen voor de governance- en beheersstructuur van de recreatie in Noord-Holland.

Twee mogelijkheden worden gezien: één Noord-Hollands recreatieschap of het Bestuursbureau.

2021

KokxdeVoogd, RNH en provincie
Inrichting en taken Bestuursbureau recreatieschappen Noord-Holland

De vorming van een Bestuursbureau is in deze notitie nader uitgewerkt. De taken voor het BB worden beschreven en de nieuwe governance- en beheersstructuur wordt weergegeven. Ook wordt een inschatting gemaakt van de personele omvang (2,75 fte's) en de financiële gevolgen.

Context: huidige inrichting (2019-2021)

Het huidige construct van de recreatieschappen in Noord-Holland met de introductie van het Bestuursbureau is vastgelegd in het document 'Inrichting en taken Bestuursbureau recreatieschappen Noord-Holland' (2021). Dit document bouwt herleidbaar voort op de rapporten van Common Eye (2019) en Berenschot (2020). Ten behoeve van de afbakening beschouwen we de rapporten die hiervoor verschenen als context. Hierna lichten we de hoofdpunten uit deze twee stukken kort toe. Dit vormt het vertrekpunt van het 'waarom' van de samenwerking.

Common Eye (2019)

Dit onderzoek vormt een verkenning naar de organisatie van beheer in de recreatieschappen. Er worden verschillende knelpunten geconstateerd in de beheerstructuur die vragen om een oplossing. Dit zijn:

1. Het feit dat RNH zowel beheer als bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen doet, leidt tot rolonduidelijkheid en vragen met betrekking tot de efficiëntie van RNH.
2. De huidige situatie waarin de provincie mede-opdrachtgever is en tevens sterk is verbonden aan opdrachtnemer RNH, aangezien zij enig aandeelhouder is van RNH. Dit levert de provincie een dubbele pet-problematiek op.
3. Grondeigendom en beheer zijn momenteel in verschillende handen; concrete afspraken en goede onderlinge professionele verstandhoudingen ontbreken. Dit leidt tot gedoe en staat projectontwikkeling regelmatig in de weg.

Daarnaast worden er drie andere uitdagingen benoemd die niet direct de beheerstructuur treffen maar wel grote invloed hebben op de kwaliteit van recreatie:

1. Recreatie is een provinciale kerntaak. Dit wordt niet door alle partijen zo ervaren. Daarnaast zien gemeentebestuurders deze verkenning als een teken dat de provincie zich zou willen terugtrekken uit het recreatiedomein.
2. Gemeentebestuurders zijn veelal onbekend met de huidige inrichting van de governance in recreatieschappen en de beheerrelatie tussen RNH NV en de provincie als enig aandeelhouder.

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. Gesprekken blijven vaak beperkt tot casuïstiek en operationele problematiek.

In het rapport wordt geconstateerd dat het tijd is voor duidelijkheid en een serieuze ingreep die recht doet aan relevante maatschappelijke ontwikkelingen en aan de belangen van alle betrokken partners. Qua timing komt dit moment goed uit, aangezien de raamovereenkomst tussen RNH en de schappen vernieuwd moet worden.

Er worden vijf aanbevelingen gedaan voor het vervolgproces:

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 zes 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.

Met deze aanbeveling wordt een eerste aanzet gedaan voor de oprichting van het Bestuursbureau.

Context: huidige inrichting (2019-2021)

Knip beleid en uitvoering RNH (2020)

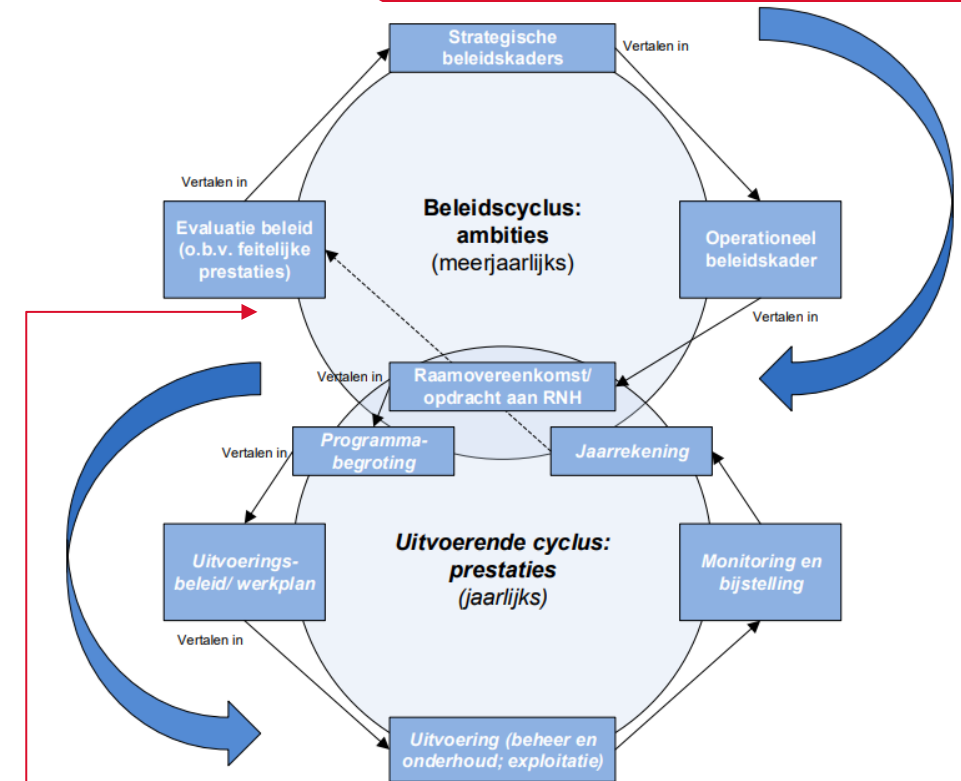
Berenschot wordt naar aanleiding van de Bestuursopdracht '*governance- en beheersstructuur Recreatieschappen*' gevraagd een advies uit te brengen over hoeveel fte's en kosten zijn gemoeid met de beleidstaken versus de uitvoerende taken van RNH. Berenschot introduceert hiertoe de Big-8 cyclus met daarin de beleids- en uitvoerende cyclus:

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

Toegelicht wordt dat de twee cycli in elkaar grijpen doordat de een niet zonder de ander kan. Wat in de beleidscyclus wordt uitgevoerd, is 100% beleid terwijl de uitvoerende cyclus de beheertaken bevat. Hierbij is het van belang om het volgende op te merken:

- Bij beleidsontwikkeling (m.n. bij het operationeel beleidskader) is het cruciaal om advies vanuit de uitvoering te betrekken. Als dit niet of te beperkt gebeurt, dan bestaat het risico dat er beleid wordt ontwikkeld wat niet getoetst is in de praktijk. (Beleids)advies vanuit de uitvoering kan alleen toegevoegde waarde hebben als dit gestoeld is op ervaring met de uitvoeringspraktijk.
- Ook in de uitvoerende cyclus wordt beleid ontwikkeld, namelijk uitvoeringsbeleid. De opdracht aan RNH wordt vertaald in een programmabegroting. De programmabegroting wordt weer vertaald in uitvoeringsbeleid en een werkplan.

Dit visualiseert Berenschot als volgt.



Berenschot constateerde dat - in de toenmalige situatie - in de functie van de programma-manager de top van de uitvoerende cyclus (manager recreatiegebied) de onderkant van de beleidscyclus (bestuurssecretaris) raakte. De twee cycli kwamen dus samen in deze functie. Een knip tussen beleid en uitvoering heeft daarmee tot gevolg dat in de functie van de programma-manager geknipt zou moeten worden. Berenschot heeft vervolgens becijferd dat de 'knip' een inzet vanuit RNH van 1,57 tot 2,56 fte's zou vergen, onderverdeeld in:

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

Context: huidige inrichting (2019-2021)

Oprichting Bestuursbureau (2021)

Op 8 februari 2021 wordt vanuit het Voorzittersoverleg van de Recreatieschappen met alle besturen van de recreatieschappen het memo 'Voorzittersoverleg Recreatieschappen RNH' gedeeld. In dit memo wordt de vorming van een Bestuursbureau uitgewerkt. Toegelicht is dat de andere variant het oprichten van één schap voor de provincie Noord-Holland betrof (Adviesnotitie governance- en beheersstructuur recreatieschappen Noord-Holland d.d. 16 september 2020). Omdat dit een wijziging van de gemeenschappelijke regelingen vraagt, waarvan vrijwel zeker is dat niet alle participanten daarmee zullen instemmen, is deze variant afgefallen.

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

- *Versterking van het opdrachtgeverschap van de participanten voor de beheerder RNH*
Op dit moment bereidt RNH, als opdrachtnemer, ook bestuursbesluiten voor die het opdrachtgeverschap invullen. Deze combinatie van taken leidt tot een kwetsbare governance. RNH heeft baat bij een steviger invulling van het opdrachtgeverschap. Dit vult het BB in namens de participanten in de recreatieschappen.
- *Ondersteuning van schapsbestuurders en hun ambtelijke adviseurs.* De betrokkenheid van gemeenteraden en PS neemt toe door het toenemend belang van natuur en recreatie. De ondersteuning van het BB draagt bij aan een goede invulling van de verschillende rollen. Daarnaast vervult het BB een rol in het afstemmen van schapsoverstijgende onderwerpen.

In de notitie worden de volgende **taken** voor het Bestuursbureau onderscheiden.

- *Ambtelijk opdrachtgever van de beheerder, namens de schapsbesturen.* Het invullen en bewaken van het 'programma van eisen' voor het beheer in elk schap en alle zaken die te maken hebben met het beheercontract, tarieven en verantwoording door RNH over de verrichte werkzaamheden. RNH blijft de voorbereiding doen van de stukken voor de schapsbesturen die betrekking hebben op de uitvoering. Daar waar de stukken betrekking hebben op de invulling van de opdrachtgeversrol, stelt het BB deze op.
- *Secretariaat voor de besturen van de schappen, adviescommissies en Voorzittersoverleg.* Secretariële en administratieve ondersteuning van de DB's, de AB's, de ambtelijke adviescommissies (AC's) en het Voorzittersoverleg. Het plannen van de vergaderingen, de agenda en stukkenstroom, het verslag en het bijhouden van een actielijst.
- *Bestuurssecretaris en (technisch) voorzitter ambtelijke adviescommissies.* Secretariële taak van de DB's en de AB's van de recreatieschappen en de afstemming in het informele Voorzittersoverleg. Dit heeft een inhoudelijke component en een secretariële component.

Ook wordt een inschatting gemaakt van de personele omvang en de financiële gevolgen van de oprichting van het BB. Op basis van het rapport 'Knip beleid en uitvoering' van Berenschot en een gesprek met de directie van RNH, wordt voorgesteld om het BB te laten bestaan uit 2,75 fte's.

Context: huidige inrichting (2019-2021)

Daarnaast wordt gesproken over de positionering van het Bestuursbureau, waarbij wordt voorgesteld om het te huisvesten bij een van de participanten. De provincie geeft haar bereidheid aan om binnen het college van Gedeputeerde Staten te bespreken of zij het gastheerschap kan vervullen.

Op de volgende pagina is de governance, zoals opgenomen in het memo, gevisualiseerd.

Context: huidige inrichting (2019-2021)

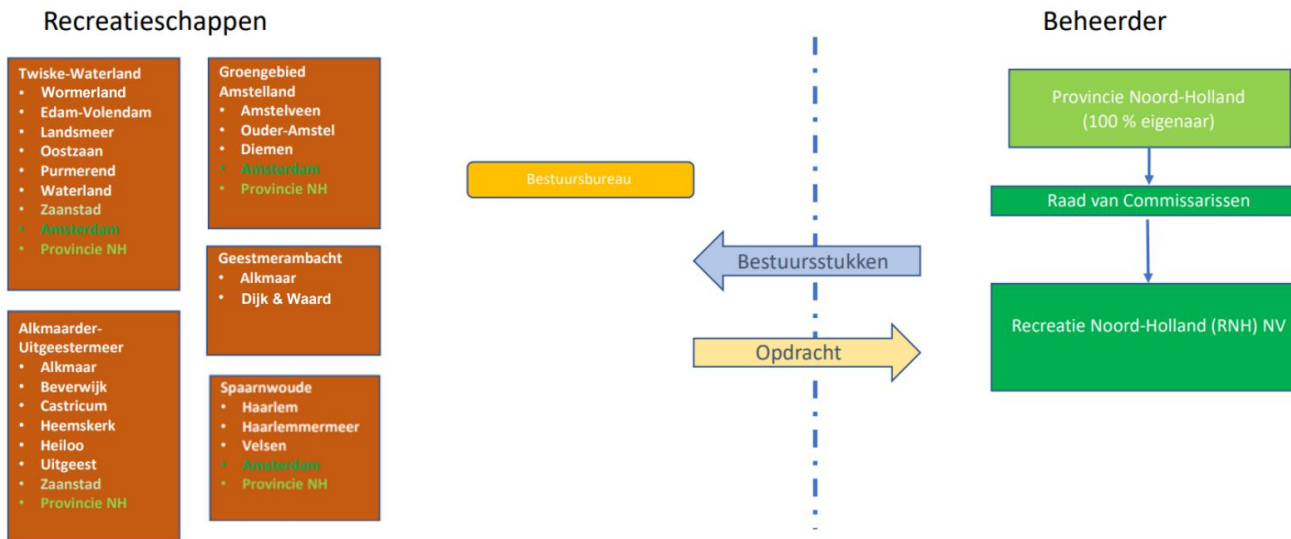
Instelling Bestuursbureau

In 2021 wordt in navolging van het memo overgegaan tot het instellen van het BB. Er is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend tussen de provincie en de schappen. Vervolgens zijn de organisatieverordeningen van de GR'en aangepast en nieuwe dienstverleningsovereenkomsten ondertekend. Over het BB is in de aangepaste organisatieverordeningen het volgende opgenomen:

- Het BB verzorgt de voorbereiding van bestuursbesluiten en advisering daarover t.b.v. schapsbestuur en kijkt vanuit bestuurlijke invalshoek naar de stukken die meestal door de uitvoeringsorganisatie worden voorbereid.
- Daarnaast heeft het BB de taak om naar gemeenschappelijkheid in beleidsvoorstellen tussen de schappen te kijken en efficiencyvoorstellen voor besluitvorming te doen, waardoor tijd bespaard kan worden bij de deelnemers.
- Tot slot fungeert het BB als opdrachtgever namens het recreatieschap naar de uitvoeringsorganisatie.

Instelling werkgeverscommissie

Tezamen met de instelling van het BB is de instelling van een werkgeverscommissie opgenomen. De instelling van de werkgeverscommissie wordt nodig geacht om namens de betrokken recreatieschappen één werkgever te hebben voor de functionarissen in het BB. De werkgeverscommissie is samengesteld uit de voorzitters van de betrokken recreatieschappen. De werkgeversbevoegdheden worden door de provincie gemandateerd aan de werkgeverscommissie (conform Besluit mandaat, volmacht en machtiging werkgeverscommissie recreatieschappen Noord-Holland, 2021).



Uit de stukken blijkt dat in 2022 in de werkgeverscommissie verschillende keren het voornemen is besproken om een ambtelijke werkgeverscommissie in te stellen om het functioneren van de bestuurssecretaris te beoordelen. Op 21 maart 2023 besluiten Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning van Noord-Holland om de werkgeverscommissie in staat te stellen de benodigde bevoegdheden via ondermandaat aan een ambtelijke vertegenwoordiging te verlenen.

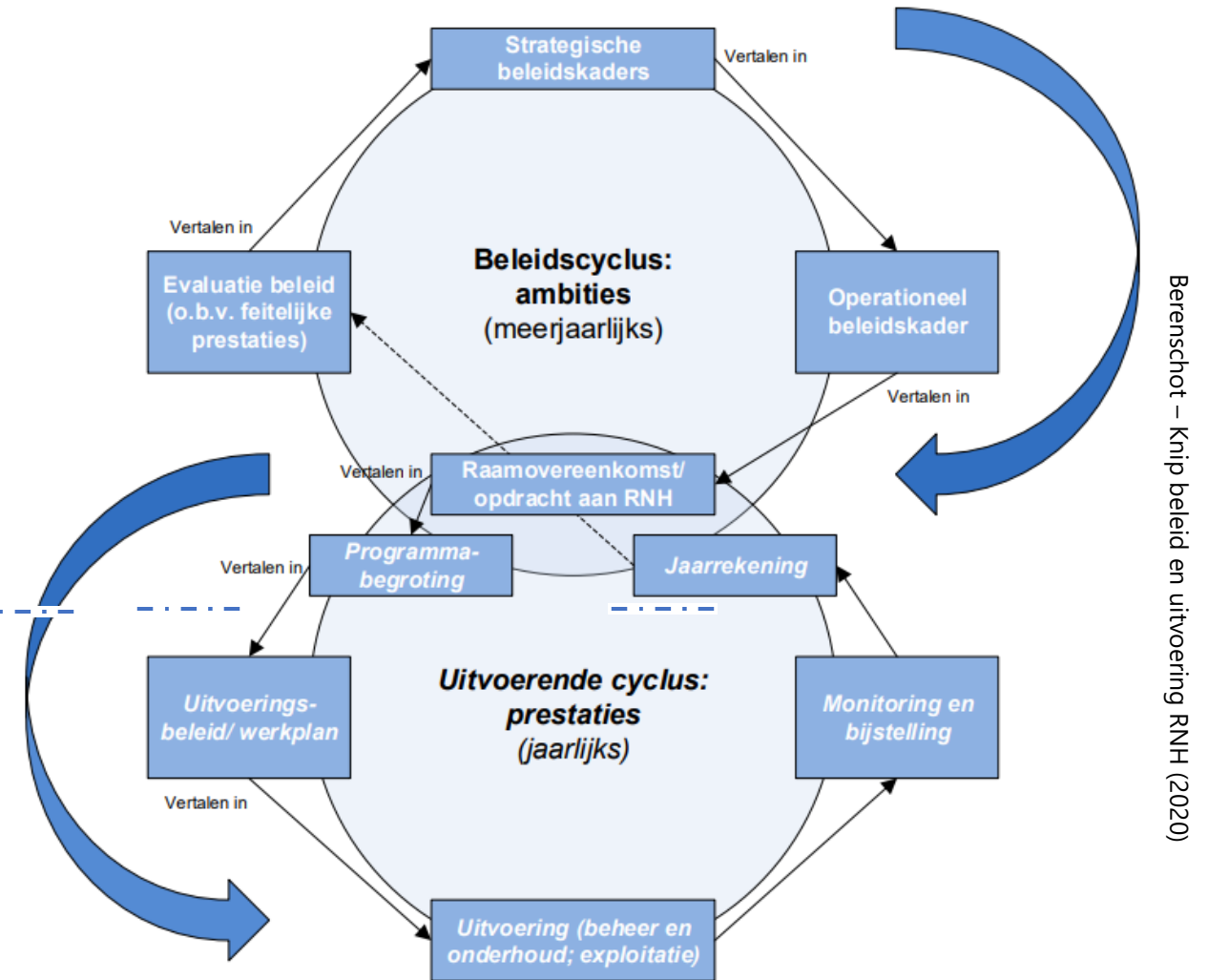
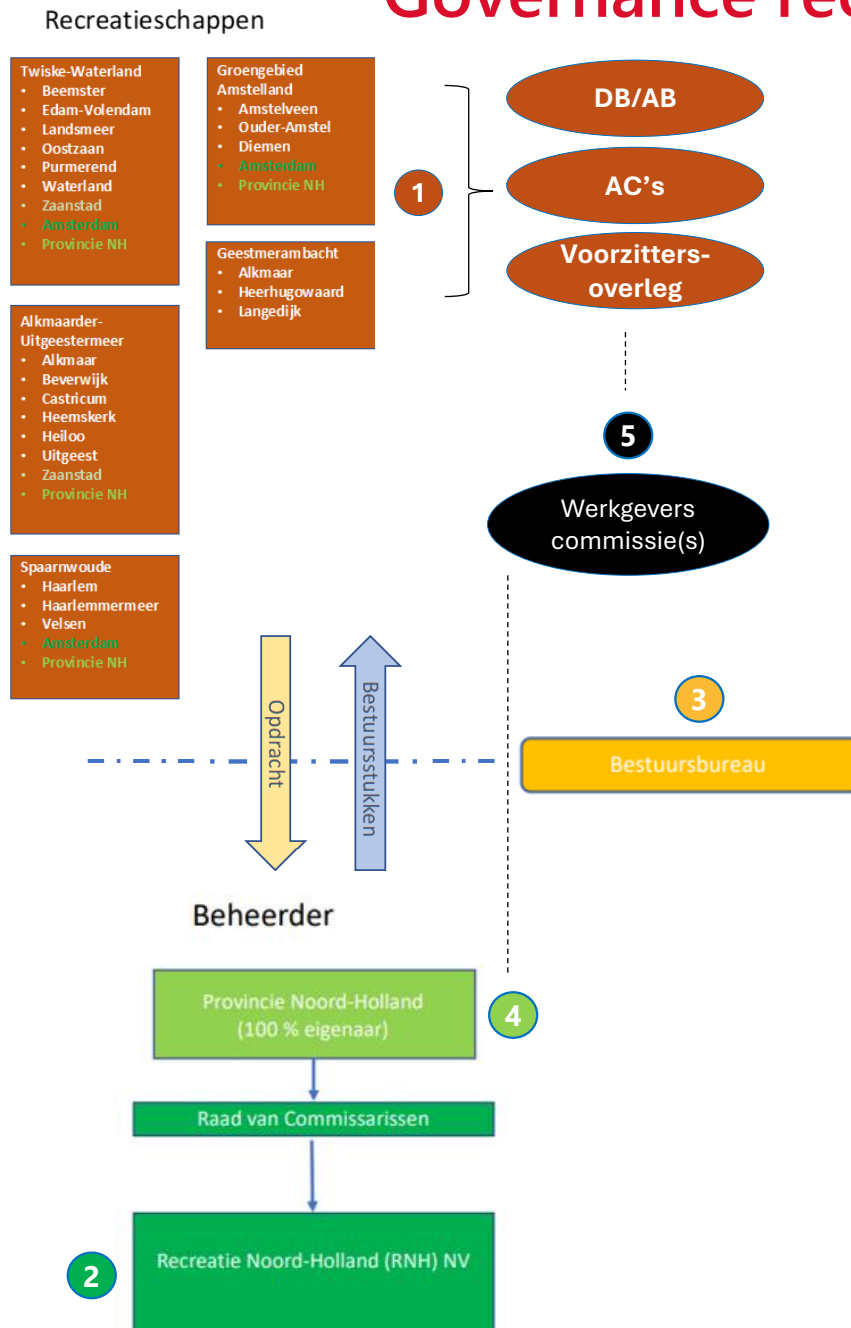
Governance recreatieschappen in beeld

Op de volgende pagina visualiseren we, op basis van de vorige rapporten, de huidige governance van de recreatieschappen. We zetten hierbij het model uit het Voorzittersmemo uit 2021 naast de Big-8 cyclus waarin de knip tussen beleid en uitvoering is geduid (2020).

We onderscheiden daarbij een aantal actoren binnen het speelveld, met elk hun eigen rollen, taken, verantwoordelijkheden en perspectieven op de governance. Ook tussen actoren die zich op dezelfde plek in de governance bevinden kunnen deze perspectieven wisselen. Hier staan we in het vervolg van dit rapport uitgebreider bij stil.

Governance recreatieschappen in beeld

Inrichting en taken Bestuursbureau recreatieschappen Noord-Holland (2021)



Samenvatting: beknopte beantwoording deelvragen waarom, hoe en wat

Dit hoofdstuk eindigt met een beknopte beantwoording van de deelvragen ten aanzien van het waarom, hoe en wat. In de volgende hoofdstukken worden deze vragen uitgebreider behandeld. Dit leidt tot het - zelfstandig leesbare - hoofdstuk waarin de laatste deelvraag aan bod komt.

Waarom?

Is met de oprichting van het BB een duidelijke scheiding aangebracht tussen bestuursadvies aan de ene kant en beheer en uitvoering aan de andere kant?

Het ontbreekt aan een gedeelde taal voor het 'waarom' van het BB. Er zijn verschillende definities in omloop van wat het BB zou moeten zijn. Het uitgangspunt van het huidige model was een wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Er is onvoldoende gezamenlijk betekenis gegeven aan deze wisselwerking. Daardoor zijn er uiteenlopende verwachtingen ontstaan over wat er van elkaar mag worden verwacht binnen het model. In elk geval is er geen duidelijke scheiding aangebracht tussen bestuursadvies aan de ene kant en beheer en uitvoering aan de andere kant.

Hoe? (structuur)

Ondersteunt het BB in haar huidige vorm de schapsbesturen bij het vervullen van de opdrachtgeversrol aan de beheerorganisatie RNH?

Het BB kent met 2,75 fte's een (te) geringe omvang om alle taken uit te voeren die het BB bij de start werden toegedicht. Hierdoor lukt het vooral om bij te dragen via "griffie-achtige" werkzaamheden. Het BB is onvoldoende geëquipeerd om beleidsontwikkeling te initiëren en om voor de schapsbestuurders een 'signaalrol' in te vullen.

Hoe? (cultuur)

Leidt de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tot een gevoel van gelijkwaardigheid en worden de rollen wederzijds gewaardeerd?

Het ontbreken van een gedeeld narratief voor het 'waarom' van het huidige bestuursmodel, werkt door in de meer 'zachte' kant van de samenwerking. Hierdoor wordt er vooral óver de ander gesproken maar beperkt mét elkaar. De structuur van het model zit op persoonlijk niveau in de weg om elkaar en elkaars rollen wederzijds te waarderen.

Wat?

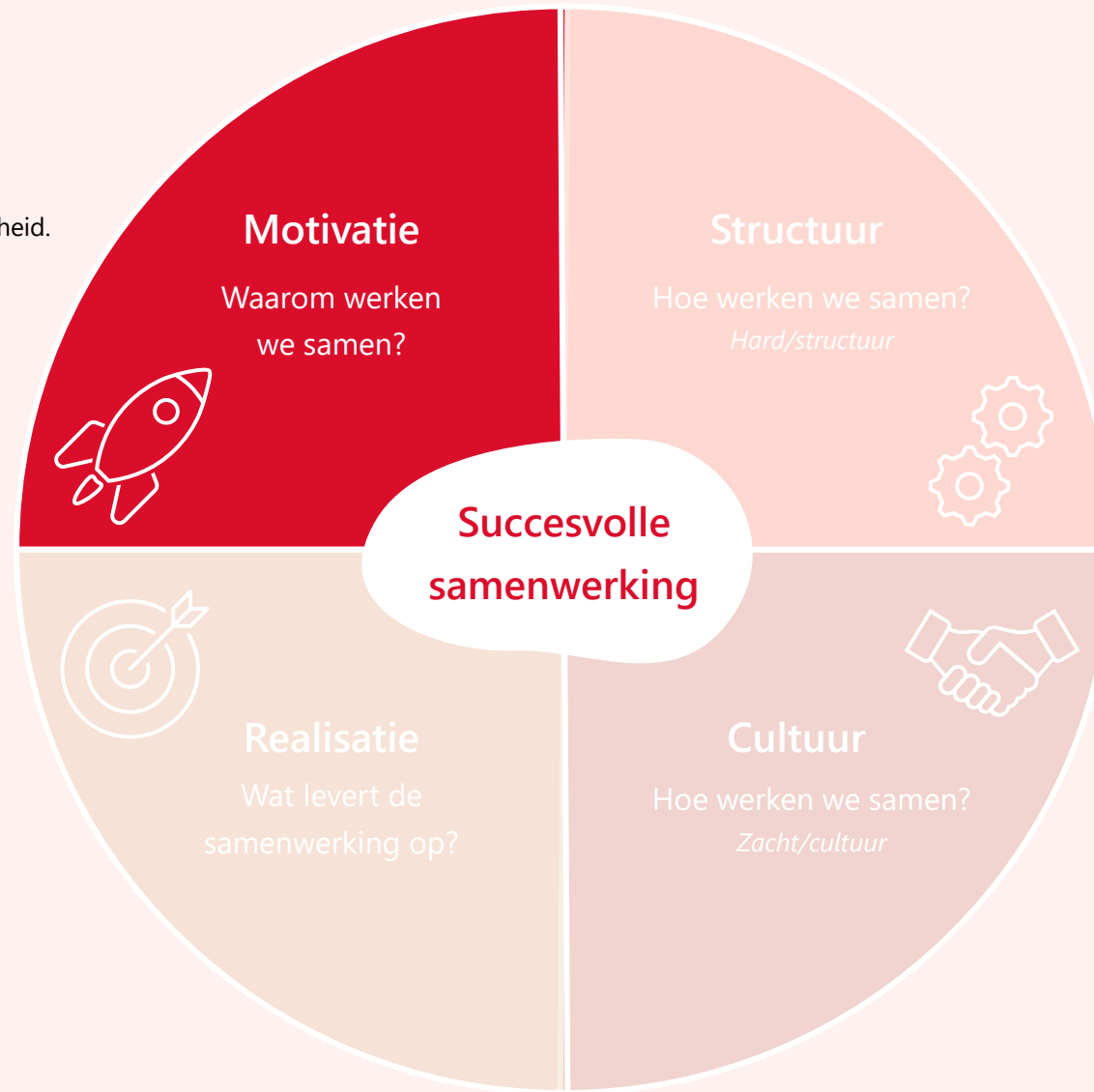
Heeft de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden het gewenste effect als het gaat om het beheer en onderhoud van de recreatieschappen?

Het huidige bestuursmodel functioneert suboptimaal. Er is onvrede over de duidelijkheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden, hetgeen zich uit in persoonlijke frustraties en kift tussen betrokkenen. Er zijn verkeerde verwachtingen over elkaar ontstaan waardoor het gewenste effect bij de start van het BB uitbleef.

1. Is met de oprichting van het BB een duidelijke scheiding aangebracht tussen bestuursadvies aan de ene kant en beheer en uitvoering aan de andere kant?

Waarom?

- Gedeelde ambitie.
- Wederzijdse afhankelijkheid.
- Gevoelde urgentie.



Het ontbreken van gedeelde taal voor het 'waarom' van het BB

In de rapporten die de afgelopen jaren verschenen, is uitgebreid gesproken over kwetsbaarheden in de governance van de recreatieschappen in Noord-Holland. Dit uitte zich met name in rolzuiverheid in de relatie tussen de schappen en RNH. Het feit dat RNH zowel beheer als bestuursadvies en secretariële ondersteuning van de schappen deed, leidde tot rolonduidelijkheid (2019). Er was behoefte aan inzicht in de omvang van de beleidstaken en de uitvoerende taken van RNH (2020) en RNH zou baat hebben bij een steviger invulling van het opdrachtgeverschap (2021). In de basis zijn de betrokken partijen het er op dit moment ook over eens dat de governance, voordat het BB werd opgericht, niet optimaal was. Ook wordt breder onderschreven dat men er goed aan deed om aanpassingen door te voeren in het bestuursmodel.

Uit de interviews blijkt echter dat het anno 2025 ontbreekt aan een gedeelde taal voor het 'waarom' van het BB. Op de vraag met welk doel het BB in 2021 is ingericht, geven de geïnterviewden geen eenduidig antwoord. We zien als belemmerende factor daarbij dat, mede door de verscheidenheid aan rapporten en adviezen, er verschillende terminologieën en definities in omloop zijn. Er wordt in de documenten en interviews gesproken over een beoogde knip tussen:

- *Beleid en uitvoering.*
- *Bestuursadvies en beheer/uitvoering.*
- *Proces en inhoud.*

Deze termen worden in de interviews vaak door elkaar gebruikt.

We houden voor wat betreft de 'knip' in dit onderzoek vast aan het rapport van Berenschot (2020). Zij maken met het Big-8 model duidelijk onderscheid tussen de beleidscyclus en de uitvoerende cyclus.

Beleid is daarbij voorbehouden aan de besturen van de deelnemers (van de schappen) en de uitvoering aan RNH. Echter, Berenschot maakt hierbij zelf de kanttekening dat deze cycli op elkaar in grijpen.

Bij beleidsontwikkeling is het cruciaal om advies vanuit de uitvoering te betrekken én in de uitvoeringscyclus zelf kan ook beleid worden ontwikkeld, namelijk uitvoeringsbeleid.

In lijn met dit advies zijn wij ervan overtuigd dat er geen sprake moet zijn van een 'harde knip' maar van een wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Dit vergt echter wel dat er heldere en expliciete verwachtingen naar elkaar worden uitgesproken. Wat mogen de beleidsmakers/schappen verwachten van de inbreng van de kennis over de uitvoeringspraktijk door RNH? Tot hoe ver reikt dan de betrokkenheid van RNH bij het maken van beleid? Wat is uitvoeringsbeleid dan precies? En hoe wordt er, sinds 2021, met ieders bijdrage binnen het bestuursmodel gekomen tot een duidelijke opdracht aan het BB? Waartoe zijn zij 'op aarde' en hoe verhouden zij zich in de wisselwerking tussen beleid en uitvoering?

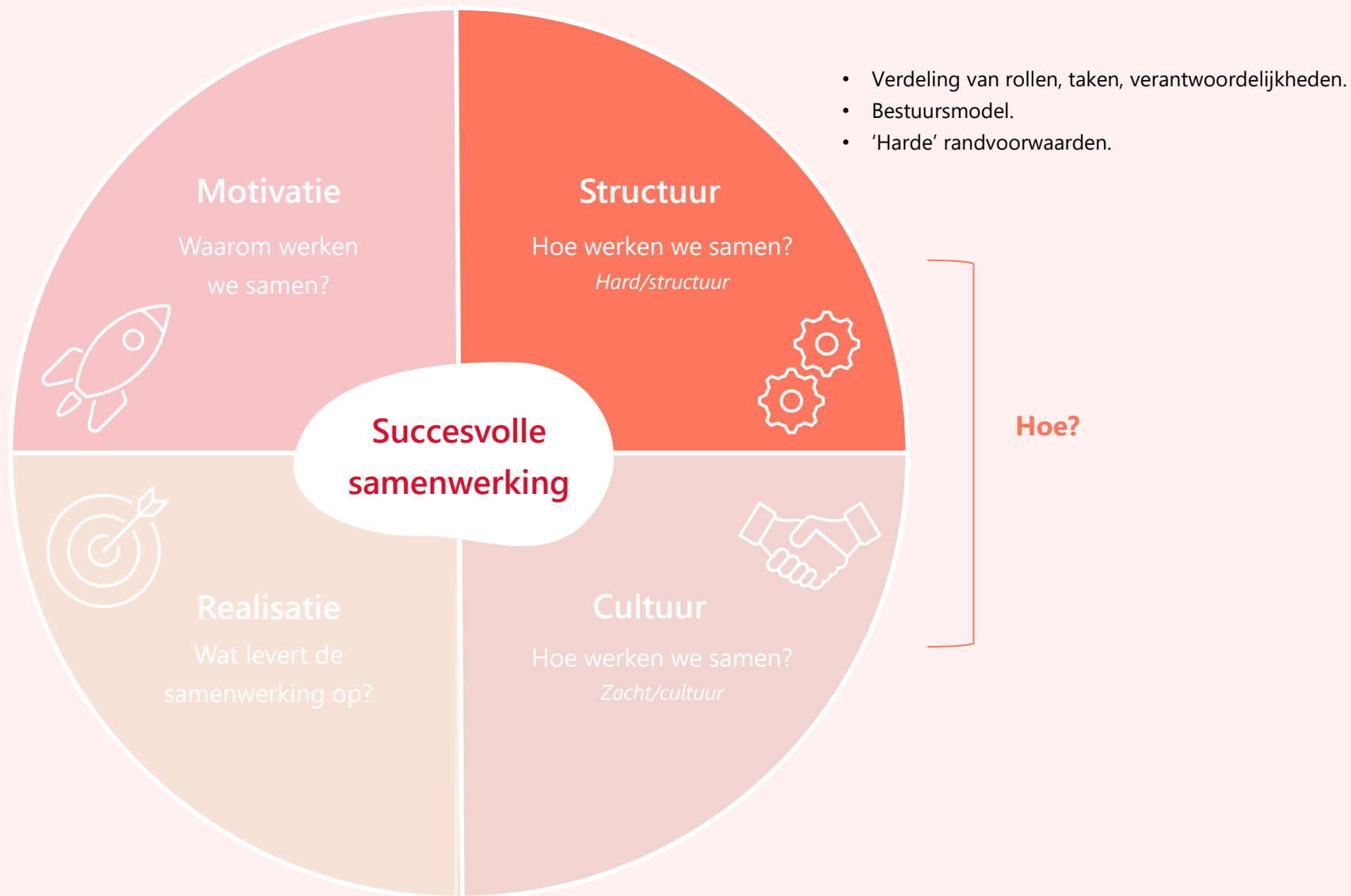
Op basis van de gesprekken constateren we dat er onvoldoende gezamenlijk betekenis is gegeven aan deze vragen, die voortkomen uit de wisselwerking tussen beleid en uitvoering en de gevolgen hiervan voor de rol(invulling) van het BB.

De rol van het BB is echter expliciet gemaakt in de rapporten van Berenschot (2020) en de Voorzittersmemo (2021). Als we de visualisaties uit deze rapporten naast elkaar zetten (p.10), dan vervult het BB een cruciale rol in het verbinden van beleid en uitvoering via de Big-8. Echter, door te spreken over een *knip*, zijn er impliciete en uiteenlopende verwachtingen ontstaan over wat er wel en niet van het BB mag worden verwacht.

Het ontbreken van gedeelde taal voor het 'waarom' van het BB

Dit leidt er in de praktijk toe dat er impliciete verwachtingen zijn over het waarom van het BB. Wat mag er worden verwacht van de bestuursadvisering? Is het BB vooral ingericht als griffiersfunctie om de stukkenstromen tussen de schappen en RNH te stroomlijnen of mag van het BB verwacht worden dat zij op strategische thema's de inhoudelijke advisering verzorgt? Hierover bestaat volgens de betrokkenen te veel ruis en geen eenduidig beeld. In elk geval heeft dit niet geleid tot een duidelijke scheiding tussen bestuursadvies aan de ene kant en beheer en uitvoering aan de andere kant.

2. Ondersteunt het BB in haar huidige vorm de schapsbesturen bij het vervullen van de opdrachtgeversrol aan de beheerorganisatie RNH?



BB qua harde randvoorwaarden onvoldoende geëquipeerd

In de organisatieverordeningen (2021) zijn de rollen en taken van het BB gedefinieerd als het zorgen voor de voorbereiding van en advisering over de bestuurlijke besluitvorming, het initiëren van schapoverstijgende beleidsvoorbereidende werkzaamheden en de advisering over de opdrachtgevende taken voor werken en diensten van de schappen.

In het eerste jaarplan (2022) zijn deze taken uitgewerkt in drie onderdelen:

1. Organisatie vergaderingen binnen en tussen de recreatieschappen.
2. Opdrachtgeverschap uitvoeringsorganisatie.
3. Initiëren beleidsontwikkeling.

Dit laatste punt, initiëren beleidsontwikkeling, ziet toe op een meer strategisch-inhoudelijke adviserende rol, bijvoorbeeld t.b.v. het signaleren van de schapoverstijgende belangrijkste, beleidsmatige of financiële thema's voor een nieuwe meerjarenraming.

Als we echter kijken naar de huidige en meest recente samenwerkingsafspraken tussen het BB en RNH (december 2024), dan zien we dat deze afspraken in de praktijk vooral neerkomen op "griffie-achtige" taken op het vlak van organisatie, proces en notulen. Er zijn geen afspraken opgenomen over het ambtelijk opdrachtgeverschap en strategische advisering. Dit komt doordat de raamovereenkomsten tussen RNH en de schappen niet zijn aangepast bij de oprichting van het BB en het BB daarin dus niet is genoemd als ambtelijk opdrachtgever.

Wel is opgenomen dat het BB voor strategische sessies per schap of schapoverstijgend, de datum en locatie regelt. Afhankelijk van het onderwerp wordt hierbij de uitvoeringsorganisatie uitgenodigd. Het BB heeft bij dergelijke schapoverstijgende strategische sessies geen inhoudelijke rol. Betrokkenen geven aan dat het BB in de praktijk wel degelijk een rol heeft bij (het initiëren van) de strategische sessies en het op de agenda zetten van bestuurlijke onderwerpen van het voorzittersoverleg. Daarnaast had het BB een trekkersrol in het proces om te komen tot een meerjarenovereenkomst van opdracht, inclusief PDC en prijslijst.

De 'signaalrol', zoals opgenomen in het eerste jaarplan, heeft daarmee in de praktijk geen plek gekregen. Het is überhaupt de vraag wat er verwacht mag worden van het BB als het gaat om het invullen van de schakelfunctie op de Big-8. *Het BB kent met 2,75 fte's een (te) geringe omvang om naast de "griffie-achtige" werkzaamheden ook goed opdrachtgeverschap in te vullen én bij te dragen via een 'signaalrol'.* Bij het BB is geen juridische en financiële expertise belegd en het BB kan niet over budget hiertoe beschikken.

Daarnaast komt naar voren dat bij de oprichting van het BB de raamovereenkomsten tussen de schappen en RNH niet zijn aangepast. Het BB is daarin niet genoemd als ambtelijk opdrachtgever. In gesprekken is benoemd dat RNH daarom alleen opdrachten aanneemt van het bestuur tenzij het bestuur een besluit heeft genomen waarin nadrukkelijk is vastgelegd dat het BB als ambtelijk opdrachtgever fungeert. RNH geeft aan dat alle besluiten van besturen door drie partijen wordt ondertekend: het recreatieschap, het BB en de directeur RNH. Daarmee zijn opdrachten voor RNH geaccepteerd door RNH.

Ongemak t.a.v. rol provincie in bestuursmodel

Een rode draad die uit de gesprekken naar voren komt is een zeker ongemak over de rol van de provincie Noord-Holland binnen het bestuursmodel. De visualisatie op p.10 laat zien dat de combinatie van het eigenaarschap van RNH (de provincie als aandeelhouder) en de rol van opdrachtgever aan RNH (als deelnemer in de schappen) niet past bij de opzet van de Big-8. Dit werd eerder al geconstateerd door Common Eye (2019) die het had over de 'dubbele pet' van de provincie.

Een situatie waar de provincie zelf ook van af wil, getuige het feit dat de provincie in 2021 besloot om de aandelen van RNH te verkopen. Bij RNH leefde de gedachte dat met de komst van het BB als aparte opdrachtgever, de discussie over de dubbele pet van de provincie Noord-Holland beslecht was.

Het verkooptraject aan SBB vond uiteindelijk geen doorgang. Echter, dit had wel - zo komt naar voren - invloed op de relatie en het vertrouwen tussen de provincie en de uitvoeringsorganisatie.

De 'dubbele pet' van de provincie, waar in eerdere rapporten ook al naar verwezen is (eigenaar en opdrachtgever), is met de komst van het BB ook nog uitgebreid naar de rol van werkgever, doordat de provincie het (faciliterend) gastheerschap voor het BB op zich nam.

Betrokkenen vanuit verschillende geledingen binnen het bestuursmodel spreken bij het huidige bestuursmodel over 'weeffouten' of knelpunten die 'fundamenteel' van aard zijn. Er wordt breed gepleit voor het herijken van het hele model in plaats van het sec focussen op de rol van het BB.

Zand in motor Big-8: kennis van goed beleid is te veel bij de uitvoering

De vijf recreatieschappen zijn (exclusief) opdrachtgever van RNH. Op grond van de gemeenschappelijke regelingen is het vaststellen dan wel aanpassen van beleidsplannen en strategische of meerjarenplannen voorbehouden aan de AB's van de recreatieschappen. De beleidscyclus is daarmee belegd bij de recreatieschappen en hun besturen. Deze besturen worden in het kader van de beleidscyclus ondersteund door adviescommissies waarin de verschillende deelnemers ambtelijk zijn vertegenwoordigd (AC's).

Uit de gesprekken komt naar voren dat er in de AC's in de afgelopen jaren veel wisselingen zijn geweest en dat recreatie voor veel gemeenten iets is wat 'erbij' gedaan moet worden. Betrokkenen spreken ook wel over een 'ondergeschoven kindje' - een onderwerp dat minder aandacht krijgt dan andere opgaven of het goed omgaan met de financiële gevolgen in het kader van het ravijnjaar. Met name voor enkele kleinere gemeenten is het lastig om structureel ambtelijke vertegenwoordiging te organiseren. Dit leidt tot veel inhuur op recreatie, een hoog verloop en/of überhaupt (tijdelijk) geen ambtelijke ondersteuning voor bestuurders.

Bestuurders zien op hun beurt dat er vanuit de uitvoeringspraktijk veel specifieke gebiedservaring en kennis van bestuurlijk relevante dossiers bij RNH zit. RNH beschouwt zichzelf, zo komt uit de interviews naar voren, als dé ambtelijke organisatie van de recreatieschappen. Deze bestuurders hechten grote waarde aan de professionele kennis en ervaring van RNH en willen die ook benutten.

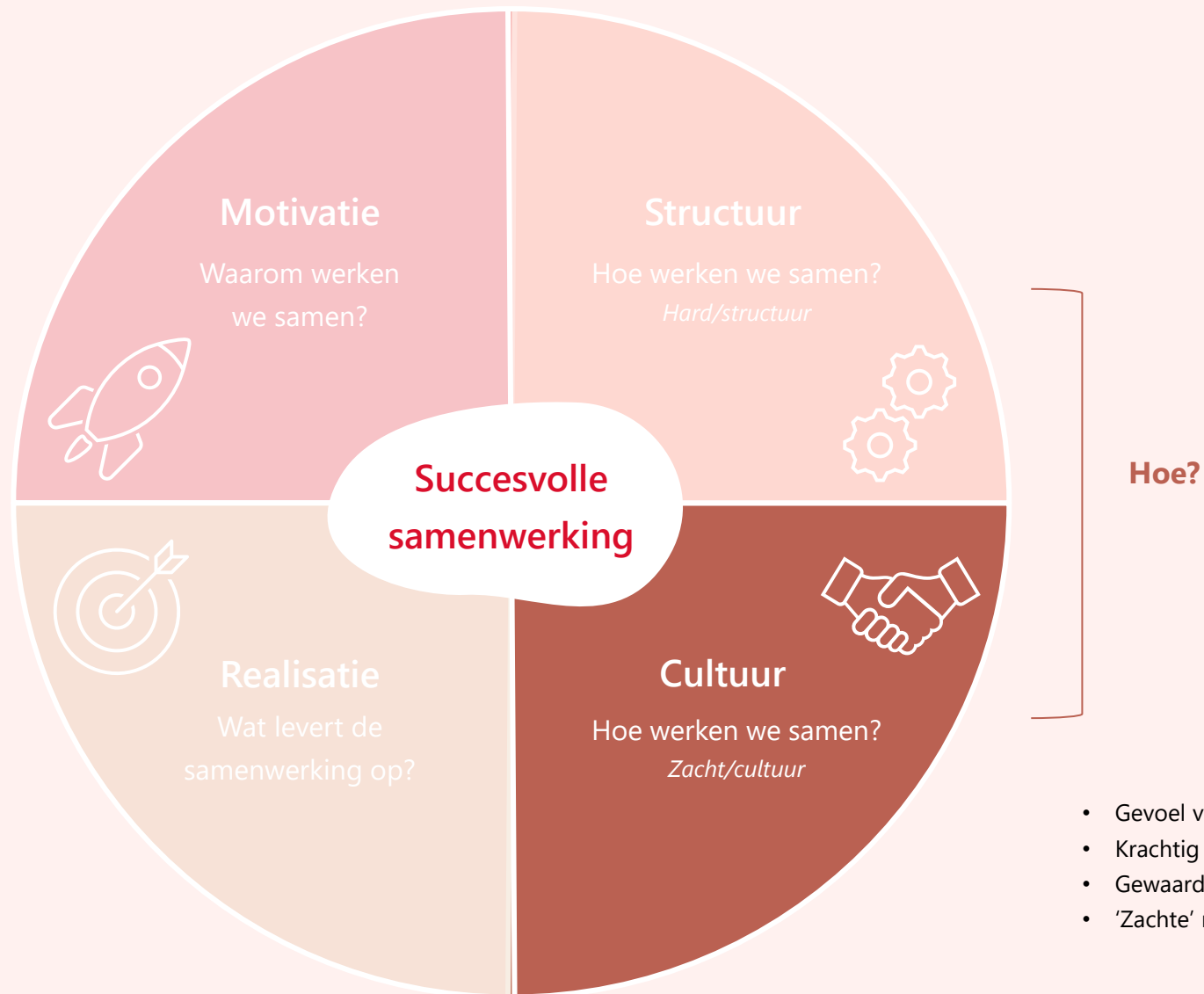
RNH kan bestuurders, zo komt naar voren, op dit vlak soms meer bieden dan de eigen ambtelijke ondersteuning kan dan wel het BB. Dit leidt ertoe dat RNH instapt op dossiers die bestuurlijk spelen. Op casusniveau uit zich dit in ongemak in de rolverdeling tussen de opdrachtgevers, RNH en het BB op de scheidslijn van de Big-8. Voorbeelden die vanuit de interviews naar voren komen zijn dat:

- Bestuurders ervaren dat RNH zich aan de bestuurlijke tafel profileert als 'mede-bestuurder' in plaats van uitvoerder. Bestuurders dienen in het huidige model op schapniveau de opdracht richting RNH te formuleren, met ondersteuning van de AC's en via het BB.
- Het BB soms wordt overgeslagen door bestuurders en zij op dossiers feitelijk één op één communiceren met RNH. Bestuurders geven aan, vanuit rolzuiverheid binnen het model, het BB wel in positie te willen brengen. Echter, soms zijn zij gebaat bij snelheid op dossiers dan wel de specifieke kennis en ervaring die de uitvoeringsorganisatie heeft ten opzichte van het BB.
- RNH geeft ongevraagd meer advies dan opdrachten vanuit bestuurders. RNH trekt daarmee soms, al dan niet goed bedoeld, vanuit een expertrol een 'te grote broek aan'. Andersom accepteert RNH opdrachten ook niet altijd op het moment dat zij wel geacht worden deze opdracht als opdrachtnemer uit te voeren. Een voorbeeld dat de AC benoemt is dat RNH beperkt medewerking wilde leveren bij de totstandkoming voor nieuwe raamcontracten. RNH geeft hierover aan dat zij geen deel uit wilde maken van projectgroep omdat zij als opdrachtnemer van mening was dat de opdrachtgever zelf het programma van eisen voor de contracten zou moeten maken.
- Annotaties op bestuursbesluiten in de praktijk van drie 'kleurtjes' voorzien (1. RNH, 2. BB en 3. de eigen organisatie) en regelmatig inhoudelijk van lijn verschillen. Afgesproken is dat de secretaris van het BB en de programmamanagers deze gezamenlijk opstellen en als zij het niet eens zijn, beide visies worden opgenomen in de annotatie. Bestuurders geven aan meer gebaat te zijn bij een meer eenduidige advisering.

Als we meer overstijgend kijken naar het bestuursmodel, dan zien we dat de kennis van wat goed beleid zou zijn, vooral bij RNH ofwel bij de uitvoering ligt. Deze kennis wordt RNH door de bestuurders ook toegedicht. Het BB is qua capaciteit c.q. 'harde randvoorwaarden' niet voldoende geëquipeerd om bestuurders inhoudelijk te voeden (zie vorige pagina) of het BB wordt niet altijd, zoals bedoeld, in positie gebracht. Ook de AC's of individuele ambtenaren zijn, ten opzichte van RNH, niet altijd in staat om aan de 'beleidskant' te leveren wat bestuurders nodig of wenselijk achten. RNH erkent dit ook en geeft aan dat zij voor het goed uit kunnen voeren van de eigen rol ook gebaat zijn bij een steviger opdrachtgeverschap vanuit de schappen en specifiek vanuit de AC's. Om effectief beleid te kunnen ontwikkelen en implementeren, is bestuurlijke sensitiviteit noodzakelijk. Betrokkenen geven aan dit te missen bij RNH.

Kortom: de wisselwerking die er zou moeten zijn tussen beleid en uitvoering volgens het Big-8 model, is 'doorgeslagen' naar een werkelijkheid waarbij kennis over goed beleid te veel bij de uitvoering ligt. Hierdoor komt er *zand in de motor van de Big-8*, die daardoor niet kan draaien zoals bedoeld. We zien dit als een consequentie van het beperkt gedeelde narratief voor het 'waarom' van het huidige bestuursmodel en de hierin beoogde rollen van opdrachtgever, uitvoerder en het BB.

3. Leidt de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tot een gevoel van gelijkwaardigheid en worden de rollen wederzijds gewaardeerd?



- Gevoel van gelijkwaardigheid.
- Krachtig team.
- Gewaardeerde verschillen.
- 'Zachte' randvoorwaarden.

Het ontbreekt aan een “thuisplek” voor het BB

Met de oprichting van het BB is vastgelegd dat de functionarissen van het BB in dienst zouden treden bij de provincie Noord-Holland. De provincie voert hiermee feitelijk het gastheerschap voor het BB. Voor het werkgeverschap voor het BB is in 2021 de bestuurlijke werkgeverscommissie ingesteld, bestaande uit de voorzitters van de schappen. Uit de gesprekken komt naar voren dat het werkgeverschap hiermee op een plek terecht is gekomen die over het algemeen niet past bij de rol van bestuurders. Binnen hun eigen ambtelijke organisaties vullen zij ook dergelijke rollen niet in.

In 2023 is daarom de ambtelijke werkgeverscommissie ingesteld die in ondermandaat het werkgeverschap van het BB op zich neemt. Deze commissie bestaat uit een aantal directeuren van deelnemers in de schappen. Uit de interviews bleek dat niet alle leden van deze commissie direct betrokken zijn bij de schappen of op zekere afstand staan van het onderwerp recreatie. Bovendien komt naar voren dat de leden van de werkgeverscommissie sindsdien maar een aantal keer bij elkaar zijn gekomen. Er vond op het vlak van werkgeverschap de afgelopen tijd beperkt sturing plaats en betrokkenen geven aan dat het werkgeverschap suboptimaal is georganiseerd. Dit werkt ook door in hoe het BB dit zelf ervaart. Vanuit het BB zelf - en ook door bestuurders - is opgemerkt dat het BB een ‘eenzame’ positie heeft. In de wijze waarop het werkgeverschap nu is vormgegeven, ervaart het BB dat de verantwoordelijkheid voor het BB te veel is verspreid en er niet één partij duidelijk staat voor hun wel en wee.

Andersom leeft bij sommige leden van de AC's en de uitvoeringsorganisatie juist het idee dat het BB vooral iets is 'van de provincie'. Een voorbeeld dat een aantal keer is aangestipt, is het feit dat de persoonlijke e-mailadressen van de medewerkers van het BB gelinkt zijn aan de provincie Noord-Holland. Dit leidt bij betrokkenen tot de vraag of en hoe onafhankelijk het BB in de praktijk opereert van de provincie.

Het grossiert in beelden over ‘de ander’

Een rode draad die uit de gesprekken stevast naar voren komt, is de uitdaging die betrokkenen ervaren voor het begrip van elkaars rollen en belangen binnen het bestuursmodel en het accepteren van elkaars bijdrage binnen de governance. Alle geïnterviewden erkennen dat er sprake is (geweest) van een gebrekkig vertrouwen over en weer en dat dit ook tot op persoonlijk niveau raakt.

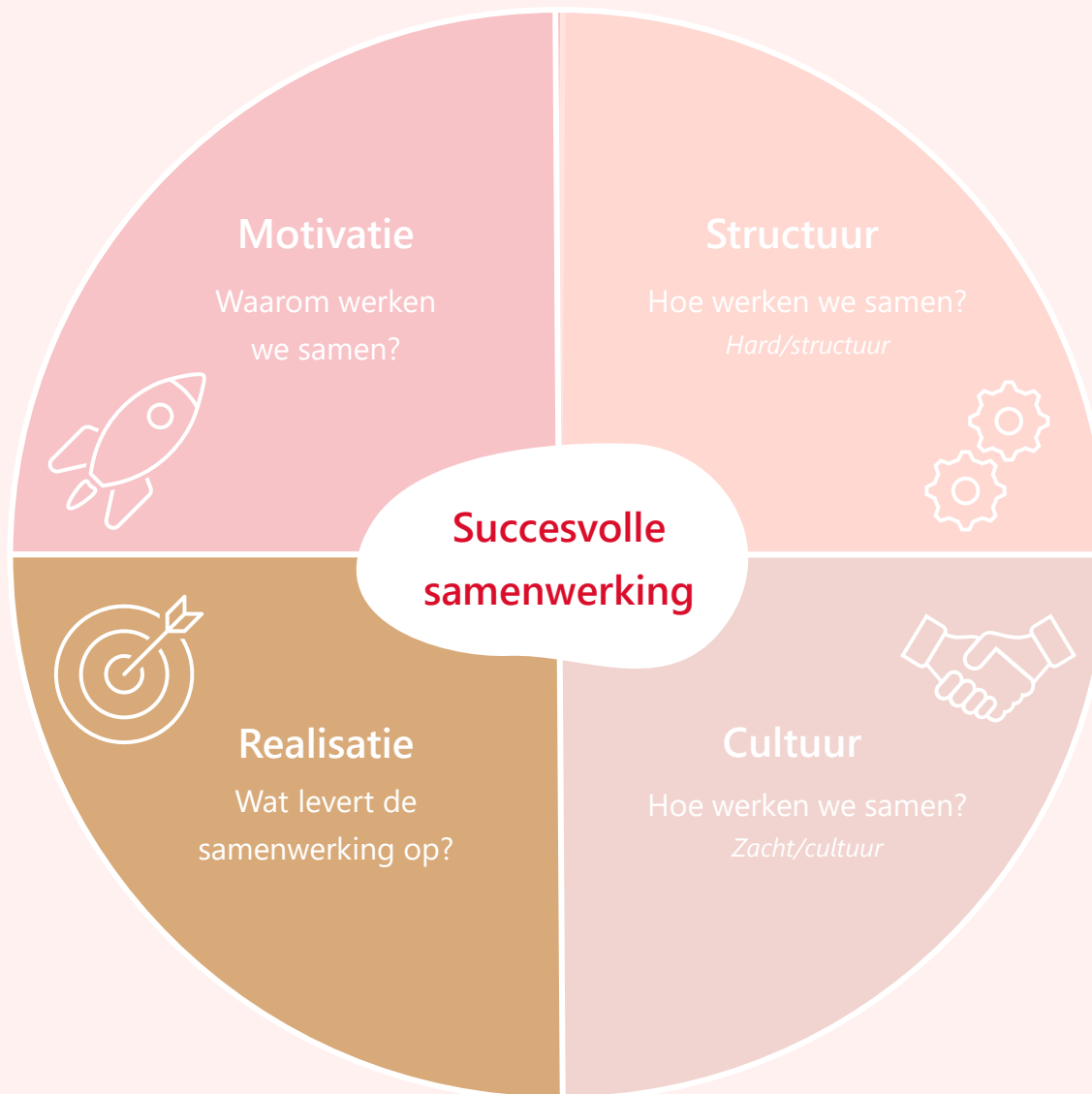
Al met al zijn er veel beelden over elkaar. Het valt op dat er veel wordt gesproken óver de ander maar te beperkt mét elkaar. Hierna delen we een paar van deze beelden vanuit gesprekken met alle geledingen.

- *RNH heeft het moeilijk gevonden dat er fte's, taken en verantwoordelijkheden bij de uitvoeringsorganisatie zijn weggehaald en belegd zijn bij het BB.*
- *Het BB is nooit erkend geweest door RNH.*
- *Door RNH is informatie bewust later of helemaal niet gedeeld met het BB waardoor zij niet in positie is gebracht om haar rol te kunnen vervullen.*
- *BB is, mede ingegeven door hun geringere omvang, niet altijd zichtbaar richting RNH en zorgt niet voor proactief opdrachtgeverschap.*
- *RNH wordt soms als pure aannemer gezien en soms als kennis- en gebiedsexpert.*
- *Er is een (fysieke) afstand tussen RNH en het BB.*
- *Er wordt geïnvesteerd in structuuroplossingen terwijl er een cultuurprobleem is.*
- *RNH is, zonder een goed gesprek hierover, uit de ambtelijke vooroverleggen en het voorzittersoverleg gegooid.*
- *RNH is bang dat er nog meer taken van hen worden afgepakt.*
- *We respecteren elkaar op persoonlijk niveau, maar de structuren zitten ons in de weg.*

Veel betrokkenen hebben hun eigen waarheid over hoe de samenwerking wordt ingevuld en wie daarbij welke inbreng heeft. Meer daarboven uitstijgend constateren we dat er op dit moment een beperkt gevoel van gelijkwaardigheid is en dat elkaars rollen wederzijds onvoldoende gewaardeerd worden.

Eerder stelden we vast dat het binnen de governance ontbreekt aan een gedeeld 'waarom' van het huidige model en de bijbehorende rollen, taken en verantwoordelijkheden. We zien dat het ontbreken van een gedeeld narratief voor het 'waarom' van het huidige bestuursmodel, doorwerkt in de meer 'zachte' kant van de samenwerking.

4. Heeft de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden het gewenste effect als het gaat om het beheer en onderhoud van de recreatieschappen?



Wat?

- Betekenisvolle resultaten.
- Toegevoegde waarde.
- Aanpassingsvermogen.

De beoogde meerwaarde van het bestuursmodel komt onvoldoende van de grond

Een belangrijke rode draad uit de gesprekken met alle geledingen is dat het huidige bestuursmodel suboptimaal functioneert. Er is onvrede over de duidelijkheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden, hetgeen zich uit in persoonlijke frustraties en kift tussen betrokkenen.

Twee schappen, GAB en RAUM, heroverwegen de huidige governance. In het geval van RAUM hebben zorgen over het financieel evenwicht geleid tot een bestuursopdracht om met elkaar na te denken over de toekomst van het eigen schap. Het GAB geeft aan te weinig meerwaarde te zien in de ondersteuning van het BB. De motivatie hiervoor is dat het BB te veel op afstand staat voor de schapsbestuurders, de specifieke gebiedskennis te beperkt is en de beoogde bijdrage in het vervullen van het opdrachtgeverschap richting RNH niet voldoende wordt gezien. Daarbij geeft het GAB aan dat een zekere onvrede ook het gevolg is van onduidelijkheid bij de start van het BB. De opdrachtformulering was niet duidelijk genoeg waardoor er - binnen het bestuursmodel - ook verkeerde verwachtingen zijn ontstaan. Dit gegeven wordt door meerdere schapvoorzitters gedeeld en volgt ook op onze analyse dat het ontbreekt aan een gedeeld 'waarom' voor het BB.

Eerder constateerden we dat het BB qua 'harde randvoorwaarden' niet voldoende is geëquipeerd om de beoogde rollen, taken en verantwoordelijkheden te vervullen. Ook zagen we dat er verschillende beelden leven over de ander binnen het bestuursmodel. Uit de gesprekken met RNH, meerdere bestuurders en de AC's, komt bovendien naar voren dat zij het BB niet de rol toedichten voor meer strategisch-inhoudelijke, schapsoverstijgende onderwerpen. De meeste actoren binnen het bestuursmodel zien de meerwaarde alleen of hoofdzakelijk in het vervullen van de meer procesmatige, griffierrol in het kader van de bestuurlijke hygiëne.

Het merendeel van de betrokkenen erkent echter dat meer elementaire wijzigingen binnen het bestuursmodel wenselijk zijn. Het gevoelde 'ongemak' binnen de governance ten aanzien van de verschillende petten van de provincie uit zich al jaren binnen de samenwerking. Hier zijn echter, ondanks verwoede pogingen met de verkoop van aandelen en het oprichten van het BB, geen structurele oplossingen voor gevonden. Wij zijn de mening toe gedaan dat het nu tijd is om fundamentele keuzes te maken die in dienst staan van het beheer en onderhoud van de recreatieschappen in Noord-Holland.



5. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?

5. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?

Uit het onderzoek blijkt dat een fundamentele wijziging van de governance noodzakelijk is. De algehele consensus vanuit de gesprekken is dat kleine optimalisaties binnen het huidige model niet tot de gewenste verbeteringen zullen leiden. Het concrete advies is: *schaf het Bestuursbureau af*. Dit roept logische vervolgvragen op: hoe ziet de nieuwe governance er uit? Wat gebeurt er met de taken en rollen van het Bestuursbureau? Keren we terug naar de oude situatie? Dit zou betekenen dat we weer beginnen met dezelfde problematiek.

Het onderzoek laat zien dat de governance van de recreatieschappen een dankbaar onderzoeksonderwerp is. Er bestaat niet één eenduidige oplossing. Dit komt doordat betrokkenen uiteenlopende wensen hebben en verschillende visies op een goede balans tussen deze wensen.

In de huidige structuur ervaren deelnemers knelpunten rond lokale/provinciale invloed in relatie tot financiële zeggenschap. Een concreet ongemak is dat de samenstelling van de besturen van de recreatieschappen kan leiden tot gezamenlijke besluiten met financiële gevolgen. Dit wordt als onwenselijk gezien, gezien het niet-wettelijke karakter van de recreatieschappen. Tegelijkertijd vinden niet alle betrokkenen de opdrachtgeversrol richting RNH (de oorspronkelijke reden voor de oprichting van het Bestuursbureau) problematisch. Deze knelpunten reiken verder dan alleen de rol van het Bestuursbureau.

Voor een toekomstbestendige governance is een zorgvuldig vervolgproces essentieel. Dit proces moet recht doen aan zowel positieve als negatieve ervaringen uit de huidige samenwerking.

Ons onderzoek wil hieraan bijdragen door lessen te trekken uit de ervaringen met het Bestuursbureau. Een succesvolle samenwerking vereist vooral goed mensenwerk: begrip van en voor elkaars belangen en perspectieven, om deze samen te brengen in een effectieve bestuursstructuur.

Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in 2026 adviseren we om de komende periode een vervolgproces te starten en besluitvorming voor te bereiden. Dit proces richt zich op drie parallelle sporen:

- (Her)oriëntatie door de afzonderlijke recreatieschappen op hun toekomst.
- Ontwikkelingen (visie) governance voor RNH door de provincie.
- Herziening van de gezamenlijke governance van de recreatieschappen in relatie tot RNH.

Verschillende recreatieschappen hebben al concrete vervolgstappen gezet na bestuurlijke (her)oriëntatiegesprekken. De uitdaging is om de drie sporen op elkaar af te stemmen.

Als onderzoekers hebben we een aanvulling gedaan op de beantwoording van de onderzoeksvraag. Enerzijds omdat alleen het advies 'schaf het Bestuursbureau af', met een vervolgprocesvoorstel, onbevredigend is als antwoord op de deelvraag. Anderzijds om de gesprekken in zowel de afzonderlijke recreatieschappen als het gezamenlijke proces te ondersteunen.

Deze aanvulling biedt ons perspectief als onderzoekers en richt zich specifiek op de gezamenlijke governance van de recreatieschappen in relatie tot RNH. Hiermee hopen we een denkrichting te bieden voor een toekomstbestendige governance-structuur.

5. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?

Voorstel denkrichting gezamenlijke governance van de recreatieschappen in relatie tot RNH

5. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?

Deze aanvulling op de beantwoording van de deelvraag is gebaseerd op inzichten uit de gesprekken tijdens het onderzoek. Aangezien het onderzoek primair gericht was op de evaluatie van het Bestuursbureau, was er tijdens het proces beperkt ruimte om gezamenlijk een fundamentele wijziging van de governance te kunnen onderzoeken. Tijdens het onderzoeksproces hebben we dit samen met de begeleidingsgroep geconstateerd en besloten om deze denkrichting, gezien de relevantie voor de deelvraag, wel op te nemen. In de eerste conceptversie van het rapport was deze denkrichting integraal opgenomen. Tijdens de spiegelsessie bleek dit echter onvoldoende recht te doen aan de diverse belangen en perspectieven van alle betrokkenen. Daarom hebben we de beantwoording aangepast naar een procesvoorstel, waarbij we op de volgende pagina's concrete inhoudelijke input leveren voor dit vervolgproces.

Bij het uitwerken van de varianten hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De recreatieschappen blijven opereren als GR met een openbaar lichaam, waardoor democratische legitimiteit en de mogelijkheid tot zelfstandig opereren met betrekking tot de recreatiegebieden gewaarborgd blijven.
Notie: hierover bestaan verschillende inzichten. Wanneer bijvoorbeeld de gezamenlijke uitvoeringstaken sec betrekking hebben 'beheer en onderhoud', is ook een lichtere GR mogelijk: een bedrijfsvoeringsorganisatie.
- De varianten zijn tenminste budgetneutraal: de structurele financiële uitgaven aan de organisatie zijn in totaal gelijk aan of lager dan de huidige uitgaven. Wel kunnen er tijdelijke investeringen of uitgaven nodig zijn om de gekozen variant te implementeren.
- RNH blijft functioneren als uitvoeringsorganisatie voor de recreatieschappen.

Om verschillende governancevarianten te kunnen wegen, hebben we op basis van de gesprekken een aantal criteria geformuleerd:

1. *Bestuurlijke eenvoud*
 - Duidelijke verantwoordelijkheden.
 - Transparante besluitvormingsprocessen.
 - Minimale bureaucratische lagen.
 - Begrijpelijk voor alle betrokkenen.
2. *Invloed op prioriteitsstelling in eigen recreatie-/grondgebied*
 - Lokale autonomie in strategische keuzes.
 - Mogelijkheid tot maatwerk per regio/gebied.
3. *Financiële grip*
 - Mogelijkheid tot effectieve financiële sturing.
 - Volledig inzicht in bestedingen.
4. *Bestuurlijke wil*
 - Bereidheid tot verandering.

Deze criteria vormen een geïntegreerd afwegingskader waarbij:

- Eenvoud bijdraagt aan effectiviteit.
- Financiële grip zorgt voor verantwoorde besluitvorming.
- Lokale invloed de legitimiteit vergroot.

Een ideale variant vindt een optimale balans tussen deze criteria, waarbij geen enkel criterium dominant wordt ten koste van de andere.

5. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?

Met behulp van deze criteria hebben we drie fundamentele basisvarianten voor de governance onderzocht. Deze varianten vertegenwoordigen strategische richtingen voor de ontwikkeling van de governance voor de gezamenlijke recreatieschappen in Noord-Holland:

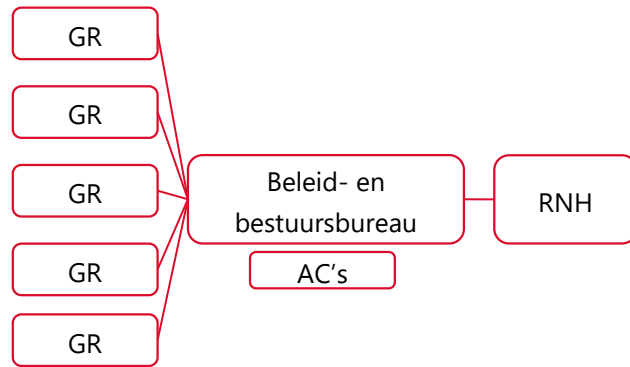
- **Variant A | Versterken opdrachtgeversrol.** In deze variant wordt de oorspronkelijke gedachte van de scheiding tussen beleid en uitvoering consequent georganiseerd. De recreatieschappen krijgen een gezamenlijk Beleid- en Bestuursbureau. Dit Beleid- en Bestuursbureau neemt, naast de huidige Bestuursbureau taken, ook de werkzaamheden van de programmamanagers over die nu door RNH worden uitgevoerd. Hierdoor ontwikkelt RNH zich meer tot een beheer- en uitvoeringsorganisatie.
- **Variant B | Onderbrengen taken Bestuursbureau bij deelnemers.** In deze variant neemt de ambtelijk adviseur van de voorzitter van het recreatieschap gedeeltelijk de taken van het Bestuursbureau voor het eigen schap over. Het AC-lid van de deelnemer die ook de voorzitter levert, verzorgt de afstemming met de programmamanager de andere AC-leden binnen het schap en adviseert de voorzitter. Dit is een taakverzwaring t.o.v. de huidige invulling van de taak van een AC-lid. Om dit vanuit het schap te faciliteren, kunnen de middelen voor het Bestuursbureau die nu op de begroting van het schap staan, ingezet worden voor deze taakverzwaring
- **Variant C | Integreren.** In deze variant worden de verschillende recreatieschappen en RNH geïntegreerd tot één gezamenlijke GR voor alle recreatiegebieden. Dit model is vergelijkbaar met de, voor de deelnemers bekende, structuur van omgevingsdiensten.

Naast deze varianten zijn nog de volgende suggesties gedaan:

- Terugkeren naar de oorspronkelijke situatie: het Bestuursbureau onderbrengen bij RNH. Deze variant hebben we niet verder uitgewerkt omdat daarmee de dilemma's die destijds hebben geleid tot de huidige governance, niet worden opgelost.
- Een andere suggestie is de gehele organisatie beleggen bij de provincie Noord-Holland. Gelet op de uitgesproken wens van deelnemers voor lokale invloed en betrokkenheid, hebben we ook deze variant niet verder uitgewerkt.

Op de volgende sheet worden deze varianten verder uitgewerkt en vergeleken.

A. Versterken opdrachtgeversrol



Beleid- en bestuursbureau

- Kleine staf met manager, programmamanagers en secretariële ondersteuning.
- Rapporteert aan gezamenlijk bestuurdersplatform van de vijf recreatieschappen.
- Verantwoordelijk voor strategische beleidsvorming, financieel beheer en contractmanagement met RNH.

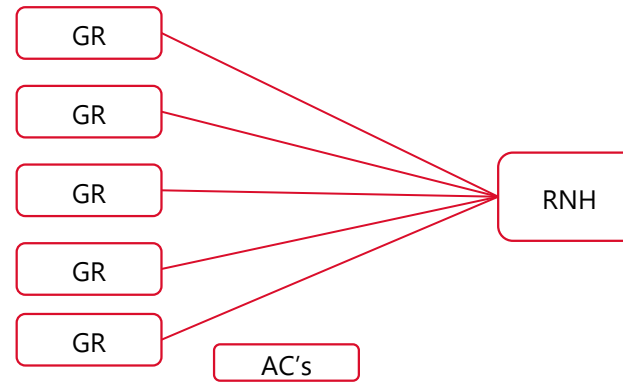
Recreatieschappen

- Behouden eigen bestuur met vertegenwoordigers van deelnemende gemeenten en provincie.
- Stellen kaders op voor lokaal beleid en beheer.
- Mandateren bepaalde bevoegdheden aan Bestuursbureau.

RNH

- Contractpartner van Beleid- en Bestuursbureau (niet meer van individuele schappen).
- Verantwoordelijk voor uitvoering van beheer en onderhoud.
- Rapporteert aan Beleid- en bestuursbureau.

B. Onderbrengen taken Bestuursbureau bij deelnemers



Recreatieschappen

- Behouden volledige autonomie en eigen besturen.
- Huidige taken van het Bestuursbureau per recreatieschap ondergebracht bij deelnemers c.q. AC-lid van de voorzitter van het schap.

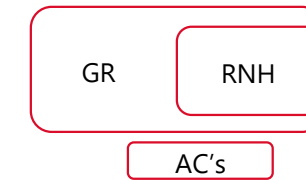
Voorzittersoverleg

- Identificeert kansen voor samenwerking.

RNH

- Blijft contractpartner van individuele schappen.
- Werkt met gestandaardiseerde overeenkomsten.

C. Integreren



GR

- Recreatieschappen integreren in één GR, vergelijkbaar met omgevingsdienstmodel.
- Gebiedscommissies per voormalig recreatieschap voor (boven)lokale uitvoeringsprogramma's.
- Gemeenten zijn (gezamenlijk) opdrachtgever voor taken die ze door de GR laten uitvoeren.
- Er is één Algemeen Bestuur (AB) dat regionale uniformiteit borgt met accent op eigenaarsrol en één Dagelijks Bestuur (DB) dat de uitvoerbaarheid van de opdrachten borgt.
- Provincie maakt deel uit van gebiedscommissies wanneer dat aansluit bij beleidsdoelstellingen.

Huidige taken Bestuursbureau

- Interne afdeling binnen het nieuwe recreatieschap.
- Directeur rapporteert aan DB.
- Verantwoordelijk voor beleid, beheer, financiën en contractmanagement.

RNH

- Contractpartner van het nieuwe recreatieschap.
- (Op termijn) mogelijk te integreren in het recreatieschap (inbesteding).

5. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke wijzigingen zijn dat dan?

De criteria en de varianten leiden tot onderstaand afwegingskader met uitgangspunten, kansen en risico's.

	Variant A	Variant B	Variant C
1. Bestuurlijke eenvoud	- Heldere scheiding tussen beleid en uitvoering - Mogelijke toename van bureaucratische laag - Risico op complexere besluitvorming	- Gedecentraliseerde verantwoordelijkheden - Minder centrale bureaucratie - Heldere rolverdeling tussen deelnemers en provincie - Complexere coördinatie tussen verschillende partijen	- Sterk vereenvoudigde governance-structuur - Eenduidige besluitvorming - Minimale bureaucratische lagen - Vergelijkbaar met omgevingsdiensten model (bekendheid werkwijze)
2. Invloed op prioriteitsstelling in eigen recreatie-/ grondgebied	- Behoud van lokale autonomie - Mogelijkheid tot gedifferentieerde aanpak per recreatiegebied - Centrale coördinatie via Bestuursbureau	- Maximale lokale autonomie voor deelnemende gemeenten - Directe invloed op eigen recreatiegebied - Mogelijke spanning tussen lokale en regionale belangen	- Gedeelde strategische visie - Mogelijke reductie van lokale autonomie - Betere regionale afstemming - Schaalvoordelen
3. Financiële grip	- Centraal inzicht in bestedingen - Meer gestructureerde financiële sturing - Risico op toename overhead	- Directe financiële verantwoordelijkheid bij deelnemers - Grotere financiële transparantie op lokaal niveau - Risico op versnipperde financiële administratie	- Centrale financiële sturing - Eenduidig financieel beheer - Efficiëntere kostenbeheersing
4. Bestuurlijke wil	- Behoudende aanpak - Beperkte ruimte voor fundamentele vernieuwing - Voortzetting huidige governance-principes	- Nadruk op lokaal eigenaarschap - Grotere verantwoordelijkheid voor individuele deelnemers - Minder afhankelijkheid van centrale organisatie - Vereist actieve betrokkenheid van alle deelnemers	- Hoogste mate van veranderbereidheid - Fundamentele herstructurering - Innovatief besturingsmodel - Vergaande samenwerking
Overig	Deze variant is waarschijnlijk niet budgetneutraal te realiseren en voldoet daarmee niet aan de uitgangspunten. Reden hiervoor is dat er naast de programmamanagers in het Bestuursbureau+ ook gebiedsmanagers bij RNH nodig blijven.		

5. Zijn er wijzigingen in de governance nodig om het gewenste resultaat te bereiken en welke zijn dat dan?

Op basis van de voor- en nadelen op de voorgaande sheet, kunnen de governance varianten als volgt worden samengevat:

- Variant A. Consequent opdrachtgever-opdrachtnemerschap splitsen.
- Variant B. Gedecentraliseerde governance.
- Variant C. Meeste integratie.

Op basis van het voorgaande biedt variant C (Integratie) naar onze mening de beste balans tussen de criteria: bestuurlijke eenvoud, lokale invloed, financiële sturing en bestuurlijke vernieuwing. Deze variant zorgt ervoor dat de aansturing van RNH op één uniforme wijze in de GR plaatsvindt. De bestuurlijke drukte neemt af door deze organisatiestructuur. Gemeenten krijgen een sterkere positie doordat zij direct opdrachtgever worden voor beheer- en uitvoeringstaken die door RNH worden uitgevoerd. Dit opdrachtgeverschap wordt gestandaardiseerd, bijvoorbeeld met behulp van een Producten- en Dienstencatalogus (PDC) waardoor ook de financiële controle verbetert. Deelnemers hebben meer directe grip op hun uitgaven dan dat dit plaatsvindt via de bijdrage aan de GR. In gebiedscommissies vindt afstemming plaats over de strategische visie voor het betreffende recreatiegebied. Door (op termijn) RNH te integreren in de GR, ontstaat er een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor de recreatiegebieden.

In deze variant ontstaat er een nieuwe balans tussen de financiering van gemeenten en provincie in hun dubbele rol als opdrachtgever én als eigenaar van de GR. Als eigenaar dragen gemeenten en provincie samen de (financiële) verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie.

Als opdrachtgever financieren zij op basis van de gebiedsvisie die is afgestemd in een gebiedscommissie, een PDC voor de uitvoering van taken. Dit betekent dat gemeenten en provincie ook directer opdrachtgever kunnen zijn richting RNH voor eventuele ontwikkelingen in het gebied.

De ontwikkeling naar variant C vraagt om gezamenlijk commitment van alle betrokken partijen en vertrouwen in elkaar om de governance verder te brengen. Wij zijn ervan overtuigd dat hiermee een toekomstbestendige governance wordt gerealiseerd die past bij de geformuleerde criteria. Om dit te realiseren, is een zorgvuldig proces noodzakelijk. Een proces dat recht doet aan zowel positieve als negatieve ervaringen in de samenwerking, zoals beschreven in deze evaluatie. We vertrouwen erop dat deze evaluatie daaraan een constructieve bijdrage levert, zodat alle betrokkenen gezamenlijk kunnen werken aan de toekomstige governancestructuur. Het realiseren van variant C vergt een zorgvuldig proces om de bestaande GR'en te ontvlechten en in te vlechten in één nieuwe GR. Er moet ruimte worden gecreëerd voor een nieuwe werkwijze, met daarbij aandacht voor de benodigde harde én zachte randvoorwaarden.

Interview

Vertegenwoordiging ambtelijke adviescommissies (1)	6 februari 2025
Bestuursbureau	6 februari 2025
Bestuurlijk gesprek Recreatieschap Groengebied Amstelland	6 februari 2025
Vertegenwoordiging ambtelijke adviescommissies (2)	7 februari 2025
Bestuurlijk gesprek Recreatieschap Twiske-Waterland	7 februari 2025
Managementteam RNH	12 februari 2025
Programmamanagers RNH	12 februari 2025
Werkgeverscommissie (1)	17 februari 2025
Werkgeverscommissie (2)	19 februari 2025
Bestuurssecretaris Stichtse Groenlanden en Plassenschap Loosdrecht	27 februari 2025
Bestuurlijk gesprek Recreatieschap Spaarnwoude	5 maart 2025
Bestuurlijk gesprek Recreatieschap Geestmerambacht	5 maart 2025
Bestuurlijk gesprek Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	28 maart 2025

Begeleidingscommissie

Yasmine El Ksaihi (voorzitter recreatieschap Twiske-Waterland, bestuurlijk opdrachtgever)
Marloes Gankema (bestuursbureau)
Niels van Esterik (AC-lid recreatieschap Spaarnwoude, gemeente Haarlem)
Sanne Faessen (provincie Noord-Holland)

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitie werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.

Alle intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot deze presentatie berusten bij TwynstraGudde. Niets uit deze presentatie mag worden vervaelvoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van TwynstraGudde.



Impact op morgen.