

# Notitie

## Onderzoek Governance- en Beheersstructuur Recreatieschappen

(15 mei 2020)

---

**Van:** bestuurlijk overleg (vice-)voorzitters Recreatieschappen Noord-Holland

**Aan:** gemeenteraden en provinciale staten

**Betreft:** Informeren over Onderzoek Governance- en Beheersstructuur Recreatieschappen in de provincie Noord-Holland

### 1 Vooraf

In opdracht van de (vice-)voorzitters van de recreatieschappen in Noord-Holland wordt momenteel door extern adviesbureau KokxDeVoogd het proces begeleid om te komen tot een nieuwe governance- en beheersstructuur voor de recreatieschappen. Door deze notitie informeren wij u over aanleiding en doel van het onderzoek en het proces om eind 2020 tot besluitvorming te komen.

### 2 Aanleiding onderzoek

De provincie en gemeenten betrokken bij de recreatieschappen in Noord-Holland zijn al langere tijd in gesprek over (de uitvoering van) de beleids- en beheertaken voor de recreatieschappen in Noord-Holland. Op basis van eerder onderzoek is door het bestuurlijk overleg van de voorzitters van de verschillende recreatieschappen geconcludeerd dat de huidige situatie van de governance- en beheersstructuur verbetering behoeft. Ook is er al onderzoek uitgevoerd naar de verschillende bestuursmodellen; een advies of richtinggevend besluit over de te kiezen richting ontbreekt echter (vooralsnog). In 2019 is een bestuursopdracht geformuleerd getiteld “Governance- en Beheersstructuur Recreatieschappen” (zie bijlage). Aan deze bestuursopdracht ligt een breed gedragen aantal uitgangspunten ten grondslag, welke zien op een toekomstbestendige uitvoering van de taken en realisatie van de doelen van de recreatieschappen. In deze uitgangspunten is onder meer vastgelegd dat er een gezamenlijke ambitie dient te worden vastgesteld. Deze gezamenlijke ambitie kan de basis vormen voor een (aangepast) bestuursmodel voor de recreatieschappen.

Het doel van onderzoek is om op basis van een gezamenlijke ambitie een definitieve keuze te (kunnen) maken voor een governance- en beheersstructuur van de verschillende recreatieschappen in de provincie Noord-Holland. Voor de uitvoering en begeleiding van het onderzoek is een procesmanager aangetrokken.

### 3 Ambitie formuleren

Om eind 2020 een definitieve keuze te (kunnen) maken, worden in de periode mei-juni verschillende gesprekken gevoerd met de bestuurders van individuele deelnemende gemeenten en provincie. Ook wordt er gesproken met Recreatie Noord-Holland (RNH) als belangrijke stakeholder. Zodoende ontstaat een beeld over de wensen, belangen en ambities over de samenwerking op het gebied van beleid, beheer en uitvoering. Dit beeld wordt vastgelegd in een analyse die als input dient voor een bestuurdersconferentie die voor de zomer plaatsvindt om de gezamenlijke ambitie te kunnen vaststellen. De

opgestelde ambitie over de samenwerking wordt na vaststelling door het bestuurlijk overleg van de (vice)voorzitters besproken met de algemeen besturen van de verschillende recreatieschappen.

Tegelijkertijd zijn de verschillende recreatieschappen aan de slag om hun inhoudelijke visie en koers voor de komende jaren te bepalen. Dit proces is al in een vergevorderd stadium. In meerdere gemeenten is inmiddels al gesproken over dit onderwerp in de gemeenteraden. Deze visies vormen uiteraard input voor de uiteindelijke voorstellen over de invulling van de governance- en beheersstructuur.

#### **4 Besluitvorming Voorkeursvariant**

Na de zomer wordt een analyse van de mogelijke samenwerkingsvormen gemaakt, op basis waarvan enkele varianten worden geselecteerd. Over de voorkeursvariant wordt door KokxDeVoogd advies uitgebracht. Na akkoord van de bestuurlijke trekkers, zal besluitvorming in de algemene besturen, de gemeenteraden en provinciale staten plaatsvinden. Dit is voorzien voor november-december 2020. Dit geeft voldoende gelegenheid om de voorkeursvariant in te voeren in de loop van 2021 zodat met de nieuwe werkwijze gestart kan worden op 1 januari 2022.

#### **5 Betrokkenheid gemeenteraden en provinciale staten**

Indien het onderzoek volgens planning verloopt, zal naar verwachting eind 2020 een besluit worden voorgelegd aan betrokken gemeenteraden en provinciale staten. Dat is ook het moment waarop nadrukkelijk om input gevraagd wordt van de betrokken volksvertegenwoordigers in raden en staten. Daarvoor zal in het najaar een bijeenkomst worden belegd voor alle betrokken gemeenteraads- en statenleden.

Wij hechten er aan om u nu te informeren, zodat alle gemeenteraads- en statenleden kennis kunnen nemen van de voortgang. Mocht u contact op willen nemen met de procesmanager dan is deze bereikbaar op [e.dorscheidt@kokxdevoogd.nl](mailto:e.dorscheidt@kokxdevoogd.nl).

Namens het bestuurlijk overleg (vice)voorzitters Recreatieschappen Noord-Holland,

Joyce Langenacker, burgemeester gemeente Ouder-Amstel

Zita Pels, gedeputeerd Noord-Holland

Bijlage

## **Bestuursopdracht governance- en beheerstructuur Recreatieschappen**

### **Inleiding**

Een toekomstbestendige recreatie is al enige jaren onderwerp van gesprek tussen provincie en gemeenten betrokken bij de recreatieschappen in Noord-Holland. In maart van dit jaar hebben de (vice)voorzitters van de recreatieschappen gesproken over de verkenning naar de uitvoering van de beheertaken. Het rapport concludeert dat de huidige situatie van de governance- en beheerstructuur ongewenst is en in goed overleg met alle betrokken partijen, in het bijzonder de gemeenten in de recreatieschappen, moet worden aangepast. Gedeputeerde Staten, als opdrachtgever, onderschrijven de conclusie van het rapport en willen deze verandering met betrokken partijen vorm geven.

De (vice)voorzitters benadrukken het belang van een gezamenlijke ambitie voor recreatie, waarbij de inhoud voor de vorm gaat. Ook is er begrip voor de dubbele petten problematiek van de provincie en onderschrijven ze dat bij de recreatieschappen een onderscheid komt tussen de bestuurlijke taken en de uitvoeringstaken.

In het nieuwe coalitieakkoord van de provincie is over recreatie o.a. afgesproken een recreatie- en toerismevisie op te stellen en de knelpunten in het bestuursmodel van de recreatieschappen op te lossen met als uitgangspunt een blijvende betrokkenheid van de provincie.

In het bestuurlijk overleg van de (vice)voorzitters van de recreatieschappen van 3 juli is afgesproken in september een concept bestuursopdracht te agenderen en zijn enkele belangrijke elementen meegegeven.

### **Overeenstemming op uitgangspunten**

Voor het verdere proces is het van belang dat er bestuurlijk overeenstemming is op de uitgangspunten voor de ontwikkeling van de governance structuur. De (vice-)voorzitters hebben in hun brief van 18 april 2019 aan de provinciale coalitieonderhandelaars de volgende uitgangspunten genoemd:

- Wij hebben begrip voor de dubbele petten problematiek van de provincie. Dit probleem heeft doorwerking in het functioneren van recreatieschappen waaraan de provincie deelneemt. De provincie is, als aandeelhouder, primair aan zet voor de verhouding met Recreatie Noord-Holland N.V.
- Wij vinden het wenselijk dat bij recreatieschappen een scheiding komt tussen de bestuurlijke taken en de uitvoeringstaken. Dit moet ook leiden tot een betere opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie met de uitvoerende organisatie van de recreatieschappen.
- Om te komen tot een toekomstbestendige recreatie zal worden gewerkt aan een gezamenlijke ambitie voor recreatie waarbij de inhoud vóór de vorm gaat.
- Een verandering van de governance van de recreatieschappen moet niet leiden tot nog meer versnippering van regionaal groen en landschap.
- De governance van de recreatieschappen moet logisch zijn. Er zijn veel vergaderingen en bestuurlijke drukte. Een nieuw governance-model moet minder overhead opleveren. De middelen voor recreatieschappen moeten vooral gaan naar het daadwerkelijk realiseren en beheren van groen en het bedienen van gebruikers, bewoners en ondernemers in gebieden.

In de aanloop naar deze bestuursopdracht is verder gesproken over de bestuurlijke gezamenlijkheid en daaruit komen de volgende uitgangspunten naar voren:

- Gemeenten en provincie willen betrokken blijven bij de recreatiegebieden en willen vooral betere sturing.
- Een gezamenlijke ambitie is nodig op recreatie en de recreatiegebieden. Start niet opnieuw een groot visietraject, maar zoek aansluiting bij bestaande trajecten en maak gebruik van de gebiedsanalyses die gedaan zijn door de MRA. Kijk eerst naar overeenkomsten en daarna naar verschillen.
- Een efficiëncyslag is nodig in de schappen. Het is wenselijk dat bij de recreatieschappen een scheiding komt tussen de bestuurlijke taken en uitvoeringstaken en zorg voor een betere

- opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie met de uitvoerende organisatie van de recreatieschappen.
- Maak bestuurlijk wat bestuurlijk is, waarbij ook nagedacht moet worden over het democratische gehalte van de nieuwe governance.
  - Zoek de balans tussen verdienmodel en beheer, tussen recreatieve activiteiten en rust, stilte en natuurbescherming. Recreatie kan niet leiden tot schade aan de wezenlijke kenmerken en waarden van de natuurgebieden die de recreatiegebieden ook zijn.
  - De middelen moeten vooral gaan naar het groen, de recreatieve activiteiten en het bedienen van gebruikers en bewoners.
  - Maatwerk moet mogelijk zijn voor de verschillende gebieden en de herkenbaarheid van het recreatieschap voor de deelnemende participanten;
  - De rol van Staatsbosbeheer is van belang omdat de recreatieschappen (met uitzondering van RAUM en Plassenschap Loosdrecht) met deze meerdere erfpachtovereenkomsten hebben afgesloten. Staatsbosbeheer heeft als bloot eigenaar van grond in de recreatiegebieden een belangrijke positie en een belangrijke verantwoordelijkheid;
  - Bij Recreatie Noord-Holland (RNH) heeft de provincie als aandeelhouder een eigen rol en is primair aan zet voor de verhouding met RNH

### **Wat moet uitgezocht worden?**

Met de duidelijkheid over de uitgangspunten voor een nieuwe governance structuur kan de stap naar een gezamenlijke ambitie gezet worden. De gezamenlijke ambitie is de wijze waarop gemeenten en provincie samen recreatie vorm willen geven in de recreatieschappen. Tegelijkertijd zit er ook een vertaalslag in van de ambitie van iedere afzonderlijke gemeente en de provincie. Wat heeft het recreatieschap te bieden? Welk doel dienen de recreatiegebieden in het maatschappelijk belang en kijk daarbij ook naar wat oorspronkelijk het doel van de recreatiegebieden was? Inzet van de opdracht is om alle wensen en ambities van de deelnemers te inventariseren en hieruit een gemene deler te halen voor de governance van de recreatieschappen.

Parallel aan het uitwerken van de ambitie kunnen de mogelijke bestuursmodellen beschreven worden en nagedacht worden over de belangrijkste factoren die bij de afweging tussen de modellen een rol spelen. De genoemde uitgangspunten worden daarbij in acht genomen net als aandacht voor proces en cultuur waarin het overleg tussen de betrokken organisaties wordt gevoerd. Voor de provincie ligt hier nog een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van Recreatie Noord-Holland N.V. en de wens om een scheiding te maken tussen bestuursondersteuning en uitvoering. Over die scheiding en waar de grens getrokken kan worden zal apart onderzoek gedaan worden.

De recreatieschappen zullen voor het einde van jaar 2020 duidelijkheid moeten geven over de nieuwe aanbesteding voor de beheertaken van de recreatieschappen Het is mogelijk dat verlenging van de huidige beheerovereenkomst met RNH aan de orde is. Hierbij is het programma van eisen voor het nieuwe beheercontract essentieel evenals het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen bestuurlijke en uitvoerende taken. De bestuursondersteunende taken en de beheertaken worden nu beide door Recreatie Noord-Holland N.V. uitgevoerd.

### **Opdracht**

Ontwikkel een gezamenlijke ambitie op recreatie en de recreatiegebieden en maak daarbij het huidige maatschappelijk belang van de recreatiegebieden duidelijk. Kijk daarbij ook naar de in het verleden afgesproken ambitie op recreatie en de recreatiegebieden.

- Beschrijf de bestuursmodellen die passen binnen de uitgangspunten en een antwoord geven op de beschreven knelpunten in het huidige model.
- Onderzoek de wijze waarop de scheiding van bestuurlijke taken en uitvoerende taken vorm gegeven kan worden, dit onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de provincie.

### **Proces**

**Randvoorwaarden voor een geslaagde bestuursopdracht**

1. Voor de bestuursopdracht is een onafhankelijke procesbegeleider nodig.
2. De voorzitters en vicevoorzitters bespreken de bestuursopdracht in de AB's van hun recreatieschappen
3. De bestuursopdracht betreft alle schapsbestuurders bij het proces. Met alle gemeenten worden gesprekken gehouden over hun wensen en ambities. Er zijn ook bestuurlijke trekkers nodig om deze bestuursopdracht te realiseren.
4. Betrekken van stakeholders van schappen zoals RNH, Staatbosbeheer en andere terreinbeherende organisaties.
5. De opdracht moet voor de zomer 2020 zijn uitgevoerd in verband met het tijdig opstarten van de nieuwe beheercontracten.
6. Het eindproduct wordt voorgelegd aan de gemeenteraden en provinciale staten.

## **Organisatie**

### *Bestuurlijke stuurgroep*

Het huidige bestuurlijk overleg zou als stuurgroep van de verbetering van bestuurs- en beheerstructuur van recreatieschappen kunnen fungeren. Hierdoor zal ook de afstemming met de afzonderlijke AB's makkelijker verlopen. Uit het huidige bestuurlijk overleg zouden twee bestuurlijke trekkers benoemd kunnen worden. De bestuurlijke trekkers kunnen dan met de projectleider vaker afstemmen.

- o Dhr. B. Diepstraten (gemeente Velsen), vice-voorzitter Recreatieschap Spaarnwoude
- o Mw. W. Verkleij (gemeente Uitgeest), vice-voorzitter Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer
- o Mw. M. van Doorninck (gemeente Amsterdam), portefeuille recreatie
- o Dhr. J. Nieuwenhuizen (gemeente Langedijk), voorzitter Recreatieschap Geestmerambacht
- o Mw. S. Groenenwoud (Stadsdeel Noord Amsterdam), voorzitter Recreatieschap Twiske-Waterland
- o Mw. J. Langenacker (gemeente Ouder-Amstel), voorzitter Recreatieschap Groengebied Amstelland
- o Dhr. F. Ossel (gemeente Wijdmeren), voorzitter Plassenschap Loosdrecht e.o.
- o Dhr J. Chr. van der Hoek (provincie Noord-Holland), voorzitter recreatieschap Spaarnwoude en RAUM.

### *Bestuurlijke trekkers*

Bestuurlijk trekkers zijn

- o Dhr J. Chr. van der Hoek (provincie Noord-Holland), voorzitter recreatieschap Spaarnwoude en RAUM.
- o Mw. J. Langenacker (gemeente Ouder-Amstel), voorzitter Recreatieschap Groengebied Amstelland.

### *Projectteam*

Het projectteam bestaat uit een onafhankelijke procesbegeleider en teamleden uit de ambtelijke organisaties van de participanten. Te denken valt aan een projectteam van 5 tot 8 personen dat als werkteam functioneert en alle kennis van de participanten gelijk toepast aan de uitwerking van de opdracht.

### *Globale Planning*

september: bespreken opdracht in het Bestuurlijk Overleg.

September-oktober: voorzitters en vicevoorzitters bespreken de bestuursopdracht in de AB's.

oktober/november; verstrekken opdracht, informeren raden, staten.

Oktober/November: voorstel tot verlengen van opdracht RNH tot eind 2021

november 2019-februari 2020: gesprekken met alle gemeenten.

maart 2020: voorstel voor ambitie en modellen in bestuurlijk overleg bespreken en na akkoord aan de Schapsbesturen voorleggen. Vervolgens voorstel voorleggen aan raden en staten

juli 2020: besluit over de ambitie en het nieuwe model

Communicatie

Vanuit de bestuurlijke trekkers.