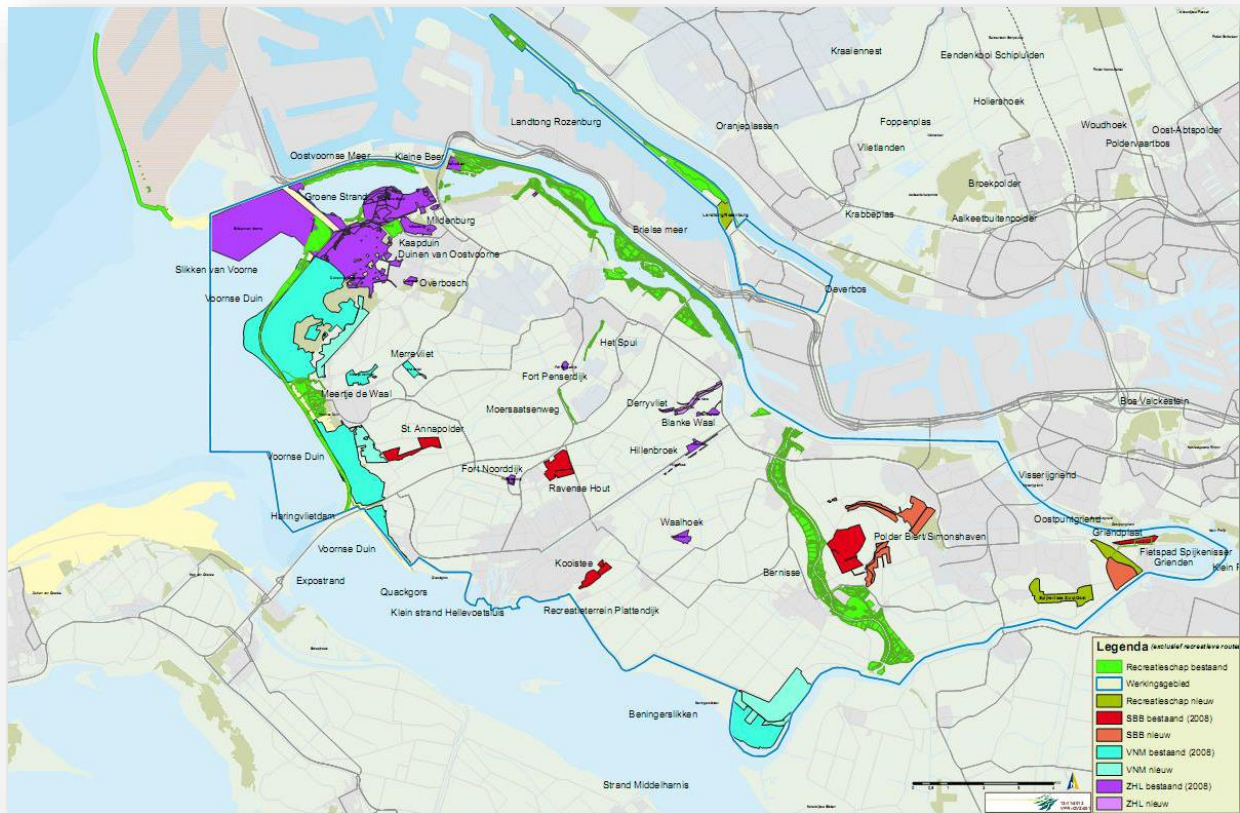




Plan van Aanpak Recreatieschap Voorne-Putten



Datum : 29 maart 2019
Opsteller : J.L. Bal MSc PFM (Kwartiermaker Recreatieschap Voorne-Putten)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en leeswijzer	3
2.	Samenvatting.....	4
3.	Aanleiding	6
4.	Opdracht kwartiermaker	7
5.	Aanpak en verantwoording	8
6.	Onderzoeken	9
6.1	Scenario-onderzoek toekomst Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg	9
6.2	Onderzoeken Toekomstig beheer 2016 en 2017	10
6.3	Overeenkomst met Staatsbosbeheer en nadere onderzoeken	11
6.4	Samenvatting van de uitgangspunten.....	13
7.	Governance en organisatie	14
7.1	Governance	14
7.2	Organisatie	16
7.3	Ondersteuning van het bestuur	22
7.4	Beleid.....	24
7.4.1	Strategisch beleid	25
7.4.2	Tactisch beleid.....	26
7.4.3	Operationeel beleid.....	26
7.4.4	Capaciteitsvraag beleid	26
8.	Beleid, projecten en dienstverlening	27
8.1	Beleidsuitgangspunten.....	27
8.2	Beheer, Toezicht en Communicatie	29
8.3	Projecten en ontwikkeling.....	30
9.	Conclusies en aanpak	31
10.	Slotgesprekken en planning	32

1. Inleiding en leeswijzer

Sinds 2015 zijn er meerdere bestuurlijke besluiten genomen door het recreatieschap Voorne-Putten (voorheen Voorne / Putten / Rozenburg) en de Provincie Zuid-Holland, gericht op de toekomst van het recreatieschap. De deelnemende gemeenten in het recreatieschap Voorne-Putten hebben zich op verschillende momenten uitgesproken over de inrichting van de organisatie en de dienstverlening van het recreatieschap. Hiertoe zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd die als basis fungeren voor dit plan van aanpak. Op grond van deze onderzoeken, en de daaruit volgende besluitvorming, heeft het bestuur besloten om een kwartiermaker aan te stellen voor de duur van zes maanden. Hierbij is een gerichte opdracht meegegeven, geformuleerd op basis van een vijftal resultaat-/taakgebieden: het fungeren als waarnemend bestuurssecretaris, het formuleren van goede afspraken met de uitvoeringspartner Staatsbosbeheer en inzet op intensieve samenwerking met deze partner, het geven van een nader invulling aan rol van de toekomstige bestuurssecretaris en aan de ontwikkeling van beleidsondersteuning.

Vanuit het perspectief van de organisatie- en sturingsvraagstukken zijn twee hoofdvragen te onderscheiden. In de eerste plaats de vraag 'hoe de governance gestalte dient te krijgen' en vervolgens de vraag 'wat zijn de doelstellingen, en de daarbij behorende visie, van de organisatie'. Vooral de beantwoording van de eerste vraag behoort tot de resultaatgebieden van de kwartiermaker en vormt daarmee een belangrijk onderdeel van dit plan van aanpak. De tweede vraag wordt in dit plan niet direct beantwoord. Wel wordt geadviseerd over hoe deze vraag in de toekomst te kunnen beantwoorden. Daarmee komt dit vraagstuk wel indirect aan bod, te weten als onderdeel van het vijfde resultaatgebied.

De uitwerking van deze twee vraagstukken zijn in de tijd geplaatst, waarbij eerst het vraagstuk betreffende de governance aan de orde komt. Hierbij zullen de globale beleidsuitgangspunten worden betrokken. De wijze waarop de concrete dienstverlening zijn vorm zal krijgen, is daarna uitgewerkt. De samenhang tussen governance, beleid en uitvoerende dienstverlening is daarbij steeds als uitgangspunt genomen.

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk een tot en met zes heeft betrekking op de aanleiding, de aanpak en de eerder uitgevoerde onderzoeken. Hoofdstuk 7 richt zich vooral op de aspecten als governance en organisatie van de samenwerking, inclusief de rollen en taken, welke zijn ingericht en uitgewerkt op basis van de bestuurlijke besluiten en uitgangspunten. Hierbij zijn de uitkomsten van de verschillende gesprekken en onderzoeken betrokken, inclusief de evaluatie van de samenwerking tussen het recreatieschap en Staatsbosbeheer. Hoofdstuk 8 heeft een meer inhoudelijk karakter, dit hoofdstuk dient vooral als leidraad/agenda voor de komende periode (tot en met 2021). Tot slot worden in hoofdstuk 9 de conclusies vertaald tot een aanpak met aanbevelingen.

2. Samenvatting

Sinds 2015 zijn er meerdere bestuurlijke besluiten genomen door het recreatieschap Voorne-Putten en de Provincie Zuid-Holland, welke gericht waren op de toekomst van het recreatieschap; de deelnemende gemeenten in het recreatieschap hebben zich op verschillende momenten uitgesproken over inrichting van de organisatie en de dienstverlening van het recreatieschap. Deze uitspraken hebben geleid tot meerdere onderzoeken. De uitkomsten daarvan fungeren, naast de gehouden gesprekken en themabijeenkomsten met de betrokken actoren, als basis voor dit plan van aanpak. Een plan dat is opgesteld door de aangestelde kwartiermaker. De kwartiermaker is per 1 oktober 2018 aangesteld voor de duur van zes maanden, waarbij de volgende concrete opdracht is meegegeven, geformuleerd op basis van de volgende vijf resultaatgebieden:

1. Fungeert als waarnemend bestuurssecretaris en bevordert in overleg met de voorzitter het goed functioneren van het bestuur en de adviescommissies.
2. Is verantwoordelijk voor goede en werkbare afspraken met Staatsbosbeheer tijdens waarnemerschap.
3. Zet in op intensieve samenwerking met Staatsbosbeheer als opdrachtgever en opdrachtnemer.
4. Geeft nadere invulling aan de toekomstige rol, positie en taken van de bestuurssecretaris/ambtelijk opdrachtgever.
5. Geeft nadere invulling aan de ontwikkeling van beleidsondersteuning naar, rol, positie en taken beleidsondersteuning, inclusief inschaling en verantwoording.

Dit plan van aanpak richt zich vooral op de resultaatgebieden vier en vijf, met als doel een volgende, zorgvuldige stap te kunnen zetten in het proces van de inrichting van de organisatie en de dienstverlening. Onderzoek op basis van deze twee specifieke opdrachten leidt tot in totaal elf adviezen, al dan niet gevolgd door een deelopdracht. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de dienstverlening en verdere bedrijfsvoering in verschillende opzichten sterk met elkaar verweven zijn. De adviezen strekken zich daardoor verder uit dan de beschreven opdracht. Een doorkijk naar de totale dienstverlening is noodzakelijk om aan het einde van transitieperiode 2019 en 2020 tot een zorgvuldige afweging te komen over de inrichting van de governance, organisatie en dienstverlening. Verschillende elementen zijn van invloed geweest bij de totstandkoming van dit plan van aanpak in het algemeen en de adviezen die hieruit voortvloeien in het bijzonder.

In de eerste plaats betreft het de besluiten en uitgangspunten uit de verschillende documenten die direct, danwel indirect van toepassing zijn op het recreatieschap en daarnaast de rode draad uit de gesprekken en interviews. Zo bevat het rapport van RoyalHaskoningDHV richtinggevende uitspraken over de strategische samenwerking. Het refereert daarbij aan de wens van het bestuur om vanuit de gemeenten meer directe sturing te hebben op het daadwerkelijke beheer van de gebieden. Hierbij bestaat een sterke behoefte om het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap te scheiden.

Als tweede element heeft het portefeuillehoudersoverleg Recreatie en Toerisme van Voorne-Putten, mede op basis van het rapport 'Toekomstig beheer Recreatiegebieden Voorne-Putten'¹, haar voorkeur uitgesproken om gezamenlijk deelnemer te blijven in het recreatieschap.

In de derde plaats wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de huidige gemeenschappelijke regeling een goed kader geeft om strategisch, tactisch en operationeel samen te werken. Hierbij kan wel worden gezien of op onderdelen de gemeenschappelijke regeling moet worden aangepast om kenmerken van een meer bedrijfsvoeringgerichte organisatie over te nemen.

Als vierde punt hebben de afzonderlijke vier gemeenten op basis van het voorgaande besloten om gezamenlijk met de gemeenschappelijke regeling door te gaan. Aandachtspunt hierbij is wel het zorgen voor tijdig overleg met Staatsbosbeheer over de voortzetting van de samenwerkingsovereenkomst. Een overeenkomst met Staatsbosbeheer dient inhoudelijk overeen te komen met de besluiten en de gewenste richting.

Als laatste is er een uitdrukkelijke wens om het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap te scheiden en de gemeenten daarin meer sturingsmogelijkheden te geven.

De voorgenomen tijdlijn voor een transitie kan grof in drie perioden worden verdeeld. De periode van de kwartiermaker en het onderzoek naar de rol van bestuurssecretaris/opdrachtgever en beleidsondersteuning. Gevolgd door de transitieperioden 2019 en 2020. Voor 2021 dient besluitvorming afgerond te zijn. Geadviseerd wordt om in de lijn van dit plan afspraken vast te leggen met alle betrokkenen, niet in de laatste plaats met Staatsbosbeheer. Voor de periode na 2020 wordt geadviseerd om langdurige afspraken te maken met de uitvoerende dienst(en). De geadviseerde aanpak wordt samengevat weergegeven in hoofdstuk 9 'Conclusies en aanpak'.

Tot slot wordt voorgesteld de adviezen uit dit plan van aanpak op te nemen in de samenwerkingsovereenkomst met Staatsbosbeheer, voor de periode 2018 en 2019.

¹ RoyalHasKoningDHV, juni 2016

3. Aanleiding

De aanleiding tot het creëren van een recreatieschap in 2015 was de wens van de vier gemeenten op het eiland Voorne-Putten. Dit om te komen tot een andere aansturing van de organisatie van het beheer van de recreatiegebieden, hetgeen vooral werd ingegeven door de beperkte invloed op de complexe organisatievorm die er op dat moment was. Er was een sterke behoefte om binnen een nieuwe governance-structuur tot een effectiever aansturing te komen.

Ook de provincie (PZH) heeft in 2015 de wens geuit om de bestuurlijke drukte rond recreatieschappen te verminderen en haar functie van ondersteuner, maar ook als opdrachtnemer van de recreatieschappen via de Groenservice Zuid-Holland als een provinciale dienst, te beëindigen. De provincie ziet deze taak namelijk niet meer als een van haar primaire taken. In 2016 zijn door de provincie en de recreatieschappen gezamenlijke uitgangspunten en procesafspraken gemaakt voor het vormgeven van de transities van de recreatieschappen in Zuid-Holland. Deze transities betroffen:

- Opheffing van het Koepelschap Buitenstedelijk Groen.
- Uittreding Provincie Zuid-Holland uit de natuur- en recreatieschappen.
- Effectueren van gekozen toekomstscenario per schap.

Bij de deelnemende gemeenten in het recreatieschap bestaat behoefte aan een effectiever beheer en aandacht voor de governance, inclusief een betere samenwerking op het gebied van toerisme en recreatie. Scheiding van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap staat daarbij centraal. Deze wetenschap bleek achteraf de start van een reeks onderzoeken naar toekomstscenario's omtrent de governance en aansturing van het recreatieschap.

4. Opdracht kwartiermaker

Het Dagelijks bestuur (DB) van het Recreatieschap heeft op 28 juni 2018 kennis genomen van de conclusies van het Advies Toekomstig Beheer Natuur- en Recreatiegebieden van juni 2017. In het verlengde hiervan is geadviseerd om een kwartiermaker aan te stellen en deze een gerichte opdracht mee te geven. Deze opdracht omvat de volgende resultaatgebieden/deelopdrachten:

1. Fungeert als waarnemend bestuurssecretaris en bevordert in overleg met de voorzitter het goed functioneren van het bestuur en de adviescommissies.
2. Is verantwoordelijk voor goede en werkbare afspraken met Staatsbosbeheer tijdens waarnemerschap.
3. Zet in op intensieve samenwerking met Staatsbosbeheer als opdrachtgever en opdrachtnemer.
4. Geeft nadere invulling aan de toekomstige rol, positie en taken van de bestuurssecretaris/ambtelijk opdrachtgever
5. Geeft nadere invulling aan de ontwikkeling van beleidsondersteuning naar, rol, positie en taken beleidsondersteuning, inclusief inschaling en verantwoording.

De resultaatgebieden 1 tot en met 3 betreffen vooral operationele aspecten. De gebieden vier en vijf hebben juist betrekking op de toekomstvisie en inrichting van de organisatie als gevolg daarvan. Dit plan heeft betrekking op deze laatste twee onderdelen.



5. Aanpak en verantwoording

De kwartiermaker is op 1 oktober 2018 gestart, met als opdracht om voor 1 april 2019 invulling te geven aan de eerder genoemde resultaatgebieden. Tijdens de startperiode van vier weken zijn alle personen geïnterviewd die direct of indirect betrokken zijn bij het recreatieschap. Doel van de gesprekken en interviews was om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het recreatieschap in zijn volle omvang, als bestuursorgaan en als opdrachtgever. Het betreft hier alle uitdagingen en toekomstbeelden die er zijn (ten aanzien van de sturing op de hoe en de wat vraag).

De interviews zijn gevoerd met alle bestuurders, beleidsmedewerkers en secretarissen van de verschillende gemeenten, de accountmanager Staatsbosbeheer (tevens waarnemend secretaris van het recreatieschap) en het Provincie hoofd van Staatsbosbeheer. Daarnaast is ook gesproken met het regiohoofd Zuid-Hollands Landschap, als medebeheerder van gebieden op Voorne-Putten.

In de afgelopen periode zijn twee strategische bijeenkomsten georganiseerd. De eerste bijeenkomst op 20 november 2018, was met de leden van de werkgroep Toerisme en Recreatie. Deze eerste bijeenkomst was vooral bedoeld ter voorbereiding op de bijeenkomst met de bestuurders en een vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer welke op 14 januari 2019 plaatsvond. In samenwerking met Staatsbosbeheer is een toelichting gegeven op de inrichting van de begroting, hetgeen een rol heeft gespeeld bij de inrichting van de strategische bijeenkomst met de bestuurders. De opbrengsten uit de bijeenkomsten zijn onderdeel van dit plan. Tot slot zijn er bezoeken geweest aan de Landschapstafel en het Waterschap Hollandse Delta.

De medewerking die door de geïnterviewden is verleend werd over het algemeen vergezeld van een behoorlijk enthousiasme en was constructief. Naast de opbrengst van de interviews bestaat veel documentatie in de vorm van onderzoeksmateriaal en besluiten van het bestuur. De opbrengst van de gesprekken, samen met de documentatie (inclusief de begroting 2019 en de evaluatie 'Samenwerking met Staatsbosbeheer'), geven een compleet beeld en bieden daarmee een goede basis om invulling te geven aan/antwoord te geven op de genoemde resultaatgebieden. Sinds 2015 zijn er verschillende onderzoeken zijn gedaan, welke overigens verschillen qua status (het bestuur heeft niet over alle rapporten een besluit genomen). Deze onderzoeken zijn betrokken bij het opstellen van dit plan van aanpak en worden hieronder behandeld en in de context geplaatst.

6. Onderzoeken

Sinds 2015 zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de mogelijke toekomstscenario's voor de recreatieschappen.

6.1 Scenario-onderzoek toekomst Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg

Het eerste onderzoek dat in dit kader is uitgevoerd, dateert uit oktober 2015. Aanleiding was de discussie over de governance en de behoefte om tot een meer effectieve aansturing te komen. Daarnaast was het juridisch niet meer mogelijk om het werk op basis van een dienstverleningsovereenkomst aan de Groenservice Zuid-Holland te gunnen, hetgeen noodzaakte tot een andere oplossing. Doel van het onderzoek was om een aantal scenario's te verkennen voor het beheer van het eigendom.

Het onderzoek was gericht op de volgende drie voorkeursscenario's:

1. Opheffing GR recreatieschap met overdracht van alle gronden aan gemeenten.
2. Opheffing GR recreatieschap; onderbrengen eigendom en beheer bij andere terreinbeheerders (eventueel gecombineerd met gemeenten).
3. Omvormen huidige GR recreatieschap tot bedrijfsvoeringsorganisatie voor beheer.

Bij het verkennen zijn drie uitgangspunten meegegeven, te weten:

1. Doelmatige organisatie uitvoering groenbeheer:
 - Eenduidige verantwoordelijkheid voor beleid
 - Lokale regie op de uitvoering
 - Effectieve betrokkenheid bestuurders en efficiënte organisatie
2. Borging financiële betrokkenheid partijen.
3. Afstemming beheer en ontwikkeling op regionaal niveau.

In het rapport wordt melding gemaakt van de autonome ontwikkelingen rond de aansturing en samenwerking op het gebied van recreatie. Hierbij wordt onder andere bedoeld op de wens van de provincie om de deelname aan de recreatieschappen te beëindigen en het Koepelschap op te heffen. Het Algemeen Bestuur (AB) heeft op 24 oktober 2015 ingestemd met voorkeursscenario 1 en heeft op 3 december 2015 een ambtelijke werkgroep de opdracht gegeven om nader onderzoek te doen naar de toekomst van het Recreatieschap. Ondertussen hebben Provinciale Staten op 11 november 2015 besloten uit alle recreatieschappen te treden.

6.2 Onderzoeken Toekomstig beheer 2016 en 2017

Op basis van de uitkomsten van het scenario-onderzoek is besloten om een vervolgonderzoek uit te voeren, gericht op de vier gemeenten op Voorne Putten. Doel was om de gemeenten voldoende te informeren over de gevolgen van de scenario's en deze daarmee in staat te stellen een weloverwogen besluit te kunnen nemen over de toekomstige organisatievorm en de eigen rol daarbinnen. Om tot dat inzicht te komen zijn de volgende verdiepende onderzoeken uitgevoerd:

1. Toekomstig beheer Recreatiegebieden Voorne-Putten (Royal HaskoningDHV d.d. 12 juli 2016).
2. Advies toekomstig beheer van natuur- en recreatiegebieden van Voorne-Putten (AT Osborne, Royal HaskoningDHV, Baltissen en PantaRhei d.d. 28 juni 2017).

De voornaamste richtinggevende uitspraak op basis van het onderzoek van RoyalHaskoning DHV, is dat het omvormen van de huidige Gemeenschappelijke Regeling (GR) beperkt mogelijk is. Deze beperking ligt in de volgende drie punten:

1. Het omvormen naar een privaatrechtelijke vorm is geen optie (aanzienlijke financiële gevolgen).
2. Het omvormen naar een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) geeft onvoldoende ruimte om strategisch te sturen en is gericht op operationeel samenwerken.
3. De huidige GR geeft een goed kader om strategisch, tactisch en operationeel samen te werken, hierbij kan wel bezien worden of 'BVO elementen' kunnen worden toegepast.

Tevens bevat het rapport richtinggevende uitspraken over de strategische samenwerking. Er wordt gerefereerd aan de wens van het bestuur om vanuit de gemeenten meer directe sturing te hebben op het daadwerkelijke beheer van de gebieden. Dit kan volgens de onderzoekers worden gerealiseerd indien het DB van de GR:

- Een secretaris aanstelt afkomstig uit één van de gemeenten.
- Deze ambtelijke opdrachtgever en voorzitter van de projectgroep is, waarin vertegenwoordigers van alle gemeenten zitting hebben.
- Deze secretaris voor het bestuur aanspreekpunt is voor de uitvoering van het beheer.

Het rapport doet ook uitspraken over de tactische en operationele samenwerking. Hierbij wordt de nadruk vooral gelegd op een combinatie van detachering (liaisonfunctie) en centrale aansturing (opdrachtgever secretaris) met de mogelijkheid van een grootschalige wijze van aanbesteden (samenwerking Staatsbosbeheer), inclusief de inzet van het arbeidsontwikkelbedrijf.

Het portefeuillehoudersoverleg 'Recreatie en Toerisme van Voorne-Putten' heeft, mede op basis van het rapport 'Toekomstig beheer Recreatiegebieden Voorne-Putten'², haar voorkeur uitgesproken om gezamenlijk deelnemer te blijven in het recreatieschap.

² RoyalHaskoningDHV, juli 2016

Afwegingen bij deze voorkeur waren onder andere dat:

- Het is essentieel dat de gemeenten meer regie en een meer directe aansturing van het beheer van natuur en recreatiegebieden verkrijgen principaal /agent verhouding. (opdrachtgever/opdrachtnemer)
- De vier gemeenten op Voorne-Putten van mening zijn dat het in het belang van Voorne-Putten is dat gezamenlijk de zorg gedragen wordt voor toerisme en recreatie (werkgroep Toerisme en Recreatie als liaison).
- De gemeenten een gezamenlijk gedragen gezicht naar buiten willen uitstralen (marketing en communicatie)
- De gemeenten gezamenlijk wensen op te trekken in de Landschapstafel Op Voorne-Putten, de Regiegroep Metropolitain Groen (vanuit de gebiedsprogrammering 2016-2019) en richting de provincie en (mogelijk) Europa.

6.3 Overeenkomst met Staatsbosbeheer en nadere onderzoeken

De vier afzonderlijke gemeenten hebben op basis van het voorgaande besloten om gezamenlijk door te gaan op basis van de omgevormde GR. Tevens is besloten om tot 31 december 2018 de dienstverlening in zijn geheel te laten uitvoeren door Staatsbosbeheer. Op grond van dit besluit zijn de werkzaamheden en de dienstverlening, conform de besluitvorming van de provincie Zuid-Holland, overgeheveld van de Groenservice Zuid Holland naar Staatsbosbeheer. Hierover hebben de drie partijen, de provincie, Staatsbosbeheer en het recreatieschap VPR, een overeenkomst gesloten. De besluitvorming van de vier gemeenten om door te gaan in het recreatieschap was hierbij richtinggevend.

Op 15 december 2016 is door het AB besloten om beantwoording van de onderzoeksvraag, gesteld aan de dan resterende vier deelnemers over de dienstverlening aan het recreatieschap na 2018, uit te stellen tot het moment dat de overeenkomst met de Provincie Zuid-Holland en Staatsbosbeheer zou aflopen.

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Onderzoek de mogelijkheden, wensen en de wijze waarop (delen van) de dienstverlening aan het schap door de gezamenlijke gemeenten kan worden uitgevoerd na 31 december 2018. Met een mogelijke fasering:

- Fase 1 Inzicht in door gemeenten over te nemen taken.
- Fase 2 Gevolgen voor taken, inzet en organisatie.

In het onderzoek van BaltissenAdvies, AT Osborne en RoyalHaskoningDHV van juli 2017, zijn bovengenoemde vragen verder uitgewerkt. Daarnaast hebben de gemeentesecretarissen op het eiland een aanvullend advies gegeven in de richting van de toekomstige kwartiermaker. Dit advies is, als bijlage van de businesscase Beheer Natuur- en Recreatiegebieden Voorne-Putten, aan het portefeuillehoudersoverleg voorgelegd.

Het onderzoek van AT Osborne, zoals vermeld in de paragraaf onderzoek hierboven, is door het DB voor kennisgeving aangenomen. Het besluit van de vier gemeenten om in de gewijzigde gemeenschappelijke regeling door te gaan zonder de andere partijen, wordt in dit plan van aanpak als uitgangspunt gehanteerd.

De uitkomsten van de verschillende onderzoeken zijn door de tijd ingehaald vanwege exogene ontwikkelingen. Denk hierbij aan het besluit van de provincie en de gemeente Rotterdam om verder terug te treden en in het verlengde daarvan de overdracht van de dienstverlening van de Groenservice Zuid Holland (G.Z-H) aan Staatsbosbeheer.

Groenservice Zuid-Holland verrichte de dienstverlening aan verschillende (natuur- en) recreatieschappen. De deelnemers van een aantal schappen werkten samen in het Koepelschap Buitenstedelijk Groen waarbinnen verevening van de financiële bijdragen plaatsvond. De kosten van de dienstverlening door G.Z-H werden gedekt uit de begrotingen van de recreatieschappen. Hierop was een structureel tekort dat jaarlijks werd aangevuld door de provincie Zuid-Holland. Met de overname van G.Z-H door Staatsbosbeheer heeft laatstgenoemde partij onder gelijke condities de dienstverlening aan de schappen overgenomen en heeft Staatsbosbeheer met de provincie Zuid-Holland afspraken gemaakt over de overname van het dekkingstekort.

Ook de opheffing van het Koepelschap als feitelijk vereveningsinstrument, heeft inmiddels plaatsgevonden. Consistent sturen op efficiency en effectiviteit door het recreatieschap diende voortdurend vanuit een gewijzigd perspectief plaats te vinden. Governance en aansturing kwamen hierdoor eveneens in een wisselend beeld te staan. De onderzoeksresultaten afkomstig uit deze periode zijn daarom van een beperkte waarde. Echter, de conclusies en aanbevelingen uit de verschillende onderzoeken zijn op waarde geschat en als mogelijke richting betrokken bij het opstellen van dit plan.

De samenwerking met Staatsbosbeheer op basis van de overeenkomst, is in 2018 geëvalueerd. De uitkomst van de evaluatie kan als volgt worden samengevat.

Constaterende dat de samenwerkingsovereenkomst per 31 december 2018 eindigt, de nu nog resterende tijd mede door gemeenteraadsverkiezingen kort is, het onderzoek nog niet is afgerond en er nog geen keuze is gemaakt, adviseren wij het Recreatieschap het volgende:

- Treed op zo kort mogelijke termijn met directie van Staatsbosbeheer in overleg over voortzetting van de samenwerkingsovereenkomst na 2018 en bijbehorende condities, zodat de dienstverlening wordt gecontinueerd. Begrens de looptijd van deze samenwerkingsovereenkomst tot enkele jaren.*
- Gebruik deze periode om het onderzoek van de gemeentesecretarissen af te ronden en voorbereidingen te treffen om de gewenste aanpassingen te implementeren en treed hierover tijdig in overleg met de directie van Staatsbosbeheer.*

6.4 Samenvatting van de uitgangspunten

Besluiten en uitgangspunten uit de documenten en de rode draad uit de gesprekken en interviews.

Het rapport van RoyalHaskoningDHV van juli 2016 doet richtinggevende uitspraken over de strategische samenwerking. Het refereert daarbij aan de wens van het bestuur om vanuit de gemeenten meer directe sturing te hebben op het daadwerkelijke beheer van de gebieden. Hierbij bestaat een sterke behoefte om het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap te scheiden. Het portefeuillehoudersoverleg Recreatie en Toerisme van Voorne-Putten heeft, mede op basis van het rapport 'Toekomstig beheer Recreatiegebieden Voorne-Putten', haar voorkeur uitgesproken om gezamenlijk deelnemer te blijven in het recreatieschap.

De huidige GR geeft een goed kader om strategisch, tactisch en operationeel samen te werken. Hierbij kan wel gezien worden of bedrijfsvoeringselementen kunnen worden toegepast. De vier afzonderlijke gemeenten hebben op basis van het voorgaande besloten om gezamenlijk op basis van de (omgevormde) GR door te gaan. Aandachtspunt hierbij is wel het zorgen voor tijdig overleg met Staatsbosbeheer over de voortzetting van de samenwerkingsovereenkomst. Een overeenkomst met Staatsbosbeheer dient inhoudelijk overeen te komen met de besluiten en de gewenste richting.

7. Governance en organisatie

Enkele jaren geleden heeft het bestuur de wens geuit om de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol te scheiden. Zowel bestuurlijk, in relatie tot de organisatie, als daarbinnen, vraagt dit om nader onderzoek en maatregelen. Hieronder wordt ingegaan op de specifieke governance theorie en de aanpak om deze wens te operationaliseren. Uitgangspunt is om te komen tot de meest efficiënte en effectieve methode.

7.1 Governance

Het recreatieschap is een gemeenschappelijke regeling in de vorm van verlengd lokaal bestuur. De vraag 'hoe verder te gaan met deze regeling' is eerder door het AB beantwoord. De vier afzonderlijke gemeenten hebben besloten om gezamenlijk door te gaan op basis van de (omgevormde) GR.

De keuze voor deze samenwerkingsvorm is in het eerste rapport van Royal Haskoning van juli 2016 al aan de orde geweest. Hierbij is de vraag of privatisering op grond van de benoemde argumenten een optie zou zijn, negatief beantwoord. Daarnaast is in dit rapport de vraag aan de orde geweest of de mogelijkheid bestaat om als bedrijfsvoeringsorganisatie te functioneren. Ook hierop was het antwoord negatief.

Het onderzoeken van een dergelijke vraag start bij het bepalen van wat de taken van de regeling zijn. In de gevallen waarin beleidsbepalende taken worden toebedeeld aan de regeling, kom je al snel uit op een raadsregeling. Tevens kent het recreatieschap taken met een uitvoeringskarakter waarbij de publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening aan de orde is. Hierbij valt te denken aan het verlenen van vergunningen en de handhaving daarvan, maar ook het heffen van belastingen in de vorm van rechten.

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling³ kan aan een bedrijfsvoeringsorganisatie niet de bevoegdheid worden gegeven belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Tevens is bepaald dat het AB haar bevoegdheden tot het heffen van rechten (belastingen) en het vaststellen van verordeningen, die door strafbepalingen en door bestuursdwang kunnen worden gehandhaafd, niet kan overdragen aan het DB⁴. Dat wil niet zeggen dat bepaalde bevoegdheden, ter bevordering van de slagvaardigheid ten behoeve van de uitvoering en bedrijfsvoering, niet kunnen worden gedelegeerd aan het DB.

Deze vraag kan verder onderzocht worden. Het rapport van Royal Haskoning geeft als advies dat de huidige GR een goed kader biedt voor strategische samenwerking en operationeel beheer. Daarbij wordt overigens wel geadviseerd om te bezien of kenmerken van een meer bedrijfsvoering gerichte organisatie overgenomen zouden kunnen worden. In aansluiting op de delegatiemogelijkheden zal deze vraag binnen dit kader verder onderzocht worden.

³ Artikel 30 lid 1 sub b Wgr

⁴ Artikel 33a lid 2 sub b en c Wgr

Advies aanpak:

De gemeenschappelijke regeling voortzetten en tevens onderzoek doen naar de mogelijkheden of, ter bevordering van de uitvoering en bedrijfsvoering, kenmerken van een BVO (op bedrijfsvoering gerichte organisatie) kunnen worden overgenomen.

Al enkele jaren is er de wens van het bestuur om de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol te scheiden. Sindsdien is er een samenwerkingsovereenkomst in plaats van een dienstverleningsovereenkomst tussen het recreatieschap en Staatsbosbeheer, met als gevolg dat de juridische posities van de partijen duidelijk zijn.

Maar wat verstaan we onder een opdrachtgever/opdrachtnemer of principaal/agent verhouding? In de theorie worden de partijen weergegeven in twee rollen, beiden hebben verschillende doelen en belangen en beschikken niet over alle informatie van elkaar. De opdrachtgever weet niet of de opdrachtnemer maximaal presteert, de opdrachtnemer zelf weet dit wel. De vraag is hierbij wat de beste contractuele vorm en inhoud moet zijn, in relatie tot de ruilrelatie tussen de partijen. De reden waarom wordt gekozen voor een dergelijke constructie, is ingegeven door het verschijnsel specialisatie; een partij kan blijkbaar een economische activiteit relatief efficiënter uitvoeren. Er is een opdrachtgever en een uitvoerder die daarvoor in ruil een vergoeding ontvangt. Vast staat daarom dat de uitvoerder altijd meer informatie heeft over zijn inzet dan de opdrachtgever. De opdrachtgever zal langs deze weg zijn doelstellingen willen bereiken. Echter, het is onmogelijk om zonder kosten te maken, de uitkomsten van de inzet van de opdrachtnemer geheel in overeenstemming met de doeleinden van de opdrachtgever te laten zijn. Het bovenstaande vraagt om scheiding van de verschillende rollen, dit om opportunistisch gedrag te voorkomen.

Bestuursrechtelijk en bestuurskundig is er sprake van een bestuursorgaan met functionele en territoriale taken; Toerisme en recreatie binnen een vastgesteld gebied, waaraan uitvoering wordt gegeven in samenwerking met een andere publieke organisatie (Staatsbosbeheer als ZBO). Gelet op de verantwoordingsplicht van het schap als gemeenschappelijke regeling, is er bestuurskundig een principaal/agent relatie ontstaan.

Hier ligt de basis van een groot deel van het vraagstuk, op welke wijze kan het bestuur sturen op en vaststellen dat, de uitkomsten van de handelingen van de agent geheel in overeenstemming zijn met de doeleinden van de principaal. Het is dus onmogelijk om dit zonder kosten te bereiken. We noemen dit 'agency kosten'. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de 'monitoring costs' van de principaal en de 'bonding costs' van de agent. Deze kosten zijn twee kanten van dezelfde medaille. De monitoring costs zijn de kosten die de principaal maakt om de activiteiten van de agent in de gewenste richting te sturen, de bonding costs zijn de kosten die de agent maakt om de principaal te overtuigen dat er wordt gewerkt in de gewenste richting en in het belang van de principaal. Tot slot is er nog het 'residual loss', de kosten die veroorzaakt worden door de scheiding van eigendom en management. Deze komen in eerste instantie voor rekening van de eigenaar.

De wens van het bestuur om de opdrachtgevers- en de opdrachtnemersrol te scheiden komt vooral voort uit deze problematiek. Ook in het rapport 'Advies Toekomstig beheer natuur- en recreatiegebieden'⁵. wordt deze problematiek gesignaleerd, waarbij tevens een duidelijk advies wordt afgegeven. Het beeld van de gemeenten over onder andere bestuursondersteuning, zoals weergegeven in de evaluatie van de samenwerking tussen het recreatieschap en Staatsbosbeheer, onderstreept de behoefte aan een zorgvuldige scheiding van rollen.

Advies aanpak:

Benoem een opdrachtgever in de vorm van een secretaris van het recreatieschap en laat de vertegenwoordigers van de gemeenten daarbij aansluiten. De secretaris is eerste aanspreekpunt voor de uitvoering van het beheer.

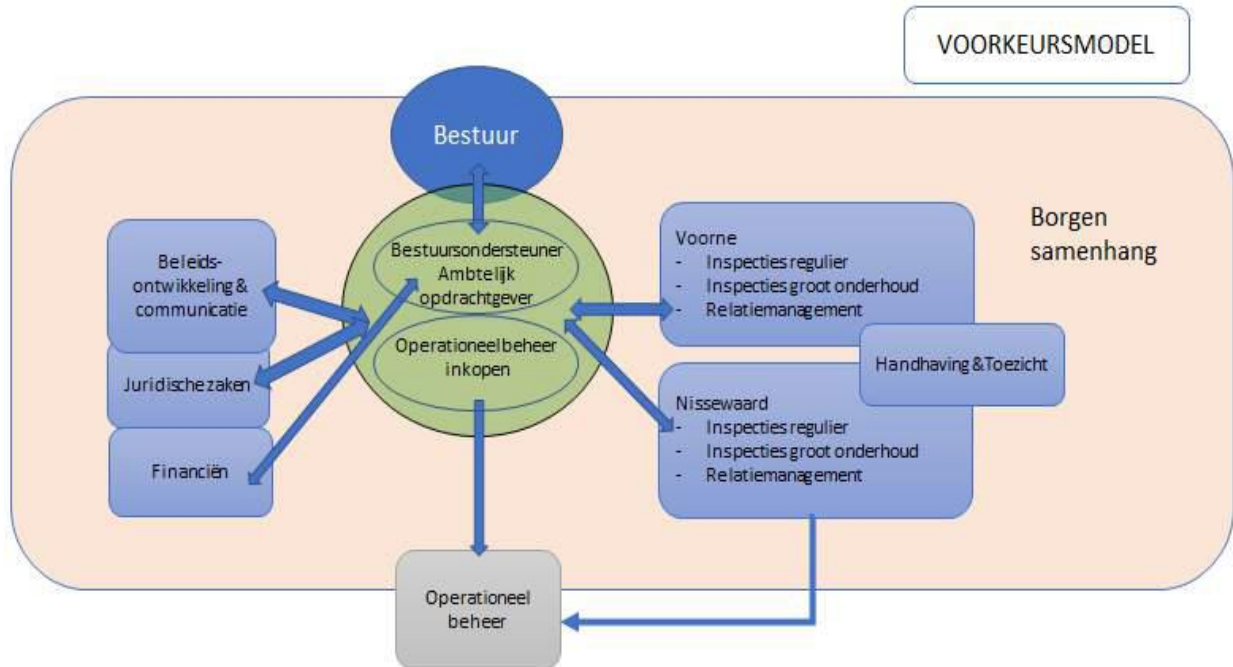
Maak, in overeenstemming met het plan van aanpak, afspraken over de samenwerking met Staatsbosbeheer voor de jaren 2019 en 2020. Kom in deze periode tot afspraken met een uitvoerende partij die de dienstverlening voor een langere termijn zal uitvoeren op basis van de in dit plan gehanteerde uitgangspunten en adviezen.

7.2 Organisatie

Zoals eerder aangegeven hebben de gemeentesecretarissen in 2018, mede naar aanleiding van het onderzoek van BaltissenAdvies, AT Osborne en RoyalHaskoningDHV een voorkeursmodel beschreven. Dit voorkeursmodel (Figuur 1) wordt door de werkgroep in grote lijnen gevolgd, met daaraan toegevoegd een breed gedeeld amendement.

Het voorkeursmodel gaat uit van een governance en organisatie die bestaat uit vier fasen/onderdelen (beleid en strategie, bestuur en bestuursondersteuning, uitvoering en inspectie), in relatie tot het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Hieronder wordt het model toegelicht in vier fasen, welke gelezen dienen te worden in samenhang met hoofdstuk 8, waarin vooral de taken worden beschreven. Het model is beschreven vanuit de opdrachtgever, maar kan evenzeer worden toegepast vanuit de opdrachtnemer.

⁵ Rapport van RoyalHaskoningDHV d.d. 24 juni 2017



Figuur 1 Voorkeursmodel - OUD

Fase I Beleid en Strategie

De eerste fase betreft het bepalen van het beleid en de strategie. Het doel is om een strategische agenda op te stellen en daarbij een belangenafweging te maken die als toetsingskader kan werken. De werkgroep dient hierbij een rol te vervullen (liaison) van afstemming binnen en tussen de gemeenten.

Fase II Bestuur en bestuursondersteuning

De tweede fase is de bestuurstafel AB/DB met bestuursondersteuning. Hier worden de voorstellen en besluiten geschreven en in het proces gebracht. Vanaf 2020 valt hier ook een deel van de juridische functie onder, welke nu volledig wordt uitgevoerd door Staatsbosbeheer. De financiële functie zal belegd blijven bij Staatsbosbeheer. Een kader voor de meerjarenbegroting en een effectiviteitsaudit behoren tot het toezicht op de uitvoering van de P&C instrumenten vanuit het recreatieschap. De afzonderlijke gemeenten kunnen hierin ondersteunen.

Fase III Uitvoering

De derde fase betreft in hoofdzaak uitvoering en in beperkte mate beleidsaspecten. Meer specifiek moeten we denken aan, beheer, toezicht en communicatie. Dit zal conform de samenwerkingsovereenkomst tot 2021 worden uitgevoerd door Staatsbosbeheer.

Fase IV

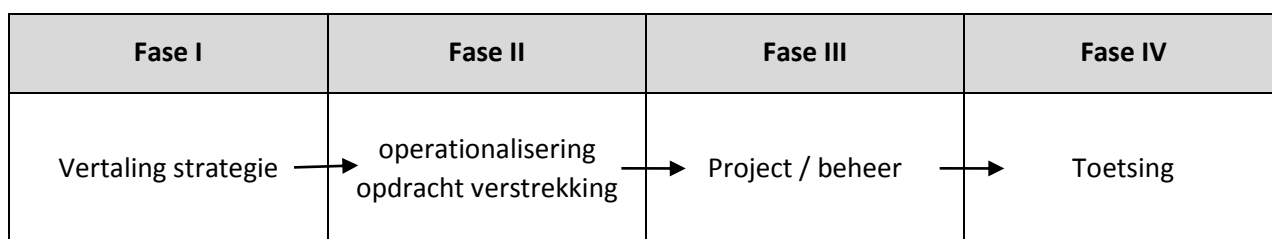
Beoordelen of het huidige beheer en onderhoud aansluit/overeenkomt met de opgave en het formuleren van een opdracht voor het uitvoeren van beheer en onderhoud op basis van de opgave die is ontleend aan de ontwikkelde visie en beleid.

Ad Fase I

Om de strategische agenda op te stellen, ingezet vanuit de wens om een kwaliteitsslag te maken, is het van belang een team samen te stellen vanuit de vier gemeenten. Dit team moet in staat zijn om het gemeenschappelijk doel te formuleren; de opdracht voor het recreatieschap en in het verlengde daarvan voor de opdrachtnemer. Deze opdrachten moeten in overeenstemming zijn met de gemeentelijke uitgangspunten. Onder paragraaf 8.1 is te lezen dat hiervoor een eerste aanzet is gegeven.

De werkgroep Toerisme en Recreatie vraagt aandacht voor de benodigde capaciteit. De gevraagde ambitie is groter dan wat de werkgroep nu kan bieden. De verhouding tussen de hoeveelheid informatie en het aantal overlegmomenten ($q \times v$) waarin deze informatie wordt gedeeld, dient in een juiste verhouding te staan. Ook dient de bestaande capaciteit in verhouding te staan tot de gewenste snelheid. Vraag die daarbij aan de orde komt is, of de opzet en frequentie van de overleggen optimaal is. Of zorgt de constructie juist voor extra overlegmomenten, waardoor de hoeveelheid informatie toeneemt? De kans dat op enige wijze en op enig moment een vorm van informatieasymmetrie ontstaat, neemt hierdoor toe.

Parallel hiermee neemt ook de kans op fouten van de eerste en tweede soort toe; de kans bestaat dat groepen hierbij geheel of gedeeltelijk gemist worden, met als risico dat besluiten onvolledig genomen worden⁶. In het laatste geval zal een deel van de inzet niet efficiënt en effectief zijn. Onderzoek kan uitkomst bieden. Hypothetisch kan dit leiden tot een alternatieve inzet van de beschikbare capaciteit. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of de afzonderlijke leden van de werkgroep zelfstandig een opdracht kunnen uitwerken. Het gezamenlijk uitwerken zorgt er regelmatig voor dat een opdracht in dat geval extern moet worden belegd. Een liaison functie wordt door de werkgroep als een goed middel gezien om de afstemming tussen het schap en de afzonderlijke functies (taakvelden) binnen de verschillende gemeenten te verzorgen. Wel wordt opgemerkt dat de kennis van beheertechnieken bij beleidsvoorbereiding ontbreekt.



Voor de volledigheid volgt hieronder de taakomschrijving en functie van de werkgroep:

Ondersteuning portefeuillehoudersoverleg

Elk portefeuillehoudersoverleg (pfo) heeft een eigen secretaris. Daarnaast vindt de voorbereiding van de pfo's plaats in ambtelijke werkgroepen. Het voorzitterschap van deze werkgroepen wordt ingevuld door een van de leden. De voorzitters zijn ervaren beleidsmedewerkers die gevoel hebben voor bestuurlijke

⁶ Wolfson, 2005:22 en Hazeu 2007:68

verhoudingen en gevoeligheden. Tussen de voorzitters van de verschillende werkgroepen vindt regelmatig onderlinge afstemming plaats. De secretaris van het betreffende pfo is lid van de werkgroep. Bij specifieke thema's of grotere dossiers kan een van de medewerkers het voortouw c.q. de projectleiding/coördinatie nemen. Deze ambtelijk trekker is (bij de grootste dossiers aangestuurd door de coördinerend portefeuillehouder) verantwoordelijk voor het dossier. De ambtelijk trekkers fungeren als aanspreekpunt in de regio, vertegenwoordigen Voorne-Putten bij regionale overleggen en stellen de memo's op voor het pfo. De werkgroepen voeren waar nodig overleg met externe partners

In dit kader moet dus de vraag gesteld worden of het bestuur met dezelfde deelnemers als het pfo moet worden gezien als een externe partner. Een dergelijke overlapping vergroot de kans op informatieasymmetrie en in het verlengde daarvan een afname van effectiviteit.

Advies aanpak fase I (Beleid en Strategie):

- Kom tot een eenduidige overlegstructuur op dit domein en creëer daarbinnen een liaisonfunctie die zorgt voor de verbinding met de overige relevante taakvelden binnen de gemeenten.
- Werk dit met de samenwerkende partij verder uit op basis van de samenwerkingsovereenkomst.
- Voor de ondersteuning is het advies om 2 of 3 dagen op één locatie samen te werken.

Ad fase II

De kern van de Governance bestaat uit het bestuur en ondersteuning. Dit laatste in de vorm van de secretaris en coördinator, de juridische functie en de financiële functie. De opdracht voor bestuursondersteuning wordt nader beschreven in hoofdstuk 7.3.

Wat betreft privaatrechtelijke onderwerpen als aansprakelijkheid, overeenkomstenrecht en specifieke zakenrechtelijke aspecten (aspecten die verband houden met de grondposities en beheer) zal, gelet op de samenhang, gebruik gemaakt kunnen worden van de kennis en capaciteit van de opdrachtnemer. Dit geldt eveneens voor de juridische aspecten van handhaving en vergunningen. Dit is in de begroting opgenomen onder het programma 'Beheer, Onderhoud en Exploitatiegebieden'.

De financiële functie is een veel omvattende functie, met veel verschillende processen die verweven zijn binnen de verschillende taakvelden. Het losknippen van deze taken en processen zal leiden tot een versnippering van processen en tot veel afstemmingsmomenten. Elke gemeente heeft wel een erfpachtadministratie, een grondbedrijf, een debiteurenadministratie etc. Het onderbrengen van de financiële functie bij één of meerdere gemeenten in samenwerking met Staatsbosbeheer, zal niet leiden tot kostenefficiëntie. Het streven moet zijn de bedrijfsvoering als geheel te beschouwen, het elders onderbrengen van een deel of delen wordt afgeraden. De opdracht is om dit in 2019 nader te onderzoeken.

Advies aanpak fase II (bestuur en bestuursondersteuning):

Voeg de taken 'afstemming' en 'ontwerpmonitoring van contractafspraken' toe aan het onderdeel bestuursondersteuning.

Ad fase III

Dit deel betreft de onderdelen uitvoering, beheer en toezicht. In overeenstemming met de notitie van de secretarissen is het voornemen om in 2020 een besluit te nemen over de positionering van de beheerstaken. Voor Staatsbosbeheer zijn beheer, toezicht en communicatie onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Er zijn verschillende varianten te benoemen. Als eerste kunnen de gemeenten deze taken afzonderlijk op zich nemen, al dan niet in eigen beheer of langs de weg van aanbesteding en regievoering. Daarnaast kan ook de samenwerking met Staatsbosbeheer op verschillende manieren worden voortgezet. De nieuwe overeenkomst dient ruimte te bieden om deze varianten te onderzoeken. In 2019 kan gestart worden met het onderzoek naar de uitwerking van de verschillende varianten. Doel is om te komen tot een structureel en bestendig model. Tijdens de bespreking van dit model is gebleken dat de werkgroep zich kan vinden in het voorgestelde tijdpad, zoals opgenomen in de adviezen. De werkgroep stelt dat versnippering onwenselijk is omdat dit zou leiden tot minder efficiency en effectiviteit vanwege de geringe schaal van de organisatie. Indien gemeenten dit zelf willen verzorgen, is het advies om voor één gemeente te kiezen en hiervoor dus ook één contract te sluiten.

Staatsbosbeheer is een rechtspersoon met één wettelijke taak (RWT) “het beheren en duurzaam tot maatschappelijk nut brengen van de haar toevertrouwde terreinen”. Doordat de organisatie bij wet is ingesteld en als zodanig een zelfstandig bestuursorgaan van de Rijksoverheid is kan Staatsbosbeheer alleen – indien door het recreatieschap gewenst – haar diensten aanbieden op basis van een horizontale overeenkomst. Een samenwerking op basis van een horizontale overeenkomst is alleen niet-aanbestedingsplichtig indien beide partijen (maatschappelijke) meerwaarde inbrengen die met andere partijen niet realiseerbaar is. Na deze onderverdeling volgen hier nog een aantal opmerkingen in relatie tot het voorkeursmodel. Het betreffen opmerkingen die relevant zijn voor het verdere proces in de periode 2019 en 2020. De vraag blijft om nader te onderzoeken wat de beste positionering is van de uitvoerende taken. Als gemeenten het groenbeheer gezamenlijk (met een gemeenschappelijke opdracht) op de markt zetten moet deze vraag voor 1 januari 2020 van een antwoord worden voorzien. Uit een eerste verkenning blijkt dat niet alle gemeenten zelf (afzonderlijk) in staat zijn om dit onderhoud uit te voeren. Door de werkgroep en Staatsbosbeheer wordt gesteld dat beheer, toezicht en communicatie evenals beheer, beschermen en benutten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Deelnemers hebben de behoefte om de taken en werkzaamheden van Staatsbosbeheer nog beter te leren kennen. De overeenkomst en de begroting dienen hierop in ieder geval antwoord op te geven. Daarnaast zullen verschillende locatiebezoeken en bijeenkomsten worden georganiseerd, hetgeen zal bijdragen aan een goede samenwerking en sturing op de gewenste uitkomsten. Tenslotte wordt in 2020 een besluit genomen over alle taken in een logische, effectieve en efficiënte samenhang.

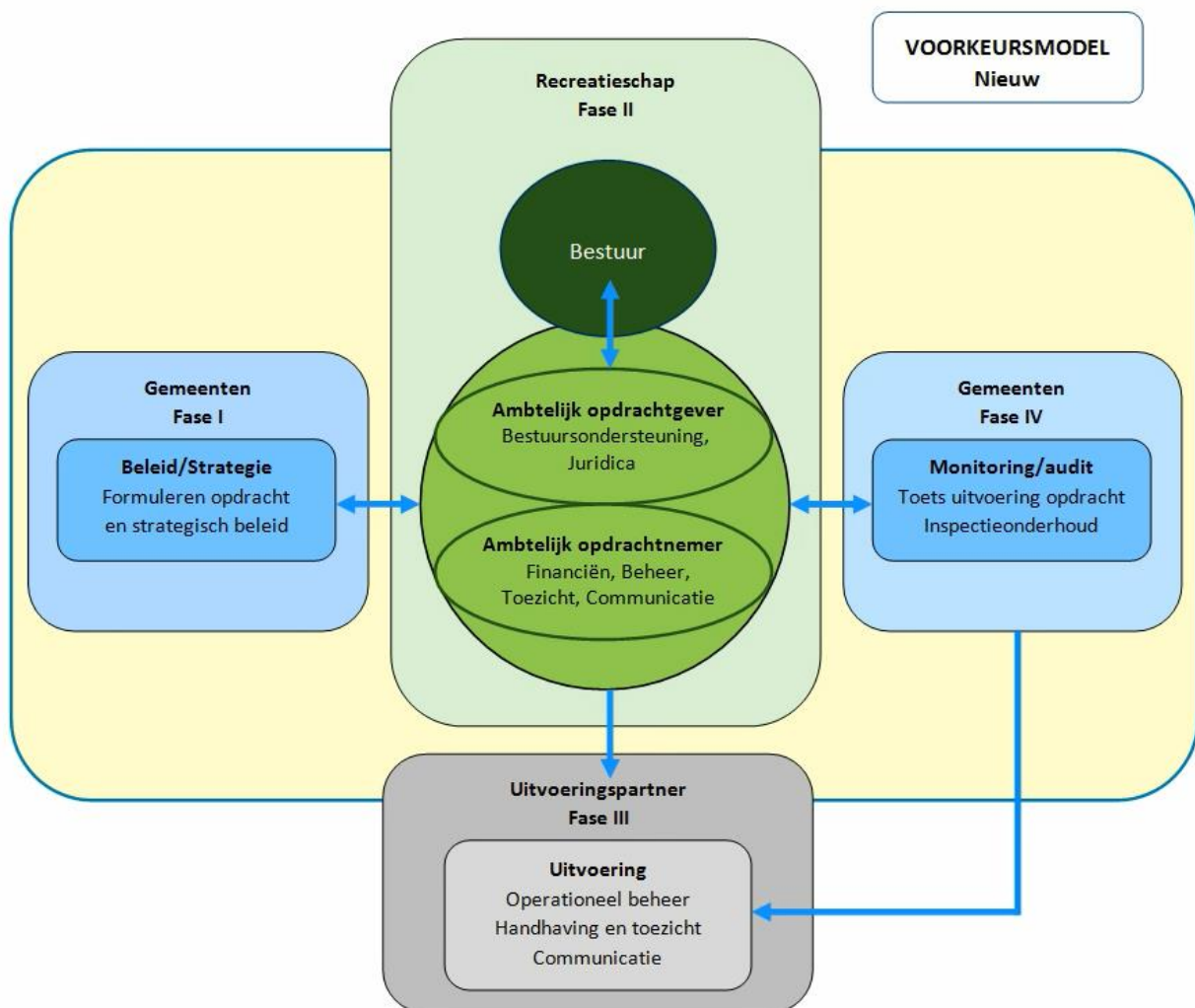
Advies aanpak fase III (uitvoering):

- Beschouw de taken beheer, toezicht en communicatie als een onlosmakelijk geheel.
- Organiseer met enige regelmaat voor bestuur en de ambtelijke ondersteuning een bezoek aan een van de gebieden, waarbij de verschillende boswacherstaken en andere beheerstaken in beeld worden gebracht.

Ad fase IV

In deze fase wordt vastgesteld of het beheer en onderhoud aansluit/overeenkomt met de gegeven opdracht. Hiervoor dient een model ontworpen te worden gebaseerd op een aantal basisprincipes. Deze bestaan uit een aantal waarden als vertrouwen, inhoud en levendigheid. Waartegenover staat interactie, variëteit en dynamiek. Bij deze taak hoort ook het inspecteren om te bepalen dat het beheer en onderhoud overeenkomstig de opdracht wordt uitgevoerd en of de beoogde resultaten worden bereikt. Dit kan leiden tot een aangepaste opdracht voor beheer en onderhoud en/of aanpassing van visie en beleid. Het uitvoeren van deze taak is in het nieuwe voorkeursmodel opgenomen. Hierover dient samen met de opdrachtnemer een onderzoek uitgevoerd te worden om te komen tot een monitoring-techniek, gericht op de gestelde doelen.

Het bovengenoemde bezien, vraagt aanpassing van het eerder weergegeven voorkeursmodel (figuur 1), naar het onderstaande nieuwe model (figuur 2).



Figuur 2 Voorkeursmodel - NIEUW

7.3 Ondersteuning van het bestuur

Ondersteuning van het bestuur valt uiteen in de volgende drie elementen:

1. Bestuursproducten
2. Juridische ondersteuning en advisering
3. Financiën

Ad 1 Bestuursproducten

In de begroting 2019 wordt, in paragraaf 3.4 onder 'Overheadkosten', een overzicht gegeven van de taken in het kader van bestuursondersteuning: de bestuursproducten (directe ondersteuning van het bestuur). Deze uit een in:

- Het voorbereiden en plannen van bestuursvergaderingen.
- Het leggen van verslag bij bestuursvergaderingen en het (laten) uitvoeren wat afgesproken is.
- Het signaleren van knelpunten in de uitvoering en het aandragen van oplossingen.
- Eerste aanspreekpunt zijn voor schapdeelnemers, ambtelijk apparaat en stakeholders ten aanzien van alle zaken/projecten die spelen in schapverband spelen.
- Het vertegenwoordigen van de schapbesturen in ambtelijke en bestuurlijke netwerken en gremia van de deelnemers.
- Het opstellen en uitvoeren van additionele opdrachten en beleidsadviezen, waarmee het bestuur in staat wordt gesteld om richting en middelen vast te stellen.

Realisatie:

Over deze taken zijn afspraken gemaakt tussen het bestuur van het Recreatieschap en Staatsbosbeheer. Per december 2018 is een secretaris benoemd om deze taken uit te voeren. Dit ligt volledig in lijn met de eerdere wens van het bestuur om het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap te scheiden.

Ad 2 Juridische ondersteuning en advisering

Dit product heeft betrekking op de (algemene) juridische advisering op het gebied van publiek- en privaatrecht en het implementeren, toepassen en evalueren van wet- en regelgeving, relevant voor de gemeenschappelijke regeling (zoals Europese regelgeving, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Algemene wet bestuursrecht). Ook het behandelen van bezwaar- en beroepzaken en zaken op grond van de Wob (Wet openbaarheid van bestuur) en Wet Bibop (Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), behoren tot de juridische ondersteuning en advisering.

De werkgroep Toerisme en Recreatie is van mening dat de juridische functie gedeeltelijk gekoppeld kan worden aan bestuursondersteuning. Zoals hierboven weergegeven onder 7.2 is het advies om, in het belang van de verschillende rollen, hier de afstemming- en ontwerp monitorfunctie aan toe te voegen.

Ad 3 Financiën

In het kader van de financiële ondersteuning worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Verzorgen van de financiële administratie van de gemeenschappelijke regeling(tijdige en systematische vastlegging van baten, lasten en in- en uitgaande geldstromen).
- Incasseren van gelden als gevolg van verkoop, heffing en/of in privaatrechtelijke overeenkomsten overeengekomen vergoedingen.
- Toetsen van bestuursvoorstellen op incidentele en/of structurele financiële consequenties.
- Voeren van periodieke budgetgesprekken met budgethouders en projectleiders.
- Opstellen van de planning & control producten, zoals begroting, najaarsrapportage en jaarstukken.
- Begeleiden van de werkzaamheden van de accountant (interim controle, subsidiecontroles, jaarrekeningcontrole).

Ten aanzien van onderdelen twee en drie (juridische en financiële ondersteuning) is afgesproken om in 2019 eveneens tot een taakafbakening te komen tussen het recreatieschap en Staatsbosbeheer. Dit om een effectieve en efficiënte samenwerking te bevorderen. Een verkenning op dit gebied, in combinatie met het advies van de werkgroep, geeft aanleiding tot het verder onderzoeken van de bundeling van de taken onder bestuursproducten en juridische ondersteuning en advisering. Een eerste onderzoek naar de financiële functie geeft als resultaat dat deze goed en efficiënt is geborgd bij Staatsbosbeheer. Vertaling van het beleid naar de begroting kan heel goed op basis van een bestuursbesluit en begrotingsbrief. (uitgangspunten voor de begroting)

Het bovenstaande is een toepassing, gericht op de vorming van een volledige contract, ervan uitgaande dat contractpartners in de regel niet beschikken over de volledige informatie. Om dit op een effectieve en efficiënte wijze vorm te geven, wordt voorgesteld ook ten aanzien van de andere onderdelen een dergelijke ex ante oplossing te ontwerpen. Aansturing van deze techniek kan vanuit de ondersteuning gerealiseerd worden. Onderzoek naar deze techniek kan in de komende periode samen met de toekomstige contractpartij worden uitgewerkt. Deze dient vooral gericht te zijn op het behalen van de gestelde doelen door gebruik te maken van eenvoudige prestatie-indicatoren (monitoring). Dit om bijkomende negatieve gevolgen te voorkomen. Denk hierbij onder andere aan de aantasting van de motivatie bij de opdrachtnemer en ongewenste transactiekosten.

Advies aanpak:

Onderzoek samen met de opdrachtnemer een monitoring-techniek, gericht op de gestelde doelen.

Het budget voor de producten bestuur en juridische ondersteuning bedragen binnen de begroting 2019 respectievelijk € 91.400,- en € 14.600,-. Hiervan behoort binnen de bestaande begroting ongeveer € 8.000,- uit materiele kosten. Voor de financiële functie bedraagt deze € 65.600,-. Exclusief de financiële functie wordt er vooralsnog uitgegaan van: een secretaris (voorstel 0,4 fte), een jurist/coördinator (raming 0,7 fte) en secretariële ondersteuning (raming 0,4 fte). Beschikbaar in 2019 inclusief overhead € 106.000,-.

Het samenvoegen van de functies en de nieuw toe te voegen taken, levert het volgende overzicht op:

Inschatting capaciteit na samenvoeging		
Functie	Fte	
Secretaris	0,4	Voorstel
Juridische en bestuurskundige ondersteuning	0,7	Raming
Secretariaat	0,4	Raming

Advies aanpak:

Bundel de taken onder bestuursproducten en overige juridische ondersteuning en advisering.

Wat betreft het onderdeel financiën levert een eerste verkenning het beeld op dat sprake is van grote verwevenheid met de achterliggende taken met een financiële component. Dat vraagt om een nadere bestudering van de taak, mede in relatie tot het beheer en toezicht. Vooruitlopend kan het proces omtrent de planning en control, inhoudelijk versterkt worden door te werken met gezamenlijk op te stellen uitgangspunten.

Advies aanpak:

Nader onderzoek uitvoeren naar de financiële functie en vooralsnog geen organisatorische wijziging aanbrenge. Wel aanpassing van de procesafspraken in de vorm van een, gezamenlijk op te stellen en door het bestuur vast te stellen, kaderbrief.

7.4 Beleid

Beleid kan onderscheiden worden in drie typen: strategisch, tactisch en operationeel beleid. In de volgende paragrafen wordt toegelicht hoe deze typen beleid in relatie staan tot het recreatieschap. Uit de onderzoeken en vraagstelling over de aansturing, blijkt dat er behoefte bestaat om deze verder te verbeteren. De evaluatie van de samenwerking geeft aan dat mede door een beleidsarme begroting er weinig aandacht is geweest voor nieuwe projecten. Uit de gesprekken met de bestuurders blijkt dat daar nu juist veel behoefte aan is.

Een meer afgewogen en beleidsrijke begroting voor 2020 en de jaren daaropvolgend zal, vergezeld van nieuwe projecten, leiden tot een kader om de (eerder toegelichte) opdrachtgeversrol te verbeteren. Dit kan worden gerealiseerd in samenwerking met de uitvoerende samenwerkingspartner en wel langs de weg van de drie beleidstypen, waarbij de invloed van de verschillende partijen bij de vorming van elk type beleid verschilt. De verhouding wordt weergegeven in percentages ten opzichte van elkaar. Gemeenten, in de vorm van het recreatieschap, ten opzichte van de huidige uitvoerende samenwerkingspartner Staatsbosbeheer.

Procentuele verhouding beleidtype – uitvoerder		
Beleids ­ type	RSVP	Staatsbos ­ beheer
Strategisch	75%	25%
Tactisch	50%	50%
Operationeel	25%	75%

Deze verhoudingen gelden uiteraard niet voor de gebieden waar Staatsbosbeheer eigenaar is. Afstemming hierover is, gelet op het gedeelde beeld van het eiland, wel wenselijk. Dit geldt overigens ook voor de andere landschapsbeheerders. Het is dan een logische vervolgstap om andere beheerders hierbij te betrekken en hier meer vorm en inhoud aan te geven. In de eerste gesprekken met andere beheerders is deze wens geuit en zou het worden toegejuicht om deze beelden met elkaar vast te stellen. Dit zowel gericht op de inhoud, als op de stabiliteit van het toekomstbeeld (het voorkomt wisselende perspectieven). Bij een continuering van de Landschapstafel is het mogelijk dit vehicle daarvoor in te zetten. Een extra overlegorgaan is vanuit informatieoogpunt niet gewenst. Indien deze tafels verdwijnen zonder opvolging, zal de participatie en deelneming op een andere wijze moeten worden vormgegeven. In dat geval is het recreatieschap de aangewezen rechtspersoon.

7.4.1 Strategisch beleid

Strategisch beleid heeft betrekking op de kerntaken van een Recreatieschap als organisatie, de belangrijkste doelstellingen en de relatie met de omgeving. Het betreft veelal een meerjarige visie, waarin raakvlakken zijn met andere beleidsvelden binnen het gebied als geheel en/of het gebied waarin geen of beperkte kaders zijn gesteld. Denk hierbij aan een meerjaren visie van het recreatieschap en een daarop afgestemde strategische agenda van het recreatieschap. Dit beleid kan alleen tot stand komen na een afstemming tussen de deelnemers aan het schap en de samenwerkingspartner (op dit moment Staatsbosbeheer).



Haringvliet

7.4.2 Tactisch beleid

Tactisch beleid betreft de vraag: 'Wat doen we met welke middelen, in het licht van de doelstellingen?' Hier is de uitwerking van strategisch beleid aan de orde. In de uitwerking kan hierbij worden gedacht aan de invulling en actualisatie van het terreinbeheermodel (TBM). Dit model is de basis voor de reguliere onderhoudswerkzaamheden en is gebaseerd op de meerjarenvise van het recreatieschap.

7.4.3 Operationeel beleid

Operationeel beleid handelt over: 'Wat doen we concreet?' Het operationeel beleid heeft betrekking op de uitvoering van concrete programma's, zoals gebiedsbeheer, regelgeving en handhaving en communicatie gericht op de reguliere werkzaamheden.

7.4.4 Capaciteitsvraag beleid

Zoals in 7.2 onder het kopje fase I is weergegeven, geeft de werkgroep aan dat er sprake is van een capaciteitsvraagstuk in kwantitatieve zin. De businesscase⁷ geeft in dit verband aan dat er onvoldoende kennis aanwezig is om de vertaling te maken naar een opgave voor het beheer van natuur- en recreatieterreinen. Om deze capaciteitsbehoefte in beeld te brengen is nader onderzoek nodig per type beleid.

Advies aanpak:

Bepaal de aanwezige en benodigde capaciteit naar type beleid.

⁷ Hoofdstuk 5 'Consultatie van medewerkers en gemeenten

8. Beleid, projecten en dienstverlening

Beleid, projecten en dienstverlening heeft betrekking op de volgende onderdelen:

1. Gebiedsbeheer
2. Economisch beheer (beheer grondposities, beheer exploitaties)
3. Communicatie
4. Regelgeving en handhaving (vergunningen, ontheffingen en toestemmingen, toezicht en handhaving)



De Bernisse

8.1 Beleidsuitgangspunten

Op 14 januari 2019 is een strategisch dagdeel gehouden, met als doel te komen tot een beeld over een aantal inhoudelijke vraagstukken. Naast de bestuurders en gemeentelijke beleidsmedewerkers was ook de huidige samenwerkingspartner Staatsbosbeheer vertegenwoordigd. Hieronder is een weergave gegeven van de uitkomsten van deze bijeenkomst. De uitkomsten zullen in de komende periode gebruikt worden bij de invulling van de beleidsmatige opgave van het recreatieschap, als onderdeel van de opdrachtgeversrol. Een eerste constatering was dat er een belangrijke mate van overeenstemming bleek te bestaan tussen alle aanwezige partijen over een aantal cruciale vraagstukken.

Visie

– **Geen nieuw beleid, maar inzet op realisatie uitvoeringsprogramma**

Een gezamenlijke visie is er al ('visie op gastvrijheidseconomie'). Deze visie kan gezien worden als basis voor de verschillende gemeenten en (de doorontwikkeling van) hun beleid. Voor dit moment bestaat er geen behoefte om in gezamenlijkheid nieuw beleid te ontwikkelen. Des te meer is er de behoefte om, op basis van het bestaande beleid, een gezamenlijk uitvoeringsprogramma te ontwikkelen.

– **Duurzaamheid en klimaatadaptatie zijn aandachtspunten, geen speerpunten**

Duurzaamheid en klimaatadaptatie zijn belangrijke thema's in deze context, maar geen hoofdthema. Besef van wat er speelt binnen deze onderwerpen is belangrijk en dan vooral om daarop te kunnen anticiperen en waar nodig te acteren (kunnen meedenken en je niet laten verrassen).

Onderzoek en omgeving

– **Behoeftte aan verdiepend onderzoek, maar dan wel met concreet resultaat**

De wens bestaat om (nog) gericht(er) in kunnen spelen op wensen en behoefte. Een voorwaarde daarvoor is dat er voldoende inzicht bestaat in deze wensen en behoeften. Verdiepend onderzoek kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Het uit laten voeren van een verdiepend onderzoek wordt daarom wenselijk geacht, maar wel onder bepaalde condities. Wat deze condities exact moeten zijn, vraagt nadere uitwerking. Maar voor nu kan in ieder geval gesteld worden dat het concrete (in de praktijk bruikbare) resultaten moet opleveren en inzicht moet verschaffen in wat iets oplevert/kost (wat zijn bijvoorbeeld specifieke kostenveroorzakers).

– **Inzicht in strategische partners is er, de vraag hoe daar (zo optimaal mogelijk) mee om te gaan vraagt verdieping**

Inventarisatie van de strategische partners levert het volgende overzicht op: Provincie, Waterschap, Zuid Hollands Landschap, LTO, Natuurmonumenten, Onderwijs SROI, IVN, Ondernemersverenigingen, andere gemeenten o.a. gemeente Rotterdam, MRDH, LST, MOVP (natuurbeheer) organisaties, HIC. De vraag wat de meest optimale manier is om met deze partners samen te werken (hoe haal je het beste uit de samenwerking), blijkt lastiger te beantwoorden en vraagt om verdieping. Wellicht kan een verdiepend onderzoek ook bijdragen in dit proces.

– **Lokale ondernemers zijn belangrijke gesprekspartners, maar vragen vanuit dit speelveld niet om een specifieke benadering**

De wens om met lokale ondernemers in gesprek te gaan over wat de wensen en verwachtingen zijn (waarin kan over en weer wat voor elkaar betekend worden) wordt gedeeld. Daarbij wordt overigens wel uitdrukkelijk opgemerkt dat het contact met de lokale ondernemers vanuit de bestaande context moet worden aangevlogen, oftewel: op basis van bestaand (gemeentelijk, inkoop-) beleid en bestaande betrekkingen (aansluiten bij de marketingorganisatie OP Voorne-Putten en de belangen organisatie Top Voorne-Putten)).

Financiën

– **Inzet reserves concreet en incidenteel, op basis van het uitvoeringsplan**

Het uitvoeringsprogramma, welke opgesteld zou moeten worden als uitwerking van al het bestaande beleid (zie boven), moet inzicht geven in de gewenste/geplande projecten. Hierdoor kan adequaat ingespeeld worden op eventuele externe verzoeken (zoals bijvoorbeeld vanuit de Provincie). Een verzoek tot cofinanciering ten aanzien van een bepaald project is daarbij niet ondenkbaar en zeker bespreekbaar (de bereidheid is er om daar de reserves voor aan te boren). Besteding van de reserves moet vooral concreet en incidenteel zijn, hetgeen gerealiseerd kan worden door de besteding te

koppelen aan het (nog te ontwikkelen) uitvoeringsprogramma. Uit verder onderzoek is gebleken dat de Groenservice Zuid-Holland als organisatie bestond uit een geheel van verschillende recreatieschappen, met het koepelschap toegevoegd als verrekenorgaan. De begrotingen van de verschillende recreatieschappen waren daarvan, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, afgezonderd. De kosten van de Groenservice Zuid Holland werden, voor zover opgenomen in de begroting van de recreatieschappen, gedekt uit deze begrotingen. Voor het overige deel werden zij gedekt vanuit de aanvullende middelen van de Provincie Zuid-Holland. De begrotingen van de recreatieschappen zijn ongewijzigd overgenomen door Staatsbosbeheer.

– **Begroting inzetten als middel om te kunnen sturen op de realisatie van de toekomst visie**

Algemeen

De begrotingen van de vier gemeenten zouden bepalend moeten zijn voor de inhoud van de begroting van het recreatieschap. Onderzocht moet worden in hoeverre dat nu al het geval is, waarbij tevens bezien zou moeten worden of er (naast een investeringsopgave) ook een taakstelling meegegeven moet worden. Een taakstelling die ligt in de lijn van (bijdraagt om te komen tot) de toekomst visie van het recreatieschap. Het is daarom belangrijk om een duidelijke toekomstvisie te formuleren/vast te leggen.

Specifiek

In het bijzonder wordt gedacht aan de volgende concrete zaken om terug te laten komen in de begroting: gebruik Bernisse, kano- en ruiterspaden, golfbaan, cultuur, all weather initiatieven, basis op orde.

– **Het genereren van inkomsten is mogelijk, maar vraagt nader onderzoek**

Er zijn verschillende mogelijkheden genoemd om inkomsten te kunnen genereren: verkoop gronden, verdienvermogen onderzoeken, cofinanciering, verhuur, erfpacht, leges. De vraag wat deze mogelijkheden extract inhouden (wat levert het op) en in hoeverre het wenselijk is, zou nader onderzocht moeten worden.

8.2 Beheer, Toezicht en Communicatie

Beheer, onderhoud en exploitatie hebben betrekking op de volgende gebieden:

1. Gebiedsbeheer
2. Economisch beheer (beheer grondposities, beheer exploitaties)

Het bestuur wenst in de komende periode het gesprek verder aan te gaan over de invulling van het terrein beheer model en daarmee ook te kijken naar de wijze van beheer. Op deze wijze wordt eveneens invulling gegeven aan de sturing van het bestuur en een goede opdrachtgeversrol. Vanuit deze eerste inhoudelijke verkenning van het model, zal ook blijken of de samenwerking verder gestalte kan krijgen of dat er behoefte is aan een alternatieve invulling van deze taken. Om een dergelijke samenwerking goed te kunnen beoordelen binnen de gegeven termijn van twee jaar, is het van belang dit gesprek na vaststelling van de samenwerkingsovereenkomst op te starten. Voorwaarde hierbij is dat beide partijen onderkennen dat deze specifieke taken onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het verdelen van deze taken over meerdere partijen zal leiden tot meer aansturing, minder efficiency en minder effectiviteit.

Het streven is namelijk om het beleid op het eiland in relatie tot toerisme en recreatie zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.



Brielse Meer

Advies aanpak

Vanaf april zal gestart worden met een onderzoek naar de optimalisatie van het terreinbeheermodel. Vanaf juli onderzoek naar de alternatieve uitvoering van de onderhoudende samenhangende taken.

8.3 Projecten en ontwikkeling

Bij het bestuur leeft een duidelijke behoefte om na een relatief beleidsarme, periode op basis van de bestaande visies en de strategische doelstellingen, te komen tot meer planvorming en gebiedsontwikkeling. Hierover dient in het komende jaar het gesprek met de uitvoerende dienst opgestart te worden. Daarbij geldt ook de betrokkenheid van andere gelieerde partijen in het kader van participatie. Inzicht in het gebruik van het gebied, geeft een beeld van de mogelijke wensen en inrichting van het gebied. Samenhang met beheer en toezicht is hierbij onmiskenbaar.

Advies aanpak

Derde en vierde kwartaal 2019 onderzoek naar gebruik van het gebied, met als doel een beter beeld te krijgen van de mogelijke wensen en inrichting van het gebied. In 2019 eveneens het onderzoek starten naar de eerste voorstellen over toekomstige projecten. Hiermee kan de meerjarenbegroting 2021 ev. een meer beleidsrijke invulling krijgen.

9. Conclusies en aanpak

Uit de gehouden interviews spreekt vooral de wens om te komen tot een eenvoudig model. Uit de rapporten op basis van de onderzoeken blijkt ook de behoefte aan een meer bestendige lijn, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit het advies om geen privatisering toe te passen maar de gemeenschappelijke regeling voort te zetten. Ook is sprake van beperkt beschikbare capaciteit bij de deelnemers om de verschillend in de rapporten benoemde varianten, uit te werken.

Hieronder volgt een opsomming van de primair weergegeven adviezen van aanpak. Deze zijn aanleiding geweest voor het houden van slotgesprekken met de bestuurders, beleidsmedewerkers en verdere betrokkenen. Op basis van de deze gesprekken is een definitieve aanpak met termijnen opgesteld die aan het bestuur zal worden voorgesteld ter besluitvorming. Besluiten die geen verder onderzoek vragen zullen daarbij eveneens worden voorgelegd ter besluitvorming.

1. Zet de gemeenschappelijke regeling voort en onderzoek de mogelijkheden van het overnemen van de kenmerken van een bedrijfsvoering gerichte organisatie, ter bevordering van de uitvoering en bedrijfsvoering.
2. Benoem een opdrachtgever in de vorm van een secretaris van het recreatieschap en het daarbij laten aansluiten van de vertegenwoordigers van de gemeenten. De secretaris is eerste aanspreekpunt voor de uitvoering van het beheer. Maak afspraken over de samenwerking met Staatsbosbeheer voor de jaren 2019 en 2020 en kom in deze periode tot afspraken met een uitvoerende partij die de dienstverlening voor een langere termijn zal uitvoeren op basis van de in dit plan gehanteerde uitgangspunten en adviezen.
3. Kom tot een eenduidige overlegstructuur op dit domein en creëer daarbinnen een liaisonfunctie die zorgt voor de verbinding met de overige relevante taakvelden binnen de gemeenten en werk dit met de samenwerkende partij verder uit op basis van de samenwerkingsovereenkomst. Voor de ondersteuning is het advies om twee of drie dagen op één locatie samen te werken.
4. Voeg de taken afstemming en ontwerp monitoring van de contractafspraken toe aan het onderdeel bestuur en ondersteuning.
5. Beschouw de taken beheer, toezicht en communicatie als een onlosmakelijk geheel; organiseer met enige regelmaat voor bestuur en de ambtelijke ondersteuning een bezoek aan een van de gebieden, waarbij de verschillende boswacherstaken en andere beheerstaken in beeld worden gebracht.
6. Onderzoek samen met de opdrachtnemer een monitoring-techniek, gericht op de gestelde doelen.
7. Bundel de taken onder bestuursproducten en overige juridische ondersteuning en advisering.
8. Voer nader onderzoek uit naar de financiële functie en breng vooralsnog geen organisatorische wijziging aan. Voer wel aanpassing door ten aanzien van de procesafspraken, aanpassingen in de vorm van een gezamenlijk op te stellen, en door het bestuur vast te stellen, kaderbrief.
9. Bepaal de aanwezige en benodigde capaciteit naar type beleid.
10. Vanaf april zal gestart worden met een onderzoek naar de optimalisatie van het terreinbeheermodel. Vanaf juli onderzoek naar de alternatieve uitvoering van de onderhavige samenhangende taken.
11. Derde en vierde kwartaal 2019 onderzoek naar gebruik van het gebied, met als doel een beter beeld te krijgen van de mogelijke wensen en inrichting van het gebied. In 2019 eveneens het onderzoek starten naar de eerste voorstellen over toekomstige projecten. Hiermee kan de meerjarenbegroting 2021 ev. een meer beleidsrijke invulling krijgen.

10. Slotgesprekken

Zoals hierboven weergegeven zijn de conclusies en adviezen bij de verschillende deelnemers getoetst in de vorm van slotgesprekken. Dit mede om de verantwoording vorm te kunnen geven.

Tijdens deze gesprekken is vastgesteld dat het advies om de gemeenschappelijke regeling voort te zetten, door de betrokken bestuurders van de verschillende gemeenten wordt gedeeld. In dat kader is tevens uitgesproken dat het vertrouwen in de samenwerking op alle lagen, zowel bestuurlijk als ambtelijk maar ook met de uitvoerende partij, een belangrijk aspect is.

Staatsbosbeheer heeft, als huidige uitvoerende partij, aangegeven van mening te zijn dat zij van meerwaarde zijn bij de uitvoering van het samenhangende takenpakket 'beheer, toezicht en communicatie'. Zij vullen daarbij aan dat, door gebruik te maken van hun landelijke expertise, het recreatieschap in staat is om samen met de gemeenten, die op de volle breedte van alle beleidsvelden actief zijn, van meer waarde te zijn. Het is de moeite waard deze toegevoegde waarde, die zich vooral uit op strategisch/ tactisch niveau, in de vorm van een samenwerking met Staatsbosbeheer te onderzoeken en te kwantificeren.

In de gesprekken met de gemeenten is verder naar voren gekomen dat er behoefte is aan duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden. De inrichting en beschrijving van het nieuwe voorkeursmodel dient hierop direct antwoord te geven.

Verder hebben de bestuurders in het slotgesprek allen kenbaar gemaakt in de eerste plaats de samenwerking met Staatsbosbeheer te willen onderzoeken, waarbij zij verschillende condities hebben benoemd. Zo zou een meerjarige samenwerking vergezeld moeten gaan zijn van een opdracht met specifieke verbeterpunten. In de verschillende gesprekken zijn onderwerpen genoemd als communicatie, verkrijgen van eigen middelen of het terugdringen van de kosten, afstemmen van het Terrein Beheer Model (TBM) op de lokale wensen en de inzet van het lokale en sub-regionale arbeidspotentieel. Tot slot hebben de bestuurders de voorwaarde gesteld dat na tweeënhalf jaar een tussen- en na vijf jaar een evaluevaluatie wordt uitgevoerd, waarbij besluitvorming naar aanleiding van de tussenevaluatie voor het einde van de huidige collegeperiode (najaar van 2021) dienst plaats te vinden.

Bij de verdere uitwerking en besluitvorming zullen de boven weergegeven richtinggevende uitspraken uit de slotgesprekken betrokken worden.

Samenvattend leidt dit tot de volgende hoofdlijn en opdracht:

Kern van de uitkomst is de wens tot het versterken van de sturing en verantwoording in samenhang met een vermindering van de discussie over de governance door deze eenvoudig en effectief in te richten. Daarnaast is de wens uitgesproken om onder de juiste condities tot een langdurige relatie te komen met een uitvoerende partij in eerste aanleg Staatsbosbeheer en een start te maken met de voorbereiding van de gewenste projecten.

Hiertoe zal worden ingezet op de uitwerking van onderstaande adviezen, volgens de volgende planning:

Advies	Planning	
	start	gereed
1. Gemeenschappelijke regeling: <ul style="list-style-type: none"> Voortzetten Gemeenschappelijke regeling; Onderzoek mogelijkheden bedrijfsvoeringgerichte organisatie. 	Q2-2019 Q3-2019	Q3-2019 Q1-2020
2. Benoeming: <ul style="list-style-type: none"> Benoemen opdrachtgever (secretaris recreatieschap als 1^e aanspreekpunt met juridisch/bestuurkundige ondersteuning voor sturing en verantwoording); Bundelen van taken onder bestuursproducten en overige juridische ondersteuning en advies Zorgdragen voor de aansluiting met de vertegenwoordigers van de gemeenten; 	Q2-2019 Q3-2019 Q3-2019	Q3-2019 Q4-2019 Q4-2019
3. In eerste instantie in overleg gaan met Staatsbosbeheer ter voorbereiding van een meerjarigcontract: <ul style="list-style-type: none"> Opdrachten bepalen en vaststellen als onderdeel van de overeenkomst met Staatsbosbeheer; Afspraken vastleggen in een meerjarensamenwerkingsovereenkomst met Staatsbosbeheer waarbij de uitgangspunten en opdrachten uit dit Plan van Aanpak als basis gelden voor de samenwerking. 	Q2-2019 Q2-2019	Q3-2019 Q3-2019
4. Evaluatie: <ul style="list-style-type: none"> Tussenevaluatie van de samenwerkingsovereenkomst; Eindevaluatie van de samenwerkingsovereenkomst. 	Q2-2021 Q2-2024	Q4-2021 Q4-2024
5. Overlegstructuur: <ul style="list-style-type: none"> Uitwerken (samenwerkende partijen gezamenlijk) en vaststellen eenduidige overlegstructuur op basis van samenwerkingsovereenkomst, met in ieder geval de volgende uitgangspunten: Creëren liaisonfunctie t.b.v. verbinding met overige relevante taakvelden; Samenwerken (2 a 3 dagen) vanuit één locatie . 	Q2-2019 Q3-2019	Q4-2019 Q4-2019
6. Verantwoording: Toevoegen ‘afstemming’ en ‘ontwerp-monitoring contractafspraken’ in overleg met uitvoerder en gericht op de gestelde doelen. (indicatoren bepalen en vaststellen)	Q3-2019	Q1-2020

<p>7. Financiële functie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek naar financiële functie (vooralsnog geen zaken organisatorische wijziging) • Doorvoeren aanpassing t.a.v. procesafspraken (kaderbrief) 	<p>Q3-2019</p> <p>Q3-2019</p>	<p>Q4-2019</p> <p>Q1-2020</p>
<p>8. Beleidscapaciteitsbehoefte naar type en verdeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bepalen aanwezige beleidscapaciteit; • Bepalen beleidscapaciteitsbehoefte; • Bepalen beleidscapaciteit verdeling. 	<p>Q3-2019</p> <p>Q3-2019</p> <p>Q3-2019</p>	<p>Q3-2019</p> <p>Q4-2019</p> <p>Q1-2020</p>
<p>9. Onderzoek naar optimalisatie terreinbeheermodel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Technische bijstelling van model; • Beleidsmatige bijstelling van model. 	<p>Q2- 2019</p> <p>Q3-2019</p>	<p>Q3-2019</p> <p>Q4-2019</p>
<p>10. Onderzoek gebiedsbenutting en projectvoorstellen: (doel: beter beeld wensen en inrichting)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek naar het gebruik en benutting van het gebied; • Onderzoek voorstellen toekomstige projecten. 	<p>Q2 2019</p> <p>Q3-2019</p>	<p>Q3-2020</p> <p>Q4-2020</p>