



# Toekomst Geestmerambacht

Afweging scenario's

[Onderwerp]

63646 – Vertrouwelijk

2 maart 2021

**Berenschot**

# Toekomst Geestmerambacht

[Onderwerp]

Daniël Huisman  
Jeroen Boot  
Philip van Veller

2 maart 2021

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Achtergrond en vraagstelling	3
1.2 Aanpak	4
1.3 Leeswijzer	5
<b>2. Drie te maken keuzes en de onderzochte varianten per keuze</b>	<b>6</b>
2.1 Inleiding	6
2.2 Twee keuzes inzake waar taken worden belegd	6
2.3 Varianten keuze 1: juridische grondslag	7
2.4 Varianten keuze 2: belegging Taak A (bestuursondersteuning)	10
2.5 Keuze (3): aansturing uitvoering	12
2.6 Afwegingscriteria en wegingsfactoren	13
<b>3. Afweging van de varianten</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	15
3.2 Afweging varianten keuze 1. Juridische grondslag	15
3.3 Afweging varianten keuze 2. Bestuursadvisering	16
3.4 Afweging varianten keuze 3. Verantwoordelijke partij voor uitvoerende taken	17
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
4.1 Inleiding	19
4.2 Conclusies	19
4.3 Aanbevelingen	19

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en vraagstelling

In de afgelopen periode is gewerkt aan een toekomstvisie voor het recreatieschap Geestmerambacht. De gebieden Geestmerambacht en Park van Luna waren namelijk toe aan een nieuwe visie op de toekomst, om er zo voor te zorgen dat de gebieden blijven aansluiten bij de wensen en behoeften van de mensen uit de regio. Daarnaast was van belang dat met behulp van deze nieuwe visie -na het uittreden van de provincie en het opraken van de exploitatiereserve in 2025- de begroting ook na 2025 sluitend zou worden.

Nu deze toekomstvisie -oftewel de *richting* van het recreatieschap- (bijna) is vastgesteld, is de volgende stap om deze visie te vertalen naar de consequenties voor de *inrichting* van het recreatieschap. Het gaat dan met name om de governance van het recreatieschap, gecombineerd met de vraag waar de taken inzake uitvoering/beheer, beleid(sondersteuning), ontwikkeling en exploitatie het beste kunnen worden belegd.

Ontwikkelingen die hierbij meegenomen moeten worden zijn:

- De fusie van Langedijk en Heerhugowaard. Hierdoor is bestuurlijke samenwerking in een gemeenschappelijke regeling minder vanzelfsprekend geworden.
- Het onderzoek dat de provincie, samen met schapsbesturen, voor meerdere schappen uitvoert inzake de relatie van de schappen met RNH. De uitkomsten van dit -parallel lopende- traject kunnen invloed hebben op dit onderzoek. Tegelijkertijd kunnen de uitkomsten van dit onderzoek het DB van het recreatieschap helpen om een standpunt te bepalen inzake het provinciale traject.

### Uitgangspunten

De uitgangspunten voor herijking van de governance van Geestmerambacht zijn:

- Voor recreanten, ondernemers, omwonenden en andere belanghebbenden voltrekt de organisatorische verandering zich zonder merkbare gevolgen voor wat betreft gebruik van de gebieden.
- Het visieproces gericht op vernieuwing en een duurzame sluitende begroting ondervindt geen vertraging als gevolg van de organisatorische wijziging.
- De organisatorische verandering leidt niet tot een verhoging van structurele kosten en zal bij voorkeur leiden tot lagere structurele kosten.
- Een organisatievorm die zorgdraagt voor een toekomstbestendige governance moet niet leiden tot nog meer versnippering in regionaal groen en landschap.

### Gewenst eindresultaat van dit traject

Uiteindelijk moet dit onderzoek resulteren in een besluit<sup>1</sup> van het AB over de voorkeursvariant voor toekomstige aansturing van de gebieden en de uitvoering van werkzaamheden en taken op het gebied van beheer, exploitatie en ontwikkeling.

---

<sup>1</sup> Dit besluit hangt mede af van de uitkomst van het provinciale traject.

## Onderzoeksvragen

De volgende vragen inzake governance en takenpakket zullen beantwoord moeten worden:

### Governance

- a. Welke (bestuurs)vormen voor aansturing van het gebied Geestmerambacht en Park van Luna zijn mogelijk en passend bij de situatie dat de gebieden grotendeels binnen het grondgebied van één gemeente vallen en wat zijn daarvan de voor- en nadelen?
- b. Wat is het afwegingskader bij beoordeling van de verschillende opties?
- c. Welke daarvan geldt voor de deelnemers als voorkeursoptie?
- d. Welke vervolgotrajecten horen bij deze veranderingsopties?

### Uitvoering taken

- a. Welke randvoorwaarden zijn er voor het uitvoeren van de werkzaamheden/taken die nodig zijn om de gebieden duurzaam te beheren en door te ontwikkelen? Passend binnen de begroting en in lijn met de visie en het uitvoeringsprogramma zijn daarbij richtinggevend kaders.
- b. Wat zijn de vervolgstappen die daarbij horen?

## 1.2 Aanpak

De volgende tabel bevat -op hoofdlijnen- de gevolgde aanpak.

Stap	Wie en wanneer
Maken van eerste opzet van afwegingskader: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Long list van mogelijke varianten</li> <li>• Long list van mogelijke afwegingscriteria</li> </ul>	Berenschot (eerste helft augustus)
Bespreken eerste opzet afwegingskader	Voorbespreking met RNH op 10 augustus Interviews met DB leden op 11 augustus
Aanpassen van afwegingskader	Berenschot (medio augustus – medio september)
Bespreken nieuwe versie van afwegingskader: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaststellen van short list van maximaal drie te onderzoeken varianten (die vergeleken zullen worden met de nuloptie c.q. de huidige situatie)</li> </ul> Eerste invulling van het afwegingskader	<b>Eerste DB bijeenkomst</b> op woensdag 23 september
Berekenen financiële consequenties varianten	Financiële werkgroep – twee bijeenkomsten (oktober/november)
Opstellen concept rapportage	Bespreking met RNH (11 november) <b>Tweede bijeenkomst met DB</b> (19 november)
Opleveren definitieve rapportage	Berenschot (begin december)
Vaststellen voorkeursvariant in AB	Na vaststelling visie op Geestmerambacht in AB

### 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Het volgende hoofdstuk gaat in op de drie te maken keuzes, de varianten per keuze en het afwegingskader.
- Hoofdstuk 3 bevat de afweging van de varianten op de afwegingscriteria.
- Hoofdstuk 4 betreft de conclusies en aanbevelingen, inclusief het advies van Berenschot.
- Bijlage 1 bevat een overzicht van varianten die wel besproken zijn gedurende de uitvoering van de opdracht, maar die uiteindelijk niet zijn meegenomen op de short list van varianten die met elkaar vergeleken worden.
- Bijlage 2 geeft (kwalitatief) inzicht in de financiële consequenties van de varianten.
- Bijlage 3 betreft een separate Excel sheet die de detailscore van de varianten op de afwegingscriteria bevat.
- Bijlage 4 bevat een overzicht van onderzoeken die een relatie hebben met deze opdracht.

## 2. Drie te maken keuzes en de onderzochte varianten per keuze

### 2.1 Inleiding

De onderzoeksvragen hebben we als volgt vertaald naar naar drie (verschillende) te maken keuzes onderscheiden worden, namelijk:

1. Governance: de keuze inzake de juridische vorm (juridische grondslag) van de samenwerking.
2. Governance: dit betreft de keuze waar de taak "Bestuurlijke ondersteuning" wordt belegd.
3. Uitvoering taken: hierbij gaat het om de keuze waar de uitvoerende taken worden belegd.

Voor elke keuze zijn verschillende varianten met elkaar vergeleken met behulp van een afwegingskader. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen wij nader ingaan op de varianten die -per keuze- met elkaar vergeleken zijn. Nadat voor elke keuze de voorkeursvariant is bepaald, is van belang te checken in hoeverre er een werkbare samenhang bestaat tussen de drie voorkeursvarianten.

### Toelichting afwegingskader

In de situatie dat er meerdere varianten mogelijk zijn waaruit een keuze gemaakt moet worden, is een afwegingskader behulpzaam. Dit is in feite een kerntabel met afwegingscriteria die we gebruiken om de diverse mogelijke varianten (scenario's/opties) op een gestructureerde, onafhankelijke en objectieve manier te beoordelen en met elkaar te vergelijken. Met behulp van het afwegingskader kan de discussie over de voor- en nadelen van de te onderzoeken varianten vervolgens op een gestructureerde wijze gevoerd worden.

Een afwegingskader bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Varianten waaruit een keuze gemaakt moet worden.
2. Afwegingscriteria om deze varianten met elkaar te vergelijken.
3. Wegingsfactoren, waarmee het relatieve gewicht (zwaarte) van elk afwegingscriterium wordt bepaald.

In de volgende paragraaf geven we een nadere specificatie van de taken die betrekking hebben op de keuzes (2) en (3). Daarna volgen -voor elke te maken keuze- de varianten die we met elkaar vergeleken hebben. Tot slot gaan we in op de gehanteerde afwegingscriteria en de wegingsfactoren voor deze afwegingscriteria.

### 2.2 Twee keuzes inzake waar taken worden belegd

Bij de keuzes (2) en (3) gaat het om de vraag waar (bij welke organisatie) taken worden belegd:

- Bij keuze (2) gaat het om de taak A. Bestuurlijke ondersteuning.
- Bij keuze (3) gaat het om de taken:
  - Taak B. "Gebiedsbeheer, toezicht en communicatie, contractbeheer"
  - Taak C. "Management van het gebied, ontwikkeling/realisatie visie op het gebied"; dit valt uiteen in (C1) Programmasturing en (C2) Realisatie van de visie

De volgende tabel laat zien wat onder deze taken A, B en C wordt verstaan.

Onderverdeling taken	Taken	Procentueel aandeel in kosten <sup>2</sup>
A. Ondersteuning bestuur	Voorbeelden van taken: <ul style="list-style-type: none"> <li>Vorbereiden en begeleiden bestuursvergaderingen</li> <li>Advisering bestuur, informatieverstrekking aan colleges en raden</li> <li>Afstemming met de deelnemers</li> <li>Planning en control cyclus verzorgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Circa 4% van de jaarlijkse lasten</li> <li>(daarnaast 2% kosten secretariaat)</li> </ul>
B. Beheer van de gebieden GAB, Park van Luna en De Groene Loper	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aansturing/coördinatie beheer (daadwerkelijk beheer/onderhoud wordt gedaan door aannemers en sociale werkvoorziening<sup>3</sup>)</li> <li>Contractbeheer</li> <li>Toezicht</li> <li>Financieel beheer</li> <li>Communicatie over recreatiemogelijkheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Circa 61% van de jaarlijkse lasten in 2019</li> </ul>
C1. Uitvoerings-/beheer beleid en programmasturing	Voorbeelden van taken: <ul style="list-style-type: none"> <li>Programmamanagement over alle schapstaken</li> <li>Afstemming met ondernemers, verenigingen en andere partners van het recreatieschap</li> <li>Het opstellen van gebiedsvisies en beheerplannen</li> <li>Het opstellen en wijzigen van gebiedsverordeningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Circa 7% van de jaarlijkse lasten in 2019</li> </ul>
C2. Realisatie van de visie/ het uitvoeringsprogramma	Realisatie van nieuwe natuur- en recreatieambities: <ul style="list-style-type: none"> <li>Afgelopen jaren: oorspronkelijke uitbreidingsplan Geestmerambacht (o.b.v. visie uit 2005)</li> <li>Bij vaststelling nieuwe visie: realisatie nieuwe uitvoeringsprogramma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De inzet verschilt van jaar tot als gevolg van de meer variabele projectkosten.</li> <li>In 2019 bedroegen deze lasten 26% van de totale lasten</li> </ul>

### 2.3 Varianten keuze 1: juridische grondslag

De eerste te maken keuze heeft te maken met de bestuurlijke aansturing/ verantwoordelijkheid: welke juridische vorm past het beste bij het recreatieschap? We hebben de volgende varianten met elkaar vergeleken:

- Variant 1.0. De huidige situatie (nuloptie) is het Openbaar Lichaam (OL), met een dagelijks bestuur (DB) en Algemeen Bestuur (AB).
- Variant 1.1 is de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO).
- Bij variant 1.2 wordt de besluitvorming bij colleges/ raden gelegd.

Een BVO is een relatief nieuwe juridische vorm, vandaar dat wij deze juridische figuur nu nader zullen toelichten.

<sup>2</sup> Bron: memo Financiële situatie Recreatieschap Geestmerambacht d.d. 27.5.2020. Dit is exclusief de opbrengsten die worden gegenereerd.

<sup>3</sup> Dit betreft in de eerste plaats ESDEGE Reigersdaal (uit Heerhugowaard). Het gaat hierbij om jongeren met een rugzakje, leerbeperving en achterstand die dagbesteding doen. Er zijn op dit moment 8 jongeren, waarvan 5 uit Heerhugowaard, 2 uit Alkmaar en 1 uit Obdam. Verder is er één inleenkracht via WNK (Alkmaar); deze persoon komt uit Bergen. Daarnaast wordt voor een onderhoudsbestek van circa 50.000 euro gebruik gemaakt van Regio Groen (Alkmaar). Deze organisatie zet mensen met een arbeidsbeperving in die voornamelijk uit de deelnemende gemeenten komen (Alkmaar, Heerhugowaard en Langedijk).



## Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) <sup>4</sup>

Momenteel is de juridische grondslag van het recreatieschap een openbaar lichaam<sup>5</sup>. Gezien de juridische mogelijkheden was dat op het moment van oprichting van de samenwerking een logische keuze. Een openbaar lichaam biedt namelijk de mogelijkheid om er raadsbevoegdheden in onder te brengen en verordeningen vast te stellen.<sup>6</sup> Op 1 januari 2015 is echter de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd. De belangrijkste wijziging betrof de introductie van de BVO. Dit is een nieuwe organisatievorm die sterk lijkt op het openbaar lichaam. Het belangrijkste verschil is dat een BVO één enkel bestuur heeft, terwijl een openbaar lichaam een geleed (algemeen en dagelijks) bestuur heeft. Afhankelijk van de vraag of het wenselijk is om in het recreatieschap een verordenende bevoegdheid te houden, is samenwerking in een BVO ook een reële optie voor het recreatieschap, met name nu het aantal deelnemers na het vertrek van Schagen en Bergen en door de bestuurlijke fusie van Heerhugowaard en Langedijk terugloopt tot twee.

Met de introductie van de BVO werd door de wetgever tegemoet gekomen aan de behoefte vanuit de praktijk aan een nieuw soort gemeenschappelijke regeling, gericht op bedrijfsvoering en uitvoering. Gemeenten, provincies en waterschappen vonden het openbaar lichaam hiervoor, vanwege het gelede bestuur, vaak te “zwaar” met bestuurlijke drukte tot gevolg.<sup>7</sup> Door de ongelede structuur van de BVO is deze organisatievorm volgens de wetgever enkel geschikt voor de overdracht van taken op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken met beperkte beleidsruimte:

- Bij *bedrijfsvoering* kan gedacht worden aan de zogenaamde PIJOFACH-taken<sup>8</sup>.
- Bij *uitvoering* gaat het om taken die naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen, zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet.

Voor samenwerking op het gebied van uitvoerende taken waar een eenduidig beleid van de deelnemers minder voor de hand ligt en er ook beleidsruimte bestaat voor de uitvoerende ambtenaren (bijvoorbeeld bij taken binnen het sociaal domein of handhaving) blijft het openbaar lichaam, met zijn gelede structuur, de aangewezen vorm, aldus de wetgever.<sup>9</sup> De voorbereiding van gemeentelijk beleid mag wél geschieden bij een BVO.<sup>10</sup>

Een openbaar lichaam heeft dus twee bestuurslagen, een algemeen bestuur (hierna: AB) en een dagelijks bestuur (hierna: DB). Als hoogste orgaan is het AB verantwoordelijk voor de formele besluitvorming en het toezicht op uitvoering van deze besluiten. In de praktijk wordt een beperkte discussie gevoerd over de documenten die voorliggen ter besluitvorming. De meerwaarde van het AB is daarmee relatief beperkt en in de praktijk vooral gericht op (1) het houden van verbinding tussen de colleges en (2) borging van betrokkenheid van meerdere collegeleden bij het recreatieschap. Gezien de aard van de taken die door het recreatieschap worden uitgevoerd, is deze extra bestuurslaag in de vorm van een AB dus niet per sé nodig.

<sup>4</sup> De tekst in deze paragraaf is mede gebaseerd op de memo bestuurlijke samenwerkingsvormen van Proofadviseurs (4 maart 2020).

<sup>5</sup> Op dit moment is sprake van een zogenaamde gemengde regeling, waarbij er zowel taken van de gemeenteraden als de colleges van burgemeester en wethouders zijn overgedragen. De bedrijfsvoeringsorganisatie mag, anders dan het gemeenschappelijke openbaar lichaam, uitsluitend bij collegeregeling worden ingesteld.

<sup>6</sup> Hierbij is van belang op te merken dat in de huidige situatie het recreatieschap geen eigen mensen in dienst heeft. Het Recreatieschap Geestmerambacht koopt bijna al haar ondersteunende werkzaamheden in bij RNH.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3.

<sup>8</sup> **P**ersonaal, **I**nformatie, **J**uridisch, **O**rganisatie, **F**inanciën, **A**utomatisering, **C**ommunicatie, **H**uisvesting.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 3.

<sup>10</sup> De voorbereiding van en advisering over de verordeningen kan overigens ook uitbesteed worden. Dit geldt ook voor de advisering over beleidsmatige ontwikkelingen. In de huidige situatie wordt dit uitbesteed aan RNH.

Een BVO kent maar één bestuurslaag, waardoor de interne verantwoordingsrelatie tussen het AB en het DB en de bestuurlijke aansturing ontbreekt. Het hebben van één bestuurslaag heeft ook tot gevolg dat het gemeentebelang en het belang van het recreatieschap in dat ene bestuur samen komen. Bij een openbaar lichaam vertegenwoordigen collegeleden in het AB primair hun eigen gemeente en in het DB de belangen van het recreatieschap.

De nu volgende tabel vergelijkt een openbaar lichaam met een BVO op een aantal kenmerken.

Variant 1.0 Openbaar lichaam	Variant 1.1 Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijke verkeer</li> </ul>	Heeft rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijke verkeer
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geleed bestuur: DB en AB <sup>11</sup> &gt; meer bestuurlijke drukte door twee bestuursorganen</li> </ul>	Ongeleed bestuur, één bestuursorgaan > minder bestuurlijke drukte
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interne verantwoordingsstructuur door geleed bestuur; DB verantwoordt aan AB</li> <li>• Externe verantwoording aan colleges en raden</li> </ul>	Alleen externe verantwoording aan colleges en raden
Hoge bestuurlijke betrokkenheid; beleidsrijke besluiten worden genomen door AB	Lage bestuurlijke betrokkenheid, alleen afstemming in BVO bestuur over bedrijfsvoeringszaken
Mogelijkheid tot verordenende bevoegdheid (als gevolg van geleed bestuur)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BVO bestuur neemt alleen besluiten over bedrijfsvoerings gerelateerde thema's (bijvoorbeeld inkoopcontracten ten behoeve van de uitvoering)</li> <li>• BVO heeft <b>geen</b> verordenende bevoegdheid; colleges of raden nemen beleidsinhoudelijke besluiten; <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Afstemming om tot gelijkkluidende besluitvorming in beide gemeenten te komen kan ook tot bestuurlijke drukte leiden</li> </ul> </li> <li>• Ten behoeve van afstemming inzake besluitvorming over beleidszaken, is het van belang om een <b>collectief beleidsoverleg</b> in te stellen (met daarin dezelfde bestuurders als in het BVO bestuur)</li> </ul>

### Collectief beleidsoverleg (bij variant 1.1 en 1.2)

Uit bovenstaande tabel volgt dat volgens ons -als gekozen wordt voor de BVO variant- ten behoeve van afstemming over beleidszaken een collectief beleidsoverleg nodig is.<sup>12</sup> Het doel van dit overleg is ervoor zorgdragen dat er een periodiek overleg is waar de betrokken portefeuillehouders met elkaar afstemmen welke voorstellen worden gedaan richting colleges en raden (afhankelijk van welk orgaan beslissingsbevoegd is).

Bij een BVO betekent dat -*praktisch* gezien- dat er een extra agendapunt(en) komt op (formeel *juridisch*: na<sup>13</sup>) de BVO bestuursvergadering. Deze agendapunt(en) gaan dan over beleidsgerelateerde zaken. Het doel hiervan is

<sup>11</sup> Daarnaast is binnen een openbaar lichaam de voorzitter (van het bestuur) een verplicht orgaan. Binnen een BVO is dit niet het geval. In de praktijk komt het er echter op neer dat in de gemeenschappelijke regeling van een BVO de functie van voorzitter wordt opgenomen en hieraan bepaalde rechten en plichten worden verbonden. Een van deze voorwaarden kan zijn dat het voorzitterschap jaarlijks rouleert.

<sup>12</sup> We merken hierbij op dat een dergelijk overleg ook van belang is om in te stellen in de situatie dat gekozen wordt voor de variant om besluitvorming weer bij colleges en raden te beleggen en daarmee het recreatieschap op te heffen (variant 1.2).

<sup>13</sup> Juridisch gezien is dit een apart overleg, omdat binnen het BVO bestuur alleen thema's gerelateerd aan de bedrijfsvoering op de agenda mogen staan.

daarmee dat portefeuillehouders met gelijklopende voorstellen richting hun eigen raad en college kunnen gaan (en vooraf met elkaar overeenstemming bereiken over deze voorstellen).

Belangrijk is daarmee dat binnen het BVO bestuur geen besluitvorming plaatsvindt over beleid, er wordt afgestemd over beleidsvoorstellen (beleidsvoorbereiding). De BVO variant vraagt dus van de portefeuillehouders een andere manier van werken dan de huidige situatie met een openbaar lichaam. Het is van belang dat de deelnemers aan het bestuursoverleg elkaar hierop scherp houden.

### In welk orgaan vindt besluitvorming plaats?

Vervolg vraag is dan op welke manier de besluitvorming gaat wijzigen. Wij hebben dit op hoofdlijnen voor een openbaar lichaam (huidige situatie) en BVO tegen elkaar afgezet; de volgende tabel bevat hiertoe een voorzet. De specifieke invulling is nader te bezien.

Besluitvorming over...	Openbaar Lichaam	Bedrijfsvoeringsorganisatie
Algemene plaatselijke verordening	Gemeenteraad	Gemeenteraad
Algemene verordening	Algemeen bestuur	Gemeenteraad
Begroting/Jaarrekening	Algemeen bestuur, met zienswijzen gemeenteraad	Bestuur, met zienswijze gemeenteraad
Visie	Algemeen bestuur (in de praktijk nu: gemeenteraad)	Gemeenteraad
Beheerplannen	Algemeen bestuur	Bestuur
Aangaan privaatrechtelijke overeenkomsten (inkoop dienstverlening)	Voorzitter (mandaat is mogelijk)	Bestuur (mandaat is mogelijk)

Doordat er minder besluiten genomen hoeven te worden in het Algemeen bestuur (en deze ook niet meer georganiseerd hoeven te worden), en er meer besluiten genomen moeten worden in de beide gemeenteraden verschuift de ambtelijke en bestuurlijke werklast van het recreatieschap naar de eigen gemeente. Bij een eventuele (principe)keuze voor een BVO zal uitgezocht moeten worden hoe vaak dit in de praktijk voorkomt.

## 2.4 Varianten keuze 2: belegging Taak A (bestuursondersteuning)

De tweede keuze betreft de vraag waar de taak (A) "Ondersteuning van de bestuurlijke organisatie/ beleidsadviesing" wordt belegd. Binnen de huidige constructie is de bestuursadviesing en -programmasturing bij RNH ondergebracht. Dit houdt het volgende in. De bestuurders van het recreatieschap Geestmerambacht worden door RNH voorzien van adviesing, maar de besluitvorming blijft liggen bij het bestuur van het Recreatieschap, dan wel de deelnemende gemeenten. Onderzochte varianten voor deze tweede te maken keuze zijn:

- Variant 2.0. Dit betreft de huidige situatie/ nuloptie, namelijk RNH.
- Variant 2.1. Hierbij gaat het om de voorkeursvariant die uit het provinciale traject naar voren is gekomen, namelijk een bestuursbureau voor de 5 recreatieschappen in Noord-Holland (advies KokxdeVoogd).
- Variant 2.2. Dit betreft een bestuursbureau in dienst van het recreatieschap. Bij deze variant is denkbaar dat de betreffende medewerkers deels op de loonlijst van het recreatieschap staan en deels op de loonlijst van een van de twee gemeenten.
- Variant 2.3. Hierbij gaat het om een zogenaamde 'schapsregisseur' die werkt voor beide gemeenten.

Bij de varianten 2.1. tot en met 2.3 zal het bestuursbureau respectievelijk de schapsregisseur optreden als ambtelijk opdrachtgever<sup>14</sup> van RNH, terwijl de programmamanager de rol vervult van ambtelijk opdrachtnemer. De portefeuillehouder is dan de bestuurlijk opdrachtgever van RNH. Het bestuursbureau respectievelijk de schapsregisseur zal zich niet bezig houden met vraagstukken in de uitvoering, dat is voorbehouden aan de programmamanager. Dat heeft tot gevolg dat er ze als een duo zullen optreden bijvoorbeeld bij bestuursvergaderingen; dit leidt dus tot enige mate van dubbel werk.

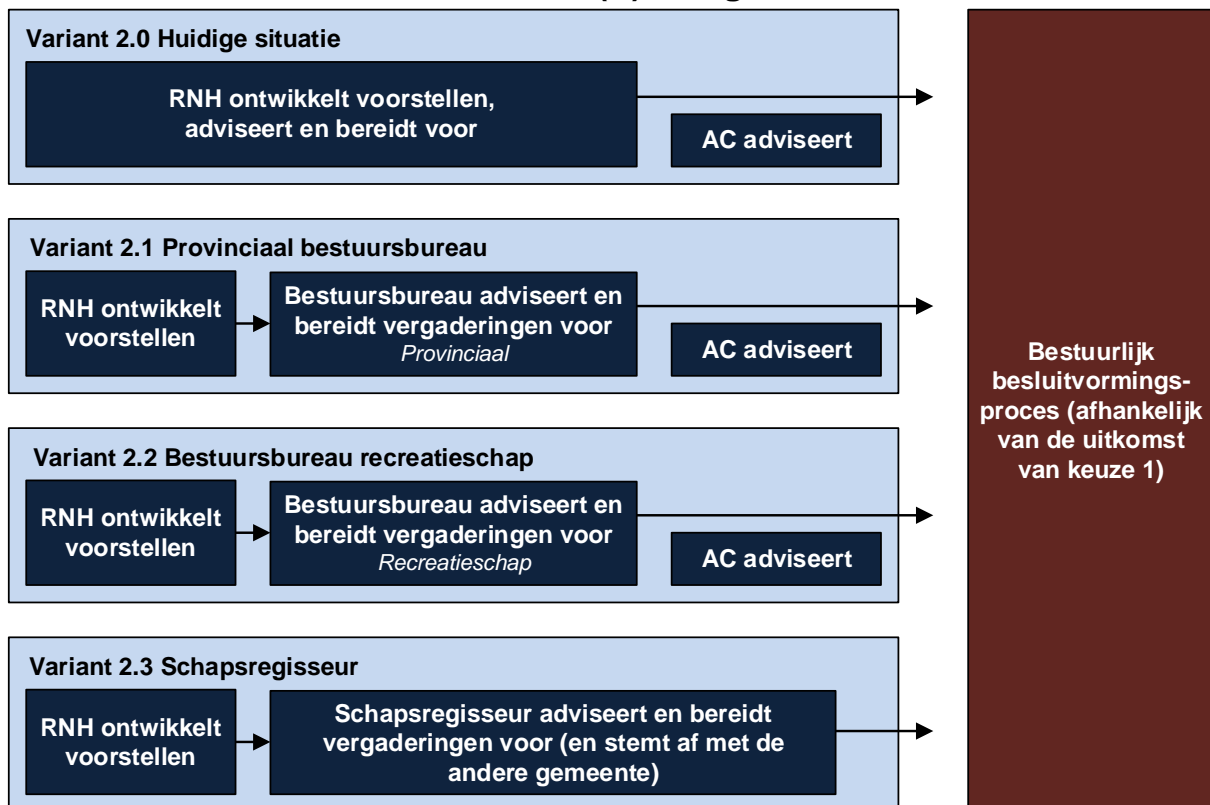
De nu volgende tabel bevat een aantal kenmerken van het provinciaal bestuursbureau (variant 2.1), zoals aangegeven in de rapportage van KokxdeVoogd.

Kenmerk	Invulling bestuursbureau
Rol en Verantwoordelijkheden	Bestuurlijke ondersteuning bij samenwerking schappen en opdrachtgeverschap
Taken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuursadvisering en verbinding gemeenten</li> <li>• Opdrachtgeverschap RNH</li> <li>• Sturing en control RNH</li> <li>• Beleidsvoorbereiding daar waar het samenwerking en/of opdrachtgeverschap raakt</li> <li>• Schapsoverstijgende beleidszaken</li> </ul>
Aansturing door	Voorzittersoverleg recreatieschappen
Eigenaarschap	Alle deelnemers
Vorm	Publieke samenwerking (geen entiteit)
Financiering	Afdracht naar rato van de bijdrage in het schap ten opzichte van de omzet van het schap ten opzichte van andere deelnemende schappen
Resterende taken RNH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beheer en uitvoering, toezicht, communicatie</li> <li>• Ontwikkeling/ realisatie visie</li> <li>• Management gebied</li> <li>• Uitvoeringsbeleid</li> </ul>
Resterende taken gemeenten en provincie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afstemming met bureau</li> <li>• Voorbereiding AB/DB</li> </ul>
Taken schap(pen)	Besluitvorming

De nu volgende figuur geeft een schematisch overzicht van de varianten voor keuze 2 (belegging van de taak A. bestuursondersteuning).

<sup>14</sup> We merken hierbij op dat de bestuursadviseur optreedt als collectief opdrachtgever, terwijl de AC leden het belang van de individuele opdrachtgever (gemeente) vertegenwoordigen. Tevens zorgt het AC lid voor beleidsafstemming binnen de eigen gemeente.

## Keuze 2. Waar wordt de taak (A) belegd?



### 2.5 Keuze (3): aansturing uitvoering

Deze paragraaf gaat in op de derde te maken keuze, namelijk de keuze bij welke organisatie de (aansturing van de) uitvoering wordt belegd. Uitgangspunt bij de keuze waar uitvoerende taken worden belegd is integrale verantwoordelijkheid van één partij ten aanzien van:

- De aansturing van de uitvoering. Het gaat dan om (B) beheertaken en (C) het management van het gebied.<sup>15</sup> Argumenten hiervoor zijn:
  - Tussen beide taken is sprake van een belangentegenstelling. Bij het verschillend beleggen van de taken moeten conflicten steeds geëscaleerd worden naar het bestuur van het recreatieschap. Door de aansturing van de uitvoering in één hand te leggen is de uitvoerende partij verantwoordelijk voor het oplossen van belangentegenstellingen.
  - In de praktijk zijn de taken (B) en (C) sterk verweven. Het in één hand beleggen van de taken (B) en (C) bevordert daardoor de synergie (en voorkomt verkokering).
- Het (hele) gebied. Dit is namelijk één van de uitgangspunten in het geactualiseerde plan van aanpak. Citaat: "Een organisatievorm die zorgdraagt voor een toekomstbestendige governance moet niet leiden tot nog meer versnippering in regionaal groen en landschap."

Onderzochte varianten voor deze derde te maken keuze zijn:

<sup>15</sup> Zie paragraaf 2.2 voor een toelichting op deze taken.

- Variant 3.0 betreft de huidige situatie (nuloptie), namelijk RNH. In de huidige situatie voert RNH taken deels zelf uit en deels worden andere organisaties aangestuurd:
  - Aannemers en sociale werkvoorziening zijn onderaannemer voor beheer en onderhoud.
  - Toezicht, communicatie en management van het gebied worden door eigen RNH medewerkers uitgevoerd.
- Bij variant 3.1 gaat het om een eigen nieuwe organisatie (als onderdeel van het recreatieschap). Bij deze variant komen er dus medewerkers op de loonlijst van het recreatieschap te staan. Randvoorwaarde voor deze variant is een openbaar lichaam of een BVO.
- Bij variant 3.2 worden via een aanbesteding/ tender de uitvoerende taken aanbesteed. Het advies van Berenschot is daarbij om eerst een marktverkenning uit te voeren om zo inzicht te krijgen in de kansen en risico's van een aanbesteding, en ook om inzicht te krijgen in welke partijen potentieel interesse hebben. Daarbij kan gedacht kan worden aan partijen die al recreatiegebieden beheren, zoals Staatsbosbeheer of Leisurelands, maar ook RNH zelf. Verder is denkbaar dat ook Stadswerken N.V. interesse heeft om deel te nemen aan een aanbesteding.

## 2.6 Afwegingscriteria en wegingsfactoren

De nu volgende tabel geeft een overzicht van de drie hoofdcriteria en de subcriteria die we hebben gebruikt om (voor elk van de drie te maken keuzes) de varianten met elkaar te vergelijken.

Hoofdcriteria	Subcriteria
Doelen GAB/ kwaliteit / 'inhoud'	Impact op mate van realisatie publieke waarde / realisatie (beleids)doelen Effect op kwaliteit van uitvoering Toekomstbestendigheid
Sturing	Democratische legitimiteit Mate van 'grip' en sturingsmogelijkheden voor raad en college qua: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhoud (beheer, ontwikkeling en beleidsvorming)</li> <li>• Verhouding kosten/ kwaliteit</li> <li>• Mogelijkheden voor tussentijds bijsturen (adaptiviteit)</li> </ul> Mate van bestuurlijke drukte <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezamenlijke beleidsontwikkeling en besluitvorming faciliteren (o.a. t.b.v. verhoging efficiency in de uitvoering) <i>versus</i></li> <li>• Couleur locale mogelijk maken</li> </ul> Mogelijkheid om één verordening vast te stellen voor het gehele recreatiegebied
Financieel effect	Structurele financiële effecten Incidentele financiële effecten/ frictiekosten i.v.m. omvorming

## Wegingsfactoren

De wegingsfactor geeft inzicht in het relatieve gewicht (zwaarte) van elk afwegingscriterium. De wegingsfactor geeft daarmee inzicht in de bestuurlijke prioriteit van elk aspect/ afwegingscriterium. De 100% is als volgt verdeeld over de drie afwegingscriteria.

Hoofdcriteria	Wegingsfactor (percentage)
Doelen GAB/ kwaliteit / 'inhoud'	40%
Sturing	20%
Financieel effect	40%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>

### 3. Afweging van de varianten

#### 3.1 Inleiding

We hebben de (in het vorige hoofdstuk beschreven) verschillende varianten met elkaar vergeleken met behulp van de afwegingscriteria. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de hoofdlijnen van de uitkomsten. De gedetailleerde afweging van de varianten is terug te vinden in de volgende bijlagen:

- Bijlage 2 geeft inzicht in de financiële consequenties van de varianten.
- Bijlage 3 bevat de gedetailleerde scoretabellen en geeft daarmee inzicht in hoe de verschillende varianten scoren op de in paragraaf 2.6 beschreven subcriteria. Tevens is hierbij steeds de argumentatie (onderbouwing) voor een bepaalde score weergegeven.

#### 3.2 Afweging varianten keuze 1. Juridische grondslag

De volgende tabel laat de scores van de drie varianten voor de juridische grondslag zien op de afwegingscriteria. De scores zijn hierbij gecorrigeerd voor de wegingsfactor (zie paragraaf 2.6).

Scores varianten keuze 1 (Juridische grondslag)	Wegings- factor	1.0 AB OL (nuloptie)	1.1 BVO bestuur	1.2 Colleges/ raden
Eindscore doelen/ kwaliteit/ inhoud	40%	3,6	3,7	3,1
Eindscore sturing	20%	1,6	1,7	1,4
Eindscore financiën	40%	3,2	3,2	2,8
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>8,4</b>	<b>8,6</b>	<b>7,3</b>

Deze tabel laat zien dat de BVO variant als beste scoort, met een kleine voorsprong ten opzichte van de openbaar lichaam variant. Het gaat om relatief kleine verschillen.

De nu volgende tabel geeft een (beknopt) kwalitatief overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende varianten. Zie voor een volledige onderbouwing van de scores bijlage 3.

	1.0 Openbaar lichaam (nuloptie)	1.1 BVO	1.2 Colleges/ raden
Voor- delen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het AB kan een gezamenlijke verordening vastgesteld worden</li> <li>• Relatief snelle besluitvorming mogelijk, waarbij er tevens noodzaak is om tot één (geharmoniseerd) besluit te komen</li> <li>• Geen sprake van incidentele kosten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AB vergaderingen vervallen, daardoor minder bestuurlijke drukte en (beperkt) minder ambtelijke werklast ten opzichte van de OL variant</li> <li>• Snelste besluitvorming wat betreft afsluiten van contracten in de uitvoering</li> <li>• Meer grip voor colleges en raden, tegelijkertijd wel bestuurlijke samenwerking in de uitvoering ten behoeve van (bij)sturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meeste democratische legitimiteit</li> </ul>



	1.0 Openbaar lichaam (nuloptie)	1.1 BVO	1.2 Colleges/ raden
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatief gezien de meeste bestuurlijke drukte als gevolg van de AB vergaderingen</li> <li>• Dit brengt ook (beperkte) extra ambtelijke werklast met zich mee voor het organiseren van AB vergaderingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen mogelijkheid meer om gezamenlijke verordening vast te stellen, daarom (beperkte) bestuurlijke drukte om ervoor te zorgen dat gelijklopende verordeningen worden vastgesteld in beide colleges en raden</li> <li>• Incidentele kosten t.b.v. omvorming OL naar BVO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen mogelijkheid meer om gezamenlijke verordening vast te stellen</li> <li>• Kans op vertraging of verschillen in besluitvorming over uitvoeringsvraagstukken<sup>16</sup></li> <li>• Relatief complex om (hernieuwd) samen te werken met andere gemeenten of de provincie</li> <li>• Incidentele kosten t.b.v. opheffing OL</li> <li>• Structurele bijdrage Bergen en Schagen<sup>17</sup> komt te vervallen</li> </ul>

### 3.3 Afweging varianten keuze 2. Bestuursadvisering

De volgende tabel laat de scores zien van de vier varianten voor de tweede te maken keuze, namelijk waar de taak bestuursadvisering wordt ondergebracht. De scores zijn hierbij gecorrigeerd voor de wegingsfactor. Bij de varianten 2.2, 2.3 en 2.4 werken we met een bandbreedte. In bijlage 3 wordt dit nader uitgewerkt.

Scores varianten keuze 2 (Bestuursadvisering)	Wegingsfactor	2.0 RNH	2.1 Provinciaal bestuursbureau (bandbreedte)	2.2 Bestuursbureau recreatieschap (bandbreedte)	2.3 Gezamenlijke schapsregisseur
Eindscore doelen/ kwaliteit/ inhoud	40%	3,5	2,9	3,1	3,2
Eindscore sturing	20%	1,6	1,4	1,5	1,8
Eindscore financiën	40%	3,6	3,4	3,4	3,8
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>8,6</b>	<b>7,7</b>	<b>8,0</b>	<b>8,8</b>

Deze tabel laat zien dat het ook hier gaat om relatief kleine verschillen. Variant 2.3 (een gezamenlijke schapsregisseur), en variant 2.0 (de huidige situatie met RNH) scoren het hoogste op de afwegingscriteria.

De nu volgende tabel geeft een (beknopt) kwalitatief overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende varianten. Zie voor een volledige onderbouwing van de scores bijlage 3.

<sup>16</sup> Het risico op verschillende standpunten van beide gemeenten doet zich ook voor in een openbaar lichaam of BVO, maar daar is er wel een governance die voorziet in het bereiken van consensus. Het bereiken van concensus leidt per definitie tot een vorm van bestuurlijke drukte.

<sup>17</sup> Het in stand houden van een GR (OL of BVO) heeft als voordeel dat de financiële bijdrage van de gemeente ten minste tot 2030 doorloopt. Het gaat om een jaarlijks bedrag van €7.500. Voor Schagen gaat het om een bedrag van € 4.800 tot 2030. Met beide gemeenten zal wel besproken moeten worden wat de eventuele consequenties zijn bij een omzetting van het openbaar lichaam naar een BVO.

	2.0 RNH	2.1 Provinciaal bestuursbureau (bandbreedte)	2.2 Bestuursbureau recreatieschap (bandbreedte)	2.3 Gezamenlijke schapsregisseur
Voor-delen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RNH is al lang betrokken bij het schap, beschikt een over grote schaal van werken én inzicht in de (on)mogelijkheden in de uitvoering, kan bovendien inzichten en ervaringen uit andere recreatieschappen meenemen bij advisering van bestuurders</li> <li>• Relatief kosteneffectief, omdat uitvoering en beleidsadviesing in één hand liggen<sup>18</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelnemen in een provinciaal bureau samen met andere schappen versterkt de relatie met de provincie en de andere schappen; het maakt het eenvoudiger om beleidsontwikkelingen bij andere recreatieschappen in te brengen bij GAB (en vice versa)</li> <li>• Versterkt opdrachtgeversrol naar RNH</li> <li>• Kwaliteitsimpuls ambtelijke advisering</li> <li>• Centraal secretariaat voor alle schappen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij 'eigen' ambtenaren bestaat de grootste kans dat de gerealiseerde publieke waarde het meest aansluit bij de beleidsdoelen van de gemeenten</li> <li>• Meeste democratische legitimiteit</li> <li>• Versterkt opdrachtgeversrol naar RNH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij 'eigen' ambtenaren bestaat de grootste kans dat de gerealiseerde publieke waarde het meest aansluit bij de beleidsdoelen</li> <li>• Meeste democratische legitimiteit</li> <li>• Bestuurders ontzorgd door schapsregisseur vanuit de eigen gemeentelijke organisatie</li> <li>• Versterkt opdrachtgeversrol naar RNH</li> </ul>
Na-delen	<p>RNH is een separate organisatie die naast het werken aan de schapsdoelen ook een RNH-belang heeft</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Staat op relatieve afstand van dit schap en moet nog opgebouwd worden</li> <li>• Minder efficiënt, omdat er een extra stap in het (besluitvormings) proces komt; programmamanager en bestuursadviseur zullen vaak als duo naar bestuursvergaderingen gaan</li> <li>• De voorzitter krijgt een rol in de aansturing van het provinciale bestuursbureau, dit zorgt voor meer bestuurlijke drukte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door relatief kleine schaal kwetsbaar</li> <li>• Bestuurders minder ontzorgd vanwege bemoeienis met personele en organisatorische vraagstukken van het eigen bestuursbureau</li> <li>• Er komt een extra stap in het (besluitvormings) proces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er komt een extra stap in het (besluitvormings) proces</li> </ul>

### 3.4 Afweging varianten keuze 3. Verantwoordelijke partij voor uitvoerende taken

De volgende tabel laat de scores zien op de afwegingscriteria van de vier varianten voor de te maken keuze inzake de uitvoerende taken. De scores zijn hierbij gecorrigeerd voor de wegingsfactor. Bij de varianten 2.2, 2.3 en 2.4 werken we met een bandbreedte.

<sup>18</sup> Dit is wel afhankelijk van de uiteindelijke keuze waar de uitvoering terecht komt.

Scores varianten keuze 3 (uitvoerende taken)	Wegings- factor	3.0 RNH	3.1 Eigen nieuwe organisatie (onderdeel recreatieschap) (bandbreedte)	3.2 Aanbesteding/ tender (bandbreedte)		
Eindscore doelen/ kwaliteit/ inhoud	40%	3,3	2,5	2,9	2,7	3,9
Eindscore sturing	20%	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7
Eindscore financiën	40%	3,2	1,8	2,2	2,4	2,8
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>8,2</b>	<b>6,0</b>	<b>6,8</b>	<b>6,6</b>	<b>8,3</b>

Uit deze tabel kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- De varianten die het beste scoren zijn variant 3.0 (belegging van de taken bij RNH) en variant 3.2 (een aanbesteding).
- Variant 3.2 kan beter scoren dan RNH maar ook slechter, omdat een aanbesteding per definitie een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee brengt. Aanbestedende partijen willen bijvoorbeeld risico's afdekken om niet voorzien meer-werk zoveel als mogelijk te voorkomen. Verder is onzeker wat de kwaliteit van de ingezette medewerkers is en de mate waarin deze zich flexibel en dienstverlenend (kunnen) opstellen.

De nu volgende tabel geeft een (beknopt) kwalitatief overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende varianten. Zie voor een volledige onderbouwing van de scores bijlage 3.

	3.0 RNH	3.1 Eigen nieuwe organisatie (onderdeel recreatieschap)	3.2 Aanbesteding/ tender
Voor- delen	RNH levert goede prestaties en heeft langjarige kennis van de (on)mogelijkheden van het gebied	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer directe verbondenheid met de gemeenten kan leiden tot meer publieke waarde</li> <li>• Meeste democratische legitimiteit; relatief veel grip</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding kan de impact positiever zijn of juist -in de praktijk- negatief uitvallen t.o.v. variant 3.0.</li> <li>• Scores zijn afhankelijk van: interesse uit de markt, de geselecteerde partij en de opzet van de aanbesteding</li> </ul>
Na- delen		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risico van minder kwaliteit en minder inkomsten door kleinere schaal van werken</li> <li>• Afhankelijkheid van -de kwaliteit van- een paar sleutelfiguren; kwetsbaar</li> <li>• Meer bestuurlijke drukte, vanwege invulling (nieuwe) eigenaarsrol van de bestuurders voor deze organisatie</li> <li>• Substantiële incidentele kosten om een eigen organisatie op te richten</li> </ul>	

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat onze conclusies en aanbevelingen. We merken hierbij op dat dit onderzoek primair vanuit een technisch-inhoudelijk-financieel perspectief is ingestoken. Het is aan de bestuurders om te beoordelen in hoeverre onze aanbevelingen in de praktijk kunnen werken.

### 4.2 Conclusies

De eerste conclusie die wij trekken is dat er drie te maken keuzes zijn, namelijk:

1. Governance: de keuze inzake de juridische vorm (juridische grondslag) van de samenwerking.
2. Governance: dit betreft de keuze waar de taak "Bestuurlijke ondersteuning" wordt belegd.
3. Uitvoering taken: hierbij gaat het om de keuze waar de uitvoerende taken worden belegd.

Voor elke keuze zijn verschillende varianten met elkaar vergeleken met behulp van een afwegingskader. De conclusies die wij uit deze vergelijking trekken zijn samengevat:

1. Ten aanzien van de eerste te maken keuze, de juridische grondslag, scoort de BVO variant als beste, met een zeer kleine voorsprong ten opzichte van de openbaar lichaam variant.
2. Ook bij de tweede keuze gaat het om relatief kleine verschillen. Variant 2.3 (een gezamenlijke schapsregisseur), en variant 2.0 (de huidige situatie met RNH) scoren het hoogste op de afwegingscriteria.
3. De varianten die het beste scoren ten aanzien van de derde keuze zijn variant 3.0 (belegging van de taken bij RNH, de huidige situatie) en variant 3.2 (een aanbesteding). Daarbij is van belang op te merken dat variant 3.2 beter kan scoren dan RNH maar ook slechter, omdat een aanbesteding per definitie een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee brengt.

### 4.3 Aanbevelingen

Deze paragraaf bevat onze aanbevelingen.

Wat betreft de keuze inzake de juridische vorm is onze aanbeveling om te overwegen het openbaar lichaam om te zetten in een BVO. Om dit construct te laten werken is het wel van belang om een collectief beleidsoverleg in te stellen, om zo te borgen dat er een gremium is waar het beleid inzake het recreatieschap op elkaar wordt afgestemd. Tevens zal er juridisch onderzoek plaats moeten vinden naar hoe het besluitvormingsproces bij een BVO -in de specifieke situatie van het recreatieschap- er exact uit zal moeten komen te zien.

De tweede keuze betreft de vraag waar de taak "Bestuurlijke ondersteuning" het beste kan worden belegd. Er is een principekeuze gemaakt voor een provinciaal bestuursbureau. Dit onderzoek laat zien dat er nadelen maar ook voordelen kleven aan de variant 2.1 (provinciaal bestuursbureau). De vraag hierbij is tevens hoe belangrijk een nauwe(re) relatie met de provincie wordt geacht. Als aan het afwegingskader het afwegingscriterium "regionale samenwerking/ samenwerking met de provincie" zou worden toegevoegd zou deze variant relatief hoog scoren op dit criterium en wellicht gelijkwaardig scoren aan de varianten 2.3 (een gezamenlijke schapsregisseur) en 2.0 (de huidige situatie met RNH).

De derde keuze gaat over bij welke organisatie de uitvoerende taken worden belegd. Afhankelijk van de uitkomst van een aanbesteding kan de impact positiever zijn of juist in de praktijk negatief uitvallen ten opzichte van variant 3.0 (RNH, de huidige situatie). Om de (on)mogelijkheden van variant 3.2 (aanbesteding/ tender) te onderzoeken is het advies van Berenschot om eerst een marktverkenning uit te (laten) voeren. Een marktverkenning zou inzicht moeten bieden in hoeverre andere partijen (dan RNH) innovatieve ideeën hebben.

De aanpak van deze marktverkenning kan er als volgt uitzien:

- Start met het onderzoeken van de gewenste output/outcome van de aanbesteding en de aanbestedingscriteria. Bij de aanbestedingscriteria gaat het bijvoorbeeld om inzet van de sociale werkvoorziening, uitvoering geven aan de nieuwe visie, de kaders voor beheer en onderhoud uit het Cyber onderzoek (zie bijlage 4) en gedeeltelijke overname van personeel van RNH.
- Voer gesprekken met drie recreatieschappen die ervaring hebben met een dergelijke tender/ aanbesteding. Deze gesprekken zouden inzicht moeten bieden in de kansen en risico's en best practices van een dergelijke aanbesteding.
- Voer vervolgens gesprekken met partijen als Staatsbosbeheer, Landschap Noord Holland/ Natuurlijke zaken, Leisurelands en Stadswerk NV voor een interessepeiling: onder welke randvoorwaarden zouden zij het gebied willen beheren en welke kansen zien zij in het licht van de nieuwe visie op Geestmerambacht.
- Onderzoek de (on)mogelijkheden van burgerinitiatieven/ participatie in relatie tot de gewenste publieke waarde van het recreatiegebied.
- Besluit op basis van de resultaten van de marktverkenning om een aanbesteding uit te voeren óf de samenwerking met RNH te continueren.

De kosten van deze marktverkenning bedragen circa € 20.000 tot € 30.000.

Tot slot is onze aanbeveling om, nadat voor elke keuze de voorkeursvariant is bepaald, na te gaan in hoeverre er een werkbare samenhang bestaat tussen de drie voorkeursvarianten.

## Bijlage 1. Niet meegenomen varianten

Deze tabel bevat een overzicht van varianten die wel besproken zijn gedurende de uitvoering van de opdracht, maar uiteindelijk niet zijn meegenomen op de short list van varianten die met elkaar vergeleken worden.

De nu volgende tabel bevat een overzicht van niet meegenomen varianten die betrekking hebben op *waar de uitvoering van taken wordt belegd*.

Niet meegenomen varianten (inzake <u>uitvoering van taken</u> )	Argumentatie waarom niet meegenomen op de short list
<p>Alkmaar en Dijk &amp; Waard gaan zelf het beheer van het recreatiegebied op zich nemen door een nieuwe organisatie/afdeling op te richten; subvarianten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt een nieuwe privaatrechtelijke uitvoeringsorganisatie opgericht</li> <li>• Eén van beide gemeenten richt hiervoor een nieuwe afdeling op</li> </ul> <p><i>Wél wordt de variant onderzocht dat de nieuwe uitvoeringsorganisatie onderdeel wordt van het recreatieschap</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een nieuwe (eigen) organisatie mist de schaal- en synergievoordelen van een partij als RNH</li> <li>• De benodigde expertise zal opgebouwd moeten worden (bijvoorbeeld door een aantal medewerkers van RNH over te nemen)</li> </ul>
<p>Overnemen van het beheer van recreatiegebieden van Schagen en Bergen; potentiële voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beide gemeenten gaan weer deelnemen in het recreatieschap</li> <li>• Kan versnippering in beleidsvorming/ beheer van recreatiegebieden tegengaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inschatting: nu lage kans van slagen (politiek/ bestuurlijk); wellicht in een later stadium interessant</li> <li>• Eigendom van recreatiegebieden in deze gemeenten is deels wellicht in handen van andere partijen (zoals Staatsbosbeheer); dit zorgt voor extra complexiteit</li> </ul>
<p>Verpachten van delen van het gebied aan verschillende partijen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taken terugnemen bij elke gemeente: uitvoering apart van elkaar organiseren en volledige ontvlechting van het recreatieschap</li> <li>• Grenscorrectie, zodat het hele recreatiegebied in de gemeente Dijk en Waard valt</li> </ul>	<p>Dit gaat in tegen het volgende uitgangspunt in het geactualiseerde plan van aanpak: "Een organisatievorm die zorgdraagt voor een toekomstbestendige governance moet niet leiden tot nog meer versnippering in regionaal groen en landschap"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er ontstaat coördinatievraagstuk voor afstemmen en in balans brengen van de gewenste publieke waarde van Geestmerambacht (ook al valt het in één gemeente, inwoners van twee gemeenten maken er gebruik van)</li> <li>• Risico op 'free riders' gedrag</li> </ul>
<p>Overdragen uitvoering (taken B en C) van RNH aan Stadswerk NV</p>	<p>Stadswerk NV kan één van de partijen zijn die meedoet aan de aanbesteding (variant 3.2) en krijgt dus niet a priori de voorkeur t.o.v. andere (markt)partijen</p>

De nu volgende tabel bevat een overzicht van niet meegenomen varianten die betrekking hebben op *de governance en de juridische grondslag* van het recreatieschap.

Niet meegenomen varianten (inzake <u>governance</u> )	Argumentatie waarom niet meegenomen op de short list
<p>De juridische vorm centrumgemeente constructie</p>	<p>Bij een centrum gemeente constructie is er sprake van ongelijkwaardigheid tussen de samenwerkingspartners, terwijl in deze samenwerking gelijkwaardigheid van de deelnemende gemeenten gewenst is</p>

Niet meegenomen varianten (inzake governance)	Argumentatie waarom niet meegenomen op de short list
De juridische vorm gemeenschappelijk orgaan	Er is rechtspersoonlijkheid nodig voor afsluiten van contracten en/ of aannname van personeel; daar voorziet het gemeenschappelijk orgaan niet in
De taak "Ondersteuning van de bestuurlijke organisatie/ beleidsadvisering" wordt belegd bij de twee afzonderlijke gemeenten (in de huidige situatie is deze taak belegd bij RNH)	Deze variant zorgt voor versnippering in de governance <i>Wel meegenomen is een variant met een gezamenlijke pool van medewerkers vanuit beide gemeenten (variant 2.3)</i>
Fusie met ander recreatieschap, namelijk Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreft deelnemers uit een andere regio; geen inhoudelijke samenhang</li> <li>• Beide schappen hebben uitvoerende taken bij RNH belegd; potentiële schaal- en synergievoordelen zijn daardoor al gerealiseerd</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fusie van alle recreatieschappen in Noord-Holland</li> <li>• Gemeenten worden aandeelhouder in RNH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is onderdeel van het provinciale traject</li> </ul>

## Bijlage 2. Financiële consequenties van de varianten

### Inleiding

Deze bijlage bevat een (deels kwalitatief en deels kwantitatief) overzicht van de financiële consequenties van de verschillende varianten voor de drie te maken keuzes. We maken hierbij steeds een onderscheid tussen structurele financiële consequenties en incidentele financiële consequenties.

### Keuze 1. Juridische vorm

#### Structureel financieel effect

- Bij de varianten 1.1 BVO en 1.2 colleges/raden<sup>19</sup> hoeven geen AB vergaderingen georganiseerd te worden. Het gaat hierbij om een zeer beperkte structurele besparing, vandaar dat wij deze niet nader becijferd hebben.
- Bij de variant 1.2 colleges/ raden wordt het openbaar lichaam opgeheven. De jaarlijkse bijdragen van Bergen (€7.500 tot 2030) en Schagen (€ 4.800 tot 2030) komen hiermee te vervallen.

#### Incidenteel financieel effect

- Bij varianten 1.1 zal het openbaar lichaam omgezet moeten worden in een BVO. Hiervoor is juridische expertise nodig. Deze juridische expertise kan geleverd worden door de ambtelijke organisaties van beide gemeenten of (deels) extern ingehuurd worden.
- Bij variant 1.2 zal het openbaar lichaam opgeheven moeten worden. Ook hiervoor moeten (incidentele) juridische advieskosten gemaakt worden, indien niet gebruik wordt gemaakt van eigen medewerkers.

### Keuze 2. Bestuursadvisering

Gezien de principekeuze voor een provinciaal bestuursbureau hebben wij de structurele en incidentele kosten van de verschillende varianten niet nader becijferd.

### Keuze 3. Uitvoering

#### Structureel financieel effect

- Ten aanzien van de 3.0 variant, de huidige situatie met RNH als verantwoordelijke partij voor de uitvoering, merken we het volgende op:
  - Het onderzoek van Cyber consultants (zie bijlage 4) laat zien dat er niet bespaard kan worden op beheer en onderhoud van het recreatiegebied zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit.
  - Het onderzoek van Planmaat (zie bijlage 4) geeft inzicht in de mogelijk te realiseren (extra) opbrengsten als gevolg van de nieuwe visie.

Beide onderzoek bevatten financiële en kwalitatieve kaders voor RNH (en ook voor de varianten 3.1 en 3.2).

- Variant 3.1, een eigen nieuwe organisatie als onderdeel van het recreatieschap, zal door de kleinere schaal van werken naar verwachting niet leiden tot lagere kosten voor de uitvoering of hogere inkomsten. Bij deze variant is juist de kans groot dat -als gevolg van de kleinere schaal- de kosten hoger worden en de opbrengsten lager (omdat er - in vergelijking met RNH- bijvoorbeeld minder expertise is op het gebied van het organiseren van evenementen).

---

<sup>19</sup> Bij variant 1.2 vallen ook de kosten voor het organiseren van DB vergaderingen weg. Hiervoor komt wel het organiseren van een collectief beleidsoverleg voor terug. Onze verwachting is dat deze kosten tegen elkaar wegvallen.



- Het structurele financieel effect van variant 3.2, een aanbesteding, is (uiteraard) afhankelijk van de uitkomsten van de aanbesteding. Op voorhand kan hierbij wel aangegeven worden dat de onderzoeken van Cyber en Planmaat laten zien wat de bandbreedte is qua kosten voor beheer en onderhoud van het recreatiegebied, respectievelijk mogelijke opbrengsten.

#### Incidenteel financieel effect

- Bij variant 3.1, een eigen nieuwe organisatie als onderdeel van het recreatieschap, is sprake van substantiële incidentele kosten om een eigen organisatie op te richten (indicatief ruim € 100.000).
- Bij variant 3.2, een aanbesteding, hebben de te maken incidentele kosten betrekking op het uitvoeren van een marktverkenning (door ons ingeschat op € 20.000 tot € 30.000) en een daaropvolgende aanbesteding.

## **Bijlage 3. Detailscore van de varianten op de afwegingscriteria**

Zie de separate Excel sheet.

## Bijlage 4. Overzicht reeds eerder uitgevoerde onderzoeken

### Inleiding

De nu volgende tabel bevat een overzicht van voor deze opdracht relevante, reeds eerder uitgevoerde onderzoeken.

Jaar	Uitvoerende partij	Doel onderzoek
2017	Berenschot	Onderzoek naar bezuinigingsmogelijkheden op taken die ondersteunend zijn aan de GR (overhead). Het gaat dan om communicatie, bestuursondersteuning e.d. Het feitelijke beheer van het schap blijft buiten beschouwing.
2017	Cyber	Mogelijkheden onderzoeken om op het gebiedsbeheer van Geestmerambacht te bezuinigen
2019	Berenschot (in opdracht van de provincie NH)	Knip aanbrengen tussen beleid en uitvoering bij RNH
2019-2020	Proof adviseurs	Onderzoek bestuurlijke samenwerkingsvormen
2020	Projectteam recreatieschap Geestmerambacht/ Arcadis	Ontwikkeling (concept)visie Recreatiegebieden Geestmerambacht 2030
2020	Planmaat	Conceptvisie is doorgerekend door bureau Planmaat

Het vervolg van deze bijlage bevat de kernpunten uit drie onderzoeken, die zich specifiek richten op de financiën: Berenschot (2017), Cyber (2017) en Planmaat (2017).

### Berenschot onderzoek (2017)

Kernpunten uit het Berenschot onderzoek uit 2017 zijn:

- Berenschot adviseert om de huidige governance structuur te handhaven. De gesignaleerde huidige knelpunten worden niet opgelost met een ander governance model.
- Ten aanzien van de bezuinigingsmogelijkheden concludeert Berenschot dat gerelateerd aan de kosten (in totaal 480.500, waarvan 91% personele lasten) er relatief weinig valt te bezuinigen. In het optimistische scenario is dat een bedrag van 29.115 (2% van de totale kosten) en is het pessimistische geval 14.888 (1% van de totale kosten).
- Op pagina 25 staat een overzicht van de bezuiningsopties. De maatregelen komen neer op een efficiëncyslag van de interne processen gecombineerd met een voorstel voor minder bestuurlijke drukte (minder vergaderen en het aanscherpen van de inzet van RNH t.a.v. beleidsadvisering).

### Cyber onderzoek (2017)

Kernpunten uit het Cyber onderzoek uit 2017 zijn:

- Bezuiniging op beheer en onderhoud levert relatief weinig op aan besparingen. De consequenties zijn nadeliger dan de winst en in strijd met de schapsdoelen. Bezuinigen op beheer en onderhoud zijn daarom af te raden.
- Gesignaleerde piek in onderhoud door Cyber: De vervanging gebeurt niet eenmalig maar wordt verspreid over de jaren waardoor er geen piek ontstaat.

- Onderhoud en beheer is zeer efficiënt geregeld m.n. door de beheerder die het gebied bijzonder goed kent. Het nadeel daarvan is dat dit kwetsbaar is. Het is aan te raden dat RNH met een voorstel komt om de continuïteit te waarborgen zodat deze kwaliteit behouden blijft.

### **Planmaat onderzoek (2020)**

Kernpunten uit het Planmaat onderzoek uit 2020 zijn:

- De doorrekening laat zien dat er netto een bedrag van € 480.000 aan extra inkomsten mogelijk is (bovenop de reeds bestaande inkomsten in het gebied).
- Het tekort -na realisatie van de visie- wordt van € 1,0 mln. met € 480.000 verminderd naar €520.000.
- In de doorrekening van de visie zijn ook de transformatiekosten die nodig zijn om het nieuwe aanvullende programma te realiseren -als onderdeel van de investering- verwerkt.
- In de doorrekening is nog geen rekening gehouden met organisatiekosten die samenhangen met een intensivering van het programma. Zo zal met name de toename van partijen die betrokken worden bij het toekomstige programma, zoals recreatieondernemers, evenementenorganisatoren, verenigingen en buurtgroepen doorlopend meer afstemming en begeleiding vergen dan in de huidige situatie. Deze kosten zijn in deze fase van de visie nog lastig in te schatten.



## Berenschot

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

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

### **Berenschot B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

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