

Evaluatie samenwerkingsovereenkomst voor 2017-2018

Recreatieschap Voorne-Putten, Staatsbosbeheer en Provincie Zuid-Holland



Rapportage, opgemaakt na behandeling in DB op 22-02-2018

 **AT OSBORNE**

Opgesteld door:
J.W. Plekkenpol
H.H. Arends

Inhoudsopgave

- Aanleiding
- Doelstelling van de evaluatie
- Gehanteerde aanpak
- Beelden van en over de betrokken partijen
- Onze beelden van de samenwerking
- Advies voor de voortzetting van de samenwerking

- Bijlagen

Aanleiding

- Het Recreatieschap Voorne-Putten (VP) is ingesteld voor ontwikkeling en beheer van recreatiegebied Voorne-Putten.
- Het VP bestaat per 1 januari 2018 uit de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis, Nissewaard en Westvoorne.
- Voorts geldt dat Provincie Zuid-Holland (PZH) en gemeente Rotterdam per 1 januari 2018 uit het VP zijn getreden:
 - PZH wordt financieel toezichthouder, verstrekker van een begrotingssubsidie t/m 2025 en neemt ook na haar uittreden meerjarig verantwoordelijkheid voor recreatie.
 - Gemeente Rotterdam draagt t/m 2022 een bijdrage bij en streeft een langdurige subsidierelatie na.
- Voor VP geldt dat de dienstverlening tot 2017 werd uitgevoerd door Groenservice Zuid-Holland (G.Z-H). Per 1 januari 2017 is deze dienstverlening overgedragen aan Staatsbosbeheer (SBB). Door deze Samenwerkingsovereenkomst (SOK) is de continuïteit van deze dienstverlening t/m 2018 geborgd.
- In de SOK is opgenomen dat de samenwerking begin 2018 wordt geëvalueerd. PZH heeft aangegeven niet betrokken te willen zijn in de evaluatie, omdat zij in 2017 geen actieve rol had.

Doelstelling van de evaluatie

De evaluatie richt zich op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe hebben betrokken partijen de samenwerking en dienstverlening het afgelopen jaar ervaren?
2. Wat zijn de ervaringen met de huidige Samenwerkingsovereenkomst?
3. Wat moet worden georganiseerd met oog op de eventueel na 2018 af te sluiten Samenwerkingsovereenkomst?

Gehanteerde aanpak op hoofdlijnen

- Documentstudie, ter oriëntatie en voor opstellen van vragenlijsten, waaronder:
 - Samenwerkingsovereenkomst Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg, Staatsbosbeheer en provincie Zuid-Holland voor 2017 en 2018;
 - Memo Uitgangspunten evaluatie samenwerking;
 - Verslagen van AB en DB;
 - Rapportage Toekomstig beheer natuur- en recreatiegebieden;
 - Propositie Voorne-Putten;
 - Scenario-onderzoek toekomst Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg;
 - Najaarsrapportage 2017;
 - Kwaliteitsimpuls VPR.
- Voorafgaand aan de gesprekken is een door ons opgestelde vragenlijst verstrekt aan VP en SBB
- Afnemen van gesprekken.
- Praktische afstemming met Bestuursondersteuning.
- Analyse van de opbrengsten.
- Rapportage en presentatie in DB en AB.

Beelden van en over de betrokken partijen

(overzicht partijen zie bijlage 1)

Beelden van gemeenten over het Recreatieschap Voorne-Putten (1/2)

- Gemeenten zijn ondanks het uitreden van PZH en gemeente Rotterdam tevreden over de onderlinge samenwerking.
- Binnen gemeenten en in het Schap hebben veel personele wisselingen plaatsgevonden, waardoor het uitvoeren van consistent beleid lastig is gebleken.
- Gemeenten onderkennen het gezamenlijk belang van het VP, hoewel er bij enkele gemeenten enig achterdocht is of elke gemeente dit belang volledig onderschrijft. Zij ervaren dat als 'het spannend wordt' het gemeentelijk/lokaal belang prevaleert boven het schaps-/regionaal belang. Er is hoop dat met het aantreden van nieuwe bestuursleden na de gemeenteraadsverkiezingen het gezamenlijk belang wordt versterkt.
- Gemeenten onderkennen dat naast het Schap ook andere overleggen (bijvoorbeeld portefeuillehoudersoverleg) plaatsvinden, waarin dezelfde en soortgelijke onderwerpen worden besproken. Dit wordt als een onnodige dubbeling ervaren.
- Mede door een beleidsarme begroting is beperkt aandacht geweest voor (nieuwe) projecten. De aandacht heeft zich vooral gericht op beheer en lopende projecten en slechts zeer beperkt op nieuwe (landelijke) ontwikkelingen.

Beelden van gemeenten over het Recreatieschap Voorne-Putten (2/2)

- Gemeenten zijn zich ervan bewust dat er voor de aankomende periode nog uiteenlopende dossiers liggen, o.a. organisatie van het VP, vervolg van de SOK, link met Landschapstafel en financiën (mogelijke afname van bijdragen na 2022 en 2025).
- Gemeenten hebben de wens uitgesproken om gezamenlijk door te gaan. Op dit moment voeren de gemeentesecretarissen een studie uit naar mogelijkheden voor voortzetting van het Schap.
- Gemeenten hebben uiteenlopende voorkeuren voor de voortzetting: Van het onderbrengen van de werkzaamheden van SBB bij een eigen (inter)gemeentelijke dienst tot ongewijzigde voortzetting van de huidige SOK.

Beeld van gemeenten in VP over Staatsbosbeheer

- De gemeenten in het VP zijn tevreden tot zeer tevreden over de wijze waarop SBB dagelijks beheer uitvoert
- Op ambtelijk niveau is bij SBB verbetering mogelijk in de wijze waarop de gemeenten over de (dagelijkse) voortgang van lopende projecten worden geïnformeerd.
- VP ervaart toegevoegde waarde van SBB in haar dienstverlening door inbreng van specialistische, landelijke inhoudelijke kennis en kunde, bijv. rondom de essentaksterfte.
- SBB brengt een zekere autoriteit en positief imago met zich mee en communiceert op een professionele en proactieve wijze naar de omgeving.
- Gemeenten in het VP wensen meer transparantie over de scheiding van opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap bij SBB.
- Gemeenten ervaren SBB op sommige momenten als stug en inflexibel, met name daar waar het gaat om het meenemen van aanvullende gemeentelijke wensen in lopende VP-projecten.
- Gemeenten waarderen de propositie van SBB en verwachten een proactieve houding van SBB om hier nadere invulling aan te geven.

Beeld van gemeenten over Provincie Zuid-Holland

- Gemeenten hebben een actieve, positieve inzet ervaren ten tijde van de voorgenomen uittreding van PZH en gemeente Rotterdam. Na uittreding is de bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid van PZH afgenomen, hetgeen als begrijpelijk wordt ervaren.
- PZH is als initiatiefnemer ambtelijk betrokken bij de Landschapstafel. De bijdrage van PZH t.b.v. een visie op ontwikkeling van natuur en recreatie wordt als zeer proactief en waardevol ervaren.

Beeld van gemeenten over Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur

- Gemeenten binnen het VP hebben uiteenlopende meningen over de effectiviteit van DB en AB:
 - Een deel van de gemeenten is tevreden over de effectiviteit van DB en AB;
 - Een ander deel ervaart de overlegstructuur als log, tijdrovend, inefficiënt en te formalistisch.
- AB ervaart dat zij in de huidige structuur, waarin zij tweemaal per jaar bijeenkomen een weinig nuttige bijdrage kunnen leveren.
- Enkele gemeenten geven aan dat gezocht moet worden naar een eenvoudiger model.
- Binnen enkele gemeenten missen de ambtenaren de inhoudelijke terugkoppeling van besluiten uit het DB via Bestuursondersteuning.

Beeld van gemeenten over Landschapstafel

- Het doel van de Landschapstafel is het ontwikkelen van natuur en recreatie.
- Deelnemers aan de landschapstafel zijn o.a. de (individuele) gemeenten uit het VP, gemeente Rotterdam, Zuid-Hollands Landschap, SBB (landelijk), Natuurmonumenten en PZH. Daarnaast nemen enkele private ondernemingen deel (voor cofinanciering).
- Opgemerkt wordt dat een partij die een project inbrengt, automatisch lid wordt van de Landschapstafel. Dit wordt als ongewenst ervaren.
- De accountmanager vertegenwoordigt het VP in de Landschapstafel.
- Kaders, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV) van de Landschapstafel zijn helder. Besluitvorming is echter nog niet uitgewerkt.

Beeld van gemeenten in het VP over Bestuursondersteuning

- BO dient het belang van VP, maar is aangesteld door en in dienst van SBB. Er bestaan twijfels over de borging van de onafhankelijkheid en daarmee een zuivere invulling van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Deze situatie leidt tot enig wantrouwen bij gemeenten in het VP.
- Gemeenten in het VP erkennen dat verwachtingen over BO niet expliciet zijn gemaakt. Onderwerpen zoals kaders en taakomschrijving zijn (nog) niet door het VP opgesteld en vastgesteld.
- BO wordt gezien als (inhoudelijk) kundig, grondig en perfectionistisch. Het precieze, nauwgezette werken van BO wordt door gemeenten zeer gewaardeerd, maar leidt ook geregeld tot enige ergernis. Leden van het DB ervaren BO dan als (te) sturend, formalistisch/juridisch en daarmee ook 'blokkerend' en niet ten dienste staand van het bestuur van het Schap. Gemeenten zijn van mening dat de faciliterende, ondersteunende rol onvoldoende wordt vervuld en dat dit onderdeel verbeterd moet worden.

Beeld van Staatsbosbeheer over VP

- SBB is tevreden over de samenwerking met het VP op het gebied van beheer en ontvangt positieve reacties van het Schap.
- SBB ervaart dat tijdens de realisatie geregeld aanvullende gemeentelijk wensen bij SBB worden neergelegd. SBB is van mening dat besluiten hierover via het Schap dienen te verlopen, omdat deze wensen ook effect hebben op beheerkosten. Hiervoor is dekking vanuit het Schap nodig.
- Gemeenten zitten onderling niet op gelijke lijn voor wat betreft de verwachtingen van de samenwerking met SBB en hebben deze ook niet expliciet gemaakt. Dit betreft o.a. het borgen van de onafhankelijke positie van BO en het invulling geven aan nieuwe ontwikkelingen.
- SBB wil zich meer bezig houden met ontwikkeling, maar heeft begrip voor de beleidsarme begroting van het Schap.

Beeld van Staatsbosbeheer over Bestuursondersteuning

- Op niveau van beheer ervaart SBB dat BO de belangen van het Schap sterk verdedigt.
- SBB heeft de onafhankelijkheid van BO geborgd, maar heeft dit onvoldoende duidelijk voor het voetlicht van het Schap weten te brengen.
- SBB erkent dat zij haar verwachtingen over BO niet expliciet heeft gemaakt. Onderwerpen zoals kaders en taakomschrijving zijn (nog) niet uitgewerkt.

Beeld van een exploitant over VP en SBB

In het kader van deze evaluatie is met 1 exploitant gesproken.

- Exploitant heeft nauwelijks iets gemerkt van de overgang van G.Z-H naar SBB.
- SBB is goed benaderbaar via een vaste contactpersoon en exploitant wordt indien nodig goed doorverwezen naar de juiste instanties.
- De gemeente en daarmee ook het Schap is goed benaderbaar.
- SBB betreft exploitant actief bij inhoudelijke en lokale vraagstukken/ontwikkelingen.

- Exploitant ziet ruimte voor verbetering:
 - Afgesloten parkeerplaatsen zien er zeer verwaarloosd uit en moeten of verwijderd worden of beter beheerd;
 - Er is nu onvoldoende toezicht en handhaving, dit moet worden versterkt.

Onze beelden van de samenwerking

Onze beelden van de samenwerking (1/2)

- Prettige, openhartige gesprekken bij alle gemeenten in het VP, bij SBB en met exploitant.
- Wederzijdse tevredenheid over dagelijks beheer (een deel van de SOK), echter initiatieven voor nieuwe ontwikkelingen (ook een deel van de SOK) hebben onvoldoende plaatsgevonden, mede door een beleidsarme begroting.
- Bij enkele gemeenten bestaat de wens om de samenwerking anders te organiseren. Momenteel loopt een onderzoek van de gemeentesecretarissen. Gemeenten hebben het onderzoek niet willen betrekken in deze evaluatie. Voor zover ons bekend is dit onderzoek nog niet afgerond en is nog geen besluit genomen.
- We hebben gemerkt dat er tussen gemeenten in het VRP onderling enig terughoudendheid is en dat er uiteenlopende meningen zijn over de haalbaarheid van het onderzoek.
- Er heeft nog geen overleg met SBB plaatsgevonden over de eventuele voorzetting van de dienstverlening na 2018.

Onze beelden van de samenwerking (2/2)

- Voortzetting na 2018 van de SOK tussen VP en SBB hangt sterk af van enkele essentiële stappen die in de aankomende maanden gezet moeten worden. We merken op dat de tijd begint te dringen. Deze stappen zijn:
 - Verkrijgen van volledig commitment van alle gemeenten aan het gemeenschappelijke doel van het Schap.
 - Gedragen besluit over de keuze voor de wijze van voortzetten van het Schap.
 - Tijdig gesprek met SBB aangaan. SBB staat niet afwijzend tegenover voortzetting van de samenwerking met het Schap, maar wacht eerst een besluit van het Schap af.
- SBB staat niet afwijzend tegenover voortzetting van de samenwerking, maar stelt wel dat de diensten beheer, toezicht en communicatie bij SBB worden ondergebracht.
- Betrokken partijen zich er terdege van bewust zijn dat de huidige overeenkomst per 31-12-2018 afloopt.

Advies voor voortzetting van de samenwerking

Advies aan Recreatieschap Voorne-Putten

Constaterende dat de SOK 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 Schap het volgende:

- Treed op zo kort mogelijke termijn met directie van SBB in overleg over voortzetting van de SOK na 2018 en bijbehorende condities, zodat de dienstverlening wordt gecontinueerd. Begrens de looptijd van deze SOK 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 SBB.

Bijlage

Bijlage 1: Overzicht gesprekken met gemeenten, SBB en exploitant

		Datum gesprek	Gesproken met
Gemeente	Nissewaard	13-02-2018	- Dhr. M. Hamerslag - Mevr. H. Appell
	Westvoorne	13-02-2018	- Mevr. P. Blok - Mevr. L. de Ruijter
	Hellevoetsluis	14-02-2018	- Mevr. M. Roza-de Pijper - Mevr. V. Stern
	Brielle	15-02-2018	- Dhr. D.A. Verbeek - Mevr. I.Y. de Groot - Mevr. D. Dubach
Exploitant	'De Zalmforel'	15-02-2018	- Dhr. M. Mos

Partij		Datum gesprek	Gesproken met
Staatsbosbeheer	Divisiedirecteur Staatsbosbeheer	19-02-2018	Mevr. D.M.J. Kamphuis
	Manager bestuurlijke samenwerking Staatsbosbeheer Zuid-Holland	19-02-2018	Dhr. J. Kuipers
	Manager uitvoering Staatsbosbeheer Zuid-Holland	16-02-2018	Dhr. T.M.G. Gorissen
	Teamleider Beheer Voorne- Putten	15-02-2018	Mevr. E. Smit
Bestuurs- ondersteuning	Accountmanager Natuur- en Recreatieschap Voorne-Putten	19-02-2018	Mevr. N.E. Kösters