



KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane landschap

Voorstellen voor bestuurlijk-juridische vormgeving van samenwerking

Florian Theissen

Laura Huntjens

08 januari 2015

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Achtergrond en aanleiding	4
1.2. Onderzoeksopdracht	4
1.3. Leeswijzer	5
2. Het huidige stelsel	6
2.1. Het stelsel in kaart	6
2.1.1. De Metropoolregio	7
2.1.2. De recreatieschappen	8
2.1.3. Recreatie Noord-Holland NV	8
2.1.4. Overleggen en gebiedscommissies	8
2.2. Financiering van de recreatieschappen	9
3. Toetsingskader	11
3.1. Bestuurlijke component	11
3.2. Financiële component	11
3.2.1. Uitgelicht: Verevening	12
3.3. Democratische component	14
4. Modellen	15
4.1. Model 1: Executief	16
4.2. Model 2: Federatief	18
4.3. Model 3: Participatief	21
5. Vergelijking en analyse	23
5.1. Vergelijking	23
5.1.1. Stoplichtvergelijking	23
5.1.2. Bestuurlijke component	25
5.1.3. Financiële component	29
5.1.4. Democratische component	30
5.2. Conclusies	32
5.3. Advies	33

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

Eind 2012, begin 2013 heeft KokxDeVoogd op uw verzoek een rapport opgesteld getiteld 'Besturen binnen het Metropolitane Landschap'. In dit rapport zijn modellen voor de bestuurlijke organisatie uitgewerkt. Het betreft modellen die het gehele spectrum beslaan van de beheer-organisaties van het Metropolitane Landschap. In vervolg hierop is onder meer aan de slag gegaan met de voorbereiding van een scheiding van beleid en beheer bij de recreatieschappen. Deze scheiding maakt onderdeel uit van de driedeling:

- Strategisch niveau: Landschap en recreatiebeleid binnen de MRA;
- Tactisch niveau: Ontwikkeling, aansturing, financiering, besluitvorming;
- Operationeel niveau: Beheer door recreatieschappen en andere beheerorganisaties.

Naar aanleiding van voornoemde scheiding dienen bestuurlijke modellen voor de recreatieschappen te worden uitgewerkt. Het doel daarvan is een eerste stap te zetten ten aanzien van het effectiever en efficiënter besturen/de bestuurlijke herziening van de recreatieschappen.

De bestuurlijk reorganisatie van de recreatieschappen is daarbij mogelijk een tussenstap naar een bestuursvorm waarbij ook andere beheerorganisaties in het Metropolitane Landschap betrokken kunnen worden. Het betreft zodoende een groeimodel. Er wordt gezocht naar bestuursvormen die het mogelijk maken gezamenlijk belang te verwezenlijken. Daarbij worden de volgende doelen nagestreefd:

- Behoud en ontwikkeling van het Metropolitane Landschap (Hoofddoelstelling);
- Voldoende en gedifferentieerd aanbod voor bewoners en bezoekers van de MRA om te recreëren; en
- Een aanbod dat zich mee ontwikkelt met de recreatie behoefte van de toekomst.

Onze formele opdrachtgever is de provincie Noord-Holland. De opdracht is verstrekt om de discussie over de doorontwikkeling van het Metropolitane landschap binnen de Denktank Metropolitaan landschap te faciliteren.

1.2. Onderzoeksopdracht

Op basis van voornoemde aanleiding heeft u ons gevraagd een rapport op te stellen waarin een nadere uitwerking is gegeven van drie hoofdvormen voor bestuurlijke reorganisatie van de recreatieschappen in het Metropolitane landschap, mede gelet op de positie van de provincie. Deze drie hoofdmodellen zijn:

1. opschaling naar een koepelschap, waarin de recreatieschappen en de provincie afzonderlijk zijn vertegenwoordigd.
2. een coöperatieve samenwerking waarin ook private partijen betrokken kunnen worden en
3. een model waarbij de provincie sturend zal optreden en niet langer zal participeren in de recreatieschappen. Doel is in elk geval dat beleid afgestemd wordt op Metropolitane niveau en niet meer binnen de schappen.

In de uitwerking van de drie hoofdvormen dient aandacht te worden besteed aan:

- Bestuurlijke component: bestuurlijke drukte moet worden teruggedrongen, stemverhoudingen kunnen verbeterd worden en er wordt teveel op details gestuurd door de besturen;
- Financiële component: hoe kan eventueel financieel verevend worden tussen de verschillende schappen en gebieden, welke instrumenten bestaan daarvoor, en hoe kan privaat geld ingezet worden nu de publieke middelen teruglopen;
- Democratische component: hoe kan burgerparticipatie worden vergroot; hoe kan 'eigenaarschap' van de schappen worden vergroot (de schappen moeten "van ons" worden en niet "van niemand" zijn.)

Het rapport bevat daarnaast de volgende onderdelen:

- Een beschrijving van de instrumenten die financiële verevening binnen MRA mogelijk maken;
- Een beschrijving van de wijze waarop private middelen ingezet kunnen worden naast publieke middelen om sturing te geven vanaf MRA niveau;
- Een beschrijving van de mogelijkheden om de burgerparticipatie te vergroten;
- een schema waarin per model wordt aangegeven hoe het scoort op de doelstellingen, de instrumenten en de randvoorwaarden;
- een beschrijving per model van de mogelijkheden voor andere organisaties (maatschappelijke organisatie, terreinbeherende organisaties, gemeenten, provincies, inwoners, gebruikers en ondernemers) om aan te kunnen sluiten.

Het eindresultaat is een rapport dat gebruikt kan worden in de advisering van Gedeputeerde Staten over de wijze waarop onderscheid gemaakt kan worden tussen beleid en beheer en helpt een keuze te maken welke bestuursvorm voor de recreatieschappen het meest geschikt is om sturing te geven vanuit het MRA-niveau.

1.3. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het huidige stelsel. Hoofdstuk drie behandelt de criteria waaraan de drie modellen voor bestuurlijke vormgeving worden getoetst. Hoofdstuk vier vervolgt met een feitelijke beschrijving van de drie modellen. Hoofdstuk vijf bevat een analyse van de modellen aan de hand van het toetsingskader. Het huidige model wordt hier ook in betrokken. Het hoofdstuk bevat ten slotte de conclusies en adviezen.

2. Het huidige stelsel

2.1. Het stelsel in kaart

Het huidige stelsel kenmerkt zich door de aanwezigheid van netwerken en organisaties op bovenregionaal (Metropolitaan) niveau, regionaal niveau en lokaal niveau.

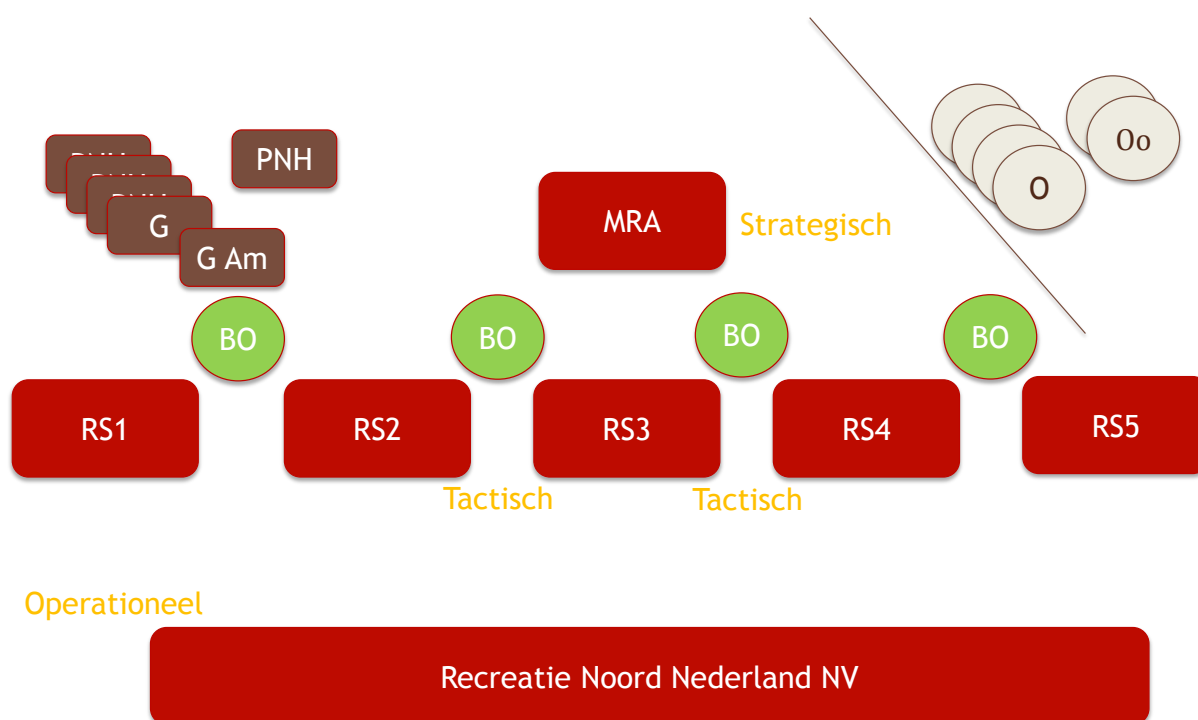
- De **Metropoolregio Amsterdam** is een netwerksamenwerking met als deelnemers 36 gemeenten¹, de provincies Noord-Holland en Flevoland, en de stadsregio Amsterdam.
- Binnen de grenzen van de provincie Noord-Holland bestaan op dit moment zeven **recreatieschappen**², waarvan **vier** in de Metropoolregio, te weten:
 - **Alkmaarder- en Uitgeestermeer**, met als deelnemers zeven gemeenten (Alkmaar, Beverwijk, Castricum, Heemskerk, Heiloo, Uitgeest en Zaanstad) en de provincie Noord Holland.
 - **Groengebied Amstelland** bestaande uit 4 gemeenten (Amsterdam, Amstelveen, Diemen en Ouder-Amstel) en de provincie Noord-Holland.
 - **Spaarnwoude**, met als deelnemers vijf gemeenten (Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen) en de provincie Noord-Holland.
 - **Twiske-Waterland** bestaande uit 11 gemeenten (Amsterdam, Beemster, Edam-Volendam, Graft-De Rijp, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang) en de provincie Noord-Holland.
 - **Recreatie Noord-Holland NV** de uitvoeringsorganisatie voor het beheer en onderhoud voor alle recreatiegebieden binnen de Provincie. Enig aandeelhouder is de provincie Noord-Holland.
- Er zijn op intergemeentelijk niveau verschillende bestuurlijke overleggen over ruimtelijke ordening. De provincie heeft daarnaast zeven gebiedscommissies ingesteld. Drie ervan zijn hier relevant voor het Metropolitane Landschap, te weten Kennemerland, Amstel, Gooi en Vecht (AGV) en Laag Holland.

¹ Aalsmeer, Almere, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Beverwijk, Blaricum, Bloemendaal, Bussum, Diemen, Edam-Volendam, Haarlem, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Hilversum, Huizen, Landsmeer, Laren, Lelystad, Muiden, Naarden, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Waterland, Weesp, Wijdmeren, Wormerland, Zaanstad, Zandvoort en Zeevang.

² Naast de genoemde zijn dit Recreatieschap Plassenschap Loosdrecht, Recreatieschap Geesterambacht en Recreatieschap West-Friesland. Aan die eerste twee is de provincie deelnemer aan de laatste niet.

- In de bestuurlijke omgeving zijn ook overige (overheids-)organisaties³ die relevant zijn voor de recreatiesector, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Nationaal Landschap Laag Holland, waterschappen, Rijkswaterstaat, ProRail en Waternet
- In de verdere omgeving zijn er ook ondernemingen die relevant zijn voor recreatie. Te denken valt vooral aan ondernemers in de toeristenindustrie, exploitanten van horeca en vakantieparken en ondernemers in de sport en vrije tijdsbesteding.

Het stelsel kan visueel als volgt worden weergegeven, waarbij Oo staat voor overige overheidsorganisaties en O voor ondernemingen.



2.1.1. De Metropoolregio

De Metropoolregio is een vrijwillige, informele vorm van samenwerking. Er is geen apart orgaan of lichaam/rechtspersoon opgericht. Doelstelling van de informele samenwerking in de Metropoolregio is het bevorderen van de internationale concurrentiepositie van de Metropoolregio.

De samenwerking ziet met name op vijf domeinen ("impulsen"): (1) bereikbaarheid, (2) economie, (3) verstedelijking, (4) landschap en (5) duurzaamheid. Er vindt binnen de Metropoolregio slechts afstemming plaats. Concrete publiekrechtelijke besluiten worden genomen door de afzonderlijke gemeenteraden (respectievelijk colleges van burgemeester en

³ Het gaat hier om organisaties die zich kenmerken door doorslaggevende overheidsinvloed, overwegende overheidsfinanciering of een maatschappelijke doelstelling.

wethouders) onderscheidenlijk provinciale staten (respectievelijk gedeputeerde staten). De democratische legitimatie van de samenwerking vindt zodoende volledig plaats binnen de afzonderlijke gemeente- en provinciebesturen. Er kan geen besluitvorming worden afgedwongen.

Binnen de Metropoolregio functioneren een Platform Regionaal-Economische Samenwerking (PRES), een Platform Bereikbaarheid Metropoolregio (PBM), een Platform Ruimtelijke Ordening (PRO) en een Bestuurlijke Kerngroep. Deze kerngroep is verantwoordelijk voor de centrale coördinatie en voor de verstedelijking, de duurzaamheid en het landschap. Voor de beraadslaging over landschap bestaat de denktank, waarin vertegenwoordigers van elf gemeenten en de provincie zitting hebben genomen.

2.1.2. De recreatieschappen

De recreatieschappen zijn allen openbare lichamen op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen. artikel 8 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Dat betekent dat zij een geëel bestuur hebben dat ten minste bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Het gaat hierbij om zogenaamde gemengde regelingen waarvan de deelnemende bestuursorganen zowel de gemeenteraden als de colleges zijn.

2.1.3. Recreatie Noord-Holland NV

Recreatie Noord-Holland is een naamloze vennootschap die is opgericht door de provincie Noord-Holland. De vennootschap heeft onder meer ten doel het ontwikkelen, aanleggen, beheren en onderhouden van recreatiegebieden in de provincie Noord-Holland (art. 2 Statuten). Gedeputeerde staten van Noord-Holland hebben een bindend voordrachtsrecht met betrekking tot de president-commissaris (art. 17 lid 2 Statuten). Recreatie Noord-Holland heeft geen eigen publiekrechtelijke bevoegdheden, nu overdracht van die bevoegdheden is uitgesloten (art. 10:15 Awb).

Recreatie Noord-Holland heeft als vaste opdrachtgevers de vijf Metropolitane recreatieschappen en voert incidenteel opdrachten uit voor de provincie Noord-Holland, Laag Holland, de gemeenten Almere, Beverwijk, Heerhugowaard en Schermer en voor Staatsbosbeheer

2.1.4. Overleggen en gebiedscommissies

De bestuurlijke overleggen tussen de verschillende colleges zijn bestuurlijke afstemmingsoverleggen zonder eigen bevoegdheden of de mogelijkheid hun leden te binden. De gebiedscommissies zijn zogenaamde overige commissies ingesteld door gedeputeerde staten op grond van artikel 82 Provinciewet, zonder publiekrechtelijke bevoegdheden. De gebiedscommissie heeft de volgende taken:

- Adviseren aan gedeputeerde staten over provinciale beleidsvoornemens;
- Jaarlijks adviseren aan gedeputeerde staten over het programma Groen;

- Het zorgen voor draagvlak in haar regio over het Programma Groen;
- Het stimuleren van integrale projecten die bijdragen aan het programma Groen in haar regio;
- Het verbinden van verschillende financieringsstromen en het betrekken van private financiers bij (nieuwe) projecten en regionale ontwikkelingen;
- Het betrekken van bewoners, private partijen en kennisinstellingen ten gunste van (nieuwe) projecten en regionale ontwikkelingen;
- Het desgevraagd beoordelen of prioriteren van bij gedeputeerde staten ingediende , prioriteert en programmeert de bij haar ingediende projecten binnen de door gedeputeerde staten vastgestelde beleidskaders.

De gebiedscommissies bestaan uit maximaal 10 leden, die door gedeputeerde staten benoemd worden voor vier jaar (art. 5 lid 1, 2 en 7 Reglement). De volgende categorieën zijn vertegenwoordigd: (1) de kleine gemeenten, (2) de grote gemeenten, (3) het waterschap, (4) de landbouwsector , (5) de agrarische natuurverenigingen, (6) de natuurbeheerders en (7) de recreatiesector (art. 5, lid 4 Reglement).

2.2. Financiering van de recreatieschappen

De recreatieschappen worden gefinancierd uit de opbrengsten van de exploitatie en de bijdragen van de deelnemers. De baten en lasten voor 2013, de percentuele verdeling tussen opbrengsten en bijdragen en de percentuele bijdragen zijn hieronder weergegeven op basis van de kerngegevens zoals vermeld op de website van recreatie Noord Holland NV en in het jaarverslag van Recreatie Noord-Holland NV.

Recreatieschap	Baten en lasten (2013)	Bijdragen deelnemers aan de baten
Alkmaarder- en Uitgeestermeer	Totale baten € 1.338.737, Totale lasten: € 1.338.737	Provincie Noord-Holland: 43,9% Gemeente Zaanstad: 19,5% Gemeente Alkmaar: 5,5% Gemeente Uitgeest: 4,1% Gemeente Castricum: 4,0% Gemeente Beverwijk: 3,7% Gemeente Heemskerk: 2,5% Gemeente Heiloo: 1,9%
Groengebied Amstelland	Totale baten Groengebied Amstelland: € 3.329.021, Totale lasten: € 3.778.807	Gemeente Amsterdam: 39,8% Provincie Noord-Holland: 22,6% Gemeente Amstelveen: 12,6% Gemeente Diemen: 3,8% Gemeente Ouder-Amstel: 2,1%
Spaarnwoude	Totale baten: € 5.814.501, waarvan Totale lasten € 6.237.821	Provincie Noord-Holland: 22,6% Gemeente Amsterdam: 7,5% Gemeente Haarlem: 6,0% Gemeente Haarlemmermeer: 5,4% Gemeente Velsen: 2,0% Gemeente Haarlemmerliede: 0,2%

Recreatieschap	Baten en lasten (2013)	Bijdragen deelnemers aan de baten
<i>Twiske-Waterland</i>	Totale baten Het Twiske: € 2.162.309 Totale lasten € 2.445.748,--	Provincie Noord-Holland: 44,4% Gemeente Amsterdam: 18,1% Gemeente Zaanstad: 9,0% Gemeente Purmerend: 3,5% Gemeente Landsmeer: 1,3% Gemeente Oostzaan: 0,6%
<i>Twiske-Waterland</i>	Totale baten Landschap Waterland: € 739.170, Totale lasten: € 705.523,--	Provincie Noord-Holland: 47,5% Gemeente Amsterdam: 21,8% Gemeente Purmerend: 10,1% Gemeente Graft - de Rijk: 3,7% Gemeente Wormerland : 2,2% Gemeente Zaanstad: 2,0% Gemeente Beemster: 2,0% Gemeente Landsmeer: 1,3% Gemeente Zeevang: 0,8% Gemeente Edam-Volendam: 0,5% Gemeente Oostzaan: 0,3% Gemeente Waterland: 0,3

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de provincie en de gemeente Amsterdam het grootste deel van de kosten dragen. De bijdrage van de provincie Noord Holland aan de financiering van de recreatieschappen bedraagt jaarlijks ca. 4,8 miljoen euro (incl. btw, die overigens compensabel is).

3. Toetsingskader

De modellen worden getoetst aan de hand van een aantal criteria. Het betreft de volgende criteria:

- **Bestuurlijke component:** hierbij gaat het om bestuurlijke drukte, stemverhoudingen, en het verschil tussen beleid en beheer bij sturing.
- **Financiële component:** verevening budgetten; aantrekken privaat geld.
- **Democratische component:** burgerparticipatie; ‘eigenaarschap’ van de schappen.

In dit hoofdstuk worden de verschillende elementen van het toetsingskader verder verfijnt.

3.1. Bestuurlijke component

De bestuurlijke component bestaat uit de volgende vragen/aspecten:

- Is er evenwicht tussen Metropolitaan, regionaal en lokaal beleid en belangen?
- Is de provincie/gemeente in de goede rol?
- Is de provincie/gemeente in staat te sturen op
 - realisatie van het Metropolitane beleid en belang?
 - realisatie van het regionale beleid en belang?
 - realisatie van het lokale beleid en belang?
- Is er voldoende draagvlak bij de 29 gemeenten, Amsterdam en provincie Noord-Holland?
- Is samenwerking met overige overheden, ondernemingen en maatschappelijke organisaties mogelijk?
- Is (collectief) opdrachtgeverschap ten aanzien van beheer door RNH NV belegd?
- Ten aanzien van het arrangement :
 - Is sprake van voldoende bestuurlijke slagkracht / flexibiliteit?
 - Past het bij de manier en cultuur (zwaar/licht) binnen het stelsel?
 - Levert het synergievoordelen op met andere onderdelen van het stelsel en zo minder bestuurlijke drukte?
 - Is het toekomstbestendig?
 - Is het arrangement doelmatig?
 - Is er voldoende scheiding tussen strategisch, tactisch en operationeel?

3.2. Financiële component

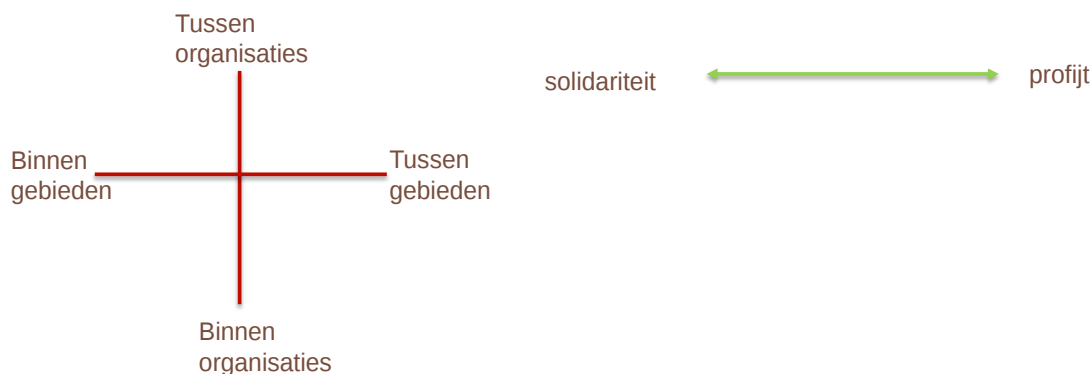
De financiële component bestaat uit de volgende onderdelen/aspecten:

- Kan er verevend en verrekend worden?
- Kan de provinciale bijdrage (en die van Amsterdam) integraal worden ingezet?
- Volgen de financieringsstromen de bestuurlijke verantwoordelijkheid?
- Is het collectief opdrachtgeverschap geborgd?

- Kan de gemeente/provincie voldoende invloed blijven uitoefenen op de besteding van - zijn deel van- de budgetten?
- Kunnen private financieringsstromen worden aangetrokken?
- Wordt aan de fiscale en aanbestedingsrechtelijke eisen voldaan?
 - Kan aanbestedingsvrij worden samengewerkt?
 - Wordt btw plicht voorkomen of kan btw worden gecompenseerd ?

3.2.1. Uitgelicht: Verevening

Budgetverevening kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De wijzen waarop zijn weergegeven in onderstaande figuur:



Budgetverevening kan binnen één en dezelfde organisatie plaatsvinden, maar ook tussen verschillende organisaties. Binnen een organisatie is budgetverevening eenvoudige vorm te geven. Verschillende organisaties hevelen budgetten over aan één organisatie. De ingebrachte gelden vormen dan het integrale budget voor die organisatie, die beslist over de inzet van het budget. Als budgetverevening tussen organisaties plaatsvindt dan moeten die organisaties daarover afspraken maken. Bijvoorbeeld: als x zoveel verlies lijdt en y zoveel winst maakt dan vergoedt y een deel van het verlies van x uit zijn winst. Voor die betaling moet dan een titel worden gevonden. Mogelijkheid is ook het samenvoegen van budgetten in een fonds zonder dat taken worden samengevoegd in een organisatie.

Daarnaast kan een keuze worden gemaakt voor de integraliteit van de budgetverevening. Deze kan het gehele budget betreffen, enkele budgetten, of onderdelen van budgetten. Er kan binnen een stelsel ook worden gedifferentieerd tussen verschillende manieren van budgetverevening.

Budgetverevening tussen gebieden en binnen een gebied is afhankelijk van het aantal organisaties. Als meerdere organisaties over één gebied gaan dan is het bovengenoemde over budgetverevening tussen organisaties van toepassing. Indien één organisatie over meerdere gebieden gaat dan is het bovengenoemde over budgetverevening binnen één organisatie van toepassing.

Voor de verevening tussen de recreatieschappen is de mate aan solidariteit (gezamenlijkheid) versus het profijtbeginsel (wie profijt heeft, heeft ook recht erop) belangrijk voor de keuze. Volledige solidariteit betekent dat alle voordelen of winst gebruikt worden om alle nadelen of verliezen te dekken onafhankelijk ervan van wie de voordelen of nadelen afkomstig zijn. Indien verschillende organisaties hun budgetten en kosten inbrengen in een gezamenlijk budget en daaruit alle kosten dekken en alle overgebleven winsten vervolgens verdelen is daarvan sprake. Volledig profijtbeginsel betekent dat diegene die na aftrek van kosten winst overhoudt ook recht heeft op die winst. Verschillende organisatie kunnen bijvoorbeeld afspreken om budgetten te verevenen waarbij ieder een gelijk aandeel overhoudt. Vervolgens zet ieder in aandeel in om kosten te dekken. De één houdt over omdat die aanvullend budget kan verwerven en/of zijn kosten kan laag houden. De ander maakt meer kosten dan het budget die hij had en lijdt verlies. Het profijtbeginsel betekent dat nu niet meer wordt verevend. In de praktijk komen ook mengvormen voor. Voordelen en nadelen zijn hieronder schematisch weergegeven:

Solidariteit	<u>Voordeel:</u> Beheersbaarheid	<u>Nadeel:</u> Minder prikkel op ondernemerschap
Mengvorm	<u>Voordeel:</u> Prikkel op ondernemerschap Gezamenlijkheid	<u>Nadeel:</u> Administratieve lasten relatief hoog
Profijtbeginsel	<u>Voordeel:</u> Duidelijke koppeling met eigen initiatieven	<u>Nadeel:</u> natuurlijke nadelen = afzien

Algemeen wordt als voordeel van solidariteit gezien dat die lijdt tot beheersbaarheid, in ieder geval indien het gezamenlijke budget voldoende blijkt om alle kosten te dekken. Niemand heeft dan te maken met tekorten en het probleem van tekorten vormt geen probleem voor de samenwerkingspartners. Als nadeel wordt gezien dat ondernemerschap in de zin van aanvullend budget verwerven en/of kosten laag houden door slimme keuzes geen prikkels krijgt. Je hebt er immers zelf niets of weinig aan.

Als voordeel van het profijt beginsel wordt gezien dat ieder beloont wordt voor de eigen initiatieven om aanvullend budget aan te trekken en/of kosten laag te houden. Nadeel is dat niet ieder dezelfde uitgangspositie heeft. Wie een natuurlijk nadeel heeft en daarom niet in staat is om aanvullend budget aan te trekken en/of kosten laag te houden moet afzien. In het kader van de recreatieschappen kan bijvoorbeeld als natuurlijk nadeel worden gezien een gebied dat zich van nature niet leent voor een festival waarmee additioneel geld kan worden aangetrokken, terwijl een ander hier een natuurlijk voordeel geniet. Deze voor- en nadelen

worden natuurlijk genoemd omdat zij niet te maken hebben met eigen keuzes maar gegeven zijn.

De mengvorm combineert de voordelen van prikkel ondernemerschap en gezamenlijkheid. Nadeel is vaak dat de administratieve lasten hoger zijn dan bij de zuivere vormen omdat een afgewogen verrekeningsystematiek moet worden toegepast en gemonitord moet worden.

3.3. Democratische component

De democratische component van het toetsingskader bestaat uit de volgende vragen/aspecten:

- Zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden goed te beleggen conform democratische legitimiteit?
- Kan een college van een gemeente zijn politieke verantwoordelijkheid waarmaken jegens de raad?
- Kan de portefeuillehouder zijn collegiale verantwoordelijk waarmaken naar zijn collega portefeuillehouder in het college?
- Hoe is het eigenaarschap, collectief en individueel belegd?

4. Modellen

Dit hoofdstuk beschrijft de drie bestuurlijke modellen voor de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen in het Metropolitane stelsel. Het zijn de volgende modellen:

1. een model waarbij de provincie sturend zal optreden (**executief**)
2. coöperatieve samenwerking (verder: coöperatie) waarin ook private partijen kunnen worden betrokken (**federatief**) en
3. opschaling naar een koepelschap (verder koepel) waarin de recreatieschappen en de provincie afzonderlijk zijn vertegenwoordigd (**participatief**).

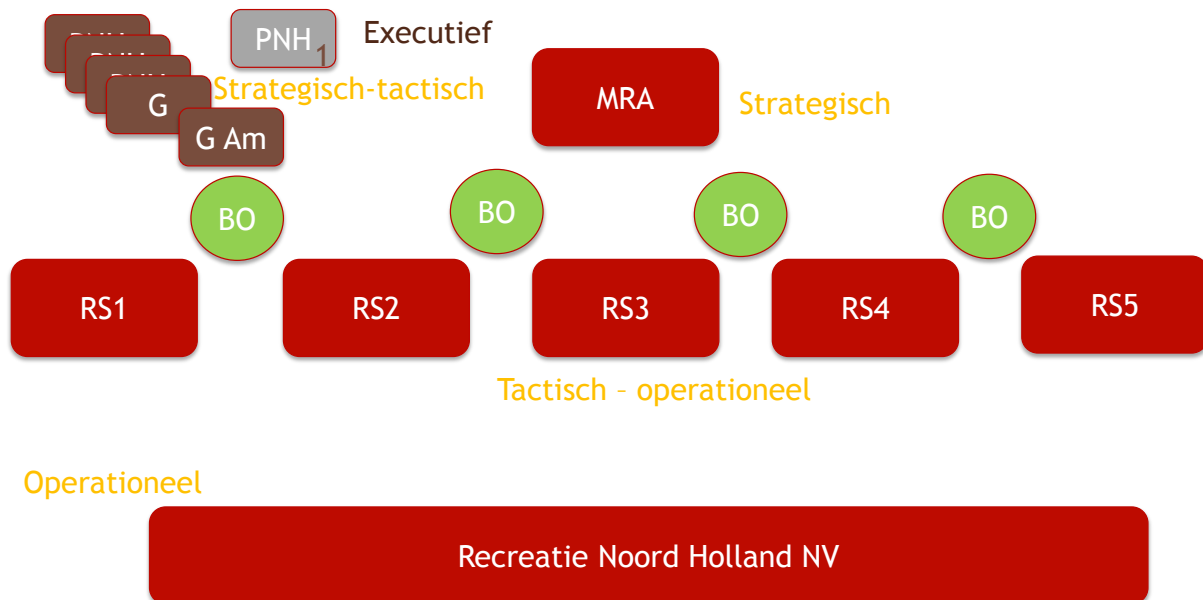
De benamingen executief, federatief, participatief zijn gekozen om de meest kenmerkende verschillen tussen de drie modellen tot uitdrukking te brengen.

Voordat wordt toegekommen aan de beschrijving van de modellen is het belangrijk weer te geven met welke uitgangspunten bij de uitwerking van de modellen rekening is gehouden. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- De (juridische) structuur van de MRA verandert niet.
- Recreatieschappen als zodanig blijven bestaan. De modellen gaan niet uit van vervanging van de recreatieschappen door één recreatieschap.
- Recreatie Noord-Holland NV als zodanig blijft bestaan.
- Het blikveld voor de modellen is vooral gericht op de provincie Noord-Holland.
- Solidariteit ten aanzien van kosten en opbrengsten recreatieschappen is partieel. Dat wil zeggen dat niet alle winsten van de winstgevende recreatieschappen worden ingebracht in één budget dat ter beschikking van allen staat, maar dat de winstgevende recreatieschappen een substantieel deel van de eigen winst kunnen houden. De winst die wel wordt ingebracht wordt zo goed als mogelijk gebruikt om de recreatie alleen te financieren voor zover nodig is om de verliezen van de andere recreatieschappen te dekken.

4.1. Model 1: Executief

Visueel weergegeven ziet het executieve model er als volgt uit:



Kern van het executieve model is dat de provincie haar rol ten opzicht van recreatieschappen en gemeenten vervult vanuit haar provinciale organisatie verricht. Om die reden ook de term executief. De provincie stuurt via haar verordenende bevoegdheden (bevoegdheden op ruimtelijk terrein), met behulp van interbestuurlijk toezicht (aanwijzing) of als subsidiegever ten aanzien van de gemeenten en behartigt de provinciale belangen en waar wenselijk de Metropolitane belangen. Dit betekent dan ook dat de provincie haar budget voor recreatie middels subsidies verstrekt aan de recreatieschappen en hieraan voorwaarden kan verbinden.

In juridische zin vraagt dit model om beperkte wijzigingen. Immers de huidige opzet van recreatieschappen blijft bestaan. Enige wijziging die plaatsvindt is dat de provincie uittreedt. De gemeenten blijven, zoals nu, ook deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling die onder de recreatieschappen ligt. De MRA blijft eveneens gelijk in opzet. Wat de structuur van Recreatie Noord-Holland NV betreft zijn er twee opties. Of deze blijft ongewijzigd, of de recreatieschappen treden als aandeelhouder toe. Er is in dit model geen formele relatie tussen MRA en recreatieschappen.

Bestuurlijke component

- Er is in dit model geen sprake van collectief eigenaarschap van provincie en gemeenten. Gemeenten zijn eigenaar van de recreatieschappen. De provincie stuurt daarop vanuit de eigen bevoegdheden, niet langer als mede-eigenaar. Vanzelfsprekend is de provincie zelf 'eigenaar' van de provinciale kaders. In de huidige structuur, kunnen daar doordat provincie ook deelnemer is in de recreatieschappen, en zodoende meerdere rollen vervult,

misverstanden over ontstaan. Er vindt zodoende zuivere rolscheiding plaats in dit model, maar er is beperkte gezamenlijkheid.

- Ten aanzien van Recreatie Noord-Holland is het opdrachtgeverschap niet gebundeld. Dit is een aangelegenheid van elk van de recreatieschappen. In overweging kan wel worden genomen om de recreatieschappen ook toe te laten treden als aandeelhouder van Recreatie Noord-Holland NV. In de huidige constructie, waarbij 100% van de aandelen in handen is van de provincie, kan slechts de provincie een beroep doen op de uitzondering op aanbestedingsplicht, geheten inbesteding⁴. De provincie is zodoende de enige die, zonder te hoeven aanbesteden, direct opdrachten aan Recreatie Noord-Holland kan verstrekken. De recreatieschappen kunnen als zij ook aandeelhouder worden, een beroep doen op inbesteding. Dit is van belang omdat de recreatieschappen opdrachten verstrekken aan Recreatie Noord-Holland NV.
- Overige ondernemingen en overheden kunnen in dit model plaatsnemen in een adviescommissie van Recreatie Noord Holland. Het ligt niet voor de hand om hen institutionele invloed te geven in een uitvoeringsorganisatie van de recreatieschappen. Daarnaast is inbesteding niet meer te realiseren als private organisaties mede-eigenaar zijn.

Financiële component

- De provincie verleent in het executieve model subsidies aan de recreatieschappen voor concrete projecten. Dat wil zeggen dat de recreatieschappen subsidieaanvragen doen voor concrete projecten (beheer, onderhoud, vernieuwing, evenementen etc.) en de provincie hierop besluit. Zij kan aan de verstrekking van subsidies voorwaarden stellen, bijvoorbeeld dat op MRA niveau vastgesteld beleid wordt toegepast of dat samen wordt gewerkt met een ander recreatieschap dat een vergelijkbaar project uitvoert.
- Op grond van het vorige punt kan het budget van de provincie integraal worden ingezet. De recreatieschappen blijven echter eigenaar van de eigen budgetten. Om tussen organisaties te verevenen is nodig dat hierover afspraken worden gemaakt en er ook een titel is voor verrekening van verliezen van de een met de winsten van de ander. Verevening is zowel bij directe projectfinanciering als via een fonds te realiseren, maar via een fonds is dit eenvoudiger te realiseren, omdat de budgetten dan al zijn samengevoegd. Indien men verevening in dit model wil realiseren ligt voor de hand een fonds te creëren, waarin de recreatieschappen geld inbrengen. Ook de provincie kan haar budget of een deel daarvan inbrengen in het fonds. Echter, door een gezamenlijk fonds zet men al een stap richting het participatieve model (zie hieronder).
- Bij de verevening is het van belang keuzes te maken over de mate waarin het solidariteitsbeginsel of het profijtbeginsel wordt toegepast. Met andere woorden: worden alle winsten bij elkaar gezet om alle verliezen te dekken of is de mate waarin winst wordt ingebracht en de verliezen worden gedekt vooraf bepaald zodat de winstgevende recreatieschappen een belangrijk deel van de eigen winst weer zelf kunnen aanwenden.

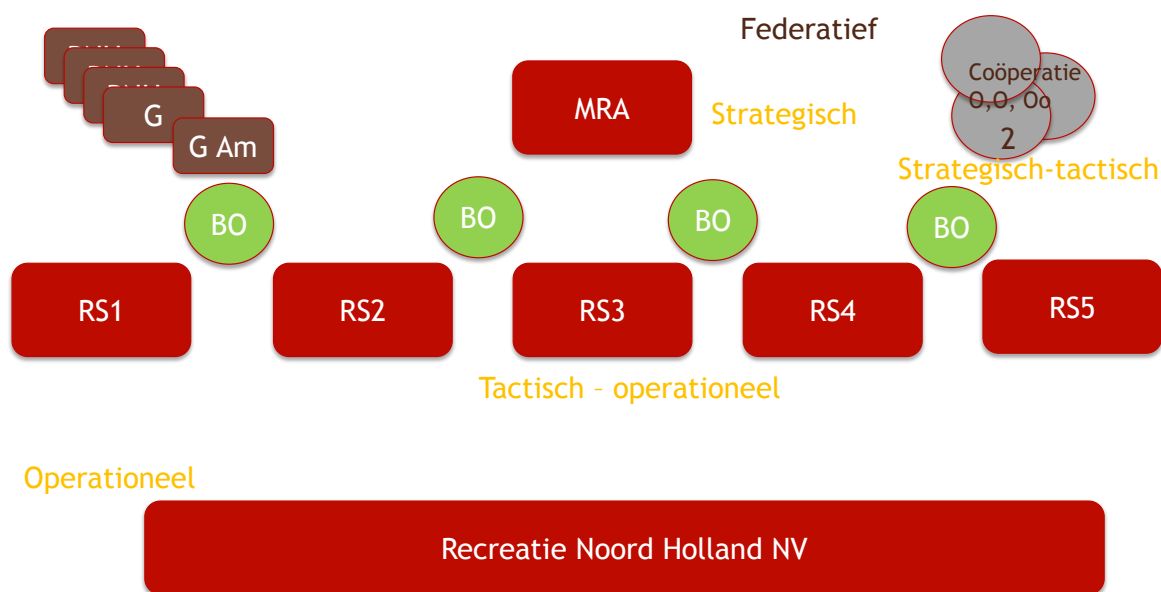
⁴ Zie o.m. HvJ EG 18 november 1999, nr. C-107/98, *Ondernemingsrecht* 2000/38, m.nt. M.R. Mok (*Teckal*) en HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, *Gst.* 2013/41, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/3, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (*Econord*).

Democratische component

- Er vindt in dit model een rolscheiding plaats (waar deze in het huidige stelsel, deels samenlopen). Provincie neemt niet langer deel in recreatieschappen en richt zich vanuit de eigen taken en bevoegdheden tot de samenwerkingsverbanden van gemeenten. Toezicht en uitvoering zijn in dit model meer gescheiden. Tegelijkertijd is de provincie nog wel enig aandeelhouder van Recreatie Noord-Holland NV.
- De provincie legt verantwoording af via de directe politieke lijn, er zijn geen bevoegdheden overgedragen of opgedragen.
- Voor de gemeenten verandert niets ten opzichte van het huidige stelsel. De recreatieschappen zijn verlengd lokaal bestuur conform de Wgr.

4.2. Model 2: Federatief

Visueel weergegeven ziet het federatieve model er als volgt uit:



De essentie van het federatieve model is dat er een coöperatie wordt opgericht waarin de provincie en de recreatieschappen samenwerken met andere overheden en ondernemingen, op verfijning van de strategie als vastgesteld door de MRA en vertaling van de strategische uitgangspunten naar het tactische niveau. De provincie kan er ook voor kiezen haar rol ten aanzien van de coöperatie uit te oefenen vanuit haar executieve bevoegdheden, zoals in model 1 en niet direct in de coöperatie te participeren. In juridische zin vraagt dit om de oprichting van een coöperatieve samenwerkingsvorm. Te denken valt aan een BV/NV of (coöperatieve) vereniging. Onder voorwaarden behoort ook samenwerking met behulp van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan) tot de mogelijkheden.

Voor het overige verandert er in juridische zin weinig. Immers de huidige opzet van recreatieschappen blijft bestaan. Enige wijziging die plaatsvindt is dat de provincie uittreedt en haar rol vervult via de coöperatie. De gemeenten blijven, zoals nu, ook deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling die onder de recreatieschappen ligt. De MRA blijft eveneens gelijk in opzet, ook in de structuur van Recreatie Noord-Holland NV vinden geen wijzigingen plaats. Er is geen formele relatie tussen MRA en recreatieschappen.

In het federatieve model is er daarmee een gezamenlijke organisatie van gemeenten en provincie, samen met de overige overheden en ondernemingen. Aan het stelsel is daarmee een nieuwe structuur toegevoegd. Voor die nieuwe structuur moet een duidelijk taken- en bevoegdhedenpakket worden ontworpen, om de beoogde eenheid te bereiken.

Bestuurlijke component

- Er komt in het federatieve model één gezamenlijke organisatie van provincie, recreatieschappen en overige overheden en ondernemingen op meer strategisch niveau. Gemeenten zijn getrappt eigenaar via de recreatieschappen. De vertaling naar en operationeel vindt plaats via de recreatieschappen en Recreatie Noord-Holland. De recreatieschappen dienen zich vast te leggen aan het uitvoeren van de besluiten die in de coöperatie zijn genomen. De coöperatie kan zich ook verplichten Metropolitane beleid uit te voeren. Het is echter vervolgens aan de recreatieschappen om dit vervolgens ook daadwerkelijk te doen. Als zij dit niet doen zijn er geen middelen om hen hiertoe te doen overgaan. In dit model kan er ook voor worden gekozen de uitvoering vanuit coöperatie direct bij Recreatie Noord-Holland te beleggen.
- De provincie is in het federatieve model niet langer mede-eigenaar van de recreatieschappen, dat zijn alleen de gemeenten. Vanzelfsprekend is de provincie zelf 'eigenaar' van de provinciale kaders. In de huidige structuur, kunnen daar doordat provincie ook deelnemer is in de recreatieschappen, en zodoende meerdere rollen vervult, misverstanden over ontstaan. De recreatieschappen zijn samen met de provincie, de overige overheden en de ondernemingen eigenaar van de coöperatie.
- In dit model ligt het voor de hand het opdrachtgeverschap aan Recreatie Noord-Holland te laten plaatsvinden vanuit de coöperatie. Dan is er collectief opdrachtgeverschap. Gebeurt dit verder vanuit de recreatieschappen dan geldt hetzelfde als bij het executief model. Het opdrachtgeverschap is dan niet gebundeld.
- De recreatieschappen zijn geen aandeelhouder van Recreatie Noord-Holland en kunnen om die reden geen beroep doen op inbesteding. Zie ook de toelichting bij het executieve model. In overweging kan wel worden genomen om de recreatieschappen ook toe te laten treden als aandeelhouder van Recreatie Noord-Holland NV. In de huidige constructie, waarbij 100% van de aandelen in handen is van de provincie, kan slechts de provincie een beroep doen op de uitzondering op aanbestedingsplicht, geheten inbesteding. De provincie is zodoende de enige die zonder te hoeven aanbesteden, direct opdrachten aan, Recreatie Noord-Holland kan verstrekken. De recreatieschappen kunnen als zij ook aandeelhouder worden, een beroep doen op inbesteding. Tegelijkertijd veroorzaakt dit in dit model, waarin ook een coöperatie wordt opgericht voor de nodige extra bestuurlijke drukte, en lijkt dat niet wenselijk en niet aan te raden. In het geval de opdrachtverstrekking gebundeld verloopt via de coöperatie kan ook geen uitzondering op het aanbestedingsrecht worden geconstrueerd, omdat private partijen institutionele invloed hebben. Om die reden is

het gebrek aan het (kunnen) construeren van een uitzondering op het aanbestedingsrecht in dit model een risico.

- De overige overheden en ondernemingen nemen een prominente plaats in dit model. Zij zijn mede-eigenaar van de coöperatie. Zij kunnen in die organisatie dezelfde rol vervullen als de gemeenten en recreatieschappen. De vraag is hoe ver de invloed van de private organisaties en andere overheden dient te gaan.

Financiële component

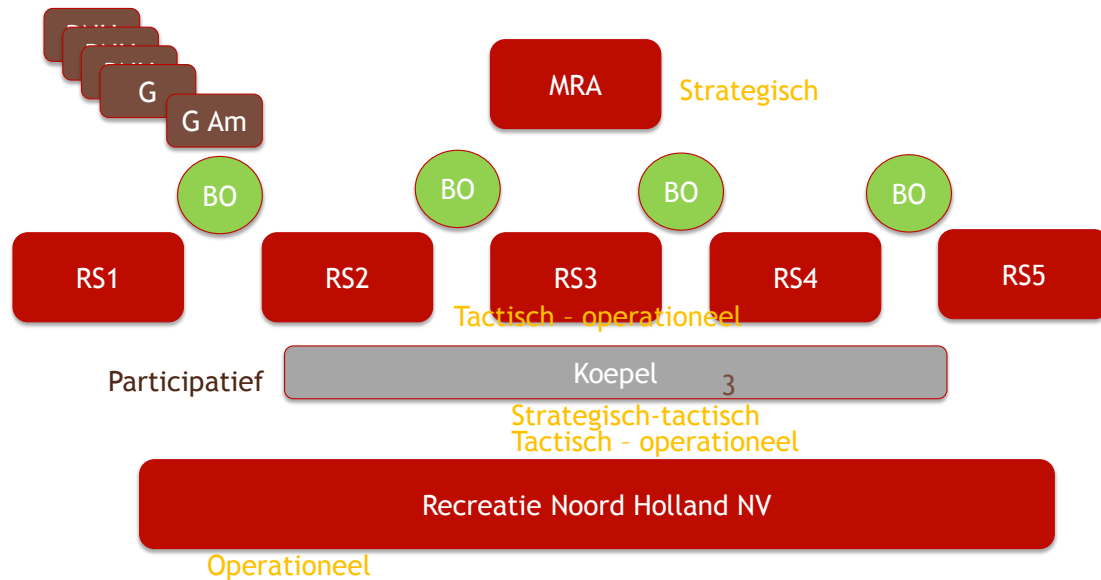
- Alle deelnemers brengen de budgetten voor recreatie in, in de coöperatie. De provincie brengt alleen middelen in indien zij direct participeert, anders kan zij direct financieren via subsidies.
- De financiële verevening kan plaatsvinden via een gezamenlijk budget, waarbij de inbreng van de recreatieschappen moet worden bepaald. De vraag is daarbij of de budgetten volledig of partieel worden geïntegreerd.

Democratische component

- Gemeenten nemen deel in recreatieschappen via verlengd lokaal bestuur. Democratische verantwoording wordt aan raden afgelegd via bevoegdheden uit Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Recreatieschappen en provincie nemen deel in de coöperatie met overige overheden en ondernemingen. Voor gemeenten betekent dit getrapte vertegenwoordiging en zodoende volksvertegenwoordiging op grotere afstand. Voor de provincie geldt hetzelfde. Er worden bij de coöperatie in beginsel echter geen bevoegdheden ten aanzien van ruimtelijke ordening via mandaat of delegatie belegd. Ruimtelijke orderingsbevoegdheden worden dus door de bestuursorganen binnen provincie en gemeente zelf uitgeoefend. Wel vind in de koepel hierover overleg plaats. De portefeuillehouder oefent zijn bevoegdheden zelf uit en legt direct verantwoording af aan raad of gedeputeerde staten. Dit past ook bij het feit dat ook private partijen kunnen participeren in de coöperatie.

4.3. Model 3: Participatief

Visueel weergegeven zie het participatieve model er als volgt uit:



Het belangrijkste kenmerk van het participatieve model is dat er een nieuwe organisatie komt die wordt geplaatst tussen recreatieschappen en Recreatie Noord-Holland NV. Een gezamenlijke organisatie op tactisch niveau zodoende.

In juridische zin betekent dit de oprichting van een organisatie waarin provincie en recreatieschappen participeren. Overige overheden kunnen deelnemen in bijvoorbeeld advies- of bestuurscommissies. Voor deze nieuwe organisatie kan worden gedacht aan samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan), maar bijvoorbeeld ook coöperatieve vereniging of BV/NV behoren tot de mogelijkheden, waarbij stemrechten recht doen aan de hoogte van inbreng van de deelnemers. De taken en bevoegdheden van deze nieuwe organisatie moeten goed worden uitgewerkt. De koepel kan zich verplichten tot uitvoering van Metropolitane beleid. De koepel is vervolgens ook de enige die direct opdrachten verstrekt aan Recreatie Noord Holland. Zo wordt de eenheid bewaakt.

Voor het overige verandert er in juridische zin weinig. Immers de huidige opzet van recreatieschappen blijft bestaan. Enige wijziging die plaatsvindt is dat de provincie uittreedt en haar rol vervult via de koepel. De gemeenten blijven, zoals nu, ook deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling die onder de recreatieschappen ligt. De provincie is in het participatieve model niet langer mede-eigenaar meer van de recreatieschappen, die zijn alleen de gemeenten. De MRA blijft eveneens gelijk. Er is geen formele relatie tussen MRA en recreatieschappen.

Bestuurlijke component

- De gemeenten zijn indirect eigenaar van de koepel. Namelijk via de recreatieschappen. De provincie is in dit model direct eigenaar.
- Voor de zeggenschap kan gekozen worden voor een model waarbij stemverhoudingen recht doen aan de inbreng van de partij.
- Aanbestedingsrechtelijk geldt naar analogie hetzelfde als bij de vorige modellen. Het aanbestedingsrechtelijk risico kan worden weggenomen indien de koepel aandeelhouder wordt van Recreatie Noord Holland of de koepel binnen Recreatie Noord-Holland wordt vormgegeven.

Financiële component

- De provincie brengt haar gelden in de koepel. De recreatieschappen brengen een deel van de opbrengsten en kosten in koepel in. Verevening kan via een budget plaatsvinden. Daarbij dient de keuze te worden gemaakt of alle gelden worden geïntegreerd of dat er alleen collectief opdrachtgeverschap plaatsvindt.

Democratische component

- Gemeenten nemen deel in recreatieschappen via verlengd lokaal bestuur. Democratische verantwoording wordt aan raden afgelegd via bevoegdheden uit Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Recreatieschappen en provincie nemen deel in een koepel met overige overheden en ondernemingen. Voor gemeenten betekent dit getrapte vertegenwoordiging en zodoende volksvertegenwoordiging op grotere afstand. Voor de provincie geldt hetzelfde. Er worden bij de koepel in beginsel echter geen bevoegdheden ten aanzien van ruimtelijke ordening via mandaat of delegatie belegd. Ruimtelijke orderingsbevoegdheden worden dus door de bestuursorganen binnen provincie en gemeente zelf uitgeoefend. Wel vind in de koepel overleg hierover plaats.

5. Vergelijking en analyse

In dit hoofdstuk worden het huidige stelsel en de modellen met elkaar vergeleken op de punten uit het toetsingskader.

5.1. Vergelijking

5.1.1. Stoplichtvergelijking

In onderstaande tabel worden de drie modellen ‘gescoord’ op de onderdelen van het toetsingskader, met behulp van stoplicht-kleuren. Als een stoplicht niet is ingekleurd betekent dit dat dit niet kan worden beoordeeld. Onder de tabel volgt een uitgebreide toelichting per onderdeel van het toetsingskader

Toetsingskader	Model 1: Executief	Model 2: Federatief	Model 3: Participatief
Bestuurlijke component			
Is er evenwicht tussen Metropolitane, regionaal en lokaal beleid en belangen?			
Vervult de provincie/gemeente de goede rol?			
Is provincie/gemeente in staat te sturen op - realisatie van het Metropolitane beleid en belang? - realisatie van het regionale beleid en belang? - realisatie van het lokale beleid en belang?			
Is er voldoende draagvlak bij de 29 gemeenten, Amsterdam en provincie Noord-Holland?			
Is samenwerking met overige overheden, ondernemingen en maatschappelijke organisaties mogelijk?			
Is (collectief) opdrachtgeverschap ten aanzien van beheer door RNH NV belegd?			

Toetsingskader	Model 1: Executief	Model 2: Federatief	Model 3: Participatief
Ten aanzien van het arrangement : Is sprake van voldoende bestuurlijke slagkracht / flexibiliteit?			
Ten aanzien van het arrangement : Past het bij de manier en cultuur (zwaar/licht) binnen het stelsel?			
Ten aanzien van het arrangement : Levert het synergievoordelen op met andere onderdelen van het stelsel en zo minder bestuurlijke drukte?			
Ten aanzien van het arrangement : Is het toekomstbestendig?			
Ten aanzien van het arrangement : Is het arrangement doelmatig?			
Ten aanzien van het arrangement : Is er voldoende scheiding tussen strategisch, tactisch en operationeel?			
Financiële component			
Kan er verevend en verrekend worden?			
Kan de provinciale bijdrage (en die van Amsterdam) integraal worden ingezet?			
Volgen de financieringsstromen de bestuurlijke verantwoordelijkheid?			
Is het collectief opdrachtgeverschap geborgd?			
Kan de gemeente/provincie voldoende invloed blijven uitoefenen op de besteding van -zijn deel van- de budgetten?			

Toetsingskader	Model 1: Executief	Model 2: Federatief	Model 3: Participatief
Kunnen private financieringsstromen worden aangetrokken?			
Kan aanbestedingsvrij worden samengewerkt?			
Wordt btw plicht voorkomen of kan btw worden gecompenseerd ?			
Democratische component			
Zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden goed te beleggen conform democratische legitimiteit?			
Kan een college van een gemeente zijn politieke verantwoordelijkheid waarmaken jegens de raad?			
Kan de portefeuillehouder zijn collegiale verantwoordelijk waarmaken naar zijn collega portefeuillehouder in het college?			
Hoe is het eigenaarschap, collectief en individueel belegd?			

5.1.2. Bestuurlijke component

Toetsingskader:

- **Is er evenwicht tussen Metropolitaan, regionaal en lokaal beleid en belangen?**
- **Vervult de provincie/gemeente de goede rol?**
- **Is provincie/gemeente in staat te sturen op**
 - **realisatie van het Metropolitane beleid en belang?**
 - **realisatie van het regionale beleid en belang?**
 - **realisatie van het lokale beleid en belang?**

Huidig stelsel

In huidige stelsel zijn **beleid en belangen niet in evenwicht**. Op Metropolitaan niveau wordt er afgestemd. Het vastgestelde beleid vormt echter geen dwingend kader voor het regionale niveau, waarin de recreatieschappen opereren, naast de gebiedscommissies en bestuurlijke overleggen. In de besturen van de recreatieschappen kunnen bindende besluiten worden genomen. Maar er is geen gebondenheid aan de uitgangspunten die door Metropoolregio zijn vastgesteld.

De provinciale rol is versplinterd. De provincie (lees GS) moet in de besturen van de afzonderlijke recreatieschappen het provinciale belang en beleid realiseren, maar heeft in elk bestuur met andere gemeentelijke belangen te maken. De rol van de gemeente Amsterdam lijkt hierop, aangezien zij in drie van de zeven recreatieschappen deelneemt.

De rol van de overige gemeenten is ingeperkt. De gemeenten (lees colleges) kunnen in de besturen van de recreatieschappen waarin zij lid zijn hun lokale belangen en beleid proberen te realiseren. Echter, om tot bovenregionaal beleid te komen is ook afstemming met andere gemeenten nodig, die geen deelnemer zijn in hetzelfde recreatieschap. Dit kan alleen via bestuurlijke overleggen die formeel niet kunnen binden.

De drie modellen

Alle alternatieve modellen brengen een ander evenwicht in beleid en belangen ten opzichte van het huidige stelsel. In alle drie de modellen treedt de provincie uit de recreatieschappen.

Executief model

In het executieve model borgt de provincie vanuit haar eigen rol, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiën het provinciale beleid en belang. Indien de provincie zich verantwoordelijk voelt om het op MRA vastgestelde beleid te realiseren, kan zij hierop effectief sturen. Zij heeft dan geen last meer van versplintering. Voor de gemeenten verandert in dat opzicht weinig ten opzichte van het huidige stelsel. Zij zijn aangewezen op de doorzettingsmacht van de provincie om te komen tot gezamenlijk beleid tussen de recreatieschappen. Zij hebben echter geen zeggenschap over hoe de provincie omgaat met die doorzettingsmacht.

Federatief model

In het federatieve model participeren naast de provincie en de recreatieschappen ook overige overheden en ondernemingen in een coöperatie. Op grond van de statuten zijn de leden gebonden aan de besluiten van de ALV van de coöperatie en het bestuur. De coöperatie heeft dus doorzettingsmacht. Indien de coöperatie zich verantwoordelijk voelt om het op MRA vastgestelde beleid te realiseren, kan zij hierop effectief sturen. Provincie en recreatieschappen kunnen hun beleid en belangen inbrengen in de besluitvorming binnen de coöperatie. De afzonderlijke gemeenten zullen hun beleid en belangen in de recreatieschappen moeten inbrengen. Zij delen hun zeggenschap echter met de overige overheden en de ondernemingen. Deze participeren niet in de MRA en zullen zich dus niet in alle gevallen vereenzelvigen met het belang het daar geformuleerde beleid te realiseren.

Participatief model

In het participatieve model participeren de recreatieschappen en de provincie. Overige overheden en ondernemingen hebben een rol via adviesorganen en werken samen met de koepel met de afzonderlijke leden ervan (lees recreatieschappen of provincie) en/of gemeenten in concrete projecten. Op grond van het statuut van de koepel zijn de leden gebonden aan de besluiten ervan. De koepel heeft dus doorzettingsmacht. Indien de koepel zich verantwoordelijk voelt om het op MRA vastgestelde beleid te realiseren, kan zij effectief

hierop sturen. Provincie en recreatieschappen kunnen hun beleid en belangen inbrengen in de besluitvorming binnen de koepel.

Toetsingskader: Is samenwerking met overige overheden, ondernemingen en maatschappelijke organisaties mogelijk?

In alle drie de modellen is **samenwerking met overige overheidsorganisaties en ondernemingen** mogelijk. Slechts in het federatieve model wordt ook zeggenschap over de realisatie van de strategische beleidsdoelstellingen en vaststelling van beleid op tactisch niveau met hen gedeeld.

Toetsingskader: Is er voldoende draagvlak bij de 29 gemeenten, Amsterdam en provincie Noord-Holland?

Het **draagvlak** voor het huidige model is aan het afnemen. De enkele feit dat de huidige en vorige opdracht aan KokxDeVoogd zijn verstrekt, getuigt ervan dat het stelsel complex, versplinterd en ineffectief wordt ervaren. Wij hebben door het verloop van het project onvoldoende kunnen toetsen voor welke optie het meeste draagvlak is en bij wie. We beperken ons om die reden tot een aantal observaties ten aanzien van de drie modellen.

Om het executieve model te realiseren is in beginsel alleen draagvlak nodig bij de bestuursorganen van de provincie. Dit is hoe dan ook nodig voor de andere modellen, aangezien voorwaarde is dat de provincie uittreedt uit de recreatieschappen. Voor het participatieve en het federatieve model is naast draagvlak bij de bestuursorganen van de provincie in ieder geval draagvlak bij de bestuursorganen van de recreatieschappen nodig, alsmede bij de bestuursorganen van de gemeenten om deelname van de recreatieschappen in de koepel of de coöperatie te realiseren. Daarnaast is bij het federatieve model draagvlak nodig bij de overige overheidsorganisaties en de ondernemingen. Wat draagvlak betreft om tot het model te komen is het executieve model dus het meest eenvoudig en het federatieve model het meest complex. Dit zegt echter nog niets over de werking.

Toetsingskader: Is (collectief) opdrachtgeverschap ten aanzien van beheer door RNH NV belegd?

In de federatieve en participatieve modellen is er **collectief opdrachtgeverschap** ten aanzien van Recreatie Noord-Holland NV, althans die optie bestaat indien alle opdrachten vanuit de coöperatie of de koepel worden verstrekt. In het executieve model ligt het voor de hand om de recreatieschappen aandeelhouder te laten worden om een effectief beroep op de aanbestedingsrechtelijke uitzondering voor inbesteden te kunnen realiseren. Hierdoor kan een vorm van collectief opdrachtgeverschap worden gerealiseerd door de afzonderlijke opdrachtgevers bijeen te brengen in de AVA van Recreatie Noord-Holland NV. In het huidige stelsel is er geen collectief opdrachtgeverschap.

Toetsingskader: Ten aanzien van het arrangement : Past het bij de manier en cultuur (zwaar/licht) binnen het stelsel?

Dit hebben wij niet kunnen beoordelen.

Toetsingskader: Ten aanzien van het arrangement : Is sprake van voldoende bestuurlijke slagkracht / flexibiliteit?

De **flexibiliteit** van de modellen is moeilijk te duiden en hangt grotendeels af van de verdere invulling en de bestuurlijke structuur die ontstaat. Hoe dan ook komt er in het federatieve model en het participatieve model vanuit de gemeenten bekeken een laag bij. Dit is echter niet het geval indien het participatieve model zo wordt doorgevoerd dat de afzonderlijke recreatieschappen verdwijnen.

Toetsingskader: Ten aanzien van het arrangement: levert het synergievoordelen op met andere onderdelen van het stelsel en zo minder bestuurlijke drukte?

Vanuit het perspectief van de provincie wordt in alle alternatieve modellen de bestuurlijke drukte verminderd. Immers de provincie hoeft dan niet meer in vijf besturen zitting te nemen. De bestuurlijke drukte is het minst in het executieve model, omdat de provincie dan in geen enkele verbonden partij participeert. Voor (enkele van) de gemeenten neemt de bestuurlijke drukte in het federatieve en participatieve model toe. Immers vertegenwoordigers van de recreatieschappen moeten participeren in de coöperatie respectievelijk de koepel. In het executieve model blijft de bestuurlijke drukte gelijk ten opzichte van de huidige situatie. In het participatieve model kan de bestuurlijke drukte gelijk blijven voor de gemeenten indien de koepel in plaats komt van de recreatieschappen. Indien de gemeente Amsterdam direct in de coöperatie of de koepel participeert en net als de provincie uittreedt uit de afzonderlijke recreatieschappen, dan verminderd ook voor haar de bestuurlijke drukte.

Toetsingskader: Ten aanzien van het arrangement :

- ***Is het toekomstbestendig?***
- ***Is het arrangement doelmatig?***

Van de drie modellen is het federatieve model het minst toekomstbestendig en doelmatig, indien het doel is doorzettingsmacht voor het Metropolitane strategische beleid op recreatie door te zetten. Het federatieve model kenmerkt zich immers door samenwerking met overige overheden en ondernemingen. Hierdoor kunnen juridisch-financiële risico's op het terrein van markt en overheid, aanbestedingsrecht en staatssteun ontstaan die de toekomstbestendigheid aantasten. De additionele belangen die worden ingebracht kunnen ertoe leiden dat het model minder doelmatig dan een ander model fungeert en zelfs minder doelmatig dan het huidige model. Als doelmatigheidsnadeel van het executieve model kan worden ingebracht dat de provincie weliswaar vanuit haar eigen rol kan sturen, maar ook afhankelijk blijft van de omzetting van de voorwaarden door de afzonderlijke recreatieschappen. Als

doelmatigheidsnadeel van het participatieve model kan worden ingebracht dat het model zich net als het federatieve model kenmerkt door de indirecte relatie tussen gemeenten en de organisatie voor het tactische beleid. Dit kan worden opgeheven door de recreatieschappen op te heffen en de gemeenten direct te laten participeren in de koepel.

Toetsingskader: Ten aanzien van het arrangement :Is er voldoende scheiding tussen strategisch, tactisch en operationeel?

Alle modellen kenmerken zich door een **scheiding tussen strategisch, tactisch en operationeel**. De strategische agenda wordt in alle modellen bepaald door de MRA. De operationele uitvoering vindt in alle modellen plaats door Recreatie Noord-Holland NV. Hierin verschillen de modellen ook niet van de huidige situatie. De verandering zit hem in het tactische niveau, waar doorzettingsmacht wordt gecreëerd. In het executieve model zorgt de provincie voor doorzetting op tactisch niveau, in het federatieve model is dit de coöperatie en in het participatieve model is dat de koepel. Overigens is er ook scheiding tussen tactisch en operationeel als Recreatie Noord-Holland zelf de koepel wordt. Het bestuur en de organisatie zelf zijn dan verantwoordelijk voor het operationele niveau en de AVA gaat over het tactische beleid.

5.1.3. Financiële component

Toetsingskader:

- ***Kan er verevend en verrekend worden?***
- ***kan de provinciale bijdrage (en die van Amsterdam) integraal worden ingezet?***

De provinciale bijdrage kan in alle drie de modellen **integraal** worden ingezet. Daarin verschillen zij juist van de huidige situatie. In het executieve model let de provincie zelf op de integraliteit als zij financiering verstrekt aan de recreatieschappen. In het federatieve model en het participatieve model brengt de provincie net als de overige deelnemers in respectievelijk de coöperatie en de koepel haar budget in. Slechts het federatieve en het participatieve model bieden dus de mogelijkheid tot een integraal Metropolitane recreatiebudget bij een organisatie. Daarmee kan ook **verevend** worden, immers één budget waarin verschillende financieringsstromen worden ingebracht kan integraal worden ingezet. De mate waarin de recreatieschappen hun budgetten inbrengen en dus verevening plaatsvindt, is een kwestie van uitwerking. Ook in het executieve model kan verevend worden, maar alleen indien de recreatieschappen geld inbrengen in een gemeenschappelijk fonds waarin ook de provincie geld inbrengt. Deze sub-variant op het executieve model verschilt dan echter weinig van het participatieve model.

De **gemeente Amsterdam** kan haar **budgetten** in het federatieve model en het participatieve model ook direct inbrengen in de coöperatie, respectievelijk de koepel. Immers anders wordt vanuit vier organisaties een deel van het recreatiebudget van Amsterdam ingebracht. Indien in het executieve model een fonds wordt gecreëerd kan de gemeente Amsterdam haar budget ook daar inbrengen. Tenslotte zou de gemeente Amsterdam in het executieve model ook kunnen

uittreden uit de recreatieschappen en deze subsidiëren. De gemeente Amsterdam heeft echter niet dezelfde overige bevoegdheden die de provincie wel heeft.

Toetsingskader:

- ***Kan de gemeente/provincie voldoende invloed blijven uitoefenen op de besteding van -zijn deel van- de budgetten?***
- ***volgen de financieringsstromen de bestuurlijke verantwoordelijkheid?***

In alle modellen volgen de financieringsstromen de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Deze is echter vanuit het gemeentelijk perspectief gezien in het federatieve model en het participatieve model indirect in plaats van direct. Dit zorgt er ook voor dat de inzet van de eigen budgetten slechts indirect kan worden beïnvloed. In die modellen kan echter wel ook vanuit financieel oogpunt collectief opdrachtgeverschap worden gerealiseerd door alle opdrachten via de coöperatie respectievelijk de koepel te laten lopen. Voor de provincie is de integrale inzet van budgetten in alle modellen beter te beïnvloeden dan in het huidige model en daarvan het meest in het executieve model. In dat model verandert er voor de beïnvloeding door de gemeenten juist niets ten opzichte van huidige model, tenzij ook een fonds wordt gecreëerd.

Toetsingskader:

- ***Kunnen private financieringsstromen worden aangetrokken?***
- ***Kan aanbestedingsvrij worden samengewerkt?***
- ***Wordt btw plicht voorkomen of kan btw worden gecompenseerd?***

In het executieve en het participatieve model worden private financieringsstromen op projectbasis aangetrokken. Dit is ook in het huidige model mogelijk. Slechts in het federatieve model worden die direct onderdeel van het integrale budget op provinciaal niveau. De vraag is echter of ondernemingen hiertoe ook bereid zijn. Bovendien is er dan meteen meer risico op aanbestedingsrechtelijk, markt en overheid en staatssteun terrein. Die risico's kunnen op projectbasis veel beter worden beheerst. Als het gaat om de btw, zijn zowel de btw plicht als de uitzonderingen afhankelijk van de precieze vormgeving. Wij adviseren hierover aanvullend specialistisch advies op in te winnen. Zo kan in het federatieve model en het participatieve model de koepelvrijstelling worden onderzocht voor financiering door de recreatieschappen aan de coöperatie respectievelijk de koepel. In het executieve model is dit voor de financiering door de recreatieschappen aan Recreatie Noord-Holland NV misschien ook mogelijk indien de recreatieschappen aandeelhouder worden in Recreatie Noord-Holland. We wijzen hier nadrukkelijk ook op de in te voeren vpb plicht voor overheidsondernemingen die in dit stelsel relevant kan worden.

5.1.4. Democratische component

Toetsingskader:

- ***Zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden goed te beleggen conform democratische legitimiteit?***

- *Kan een college van een gemeente zijn politieke verantwoordelijkheid waarmaken jegens de raad?*
- *Kan de portefeuillehouder zijn collegiale verantwoordelijkheid waarmaken naar zijn collega portefeuillehouder in het college?*

De Wet gemeenschappelijke regelingen werkt vanuit de notie van ‘verlengd lokaal bestuur’. De indirecte besturing in de federatieve en participatieve modellen maakt dat nog verder wordt verlengd, hetgeen gezien kan worden als vermindering van democratische controle. Dit kan alleen worden opgeheven door de recreatieschappen op te heffen en de gemeenten direct in de coöperatie respectievelijk de koepel te laten participeren. De extra verlenging heeft ook betekenis voor het afleggen van politieke verantwoordelijkheid. De afgevaardigde raads- en collegeleden in de recreatieschappen moeten via het AB en dan het DB van de recreatieschappen invloed hebben op de coöperatie respectievelijk de koepel.

Ook het executieve model heeft impact op de democratische legitimatie en politieke verantwoordelijkheid voor de gemeenten. De provincie zal immers vanuit haar eigen rol sturen dus niet meer via de politieke besluitvorming in de recreatieschappen. Vanuit de provinciale kiezer en volksvertegenwoordiging beredeneerd wordt de democratische legitimatie in alle modellen vergroot ten opzichte van de huidige situatie omdat de versplintering verdwijnt. In het executieve model is er niet eens meer ‘verlenging’. De provincie stuurt immers vanuit haar eigen rol.

Toetsingskader: Hoe is het eigenaarschap, collectief en individueel belegd?

Als het gaat om het eigenaarschap moet onderscheid worden gemaakt tussen eigenaarschap van organisaties en eigenaarschap van beleid. Eigenaren van de strategische beleidsuitgangspunten als op MRA niveau geformuleerd zijn in beginsel alle deelnemers, waarbij het eigenaarschap door de wijze van organisatie en vertegenwoordiging op MRA niveau niet stevig is verankerd. Die verankering moet dan plaats vinden op het tactische niveau. Nu is dat in de vijf recreatieschappen, en dus versplinterd. De alternatieve modellen brengen daar verandering in. In het executieve model is de provincie eigenaar van het beleid op tactisch niveau en verantwoordelijk voor tactische vertaling door de recreatieschappen die vervolgens de operationele opdracht aan Recreatie Noord-Holland NV formuleren. De gemeenten zijn in dit model eigenaar van de recreatieschappen. De provincie stuurt direct vanuit haar eigen rol. De provincie is ook enig eigenaar van Recreatie Noord-Holland NV tenzij zij ook de recreatieschappen laat deelnemen. Dat maakt de recreatieschappen direct eigenaar en daarmee de gemeenten indirect eigenaar.

In het federatieve model en in het participatieve model zijn de coöperatie respectievelijk de koepel eigenaar van het integrale tactische beleid. Dit maakt dat er op het niveau van de Metropoolregio ook stevig gemeenschappelijk eigenaarschap is van het beleid. Wel is het zo dat dit voor de gemeenten indirecter wordt dan voorheen doordat zij via de recreatieschappen in de genoemde organisaties participeren. De gemeenten zijn dan ook indirect eigenaar van de coöperatie of de koepel. De provincie is hier direct eigenaar van. Dit geldt ook voor de gemeente Amsterdam indien zij direct participeert.

5.2. Conclusies

In onderstaande tabel wordt een afweging gefaciliteerd tussen de modellen op basis van het belangrijkste kenmerk, de belangrijkste keuze, het belangrijkste voordeel en belangrijkste nadeel.

	Belangrijkste kenmerk	Belangrijkste keuze	Belangrijkste voordeel	Belangrijkste nadeel
Executief	Provincie stuurt via aanwijzing, ruimtelijke bevoegdheden en (subsidie-) budget	Fonds en/of verevening tussen recreatieschappen	Eenduidig, helder, duidelijke eigenaarsrol Metropolitaan belang/beleid	Geen collectief eigenaarschap, geen collectief opdrachtgever-schap
Federatief	Samenwerking PNH, A'dam en overige gemeenten met overige overheden en ondernemingen	Alle gelden integreren of niet	Brede betrokkenheid	Risico's op aanbestedingsrecht en M&O
Participatief	Gezamenlijke organisatie op tactisch niveau	Alle gelden integreren en louter collectief opdrachtgever-schap?	Collectief eigenaarschap en mogelijk collectief opdrachtgever-schap	Belangentegenstellingen kunnen contraproductief werken

Op basis het voorgaande is onze conclusie als volgt:

- Het federatieve model kent juridische belangrijke risico's door de betrokkenheid van de ondernemingen. De betrokkenheid van overige overheidsorganisaties en ondernemingen is meteen ook het belangrijkste kenmerk. Echter private financiering en betrokkenheid kan ook in de andere modellen maar dan op projectbasis, waar veel beter op risico's kan worden gestuurd. De partijen kunnen wel structureel in de vorm van een commissie (adviescommissie, overige commissie) worden betrokken.
- Het executieve model is eenvoudig te realiseren en kent een grote duidelijkheid en slagkracht. Er wordt echter geen organisatie met gezamenlijk eigenaarschap gecreëerd en er is daarmee ook geen gezamenlijk eigenaarschap van het tactische beleid. Dit kan een belangrijk nadeel worden. Wel kan door aandeelhouderschap van de recreatieschappen in Recreatie Noord-Holland NV een gezamenlijke organisatie op operationeel niveau worden gerealiseerd. Voor de verevening van de gemeentelijke budgetten is bovendien een hulpstructuur nodig, die al sterk lijkt op het participatieve model.
- Het participatieve model creëert een gezamenlijke organisatie op tactisch niveau, waarbij het eigenaarschap van de gemeenten indirect is. Slechts door de recreatieschappen op te heffen en de gemeenten direct te laten participeren kan dit worden verholpen. Hoe dan ook kunnen in dit model de budgetten worden

samengevoegd. Men kan kiezen voor een gemeenschappelijk orgaan of Recreatie Noord-Holland omvormen tot de koepel om zodoende een structuur te vinden die licht is en/of past bij het huidige stelsel. Dit model is naar waarschijnlijkheid moeilijker te realiseren in de besluitvorming.

5.3. Advies

Wij adviseren op de lange termijn in te zetten op het participatieve model, waarbij wij in overweging geven om

- Recreatie Noord-Holland om te vormen zodat de AVA kan fungeren als koepel voor het participatieve model. Alternatief voor de omvorming van Recreatie Noord-Holland is het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan in de zin van de Wgr om als koepel voor het participatieve te fungeren.
- Te overwegen of de recreatieschappen kunnen worden opgeheven indien een functionerende koepel wordt gecreëerd. Dit is uiteraard een afwijking van het uitgangspunt dat de recreatieschappen in hun huidige vorm blijven bestaan. Met functionerende koepel bedoelen we dat de koepel al enige tijd bestaat alvorens de recreatieschappen worden opgeheven en de gemeenten direct deelnemen.
- Het executieve model kan een tussenstap vormen naar het participatieve model, omdat het makkelijk te realiseren is en meteen nieuwe feiten schept. Vanuit bestuurlijke drukte en integrale inzet van de provinciale budgetten verdient het de voorkeur.
- Of men nou kiest voor het executieve of het participatieve model, wij adviseren in ieder geval:
 - De recreatieschappen direct aandeelhouder te laten worden van Recreatie Noord-Holland om in besteden te kunnen realiseren.
 - Te overwegen of voor de gemeente Amsterdam niet analoog aan de provincie geredeneerd zou moeten worden en deze zich dus hoe dan ook terugtrekt uit de recreatieschappen.