Evaluatie samenwerkingsovereenkomst voor 2017-2018

Recreatieschap IJsselmonde, Staatsbosbeheer en Provincie Zuid-Holland

Eindrapportage, na behandeling in DB op 19-02-2018 en t.b.v. AB op 16-03-2018

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

AT OSBORNE

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 Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde (NRIJ) is ingesteld voor ontwikkeling en beheer van groen- en recreatiegebieden van de regio IJsselmonde.
- Het NRIJ bestaat per 1 januari 2018 uit de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Hendrik-Ido Ambacht, Ridderkerk en Zwijndrecht.
- Voorts geldt dat Provincie Zuid-Holland (PZH) en gemeente Rotterdam per 1 januari 2018 uit het NRIJ 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 2025 een bijdrage bij (deze bijdrage is 20% lager dan haar deelnemersbijdrage).
    - Beide partijen hebben aangegeven ook na 2025 betrokken te willen blijven. Afspraken hierover dienen t.z.t. gemaakt te worden.
- Voor NRIJ 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 de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) is de continuïteit van deze dienstverlening voor de jaren 2017 en 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 moet zich richten 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 veranderd 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
  - MEMO Uitgangspunten evaluatie samenwerking
  - Verslagen van AB en DB
  - Position Paper NRIJ
  - (Concept) Intentieovereenkomst
  - Diverse relevante documenten, o.a. Najaarsrapportage 2017
- Voorafgaand aan gesprekken is een door ons opgestelde vragenlijst verstrekt aan NRIJ 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)

AT OSBORNE

Beeld over gemeenten in Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde

- Gemeenten zijn van mening dat ze een lastige periode achter de rug hebben en zijn opgelucht dat beëindiging van het schap is afgewend. O.a. de onderhandelingen over uittreding van PZH en gemeente Rotterdam hebben een zware wissel getrokken op de onderlinge samenwerking en het onderling vertrouwen.
- De vijf gemeenten blijven in 2018 in het NRIJ. Gemeente Albrandswaard en gemeente Zwijndrecht nemen eind 2018 een besluit over een verdere deelname aan het NRIJ.
- Gemeenten vinden het zeer positief dat ze ondanks de lastige periode elkaar wel (hebben) weten te vinden en met elkaar in gesprek zijn gebleven.
- Er zijn in het afgelopen jaar twee grote projecten opgeleverd. Mede door een beleidsarme begroting is beperkt aandacht geweest voor nieuwe projecten. Veel tijd is opgegaan aan discussies over governance, waardoor beleid op voorhand onder druk is komen te staan.
- De aandacht heeft zich vooral gericht op beheer en slechts zeer beperkt op nieuwe (landelijke) ontwikkelingen.
- Besluiten vragen veel overleg en tijd en leiden niet altijd tot een unaniem gedragen standpunt.
- Gemeenten ervaren het als lastig dat SBB ‘meerdere petten heeft’, o.a. BO, LST, beheer en ontwikkeling.
- Gemeenten zijn zich ervan bewust dat er voor de aankomende periode nog uiteenlopende dossiers liggen, o.a. rol van het NRIJ, lange termijn visie en financiën (mogelijke afname van bijdragen na 2025).
- Gemeenten zien een positieve ontwikkeling in onderlinge samenwerking en vertrouwen. Ze hebben recent een (concept) intentieovereenkomst opgesteld.

Beeld 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 minimaal, hetgeen als begrijpelijk wordt ervaren.
- PZH blijft aanspreekbaar op haar verantwoordelijkheid in geval van optreden van milieurisico's voor een periode van 30 jaar.
- PZH is initiatiefnemer van 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 over Staatsbosbeheer

- NRIJ is tevreden over SBB, die de dienstverlening van G.Z-H onverkort heeft doorgezet met weinig kinderziektes.
- De dienstverlening van SBB heeft zich gericht op realisatie van lopende projecten en op beheer en heeft geresulteerd in een afname van klachten en meldingen van bewoners.
- SBB heeft beperkt invulling kunnen geven aan nieuwe ontwikkelingen, mede door de beleidsarme begroting van het NRIJ.
- NRIJ ervaart toegevoegde waarde van SBB in haar dienstverlening door inbreng van specialistische, landelijke en inhoudelijke kennis en kunde, bijv.:
    - Een goede ingreep door in 2017 juridische ondersteuning te bieden;
    - De kennis en kunde die is ingezet 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.
- NRIJ wenst meer transparantie over de scheiding van opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap bij SBB.

Beeld over DB en AB

- Onderwerpen in 2017 waren hoofdzakelijk gericht op interne (juridische) kwesties en beheer.
- Deelnemers hebben sterk verschillende meningen over de effectiviteit van DB en AB:
  - Prima ingerichte overlegstructuur met goede besluitvorming;
  - Log, zeer tijdrovend en wispelturige besluitvorming in relatie tot de aard van het werk.
- AB-leden voelen zich ‘behang’, en ervaren geen nuttige bijdrage te kunnen leveren.
- Enkele deelnemers geven aan dat gezocht moet worden naar een ‘GR-light’-versie.
- AB-leden geven aan zich via tussentijds overleg binnen de eigen gemeenten op de hoogte te houden, omdat de informatievoorziening vanuit het NRIJ onvoldoende is.

Beeld 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 NRIJ, gemeente Rotterdam, Zuid-Hollands Landschap, SBB (landelijk) en PZH. Daarnaast nemen soms enkele private ondernemingen deel (voor cofinanciering).
- NRIJ is voornemens met een DB-lid deel te nemen aan de Landschapstafel.
- De Landschapstafel is in ontwikkeling en wordt op dit moment als vrijblijvend ervaren.
- Kaders, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV) van de Landschapstafel zijn niet uitgewerkt.
- NRIJ en SBB zijn positief over de mogelijkheden van de Landschapstafel voor de ontwikkeling. De verdere uitwerking van de Landschapstafel vraagt regie en commitment.
- Aandachtspunt bij de uitwerking is de noodzakelijke koppeling tussen beheer (NRIJ) en ontwikkeling (Landschapstafel).

Beeld over Bestuursondersteuning

- NRIJ en SBB onderkennen dat het positioneren van Bestuursondersteuning (BO) in het afgelopen jaar door allerlei ontwikkelingen lastig is geweest. BO dient het belang van NRIJ, maar is wel aangesteld door en in dienst van SBB. Deze situatie heeft tot spanningen en enig wantrouwen geleid.
- Gemeenten en SBB erkennen beiden dat wederzijdse verwachtingen over BO niet expliciet zijn gemaakt. Onderwerpen zoals kaders en taakomschrijving zijn (nog) niet uitgewerkt.
- Het precieze, nauwgezette werken van BO wordt door beide partijen zeer gewaardeerd. Een verbetering kan worden bereikt door de rollen van Bestuur en BO te expliciteren expliciet, waardoor wederzijdse verwachtingen beter op elkaar aansluiten.
- Voor enkele deelnemers uit het NRIJ is het niet transparant hoe SBB de onafhankelijke positie van BO en daarmee de opdrachtgever- en opdrachtnemerrol heeft geborgd.
- Langzamerhand wordt BO meer in positie gebracht en wordt meer vertrouwen verkregen in de onafhankelijkheid en zichtbaarheid van BO.

Onze beelden van de samenwerking

AT OSBORNE

Onze beelden van de samenwerking

- Prettige, openhartige gesprekken bij NRIJ en SBB, waaruit ons duidelijk is geworden dat betrokken partijen een zeer lastig jaar achter de rug hebben.
- De aandacht van NRIJ is vooral gericht geweest op interne (juridische) kwesties, het afronden van de projecten Hooge Nesse en Johannapolder en op beheer. (Nieuwe) ontwikkeling heeft niet/nauwelijks plaatsgevonden, mede door een beleidsarme begroting.
- Er wordt gewerkt aan het opbouwen/herstellen van vertrouwen tussen de gemeenten onderling en tussen het NRIJ en SBB.
- SBB wenst onder condities de samenwerking voort te zetten.
- Voortzetting van het NRIJ hangt sterk af van de besluiten die in dit jaar genomen zullen worden.

Onze beelden van de samenwerking

- SBB wil de huidige situatie maximaal enkele jaren door laten gaan. Voor een langere samenwerking dient invulling gegeven te worden aan:
  - Horizontale samenwerking & ontwikkeling, naast beheer.
  - Duidelijkheid over de positionering en daarmee onafhankelijkheid van BO. SBB noemt 2 opties:
    - BO aangesteld door NRIJ en ondergebracht bij SBB of,
    - BO aangesteld door en ondergebracht bij NRIJ.
- NRIJ wenst in principe de samenwerking voort te zetten. We hebben echter geen eensluidend beeld verkregen waaraan de samenwerking dan moet voldoen. Daarvoor spelen bij NRIJ nog te veel onderwerpen die niet uitgekristalliseerd zijn, zoals:
  - Uitwerken intentieovereenkomst;
  - Mogelijk uittreden van gemeenten Albrandswaard en Zwijndrecht;
  - Nadere samenwerkingsvorm (bijv. GR-light of corporaties?)
  - Kaders en taakomschrijving voor Landschapstafel;
  - Kaders en taakomschrijving voor BO;
  - Lange termijn visie op financiën;
  - Horizontale samenwerking versterken met SBB.

Advies voor voortzetting van de samenwerking

Advies aan Recreatieschap IJsselmonde

Om tot een bestendige toekomstvaste samenwerking te komen, hebben we het volgende advies:

1. Geef invulling aan de intentieovereenkomst op korte termijn. We achten het van belang dat NRIJ zich daarvoor laat ondersteunen door een onafhankelijke procesbegeleider.
2. Onderzoek of een organisatieaanpassing wenselijk is en werk bijbehorende kaders en taakomschrijvingen uit. Hierbij horen ook de omschrijvingen voor o.a. BO en Landschapstafel.
3. Treed met directie van SBB in overleg over de condities voor continuering van de samenwerking, met specifiek aandacht voor onderling vertrouwen, positionering van BO en voor horizontale samenwerking / ontwikkeling. Neem periodiek overleg tussen DB en directie op in de volgende overeenkomst.

Bijlage

AT OSBORNE

Bijlage 1: Overzicht gesprekken met gemeenten en SBB

Partij		Datum gesprek	Gesproken met
Gemeente	Barendrecht	24-01-2018	- Dhr. Luijendijk - Dhr. Kooijman - Dhr. Fekken
	Hendrik-Ido-Ambacht	26-01-2018	- Dhr. Van de Velde - Mevr. Oelfke-ten Seldam - Mevr. Kouwenberg
	Ridderkerk	29-01-2018	- Dhr. Smit - Dhr. Japenga
	Zwijndrecht	01-02-2018	- Mevr. Van Dongen - Mevr. Louwman – Soeters
	Albrandswaard	05-02-2018	- Dhr. Schuitemaker - Mevr. De Leeuwe - Mevr. Wijnmalen

Partij		Datum gesprek	Gesproken met
Staatsbosbeheer	Divisiedirecteur Staatsbosbeheer	05-02-2018	Mevr. Kamphuis
	Manager bestuurlijke samenwerking Staatsbosbeheer Zuid-Holland	02-02-2018	Dhr. Kuipers
	Manager uitvoering Staatsbosbeheer Zuid-Holland	02-02-2018	Dhr. Gorissen
	Bestuursondersteuning Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde	26-01-2018	Mevr. Kösters Mevr. Van Genderen