

# Tussenstand SGL

De stand van zaken van de samenwerking tussen Stichtse Groenlanden en Staatsbosbeheer

Februari 2024  
Irma Woestenberg

## Inhoudsopgave

1	BESTUURLIJKE SAMENVATTING.....	3
2	INLEIDING .....	4
3	BEVINDINGEN .....	5
3.1	Stand van zaken van de gemaakte afspraken.....	5
3.2	Bevindingen uit de gesprekken met SGL .....	7
3.3	Bevindingen uit de gesprekken met SBB .....	9
3.4	Overige bevindingen.....	10
4	ANALYSE EN BEOORDELING VAN DE SITUATIE .....	12
4.1	De governance in de gewijzigde GR .....	12
4.2	Rolopvatting en rolvervulling van SGL en SBB .....	13
4.3	De uitvoering van de taken.....	14
4.4	Samenwerking tussen SGL en SBB.....	15
4.5	Positieve ontwikkelingen in de afgelopen maanden .....	16
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	17
5.1	Conclusies .....	17
5.2	Aanbevelingen .....	17
5.3	Suggesties voor handelingsrepertoire .....	18
5.4	Vervolgstappen.....	19
	BIJLAGE .....	21
	Gebruikte afkortingen .....	21
	Lijst van geïnterviewde personen.....	21

## 1 BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Op 1 januari 2023 is de gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling (GR) Stichtse Groenlanden (SGL) van start gegaan. Per die datum nam Staatsbosbeheer (SBB) de uitvoering over van de opgeheven GR Recreatie Midden Nederland (RMN). Op weg naar de evaluatie in 2025 werd begin 2024 door een externe onderzoeker een tussenstand opgemaakt van de gewijzigde GR, de uitvoering van de dienstverlening en het functioneren van de samenwerking.

SBB heeft het dagelijks beheer en onderhoud van de gebieden van SGL zonder al te veel problemen overgenomen en op het niveau 2022 kunnen voortzetten. Het overnemen van medewerkers en die goed laten landen in de SBB organisatie is geslaagd. De financiën van de SGL opdracht zijn grotendeels in control gebracht. Daarmee is de primaire basis voor goede dienstverlening gelegd.

Reeds vooraf was duidelijk dat er enkele jaren nodig zouden zijn om het beheer van SGL op het professionele niveau van SBB te brengen. Voor de transitie is 2 jaar uitgetrokken. Hoewel duidelijk was dat de boedel van RMB in slechte staat was, is het toch nog tegengevallen om de toestand van het beheer en de terreinen goed in beeld krijgen en om te zetten naar de systemen en processen van SBB. Het transitieproces loopt dan ook enigszins achter. Ook in de dagelijkse werkzaamheden, bij het aanleveren van planning en controlstukken en bij projecten vormt de slechte overdracht, nog steeds, een vertragende factor

Het transitieproces is onder meer nodig om duidelijkheid te krijgen in de kosten van beheer en onderhoud van de terreinen vanaf 2025 en op langere termijn. SGL had gehoopt in 2023 een eerste doorkijk te kunnen krijgen, maar bij gebrek aan goede basisgegevens over de toestand van de terreinen is dat niet gelukt. In de loop van 2024 zal geleidelijk het inzicht ontstaan wat voortzetting van het huidige kwaliteitsniveau kost en wat de consequenties zijn bij keuze voor een ander ambitieniveau. Uit de resultaten van het in kaart brengen van de gebieden van Plassenschap Loosdrecht e.o. (LSD) is gebleken dat er bij RMN achterstanden waren in het groot onderhoud en dat er onvoldoende ruimte was voor herinvesteringen, zodat moet worden gerekend op een toenemend budgettaire beslag. Ook de structurele kosten van de dienstverlening van SBB moeten in 2024 in beeld komen. De afspraak dat SBB het werk uitvoert tegen de overgedragen budgetten (+ indexering) is verlengd tot en met 2025.

De overgang naar SBB, die beide partijen graag wilden, was ondanks de uitgebreide voorbereiding toch nog groter dan beide partijen verwachtten. SBB moet wennen aan het werken voor een externe partij en moet zich instellen op de behoeften van het bestuur en op de processen in een gemeenschappelijke regeling. SGL moest er aan wennen dat de verwachtingen over de professionaliteit van SBB niet meteen konden worden ingelost en dat zaken meer tijd namen. Ook de ambtelijke samenwerking loopt nog niet soepel. SGL en SBB hebben beide vastgesteld dat ze nog niet de partners zijn die ze in de samenwerking willen zijn en ook aan de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie moet aan beide kanten worden gewerkt. Ze zijn daartoe beide bereid en de afgelopen paar maanden zijn er al duidelijke stappen gezet.

De partners kunnen het gesprek over de tussenstand gebruiken als herstartmoment, zodat zij de samenwerking een flinke slinger kunnen geven. Het streven is om bij de evaluatie in 2025 te kunnen vaststellen dat de dienstverlening en de samenwerking op het gewenste niveau zijn gekomen.

## 2 INLEIDING

### Achtergrond van dit rapport

Op 1 januari 2023 is de gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling (GR) Stichtse Groenlanden (SGL) van start gegaan. Per die datum nam Staatsbosbeheer (SBB) de uitvoering over van de opgeheven GR Recreatie Midden Nederland (RMN). Voor SGL is een eerste evaluatie voorzien in 2025. De samenwerking is sterk begonnen met een samenwerkingsovereenkomst, transitieplannen en het koopcontract. In de uitvoering blijkt het echter na een jaar nog niet mee te vallen. De uitvoering van de afspraken door SBB loopt nog niet op schema en de samenwerking loopt op alle niveaus stroef. Het bestuur van SGL heeft het initiatief genomen om een tussenstap te zetten op de route naar de evaluatie. Het bestuur hoopt dat deze tussenstand handvatten biedt om de dienstverlening en de samenwerking te verbeteren. Doel is om in 2024 tot een verbeterde samenwerking te komen.

Een ander recreatieschap in de regio, Plassenschap Loosdrecht en omstreken (LSD) is eveneens op 1 januari 2023 begonnen met een andere GR. Zij kozen voor een bedrijfsvoerings-GR. De GR LSD koos de gemeente Wijdmeren (WDM) als uitvoeringspartner; WDM nam het andere deel van de uitvoering van RMN over. Voor LSD is afgesproken dat er na de transitieperiode van een jaar een evaluatie zou worden uitgevoerd. Het samenvallen van de tussenstap voor SGL met de evaluatie van LSD betekent dat partijen mogelijk zaken van elkaars aanpak kunnen leren.

### Opzet van het rapport

Het doel van deze tussenstand is het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de samenwerking tussen SGR en SBB.

De tussenstand is daartoe gericht op:

1. Het vaststellen van de stand van zaken mbt voortgang en realisatie van de afspraken over
  - o De governance in de gewijzigde GR
  - o De uitvoering van de overeenkomst van SGL met SBB (inclusief transitieplannen)
  - o De rolverdeling en rolvulling tussen SGL en SBB
  - o De bestuurlijke en ambtelijke samenwerking tussen SGL en SBB
2. Het inventariseren hoe de betrokken organisaties de uitvoering van de afspraken en de samenwerking wederzijds ervaren en waarderen
3. Het analyseren en beoordelen van knelpunten die zich bij de uitvoering van de afspraken of in de samenwerking hebben voorgedaan of voordoen
4. Het trekken van conclusies en het geven van aanbevelingen voor de oplossing van de knelpunten en vervolgstappen voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking, op weg naar de evaluatie in 2025.

De evaluatie bij LSD is op identieke wijze ingericht als de tussenstand bij SGL.

### Aanpak van het onderzoek

De tussenstand is tot stand gekomen door het bestuderen van stukken en het voeren van gesprekken met bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen. De individuele, vertrouwelijke gesprekken vormden een bouwsteen voor de beeld- en oordeelsvorming van de onderzoeker die in het rapport is opgenomen. Er zijn geen gespreksverslagen gemaakt en de aantekeningen van de onderzoeker zijn niet verspreid. De inbreng van de gesprekspartners is op geabstraheerd en geaggregeerd niveau vermeld in het rapport.

De tussenstand heeft vorm gekregen door een rapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Over het conceptrapport is door de onderzoeker een gesprek gevoerd met de bestuurssecretaris, het provinciehoofd SBB eenheid Utrecht en de accountmanager van SBB voor SGL. Het definitieve rapport is op 21 februari 2024 aan het bestuur van SGL gezonden.

### 3 BEVINDINGEN

#### 3.1 Stand van zaken van de gemaakte afspraken

De basis voor het functioneren van SGL en de afspraken tussen SGL en SBB zijn vastgelegd in een viertal documenten: de Gemeenschappelijke Regeling (GR), de samenwerkingsovereenkomst (SOK), de Transitieplannen A en B (TP-A en TP-B) en de koopovereenkomst (KO). Kort geleden is aanvullend afgesproken dat de overgangperiode met 1 jaar wordt verlengd. In onderstaand schema zijn de belangrijkste uitgangspunten en afspraken kort weergegeven en wordt gemeld hoe het staat met de realisatie.

BRON	AFSPRAKEN	REALISATIE
	<b>Toetspunten bestuur</b>	
GR	Inrichting en werking AB en DB zijn conform de GR	Functioneert conform GR
GR	AB en DB hebben en vervullen ieder hun rol	Functioneert conform GR
GR	Bestuur wordt over beleid en besturing ondersteund door bestuurssecretaris. Ad hoc wordt een controller van een deelnemer betrokken	Functioneert conform GR. Controlfunctie wordt niet ingevuld.
ALG	Er is een ambtelijke klankbordgroep die adviseert over bestuursstukken	Is ingesteld en functioneert
SOK	Bestuur wordt over de planning en realisatie van de uitvoering ondersteund door accountmanager SBB	Is ingesteld, heeft nog niet goed gefunctioneerd.
GR	Bestuur heeft bijdrageregeling vastgesteld	Concept gereed, wacht op oplossing gebied A en B
GR	Bestuur informeert deelnemers actief en stelt hen tijdig in gelegenheid tot zienswijzen	Wordt uitgevoerd conform GR
SOK	Accountmanager SBB is aanwezig tijdens bestuursvergaderingen	Niet vanaf begin / niet bij gehele vergadering
	<b>Toetspunten overname activiteiten RMN</b>	
KO	SBB heeft activiteiten en personeel van RMN overgenomen conform koopovereenkomst	Gerealiseerd
KO	Personeel van RMN is goed geland in SBB organisatie	Gerealiseerd
	<b>Toetspunten opdrachtgeverschap SGL</b>	
SOK	SGL formuleert voorafgaand aan begroting vraag aan SBB en stelt prioriteiten vast	Gerealiseerd
SOK	SGL geeft beleidskaders voor gebruik, beheer en onderhoud mee	Gerealiseerd, nog niet geactualiseerd
TP-B	SGL heeft mandaatregeling voor SBB vastgesteld	Gerealiseerd
TP-B	SGL ontwikkelt ontbrekende beleidskaders (oa erfpacht, grondprij, evenementen)	Nog niet gerealiseerd
SOK	SGL ontwikkelt in overleg met SBB meerjarenplan beheer en onderhoud. SGR staat voor vaststelling kwaliteits- en ambitieniveau.	Nog niet gerealiseerd. Inmiddels is koppeling met Visietraject afgesproken.
	<b>Toetspunten opdrachtnemerschap SBB</b>	

SOK	SBB voert reguliere taken op niveau 2022 uit, incl maatwerk Vinkeveense plassen. Uitvoeringsbudget 2023 €3,06 mio.	Wordt gerealiseerd
SOK	SBB stelt accountmanager aan als liaison met SGL	Gerealiseerd
SOK	SBB levert kwartaalrapportages over uitvoering	Rapportage Q1 en Q2 2023 niet, rapportage Q3 2023 na veel discussies beschikbaar
TP-A	SBB heeft Transitieplan A, eind 2022 uitgevoerd <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medewerkers zijn goed geland</li> <li>- Organisatie is ingericht</li> </ul>	Delen van TP-A zijn overgeheveld naar fase B
TP-B	SBB ligt met Transitieplan B op schema om eind 2024 gereed te zijn. Op niveau brengen van gebiedsbeheer; beheer vastgoed en gronden; vergunning, ontheffing, toestemming; projectmatig werken; financieel beleid; planning en control; financiële administratie; integratie mensen en processen RMN; huisvesting; materieel	Met sommige zaken op schema, met de meeste zaken enigszins achter op schema, met andere is grotere achterstand.
TP-B	SBB heeft een kwartiermaker tbv de aansturing van de veranderingen	Gerealiseerd
SOK	SBB levert bestuursrapportages over voortgang transitieplannen en uitputting taakstellend transitiebudget 1,1 mio	Rapportage Q1 en Q2 2023 niet, rapportage Q3 2023 roept nog veel vragen op
SOK	SBB ontwikkelt in overleg met SGL meerjarenplan beheer en onderhoud. SBB staat specifiek voor aanleveren uitgangsniveau (2023) en koppeling van het plan aan Terrein Beheer Model van SBB (2024).	Veel discussies over levering. Uiteindelijk een meerjarenplan geleverd dat niet aan de verwachtingen van SGL beantwoordde
SOK	SBB is bezig met jaarverantwoording 2023, in te dienen voor 16 maart 2024	Ter hand genomen. 16 maart wordt mogelijk niet gehaald
SOK	SBB leeft financiële afspraken en spelregels na die voor SGL gelden	Conform afspraken
	<b>Toetspunten samenwerking SGL-SBB</b>	
SOK	Instellen en werking samenwerking bestuurssecretaris – accountmanager SBB	Is ingesteld en functioneert
SOK	Instelling en werking bestuurlijk overleg	Is ingesteld en functioneert conform de afspraak.
SOK	Instelling en werking Ambtelijke Klankbordgroep en ambtelijke afstemming met SBB	Is ingesteld
SOK	Gezamenlijke voorbereiding nieuwe projecten	Nog niet gerealiseerd
SOK	Gezamenlijke voorbereiding 4-jarig uitvoeringsplan 2024-2027 + jaarschijf 2024	Nog niet gerealiseerd. Inmiddels is koppeling met Toekomstvisie afgesproken.
SOK	Gezamenlijke voorbereiding Toekomstvisie 2030 en Doorontwikkelagenda 2025-2028 (actie 2024)	Inmiddels is koppeling met ontwikkeling 4-jarig uitvoeringsplan afgesproken. Er ligt een plan van aanpak.

	<b>Toetspunten uitgangspunten relatie SGL-SBB</b>	
SOK	Naleven uitgangspunt “meerwaarde benutten”; professionalisering beheer, verbreding scope, gezamenlijke visievorming, benutten kennis en netwerk, verbeteren voorspelbaarheid taakuitvoering	Toetsing bij evaluatie. Beperkt al enige resultaten te zien.
SOK	Naleven uitgangspunt “recreant en gebruikers centraal; borgen recreatieve functie”	Toetsing bij evaluatie. Nu nog onvoldoende aanwijzingen
SOK	Naleven gedragsregels billijkheid, redelijkheid, transparantie, elkaar informeren, gedragen als betrouwbare partners	Toetsing bij evaluatie. Nu nog geen doorleefd partnership

Het overzicht leidt tot de volgende conclusies:

- De afspraken over de in te stellen voorzieningen zijn door SGL en SBB nagekomen
- Het dagelijks werk is door SBB goed overgenomen. Het overnemen van de medewerkers van RMN is goed verlopen.
- SBB levert de overige prestaties nog niet conform afspraak en de verantwoording is nog niet op het afgesproken niveau.

### 3.2 Bevindingen uit de gesprekken met SGL

#### Over de uitvoering van de taken

SGL is -incidentele uitzonderingen daargelaten- tevreden over de overname van het dagelijks beheer door SBB. SGL heeft gemerkt dat de overgang van de medewerkers van RMN naar SBB goed is gelopen en dat zij in het algemeen goed zijn geland bij de SBB organisatie.

SGL is teleurgesteld over de stand van zaken van de uitvoering van de SOK en de transitieplannen. De uiterst professionele voorbereiding van SBB voor de SOK en de transitieplannen is nog niet gevolgd door een voortvarende uitvoering.

Afspraken over het aanleveren van voorstellen worden volgens SGL niet tijdig en niet goed nagekomen. Het kwaliteitsniveau van de aangeleverde stukken is nog niet op het bestuurlijk gewenste niveau. Er worden veel fouten opgemerkt. De verantwoordingsdocumenten komen te laat en de transparantie laat te wensen over.

SGL meldt dat er een patroon is van grote en kleine toezeggingen en afspraken die niet of uiterst moeizaam worden nagekomen. Overleg noch pittige brieven leveren verbetering op. Bij velen leeft inmiddels de gedachte “SBB wil het niet of SBB kan het niet”. SGL krijgt niet goed vat op de redenen van het achterblijven van de prestaties. Het verwondert SGL dat SBB bij voortduring wijst naar onvoldoende budget, de rommelige situatie bij RMN en de overdracht van taken. De voorbereiding van SBB, inclusief boekenonderzoek, is uitgebreid geweest en ook uit de transitieplannen blijkt dat SBB zich bewust was van de onvolkomenheden in de boedel van RMN.

SGL ervaart bij de taakuitvoering een gebrek aan bestuurlijk inzicht bij SBB, zowel over de behoeften van het GR-bestuur als over de achterliggende behoeften van de gemeenteraden en provinciale staten. Het belangrijkste voorbeeld is het niet nakomen van de afspraak dat er in 2023 een 4-jarig uitvoeringsplan zou worden geleverd. Voor SGL en de achterliggende deelnemers was dit een kernafspraken omdat het -in afwachting van het TBM- voorlopige duidelijkheid over de meerjarige kosten zou opleveren. Wat SGL heeft getroffen is dat SBB bij het uitblijven van een voorstel aangaf “een 4-jarig uitvoeringsplan is niet nodig” en “dit had nooit in de SOK mogen worden

opgenomen". Medewerkers van SBB wekten hiermee de indruk niet achter de afspraken van hun eigen organisatie te staan.

SGL ervaart bij SBB gebrek aan initiatief en ondernemingskracht om de situatie te versnellen of om andere oplossingen te zoeken. Het verschil met LSD vindt men bij SGL opmerkelijk. Een kleine gemeente heeft het andere deel van de boedel van RMN in dezelfde slechte staat overgenomen, maar slaagt er in tegenstelling tot de grote professionele terreinbeheerder SBB wel in om de afspraken in de SOK en het transitieplan na te komen. De talrijke problemen en probleempjes in de uitvoering worden door LSD en WDM in goed overleg aangepakt en opgelost. Het is nog niet gelukt om een vergelijkbare werkverhouding tussen SBB en SGL tot stand te brengen.

### **Over de samenwerking**

SGL merkt dat SBB zich nog niet gedraagt als een professionele opdrachtnemer. SBB is volgens SGL niet doordrongen van het feit dat de organisatie, binnen het kader van een samenwerkingsrelatie, een zakelijke opdracht heeft. SGL heeft meermalen geconstateerd dat de afspraken onbekend zijn bij mensen die de afspraken wel moeten kennen.

Bij SBB is het besef niet goed ingedaald dat het uitvoeren van werk voor SGL in een aantal opzichten anders moet gaan dan het eigen werk van SBB. Met name de sturing door en verantwoording aan een andere organisatie is duidelijk nieuw voor SBB. SBB doet weinig moeite om de organisatie en werkwijze van de opdrachtgever SGL te doorgronden en daarmee soepel om te gaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de rol van de bestuurssecretaris (gedelegeerd opdrachtgever) en de ambtelijke klankbordgroep (adviesing over bestuursbesluiten). In plaats van het opzoeken van samenwerking met de ambtenaren, geeft SBB aan dat men last heeft van de organisatie van de opdrachtgever. Ook de neiging van SBB om bij problemen de kaarten gesloten te houden in plaats van openheid te betrachten en overleg te zoeken, past slecht bij de vooral op voorstel van SBB gekozen samenwerkingsfilosofie.

Een lastig punt is volgens SGL dat enkele spelbepalende mensen bij SBB in de beginfase van de uitvoering in- en extern uitstraalden dat zij niet achter bepaalde afspraken met SGL stonden en dat zij niet bereid waren om te werken op een manier die aansluit bij het opdrachtgeverschap van een GR. Een grote opdracht voor een externe partij sloot slecht aan bij de werkcultuur bij SBB, waarin men gewend is om "op de SBB-manier" te werk te gaan. SGL is er van overtuigd dat de samenwerking veel beter zou lopen als de sleutelspelers laten zien dat zij van de opdracht voor SGL, inclusief het voor buitenstaanders lastige bestuurlijke deel, een succes willen maken.

De samenwerking met de accountmanager is in de SOK goed geregeld en werd aldus ingevoerd. Maar deze cruciale functionaris heeft volgens SGL binnen SBB onvoldoende inzicht in het totaal, heeft geen bevoegdheden, heeft te weinig uren en heeft intern geen doorzettingsmacht. Daardoor kan de functionaris in de samenwerking onvoldoende effectiviteit laten zien. De bestuurssecretaris merkt dat ze binnen SBB niet wordt gezien als welkome samenwerkingspartner. Ze ervaart een houding "wij weten het wel, wij zoeken het wel uit". Zij heeft er last van dat er geen rechtstreekse contacten tussen SGL en medewerkers van SBB mogelijk zijn. Er gaat veel tijd en informatie verloren als toelichting op feiten of technische vragen altijd via de accountmanager moeten lopen.

Een lichtpuntje is volgens SGL de manier waarop door SBB sinds kort aan het traject van visievorming wordt gewerkt. Ook het feit dat de nieuwe accountmanager meer uren dan zijn voorganger ter beschikking krijgt, wordt als positief gezien.

SGL wil een succes maken van de samenwerking. De eerste stap is wat SGL betreft gezet door in te stemmen met het voorstel van SBB om te komen tot een meerjarenplan in de context van een visieproces.

### 3.3 Bevindingen uit de gesprekken met SBB

#### Over de uitvoering van de taken

In de gesprekken met SBB wordt gemeld dat de dagelijkse werkzaamheden voor SGL bij SBB goed verlopen en dat de medewerkers die zijn overgekomen van RMN goed zijn geland. De meerwaarde van het werken in een grotere organisatie wordt in de uitvoering al gemerkt. Met name het professionele rentmeesterschap en andere specialisaties worden als winstpunt ervaren. De financiële huishouding voor SGL is al redelijk in control. De transitie verloopt voorspoedig, zij het met een lichte achterstand ten opzichte van de planning. SBB meldt dat de transitie met enige vertraging geheel volgens plan zal worden uitgevoerd.

SBB realiseert zich dat zij de afspraken vaak niet tijdig nakomen en dat er problemen zijn met de uitvoering van de projectmatige onderdelen van de overeenkomsten (bijvoorbeeld het opstellen van voorstellen aan SGL en de aanpak van de projecten). SBB respondenten geven aan dat de toegewezen budgetten niet toereikend zijn om alle vraagstukken in het gewenste tempo aan te kunnen pakken. Een belangrijk punt is dat voor een goede voorbereiding van voorstellen vaak informatie uit het RMN verleden nodig is, maar dat die informatie niet beschikbaar is of slechts na een zeer tijdrovend proces boven water kan worden gehaald. Deze complicatie geldt ook voor reguliere taken die buiten het transitieproces staan. Het heeft meer impact dan men zich bij aanvang realiseerde. Bij SBB vinden meerdere mensen de SOK en de transitieplannen te ambitieus, de verwachtingen zijn daardoor te hoog. Zij zouden de afspraken graag bijstellen.

Ook het op tijd, goed en transparant leveren van de verantwoording naar SGL lukt nog niet altijd. Daar zit vooruitgang in, zoals de verantwoording over Q3 2023 laat zien. Voor het niet tijdig leveren zijn meerdere verklaringen in de gesprekken met SBB naar voren gekomen. Variërend van onvoldoende besef binnen SBB voor het belang van verantwoording tot een niet goed ingeregelde interne werkwijze tussen het bedrijfsbureau en eenheid Utrecht.

#### Over de samenwerking

SBB vindt het samenwerkingsproces niet goed gaan. Zij voelt zich niet behandeld als samenwerkingspartner. Een belangrijk punt betreft de rol van de accountfunctionaris in de DB- en AB vergaderingen. De eerste maanden was de accountmanager SBB in de DB-vergaderingen niet welkom. Daarna wel, maar niet bij het deel van de vergadering waarin het bestuur agendapunten besprak die buiten SBB liggen. SBB vindt dat de accountfunctionaris door SGL wordt behandeld als een boodschapper en niet wordt gepositioneerd als een belangrijke schakel in de samenwerking zoals in de SOK bedoeld is. De functionaris krijgt de storm van de kritiek over zich heen, maar krijgt in het bestuur nauwelijks ruimte voor uitleg (als iets niet goed is gegaan) of weerwerk (als iets nog niet kan). Dat voelt niet prettig.

Ook in de AKBG is de accountmanager aanvankelijk niet bij de volledige besprekingen geweest. Niet alleen voelt dit niet als samenwerking, SBB denkt ook dat hierdoor belangrijke informatie is gemist.

Naarmate het jaar vorderde kreeg SBB steeds vaker “gij zult” in plaats van “hoe kunnen we” te horen. In plaats van de horizontale relatie die met samenwerking wordt bedoeld, ervaart SBB de relatie als verticaal. Dwingend en directief. De toonzetting van het overleg en de brieven van het bestuur zijn niet erg prettig. Ze werken in de verbetering waarmee SBB bezig is niet mee, maar tegen.

SGL heeft volgens SBB te weinig oog en oor voor de zaken die tegenvallen. “Ja, er is een boekenonderzoek geweest. Ja, we wisten wat we zouden krijgen. Maar we wisten niet hoe erg het

was en hoezeer het ook het dagelijkse werk zou beïnvloeden”, aldus SBB. SBB meldt voorts dat er geen goede overdracht heeft plaatsgevonden. Alle informatie is beschikbaar gesteld, maar dat is iets anders dan een goede overdracht van besluiten, dossiers en afgesproken trajecten. Deze complicatie wordt door SGL niet meegewogen, terwijl die veel van wat er nog niet goed gaat verklaart. Sommige betrokkenen bij SBB vinden het lastig dat de bestuurssecretaris van SGL voorheen directeur van RMN was en nu druk zet op verbetering van zaken die bij RMN niet op orde waren

SBB vindt de positie van de AKBG en de bestuurssecretaris erg zwaar. De rol van de AKBG en de bestuurssecretaris wordt als te sturend ervaren. Bij de taak van SBB hoort het doen van voorstellen en rapportages. Maar de ABKG stuurt zaken steeds weer terug. Alsof het hun voorstellen moeten zijn. Die maatvoering is volgens SBB niet goed. Heel prettig als SBB te horen krijgt dat er een essentieel punt ontbreekt; niet prettig als een stuk vanwege allerlei details meerdere keren heen en weer gaat. SBB ervaart de werkwijze van de AKBG als sturing door meerdere partijen. Sommige partijen willen op hoofdlijnen, andere op details. Er wordt niet gecoördineerd om tot één lijn te komen in de mate van bemoeienis met de stukken.

SBB realiseert zich dat ook zij iets aan de samenwerking moeten doen. Het vertrek van de accountfunctionaris is aangegrepen om het profiel te verbeteren en het dienstverband uit te breiden van 18 naar 32 uur. Voor de begeleiding van het visietraject is een ervaren medewerker elders uit SBB ingevlogen. SBB werkt aan verbetering van zijn interne processen. SBB wil een succes maken van de samenwerking en staat open voor gesprek om tot verbetering te komen.

### 3.4 Overige bevindingen

#### **De verschillen met LSD**

Bij de GR LSD loopt de samenwerking met partner WDM soepel. Uitvoeringspartner WDM heeft belangrijkste prestaties die in de SOK afgesproken zijn in 2023 kunnen leveren: een beheerplan met deelplannen voor alle gebieden; een meerjarenplan onderhoudsplan; een meerjaren investeringsplan en een financieel meerjaren perspectief. Ook de transitie is in WDM afgerond. LSD is een beleidsarme GR, maar voor zover er beleids- of ontwikkeltaken zijn worden die door de deelnemers in goed overleg opgepakt.

WDM heeft een fundamenteel andere aanpak gekozen dan SBB. SBB kiest de grondige route van het Terrein Beheer Model en zorgt dat rammelende afspraken uit het verleden worden voorzien van een deugdelijke rechtmatige basis. WDM heeft een pragmatische aanpak gekozen. Men heeft de toestand van de gebieden extern laten doorlichten en heeft vervolgens aan de hand van de door LSD bepaalde globale beeldkwaliteit een beheersplan en beheerskaarten per gebied ontwikkeld. WDM kon dit zo aanpakken omdat het gebied betrekkelijk klein en homogeen is.

Een ander verschil is dat de uitvoeringsorganisatie zelf een gemeente is en ingevoerd is in de bestuurlijke situatie van een GR en zijn deelnemers. Het feit dat Wijdmeren zowel lid is van het bestuur van de GR als opdrachtnemer van de GR wordt door de meeste deelnemers als positief ervaren omdat er sprake is van onmiddellijk belang en vanzelfsprekend eigenaarschap.

Het gebied van LSD is minder groot en ook minder complex dan de terreinen van SGL. Het probleem van de slechte informatiehuishouding van RMN is bij LSD minder groot dan bij SGL

Tot slot: het project heeft een accountmanager die ervaring had in het Plassenschap en in RMN en die een gezaghebbende positie heeft in de gemeente Wijdmeren. Het gevoel van eigenaarschap bij het team dat voor LSD werkt was opvallend.

### **Duidelijkheid over de inzet van SBB voor SGL en de kosten daarvan**

In de SOK is aangegeven dat SBB voor de doorberekening van de dienstverlening UBW tarieven zou gaan hanteren. SGL heeft tot op heden het systeem van kostprijsbepaling en doorberekening niet goed doorgrond. Daardoor zijn discussies over de interventiemogelijkheden ook uitgebleven.

Uitgaande van de SOK, informatie van de afdeling controlling en de rapportage over Q3 2023 kan de inzet van SBB voor het basispakket als volgt worden beschreven:

- SBB is uitgegaan van de door RMN overgedragen formatie voor de directe uitvoering en voor de bij SBB benodigde formatie voor ondersteuning.
- De salariskosten van de ingezette formatie worden gedeeld door het aantal productieve uren per FTE per jaar (bij SBB is dat op fulltimebasis 1325).
- Het aldus verkregen uurbedrag van de loonkosten wordt verhoogd met een bedrag van €9 voor overige personele kosten (bv scholing, faciliteiten, werkplek).
- Het uurbedrag wordt vervolgens verhoogd met een toeslag van € 27 voor overhead (bv directie, PenO, ICT). De uitkomst is het in rekening te brengen uurbedrag, het UBW uurtarief. Dit bedrag is per functiegroep verschillend. Het gemiddelde is €92 per uur.
- De daadwerkelijk gewerkte uren (medewerkers of inhuur) maal het UBW uurtarief worden geboekt op de producten van SGL programma A of B.
- Er worden directe uren geboekt (bv terreinbeheer, toezicht, exploitatie) en ondersteunende uren (bv planning en controle, juridische ondersteuning). Van het aantal geboekte uren is ruim 20% ondersteunend.

Alle inzet van SBB voor de afgesproken taken wordt op deze wijze geboekt. Het totaal van de aldus berekende kosten is momenteel hoger dan de afgesproken 3,06 mio. Dit heeft voor SGL op dit moment geen consequenties. De meerkosten worden gedurende de transitie door SBB gedragen.

Voor SGL is belangrijk dat er zo veel mogelijk capaciteit wordt besteed aan de directe uitvoering. Bij RMN was de verhouding tussen directe uitvoeringskosten en ondersteunende uitvoeringskosten / overhead ongeveer 50-50. Uit de rapportage over Q3 2023 kan worden opgemaakt dat bij SBB de verhouding ongeveer ligt op 55-45. Ten opzichte van de verwachtingen die er in 2022 bij zowel SGL als SBB waren, valt deze verhouding tegen. Mogelijk was de implicatie van het SBB-systeem ten tijde van de onderhandelingen over de SOK nog niet helemaal duidelijk. Hierbij lijkt een verschil in definitie van het begrip overhead een rol te spelen. Het valt niet uit te sluiten dat er alsnog discussies ontstaan over de hoogte van de uurtarieven of de mate van doorberekening van overhead zodra in de loop van 2024/2025 de eerste 'echte' begroting wordt opgesteld.

### **Bestaande specifieke knelpunten**

Er liggen enkele dossiers dwars op de weg naar goede samenwerking.

- De kostenverdeling tussen programma A en programma B. De kostenverdeling wijkt af van de situatie bij RMN. Dit kan liggen aan een verkeerde aanname in de budgettering bij SBB, maar het is ook mogelijk dat de verhouding voorheen niet in overeenstemming was met de werkelijke kosten.
- Discussies over meerwerk, onduidelijkheden over zaken die onder de afgesproken taken vallen.
- De voortgang van programma B. De projectmatige werkzaamheden voor programma B vertonen nauwelijks voortgang, terwijl voor sommige projecten (o.a. invoer parkeer- en liggelden om de exploitatie te verbeteren) wel urgentie aan de orde is.

Deze dossiers zijn in het kader van de tussenstap niet verder onderzocht, maar het is belangrijk dat deze problemen worden opgelost.

## 4 ANALYSE EN BEOORDELING VAN DE SITUATIE

### 4.1 De governance in de gewijzigde GR

#### **Bestuur**

De samenstelling en werkwijze van DB/AB, de bekostiging en het besluitvormingsproces functioneren bij SGL zoals het beschreven en bedoeld is in de GR. Er zijn geen belangrijke knelpunten tussen de deelnemers.

Wel opvallend is het verschil tussen programma A en B. Het bestaan van twee gescheiden programma's is in een regionale samenwerking geen gebruikelijke vorm. De uitvoering is minder efficiënt voor SBB; die moet bijvoorbeeld twee administraties aanhouden. Bestuurders houden zich tamelijk afzijdig van elkaars programma. Dat is in de verhoudingen te begrijpen, maar uiteindelijk is het hele bestuur verantwoordelijk voor beide programma's.

Als het verschil tussen programma's A en B vooral zijn grond vindt in de omvang en bewerkelijkheid van de terreinen, is het wellicht ook mogelijk om het onderscheid tot uitdrukking te brengen in de bijdrageregeling. Er is afgesproken dat het bestaan van het onderscheid tussen de programma's opnieuw wordt besproken. Zodra er meer bekend is over het meerjarig perspectief voor de kwaliteit en het kostenniveau van de programma's kan dit overleg plaatsvinden.

#### **Bestuurssecretaris**

De bestuurssecretaris van SGL heeft drie rollen: zij ondersteunt het bestuurlijk proces, zij coördineert het ambtelijk proces en zij zorgt, samen met de accountmanager van SBB, voor een soepel verloop van de samenwerking met SBB. Het feit dat de bestuurssecretaris ook directeur was van RMN heeft voor continuïteit gezorgd en de zaken rondom bestuur en ABKG zijn goed geregeld.

Voor de derde rol is de secretaris zeer afhankelijk van SBB. Zij heeft in het eerste jaar dan ook veel problemen ondervonden van de nog niet goed ingeregelde processen bij SBB. Hiernaast kwam bij SBB de functie van de accountmanager nog niet goed uit de verf. In combinatie met het één-ingangsprincipe dat SBB hanteerde, was het lastig om een goede samenwerking op te bouwen. De pittige toonzetting van de communicatie van het bestuur maakte het samenwerken niet eenvoudiger.

#### **Ambtelijke klankbordgroep**

De GR is bijzonder omdat er geen eigen organisatie is die het beleid van het bestuur voorbereidt en ondersteunt. Er is niet gekozen voor een koppeling van de beleidsvoorbereiding aan SBB. Conform de SOK ligt hierin bij SGL een rol voor de bestuurssecretaris en de AKBG.

De AKBG is, ten eerste, het voorportaal van het bestuur. De groep heeft zich ten doel gesteld te zorgen voor een goed voorbereiding van de bestuursvergaderingen en het ontzorgen van het bestuur. Vanwege de onbekendheid met elkaar en door de matige kwaliteit van de voorbereiding bij SBB was er over de stukken veelvuldige discussie met SBB. De AKBG is samengesteld uit de deelnemers van het recreatieschap: elke deelnemer heeft één of meerdere beleidsambtenaren die deel uitmaken van de akbg. De groep functioneert zonder hiërarchie. Dit leidt er toe dat men zich soms met te veel mensen aan het bemoeien is met een voorstel. Ook worden alle vragen en opmerkingen meegenomen, waardoor het detailniveau groeit, de rol van SBB vervaagt en de bemoeienis van de AKBG soms de vorm aanneemt van micromanagement. Het bestuur vindt de voorportaalrol van de AKBG onmisbaar, maar meerdere bestuursleden zouden de stukken graag wat meer op hoofdlijnen zien. Volgens de SOK moeten zo veel mogelijk zaken aan de voorkant worden opgelost. Maar dat wil niet zeggen dat alle AKBG-leden akkoord moeten zijn voor een stuk door kan. Niet alle meningsverschillen hoeven in het voortraject te worden opgelost of weggepoetst.

De AKBG is hiernaast belast met de taak om de kaderstelling (recreatiebeleid, regels, kwaliteitsniveau, prioriteiten) van SGL voor te bereiden en om samen met SBB projecten en nieuw beleid te ontwikkelen. Deze taken zijn tot nu toe niet goed uit de verf gekomen. Enerzijds omdat het

basisbestuurswerk veel aandacht nodig had; anderzijds omdat men geen goede informatie had om de beleids- en ontwikkeltaak in te vullen. Waarschijnlijk zal het TBM de tools geven om deze inhoudelijke rol meer inhoud te geven.

### **Controller**

SGL beschikt niet over een eigen controller. De afspraak is gemaakt dat SGL in voorkomende gevallen gebruik kan maken van controlling capaciteit van de deelnemers. De provincie is bereid tot inzet in moeilijke gevallen. De inzet van controllers is tot op heden niet geëffectueerd. In de AKBG is geen controller vertegenwoordigd en er is geen financiële werkgroep of een vast team van enkele controllers waarop de AKBG kan terugvallen. Er zijn wel vraagstukken waarbij inbreng van financieel vakmanschap aan de kant van SGL gewenst is. Het is nuttig om een of twee financials in het ambtelijk team te hebben die zich vanuit het perspectief van SGL over financiële dossiers kunnen buigen.

## **4.2 Rolopvatting en rolvervulling van SGL en SBB**

### **De aard van de samenwerking**

Er zijn van meet af aan verschillen van mening over het primaat in de relatie tussen SGL en SBB. SGL legt de nadruk op het opdrachtgeverschap, SBB legt de nadruk op de samenwerkingsrelatie. De relatie tussen SGL en SBB heeft een tweeledig karakter:

SBB is een *opdrachtnemer* en de samenwerkingsovereenkomst is een contract over de uitvoering van een opdracht.

- De juridische kwalificatie: artikel 2:24 sub a van de Aanbestedingswet is van toepassing. De aanbestedingswet gaat over de wijze waarop opdrachten tot stand komen.
- De feitelijke situatie: SBB voert werkzaamheden uit voor SGL; krijgt van SGL uitgangspunten en randvoorwaarden mee; krijgt voor het werk een marktconforme vergoeding en legt verantwoording af aan SGL. Alle kenmerken van een opdracht zijn van toepassing.

SBB is een *samenwerkingspartner* van SGL. Dit blijkt uit:

- De benoeming van de overeenkomst als een samenwerkingsovereenkomst
- De opdracht is niet in concurrentie aanbesteed; SBB heeft als publieke partij een exclusief recht gekregen
- Nadrukkelijk is overeengekomen dat de deelnemers van SGL en SBB in de voorbereiding van bestuursbesluiten voor de ontwikkeltaken op gelijkwaardige basis samenwerken
- Het overleg tussen SGL en SBB is opgezet als samenwerkingsoverleg.

De relatie kent dus twee kanten. Er is een tamelijk duidelijk onderscheid te maken tussen de taken/activiteiten die tot het domein van de opdrachtverlening behoren en taken/activiteiten die horen tot het domein van de samenwerking.

### **Opdrachtgever – opdrachtnemer (OG/ON) in een samenwerkingsverband**

De OG/ON relatie is in een samenwerkingsverband anders dan bij een klassieke prestatieopdracht.

Bestuurskundige kenmerken van OG/ON in een samenwerkingsrelatie zijn:

- De relatie gaat uit van vertrouwen en wederkerigheid. Veelal omdat samenwerkingspartners overheidsorganisaties zijn, waar een goede governance gegarandeerd is en waar geen commerciële maar publieke doelen worden nagestreefd
- De uitvoering van de opdracht gaat niet per order of door macht, maar in afstemming. Bij problemen is er een vragende houding en overleg
- De planning van niet-routinematige taken is flexibel en open
- De opdracht heeft naast een zakelijk karakter een belangrijke relationele component.

Een opdracht in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst wordt op de proef gesteld als het zakelijke deel niet goed loopt. Opdrachtgevers hebben dan de neiging terug te grijpen op een top-down stijl. Opdrachtnemers trekken zich terug op hun eigen terrein of verkrampen. Precies dit patroon is bij de relatie tussen SGL en SBB te zien.

### **De rolverdeling heeft nog geen goed evenwicht bereikt.**

SBB is nog geen goede opdrachtnemer. Is nog onvoldoende gericht op het goed en tijdig uitvoeren van de opdracht in de vorm en op de wijze die de opdrachtgever nodig heeft.

SGL is nog geen goede opdrachtgever. Bepaalt nog niet de kaders en prioriteiten; houdt zich nog te veel bezig met details en met de interne gang van zaken bij SBB.

SGL en SBB manifesteren zich beide nog niet goed als samenwerkingspartners. SGL houdt een wat directieve, verticale stijl aan. SBB laat zich niet zien als ondernemend meedenkende partner. Er is nog onvoldoende sprake van wederzijds vertrouwen.

De situatie is door allerlei omstandigheden in het afgelopen jaar zo ontstaan. Zowel SGL als SBB zouden dit graag anders zien en zijn bereid hier aan te werken.

## 4.3 De uitvoering van de taken

### **SBB heeft het basispakket goed in de vingers**

SGL en RMN hebben veel aandacht gegeven aan de overdracht van medewerkers. Dat had bij beide partijen prioriteit. Dat heeft opgeleverd: de medewerkers zijn goed geland. Zij hebben de drive voor het beheer van de gebieden ondanks de grote veranderingen vastgehouden. Mede daardoor is het dagelijkse werk aan de terreinen grotendeels ongestoord doorgegaan. Aan de administratieve kant is de financiële huishouding van de opdracht voor SGL ingericht.

Met het verankeren van het dagelijkse werk en het inrichten van de financiële huishouding is een stevig fundament gelegd onder het werk. Dat SBB dit binnen een jaar goed voor elkaar heeft gekregen, is een knappe prestatie.

### **De bestuurlijke taken zijn nog niet op het gewenste niveau**

Bestuurlijke taken zijn alle taken die worden verricht om een bestuur zijn rol te kunnen laten vervullen: de budgetcyclus, planning, voorstellen, verantwoording, stukken ten behoeve van raden/staten en informatie ten behoeve van overzicht en toezicht.

Voor de kleine SBB eenheid Utrecht betekende de komst van de SGL-terreinen een verdubbeling van het werk. Belangrijker nog was dat men voor het eerst te maken kreeg met een grote externe opdrachtgever. Het bestuur van een GR heeft andere behoeften dan het management van Staatsbosbeheer. Dat betekent een andere manier van opdrachtverlening en verantwoording; dat andere bestuurlijke taken aan het primaire proces moet worden toegevoegd en dat er een externe kalender is waarop de planning moet worden afgestemd.

Bij SBB was men niet voorbereid op deze verandering en is men nog steeds niet goed ingespeeld op deze situatie. Het is bijvoorbeeld merkbaar dat SBB niet goed beseft hoe belangrijk het nakomen van bestuurlijke afspraken voor het bestuur is, mede om zich te kunnen verantwoorden naar raden en staten. De dynamiek tussen het bestuur en de achterliggende provincie en gemeenten is SBB vreemd. Ook is SBB niet goed ingesteld op het functioneren van een GR, waarin de bestuurssecretaris optreedt als gedelegeerd opdrachtgever en waarin de AKBG de besluitvorming van het bestuur voorbereidt. Daardoor sluiten voorstellen vaak niet goed aan op de bestuurlijke behoeften.

In de gesprekken voor deze tussenstand was een merkbaar verschil in het enthousiasme bij SBB voor de inhoud (groot) en het animo voor de bestuurlijke taken (gering). Voor het slagen van de samenwerking tussen SGL en SBB is een verbetering van de bestuurlijke taken een voorwaarde.

### **De voorgeschiedenis veroorzaakt meer problemen dan is voorzien**

Het was bekend dat de boedel bij RMN niet op orde was en in slechte staat werd overgedragen.

Daarnaast moet het werk worden ondergebracht in de systemen van SBB. Voor deze transitie is een

grondige aanpak gekozen. Dit werk ligt wat achter op schema, maar er is belangrijke voortgang en het perspectief is dat de doelstellingen van de transitie zullen worden behaald.

Minder duidelijk was, dat de rommelige geschiedenis ook in het lopende werk problemen zou veroorzaken. Bijvoorbeeld: enkele projecten stagneren omdat de besluitvorming over de toekenning van budget niet kan worden achterhaald. De jaarrekening 2023 zal complicaties ondervinden omdat de startsituatie op onderdelen nog steeds niet duidelijk is. Deze complicaties geven nog altijd onduidelijkheid en tijdverlies. Aan de kant van SGL is hier te weinig begrip voor. Aan de kant van SBB blijkt het lastig om genoeg te nemen met de gegeven onvolkomenheden.

### **De waarden van een overheidsspeler staan soms in de weg van snelle resultaten**

SBB werkt grondig en rechtmatig en dat is in het beheer, in de aanpak van projecten, in de administraties duidelijk waar te nemen. Grondigheid en rechtmatigheid zijn belangrijke publieke waarden en zijn dus onderdeel van de reden dat SGL voor SBB gekozen heeft. SBB werkt aan het volledig beschrijven en stevig verankeren van alle aspecten van het werk voor SGL en zorgt dat het handelen voorzien wordt van een correct juridisch fundament.

De boedel van RMN was qua grondigheid en juridische fundering zonder meer in slechte staat. Het op orde brengen van de situatie kost tijd. SBB heeft er moeite mee om in de tussentijd met deze onvolkomen situatie te werken. Hun eerste reflex is “het kan niet zo, we moeten eerst zorgen dat het goed is”. Aan de kant van SGL is er de behoefte aan “wat kan er wel, kunnen we alvast een tussenstap zetten”. Een voorbeeld waarin tijdigheid of snelheid belangrijker is dan perfectie is het aanleveren van het jaarverslag 2023.

### **Kan SGL bij gelijkblijvend kwaliteitsniveau sturen op gelijkblijvend of lager budget?**

De financiële verantwoording van SBB wijst uit dat SBB momenteel iets duurder is dan RMN was. SBB neemt de meerkosten in de overgangperiode voor eigen rekening, maar daarna zal volgens de systematiek van SBB de feitelijke inzet voor rekening van SGL zijn. Wat zijn in 2024 en 2025 de knoppen waaraan kan worden gedraaid?

- De inzet voor het werk aan de terreinen kan pas in het kader van het TBM goed worden bezien.
- De inzet voor projecten leent zich voor doorlichting. Vermoedelijk kan het projectenwerk efficiënter gebeuren als er een betere prioritering plaatsvindt en er meer wordt gekeken naar haalbaarheid en fasering van projecten.
- Het aantal ondersteunende uren (met name financiën) lijkt aan de hoge kant. Aan de kant van SGL is dat beïnvloedbaar want naarmate er meer en gedetailleerder wordt uitgevraagd, worden de kosten hoger. Het kostenbewustzijn aan de kant van SGL is dus een factor.

De marges voor beïnvloeding zijn smal. De afdeling financiën en control heeft een zekere onafhankelijkheid binnen SBB en kan SGL over kostenbeheersing raad geven. Deze mogelijkheid is nog niet verkend.

### **Hoe kan SGL sturen als de transitie voltooid is?**

Het terreinbeheermodel van SBB zal per type terrein aangeven wat de normkosten zijn voor beheer, onderhoud en herinvesteringen bij een bepaald kwaliteitsniveau. Het TBM vormt de basis voor planning, begroting en meerjarenperspectief. Dit model maakt sturen door de opdrachtgever op de balans tussen kwaliteit en kosten mogelijk. In Q1 van 2024 wordt een aanvang gemaakt met het in gebruik nemen van TBM.

De product-dienst catalogus van SBB geeft aan welke dienstverlening SBB (deels aanvullend op het basispakket) mogelijk is. Ook dit geeft meer stuurmogelijkheden dan er nu zijn.

## **4.4 Samenwerking tussen SGL en SBB**

De samenwerking tussen SGL en SBB moet meerwaarde opleveren voor

- wederzijdse professionalisering van het beheer
- wederzijdse verbreding van de scope van hun beider taakuitvoering
- gezamenlijke visievorming op recreatie en natuur voor de inwoners en recreanten
- benutten van kennis en netwerk
- het verbeteren van de financiële voorspelbaarheid van de taakuitvoering op basis van het vierjarige Uitvoeringsplan van SGL.

Daartoe zal samenwerking plaatsvinden op het gebied van:

- duurzaam terreinbeheer met de bijbehorende ondersteuning (bedrijfsvoering)
- themagerichte samenwerking, onder andere op het gebied van vrijetijdseconomie en natuur
- het wederzijds benutten van kennis, realisatiekracht en netwerk, onder andere op het vlak van communicatie, ecologie en bosbeheer
- het doorontwikkelen van het werkgebied van SGL en het aangewezen gebied (areaal) waar kansen liggen voor nieuwe ontwikkeling van de taken van SBB en SGL.

Het is goed deze ambitie uit de SOK voor ogen te houden, want tot op heden is de samenwerking voornamelijk beperkt gebleven tot het overleg over de stukken voor de bestuursvergaderingen. Daarin is de goede maat nog niet gevonden. Als voorbeeld de kwartaalrapportages van SBB. Dat begon met een voorstel van SBB van 1 pagina. Dat eindigde in een rapportage Q3 2023 van 87 pagina's. Bij een goede samenwerking hadden SBB en AKBG tot een bruikbare tussenvorm kunnen komen.

Er is geen gewoonte ontstaan van vroegtijdige afstemming of het snel aan tafel gaan als er knelpunten zijn. Daardoor blijven pragmatische oplossingen uit, is er soms nodeloze vertraging en worden (bestuurlijke) producten opgeleverd die niet goed aansluiten bij de behoefte.

Er gaat weinig energie naar samenwerking, en veel energie naar de zaken die niet goed gaan. De onderlinge verhoudingen lijden daaronder en het valt op dat er wederkerig veel over personen wordt geoordeeld. Dat heeft te maken met de start, die aan twee kanten tegenviel. Van een negatieve houding ten opzichte van de samenwerking op dit moment zijn in het onderzoek geen aanwijzingen gevonden, maar er is wel iets nodig om de negatieve spiraal te doorbreken.

#### 4.5 Positieve ontwikkelingen in de afgelopen maanden

De Tussenstand kijkt terug op het eerste jaar van de samenwerking. De meeste interviews zijn rond half januari afgerond. Bij de bespreking van het conceptrapport medio februari bleek dat de situatie intussen aan het verbeteren is. Een aantal voorbeelden is illustratief:

- De samenwerking tussen de bestuurssecretaris en de accountmanager is altijd positief geweest, maar levert de laatste maanden veel meer effect op dan voorheen.
- SGL en SBB zijn er in geslaagd een al lang bestaande impasse rondom de bekostiging van projecten te doorbreken: voor dat probleem ligt nu een gezamenlijk gedragen ambtelijk voorstel.
- De leiding van eenheid Utrecht maakt werk van het overwinnen van de onwennigheid en onervarenheid die er is rondom het moeten werken op een andere manier dan men binnen SBB gewend was. De interventie heeft reeds enige invloed: er begint tweerichtingsverkeer te ontstaan.
- In de AKBG realiseert men zich dat hun manier van werken soms lastig is voor SBB. "We moeten niet met zijn tienden willen sturen", werd onlangs vastgesteld.

Er moet nog veel gebeuren, maar de positieve verandering is al ingezet. Het is duidelijk dat betrokkenen het menen met hun uitspraak dat ze daar ook zelf inspanningen voor willen plegen.

## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Conclusies

De feiten, de bevindingen uit de gesprekken, de overige bevindingen, de analyse en de beoordeling leiden tot de volgende conclusies:

1. De dienstverlening voor het beheer en onderhoud van de terreinen van SGL is bij SBB in goede handen. De toepassing van het TBM belooft een verdere verbetering en het waarmaken van de verwachtingen die vooraf zijn gevestigd.
2. De bestuurlijke taken die SBB voor SGL uitvoert zijn nog niet op het gewenste niveau. Het op tijd leveren van essentiële stukken, het nakomen van bestuurlijke afspraken, het zorgen voor informatie die aansluit bij de behoefte en het aansluiten bij het ambtelijke en bestuurlijke proces moet worden verbeterd.
3. De samenwerkingsrelatie heeft aan beide kanten nog niet opgeleverd wat werd beoogd. De verwachtingen bij SGL waren te hoog gespannen en SGL had te weinig oog voor onvoorziene complicaties die de gebrekkige boedel van RMN opleverde. Bij SBB is het werken voor en met een publieke opdrachtgever onderschat.
4. In de samenwerking en de onderlinge verhoudingen is een negatieve dynamiek ontstaan. Dit is niet productief en de samenwerking drijft af van de bedoelingen.
5. SGL en SBB willen beide een succes maken van de samenwerking en zien in dat aan beide kanten verbetering nodig is. Een reset van de samenwerking is kansrijk.

### 5.2 Aanbevelingen

#### **Bevestig de uitgangspunten**

- SGL en SBB hebben een samenwerkingsovereenkomst. De samenwerking gaat uit van een horizontale relatie tussen twee publieke organisaties. Binnen de overeenkomst is sprake van een zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie voor de uitvoering van de beheers- en onderhoudstaken en van samenwerking op het gebied van projecten en ontwikkelingen.
- De basis van de afspraken in de GR en de SOK staat niet ter discussie. Als uitvoeringsafspraken niet goed blijken te werken is over aanpassing overstemming nodig tussen SGL en SBB.
- Het budget van max 3,06 mio (excl. indexering) voor het huidige basispakket staat voor 2024 en 2025 vast. Het maximum budget van max 1,1 mio voor de transitie staat vast.

#### **Definieer de voorwaarden voor verbetering**

- SGL en SBB streven naar gelijkwaardig partnerschap en gedeeld eigenaarschap waarbij ieder eigen verantwoordelijkheden heeft.
- SGL versterkt het opdrachtgeverschap en tilt die op naar een meer strategisch niveau. Doet dit in de geest van horizontale, relationele samenwerking met SBB.
- SBB versterkt het opdrachtnemerschap. Stelt zich in op het bestuurlijke systeem van de GR (van AKBG tot verantwoording aan raden en Staten), geeft prioriteit aan de tijdigheid en kwaliteit van de bestuurlijke taken en zorgt dat afspraken beter worden nagekomen.
- De accountmanager heeft binnen SBB voldoende positie
- In de transitie wordt de hoogste prioriteit gegeven aan het inzichtelijk maken van het benodigde budget als de terreinen op basis van het huidige kwaliteitsniveau worden ondergebracht in het TBM
- Een snel succes ter bevestiging van de ingezette verbetering is welkom. Wellicht kan een gezamenlijke doorlichting van de projecten, leidend tot gerichtere resultaten, betere inzet van de energie en betere prioriteitenstelling daartoe dienen.
- Niet alleen resultaten zijn belangrijk voor het herwinnen van vertrouwen, maar ook het gaan invullen van gezamenlijke waarden die bij vertrouwen horen: openheid, wederkerigheid, toegankelijkheid, gezamenlijkheid.

### **Organiseer met de ambtelijke sleutelspelers een reset**

- Neem tijd voor een herstartgesprek over de vraag “hoe werken we met elkaar”.
- Doorloop gezamenlijk de klantreis van bestuurders en de ambtelijke ondersteuning daarbij
- Doorloop gezamenlijk het productieproces van bestuurlijke stukken door SBB
- Gebruik de in 2023 opgedane ervaring om aan de voorkant algemene afspraken te maken over de te leveren bestuurlijke stukken en de uiterste data van aanlevering.
- Spreek af dat er vroegtijdig ambtelijk overleg over de aanpak van nieuwe vraagstukken zal worden gevoerd en snel ambtelijk overleg als er problemen lijken of dreigen te ontstaan.
- Spreek af dat er wederkerig direct contact mogelijk is tussen SGL en medewerkers van SBB bij technische of informatieve vragen.
- Maak fysieke afspraken in plaats van digitale als er gesproken wordt over problemen of als er ingewikkelde zaken aan de orde zijn.

### **Zorg voor een goed verwachtingenmanagement bij colleges, raden en staten**

- De achterstanden die RMN had opgelopen zijn groot. Feitelijk hebben de deelnemers jarenlang niet betaald of gereserveerd wat nodig is voor een deugdelijk beheer en onderhoud van de terreinen op het niveau “sober en doelmatig”. Het benodigde budget moet op het gewenste niveau worden gebracht. Dit staat los van de keuze van SBB als samenwerkingspartner.
- Kijkend naar de ervaringen bij LSD is het waarschijnlijk dat de uitgaven voor het meerjarenonderhoudsplan en het meerjaren investeringsplan (bij bestaand kwaliteitsniveau) duurder zullen uitvallen.
- De verwachting aan de voorkant was dat de kosten van de uitvoering van het takenpakket voor SGL bij SBB (bij bestaand kwaliteitsniveau) door schaalvoordelen en lagere overheadkosten lager zouden uitvallen dan het bedrag dat voor uitvoering door RMN nodig was. Deze aanname kan pas worden getoetst als het TBM en de product-dienstencatalogus worden ingevoerd.
- Het is aannemelijk dat de besprekingen van SGL en SBB over het gewenste kwaliteitsniveau een opwaartse druk op het budget zullen geven. Des te belangrijker is het dat SBB aangeeft waar de stuurvariabelen (“de knoppen om aan te draaien”) zitten.

## **5.3 Suggesties voor handelingsrepertoire**

In deze paragraaf worden voorbeelden gegeven van gedrag dat kan bijdragen aan het realiseren van de aanbevelingen.

### **Bestuur**

- Laat de accountmanager van SBB toe bij alle bestuursvergaderingen en de gehele bestuursvergadering.
- Vraag de bestuurssecretaris, SBB en de AKBG om te komen tot compacte, bestuurlijk relevante stukken.
- Betrach wat meer begrip en enige mildheid als zaken tegenvallen. Behandel SBB niet anders dan de eigen organisatie, waarin ook niet alles altijd goed gaat.

### **Bestuurssecretaris en accountmanager**

- Pak als bestuurssecretaris en nieuwe accountmanager de gezamenlijke taken op zoals ze bedoeld zijn in de SOK. Zorg dat beide functionarissen voldoende gemandateerd zijn om de meeste vraagstukken in de samenwerking samen op te lossen.
- Neem een meer sturende rol in de AKBG als de uitvraag te detaillistisch wordt of als men te veel op de stoel van SBB gaat zitten.

### **Ambtelijke Klankbordgroep**

- Laat de accountmanager toe tot de volledige AKBG vergaderingen
- Neem voor de ondersteuning van de bestuursvergadering de rol die in de samenwerking bedoeld is: het adviseren van het bestuur (annotatie over de standpuntbepaling van het bestuur) en de bestuurssecretaris (over de vraag of stukken voldoende kwaliteit hebben om naar het bestuur te worden gestuurd)
- Voeg een of twee ervaren controllers toe aan de AKBG en betrek hen bij de advisering over de budgetcyclus en bij onderwerpen waarbij financiële vakinhoud aan de orde is
- Mandateer de voorbereiding van budgetproducties aan een vast groepje van 2-3 leden, waaronder een controller. Beperk de bemoeienis tot hoofdlijnen en maak de gewoonte om stukken terug te zenden tot uitzondering.
- Mandateer ontwikkeltaken en het overleg hierover met SBB aan flexibele groepjes van 2-3 leden.
- Gebruik de plenaire AKBG om alle deelnemers geïnformeerd te houden en ter voorbereiding van eventuele annotaties aan bestuurders.

### **Staatsbosbeheer**

- Zorg dat sleutelspelers voluit voor de samenwerkingsovereenkomst gaan en daarin eigenaarschap, ondernemerschap en initiatief tonen en spreek hen daarop aan.
- Zorg dat alle betrokkenen de bestuurlijke producten beschouwen als essentieel onderdeel van de opdracht én de samenwerking. Geef de hoogste prioriteit aan zaken die op basisniveau moeten komen:
  - o Beschouw de deadlines voor de budgetcyclus als hard en stel daar de interne planning op in
  - o Zorg dat alle teamleiders, zowel van eenheid Utrecht als van het centrale bedrijfsbureau, het belang van het doen van realistische beloftes en het nakomen van afspraken beseffen
  - o Zorg in de transitie dat er zo snel als mogelijk is inzicht wordt verschaft in het financiële perspectief vanaf 2025, uitgaande van het huidige kwaliteitsniveau
- Neem vaker de attitude “wat kunnen we wel” dan “dit kunnen we nog niet goed doen” aan.
- Geef de accountmanager binnen SBB meer informatie, positie en doorzettingsmacht vwb het voldoen aan de SOK en de voorwaarden die zijn afgesproken met SGL. Geef hem ruim mandaat om vraagstukken in overleg met de bestuurssecretaris af te doen. Overweeg om de accountmanager direct onder het provinciehoofd te plaatsen.

### **AKBG-SBB**

- Maak werk van de gezamenlijke ontwikkeltaak door de portefeuille projecten gezamenlijk door te lichten. Neem afscheid van projecten die kansloos zijn en zet de energie op het realiseren van kansrijke projecten.
- Formuleer de ambitie om de inzet van SBB (voor het bestaande pakket) onder de 3,06 mio te laten uitkomen en het aandeel ondersteuningstaken onder de 20%. Maak hiervoor een plan met de controller van SBB.

## **5.4 Vervolgstappen**

Een herstart van de samenwerking werkt het sterkst als mensen de verandering zelf willen en zelf invulling kunnen geven aan het hoe. Vandaar de volgende aanbevelingen voor vervolg:

1. Ga als bestuur van SGL en als leiding van SBB achter de conclusies en aanbevelingen van deze tussenstap staan
2. Organiseer ambtelijk een plenaire toelichting op het rapport voor de teammanagers, programmamanagers en leden van de AKBG

3. Vraag vervolgens de teamleiders en andere bepalende spelers, respectievelijk de AKBG om onder gezamenlijke leiding van de bestuurssecretaris en de accountmanager te bespreken op welke manier men mee kan werken aan een succesvolle herstart.
4. Stel als gezamenlijke doelen van de reset: een quick win, merkbare verbeteringen in de loop van 2024 en een positieve evaluatie van de samenwerking in 2025.

21 februari 2024  
Mr. drs. Irma Woestenberg  
Onderzoeker

## BIJLAGE

### Gebruikte afkortingen

AKBG	Ambtelijke Klankbordgroep
GR	Gemeenschappelijke Regeling
LSD	Plassenschap Loosdrechtse plassen en omgeving
OG/ON	Opdrachtgever-opdrachtnemer
RMN	Recreatie Midden Nederland
SBB	Staatsbosbeheer
SGL	Recreatieschap Stichtse Groenlanden
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
TBM	Terrein Beheer Model
WDM	Uitvoeringsorganisatie Wijdmeren

### Lijst van geïnterviewde personen

Jelka Both	Provinciehoofd SBB
Richard Bouwman	Teamleider financiën en control SBB
Jitske Brand	Bestuurssecretaris SGL
John van Engelen	Voorzitter algemeen en dagelijks bestuur SGL
Maarten van der Greft	Lid algemeen en dagelijks bestuur SGL
Cor Grasmeijer	Vertegenwoordiger AKBG (in groepsgesprek)
Willem Hellevoort	Accountmanager SBB
Ruud Koese	Teamleider beheer SBB
Ben Kokx	Projectleider toekomstvisie SGL-LSD
Maarten van der Kuijl	Programmamanager gebied A SBB
Guido Lafeber	Adviseur SGL
Andrea Lion	Vertegenwoordiger AKBG (in groepsgesprek)
Mariëtte Pennarts	Lid algemeen en dagelijks bestuur SGL
Machteld Romeyn	Teamleider transitie SBB
Mieke Span	Vertegenwoordiger AKBG (in groepsgesprek)
Janine Spieksma	Teamleider projecten SBB
Pim van de Veerdonk	Lid algemeen bestuur SGL
Leopold Verhoef	Projectleider voorbereiding samenwerking SBB
Linda Voortman	Lid algemeen en dagelijks bestuur SGL
Gerco Wicherson	Vertegenwoordiger AKBG (in groepsgesprek)

De onderzoeker dankt alle geïnterviewden voor de prettige en openhartige gesprekken.