

**OVER  
MORGEN**

# rapportage.

Parkschap Nationaal Park De Biesbosch

## Verkenning nieuwe governance – fase 1

Concept | vrijdag 11 november 2016 | vertrouwelijk





## Verkenning nieuwe governance – fase 1

### Colofon

Status : Concept

Datum : vrijdag 11 november 2016

Aantal pagina's : 8

Aantal bijlagen : Geen

  

Opgesteld door : Co Verdaas & Maarten de Vries

E-mail : [co.verdaas@overmorgen.nl](mailto:co.verdaas@overmorgen.nl); [maarten.devries@overmorgen.nl](mailto:maarten.devries@overmorgen.nl)

Mobiel : 06 43264085; 06 - 29627640

Website : [www.overmorgen.nl](http://www.overmorgen.nl)

## Recapitulatie

In 2009 is onderzoek gedaan naar de toekomst van De Biesbosch, waarbij is geconstateerd dat de onderlinge samenwerking tussen de betrokken partijen beter kon en dat er belangrijke kansen werden gemist om de positie als Nationaal Park te versterken. Op basis van dit advies is een traject gestart om de samenwerking, die toen nog plaatsvond binnen separate landelijke en provinciale overlegstructuren, te stroomlijnen. Uiteindelijk heeft dat geleid tot uitbreiding van de geldende Gemeenschappelijk Regeling per 1-1-2011. Het Parkschap Nationaal Park De Biesbosch wordt sindsdien geleid door een Bestuurscommissie die toezicht houdt op alle te ontwikkelen initiatieven en activiteiten. Deze Bestuurscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de zes regionale overheden (gedeputeerden van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Limburg en wethouders van de gemeenten Dordrecht, Drimmelen, Sliedrecht en Werkendam) en een afgevaardigde van Staatsbosbeheer. De dagelijkse aansturing van het Parkschap wordt verzorgd door een werkorganisatie, die nauw samenwerkt met de medewerkers van Staatsbosbeheer Biesbosch.

Diverse ontwikkelingen beïnvloeden sinds 2011 de toekomst van het Nationaal Park De Biesbosch en de huidige governancestructuur. Met het natuurakkoord heeft het Rijk de uitvoering van het natuurbeleid gedecentraliseerd, al is het voor provincies niet vanzelfsprekend in dit gat te springen. Dit dwingt diverse natuurgebieden tot een heroriëntatie op strategie en organisatie. Dit geldt ook voor de Biesbosch. De beide provincies en de gemeente Sliedrecht hebben inmiddels aangegeven te willen uittreden uit de GR, waardoor er op de middellange termijn een gat ontstaat in de begroting. Dit was mede aanleiding om onderzoek te doen naar alternatieve verdienmodellen voor het Nationaal Park, waarbij er nadrukkelijk naar mogelijkheden wordt gezocht om de economische waarde die de natuur biedt beter te benutten. De betrokken partners realiseren zich dat er een nieuwe governancestructuur nodig is om deze transitie vorm te geven.

In onze offerte van 16 juni 2016, en de gesprekken die daar aan vooraf gingen, hebben we voorgesteld de vraag op te knippen. Wat ons betreft is er eerst een verdieping van ‘het waarom’ nodig voor we op een constructieve manier kunnen starten aan ‘het hoe’. Voor u ligt ons advies ter afsluiting van de eerste fase. We sluiten dit advies af met een korte vooruitblik naar de te nemen vervolgstappen.

## Aanpak

De eerste fase bestond uit een verkennende gespreksronde met de partners uit de bestuurscommissie. Met de twee provincies en vier gemeente is gesproken op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Daarnaast hebben er gesprekken plaatsgevonden met Staatsbosbeheer, de directeur van het Parkschap en de onafhankelijk voorzitter van de Bestuurscommissie. Ter voorbereiding op deze gesprekken hebben we een korte deskresearch gedaan van beschikbaar gestelde stukken. Onze bevindingen uit deze verkennende fase hebben we gespiegeld aan onze ervaringen in vergelijkbare trajecten elders. Uiteindelijk heeft dit geleid tot ons advies, zoals gepresenteerd in de bestuurscommissie van 4 november 2016 en zoals nader omschreven in deze rapportage.

## Groeiende urgentie voor aanpassing governance

In het door Buck Consultants uitgevoerde onderzoek naar verdienmodellen ('De Biesbosch verdient het') werd in 2013 de behoefte aan een nieuw organisatiemodel al aan de orde gesteld.

*"Het is de zoektocht naar een robuuste en toekomstbestendige organisatie en financiering van de (ambities) in de Biesbosch. Afhankelijk van de richting en de keuze zal variatie ontstaan in de aard van de verdienopties, de opbrengsten die dit kan genereren (voor het nationaal park) en de wijze van organisatie. Een keuze voor meer financiering vanuit de markt (bedrijven, ondernemers, gebruikers) kan uitsluitend tot stand komen in een zakelijke omgeving waarin ook ruimte wordt gecreëerd om geld te verdienen (of taken over te nemen). Dit betekent impliciet dat – op die plekken of die onderwerpen waar andere partijen aan zet zijn – de nieuwe partners ook eisen hebben en/of een zekere mate van invloed en beslissingsbevoegdheid willen hebben"*

Sinds het uitkomen van het advies is er onder leiding van een programmamanager hard gewerkt aan een aantal nieuwe verdienmodellen, maar echt van de grond komen ze niet. Dat bevreemdt niet, gezien het feit dat de noodzakelijke transitie van de organisatie niet in gang is gezet. Ondertussen is de urgentie groeiende, niet in het minst omdat er drie van de zittende partners inmiddels hebben aangegeven de GR te willen verlaten. De structurele bijdrage van deze partijen aan het Parkschap komt te vervallen; gesproken wordt over de voorwaarden voor uittreding en de daaraan verbonden incidentele bijdrage. Het Parkschap moet de nieuwe verdienmodellen en de bijbehorende organisatieverandering dus volledig op orde hebben om de financiën structureel op orde te krijgen.

Vanuit 'de buitenwereld' is de interesse in het nationaal park de afgelopen jaren toegenomen. Die interesse zal enkel groter worden nu De Biesbosch samen met het Haringvliet de wildcard heeft gekregen in de verkiezing Nationale Parken van Wereldklasse. Hier is een geldbedrag aan gekoppeld, maar het zal vooral ook veel PR en nieuwe bezoekers genereren. In 2015 heeft een commissie onder leiding van Pieter van Vollenhoven een adviesrapport uitgebracht, waarvoor is onderzocht of de werkwijze binnen de monumentensector een inspiratiebron kan zijn voor natuurgebieden. Deze commissie verwacht dat het oprichten van een Gebiedsfonds voor Nationale Parken kan bijdragen aan de transparantie van de financiering en de verdeling van middelen in die gebieden. Dit biedt mogelijkheden om publieke en private middelen bijeen te brengen op een gecombineerde rekening. Van Vollenhoven heeft aangegeven graag aan de slag te willen met de Biesbosch als pilot hiervoor, en de verwachting is dat hij zich na zijn bemoeienis met de verkiezing NP van Wereldklasse snel zal melden.

Naast de vertrekkende publieke partners wil een aantal gemeenten hun betrokkenheid bij de Biesbosch juist vergroten. Breda, Geertruidenberg en Gorinchem hebben zich om uiteenlopende redenen gemeld. In de directe omgeving speelt een aantal grote ontwikkelingen waar het Parkschap op kan en soms moet anticiperen, waaronder de Nieuwe Dordtse Biesbosch, de ontwikkeling van de Noordwaard en de Amercentrale.

Daarnaast bereikt de directeur van het Parkschap volgend jaar de pensioengerechtigde leeftijd. Dit betekent dat er een enorme hoeveelheid kennis van het gebied en de partners verloren gaat. Ook hierop zal adequaat geanticipeerd moeten worden. Om een opvolger van het juiste profiel te kunnen werven, is het zaak duidelijkheid te hebben over de inhoudelijke koers en de toekomstige organisatie van het Parkschap.

## Bevindingen

De reeks aan gesprekken heeft een aantal belangrijke bevindingen opgeleverd over de huidige samenwerking binnen de bestuurscommissie van het Parkschap. Om zoveel mogelijk de kern te kunnen raken hadden deze gesprekken een vertrouwelijk karakter. Waar nodig zijn bevindingen dus in algemene bewoordingen weergegeven.

- Onder de partners wordt een breed gevoel van stagnatie ervaren. Er wordt (te) veel gesproken over operationele zaken. Ambitie en realiteit lopen daardoor steeds verder uiteen.
- Discussies over inhoud, geld en (politiek) proces lopen door elkaar.
- Er zijn culturele verschillen tussen de partners onderling, die ervoor zorgen dat men op een andere manier naar De Biesbosch en de toekomst van het gebied kijkt. Dit wordt niet altijd gezien en gerespecteerd.
- De passie en betrokkenheid onder de partners is groot. Valkuil daarvan is dat loslaten lastig blijkt, daardoor wordt er weinig ruimte geboden voor ondernemerschap.
- Het gevoel van urgentie wisselt. Bestuurders zijn niet altijd aanwezig en sturen ambtelijke vervangers. In sommige gevallen ontbreekt daardoor mandaat aan tafel om keuzes te maken.
- Er is veel opgeschreven over de toekomst van de Biesbosch, maar er is geen breed gedeelde visie over “waar ben je van” of “waar wil je van zijn”.
- Het Parkschap opereert in een complex bestuurlijk landschap en moet afstemmen met veel verschillende (streek)netwerken en organisaties.
- De organisatie zit erg dicht op de lokale politiek. Bepaalde besluiten duren daardoor lang en kunnen door een raad worden tegengehouden.
- De uittredingsdiscussie beïnvloedt het gesprek over de toekomstige samenwerking. Maatwerk is noodzakelijk. Hoe langer het duurt om tot afspraken te komen, hoe moeizamer het proces zal verlopen en het zijn weerslag zal hebben op de toekomstige governance.
- Alle betrokkenen realiseren zich dat doormodderen ook een prijs heeft. Naarmate de tijd vordert komt het gat in de begroting dichterbij en worden kansen om daar iets aan te doen gemist. Uiteindelijk zullen de overgebleven partners de kosten moeten gaan dragen.

## Advies

De verleiding is groot om direct te gaan denken in nieuwe structuren en businesscases, daarbij voelt iedereen zich comfortabel. De kern is echter commitment op de wil om het anders te gaan doen. Die moet expliciet uitgesproken en bevestigd worden, anders worden de huidige routines niet doorbroken. Ons advies is tweeledig.

1. Ontkoppel de uittredingsdiscussie van het gesprek over de toekomst. Door deze aan elkaar te koppelen wordt het nodeloos ingewikkeld. En maak tempo! Des te sneller kunnen de uittredende partners hun nieuwe rol in de samenwerking oppakken.
2. Blijf nog even weg bij de concrete modellen, maar creëer bij de overgebleven partners commitment op de uitgangspunten voor de transitie.

De gezamenlijke wil om te veranderen, en de afspraak daar een aantal uitgangspunten aan op te hangen, moet gelegitimeerd worden. Dat vraagt om leiderschap en urgentie. Het staat eenieder vrij zonder die legitimatie aan een nieuwe structuur te werken, maar wij raden dat ten zeerste af.

## Uitgangspunten van de transitie

- Volg het tempo van de langzaamste partner, dit kan per fase in het proces een andere zijn. Het is van groot belang dat de verschillende ambtelijke organisaties, colleges en raden zich commiteren aan de uitgangspunten van de transitie. In de ene gemeente zal dit makkelijker gaan dan in de andere. Dit is een gezamenlijke uitdaging, ga hierover het gesprek aan en stel elkaar indien nodig een hulpvraag.
- Maak onderscheid in 'gewicht' van de partners. De ene partij heeft grotere belangen dan de andere, dit uit zich ook in de financiële bijdrage.
- Creëer gezamenlijk helderheid over "waar wil je van zijn". Hoe ga je om met de verhouding tussen beschermen en benutten? Pas met deze breed gedragen keuze kan de stap worden gemaakt naar bijpassende organisatiemodellen.
- Bepaal een gezamenlijke stip op de horizon: wat is het moment dat de transitie volledig is afgerond en de nieuwe organisatie en verdienmodellen niet meer weg te denken zijn? Schets gezamenlijk een inspirerend wensbeeld voor de toekomst. Een logisch moment voor een 'Biesboschjaar' dient zich aan, in 2021 is het 600 jaar na de Sint Elizabethsvloed.
- Zorg ervoor dat de politiek op afstand staat van de dagelijkse aansturing van het park. Werk met kaders, laat de raden aan de voorkant randvoorwaarden formuleren. Dankzij de wettelijke kaders, het vaststellen van bestemmingsplannen en het verlenen van vergunningen, houden de raden voldoende sturing maar ontstaat desondanks de benodigde ruimte voor ondernemerschap.
- Betrek de politiek op een open en constructieve manier tijdens de transitiefase. Neem ze secuur mee in de aanleiding en uitgangspunten van de noodzakelijke veranderingen. Dit voorkomt verrassingen, en bijbehorende problemen in de besluitvorming, achteraf.
- Creëer ruimte voor lokale variatie en maatwerk. Er zijn culturele verschillen, respecteer dat bepaalde ontwikkelingen in de ene gemeente wel passen en elders niet.
- Vraag een reële prijs voor reële producten. Marktpartijen die profiteren van het Nationaal Park dragen op een passende manier bij aan het algemeen belang.
- Regel ambassadeurs, publieke figuren met draagvlak in de regio. Breng hen desnoods samen in een Raad van Advies, maar zet ze in elk geval in om het verhaal van de transitie uit te dragen en waar nodig te helpen het benodigde commitment te organiseren.
- Benut het momentum van het aanstaande vertrek van de directeur. De juiste persoon zal zich alleen aangesproken voelen bij een helder profiel en een heldere opdracht.
- Haal op hoe de uittrekkende partijen betrokken willen blijven. In hun nieuwe rol kunnen ze cruciale samenwerkingspartners blijken.
- Gebruik de transitie om een scherpere rol van Staatsbosbeheer, als eigenaar van driekwart van het gebied, te definiëren. Maak heldere afspraken over het genereren en verdelen van opbrengsten. Wie bepaalt wat mag en kan binnen de wettelijke kaders? Maak gezamenlijk de bijpassende strategische keuzes.
- Definieer de transitie als een project met heldere mijlpalen. Zorg voor een dedicated projectteam met een heldere opdracht en mandaat om snel stappen te zetten.

## Samenvattend

1. Het gaat nu om een wilsbesluit (schort het gesprek over de organisatiemodellen nog even op)
2. Regel het uittreden zo snel mogelijk
3. Creëer vooraf handelingsruimte en een politiek mandaat voor de transitie
4. Organiseer bestuurlijke helderheid op de uitgangspunten
5. Benader de transitie als een project met heldere planning en tussentijdse producten

## Grove schets vervolgtraject in fasen

### Fase 2: Legitimatie

November '16	Wilsbesluit in de bestuurscommissie Opstellen raadsbrief
December '16	Vaststellen raadsbrief in colleges Formaliseren uittreden provincies en Sliedrecht
Januari '17	Behandeling raadsbrief in gemeenteraden (input ophalen voor fase 3) Plan van aanpak fase 3

### Fase 3: Waar ben je van?

Februari '17	Verzamelen ingrediënten inhoudelijke koers en ambities Gesprekken interne en externe stakeholders over visie en betrokkenheid
Maart '17	Vaststellen inhoudelijke koers en ambities Plan van aanpak fase 4

### Fase 4: Naar een nieuwe organisatie

April '17	Vertalen inhoudelijke koers en ambities in heldere taken en verantwoordelijkheden Verkenning passende organisatiemodellen
Mei '17	Keuze organisatiemodel Grove organisatieschets Vorbereiden besluitvorming

### Fase 5: Besluitvorming

Zomer '17	Besluitvorming in gemeenteraden Plan van aanpak fase 6 Werving nieuwe directeur
-----------	---

### Fase 6: Implementatie

Najaar '17	Implementatie nieuwe organisatie
------------	----------------------------------

### **Ingrediënten raadsbrief**

Dit advies kan de basis vormen voor een op te stellen raadsbrief over de transitie. Deze raadsbrief bevat minimaal de volgende onderdelen.

- Schets aanleiding
- Benoem hoofdpunten van advies
- Geef aan dat politieke legitimatie de basis is, ophalen van mandaat voor verdere transitie
- Benoem een aantal uitgangspunten (lokaal maatwerk, ruimte voor ondernemerschap, operationele besluiten op afstand, tijdens de transitie regelmatig terugkomen bij de raad voor info en legitimatie)
- Nodig uit om mee te denken in het verdere proces, bijvoorbeeld in de vorm van een intergemeentelijke raads werkgroep
- Globale Planning