

Raadsvoorstel

Opsteller

Wesselingh, Ines

Vergadering van

14 december 2021

Kenmerk

Z/21/031062 / D/21/041721

Portefeuillehouder

Victor Molkenboer

Portefeuille

Recreatie en toerisme

Onderwerp

Wijziging Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Stichtse Groenlanden 2022 Toekomst organisatie Recreatieschappen

Samenvatting

Recreatieschap Stichtse Groenlanden is een samenwerkingsverband van negen gemeenten en de provincie Utrecht die het beheer, onderhoud en exploitatie van de bovenregionale recreatievoorzieningen binnen de grenzen van de deelnemende gemeenten verzorgen. Ook onze gemeente is hierbij aangesloten. De samenwerking binnen het SGL is geregeld via een gemeenschappelijke regeling (GR). De uitvoeringsorganisatie van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL) en het Plassenschap Loosdrecht en omstreken (LSD) is Recreatie Midden Nederland (RMN). De dagelijks besturen van het SGL en LSD én Gedeputeerde Staten van de provincie zijn de deelnemers in RMN, RMN is een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Met dit voorstel wordt inhoud gegeven aan de opdracht, die is geformuleerd door deelnemers naar aanleiding van de bespreking van het memo "Toekomstige samenwerking Recreatieschappen" en de zienswijzen daarop van de raden en staten van de deelnemers in januari 2021. De opdracht luidde als volgt: "Ontwerp het bestuurlijke en ambtelijke proces voor het stand brengen van een nieuwe organisatie voor de recreatietaken in het gebied van de huidige recreatieschappen (SGL en LSD) en bereidt de noodzakelijke besluitvorming voor en geef indien gewenst leiding aan de uitvoering van de besluiten (implementatie)"

De voorstellen voor de nieuwe samenwerkingsvorm die nu voorliggen, betreffen een slankere en meer efficiënte organisatie, die gericht is op het beheer, onderhoud & exploitatie en doorontwikkeling van de bovenregionale recreatievoorzieningen. Omdat het voorstel is om RMN te liquideren, is onderzocht welke organisatie daarvoor het meest geschikt is om deze werkzaamheden uit te voeren. Staatsbosbeheer (SBB) is naar voren gekomen als de meest geschikte organisatie om op dit gebied mee samen te werken. Momenteel wordt nader onderzoek gedaan of SBB inderdaad deze taken kan overnemen en onder welke voorwaarden en kosten. Hiertoe is een intentieovereenkomst gesloten tussen SBB, de schappen en RMN.

Met dit voorstel wordt uw raad gevraagd in te stemmen de beoogde nieuwe organisatie en met de wijziging van de gemeenschappelijke regeling SGL om dit mogelijk te maken. De voorliggende besispunten zijn voorgedragen door het dagelijks bestuur van SGL om voor iedere deelnemer een zelfde besluit te krijgen.

Gevraagd besluit

1. In te stemmen met de voorgestelde toekomstige samenwerkingsvorm Recreatieschappen, zoals uitgewerkt in stuk: voorstel wijzigen GR /paragraaf 4 Kernelementen van het voorstel (Z/21/031062 / D/21/41175).

2. In dat kader:

a. op grond van artikel 36 van de thans geldende tekst van de Gemeenschappelijke Regeling in te stemmen met de gewijzigde doorlopende tekst van de Gemeenschappelijke Regeling, zoals opgenomen in bijlage (Z/21/03162 /

D/21/42273).

b. het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, toestemming te geven om in te stemmen met de gewijzigde doorlopende tekst van de Gemeenschappelijke Regeling, zoals opgenomen in bijlage (Z/21/03162 / D/21/42273).

c. kennis te nemen van de intentieovereenkomst met SBB, opgenomen als bijlage (Z/21/03162 / D/21/41175) en de uitkomsten van dat onderzoek af te wachten

d. kennis te nemen van de voorgestelde organisatorische oplossing voor het Routebureau per 1 januari 2023 en de besluitvorming in het Bestuurlijk Overleg Routebureau op dit punt afwachten, zoals beschreven in paragraaf 2.4.

e. het bestuur van SGL de ruimte te geven om met voortvarendheid aan de slag te gaan met het voorbereiden van de implementatie van de nieuwe samenwerkingsvorm, gericht op realisatie per 1 januari 2023, waarbij u tussentijds op de hoogte wordt gehouden van de vorderingen.

3. Het besluit van het AB SGL om in te stemmen met opheffing van RMN per 31 december 2022 te onderschrijven.

4. In dat kader: kennis te nemen van het concept liquidatieplan RMN, bijgevoegd als bijlage 3 (Z/21/031062/D/21//41175), en de daarin opgenomen raming van de financiële consequenties voor het schap en de deelnemers, welke verwerkt zullen worden in de jaarrekeningen 2022/2023 van het schap, en het voorstel over de dekking van het aandeel van het schap in deze kosten af te wachten.

Inleiding

De eerste aanzet om te komen tot een nieuwe samenwerkingsvorm voor SGL en RMN werd in 2020 gedaan. Aanleiding daarvoor was de onvrede over het functioneren van RMN en zorgen over de financiële situatie van de schappen. In opdracht van de beide schappen is het rapport "Recreatie in Midden-Nederland" opgesteld. Dit rapport is besproken in een gezamenlijk overleg van beide schappen in juni 2020. In die vergadering is besloten dat acuut en bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk was. Op basis van dat besluit is een vervolgtraject ingezet dat bestond uit het formuleren van gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking en het kiezen voor een passende organisatievorm. Eind 2020 is de memo "Toekomstige samenwerking Recreatieschappen" naar de deelnemers verzonden. In de raadsvergadering van 28 januari 2021 heeft u hier een zienswijze op geformuleerd, waarin u een aantal aandachtspunten waaronder toekomstige eigendomssituatie, realistische planning en betrokkenheid van de raad in het proces heeft meegegeven voor deze toekomstige samenwerking.

Op basis van onder andere deze aandachtspunten zijn de voorstellen voor de nieuwe samenwerkingsvorm die nu voorliggen opgesteld. De toekomstige organisatie is slanker en meer efficiënt ingericht. De nieuwe organisatie is gericht op het beheer, onderhoud & exploitatie en doorontwikkeling van de bovenregionale recreatievoorzieningen (terreinen en paden). Omdat het voorstel hierbij is om RMN te liquideren, is onderzocht welke organisatie daarvoor het meest geschikt is om deze werkzaamheden uit te voeren. Naar aanleiding van gesprekken met verschillende organisaties is Staatsbosbeheer (SBB) naar voren gekomen als de meest geschikte organisatie om op dit gebied mee samen te werken. Momenteel wordt onderzoek gedaan of SBB inderdaad het beheer, onderhoud en exploitatie van recreatieve voorzieningen kan verrichten en onder welke voorwaarden en kosten. Hiervoor is een intentieovereenkomst tussen SBB, de schappen en RMN gesloten.

De planning voor het ingaan van de toekomstige organisatie van de recreatietaken is uitgesteld ten opzichte van de eerdere planning. De liquidatie van RMN staat nu gepland op 31 december 2022. Dit betekent ook dat de toekomstige samenwerkingsvorm op zijn vroegst per 1 januari 2023 ingaat. Om vertraging in het verdere traject te voorkomen is het besluitvormingsproces zo ingericht dat dit kan worden afgerond voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022.

Participatieproces

Om tot dit voorstel te komen is een intensief overleg traject doorlopen met de deelnemende gemeenten en provincies in SGL en LSD. Door middel van brieven, raads- en statenklankbordbijeenkomsten en overleggen (dagelijks bestuur & algemeen bestuur) zijn alle betrokken partijen intensief betrokken.

Wat willen we bereiken

Een robuuste samenwerkingsorganisatie die inzet op beheer, onderhoud en doorontwikkeling van de gezamenlijke recreatievoorzieningen met grip op financiën en taakuitvoering, een verlaagde bestuurlijke drukte, waarbij democratische legitimatie is geborgd.

Wat gaan we daarvoor doen

Met deze voorstellen voor aanpassing van de GR SGL, de liquidatie van RMN en de intentieovereenkomst met SBB is het de verwachting dat het beheer, onderhoud en exploitatie van regionale recreatieve voorzieningen meer toekomstgericht, effectiever en efficiënter wordt vormgegeven.

Argumenten

1.1 In de verkenning zijn vier hoofdscenario's onderzocht, gekozen is voor scenario Basis+

Reden hiervoor is dat daarmee de recreatievoorzieningen in gezamenlijk eigendom en beheer blijven van de deelnemers in SGL. Dit maakt het ook mogelijk een dienstverleningsovereenkomst (DVO) af te sluiten met een uitvoerende partij voor het uitvoeren van de taken die RMN nu uitvoert. Deze publieke samenwerkingsvorm in een gemeenschappelijke regeling (GR) biedt het voordeel dat de samenwerking op de gemeente-grensoverschrijdende recreatietaken robuust blijft en blijven de gronden in gezamenlijk eigendom. Ook houden de raden en staten positie waarmee democratische legitimatie gediend is, blijven de financiële stromen en ook de solidariteit geborgd en wordt één gebundelde opdracht voor de taakuitvoering aan een derde partij gegeven.

1.2 Met de voorgestelde toekomstige samenwerkingsvorm wordt verwacht dat efficiënter, effectiever en toekomstgerichter kan worden gewerkt

De voorgestelde nieuwe organisatie van SGL is er vooral op gericht om het beheer, onderhoud en exploitatie van bovenregionale recreatievoorzieningen effectief en efficiënt te kunnen organiseren. Hierbij is gekozen voor een kleiner Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks bestuur (DB) waarbij het DB wordt ondersteund door een bestuurssecretaris en een controller. Het DB bereidt zaken voor die vervolgens in het AB kunnen worden besproken en besloten.

1.3 Daarmee krijgen we bestuurlijk meer grip op de samenwerking.

Een probleem in de huidige samenwerking is de bestuurlijke grip op de taakuitvoering. De huidige samenwerkingsvorm kent een dubbele GR – te weten: de GR SGL én de GR bedrijfsvoeringsorganisatie (GR BVO) RMN. Deze GR BVO brengt een extra bestuurslaag met zich mee die resulteert in verminderde bestuurlijke grip vanuit de deelnemers in de GR SGL op de taakuitvoering. In de voorgestelde samenwerkingsvorm wordt dit opgelost door de GR RMN te laten verdwijnen en de GR SGL nu directe verantwoordelijkheid te geven voor de taakuitvoering en de opdrachtverlening aan de uitvoerende partij. U bent daar via uw vertegenwoordiger in het bestuur bij betrokken. Zo blijft er sprake van een publieke en solidaire grondslag onder de samenwerking, wat bijdraagt aan de stabiliteit en de toekomstbestendigheid van de samenwerking.

2a.1 Met aanpassing van gewijzigde gemeenschappelijke regeling wordt de nieuwe wijze van samenwerking binnen het recreatieschap licht en toekomstbestendig vormgegeven.

Om de nieuwe samenwerking ook concreet vorm te geven moet de gemeenschappelijke regeling vernieuwd worden. In de volledig nieuwe tekst van de regeling waarin RMN als uitvoeringsorganisatie is vervallen zijn de taken en omvang van het bestuur gedefinieerd en is het geheel leesbaarder geworden.

2a.2 Gekozen is voor behoud van deze klassieke gemeenschappelijke regeling boven bedrijfsvoeringsorganisatie.

Een klassieke gemeenschappelijke regeling heeft:

- Betere democratische legitimatie
- Nauwelijks meer bestuurlijke druk dan een GR-BVO
- Mogelijkheid om flexibel te kunnen reageren op onverwachte beleidsvraagstukken
- Meer flexibele mogelijkheden voor opdrachtverlening, VTH-taken, belastingen en leges
- Minder risico's ten aanzien van divergerende VTH regels voor een uitvoeringsorganisatie zoals SBB
- Aan een BVO kleven teveel juridische risico's m.b.t. de verordenende bevoegdheid, VTH en alleenrecht.

2b.1 Het recreatieschap Stichtse Groenlanden is een gemengde gemeenschappelijke regeling waarin zowel raads-, college als burgemeestersbevoegdheden een plek hebben.

Uit artikel 1 lid 2 van de wet Gemeenschappelijke regeling volgt dan dat instemming voor het wijzigen van een gemeenschappelijke regeling door het college en de burgemeester niet kan worden gegeven voordat daarvoor toestemming is verkregen van de raad.

2c.1 Staatsbosbeheer (SBB) is de meest gereede partij om te onderzoeken of de taken die RMN nu voor het schap uitvoert daar onder te brengen en onder welke condities.

RMN voert de taken uit van onder andere SGL. Nu RMN wordt geliquideerd, is een andere organisatie nodig om deze taak uit te voeren. Hiervoor zijn met verschillende organisaties gesprekken gevoerd zoals met de gemeente Utrecht, SBB, ODRU, Landschap Erfgoed Utrecht en Utrechts Landschap. De keuze is gevallen op Staatsbosbeheer om met hen verder te onderzoeken of zij deze taken kunnen gaan uitvoeren voor het schap. Reden om voor Staatsbosbeheer te kiezen zijn o.a.: mogelijkheid tot vestiging alleenrecht, ervaring met recreatiebeheer, omvang organisatie, nagenoeg gelijke arbeidsvoorwaarden/CAO personeel.

2c.2 Met SBB is een intentieovereenkomst ondertekend waarmee afspraken zijn gemaakt over het vervolgtraject om tot definitieve besluitvorming te komen over de mogelijkheid dat SBB de uitvoeringsorganisatie voor dit recreatieschap wordt.

Deze intentieovereenkomst houdt in dat beide partijen naar elkaar uitspreken dat zij met een positieve insteek gaan onderzoeken of het mogelijk is in de toekomst samen te werken, onder welke voorwaarden dat dan zou kunnen en wat de kosten dan zijn. Onderdeel hiervan vormt ook een voorstel tot overname van een deel van de mensen van RMN om deze werkzaamheden uit te voeren. Afgesproken is dat SBB in mei hiervoor met een voorstel komt. In dit voorstel van SBB zullen naast de jaarlijkse kosten ook de invlechtingskosten worden opgenomen.

2c.3 In mei zal ook een voorstel volgen welk personeel SBB van RMN kan overnemen voor de uitvoering van de taken op het gebied van beheer en onderhoud van de recreatieterreinen

Het personeel van RMN zal zoveel mogelijk worden overgenomen door SBB en de gemeente Wijdmeren. Wijdmeren neemt werkzaamheden over van RMN namens LSD. Zowel SBB als Wijdmeren hebben de intentie uitgesproken gezamenlijk zoveel mogelijk personeel een plek bieden in de nieuwe organisaties van SBB en Wijdmeren aan te bieden. Hoe meer personeel wordt overgenomen, hoe lager de liquidatiekosten van RMN zullen zijn.

2d.1 De provincie Utrecht is de beoogde nieuwe werkgever voor medewerkers van het Routebureau.

Het Routebureau is nu organisatorisch ondergebracht bij RMN. Dat kan niet meer nu RMN wordt opgeheven. De provincie is bereid het Routebureau organisatorisch onder te brengen in de provinciale organisatie en de betrokken medewerkers van RMN over te nemen om zo frictiekosten te voorkomen. Deze overname zal niet leiden tot een hogere structurele bijdrage van de Utrechtse gemeenten.

2e.1 Door het bestuur van SGL de ruimte geven, kunnen zij voortvarendheid de verdere voorbereiding van de implementatie van de nieuwe samenwerkingsvorm verzorgen

Komend jaar zullen nog vele (praktische) zaken geregeld moeten worden die niet alle door de deelnemende Raden en Staten bekrachtigd behoeven te worden. Door het bestuur hierin de ruimte te geven, kunnen zij vooral praktische zaken zelf regelen. Het bestuur zal deelnemers tussentijds op de hoogte houden van de vorderingen.

3.1 Met het opheffen van RMN met ingang van 31 december 2022 is het mogelijk een nieuwe organisatie de taken te laten overnemen.

Omdat RMN het niet voor elkaar kreeg de bedrijfsvoering op orde te krijgen waarbij ook de kosten voor de deelnemers bleven oplopen, is ervoor gekozen RMN op te heffen. Het feitelijk opheffen van RMN is een zaak voor het bestuur van RMN. Omdat daar kosten aan verbonden zijn van de deelnemende gemeenten en provincies, is ook instemming nodig van de Raden en Staten van deze organisaties.

4.1 In het liquidatieplan zijn de kosten opgenomen voor het opheffen van RMN en het afhandelen van alle verantwoordelijkheden, vooral als werkgever.

In het liquidatieplan zijn alle kosten opgenomen die worden verwacht wanneer RMN wordt opgeheven. Dit betreffen vooral kosten voor het afhandelen van de verantwoordelijkheden die zij hebben voor hun personeel. Daarnaast zijn er nog administratieve kosten. De personele kosten betreffen vooral de kosten om de arbeidsvoorwaarden te harmoniseren bij een overgang naar een andere organisatie, potentiële kosten voor wachtgeld en werkloosheidsuitkering en dergelijke.

4.2 Veel personeel van RMN kan naar verwachting overgaan naar SBB en de Wijdmeren

RMN heeft ongeveer 43 fte personeel in dienst. Het is de insteek om zoveel mogelijk personeel over te laten gaan naar de nieuwe organisaties waarmee SGL en LSD gaan samenwerken op het gebied van het beheer en onderhoud van de recreatieterreinen. Hiervoor worden gesprekken gevoerd met respectievelijk SBB en Wijdmeren. Hierbij is het principe dat mens volgt werk. Het is echter niet uitgesloten dat enkele

personeelsleden niet over kunnen gaan naar één van deze twee organisaties. Daarvoor zal dan een regeling moeten worden getroffen.

4.3 Bij het bepalen van de hoogte van de kosten in het liquidatieplan is rekening gehouden met een realistische raming

Bij het opstellen van het liquidatieplan is rekening gehouden met een realistische raming. Grootste deel van de kosten betreffen personele kosten. Afhankelijk van hoeveel personeel door onder andere SBB kan worden overgenomen en of personeel zelf kiest voor werk elders, zullen de kosten lager of hoger zijn.

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

2.c.1 Het risico is aanwezig dat geen overeenstemming bereikt wordt over de samenwerkingscondities met Staatsbosbeheer.

Het is mogelijk dat Staatsbosbeheer de taakuitvoer organisatorisch niet uitvoerbaar acht of dat de door het schap gewenste taakuitvoer te weinig aansluit bij de beleidsdoelstelling van Staatsbosbeheer. Het gevolg van afhaken van Staatsbosbeheer is dat er op 1 januari 2023 geen uitvoeringsorganisatie is en RMN niet op 31 december 2022 kan worden geliquideerd, omdat dan geen alternatieve organisatie gereed staat voor taakovername met bijbehorend personeel.

2.d.1 De kans bestaat dat het Routebureau uiteindelijk in een aparte stichting wordt ondergebracht.

Recent is een evaluatie uitgevoerd over het Routebureau; daarin wordt onder andere in overweging gegeven het Routebureau onder te brengen in een aparte stichting. Dit evaluatierapport wordt in maart 2022 besproken in het Bestuurlijk Overleg Routebureau, waarin alle Utrechtse gemeenten deelnemen. Op deze uitkomst kan nu niet vooruitgelopen worden.

3.1 De deelnemers hebben gevraagd of helderheid kan worden gegeven door SBB de bandbreedte voor de toekomstige structurele kosten van SBB

Planning is dat SBB in mei 2022 met een aanbod komt waarin zij aangeven welke werkzaamheden zij gaan verrichten, welk personeel zij kunnen overnemen en wat de structurele en invlechtungskosten zijn. Omdat dit nog enige maanden duurt en daarvóór al beslissingen moeten worden genomen over het opheffen van RMN, is gevraagd of het mogelijk is al eerder inzicht te geven in vooral de verwachte structurele kosten (binnen een bepaalde bandbreedte). Met het schrijven van dit voorstel is nog niet duidelijk of dat gaat lukken.

4.1 De effectuering van het besluit tot liquidatie kan pas genomen worden als er een rechtsopvolger is voor de taken van RMN.

De wens is om er met Staatsbosbeheer uit te komen en dat het personeel van RMN overgaat naar deze organisatie. Op het moment dat er een overeenkomst is tussen SBB en SGL kan het besluit worden geëffectueerd. Mochten SGL en SBB niet tot een overeenkomst kunnen komen, ontstaat een nieuwe situatie en zal de effectuering van het besluit tot liquidatie opnieuw tegen het licht worden gehouden. Aangezien de recreatieve voorzieningen niet onbeheerd kunnen worden gelaten.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Incidentele kosten

Voor de incidentele kosten van de omvorming gaat men in de eerste plaats uit van het aandeel van SGL in de liquidatiekosten van RMN. Dit is een geraamd bedrag van € 0,86 miljoen. Daarnaast wordt een bedrag van € 0,25 miljoen geraamd voor de besluitvorming over en de raming van de nieuwe governance (kosten voor externe begeleiding van het besluitvormingsproces en voor de projectleider/kwartiermaker van de nieuwe governance). Het totaal van de incidentele kosten wordt daarmee voor SGL geraamd op € 1,11 miljoen.

Het aandeel voor Woerden in deze raming bedraagt € 50.398. In de begroting 2022 van de gemeente Woerden is geen extra budget gereserveerd voor deze transitie toekomstige samenwerking. Daarbij is nog onduidelijk welk deel van de incidentele kosten kunnen worden gedekt uit de bestaande reserves van het schap.

Structurele kosten

De totale lasten voor het exploiteren van SGL bedragen op dit moment € 6,7 miljoen (begroting 2021). Voor een berekening van de structurele effecten van de toekomstige begroting is op dit moment onvoldoende informatie

beschikbaar. SGL verwacht dat uitvoering door Staatsbosbeheer binnen de huidige financiële kaders kan worden vormgeven. De raad blijft daar via zienswijzen op toekomstige begrotingen bij betrokken.

Communicatie

Het bestuur van het Recreatieschap de Stichtse Groenlanden verzoekt om het schap uiterlijk 1 februari 2022 te informeren over het besluit van de gemeenteraad. Met de als bijlage bij dit voorstel gevoegde brief (Z/21/031062/ D/21/44213) stellen wij het Recreatieschap Stichtse Groenlanden op de hoogte van uw besluit.

Vervolgproces

De volgende stappen worden genomen om een nieuwe organisatie te komen per 1 januari 2023:

Stap 1: besluiten voorstellen toekomstige samenwerkingsvormen voor 1 maart 2022:

Besluit raden en staten rond 1 februari 2022

Besluit besturen SGL en LSD voor 15 februari 2022

Besluit bestuur RMN tot liquidatie RMN voor 1 maart 2022

Deze stap voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 heeft urgentie en is bepalend om 1 januari 2023 te halen.

Stap 2: Bestuurlijke besluitvorming oplossingen taakuitvoering voor 30 juni 2022

Stap 3: Voorbereiding implementatie- en liquidatieproces vanaf 1 maart 2022

Bevoegdheid raad

De raad is bevoegd op basis van artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen en artikel 147, tweede lid jo. artikel 108, eerste lid van de Gemeentewet.

Op grond van artikel 36 van de thans geldende tekst van de huidige gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Stichtse Groenlanden is de raad bevoegd om in te stemmen met de voorliggende gewijzigde GR-tekst.

Bijlagen

1. Concept raadsbesluit nieuwe samenwerkingsvorm SGL (Z/21/031062 / D/21/042283)
 2. Voorstel nieuwe samenwerkingsvorm met als bijlagen: 1. Voorstel wijzigen GR, 2. intentieovereenkomst Staatsbosbeheer en 3. Concept liquidatieplan RMN (Z/21/031062 / D/21/41175);
 3. Aanbiedingsbrief nieuwe organisatie SGL met als bijlagen: 1. Definitief eindconcept van de integrale versie gemeenschappelijke regeling Stichtse Groenlanden en 2. Toelichting gekozen GR-vorm voor toekomstige samenwerking in SGL (Z/21/031062 / D/21/42273)
 4. Uitgaande brief met besluit gemeenteraad (Z/21/031062 / D/21/44213)
-