

## Memo

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>Onderwerp</b> | Aanbieding Rapport "Recreatie in Midden-Nederland"            |
| <b>Aan</b>       | Het algemeen bestuur van recreatieschap Stichtse Groenlanden  |
| <b>Van</b>       | Het dagelijks bestuur van recreatieschap Stichtse Groenlanden |
| <b>Datum</b>     | 9 juli 2020   |
| <b>Bijlagen</b>  | 1   |

### 1. Inleiding

In opdracht van het Plassenschap Loosdrecht en het Recreatieschap Stichtse Groenlanden heeft Bureau Berenschot het rapport "Recreatie in Midden-Nederland" opgesteld. Dit rapport is besproken in een gezamenlijke vergadering van de Dagelijkse Besturen van de beide schappen op 29 juni 2020. In de vergadering is besloten dat acuut en bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk is. Gezamenlijk is vastgesteld dat er sprake is van een kluwen van samenhangende problemen die niet los te adresseren zijn. Tevens is besloten om het rapport te delen met de deelnemers. Bijgevoegd treft u de rapportage aan.

In 2019 zijn de gemeenteraden en Provinciale Staten geïnformeerd over de situatie bij de recreatieschappen en in het bijzonder de positie van de uitvoeringorganisatie Recreatie Midden-Nederland (RMN). In een informatiebijeenkomst van september heeft u kennis kunnen nemen van de zorgelijke situatie bij RMN. De bedrijfsvoering is niet op orde en de kosten lopen op. Begin 2020 heeft het bestuur van RMN het rapport "RMN in transitie" laten opstellen, waarin een analyse is gemaakt van de situatie en waarin diverse toekomstperspectieven worden geschetst voor de toekomst. In februari is door de gezamenlijke schapsbesturen besloten enkele perspectieven te laten uitwerken. Het rapport "RMN in transitie" is in maart aan u aangeboden.

### 2. Rapport "Recreatie in Midden-Nederland"

Aan Bureau Berenschot is gevraagd om enkele toekomstperspectieven uit te werken, zodat er een keuze kan worden gemaakt. Zij hebben gesprekken gevoerd met individuele bestuurders, een delegatie van de ambtelijke ondersteuning en met RMN, zowel het Managementteam als de Ondernemingsraad. Daarnaast hebben zij kennisgenomen van de onderzoeksrapporten die de afgelopen jaren al zijn opgesteld over de positie en situatie bij de schappen en RMN.

Bureau Berenschot constateert dat er al veel onderzoek is verricht en dat nieuwe aanvullende rapporten weinig zullen toevoegen. In de gesprekken is door bestuurders aangedrongen om met een rapportage te komen die de bestuurlijke impasse moet doorbreken en hen helpt een keuze te maken.

In de bestuurlijke samenvatting wordt aangegeven dat niet uitsluitend de organisatievorm de problemen oplost. Eerst moet de samenwerking zelf helder worden gedefinieerd. Berenschot formuleert dan ook de volgende besluiten:

1. Erken dat acuut bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk is en stel samen vast dat er sprake is van een kluwen van samenhangende problemen die niet los zijn te adresseren (voor het zomerreces).



2. Formuleer - voor zover mogelijk – gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking (begin september)
3. Kies daarna pas een passende organisatievorm (gereed ter besluitvorming december 2020).

Bij de besluitvorming over de notitie “RMN in transitie”, in februari, is de urgentie al gedeeld en is al door de voltallige besturen aangegeven dat er nu besluiten moeten worden genomen over de uitvoeringsorganisatie. Berenschot constateert echter dat de basis van de samenwerking niet eenduidig is tussen de deelnemers. Hier moet duidelijkheid over komen. Wat is de reden achter de samenwerking en met welke motivatie? Wat willen we bereiken met de samenwerking, met welke taken, binnen welk model? Kortom een samenhangende verduidelijking over de positie van de schappen. Aan de hand van deze uitkomst kunnen dan besluiten worden genomen over de uitvoeringsorganisatie, RMN.

### **3. Betrekken gemeenteraden en Provinciale Staten bij het proces**

De uitkomst van de discussie over de samenwerking binnen de schappen willen de bestuurders delen met de individuele deelnemers, de gemeenteraden en Provinciale Staten. Hier zal in het najaar ruimte voor worden geboden.

De gezamenlijke Dagelijks Besturen van de schappen zien de noodzaak om dit jaar nog een besluit te nemen over de organisatievorm. De voorlopige keuze zal wederom aan de gemeenteraden en Provinciale Staten worden voorgelegd. De reactie wordt gevraagd in een zienswijze met wensen en bedenkingen. Daarna zal het Algemeen Bestuur per schap een besluit nemen.

### **4. Implementatie**

Met een besluit in december van de Algemeen Besturen is het proces nog niet afgerond. De implementatie van het besluit, met eventueel de benodigde besluiten van de deelnemers, volgt in 2021. Al naar gelang de keuze wordt een tijdspad opgesteld voor de omvorming.

### **5. Vragen**

Op woensdag 8 juli 2020 is een informatiebijeenkomst gehouden voor raads- en statenleden. In dit overleg is het rapport van Berenschot benoemd, maar kon u er nog geen kennis van nemen. Daarom bieden wij aan dat wanneer u vragen heeft u deze kunt stellen aan de secretaris van de schappen. Wij zullen met de griffies overleggen om de vragen te verzamelen en deze gezamenlijk door te sturen naar het secretariaat RMN.

A photograph of a person with blonde hair tied back, wearing a light-colored long-sleeved shirt and pants, walking away from the camera on a dirt path through a lush green forest. A dog is walking ahead of them on the path. The scene is brightly lit with sunlight filtering through the trees.

# Organisatie van de recreatietaken in Midden Nederland

Rapport

Doorhakken bestuurlijke knoop over de toekomst van RMN

63275 – Openbaar

10 juli 2020

**Berenschot**

# Organisatie van de recreatietaken in Midden Nederland

Doorhakken bestuurlijke knoop over de toekomst van RMN

[naam]

10 juli 2020

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| Bestuurlijke samenvatting   | 4  |
| Deel I – Oplegger   | 8  |
| Deel II – Uitwerking toekomstperspectieven                                    | 18 |
| 1. Factsheet huidige situatie   | 19 |
| 1.1 Huidige situatie en vier toekomstperspectieven                            | 19 |
| 1.2 Thema 1 - Publieke waarde   | 19 |
| 1.3 Thema 2 - Legitimiteit  | 24 |
| 1.4 Thema 3 - Organisatie   | 28 |
| 2. Factsheet liquidatie RMN   | 35 |
| 2.1 Definitie liquidatievariant als referentiekader                           | 35 |
| 2.2 Thema 1 - Publieke waarde   | 35 |
| 2.3 Thema 2 - Legitimiteit  | 35 |
| 2.4 Thema 3 - Organisatie   | 37 |
| 3. Factsheet optimalisatie RMN  | 41 |
| 3.1 Definitie optimalisatie van de huidige constructie                        | 41 |
| 3.2 Thema 1 - Publieke waarde   | 41 |
| 3.3 Thema 2 - Legitimiteit  | 41 |
| 3.4 Thema 3 - Organisatie   | 42 |
| 4. Factsheet centrumconstructie   | 46 |
| 4.1 Definitie toekomstperspectief centrumconstructie                          | 46 |
| 4.2 Thema 1 - Publieke waarde   | 46 |
| 4.3 Thema 2 - Legitimiteit  | 46 |
| 4.4 Thema 3 - Organisatie   | 47 |
| 5. Factsheet zelfstandige privaatrechtelijke organisatie                      | 52 |
| 5.1 Definitie toekomstperspectief zelfstandige privaatrechtelijke organisatie | 52 |
| 5.2 Thema 1 - Publieke waarde   | 52 |
| 5.3 Thema 2 - Legitimiteit  | 52 |
| 5.4 Thema 3 - Organisatie   | 53 |
| Bijlage 1. Overzicht werkgebieden Recreatie Midden-Nederland                  | 57 |
| Bijlage 2. Financiële overzichten   | 58 |
| Bijlage 3. Overzichten personeel  | 59 |
| Bijlage 4. Bronnen  | 61 |

## Bestuurlijke samenvatting

In voorliggende samenvatting beschrijven we het bestuurlijke keuzeproses om te komen tot een overwogen en goed onderbouwde keuze voor een toekomstscenario voor Recreatie Midden-Nederland (RMN). Ons is gevraagd om vier perspectieven (liquidatie, optimalisatie, centrumconstructie en publiek-privaat model) onder de loep te nemen en uit te werken. In deel 3 van dit rapport hebben we de perspectieven gedetailleerd beschreven.

De ontevredenheid over het functioneren van RMN is groot en breed gedeeld. Tegelijkertijd ligt de vraag voor, of het kiezen van een andere organisatievorm de oplossing van alle problemen is. In onze beleving dient er een aantal dieperliggende problemen in de samenwerking geadresseerd te worden voor de oplossing waarvoor zowel RMN, de schappen, als de deelnemers aan de lat staan. Wij roepen daarbij op de blik naar voren te richten en niet met de vinger te wijzen. Alle partijen hebben een punt en zijn in onze beleving aan zet. De onderbouwing en uitwerking van onze analyse is onderwerp van deel 2 van het rapport.

In voorliggende samenvatting focussen we op de bestuurlijke keuzes die wat ons betreft aan de orde zijn en niet los van elkaar kunnen worden gezien.

### Besluit 1 – Voor het zomerreces

**Erken dat acuut bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk is en stel samen vast dat er sprake is van een kluwen van samenhangende problemen die niet los zijn te adresseren.**

Het functioneren van RMN is in de afgelopen jaren vanuit een groot aantal perspectieven onderzocht. De uitkomsten waren keer-op-keer alarmerend, maar van echt ingrijpen door de 'eigenaren' van RMN is geen sprake geweest. De redenen daarvoor zijn ons – ook na de interviewronde – niet duidelijk geworden. Inmiddels lijkt de situatie muurvast te zitten. Wij constateren dat de deelnemers de huidige praktijk uiteenlopend wegen en beoordelen en anders kijken naar de mogelijke oplossingen. Inmiddels is er sprake van een – in onze beleving – *wicked problem* en is er een onontwarbare kluwen van samenhangende problemen ontstaan die niet meer los zijn te adresseren. Zo constateren wij dat de RMN-organisatie niet robuust is en niet naar tevredenheid functioneert, we stellen vast dat het (collectieve) opdrachtgeverschap versnipperd en onduidelijk is en zien dat het collectieve eigenaarschap niet is belegd.

De uitvoeringskosten van RMN vertonen een sterk stijgende lijn. Bovendien is er met regelmaat sprake van (financiële) tegenvallers. De deelnemers krijgen de rekening gepresenteerd maar zijn in veel gevallen ontevreden over de geleverde diensten. Deze situatie dreigt volgens alle betrokkenen financieel onhoudbaar te worden.

Kortom, er is grote urgentie om over te gaan tot een bestuurlijke interventie.

*Wij geven het volgende in overweging.*

- Stel nog voor de zomer een verklaring op richting alle deelnemers (inclusief de vertegenwoordigende organen) dat op korte termijn ingrijpen noodzakelijk is.
- Stel daarbij samen vast dat er sprake is van een kluwen van samenhangende problemen die niet los zijn te adresseren.
- Stel een taskforce in – bestaande uit een vertegenwoordiging van bestuurders die zo nodig worden bijgestaan door specialisten – met een ruim inhoudelijk mandaat voor het vervolgtraject richting besluit 2 en 3. Laat de taskforce werken langs de lijnen van een eigen planning, inhoudelijke beslissingen nemen en een voorstel uitwerken voor de deelnemers. Richt hiervoor een aparte ad hoc bestuurlijke overlegstructuur in.

## Besluit 2 – Begin september

### Formuleer - voor zover mogelijk – gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking

De betrokken gemeenten en provincies werken niet voor niets samen op het gebied van recreatie. In de gesprekken die we hierover hebben gevoerd, werden uiteenlopende motieven naar voren gebracht. Zo werd onder andere gewezen op het collectieve belang van goede recreatievoorzieningen, het solidariteitsbeginsel en de te behalen schaalvoordelen. De oorspronkelijke ratio achter de samenwerking lijkt daarmee niet meer voor iedereen hetzelfde te zijn.

In aanvulling hierop constateren wij verschillen van inzicht over de opdracht aan RMN. Zo constateren sommige gesprekspartners dat RMN niet scherp heeft welke taken ze per deelnemer uitvoert. Andersom gesteld, weten sommige deelnemers blijkbaar niet welke taken ze bij RMN hebben belegd. Verder stellen we vast dat er geen eenduidige set aan kwaliteitsnormen wordt gehanteerd en ontbreekt het aan een lange-termijn-perspectief op de RMN-organisatie.

In onze beleving wijzen de deelnemers terecht naar RMN. De organisatie heeft een eigen verantwoordelijkheid rond de eigen dienstverlening en heeft die onvoldoende genomen in de afgelopen jaren. Tegelijkertijd zien wij een collectieve verantwoordelijkheid van alle deelnemers. Zij zijn immers opdrachtgever en zouden daarmee de inhoudelijke kaders moeten stellen. Als collectieve eigenaren zijn zij gezamenlijk verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de organisatie. RMN is van iedereen.

*Wij geven het volgende in overweging.*

- Expliciteer de motieven voor de regionale samenwerking.
- Formuleer als collectieve eigenaren een gedeelde opdracht aan de uitvoerende organisatie (taken en kwaliteit). Zorg vooralsnog voor een uniforme opdracht. Pas wanneer de samenwerking op orde is, is bijvoorbeeld een keuze uit pakketten aan de orde.
- Formuleer als collectieve eigenaren eisen aan de organisatie (in termen van robuustheid, continuïteit, goed werkgeverschap, inrichting P&C-cyclus etc.).
- Doordenk en concretiseer de diverse rollen. Put daarbij bijvoorbeeld uit de ervaringen met andere succesvolle samenwerkingsverbanden. Wees ervan bewust dat een goede invulling van de opdrachtgevende en eigenaarsrol kennis en kunde vereist bij iedere deelnemer. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de rol van de secretaris. In onze beleving heeft deze in de huidige constellatie (schakel tussen de opdrachtgevende schappen en de opdrachtnemende RMN) een bijzonder lastige opdracht.

## Besluit 3 – Uiterlijk december 2020

### Kies daarna een passende organisatievorm

Mede op basis van de uitkomsten van de hierboven beschreven besluiten is de keuze voor een passende organisatievorm aan de orde. Wij zien daarbij de volgende varianten.

#### Variant A. Er is 'voldoende collectiviteit' bij beide schappen

De uitkomst van de eerdere besluiten leidt ertoe dat beide schappen gecontinueerd worden en dat er een gezamenlijke opdracht wordt geformuleerd inzake de uitvoering van de recreatietaken.

Wanneer dat het geval is, kan dit takenpakket binnen alle eerdere genoemde organisatievarianten worden uitgevoerd. Wij zien de volgende voordelen van dit scenario.

- Samenhangend beleid en uitvoeringskader op regionaal niveau
- Mogelijkheid om schaalvoordelen te realiseren
- Het takenpakket is van een dusdanige omvang dat een robuuste organisatie tot de mogelijkheden behoort.

In zijn algemeenheid geldt als nadeel dat er sprake is van complexe uitvoeringsstructuur, maar op zichzelf hoeft dat geen beletsel te zijn. Verder zien wij per variant een aantal wisselende nadelen.

- Wanneer ervoor gekozen wordt om de taken bij RMN te blijven beleggen, dient de organisatie fors gereorganiseerd te worden. Gezien het verleden van RMN op dit gebied is het slagen hiervan geen zekerheid. Dat, terwijl de investeringen fors zullen zijn.
- De taken via een 'centrumconstructie' beleggen bij één van de regionale partners is een mogelijkheid. Wel geldt dat het gaat om een omvangrijk takenpakket dat niet makkelijk zomaar ergens ondergebracht kan worden. De haalbaarheid is met andere woorden niet zeker. Een variant is overigens om het takenpakket te splitsen en bij diverse partners onder te brengen.
- Ook de taken in een publiek-private constructie onderbrengen is een optie. In de gesprekken werd vaak verwezen naar Leisureland en/of Uiterwaarde. Overigens werd daarbij wel steeds benadrukt dat dit gaat om geheel andere gebieden met eigen karakteristieken. De haalbaarheid van deze optie behoeft met andere woorden nadere reflectie waarbij op voorhand wel duidelijk is dat de overdracht van taken met een forse 'bruidsschat' gepaard zal moeten gaan. Bovendien is het de vraag of de ontwikkeltaken en de toezichttaak overdraagbaar zijn. Ook geldt dat de grip van de deelnemers op de taakuitvoering afneemt.

Tot slot geldt dat beide laatste scenario's noodzaken tot de liquidatie van RMN.

#### Variant B. Er is alleen collectiviteit per schap

Uit de eerdere onderzoeken en de door ons gevoerde gesprekken leiden we af dat het geen zekerheid is dat beide schappen eenzelfde visie hebben op de meerwaarde van de samenwerking en kunnen komen tot een collectieve opdracht en gedeelde uitvoeringsprincipes.

In dat geval ligt een afsplitsing van de schappen wat ons betreft in de rede. Zonder collectief opdrachtgeverschap en eigenaarschap is iedere organisatievorm van meet af aan kwetsbaar, zeker op de schaal van RMN.

Wanneer de besluitvorming tot deze uitkomst leidt, zien wij de liquidatie van RMN als onvermijdelijk. De relatief geringe omvang van het resterende takenpakket (ervan uitgaande dat één van de schappen RMN wil kiezen als uitvoerende organisatie) maakt het inrichten van een robuuste organisatie onmogelijk.

Beide schappen beleggen hun taken in deze variant daarom allebei naar hun eigen voorkeur. Als groot voordeel heeft dit in onze beleving dat de uitvoeringsstructuur daarmee sterk vereenvoudigd wordt.

Evenals in de hiervoor geschetste variant is een publiek-private samenwerkingsvorm mogelijk, met dezelfde voor- en nadelen.

Doordat de omvang van het takenpakket fors afneemt, is een centrumconstructie een reële optie. Die maakt het mogelijk om de taken bij een robuuste organisatie te beleggen en daarmee de kwetsbaarheid van de taakuitvoering te minimaliseren.

#### Variant C. De basis voor samenwerking ontbreekt

In het onverhoopte geval dat de gedeelde basis voor samenwerking weggevallen lijkt te zijn, is het aantal opties beperkt. Zowel de schappen als RMN worden dan geliquideerd. De deelnemers kunnen ervoor kiezen om de recreatietaken weer in eigen beheer uit te voeren. In dat geval is de uitvoeringsstructuur eenvoudig en hebben ze zelf de regie volledig in eigen handen, maar missen ze de onderlinge solidariteit en de schaalvoordelen. De kwetsbaarheid van de taakuitvoering wordt groter.



Uiteraard kunnen de deelnemers zelf onderling samenwerkingsverbanden aangaan (bijvoorbeeld een centrumconstructie) dan wel delen van de taken elders beleggen. Om de kwetsbaarheid van de taakuitvoering te verkleinen, lijkt dit een begaanbare weg. Daarbij geldt wel dat het solidariteitsbeginsel geen opgeld meer doet en de schaalvoordelen minder zullen zijn.



# Notitie besluitvorming toekomstperspectieven RMN

Oplegger

Deze bestuurlijke notitie is een uitwerking van de bestuurlijke samenvatting en is gebaseerd op de factsheets in de bijlage.

**Berenschot**

## Bestuurlijke oplegger

Dit rapport bestaat uit drie delen: een bestuurlijke samenvatting, de bestuurlijke notitie (die u nu voor zich heeft) en een groot aantal bijlagen waarin relevante informatie over RMN staat opgesomd. In deze bestuurlijke notitie werken we de bestuurlijke samenvatting verder uit. In de factsheets staan uitgebreide overzichten met informatie over RMN en de toekomstperspectieven.

### Inleiding en aanleiding: de vraag aan Berenschot

De boodschap in dit rapport is urgent. Er is grote, breed gedeelde ontevredenheid over het functioneren van RMN en er zijn grote zorgen over de financiële situatie van de uitvoeringsorganisatie. Er is, kortom, een heikele situatie ontstaan die alleen maar verliezers kent.

Aan Berenschot is gevraagd om kennis te leveren om de deelnemers van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL) en van het Plassenschap Loosdrecht (LSD) in staat te stellen een besluit te nemen over de toekomst van RMN. Tijdens de verschillende gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, werd ons op het hart gedrukt om niet alleen kennis te leveren, maar ook de besluiteloosheid te doorbreken.

Deze notitie is, net als de bestuurlijke samenvatting, opgezet aan de hand van drie besluiten:

1. Erken dat acuut bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk is (voor het zomerreces).
2. Formuleer - voor zover mogelijk – de uitgangspunten van de samenwerking (begin september).
3. Kies een passende organisatievorm (uiterlijk december 2020).

### **Besluit I: erken dat acuut bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk is en stel samen vast dat er sprake is van een kluwen van samenhangende problemen die niet los zijn te adresseren (voor het zomerreces)**

De financiële situatie bij RMN is zeer nijpend. Er gaat structureel meer geld uit dan dat er binnenkomt en er zijn geen reserves om de tekorten op te vangen. De Coronacrisis heeft geleid tot een verergering van deze problemen. Dit betekent dat de eigenaren van RMN, de schappen en de provincie Utrecht deze tekorten regelmatig moeten aanvullen. Daarnaast zijn veel gemeenten en provincies ontevreden over het functioneren van RMN.

Deze problemen bij RMN komen niet als verrassing. Al langere tijd zijn er zorgen over het functioneren van RMN in brede zin en de financiële situatie in het bijzonder. Een breed scala aan rapporten waarin RMN vanuit diverse perspectieven geanalyseerd wordt, illustreert dit. Wij zien, samengevat, vier samenhangende oorzaken voor de situatie bij RMN.

### Oorzaak I: RMN is in omvang en kwaliteit een kwetsbare organisatie

In de organisatiescan die KokxDeVoogd in mei 2018 uitvoerde, werd de situatie bij RMN als volgt samengevat.

“RMN is in omvang en kwaliteit een kwetsbare organisatie, die niet goed gesteld staat voor de opdracht die zij van de recreatieschappen gekregen heeft. Zij heeft haar basis niet goed op orde, samenwerking met derden komt niet van de grond en er ligt geen plan voor de toekomst over hoe bestuurlijke ontwikkelingen te accommoderen wanneer deze manifest worden. De dienstverlenende houding en de bestuurlijke antenne van RMN zijn onderontwikkeld. Het vertrouwen in de organisatie is mede daarom broos. (...) De ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers heeft de afgelopen periode door de verschillende reorganisaties weinig aandacht gekregen.”

Voor de betrokken gemeenten en provincies is de kwetsbaarheid van RMN in eerste instantie vooral zichtbaar in de gebrekkige sturingsinformatie. Het ontbreken van deze sturingsinformatie, in combinatie met de vele financiële tegenvallers, is een indicatie dat RMN niet 'in control' is. Verder leidt de gebrekkige sturingsinformatie ertoe dat de betrokken gemeenten en provincies niet goed kunnen sturen, hun politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid niet kunnen nemen en zich niet goed kunnen verantwoorden aan de gemeenteraden en provinciale staten.

### Oorzaak II: geen duidelijke opdracht voor RMN

In RMN in transitie uit 2020 wordt een tweede oorzaak van de problemen bij RMN beschreven.

“Het ontbreekt aan collectief opdrachtgeverschap vanuit de recreatieschappen. Er is geen eenduidige opdracht van de verschillende deelnemers aan de schappen en van de schappen aan RMN. De begrotingen en separate bestuursbesluiten functioneren als opdracht. In het verleden hebben ambtenaren van gemeenten rechtstreeks opdracht gegeven aan medewerkers van RMN. Hiermee ontstond een rechtstreekse sturing vanuit individuele gemeenten naar de organisatie in plaats van collectief opdrachtgeverschap. Er ontbreekt een eenduidig opdrachtgeversmodel als een dienstverleningsovereenkomst, een servicelevel agreement of een gelijksoortige overeenkomst. Ook huidige bestuursvoorstellen geven niet altijd een volledig beeld over wat er besloten wordt en wat hiervan de consequenties zijn en er worden geen alternatieven aangedragen.”

Doordat er geen eenduidige opdracht aan RMN wordt verstrekt, is onduidelijk aan welke norm de betrokken gemeenten en provincies RMN precies houden. Wanneer doet RMN het goed? Wanneer functioneert RMN *wel* naar behoren? Deze vragen zijn, op basis van onze documentstudie en interviews, niet goed te beantwoorden. Dit leidt ertoe dat alle betrokken gemeenten en provincies – vanuit hun perspectief overigens veelal terecht – kritiek hebben op RMN maar geen breed gedeeld perspectief of duidelijkheid bieden over hoe het *wel* kan of moet.

### Oorzaak III: geen gezamenlijke gerichtheid en toekomstbeelden voor RMN

RMN is een manier om de samenwerking tussen de gemeenten en de provincies vorm te geven. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de samenwerkende partijen verschillende belangen hebben bij de samenwerking en ook anders tegen de toekomst van de samenwerking aankijken. Dit verschil in belangen en gerichtheid is op meerdere niveaus zichtbaar.

- *Niveau I: het verschil in oriëntatie van de provincie Noord-Holland en Wijdmeren en de provincie Utrecht en de Utrechtse gemeenten.*

In het rapport KokxDeVoogd uit 2016 wordt de situatie getypeerd en hoewel deze situatie wellicht op onderdelen gewijzigd is (zo is de herindeling met Hilversum inmiddels van de baan), doen vooral de passages over de U10 en de bestuurlijke oriëntatie nog steeds opgeld:

“De verschillen in de bestuurlijke context blijken groot. SGL wordt gezien als stabiel recreatieschap en ervaart dat zelf zo ook sterk. Het overgrote deel van de bestuurders vindt de band tussen de U10 gemeenten belangrijk en ziet vooral uit naar nieuwe toetreders uit dat verband. De situatie voor wat betreft de (bestuurlijke) toekomst van LSD wordt door bestuurders van andere recreatieschappen als onzeker en het bestuurlijk functioneren als onrustig getypeerd. (...) Daarnaast is er weinig bestuurlijke oriëntatie op Utrecht. Deze situatie legt wel meteen een dilemma voor LSD bloot; LSD is onderdeel van het Utrechtse netwerk van recreatieschappen, maar voor het goed kunnen behartigen van de belangen van het gebied Oostelijke Vechtplassen is samenwerking met Noord-Hollandse gemeenten in de regio Gooi en Vecht nodig”.

- *Niveau II: het verschil in belangen tussen partijen, ook binnen de schappen.*

Tussen partijen en binnen schappen verschillen de redenen om tot samenwerking te komen. We zien, door de bank genomen, drie redenen die de gemeenten en provincies geven om samen te werken binnen RMN:

1. *Strategische opgave:* er ligt een gemeenschappelijke recreatieopgave die partijen samen moeten realiseren.
2. *Uitvoeringskracht:* samenwerking is noodzakelijk om de taakhoud te kunnen realiseren.
3. *Eigen belang:* voor het uitvoeren van de taakhoud is samenwerking niet per se noodzakelijk, maar partijen hebben er belang bij om samen te werken.

Dit verschil in belangen tussen de gemeenten heeft consequenties voor de opdrachtverlening aan RMN. Het is bijvoorbeeld zichtbaar in de manier waarop partijen aankijken tegen de ontwikkeltaak van RMN. Dit perspectief op de ontwikkeltaak valt in drie categorieën uiteen:

- *Operationeel.* Voor deze partijen heeft 'ontwikkeling' betrekking op de verschillende voorzieningen binnen de recreatiegebieden. Vaak genoemd in dit kader zijn de meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's).
- *Tactisch.* Voor deze partijen gaat 'ontwikkeling' om het realiseren van een samenhangend recreatieaanbod in de gebieden die bij RMN zijn ondergebracht.
- *Strategisch.* Voor deze partijen is 'ontwikkeling' het realiseren van een recreatieaanbod dat past binnen de bredere demografische en economische ontwikkeling van Midden-Nederland. Vaak genoemd in dit kader is de verwachte stijging van de bevolkingsgroei.

Wanneer de ene partij RMN ziet als een instrument om een veel bredere strategische doelstelling te realiseren en een andere partij alleen een operationele toekomst voor RMN ziet, is het voor RMN niet eenvoudig om effectief en efficiënt in te spelen op de wensen van de deelnemers.

#### Oorzaak IV: er is weinig besef van de collectieve eigenaarsrol

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de betrokken partijen RMN zien als een dienstverlener: een organisatie die in opdracht taken uitvoert. Dit beeld is op zichzelf niet onjuist, maar wel onvolledig. Als eigenaren zijn de samenwerkende partijen namelijk ook verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de organisatie. RMN is van iedereen en kritiek op RMN is uiteindelijk ook kritiek op de eigenaren.

#### Conclusie: acuut bestuurlijk ingrijpen is onontkoombaar en noodzakelijk en er is sprake van een kluwen van samenhangende problemen die niet los zijn te adresseren

De financiële situatie maakt dat acuut bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk is. Dit ingrijpen kan alleen niet beperkt blijven tot de organisatie van RMN zelf. De huidige problemen zijn verweven tot een onontwarbare kluwen van samenhangende oorzaken die niet meer los zijn te adresseren. Zo constateren wij dat de RMN-organisatie niet robuust is en niet naar tevredenheid functioneert, we stellen vast dat het (collectieve) opdrachtgeverschap versnipperd en onduidelijk is, er geen gelijke gerichtheid is en zien we dat het collectieve eigenaarschap niet is belegd.

Dit betekent dat zelfs wanneer RMN onbeperkte middelen zou krijgen om haar organisatie op orde te krijgen, ze nog niet goed zou kunnen functioneren. Alleen wanneer de opdracht helder is en er een gezamenlijk toekomstperspectief is, kan RMN op passende wijze ingericht worden, goede plannen maken en haar opdrachtgevers en eigenaren tevreden stellen.

Dit betekent dat de samenwerkende partijen op zeer korte termijn (het liefst voor de zomer):

- moeten erkennen dat acuut bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk is;
- samen moeten vaststellen dat er sprake is van een kluwen van samenhangende problemen die niet los zijn te adresseren;

- gezien de complexiteit van het probleem, een taskforce met een ruim inhoudelijk mandaat moeten instellen die de besluiten 2 en 3 begeleidt en laat uitvoeren. De taskforce kan bijvoorbeeld bestaan uit een vertegenwoordiging van de twee provincies, de gemeente Utrecht en de voorzitter van RMN, op onderwerpen aangevuld met inhoudelijke specialisten.

## **Besluit II: formuleer - voor zover mogelijk – gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking (begin september)**

In deze paragraaf beschrijven we een belangrijke tussenstap, voordat een besluit over de toekomstscenario's kan worden genomen: het formuleren van gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking. Dit is noodzakelijk omdat er op dit moment – zo kwam tijdens de interviews naar voren – geen heldere gezamenlijke uitgangspunten zijn. Dit is echter wel een voorwaarde om een keuze te maken voor een toekomstscenario: inhoud gaat voor vorm.

In deze paragraaf beschrijven we eerst de uiteenlopende motieven die partijen geven voor de samenwerking. Dit overzicht stelt de samenwerkende partijen voor de vraag: zijn onze motieven voldoende gelijkgericht om tot gezamenlijke uitgangspunten voor samenwerking te komen? Daarna beschrijven we de uiteenlopende ideeën over opdrachtgeverschap en eigenaarschap.

### **Uiteenlopende motieven**

De motieven van de samenwerkende partijen zijn als volgt samen te vatten:

| <b>Motief</b>  | <b>Argumentatie</b>   | <b>Wie vindt wat?</b>  |
|--|---|--|
| <p><i>Strategische opgave</i></p> <p>Er ligt een gemeenschappelijke recreatieopgave die partijen samen moeten realiseren</p> | <p>De taakinhoud is onderdeel van een bredere strategische recreatieopgave. De komende jaren groeit de bevolking van Midden-Nederland. Daarvoor moeten goede recreatiemogelijkheden gecreëerd worden. Beleidsvorming over de recreatieopgave en de uitvoering van de taakinhoud moet hand in hand gaan.</p> | <p>Voor de grotere steden en de provincies ligt de nadruk bij de strategische opgaven. Kleinere gemeenten benadrukken het belang van financiële solidariteit. Uiteraard noemen veel partijen combinaties van deze doelen.</p>  |
| <p><i>Uitvoeringskracht</i></p> <p>Samenwerking is noodzakelijk om de taakinhoud te kunnen realiseren</p>                    | <p>Het realiseren van de taakinhoud binnen de meer dan 20 recreatiegebieden in Midden-Nederland is een opdracht die de verschillende gemeenten niet zelf kunnen uitvoeren. De partijen moeten daarom gezamenlijk sturen op de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering van de taakinhoud.</p>            | <p>Over uitvoeringskracht wordt verschillend gedacht. Er zijn gemeenten die samenwerking niet noodzakelijk achten om de taakinhoud uit te voeren. Deze gemeenten wijzen op andere gemeenten die zelf de taken uitvoeren. Andere gemeenten zien de uitvoering van de taakinhoud in de recreatiegebieden in hun gemeenten niet zitten.</p> |

| Motief  | Argumentatie  | Wie vindt wat?   |
|---|---|--|
| <p><i>Eigen belang</i></p> <p>Voor het uitvoeren van de taakinhoud is samenwerking niet per se noodzakelijk, maar samenwerken is in het eigen belang van de partijen.</p> | <p>De gemeenten kunnen de taakinhoud prima zelf realiseren. Er zijn echter twee redenen om toch samen te werken, Enerzijds hebben gemeenten met relatief weinig recreatiemogelijkheden (en de provincie in algemene zin) belang bij kwalitatief goede recreatiegebieden in de gemeenten met relatief veel recreatiemogelijkheden. Anderzijds hebben de gemeenten met veel recreatiemogelijkheden belang bij de financiële bijdrage (solidariteit) van de andere gemeenten en de provincies voor het betaalbaar houden van het beheer en onderhoud van de recreatiegebieden.</p> | <p>Tijdens het onderzoek werd het doel van de samenwerking zeer regelmatig gekoppeld aan eisen aan de uitvoering van de taakinhoud en aan sturingsmogelijkheden.</p> |

In potentie kunnen deze verschillen in motieven om samen te werken, ertoe leiden dat het moeilijk is om tot gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking te komen.

#### Uiteenlopende beelden rond opdrachtgeverschap en eigenaarschap

Tijdens de bestuurlijke gesprekken kwamen een aantal wensen omtrent eigenaarschap en opdrachtgeverschap naar voren.

Aan het ene uiterste waren partijen die RMN beschouwen als dienstverlener en zichzelf als klant. Zij willen een goede prijs-kwaliteitverhouding en hechten eraan dat ze alleen betalen voor dienstverlening waar zij direct van profiteren. Verder zouden deze gemeenten, indien mogelijk, ook andere partijen willen kunnen inschakelen voor taken die thans bij RMN zijn belegd. Deze klantbenadering is een indicatie dat een gemeente geen behoefte heeft aan eigenaarschap van de organisatie.

Aan het andere uiterste staan partijen die recreatie zien als een publieke taak en het daarbij vinden passen dat een overheidsorganisatie deze taak uitvoert, bijvoorbeeld om recreatievoorzieningen voor alle lagen van de bevolking toegankelijk te maken en te houden.

Deze partijen zien RMN niet als een dienstverlener maar als een organisatie die bijdraagt aan een bredere recreatieopgave. Het is daarom dat deze partijen ook invloed willen hebben op de organisatie zelf.

Tussen deze uitersten staan partijen die het belangrijk vinden dat er een organisatie is die de taken van RMN uitvoert omdat ze geen reëel alternatief zien. Deze partijen zijn bereid te doen wat nodig is om de continuïteit van de organisatie te garanderen. Als (collectief) eigenaarschap daarvoor een voorwaarde is, zijn ze daartoe bereid.

#### Conclusie: er is een noodzaak om tot gezamenlijke uitgangspunten te komen maar er is sprake van uiteenlopende motieven en uiteenlopende beelden rond eigenaarschap en opdrachtgeverschap

De uiteenlopende motieven en de uiteenlopende beelden rond opdrachtgeverschap en eigenaarschap zijn een belangrijke hindernis voor het formuleren van gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking. Tegelijkertijd zijn deze gezamenlijke uitgangspunten noodzakelijk voor de samenwerking.

Wij stellen daarom voor om de zomermaanden te gebruiken om te onderzoeken of de samenwerkende partijen kunnen komen tot gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking. Is dit niet het geval, dan moet de

samenwerking worden beëindigd. Kunnen partijen wel tot gezamenlijke uitgangspunten komen, dan ligt de vraag op tafel welke samenwerkingsvorm geschikt is. Meer concreet moet de zomer worden gebruikt om het volgende te doen:

- Expliciteer de motieven voor de samenwerking.
- Formuleer als collectieve opdrachtgevers een gedeelde opdracht aan de uitvoerende organisatie (taken en kwaliteit). Zorg vooralsnog voor een uniforme opdracht. Pas wanneer de samenwerking op orde is, is bijvoorbeeld een keuze uit pakketten aan de orde.
- Formuleer als collectieve eigenaren eisen aan de organisatie (in termen van robuustheid, continuïteit, goed werkgeverschap etc.).
- Doordenk en concretiseer de diverse rollen. Put daarbij bijvoorbeeld uit de ervaringen met andere succesvolle samenwerkingsverbanden. Wees ervan bewust dat een goede invulling van de opdrachtgevende en eigenaarsrol kennis en kunde vereist bij iedere deelnemer.

### Besluit III: kies een passende organisatievorm (periode september - december 2020)

Besluit II leidt tot vier mogelijke toekomstperspectieven.

1. Er is te weinig gezamenlijkheid om de samenwerking te continueren. In dat geval moet RMN worden geliquideerd;
2. Er is voldoende gezamenlijkheid om de samenwerking te continueren. Dan zijn er drie varianten:
  - a. optimalisatie
  - b. centrumconstructie
  - c. publiek-private samenwerking.

In deze paragraaf schetsen we eerst kort de consequenties van de verschillende toekomstperspectieven. Deze analyse kan gelezen worden naast de uitwerking van de besluitvorming in de bestuurlijke samenvatting.

We beoordelen vier perspectieven aan de hand van vijf indicatoren:

1. Het opheffen van de kwetsbaarheid van RMN.
2. Vereenvoudiging van de complexe structuur inclusief opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.
3. Toekomstbestendig maken van de organisatie.
4. Verhouding met 'basis op orde' spoor 1.
5. Inhoudelijke discussie toekomst (recreatie)schappen.

Verder is een tabel met een indicatie van de transitiekosten en een indicatie van de kostenontwikkeling op lange termijn toegevoegd.

Deze criteria zijn per toekomstperspectief toegelicht en vervolgens gewogen.

Tabel 1. Beoordeling criterium 1 (opheffen kwetsbaarheid RMN)

| Toekomstscenario's   | Opheffen kwetsbaarheid RMN  |
|--|---|
| Liquidatievariant<br>Opheffen RMN<br>Opheffen RMN én de schappen | De kwetsbaarheid van RMN wordt opgeheven, omdat RMN niet meer bestaat en de taken overgebracht worden naar de schappen, naar een centrumconstructie of naar een zelfstandige privaatrechtelijke organisatie.<br>Hierbij dient er dan vanuit gegaan te worden dat deze constructies onderdeel zijn van een grotere entiteit. Indien het 'slechts' een verschuiving is van taken behorend bij dezelfde omvang van het gebied, zal de problematiek van de overhead niet opgelost worden.<br>Bij liquidatie van de schappen vloeien de taken terug naar de gemeente. Daarmee valt RMN weg, maar wordt de kwetsbaarheid (afhankelijk van de grootte van de gemeente en/of de aanwezige expertise) van de taakuitvoering mogelijk vergroot. |



| <b>Toekomstscenario's Opheffen kwetsbaarheid RMN</b>   |   |
|--|---|
| Optimalisatie variant  | De forse investeringen in de bedrijfsvoering (zowel incidenteel als vervolgens structureel) behoren te leiden tot een vermindering van de kwetsbaarheid van RMN inzake de bedrijfsvoering. De organisatie wordt namelijk robuuster. Het uitvoeringsgebied van RMN blijft gelijk, waardoor aan die veroorzaker van de kwetsbaarheid (verdere beperking van de overhead maakt zwakker) geen opvolging wordt gegeven. Er geen zicht op de wijze waarop de kosten van de bedrijfsvoering uiteindelijk kunnen verminderen, maar dit is wel noodzakelijk. |
| Centrumconstructie<br>a. Uitplaatsen<br>bedrijfsvoering RMN<br>b. Overdragen alle taken<br>RMN | De centrumconstructie ontstaat doordat RMN wordt geliquideerd en de taken worden overgeheveld naar één van de deelnemende gemeenten of de provincie. Voor de hand liggend is dat deze worden overgeheveld naar een partij met een reeds bestaand groot apparaat dat deze opdracht ook relatief eenvoudig aankan, waardoor significante besparingen op de overhead plaats kunnen vinden.   |
| Zelfstandige<br>privaatrechtelijke<br>organisatie  | De zelfstandige privaatrechtelijke organisatie ontstaat doordat RMN wordt geliquideerd en de taken worden overgeheveld naar een partij die reeds in de uitvoering van recreatie werkzaam is (fusie) of naar een nieuw op te richten privaatrechtelijke organisatie. Bij een fusie vermindert de kwetsbaarheid van de uitvoering RMN significant.  |

Tabel 2. Beoordeling criterium 2 (Vereenvoudiging structuur)

| <b>Toekomstscenario's Vereenvoudiging van de complexe structuur inclusief opdrachtgever- en opdrachtnemerschap opheffen kwetsbaarheid RMN</b> |   |
|---|---|
| Liquidatievariant<br>Opheffen RMN<br>Opheffen RMN én de<br>schappen   | Bij het blijven bestaan van de schappen en het verleggen van de taken naar een andere constructie, zonder het opdrachtgever-/opdrachtnemerschap aan te pakken blijft de problematiek bestaan. Wel is opgelost dat de schappen geen eigenaar van de uitvoeringsorganisatie RMN zijn: RMN bestaat immers niet meer.   |
| Optimalisatie variant   | Indien geen opvolging wordt gegeven aan het advies van KokxDeVoogd om het opdrachtgever-opdrachtnemerschap vorm te geven en te scheiden van het eigenaarschap, dan blijft deze complexe structuur bestaan.  |
| Centrumconstructie<br>Uitplaatsen<br>bedrijfsvoering RMN<br>Overdragen alle taken<br>RMN  | Het eigenaarschap is door de liquidatie vervallen. Daarmee is er alleen sprake van een opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie.<br>De schappen blijven in principe bestaan, maar de verhouding tussen de aanbieder (de centrumconstructie) en de vragers (de schappen) moet opnieuw gevormd worden. Daarbij blijft er sprake van een collectieve opdracht. Een gedeeld perspectief op de doelen en kwaliteit van de samenwerking is dan onmisbaar. |
| Zelfstandige<br>privaatrechtelijke<br>organisatie   | Door het wegvallen van het eigenaarschap van RMN als gevolg van de liquidatie ontstaat de kans om het opdrachtgeverschap opnieuw in te richten. Ook hier geldt dat een collectief en gedragen beeld van de meerwaarde en invulling van de samenwerking cruciaal is om te komen tot een gedeelde opdracht aan de uitvoerende organisatie.  |

Tabel 3. Beoordeling criterium 3 (Toekomstbestendig maken)

| <b>Toekomstscenario's Het toekomstbestendig maken van de organisatie</b> |   |
|--|---|
| Liquidatievariant<br>Opheffen RMN<br>Opheffen RMN én de<br>schappen      | Niet van toepassing. RMN bestaat niet meer. |

| <b>Toekomstscenario's Het toekomstbestendig maken van de organisatie</b>                 |   |
|--|---|
| Optimalisatie variant  | Door de forse investeringen in de organisatie is de organisatie minder kwetsbaar door de verbeterde bedrijfsvoering. De organisatie is meer toegerust om toekomstige ontwikkelvragen aan te kunnen. De investering levert naar verwachting een kwalitatieve verbetering, doch de investering is groot. Zonder SMART doelen stellen en monitoren op de kwaliteit kan het rendement op deze investering niet gemeten worden. De vraag is bovendien of deze investering aansluit bij de visie van beide schappen op de taakuitvoering. Er wordt geïnvesteerd in ontwikkeling en het schap LSD heeft de ontwikkeling elders belegd. |
| Centrumconstructie<br>Uitplaatsen<br>bedrijfsvoering RMN<br>Overdragen alle taken<br>RMN | Door onderbrengen bij de centrumconstructie en de hervorming van het opdrachtgeverschap wordt ten opzichte van de huidige constructie de organisatie meer toekomstbestendig, als gevolg van het opnieuw inrichten van de uitvoering.  |
| Zelfstandige<br>privaatrechtelijke<br>organisatie  | De zelfstandige privaatrechtelijke organisatie kent een eigenaar die stuurt op de statutaire doelstellingen en, op grond van het Burgerlijk Wetboek, de continuïteit van de bedrijfsvoering. Vooral deze laatste opdracht zou ertoe moeten leiden dat de toekomstbestendigheid van de organisatie verbetert.  |

Tabel 4. Beoordeling en weging criterium 4 (Basis op orde)

| <b>Toekomstscenario's Verhouding met 'basis op orde' spoor 1</b>                         |  |
|--|--|
| Liquidatievariant<br>Opheffen RMN<br>Opheffen RMN én de<br>schappen                      | Niet van toepassing. RMN bestaat niet meer.  |
| Optimalisatie variant  | Er worden investeringen gedaan die behoren bij 'de basis op orde' en investeringen die gepaard gaan met de optimalisatie van RMN.  |
| Centrumconstructie<br>Uitplaatsen<br>bedrijfsvoering RMN<br>Overdragen alle taken<br>RMN | Er wordt vanuit gegaan dat in geval van een centrumconstructie voldaan wordt aan de voorwaarde dat de basis op orde is. Anders is er geen reden om de opdracht aan een overheid te verstrekken. De basis op orde wil in dit geval zeggen: de bedrijfsvoering (dus zowel de overhead als het primair proces) is efficiënt en kan door goed opdrachtgeverschap ook effectief zijn.   |
| Zelfstandige<br>privaatrechtelijke<br>organisatie  | Er wordt vanuit gegaan dat evenals in het geval van een centrumconstructie de basis op orde is, ook vanwege de wettelijke opdracht aan de eigenaar om te sturen op de continuïteit van de bedrijfsvoering. Dat wil zeggen de bedrijfsvoering is efficiënt en kan door goed opdrachtgeverschap ook effectief zijn. Indien deze voorwaarden niet ingevuld worden en er geen positieve businesscase is, moet een andere partner gezocht worden. |

Tabel 5. Beoordeling en weging criterium 5 (Toekomstdiscussie recreatieschappen)

| Toekomstscenario's   | Inhoudelijke discussie toekomst (recreatie)schappen   |
|--|---|
| Liquidatievariant<br>Opheffen RMN<br>Opheffen RMN én de schappen                         | Bij het opheffen van RMN en eventueel het opheffen van de schappen blijft de inhoudelijke strategische discussie bestaan en staat deze discussie los van de wijze waarop de uitvoering van beheer en onderhoud is belegd (de operationele uitvoering). Deze inhoudelijke discussie ten aanzien van de gebiedsontwikkeling is vanuit LSD reeds gevoerd en de uitkomsten zijn vastgelegd in het Gebiedsakkoord. Voor SGL is de discussie opportuun en speelt zich af binnen de U10. Voor deze discussie wordt het advies en inbreng van RMN dan gemist. |
| Optimalisatie variant  | De discussie over de toekomst van de recreatieschappen blijft door deze investering bestaan. De mate waarin RMN zich bezig dient te houden met ontwikkeling wordt door de investering beslecht, maar het is evident dat maatwerk voor de verschillende schappen mogelijk moet zijn.   |
| Centrumconstructie<br>Uitplaatsen<br>bedrijfsvoering RMN<br>Overdragen alle taken<br>RMN | De discussie over de toekomst van de recreatieschappen blijft door deze constructie bestaan.  |
| Zelfstandige<br>privaatrechtelijke<br>organisatie  | De discussie over de toekomst van de recreatieschappen blijft door deze constructie bestaan.  |

## Schatting financiële lasten

|   | Struct. lasten           | Inc. lasten                             | Toelichting   |
|---|--------------------------|---|---|
| Huidige situatie  |                          |   |   |
| Schappen  | 4 mio                    |   |   |
| RB en NPUH  | 1 mio                    |   |   |
| Liquidatie  |                          |   |   |
| Opheffen van de uitvoeringsorganisatie                          | Zie optie 3 en 4         | 0,5 tot 1,7 mio                         | Afhankelijk van mate waarin overdracht van onderneming of overname personeel aan de orde is. NB RMN is eigenrisicodragers WW. |
| Opheffen van de uitvoeringsorganisatie en de recreatieschappen  | Zie optie 3 en 4         | 10 tot 20 mio                           |   |
| Optimalisatie   | 66K tot 567K             | 698K tot 2,1 mio                        |   |
| Centrumconstructie  |                          |   |   |
| Uitplaatsen van de bedrijfsvoering                              | Schatting 1 mio voordeel | Zie liquidatie RMN<br>Transactie € 150K | Let op: OVO of afkoop/eigen risico WW.  |
| Overdragen van alle taken van RMN aan één gemeente of provincie | Schatting 2,5 mio        | Zie liquidatie RMN<br>Transactie € 500K |   |
| Publiek-private samenwerking                                    | Schatting 2,5 mio        | Zie liquidatie RMN                      |   |

Het afwegingskader is een middel om verschillende perspectieven met elkaar te vergelijken. Het is slechts een hulpmiddel en geen wet. De uiteindelijke keuze maakt u zelf.



# Organisatie van de recreatietaken in Midden Nederland

## Factsheets

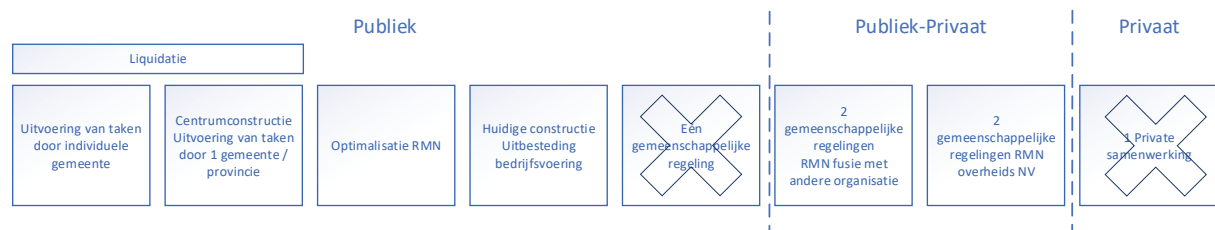
In dit deel zijn de consequenties van de vier toekomstperspectieven uitgewerkt. We beginnen met de beschrijving van de huidige situatie, waarmee het startpunt voor de transitie kort wordt beschreven. Ieder perspectief wordt aan de hand van drie thema's beschreven: Publieke waarde, Legitimiteit, Organisatie.

## **Berenschot**

# 1. Factsheet huidige situatie

## 1.1 Huidige situatie en vier toekomstperspectieven

De huidige situatie – waarin RMN in opdracht van de schappen taken uitvoert – zal in de toekomst veranderen. De mogelijke opties zijn door de besturen besproken en uiteindelijk zijn hieruit een viertal perspectieven gekozen. (zie Figuur 1).



Figuur 1. Overzicht mogelijke en gekozen toekomstperspectieven (2020, RMN in transitie)

Het toekomstperspectief beschrijft de organisatie van de uitvoering van de taken. Het toekomstperspectief dient bovendien passend te zijn bij de motivatie en wijze van samenwerking van de gemeentes en de provincie(s). De gekozen opties zijn:

1. de liquidatievariant
2. optimalisatie van de huidige constructie
3. centrumconstructie
4. een privaatrechtelijke zelfstandige organisatie (NV, BV, stichting of vereniging).

Wat onder deze varianten precies wordt verstaan is van belang voor de uitwerking van het perspectief. De scope van het onderzoek is beperkt tot de organisatie van de RMN. Het mogelijk opheffen van de schappen valt binnen de scope voor wat betreft de liquidatievariant (als referentiekader), waarna de taken teruggaan naar de gemeente.

## 1.2 Thema 1 - Publieke waarde

### 1.2.1 Wat zijn de gewenste taken die de schappen RMN willen laten uitvoeren? Welke taken worden het beste uitgevoerd?

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen voor het thema publieke waarde voor de *huidige* situatie. Voor we aan de beantwoording van deze vragen toekomen, willen we twee zaken verduidelijken.

1. *Het herformuleren van twee onderzoeksvragen (in cursief) en het gebruik van de term taakinhoud.*

Tijdens het onderzoek werden we er terecht op gewezen dat de eerste en vooral de vierde onderzoeksvraag de suggestie wekken dat RMN blijft voortbestaan, terwijl één van de scenario's is dat RMN ophoudt te bestaan. Dit lossen we op door deze vragen te herformuleren en in deze paragraaf en de rest van het rapport te werken met de term 'taakinhoud'. De taakinhoud is het overzicht van de concrete taken die RMN verwacht wordt uit te voeren om de publieke waarde te realiseren. Het is deze taakinhoud waarop partijen op dit moment samenwerken binnen RMN en die vrijkomt op het moment dat RMN ophoudt te bestaan. Door te starten met de taakinhoud staat de inhoudelijke opgave centraal en niet de manier van organiseren. Ongeacht de gekozen organisatievorm, dienen de taken immers uitgevoerd te blijven worden.

2. *Onderscheid tussen feiten en meningen als voorwaarde voor bestuurlijk gesprek*

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we een onderscheid tussen feiten – die het resultaat zijn van het documentonderzoek – en meningen – die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen. Het consequent uit elkaar trekken van feiten en meningen is een voorwaarde voor het voeren van het bestuurlijke gesprek.

De *feiten* moeten in het bestuurlijk gesprek een gegeven zijn en geen onnodige aandacht meer opeisen of ruis veroorzaken. Achter *meningen* gaan in een politiek-bestuurlijke context legitieme belangen schuil die centraal zouden moeten staan in het bestuurlijk gesprek over de toekomst. Alleen door feiten en meningen uit elkaar te trekken, verschuift de bestuurlijke focus van het in kaart krijgen van de relevante feiten naar het komen tot een gedeeld perspectief op de toekomst.

**Inzicht in de beelden van verschillende betrokkenen over de onderzoeksvragen rond het thema publieke waarde. Wat is de huidige gewenste publieke waarde van RMN?**

Tijdens het onderzoek kwam een aantal beelden over de gewenste publieke waarde van RMN naar voren. Deze zijn in te delen in drie categorieën, die in de gesprekken in elkaar overlappen:

1. *Strategische opgave*: RMN is een instrument in een bredere strategische opgave.

Deze partijen verbinden nadrukkelijk de publieke waarde die RMN moet realiseren aan een bredere strategische recreatieopgave. Op hoofdlijnen luidt deze redenering als volgt: Midden-Nederland is een groeiende regio, met een ontoereikend recreatief aanbod. Alleen samen kunnen we komen tot voldoende recreatieaanbod. Centraal in de oplossing staan (vooral) de recreatiegebieden die, op dit moment, in het takenpakket van RMN vallen.

2. *Uit noodzaak*: RMN bestaat omdat de afzonderlijke gemeenten niet zelf de taakhoud voor de recreatiegebieden binnen hun gemeentegrenzen kunnen realiseren.

Deze partijen redeneren niet vanuit een bredere strategische opgave, maar zetten hun vraagtekens bij het vermogen van de afzonderlijke gemeenten om zelf de taakhoud te realiseren. Daarbij worden twee argumenten naar voren gebracht:

- Samenbrengen slagkracht en vermindering kwetsbaarheid: er zijn ongeveer 22 recreatiegebieden ondergebracht binnen de taakhoud van RMN. De taakhoud is redelijk gevarieerd en zou, wanneer gemeenten die zelf moeten realiseren, ertoe leiden dat gemeenteambtenaren hele kleine taakjes gaan doen (minder dan 0,1 FTE), die wel een zeer specifieke expertise vragen. Dit is kwetsbaar. Het is daarom noodzakelijk om deze kleine taakjes van de verschillende gemeenten samen te brengen in één grote organisatie.
- Wederzijdse afhankelijkheid en solidariteit:
  - enerzijds hebben gemeenten met relatief weinig recreatiemogelijkheden (en de provincie in algemene zin) belang bij kwalitatief goede recreatiegebieden in de gemeenten met relatief veel recreatiemogelijkheden;
  - anderzijds hebben de gemeenten met veel recreatiemogelijkheden belang bij de financiële bijdrage (solidariteit) van de andere gemeenten en de provincies voor het betaalbaar houden van het beheer en onderhoud van de recreatiegebieden.
- Uit eigen belang: RMN bestaat omdat het voordelen oplevert, maar is niet noodzakelijk voor het realiseren van de taakhoud.

Deze partijen zien ook dat RMN in potentie slagkracht oplevert en solidariteit, volgend uit wederzijdse afhankelijkheid, kan faciliteren. Maar, waar de partijen inschatten dat samenwerking daarom noodzakelijk is, redeneren deze partijen dat ze zelf ook in staat zijn om de taakhoud te realiseren voor de recreatiegebieden waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Voor deze partijen geldt dat RMN er is voor hun eigen belang. Zolang RMN daaraan voldoet, kan de samenwerking in stand blijven.

### Wat is de huidige gewenste publieke waarde van RMN?

Toen het besluit werd genomen dat het recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei, en Kromme Rijngebied (UHVK) uit RMN trad (en ophield te bestaan) was dit aanleiding om RMN te reorganiseren. Daartoe werd, onder meer, een organisatie- en inrichtingsplan opgesteld (2016, Inrichtingsplan RMN). In dit plan is de missie van RMN als volgt omschreven:

*RMN beheert en ontwikkelt een divers aanbod aan (vrij) toegankelijke en eigentijdse recreatievoorzieningen in het buitengebied in opdracht van publieke organisaties. Dit doet RMN om de inwoners van en bezoekers aan midden Nederland, ontspanning, rust, beweging en plezier te bieden. RMN denkt vanuit de behoefte van de recreant. En behartigt en waarborgt de belangen van de recreatie in de regio. Doelstellingen van de deelnemers van RMN zijn RMN doelstellingen. Daar zit geen licht tussen, 'de deelnemers dat is RMN'.*

Uit deze passage is de volgende publieke waarde te destilleren, zonder verwijzing naar RMN:

*Het beheren en ontwikkelen van een divers aanbod aan (vrij) toegankelijke en eigentijdse recreatievoorzieningen in het buitengebied om de inwoners en bezoekers aan Midden Nederland, ontspanning, rust, beweging en plezier te bieden.*

### Wat zijn de huidige taken van RMN?

“RMN in transitie” bevat de meest uitgewerkte en recente (februari 2020) definitie van de taakinhoud. In deze indeling worden zeven taakcategorieën getypeerd aan de hand van het onderscheid beleidsvorming, Tijdens het onderzoek valt op dat in verschillende documenten de taakinhoud van RMN voortdurend anders wordt omschreven, hoewel ongeveer in gelijklopende bewoordingen.

Tabel 6. Taken RMN

| Taak                              | Typering                        | Beschrijving  |
|-----------------------------------|---------------------------------|---|
| Beheer & onderhoud                | Programmering en uitvoering     | Beheer en (groot)onderhoud van ca. 1700 ha. grond- en watergebieden (*), waaronder maaien, snoeien, beplanting, bestrating, vuilafvoer, beschoeiingen, baggeren, terrein inrichtingen (meubilair, bebording etc.), onderhoud wegen, paden, sluizen en opstallen.  |
| Regelgeving & ontheffingverlening | Beleidsvorming en uitvoering    | Bijhouden van plaatselijke verordeningen in opdracht van 2 Recreatieschappen (Stichtse Groenlanden en Plassenschap Loosdrecht), de uitgifte en het financieel- en administratief beheer van ontheffingen (waaronder snelvaarontheffingen etc.)  |
| Toezicht & handhaving             | Programmering en uitvoering     | Toezicht op naleving van de geldende openstellingsregels, wetten, verordeningen en feitelijk gebruik (gastheerschap) van ca. 1.700 ha grond- en watergebieden (nautisch beheer) door een BOA-team domein II ('groene BOA's').   |
| Exploitatie                       | Uitvoering                      | Het uitbaten van bezittingen van en namens de schappen, via erfpacht-, opstal-, huur- en gebruiksovereenkomsten (ca. 150). Voorts het faciliteren van grote en kleinere evenementen (ca. 250) op diverse terreinen en het zorgdragen voor inkomsten uit sluisgelden en snelvaarontheffingen. Daarnaast wordt het strandbad Maarsseveen in eigen beheer geëxploiteerd (ca 100.000 betalende bezoekers per jaar). |
| Ontwikkeling                      | Beleidsvorming en programmering | Het (her)ontwikkelen van bestaande en nieuwe terreinen in opdracht van Recreatieschap Stichtse Groenlanden op basis van een geactualiseerd meerjarig ontwikkelplan.   |

| Taak                                 | Typering                     | Beschrijving   |
|--------------------------------------|------------------------------|--|
| Bedrijfsvoering                      | Uitvoering                   | Het opstellen van begrotingen en jaarrekeningen en het uitvoeren van de financiële administratie van een 4-tal juridische entiteiten: RMN, SGL Programma A, Programma B (voormalige VVP) en LSD. HR functie, DIV en communicatie.                  |
| Bestuursondersteuning- en advisering | Beleidsvorming en uitvoering | Het voorbereiden en organiseren van jaarlijks ca. 50 vergaderingen t.b.v. de DB's en AB's van twee Recreatieschappen, ambtelijke voorbijeenkomsten, stuurgroepen van speciale projecten (Vinkeveen, Salmsteke, Oortjespad) en het bestuur van RMN. |

Relevant voor de taakinhoud is verder dat het gaat om de volgende recreatiegebieden (op basis van de website). In bijlage 1 is een geografisch overzicht van werkgebieden van RMN opgenomen. Een inschatting van de werkverdeling binnen RMN is weergegeven in Tabel 7 (2016, KokxDeVoogd).

Tabel 7. Inschatting werkverdeling (2016, KokxDeVoogd)

| Onderdeel   | Uur               | Kosten    | Aandeel van totaal |
|---|-------------------|-----------|--------------------|
| Vinkeveense plassen   | 13.700            | 700.000   | 18 %               |
| Plassenschap Loosdrecht   | 19.550            | 1.000.000 | 25 %               |
| Stichtse Groenlanden (minus Vinkeveense plassen)                  | 27.800            | 1.500.000 | 37 %               |
| DVO Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en het Routebureau Utrecht | 14.350            | 700.000   | 19 %               |
| Totaal  | 76.400 (47,7 FTE) | 3.900.000 | 100 %              |

### Wat is de opdracht aan RMN?

Het realiseren van de taakinhoud vraagt verdere uitwerking. In het organisatie- en inrichtingsplan uit 2016 staat dat hiervoor een functieboek wordt opgesteld. Tijdens het onderzoek hebben we geen functieboek toegezonden gekregen. Wel staan in andere documenten enkele, ronduit alarmerende, passages over de huidige opdracht aan RMN.

Een eerste passage komt uit de organisatiescan van KokxDeVoogd uit 2018 en ziet op RMN zelf:

“RMN is in omvang en kwaliteit een kwetsbare organisatie, die niet goed gesteld staat voor de opdracht die zij van de recreatieschappen gekregen heeft. Zij heeft haar basis niet goed op orde, samenwerking met derden komt niet van de grond en er ligt geen plan voor de toekomst over hoe bestuurlijke ontwikkelingen te accommoderen wanneer deze manifest worden. De dienstverlenende houding en de bestuurlijke antenne van RMN zijn onderontwikkeld. Het vertrouwen in de organisatie is mede daarom broos. Tegelijkertijd is het opdrachtgevend systeem niet professioneel ingericht. De ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers heeft de afgelopen periode door de verschillende reorganisaties weinig aandacht gekregen. De nieuwe directeur en het bestuur van RMN staan daarom voor een aantal belangrijke verbeteropgaven, die in deze rapportage gepresenteerd worden. Enkele van deze verbeteropgaven raken ook de besturen van de recreatieschappen als opdrachtgevers.” (2018, KDV Organisatiescan)



Met deze bevindingen is RMN aan de gang gegaan, wat onder meer heeft geleid tot het eerder genoemde RMN in transitie uit 2020. Daarin staat ook een passage over die relevant is voor de opdracht aan RMN.

“Het ontbreekt aan collectief opdrachtgeverschap vanuit de recreatieschappen. Er is geen eenduidige opdracht van de verschillende deelnemers aan de schappen en van de schappen aan RMN. De begrotingen en separate bestuursbesluiten functioneren als opdracht. In het verleden hebben ambtenaren van gemeenten rechtstreeks opdracht gegeven aan medewerkers van RMN. Hiermee ontstond een rechtstreekse sturing vanuit individuele gemeenten naar de organisatie in plaats van collectief opdrachtgeverschap. Er ontbreekt een eenduidig opdrachtgeversmodel als een dienstverleningsovereenkomst, een servicelevel agreement of een gelijksoortige overeenkomst. Ook huidige bestuursvoorstellen geven niet altijd een volledig beeld over wat er besloten wordt en wat hiervan de consequenties zijn en er worden geen alternatieven aangedragen.” (2020, RMN in transitie)

Het antwoord op de vraag: wat is de huidige opdracht aan RMN lijkt, op basis van deze passages, twee kanten te hebben:

- enerzijds wordt aan RMN de opdracht gegeven de organisatie te verbeteren om ‘de opdracht die ze van de recreatieschappen gekregen heeft’ te beschrijven en uit te voeren;
- anderzijds ontbreekt het aan collectief opdrachtgeverschap, waardoor ‘er geen eenduidige opdracht’ aan RMN is gegeven.

Daarmee ontstaat, althans op basis van deze twee analyses, het welhaast absurdistische beeld van een organisatie die niet in staat is een niet bestaande opdracht uit te voeren.

**Wat zijn de opvattingen van de schappen over het takenpakket van RMN? Op welke taakhoud willen de betrokken partijen op dit moment samenwerken? Welke taken worden het beste uitgevoerd?**

Over de taakhoud waarop de samenwerking zou moeten zien, bestaat voor een belangrijk deel overeenstemming. Overeenstemming is er – in beginsel<sup>1</sup> – over de taken (uit de takenlijst beschreven in 2.2.1):

- beheer en onderhoud,
- regelgeving en ontheffingverlening
- toezicht en handhaving,
- bedrijfsvoering,
- bestuursondersteuning- en advisering.

De meningen lopen uiteen waar het gaat om de exploitatietaak en de ontwikkelingstaak. Voor de exploitatietaak geldt dat sommige partijen niet per se willen samenwerken. Ze erkennen dat deze taak momenteel weliswaar onderdeel is van de taakhoud, maar vragen zich af of ze deze taak niet beter zelf kunnen uitvoeren.

De ontwikkelingstaak is wat ingewikkelder. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat partijen de term ‘ontwikkeling’ zeer verschillend invullen. Op hoofdlijnen zijn er drie manieren waarop partijen deze term invullen:

- *Operationeel.* Voor deze partijen ziet ontwikkeling op de verschillende voorzieningen binnen de recreatiegebieden. Vaak genoemd in dit kader zijn de meerjarenonderhoudsplannen (MJOP’s).
- *Tactisch.* Voor deze partijen ziet ontwikkeling op het realiseren van een samenhangend recreatieaanbod in de gebieden die bij RMN zijn ondergebracht.

<sup>1</sup> Hiermee wordt bedoeld dat alle partijen deze taken als onderdeel van de taakhoud van de samenwerking zien. Wel zijn er partijen die kritiek hebben op hoe deze taken uitgevoerd worden. Dit adresseren we later in het rapport.

- *Strategisch.* Voor deze partijen ziet ontwikkeling op het realiseren van een recreatieaanbod dat past binnen de bredere demografische en economische ontwikkeling van Midden-Nederland. Vaak genoemd in dit kader is de verwachte stijging van de bevolkingsgroei.

De invulling van het begrip hangt nauw samen met de beelden van partijen over de publieke waarde die RMN moet realiseren. Partijen die RMN benaderen vanuit eigen belang, vullen ontwikkeling operationeler in dan partijen die RMN zien als instrument in een bredere strategische opgave.

Er is een redelijk gedeeld beeld over wat goed gaat bij RMN en wat niet goed gaat bij RMN. Alle betrokkenen geven aan dat de taken beheer en onderhoud, regelgeving en ontheffingsverlening, toezicht en handhaving en exploitatie voldoende worden uitgevoerd (of negatiever geformuleerd: er zijn geen aanwijzingen dat die taken niet goed worden uitgevoerd). Wat volgens de betrokkenen niet goed gaat zijn bedrijfsvoering en bestuursondersteuning- en advisering. Waar het gaat om de ontwikkeltaak, zijn betrokkenen ook kritisch. De reden voor deze kritische houding varieert. De partijen die ontwikkeling operationeel invullen, maken zich zorgen over de afwezigheid van MJOP's. De partijen die ontwikkeling tactisch of strategisch benaderen, hebben de indruk dat RMN onvoldoende is toegerust om deze ontwikkeling waar te maken.

### **1.2.2 Wat is de groene recreatieve opgave?**

Per schap wordt er een discussie in het dagelijks bestuur gevoerd over het toekomstbeeld van het schap en hoe RMN daarin past. De discussie over het toekomstbeeld van de schappen valt buiten dit onderzoek.

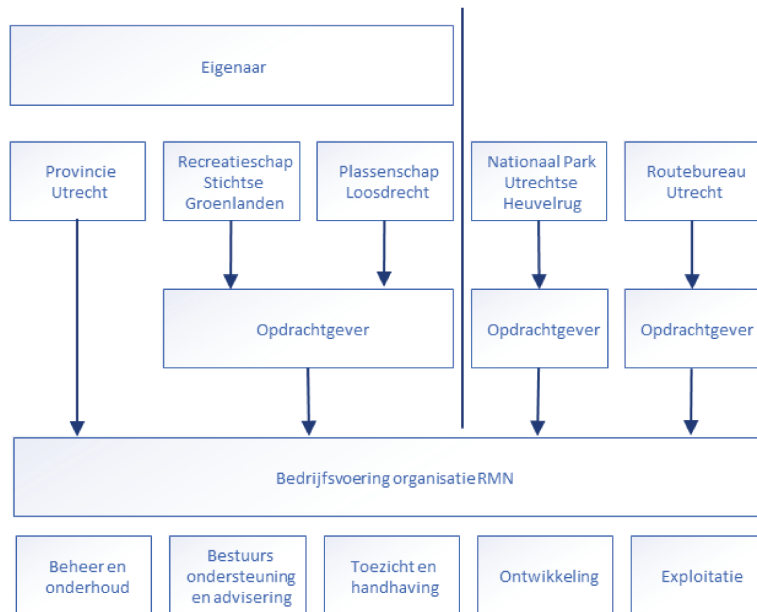
Voor Loosdrecht wordt bovendien een discussie wordt gevoerd binnen het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. Voor Stichtse Groenlanden loopt deze discussie via de U16 en 'Groen groeit mee', een gezamenlijk overleg tussen U16 en de provincie. Dit is een onderdeel van het nieuwe Provinciale Programma Recreatie en Toerisme, dat medio 2020 onderhanden is.

Ten aanzien van de groene recreatieve opgave is er (nog) geen overeenstemming.

## **1.3 Thema 2 - Legitimiteit**

### **1.3.1 De juridische vorm en democratische legitimiteit voor RMN en de gevolgen voor de recreatieschappen en individuele deelnemers**

In RMN in transitie (2020) wordt de juridische constructie van RMN als volgt weergegeven. Op basis van dit overzicht is duidelijk dat het eigenaarschap belegd is bij drie partijen: de provincie Utrecht, het recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht.



Figuur 2. Juridische constructie RMN

RMN is een manier om samen te werken op de hierboven beschreven taakinhoud. Voor de juridische vorm en democratische legitimiteit voor RMN is belangrijk om een onderscheid te maken tussen de eigenaars en de opdrachtgevers.

#### Eigenaarschap en democratische legitimiteit

RMN heeft drie eigenaren: de provincie Utrecht, recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL) en het Plassenschap Loosdrecht (LSD). De eigenaren van de schappen zijn tien gemeenten en twee provincies.

Tabel 8. Eigenaren van de schappen: 10 gemeenten en twee provincies

| Gemeente / provincie | SGL | LSD |
|----------------------|-----|-----|
| De Bilt              | X   |     |
| De Ronde Venen       | X   |     |
| Houten               | X   |     |
| Lopik                | X   |     |
| Stichtse Vecht       | X   | X   |
| Nieuwegein           | X   |     |
| Gem Utrecht          | X   | X   |
| Woerden              | X   |     |
| IJsselstein          | X   |     |
| Wijdmeren            |     | X   |
| Prov Utrecht         | X   | X   |
| Prov N-H             |     | X   |

De verantwoordelijke bestuurders van deze gemeenten en provincies zijn voor hun handelen in relatie tot RMN verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraden en aan provinciale staten. Deze getrapte structuur maakt dat de volksvertegenwoordigers formeel op flinke afstand staan van RMN (controle op de eigen bestuurder, die deel uitmaakt van het schapsbestuur dat het RMN-bestuur controleert). Overigens kent het RMN-bestuur ook bestuurders die door hun eigen volksvertegenwoordigers ter verantwoording kunnen worden geroepen. now

## Oprichtingsorganisatie en democratische legitimiteit

RMN heeft, naast de twee schappen, ook nog twee andere opdrachtgevers: het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en het Routebureau Utrecht. Deze vier opdrachtgevers komen, in theorie, ieder tot een eigen opdracht aan RMN. Over de totstandkoming van deze opdracht is de verantwoordelijke bestuurder aanspreekbaar door de volksvertegenwoordigers. Idealiter krijgt een bestuurder voordat een opdracht geformuleerd wordt, een duidelijk mandaat met heldere kaders mee. Achteraf legt de bestuurder verantwoording af over het onderhandelresultaat. Daarmee wordt de democratische legitimiteit van de opdrachtformulering ingevuld.

### Tussenconclusie: theorie en praktijk

Zoals we hierboven beschreven in paragraaf 1.2, komt van deze democratische legitimering van het eigenaars- en opdrachtgeverschap in de praktijk weinig terecht.

## 1.3.2 Organisatie opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en eigenaarschap

### Oprichtingsorganisatie- en opdrachtnemerschap

In de huidige constructie zijn de twee recreatieschappen (Stichtse Groenlanden, Plassenschap Loosdrecht) opdrachtgevers van RMN. Beide schappen geven opdracht aan RMN voor het uitvoeren van de overgedragen taken. In aanvulling daarop voert RMN taken uit voor derden. In dat geval worden separate dienstverleningsovereenkomsten afgesproken. Een voorbeeld is de taken die RMN uitvoert voor het Routebureau Utrecht. De recreatieschappen hebben geen medewerkers in eigen dienst. De uitvoerende taken en de bedrijfsvoeringstaken worden uitgevoerd door het personeel van RMN. RMN verzorgt verder het secretariaat voor het bestuur van de schappen en het bestuur van RMN zelf.

### Eigenaarschap

De dagelijkse besturen van de recreatieschappen en van het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht vaardigen één lid af voor het bestuur van RMN. Dit bestuur treedt op als eigenaar van RMN en stelt onder meer de organisatiestructuur, de formatieplannen en het personeelsbeleid vast. Ook is het bestuur verantwoordelijk voor het aanschaffen en beheren van middelen.

## 1.3.3 Borging van het Routebureau en de opdracht voor het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug

### Routebureau

Het Routebureau is in 2018 opgericht. Het Routebureau Utrecht wordt gedragen en gefinancierd door alle gemeenten en de provincie Utrecht. Zij hebben hiervoor een meerjarig convenant gesloten en zijn formeel eigenaar en de opdrachtgevers van het Routebureau Utrecht. Operationeel is het Routebureau Utrecht onderdeel van Recreatie Midden-Nederland en houdt kantoor in het provinciehuis Utrecht.<sup>2</sup> De medewerkers van het Routebureau staan op de loonlijst van RMN (per 2020 zijn dat 2,5 fte).

### Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug

Het 'Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug' is een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen RMN en de Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug beheer- en onderhoudswerkzaamheden voor routes en paden, het toezicht op het recreatieve gebruik en de uitgifte van MTB-vignetten op de Utrechtse Heuvelrug. De NPUH draagt eveneens bij aan het Routebureau. De formatie betrokken bij de uitvoering van de DVO is 2,45 fte en de medewerkers zijn in dienst bij RMN. De overeenkomst is ingegaan per 1 januari 2019 en eindigt per 31 maart 2023. De overeenkomst wordt 6 maanden voor afloop verlengd na onderling overleg.

---

<sup>2</sup> <https://routebureau-utrecht.nl/over-ons/>

“Voortijdige ontbinding van de bijeenkomst door één van beide partijen is alleen mogelijk, indien over en weer de verplichtingen die volgen uit deze overeenkomst niet nagekomen worden. Indien deze situatie aan de orde is, wordt de wederpartij hierover minimaal 2 maal schriftelijk, aangetekend en gemotiveerd op de hoogte gebracht.”<sup>3</sup>

### **1.3.4 Hoe wordt de kwaliteit van de uitvoering en taken geborgd? Dit betreft de sturing op de kwaliteit vanuit de schappen en het meten van het resultaat**

Uit de gesprekken komt naar voren dat er verschil van inzicht is over de concretisering van het precieze takenpakket van RMN en dat er geen duidelijke afspraken gemaakt zijn over de te hanteren kwaliteitsnormen in de uitvoering.

Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat de meeste deelnemers grosso modo tevreden zijn over de kwaliteit van het ‘beheer en onderhoud’ en de uitvoering van de toezichtstaken. De verschillen van inzicht lijken zich met name toe te spitsen op de uitvoering van de taken die voortvloeien uit ‘exploitatie en ontwikkeling’. Door het ontbreken van duidelijke kaders op dit gebied dient – in onze beleving – de relatie opdrachtgever / opdrachtnemer versterkt te worden. Heldere afspraken over de precieze invulling van het takenpakket en de te hanteren kwaliteitsnormen zijn in onze beleving noodzakelijk.

#### **Sturingsmogelijkheden voor deelnemende partijen**

De sturingsmogelijkheden van de deelnemende partijen lopen via de lijn van het bestuur van RMN. De directeur legt in het bestuur verantwoordelijkheid af voor de uitvoering en resultaten van de taken op het gebied van de bedrijfsvoering. De leden van het bestuur leggen op hun beurt verantwoordelijkheid af aan het gremium dat hen heeft afgevaardigd. De begroting en de jaarrekening worden jaarlijks aan de besturen van de deelnemers gestuurd.

### **1.3.5 Hoe zijn belangen van alle stakeholders geborgd? Op welke manier is maatwerk per recreatieschap mogelijk?**

Kijkend naar het aantal bezoekers aan de recreatiegebieden waarbinnen RMN haar taken uitvoert, zijn de gemeenten Stichtse Vecht, Wijdemeren en de Ronde Venen de grote spelers. Meer dan helft van alle recreanten recreëert in deze drie gemeenten. Van deze recreanten is slechts een klein deel ook inwoner van deze gemeenten. De recreatiegebieden zijn, financieel gezien, niet zelfvoorzienend. Recreatie wordt beschouwd als publieke dienst die voor alle burgers beschikbaar moet zijn (zie bijvoorbeeld Koersnotitie Toekomst Recreatieschappen uit 2013). Dit leidt ertoe dat, wanneer er niets gebeurt, de gemeenten waarin de belangrijkste recreatiegebieden liggen, kosten maken voor publieke dienstverlening aan inwoners van andere gemeenten of provincies. De overige deelnemende gemeenten aan de schappen en de provincies Utrecht en Noord-Holland zijn daarom solidair met de gemeenten waarin de belangrijke recreatiegebieden liggen, door een bijdrage te leveren aan de kosten voor het beheer en het onderhoud van de recreatiegebieden.

Deze solidariteit volgt uit een vorm van wederzijdse afhankelijkheid:

- enerzijds zijn (de inwoners van de) gemeenten met relatief weinig recreatiemogelijkheden voor kwalitatief goede recreatiegebieden afhankelijk van de gemeenten met relatief veel recreatiemogelijkheden,
- anderzijds zijn de gemeenten met veel recreatiemogelijkheden afhankelijk van de financiële bijdrage van de andere gemeenten voor het betaalbaar houden van het beheer en onderhoud van de recreatiegebieden.

<sup>3</sup> Zie 1374\_PU\_service level agreement ondertekend. De afspraken over tussentijdse wijziging van de overeenkomst, zijn beschreven in artikel 3.5 van deze overeenkomst.

Deze wederzijdse afhankelijkheid vormt een belangrijke reden voor de samenwerking tussen de gemeenten en de provincies. Deze samenwerking is uiteindelijk vormgegeven in twee gemeenschappelijke regelingen (de schappen) en één uitvoeringsorganisatie (RMN).

Overigens is de samenwerking vrijwillig en zijn er ook gemeenten (bijvoorbeeld de gemeente Soest) die geen aanleiding zien om via schappen en RMN recreatie te organiseren. Verder is relevant voor de verhoudingen dat er twee partijen zijn die geen deelnemer zijn aan SGL: Wijdemeren en de provincie Noord-Holland. De overige partijen zijn deelnemer aan SGL, soms gecombineerd met LSD. Maatwerk is mogelijk door vanuit het schap aan RMN voor een specifiek (deel van een ) recreatiegebied, een opdracht te geven. Verder zijn de (deelnemers van de) schappen verantwoordelijk voor het wegen van de belangen van stakeholders in het formuleren van de opdracht aan RMN (waarbij RMN een faciliterende rol kan hebben). Het is onze indruk dat dit op dit moment geen duidelijk plaats in het proces heeft. Zo hebben we bijvoorbeeld geen duidelijke vormen van participatie van recreanten waargenomen. Verder is het betrekken van de recreant ook geen onderdeel van de opdracht aan RMN.

## 1.4 Thema 3 - Organisatie

### 1.4.1 Huidige financiële stand van zaken

#### Lasten van de organisatie RMN

De huidige financiële stand van zaken is normaliter te bepalen aan de hand van de lopende begroting en de prognose in de kwartaalrapportages, aangevuld met realisaties van het vorige jaar. Daarnaast geeft de meerjarenbegroting inzicht in de komend vier jaar.

Ten behoeve van de omvang van RMN is noodgedwongen gebruik gemaakt van de vastgestelde begroting 2020 (daterend juni vorig jaar) en de nog vast te stellen begroting (zie bijlage 2), omdat een kwartaalprognose ontbreekt. De omvang van de begroting 2020 is € 5.099.400 aan kosten en € 4.961.100 gefinancierd vanuit de deelnemersbijdragen. Het reguliere programma voor de schappen kost € 4.052.000 en de deelnemersbijdragen zijn in totaal € 3.913.700. In bijlage 2 zijn uitgebreide financiële overzichten opgenomen, welke aansluiten op de ingediende programmabegrotingen 2020 en 2021 en jaarrekening 2019.

#### 1<sup>e</sup> begrotingswijziging voor de schappen

In maart is een 1<sup>e</sup> begrotingswijziging ingediend voor een bedrag van € 802.000. Hiervan is € 407.000 structurele last en € 395.000 incidenteel (2020-2, RMN 1<sup>e</sup> begrotingswijziging), meerkosten zijn effectief € 771.000. De totale omvang van de lasten van RMN voor de schappen wordt hiermee € 4.823.000.<sup>4</sup>

#### Financiering van RMN: deelnemersbijdragen en overige baten

De lasten van RMN worden gefinancierd vanuit de deelnemersbijdragen en de overige baten. Totaal € 5.006.566 (Vastgestelde begroting 2020, juni 2019). De schapsbijdragen zijn ongeveer 80% van de totale baten (schappen € 3.913.666). De deelnemersbijdragen komen voor 30% voor LSD, 49% voor SGL en 21% voor Vinkeveense plassen. Deze verhouding tussen de deelnemersbijdragen wordt aangehouden voor de toekomstperspectieven.

---

<sup>4</sup> Per saldo € 802.000 en effectief in kosten € 771.000 omdat rekening gehouden wordt met een vermindering van salarislasten, dekkingsbijdrage en een terugboeking naar de reserve UHKV. Wij hebben begrepen dat de begrotingswijziging inmiddels is goedgekeurd en de kosten worden gemaakt.

## Businesscase

Voor de financiële vergelijking van de toekomstperspectieven met de huidige situatie wordt voor iedere variant een businesscase opgemaakt. Deze businesscase gaat uit van de bijdragen van de schappen (peiljaar 2019 € 3.913.700), zonder indexering en laat zien wat de gemiddelde bijdrage is over de periode van vijf jaar.

Op deze wijze wordt op een eenvoudige wijze inzichtelijk gemaakt wat de investering is, de eventuele opbrengsten en vervolgens het gemiddelde jaarlijkse bedrag. De businesscase laat zien:

- Jaarlijkse geschatte bijdrage verdeeld naar incidenteel en structureel
  - Structureel € 3.913.700, totaal over vijf jaar € 19.568.500
  - Incidenteel € 771.000 (1<sup>e</sup> begrotingswijziging) (instandhouding korte termijn RMN)
- De totale bijdrage over vijf jaar € 20.339.500
- De meerkosten over deze periode van 5 jaar zijn € 154.200. Dit is puur hypothetisch, omdat de huidige situatie onhoudbaar is en na de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging naar grote waarschijnlijkheid meer kosten gaan volgen.

Figuur 3. Businesscase huidige situatie RMN in € (alleen regulier programma)

| Huidig schappen excl. RB en NPUH      | Jaar 1         | Jaar 2    | Jaar 3    | Jaar 4    | Jaar 5    | Totaal         |
|---------------------------------------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|
| <b>Lasten voor deelnemers</b>         |                |           |           |           |           |                |
| <i>Incidenteel</i>                    |                |           |           |           |           |                |
| 1e Begrotingswijziging feb 2020       | 771.000        |           |           |           |           | 771.000        |
| <i>Structureel</i>                    |                |           |           |           |           |                |
| Deelnemersbijdragen RMN               | 3.913.700      | 3.913.700 | 3.913.700 | 3.913.700 | 3.913.700 | 19.568.500     |
| - LSD (30%)                           | 1.174.110      | 1.174.110 | 1.174.110 | 1.174.110 | 1.174.110 | 5.870.550      |
| - SGL (49%)                           | 1.917.713      | 1.917.713 | 1.917.713 | 1.917.713 | 1.917.713 | 9.588.565      |
| - VVP (21%)                           | 821.877        | 821.877   | 821.877   | 821.877   | 821.877   | 4.109.385      |
| Totaal bijdragen                      | 4.684.700      | 3.913.700 | 3.913.700 | 3.913.700 | 3.913.700 | 20.339.500     |
| <b>Opbrengsten voor deelnemers</b>    |                |           |           |           |           |                |
| Vervallen huidige situatie            | 3.913.700      | 3.913.700 | 3.913.700 | 3.913.700 | 3.913.700 | 19.568.500     |
| <b>Saldo</b>                          | <b>771.000</b> | -         | -         | -         | -         | <b>771.000</b> |
| <i>Gemiddeld per jaar meer/minder</i> |                |           |           |           |           | <b>154.200</b> |

In deze tijd heeft RMN te maken met tegenvallende inkomsten als gevolg van de Corona-maatregelen en als direct gevolg daarvan een liquiditeitsprobleem. Dit probleem is vooralsnog opgelost door de subsidie van RMN vervroegd uit te betalen. RMN heeft geen gebruik kunnen maken van de NOW-regeling van de Rijksoverheid, omdat de het een gesubsidieerde organisatie is en de omzetsderving beneden de 20% bleef.

#### 1.4.2 Kwetsbaarheid RMN

De organisatie van RMN is in omvang en kwaliteit kwetsbaar en is niet goed in staat de opdracht van de recreatieschappen uit te voeren. De huidige kwetsbaarheid wordt veroorzaakt door de kleine organisatie, maar ook door achterstallig onderhoud in de organisatie, met name in de bedrijfsvoering (2018, KokxDeVoogd).

Deze kwetsbaarheid komt onder meer tot uitdrukking in de formatie. De omvang van de organisatie is onder andere af te meten aan de omvang van de personele bezetting die benodigd is om de taken uit te voeren.

Na het opheffen van UHVK is de financiële basis onder RMN smaller. De benodigde reorganisatie moet ervoor zorgen dat de personeelsbezetting van RMN aansluit bij de toekomstig gevraagde omvang van inzet. Bovendien wordt er een transitie ingezet naar verdere professionalisering van de organisatie (2016, KokxDeVoogd, p.56).

Door de smallere basis wordt RMN kwetsbaarder. Binnen de nieuwe formatie van RMN wordt naar verhouding veel inzet gevraagd op vooral de financiële functie, omdat er na uittreding van UHVK sprake blijft van 3 recreatieschappen en RMN, elk met eigen begrotingen, rekeningen, P&C-cycli en overige financiële processen. Gevolg hiervan is dat de overhead binnen RMN in 2017 flink hoger is dan het landelijk gemiddelde voor uitvoeringsorganisaties (2016, KokxDeVoogd, p.17). Het wegvallen van de taken voor UHVK maakt RMN al kwetsbaar. Als de taakuitvoering voor (de rechtsopvolger van) VVP ook wegvalt, neemt de kwetsbaarheid verder toe (2016, KokxDeVoogd, p.26).

De bedrijfsvoeringstaken worden door RMN zelfstandig uitgevoerd. Functies op het gebied van HR, juridische zaken en communicatie zijn eenmansposities met een grote verscheidenheid aan werkzaamheden. RMN is voor de bedrijfsvoering - en het team Ontwikkeling - sterk afhankelijk van externe medewerkers. Om de continuïteit van de dienstverlening door de organisatie van RMN te waarborgen, dient de kwetsbaarheid van RMN te worden beperkt (2018, KokxDeVoogd, p.4).

De huidige status (2020) is nog steeds dat de verhouding tussen het te onderhouden areaal en de organisatie gelijk blijft. Dat betekent dat in de opzet van de organisatie de verhouding tussen de uitvoering van de taken en de ondersteuning hiervan door de bedrijfsvoering uit balans is. De overhead is relatief groot, maar blijven nog steeds veel eenmansstaken. Bovendien is de administratieve druk vanuit het stelsel groot.



### 1.4.3 Huidige sturing op risico's

De sturing op risico's heeft betrekking op de sturing van de schappen op RMN. Deze risico's zijn:

- **Continuïteitsrisico** door de eigenaren/ oponeind regeling in relatie tot sturing: Als eigenaren compenseren de schappen het verlies van RMN (en vice versa worden overschotten verrekend). In theorie is het risico van continuïteit daarmee afgedekt. In de praktijk is de oponeind regeling een risico voor de eigenaren, maar ook voor RMN, dat kan vastlopen indien onvoldoende financiering beschikbaar is voor de uitvoering van de taken.
- **Rechtmatigheidsrisico**: Er wordt gezocht naar uitbreiding van het aantal opdrachtgevers van RMN, met inachtneming van de '80-20' (inbestedings)regel. (2018, RMN Higher Grounds, p.3). Met name in het oostelijk deel van de Provincie Utrecht is daarvoor voldoende potentie (letterlijk hogere gronden opzoeken). Dit heeft consequenties voor de inrichting van de organisatie en de organisatievorm en vormt een risico voor de schappen, omdat zij wellicht niet meer kunnen voldoen aan de aanbestedingsrechtelijke verplichtingen. (2018, RMN Higher Grounds, p.3)
- **Uitvoeringsrisico**: Als ook de taakuitvoering voor (de rechtsopvolger van) VVP wegvalt, versmalt het draagvlak onder RMN substantieel verder. Dit is het grootste risico voor RMN en daarmee voor de twee andere recreatieschappen, SGL en LSD, die samen RMN in stand houden. (2016, KokxDeVoogd, p.18)

### 1.4.4 Huidige personele bezetting ten behoeve van het bepalen van de financiële consequenties

De personele bezetting wordt ingezet op:

- Uitvoering van de taken beheer & onderhoud, handhaving & toezicht, exploitatie en ontwikkeling.
- Inzet van personeel op de ondersteuning van deze taken (ook wel overhead of bedrijfsvoeringstaken genoemd).
- Inzet van medewerkers op de administratieve ondersteuning van het gemeenschappelijk stelsel van de samenwerking (ook wel overhead of bedrijfsvoeringstaken genoemd).

De personele bezetting van RMN (uitgedrukt in formatie-eenheden) bestaat uit eigen personeel en externe inhuur.<sup>5</sup> Deze bezetting wordt zoals hiervoor aangegeven, ingezet op de vier kerntaken<sup>6</sup> en wordt toegerekend naar de inzet voor de opdrachtgevers (schappen, routebureau en taken voor het Nationaal Park). De totale formatie fluctueert tussen de 40 en 50 fte (eigen personeel en inhuur), evenals de formulering van de taken zelf en de toerekening van de formatie aan de verschillende taken. De uitvoering van de taken voor het Routebureau is verweven met de formatie van RMN, maar is evenals de taken voor het Nationaal Park in aantal fte af te zonderen.

Verder

- Het ijkpunt is bepaald op 1 april 2020 en getoetst aan de vastgestelde begroting 2020 (juni 2019). Gebeurtenissen na deze datum kunnen deze stand mogelijk beïnvloeden.
- In de formatie is sprake van boventallige formatie als gevolg van de reorganisatie in 2016. De boventallige formatie loopt af in 2021 (2018, RMN Higher Grounds p. 18). Let op dat de formatie zelf dan nog aanwezig is. De bovenformativiteit is er dan nog voor een deel.
- De externe inhuur wordt ingezet voor de uitvoering van de basistaken voor de schappen.
- Uitbesteding is niet meegenomen in het formatieoverzicht: Voor het beheer en onderhoud van de zogenaamde natte gebieden heeft RMN eigen formatie in dienst, voor de droge gebieden worden de werkzaamheden uitbesteed aan derden.

<sup>5</sup> Voor het inzicht in de formatie hebben wij gebruik gemaakt van de volgende bronnen: *Begroting 2020 – 2023 (26 maart 2019)*; *Eigen formatie RMN (april 2020)*; *1<sup>e</sup> Begrotingswijziging 2020 (5 maart 2020)*.

<sup>6</sup> Zie paragraaf 2.2.1. = nota bene: in de begroting wordt een afwijkende indeling gehanteerd.

### Formatie RMN: begroot, werkelijk in dienst en inzet voor programma's

De eigen formatie van RMN is uitgewerkt in Tabel 9 en sluit aan met de vastgestelde begroting 2020. Deze formatie bedraagt in totaal 46,35 fte en is **begroot** op € 3.514.100. Dit bedrag bestaat uit de bruto salarislasten plus de sociale lasten en pensioenen. In deze formatie zijn ook de vacatures opgenomen. Deze formatie wordt ingezet voor de programma's voor de schappen, het Nationaal Park en het Routebureau. In het overzicht is eveneens de boventallige formatie opgenomen. De door RMN opgegeven formatie **in dienst** per 1 april 2020 is in totaal 44,4278 fte, waarvan 9,9 fte een tijdelijke aanstelling heeft. Per saldo bestaat daarmee de personele formatie uit 34,53 fte (ongeveer € 2,2 miljoen) met vast dienstverband.<sup>7</sup>

De verdeling van de formatie over de taakgebieden is weergegeven in Tabel 9. Voor de herkenbaarheid en aansluiting met bekende opgaves is hiervoor de begroting 2020 gebruikt. Voor de inzet van de taken is de feitelijk werkzame formatie relevant. Deze formatie bestaat uit de formatie in dienst (zowel vast als tijdelijk) en de externe inhuur. Ter (tijdelijke) vervanging en aanvulling van eigen personeel wordt personeel ingehuurd. Hiervoor is jaarlijks een budget van € 90.000 per jaar opgenomen. In maart 2020 is een begrotingswijziging voorgelegd voor de aanpassing van het budget inhuur (2020, RMN).

Tabel 9. Formatie RMN 2020 plus inhuur (Conform begroting en begrotingswijziging)

| Programma                   | FTE   | Kosten 2020 | Kosten inhuur          |
|-----------------------------|-------|-------------|------------------------|
| RMN (schappen)              | 40,1  | € 3.161.200 | € 586.000              |
| Nationaal Park              | 2,45  | € 161.600   |                        |
| Routebureau                 | 2,5   | € 191.300   |                        |
| Bovenformatief <sup>8</sup> | 1,3   | pm          | -                      |
| Totaal                      | 46,35 | € 3.514.100 | € 586.000 <sup>9</sup> |

### Beschouwing van de overhead

De personele bezetting kan worden verdeeld naar het proces van de uitvoering en naar overhead. In de begroting is van de 46,35 fte in totaal 15,6 fte aan de functie 'overhead' toegerekend. Deze formatie is ingedeeld naar verschillende functies (zie Tabel 10 op volgende bladzijde). De toerekening aan de overhead geeft in onze optiek niet een juist beeld van de werking van de organisatie weer. Weliswaar is volgens de regels van de BBV een teamleider Beheer & onderhoud 'overhead', maar in werkelijkheid maakt hij/zij onderdeel uit van de werking van het primair proces (meewerkend voorman). Daarnaast wordt een deel van de overhead ingezet voor de instandhouding administratieve stelsel, benodigd om de schappen te bedienen.

Vanuit de voorgaande redenering is een herschikking van de indeling van de overhead gemaakt. Dit is benodigd voor het bepalen van de formatie die benodigd is voor de drie toekomstige varianten.<sup>10</sup> Deze herschikking laat zien dat de organisatie volgens de BBV indeling 15,6 fte heeft en reëel 11,8 fte, waarvan 6,3 fte voor RMN en 5,5 fte voor het stelsel.

<sup>7</sup> Opgave vanuit het personeelssysteem, exclusief vacatures. Voor de berekening van de liquidatie is uiteindelijk de formatie bepalend die op dat moment in dienst is.

<sup>8</sup> Dit valt binnen de bandbreedte van de schatting voor 2020, deze was 0,9 – 1,9 (2018, Higher Grounds, p.18) met kosten tussen € 45.000 tot € 125.000.

<sup>9</sup> Conform voorgestelde begrotingswijziging 2020 d.d. maart 2020.

<sup>10</sup> NB in de begroting 2021 die volgens de regels van de BBV is opgesteld, wordt de overhead begroot op € 2.569.900, waarvan € 2.245.100 voor de schappen.

Tabel 10. Verdeling formatie overhead naar reële overhead en doorverdeling naar RMN en stelsel in aantal fte's

| Funcatiegroep                      | BBV         | Reëel       | WV.<br>RMN | WV.<br>stelsel |
|------------------------------------|-------------|-------------|------------|----------------|
| Directeur                          | 1,0         | 1,0         | 1,0        |                |
| Teamleider/ businesscontroller     | 1,0         | 1,0         | 0,5        | 0,5            |
| <i>Bedrijfsvoering totaal</i>      | <i>9,8</i>  | <i>9,8</i>  | <i>4,8</i> | <i>5,0</i>     |
| Financiële functie                 | 3,0         |             | 1,0        | 2,0            |
| Office coördinator                 | 1,0         |             | 1,0        |                |
| HRM                                | 0,8         |             | 0,8        |                |
| Communicatie                       | 1,4         |             | 1,4        |                |
| Juridisch                          | 0,6         |             | 0,6        |                |
| Administratie, managementassistent | 2,0         |             |            | 2,0            |
| Bestuursondersteuner               | 1,0         |             |            | 1,0            |
| Programmamanagers                  | 1,8         | -           |            |                |
| Teamleider beheer & onderhoud      | 1,0         | -           |            |                |
| Manager routebureau                | 1,0         | -           |            |                |
| <i>Totaal</i>                      | <i>15,6</i> | <i>11,8</i> | <i>6,3</i> | <i>5,5</i>     |

Resumerend betekent dit dat voor de toekomstperspectieven uitgegaan wordt van de volgende formatie samengesteld uit:

- begroot 46,35 fte totaal
  - Dit betreft 30,75 fte plus de verschoven formatie als gevolg van een andere beoordeling als primaire taken 3,8 fte: 34,55 fte primair proces
  - 15,6 fte minus 3,8 fte is 11,8 fte overhead, waarvan voor RMN 6,3 fte en stelsel 5,5 fte
- en de formatie in dienst (voor de liquidatie): 34,53 fte met vast dienstverband.

#### 1.4.5 De basis op orde

Een van de criteria waarlangs de uitkomsten van de toekomstperspectieven gelegd worden, is de vraag in welke mate de variant zich verhoudt tot de uitwerking van spoor 1. Spoor 1 houdt in om de basisfuncties van RMN op orde te brengen. Om de kwaliteit te verbeteren, wordt in 2020 een aantal maatregelen uitgevoerd. Deze hebben betrekking op de volgende punten:

- Verbetering interne processen en administraties:
  - Interne processen betreffen financiële administratie, contractenregister, projectadministratie
  - Projectmatig werken
  - Meerjaren onderhoudsplan voor beheer en onderhoud
- Per recreatieschap (meer)jaarlijkse werkplannen, waarin de opdracht, de te leveren prestaties en de manier waarop daarover wordt gerapporteerd, zijn vastgelegd en budgetten zijn gespecificeerd naar team- en taakniveau. Werk standaard met plannen van aanpak voor de uitvoering van projecten en een rapportagesystematiek waarin de stand van de budgetuitputting transparant weergegeven wordt en schoon het projectenbestand op voor reguliere beheer- en onderhoudswerkzaamheden (KokxDeVoogd, 2018).
- De actualisatie van de juridische documenten is een volgend aandachtsgebied in het kader van de basis op orde brengen.
- Actualisatie inrichtingsplan, de organisatieverordening, de mandaten, de begroting en de budgethoudersregeling en verdeling van de budgetverantwoordelijkheid consistent.

- Actualiseer de gemeenschappelijke regeling van RMN en breng het inrichtingsplan, de organisatieverordening, de mandaten, de begroting, de budgethoudersregeling en verdeling van de budgetverantwoordelijkheid in consistentie met elkaar.
- Rol ondernemingsraad.

De status quo van deze acties is (feb 2020, RMN in transition):

- De GR van de schappen zijn geactualiseerd.
- De mandaatbesluiten zijn aangepast.
- De programma's voor de schappen zijn opgesteld (VVP) of er wordt aan gewerkt (SGL en LSD).
- Systemen (ICT-Archief – contractbeheer) voldoen niet en de organisatie voldoet nog niet aan de Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) en de archiefwet.
- Opstellen van een financiële paragraaf gedaan.
- Relatie met de OR is verbeterd.

## 2. Factsheet liquidatie RMN

### 2.1 Definitie liquidatievariant als referentiekader

De liquidatievariant betekent hetzij het opheffen van de uitvoeringsorganisatie, hetzij het opheffen van de uitvoeringsorganisatie én de recreatieschappen. De liquidatie van de recreatieschappen valt binnen de scope van het onderzoek.

In de liquidatievariant houdt RMN op met bestaan en worden de taken en activiteiten van RMN overgeheveld naar een andere organisatie (rechtsopvolger). Welke organisatie dit is, valt buiten de scope van het onderzoek. Uitgangspunt is dat de taken blijven bestaan. De stap verder is dat het opdrachtgeverschap van de schappen vervalt, omdat de schappen zelf ook geliquideerd worden. Dit valt binnen de scope.

Binnen deze variant zijn twee subvarianten te onderscheiden: 1) Het liquideren van alleen RMN en 2) het liquideren van RMN en de recreatieschappen.

Wanneer alleen RMN geliquideerd wordt, moeten de recreatieschappen op zoek naar een andere partij om de taken van RMN over te nemen. Dit kan bijvoorbeeld via een centrumconstructie of een nieuw op te richten zelfstandige organisatie. Bij liquidatie van de gemeenschappelijke regelingen van de recreatieschappen en RMN betekent dit dat alle taken en verantwoordelijkheden terugvloeien naar de deelnemers. De deelnemers zijn dan zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van het beheer en onderhoud, toezicht en handhaving en exploitatie van de gebieden. Dit gebeurt dan niet meer in gezamenlijkheid. Voor de taken die nu uitgevoerd worden voor het NPUH en het Routebureau moet een andere oplossing gezocht worden (2020, RMN in transitie).

### 2.2 Thema 1 - Publieke waarde

Op het thema publieke waarde is de analyse eenvoudig: door het opheffen van RMN komt de taakhoud die we in hoofdstuk 1 beschreven terecht bij de schappen, een centrumconstructie of een nieuw op te richten zelfstandige organisatie. Indien ook de schappen worden opgeheven en er geen andere organisatievormen worden opgericht, komt de taakhoud terecht bij de gemeenten.

De groene opgave blijft ook in geval van liquidatie RMN én in geval van liquidatie van de schappen bestaan. De uitvoeringsorganisatie en/of het samenwerkingsverband dat een inbreng heeft in deze opgave is niet meer aanwezig.

### 2.3 Thema 2 - Legitimiteit

#### 2.3.1 Uitwerking van de juridische vorm en democratische legitimiteit voor RMN en de gevolgen voor de recreatieschappen en individuele deelnemers

Het liquideren (beter gezegd: opheffen) van RMN wordt geregeld in artikel 25 van de gemeenschappelijke regeling. Daarin staat het volgende:

1. Deze regeling kan worden opgeheven, als tenminste drie vierde van het aantal deelnemers daartoe besluit.
2. In het geval van opheffing stelt het bestuur, na overleg met de deelnemers, een liquidatieplan vast.
3. Het liquidatieplan omvat de verplichtingen van de deelnemers tot deelneming in de financiële consequenties van de opheffing en een regeling met betrekking tot de gevolgen, die de opheffing voor het personeel heeft.
4. Voor zover het liquidatieplan niet anders bepaalt, geschiedt de vereffening van een nadelig saldo dan wel de verdeling van een voordelig saldo conform de in artikel 19, eerste lid, vastgestelde verdeelsleutel.

De in artikel 19, eerste lid, vastgestelde verdeelsleutel luidt:

‘Het nadelig saldo van de jaarrekening komt ten laste van de recreatieschappen naar rato van het aandeel per recreatieschap in de totale salariskosten van de regeling. Het aandeel wordt bepaald op basis van het aantal werkelijk gewerkte uren voor ieder recreatieschap van het personeel dat in dienst is van de bedrijfsvoeringsorganisatie’.

Kortom, de financiële gevolgen van de liquidatie komen voor rekening van de schappen. De schappen hebben een eigen regeling om deze financiële gevolgen door te berekenen aan de deelnemers (artikel 26 in de gemeenschappelijke regeling voor Plassenschap Loosdrecht en artikel 32 in de gemeenschappelijke regeling voor Recreatieschap Stichtse Groenlanden). De gemeenschappelijke regelingen voor de schappen bevatten ook, met RMN vergelijkbare – bepalingen voor opheffing (artikel 31 voor Plassenschap Loosdrecht en artikel 37 voor Stichtse Groenlanden).

### **2.3.2 Organisatie opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en eigenaarschap**

Wanneer de schappen ook geliquideerd worden, vallen de taken terug naar de deelnemers. Dat vereenvoudigt de aansturing. Iedere organisatie is dan immers zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken.

Het eigenaarschap is afhankelijk van het gekozen alternatief. Wanneer er geen gezamenlijke uitvoeringsorganisatie wordt ingericht, vervalt deze rol.

### **2.3.3 Op welke manier is maatwerk per recreatieschap mogelijk?**

In geval van liquidatie van RMN is via de centrumconstructie of de zelfstandige organisatie maatwerk niet uitgesloten. Zie aldaar.

### **2.3.4 Hoe wordt de kwaliteit van de uitvoering en taken geborgd? Dit betreft de sturing op de kwaliteit vanuit de schappen en het meten van het resultaat**

In geval van liquidatie van RMN is via de centrumconstructie of de zelfstandige organisatie een dienstverleningsovereenkomst mogelijk (DVO). Voor de verdere uitwerking wordt verwezen naar de hoofdstukken 4 en 5. In de DVO wordt de kwaliteit van de uitvoering en taken geborgd. Veelal is een DVO SMART geformuleerd:

- Welke taken wil de opdrachtgever uitgevoerd zien? Hoe worden deze vertaald naar meetbare prestaties?
- Welke vergoeding betaalt de opdrachtgever per geleverde prestatie?
- Hoe wordt omgegaan met afwijkende prestatie (meer/minder werk)?
- Wijze waarop nieuwe opdrachten worden toegevoegd aan de DVO (update van de overeenkomst in relatie met de duur van de overeenkomst).

### **2.3.5 Hoe kan het Routebureau en de opdracht voor het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug geborgd worden**

Bij liquidatie van RMN moeten de taken van het Routebureau en de opdracht voor het NPUH eveneens elders ondergebracht worden. De omvang van de opdracht 2,5 fte resp. 2,45 fte is te klein om zelfstandig te bestaan. Beiden zijn verweven met RMN en maken gebruik van de inrichting van de bedrijfsvoering (overhead) van RMN.

#### **Routebureau**

De opdracht voor het Routebureau wordt gegeven door de gezamenlijke gemeenten en de provincie Utrecht. Het Routebureau loopt parallel aan de reguliere opdracht van de schappen. De taken ervan zullen overgedragen worden aan de partij die de taken overneemt van RMN (de schappen, een centrumconstructie of zelfstandige organisatie).

## Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.

De opdracht voor het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug is een DVO en deze zal bij liquidatie moeten worden teruggegeven aan de rechtsopvolger (de schappen, een centrumconstructie of zelfstandige privaatrechtelijke organisatie). Een en ander ten aanzien van de beëindiging van de overeenkomst is geregeld in artikel 3.5 van deze overeenkomst. De uitkomst is dat RMN de opdracht niet meer kan uitvoeren wegens liquidatie.<sup>11</sup>

## 2.4 Thema 3 - Organisatie

### 2.4.1 Financiële consequenties en de gevolgen voor de recreatieschappen en de individuele deelnemers uitgesplitst in incidentele en structurele kosten

Liquidatie houdt het volledig (beheerst) ontbinden in van de rechtspersoon van RMN. RMN kan niet failliet gaan, omdat de GR-en zijn gehouden aan financiering van de organisatie (openeinderegeling).<sup>12</sup>

De RMN is als BVO een organisatie die personeel in dienst heeft voor de uitvoering van de taken namens de schappen. RMN heeft zelf geen gronden. Eventuele opstellen zijn eveneens geen eigendom van RMN. RMN heeft als organisatie beperkte bezittingen (<€ 100.000). Veelal worden bezittingen tegen executiewaarde van 10-15% verkocht.

#### Cao Provincies

De RMN volgt de Cao Provincies. Daar vloeien een tweetal noties uit:

1. Aannemelijkheid overgang van onderneming.
2. RMN is eigenrisicodragers voor de WW.

#### Ad. 1 Overgang van onderneming

Artikel 5.3 van de Cao Provincie bespreekt ontslag op bedrijfseconomische gronden. Daarin wordt aangegeven dat

“voor alle werkgevers die partij zijn bij deze cao dat zij in hun sociaal plan (dat als sociaal plan aangemeld moet worden) afspraken kunnen maken over het toepassen van artikel 16. De wetgever heeft de toezegging gedaan dat de transitie zoals bijvoorbeeld de overgang van de DLG en de RUD-vormingen zoals die de afgelopen jaren in de provinciale sector hebben plaatsgevonden, behandeld gaan worden als ware het een overgang van onderneming. Mocht blijken dat de wetgever deze toezegging niet gestand doet, dan zullen partijen in overleg treden over hoe de toezeggingen over de dienstjaren bij de latende werkgever voor het bepalen van de diensttijd nagekomen kunnen worden.”

#### Ad. 2 Eigenrisicodragers WW

RMN is eigenrisicodragers voor de WW. Dat betekent dat RMN een voorziening dient te treffen bij ontslag van de medewerkers bij liquidatie voor de bovenwettelijke en nawettelijke WW. Doordat RMN niet failliet kan gaan en door de openeinderegeling van de financiering zijn de deelnemers verantwoordelijk voor de aflossing van de schulden. De omvang van het eigen risico van de WW is berekend op minimaal € 2,35 miljoen en maximaal € 3,74 miljoen.<sup>13</sup> Daarin is een kansberekening opgenomen voor de mate waarin werknemers een nieuwe werkkring vinden als gevolg van het begeleiden van werk naar werk (onderdeel sociaal plan).

<sup>11</sup> Artikel 2.4, 3<sup>e</sup> bullet uit de DVO luidt: Voortijdige ontbinding van de overeenkomst door één van beide partijen is alleen mogelijk, indien over en weer de verplichtingen die volgen uit deze overeenkomst niet nagekomen worden. Indien deze situatie aan de orde is, wordt de wederpartij hierover minimaal twee maal schriftelijk, aangetekend en gemotiveerd op de hoogte gebracht.

<sup>12</sup> 20151214\_DEF\_Wijzigingsvoorstel GR BVO RMN

<sup>13</sup> Berekening op basis van

## Conclusie en mogelijk alternatief

In het geval van overgang van onderneming (dit geldt binnen de provincie) zullen de medewerkers overgaan naar de nieuwe constructie en/of zullen met medewerkers afspraken gemaakt worden over transitievergoedingen. In geval van overgang naar een zelfstandige organisatie geldt waarschijnlijk geen overgang van onderneming, omdat hier geredeneerd wordt vanuit de taken en zal er een regeling getroffen moeten worden. Een mogelijk alternatief is dat de tien deelnemende gemeenten én de provincie een bod kunnen doen en allen een aandeel nemen in de overname van de formatie van RMN (34,5 fte). Hierdoor wordt een liquidatie meer realiseerbaar en wordt ontslag vermeden. Mogelijk blijft dan voor de transitiekosten (overdracht van werk) en eventuele afkoop van medewerkers die niet mee willen of kunnen een transitiebudget over van € 480.000 tot € 1.700.000 over.

Afhankelijk dus van de wijze waarop de gemeenten en provincie met elkaar hier overeenstemming kunnen bereiken (hetzij door overname personeel, hetzij door overgang van onderneming, hetzij een combinatie hiervan) worden de kosten voor liquidatie beperkt en wordt vermeden dat een voorziening voor het eigen risico WW gevormd moet worden. Aangezien wij verwachten dat deze overeenstemming bereikt kan worden hebben we hierop voorgesorteerd door een beperkter bedrag op te nemen.

Voor de meerkosten van de overdracht van de taken van RMN naar de overnemende partij (centrumconstructie of privaat-publiek) is het redelijk een bedrag van € 500.000 tot € 1.000.000 op te nemen. Dit is echter afhankelijk van de situatie en dit wordt in de desbetreffende paragrafen besproken.

Tabel 11. Overzicht transitiekosten (incidentele kosten)

| Kosten (schulden)                    | €                        | Opbrengsten (bezit)                                    | €      |
|--------------------------------------|--------------------------|--|--------|
| Eigenrisicodragers WW                | 2,35 mio tot<br>3,74 mio | Verkoop (tegen executiewaarde)<br>bezittingen RMN      | 10.000 |
| of                                   |                          | Saldo liquide middelen op moment<br>besluit liquidatie | PM     |
| Transitiekosten personeel (excl. WW) | 480.000 tot<br>1.7 mio   |  |        |
| Afkoop lopende contracten RMN        | PM                       |  |        |
| Betaling resterende schulden         | PM                       |  |        |

## Liquidatie schappen

Ten behoeve van de schatting van de kosten van liquidatie van de schappen zijn vergelijkbare cases bekeken.

- **Vergelijking liquidatie van het recreatieschap Vinkeveense Plaatsen (VVP).** Het rapport van KokxDeVoogd beschrijft de gevolgen van de opheffing van VVP als volgt: "Daarnaast zijn er mogelijk liquidatiekosten wanneer VVP wordt opgeheven en ten gevolge daarvan uit RMN treedt. Deze liquidatiekosten zijn in de begroting 2017 van VVP geraamd op € 2 à 3 miljoen. Deze liquidatiekosten treden op indien de rechtsopvolger van VVP geen deelnemer in RMN wordt. Het weerstandsvermogen van VVP is onvoldoende om de genoemde risico's te dekken. Dit betekent dat de deelnemers in VVP in dat geval deze kosten zullen moeten opbrengen. Deze liquidatiekosten zijn in de begroting 2017 van VVP geraamd op € 2 à 3 miljoen" (2016, KokxDeVoogd).
- **Vergelijking liquidatie van het recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied (UHVK).** Een liquidatie van de schappen neemt diverse jaren in beslag gerekend vanaf het genomen besluit te liquideren. De liquidatie van UHVK is gestart met dit besluit in maart 2014 en is in ruim vier en half jaar afgerond met de verantwoording en eindafrekening. Het totaalbedrag van de realisatie van de liquidatie is uiteindelijk afgerond op € 4,9 miljoen uitgekomen (2018, Ter Hedde). Inschatting liquidatie schappen Plassenschap Loosdrecht e.o. (LSD) en Recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL). Uiteindelijk is een afkoopsom bepaald van € 1,9 miljoen.



In vergelijking met de omvang van het Recreatieschap UHVK, zijn de huidige schappen omvangrijker en/of complexer. Deze liquidaties zullen daarmee minimaal € 5 miljoen bedragen (gelijk aan UHVK) en maximaal € 10 miljoen. Een berekening is niet gemaakt. De duur van de liquidatie wordt ingeschat op basis van de ervaring met de liquidatie van het UHVK op minimaal vier jaar, tot mogelijk acht jaar. Bij UHVK was sprake van een afkoopsom van € 1,9 miljoen.

De schappen zijn eigenaar van alle gronden. De gronden vallen bij liquidatie terug aan de gemeente en/of andere eigenaren.

### Businesscase

De businesscase voor de liquidatie is te vinden bij de centrumconstructie (§4.4.1) of de zelfstandige privaatrechtelijke organisatie (§5.4.1). In deze paragrafen worden de kosten van de liquidatie van RMN gerelateerd aan de kosten van de overdracht van de taken van RMN.

Samenvattende vanuit het voorgaande:

- Schatting kosten eigenrisicodragers WW o.v.v. kans WW € 2.355.832 tot € 3.740.453.
- Schatting transitiekosten bij overgang van onderneming € 480.000 tot € 1.7 miljoen.
- Inschatting overdrachtskosten € 500.000 tot € 1 miljoen.

De liquidatiekosten waarmee gerekend wordt bedragen € 2.670.593 (€ 1,7 miljoen plus € 1 miljoen), omdat er uitgegaan wordt van overgang van onderneming en/of overname personeel.

De inschatting van de liquidatie van de schappen wordt gerelateerd aan de kosten van de liquidatie van UHVK:

- Inschatting € 5 tot € 10 miljoen, duur vier tot mogelijk acht jaar.

### 2.4.2 Mate waarin kwetsbaarheid van RMN wordt opgeheven of verminderd

Door het opheffen van RMN is geen sprake meer van een organisatie, waardoor er geen sprake meer is van kwetsbaarheid van de organisatie van RMN. De kwetsbaarheid van de organisatie wordt aldus met 100% opgeheven. Na de liquidatie van RMN resteren drie opties: de schappen voeren de taken zelf uit, een centrumconstructie of het oprichten van een nieuwe zelfstandige organisatie. Hoewel de kwetsbaarheid van de organisatie van taken vanuit de optiek van RMN wordt verminderd, is de mate waarin deze situatie zich voordoet bij één van de twee mogelijke toekomstige opties, nog opportuun. Indien het 'slechts' een verschuiving is van taken behorend bij dezelfde omvang van het gebied, zal de problematiek van de overhead niet opgelost worden.

Bij liquidatie van de schappen vloeien de taken terug naar de gemeente. Daarmee wordt de kwetsbaarheid van RMN verkleind, maar de kwetsbaarheid (afhankelijk van de grootte van de gemeente en/of de aanwezige expertise) mogelijk vergroot.

### 2.4.3 Sturing op risico's

#### Liquidatie RMN

Bij liquidatie van RMN, zonder liquidatie van de schappen, gaan de taken over van RMN naar de schappen, een nieuw op te richten centrumconstructie of de zelfstandige organisatie. In deze constructies vindt de sturing op risico's plaats. De laatste twee opties worden besproken in de desbetreffende scenario's.

#### Liquidatie RMN én liquidatie schappen

Bij liquidatie van de schappen vloeien de taken terug naar de individuele gemeenten. De sturing op de risico's vervalt eveneens, omdat er niets meer is wat te sturen valt.

## 2.4.4 Personele consequenties en de gevolgen voor de recreatieschappen en de individuele deelnemers

### Omvang formatie per 1 april 2020

Bij liquidatie RMN wordt ervan uitgegaan dat de contracten met het personeel van RMN beëindigd worden. Het overnemen van personeel door één van de organisatievormen die de taken van RMN gaan uitvoeren (bij liquidatie schappen: de individuele gemeente, bij alleen liquidatie RMN: de schappen, een nieuw op te richten centrumconstructie of de zelfstandige organisatie) is niet aan de orde.

Bij een geplande beëindiging ligt het voor de hand om een sociaal plan voor het personeel op te stellen. De reden voor ontslag wordt door het UWV getoetst. Het sociaal plan heeft het doel het personeel zo goed als mogelijk te begeleiden bij de overgang naar ander werk. De inhoud van een sociaal plan hangt daarbij voor een groot deel af van de financiële mogelijkheden. Hiervoor zal een transitiebudget moeten worden opgenomen.

### Omvang formatie per 1 april 2020

De formatie in dienst per 1 april 2020 is in totaal 44,4278 fte, waarvan 9,9 fte een tijdelijke aanstelling heeft. Per saldo bestaat daarmee de personele formatie uit 34,53 fte (jaarlijkse kosten ongeveer € 2,2 miljoen) met vast dienstverband.<sup>14</sup> Deze formatie wordt ingezet voor de programma's voor de schappen, het Nationaal Park en het Routebureau. In het overzicht is eveneens de boventallige formatie opgenomen.

- De gemiddelde looptijd van deze dienstverbanden is 11,4 jaar, variërend van 23,8 jaar tot 1 jaar.
- De gemiddelde leeftijd is 49,4 jaar, variërend van 26,7 jaar tot 65,5 jaar.
- Het gemiddelde salaris is afgerond € 55.578 per jaar.

In geval van volledig ontslag en het verlenen van een transitievergoeding eventueel met onderhandeling zouden de incidentele lasten ongeveer € 12.000 tot € 50.000 per medewerker zijn. In totaal zijn ruw geschat de mogelijke kosten € 480.000 tot € 1.700.000. Hierbij is geen rekening gehouden met de mogelijke bovenwettelijke WW als kostenverhogende factor.

### Overgang van onderneming?

RMN valt onder de Cao Provincie. In deze cao (artikel 5.3 Ontslag op bedrijfseconomische gronden) wordt allereerst verwezen naar het toepassen van artikel 16 Ontslagregeling en verder naar de mogelijkheid van het toepassen van overgang van onderneming.<sup>15</sup> Wanneer hiervan sprake is, is moeilijk te bepalen. In het geval van overgang van onderneming (dus bij overheveling van taken naar andere sectoren waarin arbeidskrachten de belangrijkste factor zijn, geldt dat er geen sprake is van een overgang van onderneming als alleen de activiteit wordt overgedragen en het personeel, of een belangrijk deel hiervan, niet. De cao en de jurisprudentie liggen niet in het verlengde. Het lijkt erop dat in de situatie dat RMN beëindigd wordt en overgaat naar een centrumconstructie, er mogelijk rekening gehouden moet worden met overgang van onderneming. Indien het personeel van RMN ontslagen wordt vóór dit moment, dan moet vanzelfsprekend een ontslagvergunning aangevraagd worden bij het UWV en een sociaal plan worden opgemaakt.

<sup>14</sup> Opgave vanuit het personeelssysteem, exclusief vacatures. Voor de berekening van de liquidatie is uiteindelijk de formatie bepalend die op dat moment in dienst is.

<sup>15</sup> De wetgever heeft de toezegging gedaan dat de transities zoals bijvoorbeeld de overgang van de DLG en de RUD-vormingen zoals die de afgelopen jaren in de provinciale sector hebben plaatsgevonden, behandeld gaan worden als ware het een overgang van onderneming. Mocht blijken dat de wetgever deze toezegging niet gestand doet, dan zullen partijen in overleg treden over hoe de toezeggingen over de dienstjaren bij de latende werkgever voor het bepalen van de diensttijd nagekomen kunnen worden.

## 3. Factsheet optimalisatie RMN

### 3.1 Definitie optimalisatie van de huidige constructie

In deze variant blijft de RMN in haar huidige vorm bestaan. De opdracht aan RMN vanuit de twee schappen en de daarbij behorende taken van de RMN blijven zoals deze zijn. Het verbeterplan wordt gecontinueerd.

Binnen deze variant worden er geen wijzigingen aangebracht aan de structuur. De benodigde maatregelen zoals genoemd in de organisatiescan van KokxDeVoogd (2018) worden geïmplementeerd om RMN goed te laten functioneren, waardoor er een optimalisatie kan plaatsvinden. In de doorlichting van onderzoeksbureau KokxDeVoogd (2018) zijn aanwijzingen gegeven voor de noodzakelijke verbeteringen van de organisatie van RMN. Een deel van de uitwerking van deze constructie is daarmee ook gelegen in de heldere beschrijving van deze variant. De financiële paragraaf in het hierna beschreven onderzoekskader is hier een belangrijk onderdeel van (2020, RMN in transitie).

### 3.2 Thema 1 - Publieke waarde

In vergelijking met de huidige situatie verandert er weinig op het thema publieke waarde. De taakinhoud blijft immers onveranderd bij RMN belegd.

### 3.3 Thema 2 - Legitimiteit

De borging van belangen verandert niet wezenlijk ten opzichte van de huidige situatie. We verwijzen daarom hier naar paragraaf 1.3.5.

In het geval van optimalisatie wijzigt de juridisch vorm niet. Er zijn geen gevolgen voor de schappen, noch voor de individuele deelnemers.

Het opdrachtgeverschap dient alsnog uitgewerkt conform de aanbeveling van KokxDeVoogd (2018). Wanneer dit slaagt, ligt het in de rede dat het functioneren van de governance zal verbeteren.

De meningen zijn verdeeld over het nut en de noodzaak van een uitwerking van de opdracht in een dienstverleningsovereenkomst vergelijking met die van het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Strikt genomen is het noodzakelijk om als eigenaar, het opdrachtgeverschap vorm te geven in een dienstverleningsovereenkomst. Tegelijkertijd kan het opstellen van een DVO een hulpmiddel zijn om het opdrachtgeverschap helder te krijgen.

Maatwerk is mogelijk door vanuit het schap aan RMN voor een specifiek (deel van een) recreatiegebied, een opdracht te geven. Cruciaal voor het borgen van de kwaliteit van de uitvoering en de sturing op de kwaliteit vanuit de schappen en het meten van resultaat, is het formuleren van een heldere norm waaraan de dienstverlening van RMN moet voldoen. Alleen met een heldere toetsnorm kan de kwaliteit geborgd worden en kan vanuit de schappen gestuurd worden. Het formuleren van een norm waaraan RMN kan voldoen is een belangrijk onderdeel van het opdrachtgeverschap. Een geslaagde optimalisatie van de huidige situatie leidt tot een verbetering van dit opdrachtgeverschap.

In de optimalisatievariant is er geen verandering in de uitvoering van het Routebureau en de opdracht voor het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Wel blijft, net als nu, de 80/20 regeling een aandachtspunt.

### 3.4 Thema 3 - Organisatie

#### 3.4.1 Wat zijn de financiële consequenties en de gevolgen voor de recreatieschappen en de individuele deelnemers uitgesplitst in incidentele en structurele kosten

Basisfuncties op orde brengen: incidenteel € 395.000

Het uitgangspunt voor het op orde brengen van de organisatie is beschreven in RMN in Transitie. De noodzakelijkheid van de investeringen zijn niet beoordeeld. Bij de optimalisatie van de organisatie worden de investeringen die benodigd zijn om de basisfuncties op orde te krijgen onverkort uitgevoerd (2020, RMN in transitie, p.11). Deze investeringen voor de basisfuncties bedragen € 395.000 en zijn nog niet opgenomen in de vastgestelde begroting. Met deze investering kan RMN in 2020 nog overeind blijven en in ieder geval zijn bedrijfsvoering op orde maken en voldoen aan de gestelde eisen van de accountant. Deze kosten worden uitgesplitst in € 315.000 voor de basisinvesteringen en € 80.000 voor een procesbegeleider RMN in transitie. De investeringen zijn:

Deze basisfuncties worden beschreven als volgt (2018, RMN Financiële paragraaf Higher Grounds, p. 3)

- Structureel evenwicht in exploitatieresultaat en een financieel 'BBV-proof' sluitende begroting 2020, zowel voor RMN als de schappen;
- Een onderbouwing van het MJOP (meerjaren onderhoudsplanning) 2019-2044;
- Een raming van de kapitaallasten over 2019 e.v. in relatie tot het MJIP (meerjaren investeringsprogramma);
- Rechtmatig en toekomstbestendig informatiebeheer en een adequate vastgoedadministratie;
- Een onderbouwing van het weerstandsvermogen en de stille reserves.

#### Verbeteragenda Higher Grounds als leidraad voor optimalisatie van de organisatie

Vervolgens zijn de investeringen om de organisatie naar een hoger plan te brengen beschreven in Higher Grounds (2018, RMN). De organisatie professionaliseren is de volgende stap naar optimalisatie (2018, RMN Financiële paragraaf Higher Grounds, p. 3) en de stappen zijn als volgt beschreven:

- Meerjarige programmaplannen 2020-2024 met ontwikkelambities die aansluiten bij de doelgroepen en de recreatiebehoefte en druk. In deze plannen wordt nadrukkelijk geïnventariseerd welke exploitatiemogelijkheden er zijn;
- Het bepalen van de strategische assets: welke terreinen zijn 'corebusiness' vanuit het gebruik en exploitatie en welke terreinen zijn minder relevant?
- Een strategische personeelsplanning van de (te verwachten) omvang van diensten die van RMN gevraagd wordt in relatie tot het opdrachtgeverschap van SGL en LSD;
- Het streven naar een regie-organisatie en het outsourcen van directe exploitaties.

Bij het plan Higher Grounds is er de kanttekening te maken of de uitbreiding van de organisatie voldoende past bij de wensen van de schappen, waarbij met name de investeringen voor de taak 'ontwikkeling' die door het ene schap wel gewenst wordt en voor het andere schap mogelijk deels niet passend zijn.

Voor het behalen van beide doelen is in de financiële paragraaf een onderscheid gemaakt naar drie scenario's: minimaal, maximaal en een middenvariant, gescheiden naar structurele en incidentele lasten. Gesteld dat de schappen dezelfde professionaliseringsslag voor zich zien als RMN dan is de bandbreedte voor de financiële consequentie als volgt:<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Voor detaillering zie 2018, RMN Financiële paragraaf Higher Grounds, pp. 4-5

Tabel 12. Investerings optimalisatie RMN (2018, Financiële paragraaf Higher Grounds)

| Investing over een periode van vijf jaar   | Minimum    | Midden      | Maximum     |
|--|------------|-------------|-------------|
| Incidenteel                                | € 698.100  | € 1.223.100 | € 2.122.200 |
| Structureel over periode 5 jaar            | €331.000   | € 2.081.300 | € 2.881.000 |
| Totale investering over periode 5 jaar     | €1.029.100 | € 3.304.400 | € 5.003.200 |
| Gem. jaarlijkse structurele lastenstijging | € 66.200   | € 416.260   | €5 76.200   |

De incidentele investering voor de deelnemers voor optimalisatie varieert van € 700.000 tot het drievoudige, verdeeld over een periode van drie jaar (2019, 2020, 2021).

Structureel is de jaarlijkse lastenstijging € 66.000 in de minimumvariant en in de midden- en maximumvariant ruim € 400.000 tot een kleine € 600.000 bovenop de deelnemersbijdrage van de schappen in 2020 (€ 3.975.700). Voor het Plassenschap Loosdrecht betekent dit een kleine € 20.000 tot maximaal € 180.000 per jaar, voor SGL en VVP € 46.000 tot € 420.000 per jaar. Dit zijn afgeronde bedragen waarbij geen rekening is gehouden met de daadwerkelijke vraag en waarbij voor LSD geen ontwikkeling geleverd wordt.

De ontwikkeling is met name bij de maximale variant de grootste investering, aansluitend bij de ambitie van Higher Grounds en sluit daarmee niet aan bij de behoefte van LSD dat de ontwikkeling reeds via het Gebiedsakkoord heeft geborgd.

Bij de optimalisatievariant moet ervan uitgegaan worden dat er een kwaliteitsslag gemaakt wordt, die leidt tot effectiever (dus meer resultaatgericht én een beter resultaat) én efficiënter werken. Het is niet irreëel om voor deze efficiency naast de investeringen Higher Grounds een besparingsopdracht op de overhead op te nemen. De mate waarin dit haalbaar is heeft effect op de businesscase. De overhead bedraagt per 2021 (conform BBV!) € 2.245.100. Uitgaande van de overhead voor de schappen die voor 2021 € 2.245.100 bedraagt zou een besparingsopdracht van 5% - 10 % opgenomen kunnen worden op de overheadkosten (ongeveer € 100.000 tot € 250.000), oplopend in de periode in vier jaar met een kwart van dit bedrag tot het volledige bedrag.

### Businesscase

Het belang van de businesscase is dat deze inzicht geeft in het saldo van de investering na een periode van vijf jaar ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van de andere varianten. In de hierna volgende twee tabellen wordt de businesscase over vijf jaar weergegeven voor de minimale en maximale variant. De jaarlijkse kosten worden bepaald door de gemiddelde kosten over vijf jaar te bepalen.

Samengevat is het saldo van de investering na vijf jaar:

- De huidige kosten voor de schappen zijn € 3.913.700 (juni 2019, Definitieve programmabegroting 2020 RMN).
  - De gemiddelde jaarlijkse kosten voor de minimumvariant zijn € 4.217.600.
  - De gemiddelde jaarlijkse kosten voor de maximumvariant zijn € 5.120.300.
- De gemiddelde meerkosten per jaar voor de minimumvariant bedragen € 304.000 over een totale periode van vijf jaar en voor de maximumvariant zijn deze meerkosten € 1,2 miljoen gemiddeld per jaar.
- In beide varianten zijn de kosten voor de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging ad. € 771.000 meegenomen als zijnde kosten voor het op korte termijn in stand houden van RMN.

Figuur 4. Minimumvariant

| Opimalisatie RMN (minimum variant)     | Jaar 1           | Jaar 2         | Jaar 3        | Jaar 4         | Jaar 5         | Totaal           |
|--|------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|------------------|
| <b>Lasten voor deelnemers</b>          |                  |                |               |                |                |                  |
| <i>Incidenteel</i>                     |                  |                |               |                |                |                  |
| 1e begrotingswijziging 2020            | 771.000          |                |               |                |                | 771.000          |
| Kosten optimalisatie (minimumvariant)  | 435.100          | 228.000        | 35.000        |                |                | 698.100          |
| Besparing op overhead 5% (€ 2.245.100) | -                | -28.064        | -56.128       | -84.191        | -112.255       | -280.638         |
| <i>Structureel</i>                     |                  |                |               |                |                |                  |
| Deelnemersbijdragen RMN                | 3.913.700        | 3.913.700      | 3.913.700     | 3.913.700      | 3.913.700      | 19.568.500       |
| Kosten optimalisatie (minimumvariant)  | 62.000           | 65.000         | 68.000        | 68.000         | 68.000         | 331.000          |
| Totaal bijdragen                       | 5.181.800        | 4.178.636      | 3.960.573     | 3.897.509      | 3.869.445      | 21.087.963       |
| <b>Opbrengsten voor deelnemers</b>     |                  |                |               |                |                |                  |
| Kwalitatief                            | pm               | pm             | pm            | pm             |                | pm               |
| Vervallen huidige situatie             | 3.913.700        | 3.913.700      | 3.913.700     | 3.913.700      | 3.913.700      | 19.568.500       |
| <b>Saldo</b>                           | <b>1.268.100</b> | <b>264.936</b> | <b>46.873</b> | <b>-16.191</b> | <b>-44.255</b> | <b>1.519.463</b> |
| <i>Gemiddeld per jaar meer/minder</i>  |                  |                |               |                |                | <b>303.893</b>   |

Figuur 5. Maximum variant

| Opimalisatie RMN (maximum variant)      | Jaar 1           | Jaar 2           | Jaar 3           | Jaar 4         | Jaar 5         | Totaal           |
|---|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| <b>Lasten voor deelnemers</b>           |                  |                  |                  |                |                |                  |
| <i>Incidenteel</i>                      |                  |                  |                  |                |                |                  |
| 1e begrotingswijziging 2020             | 771.000          |                  |                  |                |                | 771.000          |
| Besparing op overhead 10% (€ 2.245.100) | -                | 28.064           | 56.128           | 84.191         | 112.255        | 280.638          |
| Kosten optimalisatie (maximumvariant)   | 989.300          | 804.100          | 328.800          |                |                | 2.122.200        |
| <i>Structureel</i>                      |                  |                  |                  |                |                |                  |
| Deelnemersbijdragen RMN                 | 3.913.700        | 3.913.700        | 3.913.700        | 3.913.700      | 3.913.700      | 19.568.500       |
| Kosten optimalisatie (maximumvariant)   | 219.500          | 632.200          | 655.200          | 676.100        | 676.100        | 2.859.100        |
| Totaal bijdragen                        | 5.893.500        | 5.378.064        | 4.953.828        | 4.673.991      | 4.702.055      | 25.601.438       |
| <b>Opbrengsten voor deelnemers</b>      |                  |                  |                  |                |                |                  |
| Kwalitatief                             | pm               | pm               | pm               | pm             | pm             | pm               |
| Vervallen huidige situatie              | 3.913.700        | 3.913.700        | 3.913.700        | 3.913.700      | 3.913.700      | 19.568.500       |
| <b>Saldo</b>                            | <b>1.979.800</b> | <b>1.464.364</b> | <b>1.040.128</b> | <b>760.291</b> | <b>788.355</b> | <b>6.032.938</b> |
| <i>Gemiddeld per jaar meer/minder</i>   |                  |                  |                  |                |                | <b>1.206.588</b> |

### 3.4.2 Mate waarin kwetsbaarheid van RMN wordt opgeheven of verminderd

De kwetsbaarheid van RMN is ontstaan na het opheffen van UHVK. Hierdoor is de financiële basis onder RMN smaller. De benodigde reorganisatie had ervoor moeten zorgen dat de personeelsbezetting van RMN aansloot bij de toekomstig gevraagde omvang van inzet. Bovendien had er een transitie ingezet moeten worden naar verdere professionalisering van de organisatie. Twee jaar hierna is de organisatie van RMN in omvang en kwaliteit nog steeds kwetsbaar en is geconstateerd dat de opdracht van de recreatieschappen niet goed uitgevoerd kan worden.

De huidige status (2020) is nog steeds dat de verhouding tussen het te onderhouden areaal en de organisatiegelijk is. Dat betekent dat in de opzet van de organisatie de verhouding tussen de uitvoering van de taken en de ondersteuning hiervan door de bedrijfsvoering uit balans is. De overhead is relatief groot, maar blijven nog steeds veel eenmanstaken. Bovendien is de administratieve druk vanuit het stelsel groot.

De kwetsbaarheid van RMN wordt niet opgeheven omdat de schaal waarin RMN aan taken uitvoering geeft (te) klein is en hier geen verandering in komt. De optimalisatie van de bedrijfsvoering bij deze variant behoort wel plaats te vinden, inclusief het verkleinen van de overhead en het verhogen van de kwaliteit van het personeel en de uitvoering van taken. Denk hierbij niet alleen aan de overhead maar ook aan de uitvoerende teams en de samenwerking tussen uitvoering en ondersteuning.

De mate waarin deze doelstelling wordt behaald, realistisch is en meerwaarde biedt voor de deelnemers ten opzichte van de gevraagde taken beheer & onderhoud, de VTH-taken en de al dan niet gewenste ontwikkelingstaken is onzeker. Zeker is dat de ambitie ten aanzien van ontwikkeling en exploitatie in deze variant groot is.

De forse investeringen in de bedrijfsvoering (zowel incidenteel als vervolgens structureel) behoren te leiden tot een vermindering van de kwetsbaarheid van RMN inzake de bedrijfsvoering, doordat deze robuuster wordt. Het uitvoeringsgebied van RMN blijft gelijk, waardoor aan die veroorzaker van de kwetsbaarheid (verdere beperking van de overhead maakt zwakker) geen opvolging wordt gegeven. Er is geen zicht op de wijze waarop de kosten van de bedrijfsvoering uiteindelijk kunnen verminderen, maar dit is wel noodzakelijk.

### **3.4.3 Hoe zou sturing op de risico's moeten plaatsvinden**

De sturing op risico's verandert niet door de optimalisatievariant: het eigenaarschap blijft, evenals het bestaande opdrachtgever-opdrachtnemerschap. De daarmee samenhangende risico's veranderen niet.

Evenwel mag de volgende aanname worden gedaan in de risicobeheersing door de schappen:

- Een belangrijk onderdeel van risicobeheersing is (management)informatie. De informatie die benodigd is om de situatie juist in te schatten. Daar heeft het in de huidige situatie nog (deels) aan ontbroken. Met de optimalisatie wordt ervan uitgegaan dat deze omissie wordt opgelost.
- Een tweede onderdeel van de risicobeheersing is de wijze waarop de opdrachtgever kan sturen op de gewenste te leveren prestatie en deze kan monitoren (let wel: dit betreft vanzelfsprekend niet het sturen van de organisatie).

### **3.4.4 Uitwerking van de personele consequenties en de gevolgen voor de recreatieschappen en de individuele deelnemers**

De consequenties voor het personeel in de optimalisatievariant zijn er niet. In deze variant blijft het personeel in dienst en wordt ten behoeve van de optimalisatie extra formatie aangetrokken. Voor de optimalisatievariant is het van belang dat opvolging wordt gegeven aan de professionalisering van het personeel (2018, KDV, p.9). De bevindingen van KDV gaan over taakvolwassenheid en niet altijd geëquipeerd voor de gevraagde taken. Met name in deze optimalisatievariant is het voortvarend blijven uitvoeren van alle voorgestelde opdrachten een belangrijke notie:

- Kwaliteitsverbetering door taakvolwassenheid en persoonlijke ontwikkeling (vakinhoudelijk opleiden).
- Aanpassen van de systemen.
- Functie rentmeesterschap capabel invullen.
- Samenwerking binnen de teams.
- Strategische personeelsplanning.

Er is geen bedrag in de businesscase opgenomen voor het afvloeien van personeel als gevolg van het niet competent zijn voor de taken.

## 4. Factsheet centrumconstructie

### 4.1 Definitie toekomstperspectief centrumconstructie

Bij deze samenwerkingsvariant wordt een gemeente of provincie aangewezen die namens de deelnemers de taken van RMN gaat uitvoeren. Dit betekent uitplaatsen van de bedrijfsvoering van RMN en overdracht naar één gemeente of provincie.

Bij deze constructie worden de gemeenschappelijke regelingen en de BVO opgeheven. De gemeenten en provincies dragen de verantwoordelijkheid voor de taken over aan een van de deelnemers. Het bestuursorgaan van de centrumgemeente (of provincie) voert de taken uit namens de deelnemende partijen. Deze constructie wordt vaker gebruikt om een taak uit te voeren die op die manier efficiënter of goedkoper kan worden uitgevoerd. De taken die RMN namens de schappen uitvoert worden dan uitgevoerd door een van de deelnemers. Dit zou ook kunnen gelden voor de taken die uitgevoerd worden voor het NPUH en het Routebureau (2020, RMN in transitie).

Een variant hierop is uitbesteding taken aan derden:

Dit is een variant op de huidige situatie, waarbij de twee recreatieschappen en de BVO blijven bestaan, maar de bedrijfsvoering (en eventuele andere taken) door een andere organisatie worden uitgevoerd. Mogelijke samenwerkingspartners zijn bijvoorbeeld de RUD, de ODRU of RNH. De taken die uitgevoerd worden voor NPUH en het Routebureau blijven ongewijzigd. De maatregelen uit de organisatiescan van KokxDeVoogd moeten onverminderd uitgevoerd worden (2020, RMN in transitie).

### 4.2 Thema 1 - Publieke waarde

De taakinhoud, die we in hoofdstuk 1 beschreven, gaat in dit scenario over naar de centrumconstructie. Omdat de centrumconstructie ook een publiekrechtelijke organisatie is, zijn er, ten opzichte van de huidige situatie, geen specifieke aandachtspunten op dit thema.

### 4.3 Thema 2 - Legitimiteit

In deze constructie is een van de deelnemers eigenaar van de organisatie en opdrachtnemer en zijn alle andere deelnemers, via de schappen, opdrachtgever. Binnen de relatie tussen de opdrachtgevende partijen en de opdrachtnemer moeten de belangen van de stakeholders een plaats krijgen. Zoals we in hoofdstuk 1 ook besproken is over de totstandkoming van deze opdracht, de verantwoordelijke bestuurder aanspreekbaar door de volksvertegenwoordigers en worden in dat proces alle stakeholders meegenomen. Idealiter krijgt een bestuurder voordat een opdracht geformuleerd wordt, een duidelijk mandaat met heldere kaders mee. Achteraf legt de bestuurder verantwoording af over het onderhandelresultaat. Daarmee wordt de democratische legitimiteit van de opdrachtformulering ingevuld en de belangen van de stakeholders geborgd. Verder biedt deze mogelijkheid kansen op een sterke vereenvoudiging van de governancestructuur.

Juridisch gezien krijgt de relatie tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgevers de vorm van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Daarbij bestaat de mogelijkheid om tot een collectieve opdracht in een gezamenlijke DVO te komen, maar is het ook mogelijk voor elke opdrachtgever, om een eigen DVO te sluiten. Bij de keuze tussen deze vormen, moet vooral aandacht zijn voor wensen en behoeften van de opdrachtnemer. Deze moet met een heldere opdracht aan de slag kunnen gaan.



Binnen de vormgeving van de DVO of DVO's moet ook ruimte zijn voor maatwerkafspraken. Maar ook hiervoor geldt dat de eigenaar en opdrachtnemer aan de slag moet kunnen met een heldere opdracht. Teveel maatwerk kan leiden tot een onuitvoerbaar opdracht of tot hoge kosten omdat processen niet kunnen worden gestandaardiseerd. Het is aan de eigenaar en opdrachtgever om hierop te sturen. Verder is het, op basis van de heldere opdracht in de DVO, mogelijk om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering en deze kwaliteit te borgen.

Een situatie waarin alleen de bedrijfsvoering overgaat naar een centrumconstructie is te organiseren door RMN een dienstverleningsovereenkomst te laten sluiten met de deelnemer die de bedrijfsvoering voor RMN gaat uitvoeren.

### **Routebureau**

Het Routebureau Utrecht wordt gedragen en gefinancierd door alle gemeenten en de provincie Utrecht. Zij hebben hiervoor een meerjarig convenant gesloten en zijn formeel eigenaars en de opdrachtgevers van het Routebureau Utrecht.

- Bij het uithuizen van de bedrijfsvoering, blijft het Routebureau bij RMN.
- Bij een volledige centrumconstructie ligt het voor de hand dat het Routebureau – gezien de belangen en de financieringsconstructie – mede overgaat naar de nieuwe uitvoerder. Daarbij (zie ook overgang van onderneming) zullen de medewerkers die nu op de loonlijst van RMN staan (per 2020 2,5 fte) en werkzaamheden uitvoeren voor het Routebureau mede overgaan.

### **Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug**

Het 'Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug' is een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen RMN en de Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug voor beheer- en onderhoudswerkzaamheden voor routes en paden, het toezicht op het recreatieve gebruik en de uitgifte van MTB-vignetten op de Utrechtse Heuvelrug. De NPUH draagt eveneens bij aan het Routebureau. De formatie betrokken bij de uitvoering van de DVO is 2,45 fte en is in dienst bij RMN. De overeenkomst wordt zes maanden voor afloop verlengd na onderling overleg. "Voortijdige ontbinding van de overeenkomst door één van beide partijen is alleen mogelijk, indien over en weer de verplichtingen die volgen uit deze overeenkomst niet nagekomen worden. Indien deze situatie aan de orde is, wordt de wederpartij hierover minimaal 2 maal schriftelijk, aangetekend en gemotiveerd op de hoogte gebracht."<sup>17</sup> Indien de centrumconstructie de rechtsopvolger wordt van RMN, gaat de dienstverleningsovereenkomst automatisch over.

Het is onze eerste inschatting dat in deze constructie er wellicht mogelijkheden liggen om buiten de werkingssfeer van de 80/20 regeling te opereren. Dit vereist echter een nadere juridische analyse.

## **4.4 Thema 3 - Organisatie**

### **4.4.1 Financiële consequenties en de gevolgen voor de recreatieschappen en de individuele deelnemers uitgesplitst in incidentele en structurele kosten**

De centrumconstructie kent twee varianten:

1. Het uitbesteden van de bedrijfsvoering.
2. Het geheel overnemen van de taken van RMN door de centrumconstructie.

---

<sup>17</sup> Zie p.26. 1374\_PU\_service level agreement ondertekend. De afspraken over tussentijdse wijziging van de overeenkomst, zijn beschreven in artikel 3.5 van deze overeenkomst.

### *Ad. 1 Uitbesteden van de bedrijfsvoering*

Het uitbesteden van de bedrijfsvoering wordt gerelateerd aan het uitbesteden van alle functies van de overhead, behalve de directie

De uitbesteding heeft personeel en materieel effect.

Volgens de indeling van de BBV heeft RMN 15,6 fte overhead. Deze overhead hebben wij als reëel herrekend naar 11,8 fte. Van deze fte is 1 fte directeur, 1 fte controller en 9,8 fte bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering van RMN bestaat uit 9,8 fte (zie paragraaf 1.4.4), hier vallen de financiële functie onder, hrm, communicatie en administratie. Bij overgang naar de centrumconstructie zonder aanpassing van de complexe structuur blijft de overhead benodigd voor de ondersteuning van de organisatie én de overhead benodigd voor de ondersteuning van het administratief stelsel bestaan.

Een deel van deze overhead wordt toegerekend aan de ondersteuning van het Routebureau en een deel voor de uitvoering van de opdracht voor het NPUH. De ondersteuning van het Routebureau kan mede overgenomen worden door de centrumconstructie. De overhead die ingezet wordt voor de opdracht voor het NPUH hoort hier in principe niet thuis en zal bij RMN achterblijven en/of zal de centrumconstructie de kosten voor de overhead van deze opdracht in rekening brengen. Linksom of rechtsom worden deze kosten toch gemaakt.

Gesteld dat de 9,8 fte van de bedrijfsvoering overgeheveld wordt naar de centrumconstructie, dan worden de kosten hiervoor eveneens overgedragen, maar zal een significante besparing moeten worden gerealiseerd (aangezien anders de overgang geen meerwaarde heeft). De totale kosten blijven dan immers gelijk aan de huidige situatie.

Uitgangspunt voor de overname van de taken van RMN is dat de overnemende partij functionarissen, processen en systemen op orde moet hebben, omdat er anders geen wijziging is ten opzichte van de huidige situatie. Daarmee komen alleen grotere organisaties in aanmerking. Voor de begroting 2021 is de overhead berekend op € 2.569.900 (personeel en materieel). Hiervan moet € 975.911 achterblijven bij RMN (directie, teammanagers, directiesecretariaat inclusief opslag voor materiële overhead), waardoor er € 1.594.000 kosten als equivalent voor 9,8 fte zijn. Dit is een globale verdeling. Na het kiezen voor een optie, wordt de keuze exacter doorgerekend.

Door de overgang naar de centrumconstructie zal een deel van de materiële kosten vervallen, omdat hiervoor reeds is geïnvesteerd. Verhoudingsgewijs is veelal het materiële deel 20-25% van de totale lasten, waardoor een besparing mogelijk is van ongeveer € 398.000. Daarnaast mag verwacht worden dat differentiatie van taken in functies efficiencyvoordelen oplevert (er zijn immers minder multitaskende eenmansposities over).

Vervolgens zullen de liquidatiekosten beperkt blijven tot de transitiekosten voor de overname van de bedrijfsvoering. Er is een optie van overgang van onderneming of de afkoop van personeel. In het eerste jaar zal een investering moeten plaatsvinden voor de overdracht en overname van de processen.

De businesscase zal het volgende beeld laten zien:

| Centrumconstructie overname bedrijf   | Jaar 1          | Jaar 2          | Jaar 3          | Jaar 4          | Jaar 5          | Totaal            |
|---------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| <b>Lasten voor deelnemers</b>         |                 |                 |                 |                 |                 |                   |
| <i>Incidenteel</i>                    |                 |                 |                 |                 |                 |                   |
| Transitiebudgetliquidatie RMN         | 350.000         | 150.000         |                 |                 |                 | 500.000           |
| <i>Structureel</i>                    |                 |                 |                 |                 |                 |                   |
| Deelnemersbijdragen RMN               | 2.379.075       | 2.379.075       | 2.379.075       | 2.379.075       | 2.379.075       | 11.895.373        |
| Bijdrage bedrijfsvoering CC           | 997.506         | 997.506         | 997.506         | 997.506         | 997.506         | 4.987.532         |
| Totaal bijdragen                      | 3.726.581       | 3.526.581       | 3.376.581       | 3.376.581       | 3.376.581       | 17.382.906        |
| <b>Opbrengsten voor deelnemers</b>    |                 |                 |                 |                 |                 |                   |
| Vervallen huidige situatie            | 3.913.700       | 3.913.700       | 3.913.700       | 3.913.700       | 3.913.700       | 19.568.500        |
| <b>Saldo</b>                          | <b>-187.119</b> | <b>-387.119</b> | <b>-537.119</b> | <b>-537.119</b> | <b>-537.119</b> | <b>-2.185.594</b> |
| <i>Gemiddeld per jaar meer/minder</i> |                 |                 |                 |                 |                 | <b>-437.119</b>   |

Figuur 6. Businesscase centrumconstructie alleen bedrijfsvoering

- De overname gaat in vanaf jaar 1. De centrumconstructie neemt de bedrijfsvoering over en er wordt geïnvesteerd in de overdracht.
- De besparing zal € 437.000 per jaar zijn. Deze besparing wordt behaald omdat in de berekening ervan uitgegaan wordt dat er voor minimaal 35% efficiency ingeboekt kan worden door gebruik van goed functionerende processen en systemen. Dit is een forse verwachting en kan alleen behaald worden als de overnemende partij de zaken op orde heeft. Deze verwachting is ingeschat op basis van de huidige inefficiency in combinatie met de verwachte efficiency. Daarnaast is het niet alleen een verwachting, maar ook een noodzaak om de businesscase enigszins rendabel te laten zijn.
- De investeringen voor de overdracht van de bedrijfsvoering en het implementeren in de systemen en processen van de centrumconstructie zullen zo'n € 500.000 zijn. Deze € 500.000 is een schatting voor projectkosten die veelal tussen de € 100.000 tot € 150.000 zullen liggen en hierin zijn eventuele transitiekosten voor personeel dat niet overgaat inbegrepen (naar verwachting laag).
- Vanzelfsprekend doen hogere overdrachtskosten het jaarlijkse voordeel van € 437.000 vrijwel teniet. Dat is het geval als de overdrachtskosten € 2.4 miljoen bedragen. (NB: ten opzichte van de huidige situatie van RMN).

### Volledige overdracht taken aan centrumconstructie

Een verdergaand besluit is het liquideren van RMN en het volledig overnemen van de taken door een centrumconstructie. De voorwaarde voor de overnemende overheidsorganisatie zijn feitelijk gelijk aan de voorwaarden voor de overname van de bedrijfsvoering: er moet een redelijke omvang en een passend apparaat aanwezig zijn om de verwachte voordelen (minder kwetsbaar, meer efficiënt) te kunnen realiseren.

De businesscase voor de overdracht ziet er anders uit:

- RMN wordt geliquideerd. De kosten hiervoor zijn geschat op € 1,7 miljoen (personeel en ontbindingskosten). Redelijkerwijs is in het geval van een liquidatie RMN en overdracht van de taken aan een van de partnergemeente sprake van overgang van onderneming (zie ook artikel 16 Ontslagregeling Cao Provincies), waardoor het eigen risico WW niet of beperkt van toepassing is. De personele reservering is bestemd voor eventuele afkoop van personeel dat niet mee kan of mee wil. Bij de overgang zal immers (ook) gebruik gemaakt worden van het bestaande apparaat van de overheidsorganisatie. Op zijn minst is te verwachten dat in de beginperiode het doorgronden van de (complexe) structuur van de GR en de overdracht van de bijbehorende informatie- en verantwoordingsplichten een investering noodzakelijk zijn.
- De kosten voor de overname van de taken door de centrumconstructie zijn lager. Dat zal voornamelijk liggen in de besparing op de bedrijfsvoering (of ook wel overhead genoemd, in de begroting 2021 geschat op ruim € 2 miljoen). Een redelijke inschatting van de kosten voor de deelnemers is dat de kosten voor de bedrijfsvoering (zowel personeel als materieel) teruggebracht worden met een zo'n 50% als gevolg van taakdifferentiatie, gezamenlijke en efficiëntere processen, geavanceerder systemen. Dit percentage is een

schatting, maar is beredeneerd vanuit de eerder genoemde efficiency van 35% en een 15% voor taakdifferentiatie. In de huidige situatie worden meerdere taken door één medewerker uitgevoerd (kwetsbaar) en in de nieuwe situatie zullen deze door verschillende medewerkers worden uitgevoerd met een grotere routine.

| Liquidatie en centrumconstructie      | Jaar 1         | Jaar 2          | Jaar 3            | Jaar 4            | Jaar 5            | Totaal            |
|---------------------------------------|----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Lasten voor deelnemers</b>         |                |                 |                   |                   |                   |                   |
| <i>Incidenteel</i>                    |                |                 |                   |                   |                   |                   |
| Transitiebudgetliquidatie RMN         | 1.670.593      | 500.000         |                   |                   |                   | 2.170.593         |
| <i>Structureel</i>                    |                |                 |                   |                   |                   |                   |
| Deelnemersbijdragen RMN               |                |                 |                   |                   |                   | -                 |
| Deelnemersbijdragen CC                | 2.791.150      | 2.791.150       | 2.791.150         | 2.791.150         | 2.791.150         | 13.955.750        |
| Totaal bijdragen                      | 4.461.743      | 3.291.150       | 2.791.150         | 2.791.150         | 2.791.150         | 16.126.343        |
| <b>Opbrengsten voor deelnemers</b>    |                |                 |                   |                   |                   |                   |
| Vervallen huidige situatie            | 3.913.700      | 3.913.700       | 3.913.700         | 3.913.700         | 3.913.700         | 19.568.500        |
| <b>Saldo</b>                          | <b>548.043</b> | <b>-622.550</b> | <b>-1.122.550</b> | <b>-1.122.550</b> | <b>-1.122.550</b> | <b>-3.442.157</b> |
| <i>Gemiddeld per jaar meer/minder</i> |                |                 |                   |                   |                   | <b>-688.431</b>   |

Figuur 7. Businesscase volledige centrumconstructie

- Evenals bij de businesscase voor de overname van alleen de bedrijfsvoering gaat de overname in vanaf jaar 1. De centrumconstructie neemt daarna alle taken van RMN over en borgt deze in de eigen structuur. Ten opzichte van de oude situatie zullen, indien de doelstelling wordt behaald, naar schatting minimaal € 1,1 miljoen minder kosten zijn.
- Gerekend vanaf jaar 1 kan de besparing € 690.000 per jaar zijn, bij een transitiebudget van € 2,2 miljoen. In dit transitiebudget is ruimte opgenomen voor afkoop van personeel dat niet mee kan of wil over gaan naar de gemeente of provincie. Houd rekening met afspraken in de Cao Provincie inzake overgang van onderneming (zie artikel 16 van de Ontslagregeling). Hogere overdrachtskosten doen het voordeel teniet (het break-evenpoint ligt op ongeveer € 5 miljoen), lagere kosten en investeren in de mobiliteit van personeel maakt het voordeel groter.

#### 4.4.2 Mate waarin kwetsbaarheid RMN wordt opgeheven of verminderd

De kwetsbaarheid van RMN is ontstaan na het opheffen van de UHVK. Hierdoor is de financiële basis onder RMN smaller. De benodigde reorganisatie had ervoor moeten zorgen dat de personeelsbezetting van RMN aansluit bij de toekomstig gevraagde omvang van inzet. Bovendien had er een transitie ingezet moeten worden naar verdere professionalisering van de organisatie. Twee jaar hierna is de organisatie van RMN in omvang en kwaliteit nog steeds kwetsbaar en is geconstateerd dat de opdracht van de recreatieschappen niet goed uitgevoerd kan worden.

De huidige status (2020) is nog steeds dat de verhouding tussen het te onderhouden areaal en de organisatie gelijk is. Dat betekent dat in de opzet van de organisatie de verhouding tussen de uitvoering van de taken en de ondersteuning hiervan door de bedrijfsvoering uit balans is. De overhead is relatief groot, maar blijven nog steeds veel eenmanstaken. Bovendien is de administratieve druk vanuit het stelsel groot.

De centrumconstructie ontstaat doordat RMN wordt geliquideerd en de taken worden overgeheveld naar een van de deelnemende gemeenten of de provincie. Voor de hand liggend is dat deze worden overgeheveld naar een partij met een reeds bestaand groot apparaat (mogelijk de gemeente Utrecht of de provincie Utrecht), waardoor significante besparingen op de overhead plaats kunnen vinden.

#### **4.4.3 Personele consequenties en de gevolgen voor de recreatieschappen en de individuele deelnemers**

In paragraaf 4.4.1 is toegelicht dat bij gehele (liquidatie RMN) of gedeeltelijke (alleen bedrijfsvoering) overgang naar een centrumconstructie het sociaal plan voor het personeel en de zorg voor de mobiliteit van werk naar werk twee fundamentele keuzes kent. Deze hebben betrekking op goed werkgeverschap en de zorg voor personeel, en bieden de mogelijkheid om de transactiekosten laag te houden en te beperken.

- Overgang van onderneming (Zie artikel 16 Ontslagregeling Cao Provincie). Hierbij wordt in principe het personeel overgenomen door de centrumconstructie. Personeel dat niet mee wil of kan doet mee aan een afkoopregeling. Hiervoor is in de businesscase voorzien. De centrumconstructie profiteert van de kennis van de RMN-medewerkers, maar wordt ook beperkt doordat het niet de eigen functionarissen optimaal kan inzetten door hen de taken van RMN te laten overnemen. Te verwachten is dat voor de bedrijfsvoering dit een knelpunt wordt, voor de uitvoering minder.
- Overname personeel van RMN en herplaatsing bij de deelnemende gemeenten. Hierbij neemt iedere gemeente een aandeel in het verlagen van de transactiekosten. Er ontstaat geen boventalligheid of knelpunt bij de centrumconstructie.

## 5. Factsheet zelfstandige privaatrechtelijke organisatie

### 5.1 Definitie toekomstperspectief zelfstandige privaatrechtelijke organisatie

In deze samenwerkingsvariant wordt de taakhoud van RMN door de overheid ondergebracht bij een privaatrechtelijke zelfstandige organisatie. Dit betekent dat deze taakhoud wordt ondergebracht bij een naamloze vennootschap, besloten vennootschap, stichting of vereniging. In deze variant kunnen de schappen blijven bestaan.

#### *Variant 1 Fusie RMN met een andere organisatie*

In deze variant blijven de twee GR-en in stand. RMN fuseert met een andere organisatie en houdt op te bestaan. Het is aan te bevelen om een fusie aan te gaan met een organisatie die (bijna) dezelfde doelstelling heeft.

#### *Variant 2 RMN als zelfstandige privaatrechtelijke organisatie*

In deze constructie wordt de BVO RMN opgeheven en gaat verder als zelfstandige privaatrechtelijke organisatie. Het bestuur van de zelfstandige organisatie stuurt op de realisatie van de statutaire doelstellingen en vult de eigenaarsrol in. De betrokken overheden worden opdrachtgever van de zelfstandige organisatie.

In beide varianten geldt dat, indien de nieuwe zelfstandige (fusie)organisatie de rechtsopvolger is van RMN, de dienstverleningsovereenkomsten met het NPUH en het Routebureau overgaan naar de nieuwe organisatie.

### 5.2 Thema 1 - Publieke waarde

Op het thema publieke waarde verandert er niet veel. De taakhoud van RMN gaat over op de nieuwe zelfstandige organisatie. Het is mogelijk om via het opdrachtgeverschap nadere dienstverlening omtrent de groene recreatieve opgave af te nemen bij de zelfstandige organisatie. Dit heeft zowel betrekking op groen onderhoud als de blauwe taken (watergebieden).

Aandachtspunt is dat een zelfstandige privaatrechtelijke organisatie bepaalde taken, gezien het publieke karakter van deze taken, niet kan uitvoeren. Gedacht moet vooral worden aan de taken omtrent vergunning, toezicht en handhaving. Een oplossing kan zijn om de zelfstandige organisatie de besluitvorming voor deze publieke taken te laten voorbereiden en het officiële besluit te laten nemen door de bevoegde overheidsorganisatie.

### 5.3 Thema 2 - Legitimiteit

In deze constructie is geen van de deelnemers eigenaar van de opdrachtnemende organisatie en zijn alle andere deelnemers, via de schappen, opdrachtgever. Binnen de relatie tussen de opdrachtgevende partijen en de opdrachtnemer moeten de belangen van de stakeholders een plaats krijgen. Zoals we in hoofdstuk 1 ook bespraken is voor de totstandkoming van deze opdracht de verantwoordelijke bestuurder aanspreekbaar door de volksvertegenwoordigers en worden in dat proces alle stakeholders meegenomen. Idealiter krijgt een bestuurder voordat een opdracht geformuleerd wordt, een duidelijk mandaat met heldere kaders mee. Achteraf legt de bestuurder verantwoording af over het onderhandelresultaat. Daarmee wordt de democratische legitimiteit van de opdrachtformulering ingevuld en de belangen van de stakeholders geborgd. Verder biedt deze mogelijkheid kansen op een sterke vereenvoudiging van de governancestructuur.

Juridisch gezien krijgt de relatie tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgevers de vorm van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Daarbij bestaat de mogelijkheid om tot een collectieve opdracht in een gezamenlijke DVO te komen, maar is het ook mogelijk voor elke opdrachtgever, om een eigen DVO te sluiten. Bij de keuze tussen deze vormen, moet vooral aandacht zijn voor wensen en behoeften van de opdrachtnemer. Deze moet met een heldere opdracht aan de slag kunnen gaan.

Binnen de vormgeving van de DVO of DVO's moet ook ruimte zijn voor maatwerkafspraken. Maar ook hiervoor geldt dat de eigenaar en de opdrachtnemer aan de slag moet kunnen met een heldere opdracht. Teveel maatwerk kan leiden tot een onuitvoerbaar opdracht of tot hoge kosten omdat processen niet kunnen worden gestandaardiseerd. Het is aan de eigenaar en de opdrachtgever om hierop te sturen. Verder is het, op basis van de heldere opdracht in de DVO, mogelijk om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering en deze kwaliteit te borgen.

Een belangrijk aandachtspunt is verder dat voor de publieke opdrachtgever van een privaatrechtelijke zelfstandige organisatie een aanbestedingsplicht kan ontstaan (80/20 regeling).

## 5.4 Thema 3 - Organisatie

### 5.4.1 Financiële consequenties en de gevolgen voor de recreatieschappen en de individuele deelnemers uitgesplitst in incidentele en structurele kosten

De overgang van de taken van RMN naar een zelfstandige privaatrechtelijke organisatie houdt in dat RMN wordt geliquideerd en de taken worden overgeheveld naar een partij die reeds in de uitvoering van recreatie werkzaam is. Of, in het uiterste geval: de oprichting van een organisatie waarmee de schappen samenwerking aangaan. Dit laatste is enigszins obligaant, omdat hiermee het werkingsgebied niet wordt vergroot en verhoudingsgewijs het ondersteunende apparaat nog te groot is – ervan uitgaande dat alle personeel overgaat, hetgeen overigens niet noodzakelijk is - ten opzichte van de uitvoering (de inrichting ondersteuning kent een ondergrens).

Voor de businesscase wordt uitgegaan van de overname van alle taken:

- Beheer & onderhoud.
- Exploitatie.
- VTH taken.
- Ontwikkeling.

Voor de publiek-private samenwerking zal de GR deze taken gaan aanbesteden. Dat zal redelijkerwijs gedaan worden tegen de best mogelijke prijs-kwaliteit verhouding.

In paragraaf 1.4.4 is een beschouwing gemaakt van de huidige personele bezetting en de bezetting voor de overhead. Daarbij is aangegeven dat de huidige formatie van RMN een omvang heeft van ongeveer 45 fte, waarvan 40,2 ingezet wordt voor het reguliere programma. Daarbij is de overhead door ons herrekend naar 11,8 fte, waarvan ongeveer 5 fte ingezet wordt voor het administratieve stelsel van de GR. Deze formatie wordt ingezet voor een gebied van 1.700 ha<sup>18</sup>. De verwachting is dat hierbij dus vermindering van de kosten is te behalen, afhankelijk van de wijze waarop dit in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt afgesproken.

In omvang is RMN daarmee iets kleiner dan de omvang van Leisurelands, dat twintig gebieden in beheer heeft en 2.573 ha (jaarverslag 2018, Leisurelands). Hiervoor heeft Leisurelands 27,2 fte in dienst. Ook Leisurelands meldt administratieve lastendruk voor de verantwoording en geeft aan dat dit 5,5% van de totale kosten omvat (€ 308.000 exclusief loonkosten).

De vergelijking van de kosten op basis van de omvang van de formatie levert de hiernavolgende simpele businesscase op. Deze is gebaseerd op de personele verhouding RMN-regulier en Leisurelands (jaarverslag 2018): 40,2 fte versus 27,2 fte.

---

<sup>18</sup> Conform opgave website RMN <https://recreatiemiddennederland.nl/>.

| Liquidatie en privaat publiek         | Jaar 1           | Jaar 2            | Jaar 3            | Jaar 4            | Jaar 5            | Totaal            |
|---------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Lasten voor deelnemers</b>         |                  |                   |                   |                   |                   |                   |
| <i>Incidenteel</i>                    |                  |                   |                   |                   |                   |                   |
| Transitiebudgetliquidatie RMN         | 4.000.000        |                   |                   |                   |                   | 4.000.000         |
| <i>Structureel</i>                    |                  |                   |                   |                   |                   |                   |
| Deelnemersbijdragen RMN               |                  |                   |                   |                   |                   | -                 |
| DVO PP                                | 2.648.076        | 2.648.076         | 2.648.076         | 2.648.076         | 2.648.076         | 10.592.302        |
| Totaal bijdragen                      | 6.648.076        | 2.648.076         | 2.648.076         | 2.648.076         |                   | 14.592.302        |
| <b>Opbrengsten voor deelnemers</b>    |                  |                   |                   |                   |                   |                   |
| Vervallen huidige situatie            | 3.913.700        | 3.913.700         | 3.913.700         | 3.913.700         | 3.913.700         | 15.654.800        |
| <b>Saldo</b>                          | <b>2.734.376</b> | <b>-1.265.624</b> | <b>-1.265.624</b> | <b>-1.265.624</b> | <b>-3.913.700</b> | <b>-1.062.498</b> |
| <i>Gemiddeld per jaar meer/minder</i> |                  |                   |                   |                   |                   | <b>-212.500</b>   |

Figuur 8. Businesscase privaatrechtelijke organisatie

### Toelichting

- Het transitiebudget wordt ingeschat op het voorzien van de WW voor het personeel van RMN zonder overname en zonder de organisatiekosten van de overdracht. Dit is een ruwe schatting. Daarnaast bestaat het transitiebudget uit de kosten voor de eerste aanbesteding. Deze kosten zullen overigens vijfjaarlijks terugkomen.
- De deelnemersbijdrage wordt vervangen door een jaarlijkse vergoeding voor de dienstverlening. Jaarlijks levert dit mogelijk een voordeel op van € 1,26 miljoen. Kanttekening is hierbij dat een inschatting van de kosten voor de administratieve lastendruk lastig is te maken, maar dat deze ook bij de privaatrechtelijke zelfstandige organisatie zeker aanwezig is.
- De businesscase levert aan het eind van jaar vijf mogelijk een lagere omvang van de bijdrage op van € 1,06 miljoen (€ 212.000 per jaar).

### 5.4.2 Mate waarin kwetsbaarheid RMN wordt opgeheven of verminderd

De kwetsbaarheid van RMN is ontstaan na het opheffen van de UHK. Hierdoor is de financiële basis onder RMN smaller. De benodigde reorganisatie had ervoor moeten zorgen dat de personeelsbezetting van RMN aansluit bij de toekomstig gevraagde omvang van inzet. Bovendien had er een transitie ingezet moeten worden naar verdere professionalisering van de organisatie. Twee jaar hierna is de organisatie van RMN in omvang en kwaliteit nog steeds kwetsbaar en is geconstateerd dat de opdracht van de recreatieschappen niet goed uitgevoerd kan worden.

De huidige status (2020) is nog steeds dat de verhouding tussen het te onderhouden areaal en de organisatie gelijk is. Dat betekent dat in de opzet van de organisatie de verhouding tussen de uitvoering van de taken en de ondersteuning hiervan door de bedrijfsvoering uit balans is. De overhead is relatief groot, maar blijven nog steeds veel eenmanstaken. Bovendien is de administratieve druk vanuit het stelsel groot.

De privaatrechtelijke organisatie ontstaat doordat RMN wordt geliquideerd en de taken worden overgeheveld naar een partij die reeds in de uitvoering van recreatie werkzaam is. Daarmee vermindert de kwetsbaarheid van RMN significant.

### 5.4.3 Sturing op risico's

De risico's voor de partijen zijn:

- continuïteitsrisico (risico voor de privaatrechtelijke zelfstandige organisatie): mogelijkheid dat na verloop van vijf jaar de schappen via de aanbesteding de opdracht gunnen aan een andere partij
- kwaliteitsrisico (risico voor de GR): sturing via het DVO-contract en monitoring prestatie. Mogelijkheid tot aanbesteding aan een andere partij.

NB: Aanbesteden is een complex traject: het vraagt van de schappen een goede voorbereiding en begeleiding door specialisten.



#### **5.4.4 Personele consequenties en de gevolgen voor de recreatieschappen en de individuele deelnemers**

De personele consequenties zijn bij liquidatie van RMN en de overdracht aan de publiek-private partij groter dan bij de centrumconstructie. Overgang van onderneming is naar verwachting niet aan de orde, hoewel naar verwachting RMN-personeel waardevolle medewerkers zijn voor de private partij.

Het sociaal plan voor de medewerkers voorziet in de mobiliteit van werk naar werk. De bij de centrumconstructie genoemde mogelijkheid dat de gemeenten met elkaar besluiten het personeel van RMN over te nemen, geldt ook hier.



# Organisatie van de recreatietaken in Midden Nederland

Bijlagen

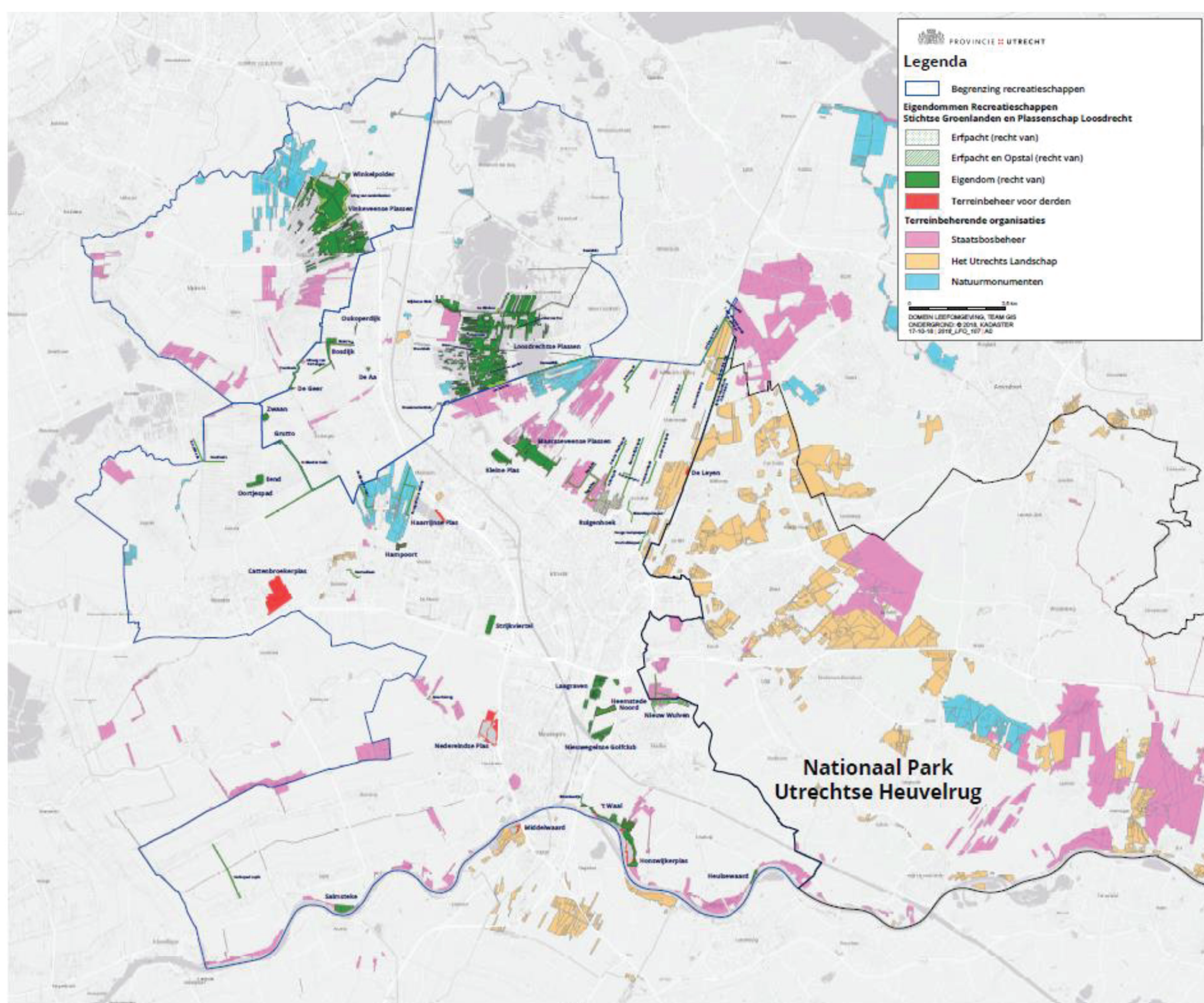
Bijlagen

**Berenschot**

## Bijlage 1. Overzicht werkgebieden Recreatie Midden-Nederland

Tabel 13. Overzicht werkgebieden RMN

| Locatie                               | Gebied   |
|---------------------------------------|--|
| Terreinen om Utrecht                  | Haarrijnseplas, Hampoort, Laagraven, De Leijen, Maarsseveense Plassen, Nedereindse Plas, Ruigenhoek, Strijkviertel |
| Terreinen langs de Lek                | Heulse Waard, Honswijkerplas, Middelwaard, Salmsteke, 't Waal  |
| Groene Hart                           | Aa, Bosdijk, Cattenbroek, De Geer, Grutto, Oortjespad, Oukoperdijk   |
| Loosdrechte Plassen (incl. de Strook) |  |
| Vinkeveense Plassen                   |  |



Figuur 9. Geografisch overzicht werkgebieden RMN

## Bijlage 2. Financiële overzichten

### Huidige begroting

Voor de financiële overzichten is primair van belang uit te gaan van de reële kosten van de organisatie van RMN zoals vastgelegd in de verschillende stukken. De beschikbare financiële overzichten zijn beperkt tot de vastgestelde begroting 2020, de vastgestelde jaarrekening 2019 (herziene versie juni 2020) en de begroting 2021 (niet vastgesteld). RMN maakt geen kwartaalrapportages, waardoor er geen actueler inzicht is in de resultaten.

Tabel 14. Huidige jaarrekening en begrotingen RMN

|                        | Jaarrekening 2019<br>totaal | Begroting 2020<br>totaal | Begroting 2021<br>totaal nieuwe<br>indeling | Begroting 2021<br>totaal oude<br>indeling |
|------------------------|-----------------------------|--------------------------|---|---|
| <b>Lasten</b>          |                             |                          |   |   |
| Schappen               | € 4.910.260                 | € 4.052.000              | € 1.776.200                                 | € 4.067.600                               |
| Routebureau            | € 637.808                   | € 620.800                | € 386.900                                   | € 653.100                                 |
| NPUH                   | € 488.984                   | € 426.600                | € 379.000                                   | € 437.700                                 |
| Overhead               | € -                         | € -                      | € 2.569.900                                 | € -                                       |
| Totaal lasten          | € 6.037.052                 | € 5.099.400              | € 5.112.000                                 | € 5.158.400                               |
| <b>Baten</b>           |                             |                          |   |   |
| Overige baten          | € 212.374                   | € 45.500                 | € -   | € 66.300                                  |
| Deelnemersbijdragen    | € 5.606.679                 | € 4.961.100              | € 5.112.200                                 | € 5.092.200                               |
| Totaal baten           | € 5.819.053                 | € 5.006.600              | € 5.112.200                                 | € 5.158.500                               |
| Totaal lasten en baten | € -217.999                  | € -92.800                | € 200                                       | € 100                                     |
| Mutatie reserve        | € 217.998                   | € 93.000                 | € -   | € -                                       |
| Saldo                  | € -1                        | € 200                    | € 200                                       | € 100                                     |

Tabel 15. Toelichting op de financiering van de begroting in € (regulier, exclusief bijdrage Routebureau)

|                        |             | Bedragen         |
|------------------------|-------------|------------------|
| Rente en overige baten |             | 45.500           |
| Deelnemersbijdragen    |             |                  |
| <i>Schappen</i>        | <i>100%</i> | <i>3.913.700</i> |
| LSD                    | 30%         | 1.167.764        |
| SGL                    | 49%         | 1.899.750        |
| VVP                    | 21%         | 846.152          |
| NPUH                   |             | 620.800          |
| Routebureau            |             | <u>426.600</u>   |
| Totaal                 |             | 5.006.600        |

### Bijlage 3. Overzichten personeel

| Team                                      | RMN  | Nationaal Park | Route-bureau | Totaal fte | Kosten per jaar           |
|---|------|----------------|--------------|------------|---------------------------|
| Directie/secretaris                       | 2    |                |              | 2          |                           |
| Bedrijfsvoering                           | 9,8  | 0,45           | 1,0          | 11,25      |                           |
| Programmamanagement & Gebiedsontwikkeling | 4,6  |                |              | 4,6        |                           |
| Team beheer, onderhoud en toezicht        | 14,8 |                |              | 14,8       |                           |
| Team Exploitatie                          | 3,2  |                |              | 3,2        |                           |
| Toezicht & handhaving                     | 5,7  |                |              | 5,7        |                           |
| Nationaal Park                            |      | 2,0            |              | 2,0        |                           |
| Routebureau                               |      |                | 1,5          | 1,5        |                           |
| Bovenformatief                            | 1,3  |                |              | 1,3        |                           |
| Totaal                                    | 40,1 | 2,45           | 2,5          | 46,35      | € 3.514.100 <sup>19</sup> |

<sup>19</sup> Conform vastgestelde begroting 2020 d.d. juni 2019

“De basis op orde “

| Aanbeveling organisatiescan           | Stand van zaken   |
|---------------------------------------|---|
| De continuïteit van RMN waarborgen    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkenning naar mogelijke organisatievormen</li> <li>• PvA opgesteld om toe te werken naar toekomstperspectieven</li> </ul>  |
| Het opdrachtgevend systeem versterken | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport Professionalisering Opdrachtgeverschap (niet vastgesteld)</li> <li>• In 2019 jaarplannen toegevoegd aan de begroting</li> </ul>  |
| Sturing versterken                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmatisch werken ingevoerd</li> <li>• Regulier en strategisch MT ingevoerd</li> <li>• Sturingssystemen zijn niet in orde; dus de juiste sturingsinformatie ontbreekt</li> <li>• Strategisch personeelsplanning nog niet ingevoerd</li> </ul>  |
| De basis op orde brengen              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De GR van de schappen zijn geactualiseerd</li> <li>• De mandaatbesluiten zijn aangepast</li> <li>• De programma's voor de schappen zijn opgesteld (VVP) of wordt aan gewerkt (SGL en LSD)</li> <li>• Systemen (ICT-Archief-contractbeheer) voldoen niet en de organisatie voldoet nog niet aan BBV en archiefwet</li> <li>• Opstellen van een financiële paragraaf</li> <li>• De relatie met de OR is verbeterd</li> </ul> |
| Investeren in medewerkers             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategisch personeelsplanning nog niet ingevoerd</li> <li>• Opzetten van een nieuwe organisatiestructuur</li> <li>• Niet alle mensen zitten op de juiste plek</li> <li>• Aanstellen van een rentmeester</li> <li>• Opzetten van team exploitatie</li> </ul>   |
| De organisatie beperkt aanpassen      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inrichten van programmamanagement</li> <li>• Professionalisering T&amp;H</li> <li>• Bestuursondersteuning ondergebracht bij bedrijfsvoering</li> </ul>   |

Figuur 10. Status quo verbeteragenda (2020, RMN in transitie)

## Bijlage 4. Bronnen

### Rapporten en overige documenten (in chronologische volgorde)

- Buck-OrangeOlive (dec 2012) **Rapport** Innovatief doelen bereiken, 138 pp.
- RMN (dec 2015) **Wijzigingsvoorstel** GR BVO RMN definitief, 8 pp.
- Provincie Utrecht (24 mrt 2016) **Verslag** bestuurlijke bijeenkomst Samenwerking Toekomst Recreatie, 4 pp.
- RMN (aug 2016) Definitief **inrichtingsplan** RMN versie 1.8, 15 pp.
- KokxDeVoogd (nov 2016) **Rapport** verkenning toekomstopties recreatieschappen. 63 pp.
- KokxDeVoogd (mei 2018) Definitieve **rapport** organisatiescan RMN. 17 pp.
- RMN (juli 2018) **Verbeteragenda** Higher Grounds, 19 pp.
- Secretaris schappen (4 sept. 2018) **Verbetervoorstel** sturing & verantwoording, 1 pp.
- (4 oktober 2018) **Voorstel** borging samenhang en gecoördineerde uitvoering lopende verbeterprocessen Utrechtse Recreatieschappen en RMN (project Professionalisering opdrachtgeverschap, **Verbetervoorstel** sturing en verantwoording, **Verbeteragenda** Higher Grounds), 5 pp.
- Secretaris schappen (6 nov. 2018) **Oplegger** **Verbetervoorstel** sturing & verantwoording, pp.1 (exclusief bijlagen) 7.b 20181004\_Voorstel uitvoering 3 verbeterprocessen 7.c) 20180904\_Verbetervoorstel sturing & verantwoording 7.d) RMN **Verbeteragenda** Higher Grounds)
- RMN – Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug (mrt 2019) **Overeenkomst** dienstverlening, 27 pp.
- Provincie Utrecht (mei 2019) **Notitie** opdrachtgeverschap, 20 pp.
- RMN (mei 2019) **Plan** RMN Under Construction, 14 pp.
- RMN (najaar 2019) RMN Under Construction - **Plan van Aanpak** RMN. 5 pp.
- Provincie Utrecht (nov 2019) **Notitie** Professionalisering opdrachtgeverschap RMN, 6 pp.
- Provincie Utrecht (nov 2019) **Oplegger** professionalisering opdrachtgeverschap RMN, 2 pp.
- RMN (feb 2020) **Rapport** RMN in transitie – verzendversie, 39 pp.
- RMN bestuur en Deelnemers (20 feb 2020) **Verslag** gezamenlijk overleg RMN bestuur en haar deelnemers, 5 pp.

### Overige documenten

- RMN (11 juni 2019) Definitieve Programmabegroting 2020, 23 pp.
- RMN (26 mrt 2019) Begroting 2020-2023 Versie met tekort 2019 (Excel)
- RMN (5 mrt 2020) 1<sup>e</sup> Begrotingswijziging RMN 2020, 6 pp.
- RMN (6 juni 2020) Jaarrekening 2019, herziene versie, 32. pp
- RMN (8 juni 2020) Concept begroting 2021, herziene versie, 23 pp.
- RMN (jan 2019) Financiële paragraaf Higher Grounds, conceptversie, 7 pp.
- RMN (jun 2020) Cashflowprognoses RMN, LSD en SGL (Excel)
- RMN (medio april 2020) Personeels- en dienstverbandgegevens (Excel)
- (12 dec 2018) Definitieve Liquidatieverantwoording UHVK incl. eindafrekening, 13 pp.

### Gesprekken

- Directie RMN, provincie Utrecht,
- Recreatieschap Stichtse Groenlanden (De Ronde Venen), (Lopik).
- Gemeente Utrecht, wethouder mw. L. van Hooijdonk, dhr. J.W. van Zeijl.
- Plassenschap Loosdrecht, burgemeeste gemeente Wijdemeren.
- Bestuur RMN, wethouder, gemeente Stichtse Vecht en
- Managementteam RMN

- OR RMN
- Kerngroep AC ([naam], provincie Utrecht, [naam], gemeente Stichtse Vecht, [naam], gemeente Wijdmeren, [naam], gemeente Utrecht, [naam] gemeente Woerden, [naam], gemeente Derondevenen, [naam], provincie Utrecht)
- Bestuur RMN, voorzitter bestuur, burgemeester Woerden, [naam]
- Gemeente Wijdmeren, wethouder [naam]

Hiernaast hebben met de heren [namen] verschillende voortgangsoverleggen plaatsgevonden, waarin zowel proces als inhoud zijn besproken.





## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

### **Berenschot B.V.**

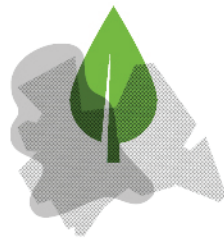
Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[m/berenschot](#)



# RECREATIESCHAP STICHTSE GROENLANDEN

Aan:

Aan de deelnemers van Recreatieschap Stichtse Groenlanden  
De gemeenteraden en colleges

Ons kenmerk: Z - 203024 / UIT - 205842  
Uw kenmerk: --  
Referentie: Secretariaat  
E-mailadres: secretariaat@recreatiemiddennederland.nl  
Bijlage(n): 1  
Onderwerp: Aanbieding rapport Berenschot

● **TELEFOON**  
030 297 40 00

● **POSTADRES**  
Postbus 8058  
3503 RB Utrecht

● **BEZOEKADRES**  
Archimedeslaan 6  
3584 BA Utrecht

● **ONLINE**  
[www.recreatiemiddennederland.nl](http://www.recreatiemiddennederland.nl)  
[info@recreatiemiddennederland.nl](mailto:info@recreatiemiddennederland.nl)

● **FINANCIËEL**  
IBAN NL91 BNGH 0285072307  
BIC BNGH NL2G  
BTW NL805330689B01  
KvK 52400549

Utrecht, 13 juli 2020

Geachte deelnemers,

Op 19 maart 2020 heb ik u onder andere geïnformeerd over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg over de toekomst van RMN en heb ik de notitie "RMN in transitie" naar u toegezonden. De Memo Transitie Recreatie Midden-Nederland met uitleg over het proces was hier onderdeel van.

Inmiddels heeft het proces een vervolg gekregen met een opdracht aan Bureau Berenschot om de toekomstperspectieven uit te werken, zodat er besluitvorming kan volgen over de toekomst van RMN. Het bureau heeft de notitie "Recreatie in Midden-Nederland" aan de gezamenlijke DB's van de schappen aangeboden. Deze notitie is besproken in het overleg van 29 juni 2020. In gezamenlijkheid is besloten de notitie openbaar te maken en aan u aan te bieden. Bijgevoegd treft u een memo aan met nadere inhoudelijke informatie.

De eerste vervolgstap is een discussie per schap over het eigen toekomstbeeld. Hier gaat het om vragen als: Waarom werken wij samen? Wat is onze motivatie en wat willen wij bereiken? Aan de hand van deze uitkomst kan gekeken worden naar de organisatievorm. Het gezamenlijke bestuur heeft besloten om de gemeenteraden en provinciale staten bij deze discussie nadrukkelijk te betrekken. De intentie is om in december 2020 een definitieve keuze te maken.

Met vriendelijke groet,

[naam] Plaatsvervangend  
secretaris

