

**College van Gedeputeerde Staten
Statenvoorstel**

DATUM	22-9-2020	NUMMER PS	PS2020BEM19
DOMEIN	Stedelijke Leefomgeving	COMMISSIE	BEM
STELLER	L. Wouters	DOORKIESNUMMER	3434
DOCUMENTNUMMER	82165C05	PORTEFEUILLEHOUDER	Oosters (waarnemend voor Van Muilekom)

Titel : Toestemming treffen Centrumregeling Limessamenwerking UNESCO Werelderfgoed

Inhoudsopgave

Ontwerpbesluit Toestemming treffen Centrumregeling Limessamenwerking UNESCO WE pag. 7

Bijlage(n):
1. Centrumregeling Limessamenwerking UNESCO Werelderfgoed
2. PROOF Adviseurs Memo's 2018 (2a) en 2019 (2b)
3. Beslisboom Nota verbonden partijen

Aan Provinciale Staten,

Inleiding

In januari 2020 heeft het Rijk het nominatiedossier van de Neder-Germaanse Limes aangeboden aan het Werelderfgoedcomité in Parijs. De provincies Utrecht, Gelderland en Zuid-Holland zijn gezamenlijk siteholder voor dit beoogde Werelderfgoed. Dit houdt in dat de provincies samen aan de lat staan om op hoofdlijnen de volgende taken uit te voeren:

- Zorgdragen voor afstemming en coördinatie van de bescherming van de Werelderfgoedssite;
- Zorgdragen voor de uitvoering van het managementplan (dat onderdeel uitmaakt van het nominatiedossier en in cycli van zes à tien jaar telkens vernieuwd wordt);
- Zorgdragen voor het nakomen van de rapportageverplichtingen naar UNESCO.

Om efficiënt en effectief in gezamenlijkheid uitvoering te kunnen geven aan deze taken op een wijze die voldoende continuïteit biedt op het gebied van bestuurlijk commitment en financiële zekerheid, willen wij een centrumregeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) treffen, met de provincie Utrecht als centrumprovincie. De reeds bestaande Limessamenwerking tussen de drie provincies – zoals opgenomen in het coalitieakkoord 2019-2023 'Nieuwe Energie voor Utrecht' en het Cultuur- en Erfgoedprogramma 2020-2023 'Voor jong & altijd' – verkrijgt met de centrumregeling een stevigere juridische basis. Wij vragen voor het treffen van de centrumregeling uw toestemming conform artikel 40 lid 2 Wgr.

Voorgeschiedenis

De provincies Utrecht, Gelderland en Zuid-Holland werken sinds 2011 samen aan het beheren, behouden en benutten van de Limes. In 2011 is de Limes op verzoek van de drie provincies geplaatst op de Voorlopige Lijst Werelderfgoed. Gemeenten, provincies en het Rijk ondertekenden in 2014 de Intentieverklaring Limes Werelderfgoed; met de Duitse partners is in 2015 een samenwerkingsovereenkomst getekend. Wij hebben, net als Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en Gelderland, het UNESCO-nominatiedossier Neder-Germaanse Limes in september 2019 vastgesteld (in januari 2020 door het Rijk ingediend bij UNESCO). In diezelfde vergadering van 24 september 2019 hebben wij besloten tot het nader uitwerken van een centrumregeling op

basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), als samenwerkingsvorm voor de invulling van het gedeeld siteholderschap (GS-besluit 24 september 2019, statenbrief met kenmerk 81F8DDE3).

Essentie / samenvatting

De provincie Utrecht is samen met de provincies Gelderland en Zuid-Holland toekomstig siteholder van het beoogde UNESCO Werelderfgoed Neder-Germaanse Limes. Ter uitvoering van de gezamenlijke taken als siteholder willen wij met de genoemde provincies een centrumregeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) treffen, waarbij de provincie Utrecht de rol van centrumprovincie op zich zal nemen. Op basis van artikel 40 lid 2 Wgr hebben wij hiervoor uw toestemming nodig. Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Bijgevoegd definitieve concept van de regeling, zoals binnen de Limesamenwerking overeengekomen, zal na verkregen toestemming van PS door GS worden vastgesteld.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

- Siteholderschap UNESCO Werelderfgoed geborgd in 2021 (Beleidsdoel B, behouden, benutten en beleven van cultureel erfgoed, onderdeel 4.3 'Utrechts erfgoed beheren en bekend maken'; Cultuur- en erfgoedprogramma provincie Utrecht 2020-2023, 'Voor jong en altijd', p.56 en 61).

Wettelijke grondslag

- Artikel 40 Wet gemeenschappelijke regelingen (Gedeputeerde staten kunnen voor zover het hun eigen bevoegdheden betreft een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van de provincie. Zij behoeven hiervoor toestemming van provinciale staten; deze toestemming kan enkel worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.);
- Artikel 41 lid 1 aanhef juncto artikel 8 lid 4 Wet gemeenschappelijke regelingen (Gemeenschappelijke regeling, variant 'centrumregeling': mandatering van bevoegdheden van bestuur van de andere deelnemers aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van één specifieke deelnemer ('centrumprovincie').);
- Artikel 158 Provinciewet.

Financiële consequenties

Uitgangspunt binnen de samenwerking is en blijft dat de kosten door de drie provincies gezamenlijk en in gelijke delen worden gedragen (artikel 10 lid 1). Voor iedere collegeperiode stelt de stuurgroep van de centrumregeling een meerjarenbegroting vast van de middelen die nodig zijn voor de uitvoering van het managementplan (artikel 8 lid 3). Dit omvat zowel personele middelen als budget voor het uitzetten van opdrachten en verlenen van subsidies. Het regelen van dekking voor de gevraagde bijdrage aan de geraamde kosten verloopt vervolgens via de eigen provinciale begrotingen (artikel 10 lid 1). De provincies Gelderland en Zuid-Holland maken jaarlijks hun financiële bijdrage over aan de provincie Utrecht (artikel 10 lid 2).

Voor 2020-2023 is nog binnen de huidige samenwerking een meerjarenbegroting vastgesteld door de Stuurgroep Limes. De invulling van onze rol als siteholder van een Werelderfgoed vraagt voor de jaren 2020-2023, mede in verband met extra investeringen voor het opzetten van de managementstructuur en -organisatie, een hogere structurele bijdrage van de drie provincies. Het gaat om een bijdrage van € 180.000 per jaar, per provincie (in de voorgaande jaren, toen de focus vooral op de voorbereiding van de nominatie lag, betrof het een bedrag van € 125.000,- per jaar per provincie). Daarnaast zijn er ook incidentele kosten voorzien, onder andere voor 'visitor hubs' en het internationale Limescongres dat in 2021 in Nijmegen wordt georganiseerd.

Om deze verschillende kosten te dekken is in de programmabegroting 2020 een jaarlijks structureel bedrag van € 200.000,- geraamd voor de Limesamenwerking (p.19: programma 6 Cultuur en Erfgoed, 1.15 Continueren Limes samenwerking; kostenplaats 600185 Limes samenwerking). Dit wordt gedekt uit de middelen voor Erfgoed.

Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid

Financiële risico's centrumprovincie

De provincie Utrecht neemt als centrumprovincie een bijzondere positie in binnen de centrumregeling. De centrumprovincie wordt door de andere deelnemers gemandateerd om namens hen besluiten te nemen ten behoeve van de in de regeling benoemde taken (voor zover dit past binnen de toegekende budgetten; zie artikel 5 lid 1). De mandaterende provincies behouden wel hun eigen verantwoordelijkheid voor de besluiten die in hun naam worden genomen. Vaak zal het besluiten betreffen die vervolgens uitvoering behoeven, bijvoorbeeld het verlenen van een opdracht. Omdat een centrumregeling geen eigen rechtspersoonlijkheid voor de samenwerking schept, wordt hiervoor de rechtspersoonlijkheid van de centrumprovincie gebruikt in combinatie met volmacht en machtiging van de andere deelnemers (artikel 5 lid 3). Een centrumregeling kan financiële risico's voor de centrumprovincie met zich meebrengen in geval van uittreding van een deelnemer. Deze risico's worden afgedekt door artikel 17 van de regeling. Ook voor onvoorziene kosten is een gelijke verdeling vastgelegd (artikel 12).

'Over graf heen regeren'

De centrumregeling wordt getroffen voor onbepaalde tijd. Het is niet de bedoeling dat een deelnemer uittreedt, maar het is wel mogelijk. Echter gedurende de looptijd (2021 tot 2027) van het eerste managementplan, dat is ingediend met het nominatiedossier, is uittreden uitgesloten. Dit betekent dat het huidige bestuur verplichtingen aangaat die niet alleen de eigen zittingsperiode bestrijkt, maar ook de volgende coalitie treft. Zulk 'over het graf heen regeren' is niet gebruikelijk, maar het is in dit dossier goed te rechtvaardigen. UNESCO Werelderfgoed draait om behoud voor toekomstige generaties en vraagt om commitment en continuïteit op lange termijn. Met het uitsluiten van uittreding in de eerste managementperiode laten wij zien dat wij het siteholderschap serieus nemen, ook op de lange(re) termijn. Het is tevens een waarborg voor duidelijkheid en stabiliteit in het siteholderschap, in elk geval in de wen- en opbouwfase.

Dit is in de context van het Werelderfgoed bovendien niet ongebruikelijk: uittreding uit het gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies bijvoorbeeld is de eerst twaalf jaar na inwerkingtreding van de regeling niet mogelijk.

Ingangsdatum centrumregeling

De opzet is om de regeling in te laten gaan per 1 januari 2021, dus reeds vóórdat UNESCO een besluit neemt over het toekennen van de Werelderfgoedstatus. Dit besluit zal op zijn vroegst in juni 2021 worden genomen, maar kan door de bijzondere omstandigheden rond het coronavirus mogelijk ook worden doorgeschoven naar een later moment. (UNESCO besluit jaarlijks op de Werelderfgoedconferentie in juni/juli over ingediende nominaties, maar de afgelopen conferentie heeft door coronamaatregelen niet plaats kunnen vinden. Over deze nominaties, waaronder die van de Hollandse Waterlinies, zal op een later moment nog moeten worden besloten. Het is voornamelijk niet duidelijk wanneer dat zal zijn en of dit consequenties heeft voor nominaties, zoals die van de Neder-Germaanse Limes, die gepland staan voor de conferentie in juni 2021.)

De gedachte achter de ingangsdatum van 1 januari 2021, is dat wij al zoveel mogelijk willen werken alsof wij Werelderfgoed zijn. Enerzijds om optimaal gebruik te maken van het momentum rond de Werelderfgoednominatie, anderzijds om onze inzet voor behoud en benutting van de Limes kracht bij te zetten en aan te tonen dat de wens goed voor het erfgoed te willen zorgen ten grondslag ligt aan de nominatie in plaats van dat deze het gevolg ervan zou zijn. Wel is het zo dat wanneer de Werelderfgoedstatus uiteindelijk niet zou worden toegekend (dit is hoogst onwaarschijnlijk, maar niet uitgesloten), in elk geval delen van de regeling hun nut en noodzaak verliezen. Daarom is in artikel 20 tweede lid bepaald dat de regeling van rechtswege eindigt op

1 januari 2024 als de Werelderfgoedstatus dan niet is verkregen, tenzij de deelnemers voordien unaniem besluiten de regeling te zullen voortzetten.

Hollandse Waterlinies

In het traject om te komen tot een weloverwogen keuze voor een samenwerkingsvorm voor het Werelderfgoed Limes is de voorkeur uitgesproken om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de rechtsvorm van de Hollandse Waterlinies (gemeenschappelijk orgaan). Zowel de Limes als de Hollandse Waterlinies betreffen provinciegrensoverschrijdende erfgoederen; het kiezen van dezelfde rechtsvorm voor het invullen van het siteholderschap van die delen die de Werelderfgoedstatus verkrijgen, lijkt dan voor de hand te liggen en is ook eenduidig richting UNESCO.

Met de centrumregeling kiezen wij echter niet voor dezelfde vorm, maar voor een lichtere vorm. Deze is in het traject ook als mogelijkheid benoemd en de Stuurgroep Limes heeft hier de voorkeur voor uitgesproken. Ook de centrumregeling is een publiekrechtelijke regeling uit de Wgr en de keuze voor deze lichtere vorm past op zich goed bij de bescheidenere samenwerkingsomvang en complexiteit van de Limes. UNESCO stelt bovendien zelf geen directe eisen aan de juridische vorm van samenwerking; belangrijker is dat deze duurzaam kan zorgen voor het beheer van het Werelderfgoed. De centrumregeling biedt naar verwachting nog steeds voldoende duurzaamheid en continuïteit.

Besluitvorming in de andere provincies

Gedeputeerde staten van Gelderland en Zuid-Holland dienen eveneens te besluiten tot het treffen van de centrumregeling en behoeven hiertoe toestemming van hun provinciale staten. De besluitvormingsprocessen in de drie provincies vinden rond dezelfde periode plaats, opdat de provincie Utrecht met het oog op de ingangsdatum van 1 januari 2021 de regeling tijdig kan publiceren.

Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven

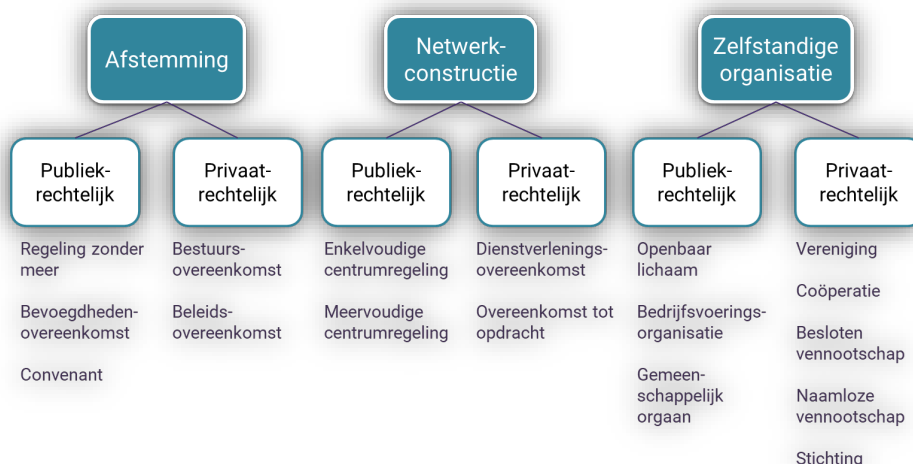
Huidige samenwerkingsvorm voldoet niet

De samenwerking tussen de provincies op het gebied van de Limes is aanvankelijk (2011-2014) vormgegeven in een bestuursovereenkomst, met het centrale coördinatiepunt Limes gehuisvest bij de provincie Utrecht. De gemaakte afspraken zijn na 2014 in praktijk gecontinueerd en door de Stuurgroep Limes herhaald in het Programma Limes-samenwerking 2016-2019, zonder dat dit vervolgens binnen de drie provincies bestuurlijk is vastgesteld. Het siteholderschap van een UNESCO Werelderfgoed vraagt om een stevigere basis, die getuigt van draagkracht, niet alleen nu maar ook op de lange termijn.

Onderzoek naar nieuwe samenwerkingsvorm

Samen met het extern bureau PROOF Adviseurs is onderzocht in welke vorm de interprovinciale samenwerking voortaan het beste gegoten kan worden. PROOF Adviseurs heeft ter ondersteuning van de besluitvorming twee memo's opgesteld (zie bijlagen 2a en 2b) en juristen van de drie provincies zijn nauw betrokken in het traject.

Er zijn veel mogelijke manieren van samenwerken. PROOF Adviseurs heeft 17 rechtsvormen voor ons in kaart gebracht en besproken in het licht van de samenwerking rond de Limes (zie bijlage 2a, 'Memo afweging rechtsvormkeuze Siteholder Limes', PROOF Adviseurs 2018). Er kan een onderverdeling worden gemaakt in drie wijzen van samenwerken (afstemming, netwerkconstructie, zelfstandige organisatie) en deze vormen kunnen zowel op privaatrechtelijke als publiekrechtelijke leest worden geschoeid. Om te komen tot een advies is gewerkt met een denkmodel dat ervan uitgaat dat de doelen (motieven), voorwaarden (uitgangspunten) en gevolgen (consequenties) bepalend zijn voor de vormkeuze.



Uit artikel 158 lid 2 Provinciewet, de Nota verbonden partijen 2017 (paragraaf 2.1) en de doorkruisingsleer volgt dat bij het aangaan van bestuurlijke samenwerking gekozen dient te worden voor een publiekrechtelijke rechtsvorm, tenzij een privaatrechtelijke rechtsvorm in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Deze voorkeur voor de publiekrechtelijke weg komt voort uit het belang van democratische legitimatie: publieke rechtsvormen kennen meer waarborgen, zoals openbaarheid en (politieke) verantwoordelijkheid.

Het openbaar belang van 'beschermen, uitdragen en benutten van de Neder-Germaanse Limes' vraagt niet bij uitstek om behartiging door een privaatrechtelijke rechtsvorm. PROOF Adviseurs acht daarom voor het siteholderschap Limes een regeling uit de Wgr het meest geschikt en denkt hierbij aan een gemeenschappelijk orgaan. De vormen van afstemming worden te licht bevonden voor het siteholderschap; het gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt daarentegen juist te zwaar geacht voor de uitvoerende taken van het siteholderschap Limes.

PROOF Adviseurs heeft in een tweede memo aandacht besteed aan de formele vereisten voor een siteholder, de bestaande samenwerkingsvorm voor de Limes (bestuursovereenkomst) tegen het licht gehouden en gekeken naar hoe andere Nederlandse Werelderfgoederen waar verschillende overheden bij betrokken zijn hun samenwerking vormgeven (zie bijlage 2b, 'Memo vergelijking rechtsvormen 'samenwerkingsovereenkomst' en 'gemeenschappelijk orgaan' Siteholder Limes', PROOF Adviseurs 2019). In deze memo is niet zozeer een advies voor een bepaalde vorm gegeven, maar is voor drie vormen (samenwerkingsovereenkomst, centrumregeling, gemeenschappelijk orgaan) benoemd welke overwegingen juist wel of niet tot een keuze voor die specifieke vorm zouden kunnen leiden.

Centrumregeling

Uiteindelijk is voor de centrumregeling gekozen. Ook de centrumregeling is een publiekrechtelijke regeling uit de Wgr, maar dan een lichtere vorm dan een gemeenschappelijk orgaan: geen zelfstandig opererende entiteit met een eigen bestuur waar bevoegdheden aan kunnen worden overgedragen, maar een netwerkconstructie, waarbij één van de deelnemers wordt aangewezen om namens de andere deelnemers bevoegdheden uit te oefenen (mandaat), binnen de afgesproken kaders. Zie ook de toelichting onder 'Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid', subkopje 'Financiële risico's centrumprovincie'.

De centrumregeling biedt naar verwachting nog steeds voldoende duurzaamheid en continuïteit: er is in de uitwerking gekozen voor een gezamenlijke stuurgroep en er zijn heldere afspraken omtrent het delen van risico's. Tegelijkertijd is een centrumregeling relatief eenvoudig te realiseren met minder administratieve lasten en verantwoordingsplichten. Zo zijn de bepalingen uit de Wgr (artikelen 47 tot en met 48) en de Provinciewet (artikelen 190 tot en met 219) betreffende de financiële verantwoording wél van (overeenkomstige) toepassing op een gemeenschappelijk orgaan, maar niet op een centrumregeling.

Artikel 20 lid 4 van de regeling schept de expliciete mogelijkheid om op basis van de uiterlijk 31 december 2023 uit te voeren evaluatie te concluderen dat deze samenwerkingsvorm toch niet voldoet en een voorstel te doen om het op andere wijze te organiseren.

Nota verbonden partijen

Een centrumregeling valt niet onder de definitie van een verbonden partij in de zin van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (artikel 1 lid 1 sub b, c en d BBV), omdat er geen sprake is van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie een bestuurlijk en een financieel belang heeft, en valt zodoende ook niet onder de reikwijdte van de Nota verbonden partijen (zie paragraaf 1.2 van de Nota, waarin verwezen wordt naar het BBV). Hieruit volgt dat de door de Nota verbonden partijen verlangde beslisboom en businesscase strikt genomen niet noodzakelijk zijn. Zij kunnen echter wel wenselijk en nuttig zijn. In het besluitvormingsproces hebben wij de beslisboom gevolgd (zie de ingevulde beslisboom in bijlage 3). De memo's van PROOF Adviseurs zijn geen businesscase, zij liggen niet ten grondslag aan een keuze voor een verbonden partij. Wel zijn het gedegen documenten die antwoord geven op vragen die ook in een businesscase aan bod komen. Wij sluiten beide documenten ter informatie bij; de essentie ervan hebben wij samengevat onder 'Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven'.

Effecten op duurzaamheid

Een effectieve invulling van het siteholderschap van het (beoogd) UNESCO Werelderfgoed Neder-Germaanse Limes draagt bij aan de duurzame instandhouding van cultureel erfgoed: met elkaar dragen wij zorg voor het behouden, benutten en uitdragen van de uitzonderlijke universele waarden van de Limes. Het cultureel erfgoed van de Limes draagt positief bij aan het leefklimaat, versterkt de identiteit van de regio en vooral bij tijdige en juiste benutting kan het de ruimtelijke kwaliteit verhogen. Het Werelderfgoedlabel biedt bovendien economische en maatschappelijke kansen, voor eigenaren, ondernemers en overheden, met name op het gebied van recreatie en toerisme. Als siteholder willen wij een duurzame exploitatie van het erfgoed stimuleren en ondersteunen.

Voorgesteld wordt toestemming te verlenen voor het treffen van de Centrumregeling Limessamenwerking UNESCO Werelderfgoed.

Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,

Besluit van 18 november 2020 houdende toestemming aan Gedeputeerde Staten voor het treffen van de Centrumregeling Limessamenwerking UNESCO Werelderfgoed

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 18 november 2020;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 22 september 2020, afdeling SLO, nummer 82165C05;

Overwegende dat geen sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang;

Gelet op artikel 40 van de Wet gemeenschappelijke regelingen;

Besluiten:

- Gedeputeerde Staten toestemming te verlenen voor het treffen van de Centrumregeling Limessamenwerking UNESCO Werelderfgoed.

Voorzitter,

Griffier,