

## **Gevraagd besluit**

Provinciale Staten besluiten:

1. Kennis te nemen van de memo "Toekomstige samenwerking Recreatieschappen", waarin richtinggevende uitspraken worden gedaan over de toekomstige wijze van uitvoering van taken van de Recreatieschappen en Recreatie Midden Nederland.
2. Als kader voor de verder uitwerking de volgende uitgangspunten mee te geven:
  - a. Recreatie is grenzeloos, bij de invulling van de recreatieopgave staat het perspectief van de recreant en inwoner van de provincie Utrecht centraal.
  - b. Bij het invullen van de recreatieopgave werken provincie, gemeenten, particuliere grondeigenaren en partijen als Staatsbosbeheer en Het Utrechts Landschap maximaal samen.
  - c. De gekozen samenwerkingsvorm faciliteert deze samenwerking optimaal en is zo licht als mogelijk en flexibel.
  - d. Publieke middelen (provinciaal, gemeentelijk en overig) worden maximaal ingezet voor aanleg, beheer en onderhoud van recreatieterreinen.
  - e. Eigendom en beheer van recreatieterreinen worden belegd bij die partij die het best in staat is hiervoor te zorgen, zo nodig vindt een herverdeling van terreinen plaats.
  - f. Democratische legitimiteit is gewaarborgd.
  - g. Provinciale Staten krijgen een voorstel voorgelegd waarin een keuze tussen alternatieve scenario's mogelijk is.

## **Essentie / samenvatting**

De slechte financiële en organisatorische situatie bij de bedrijfsvoeringorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN) heeft geleid tot een discussie binnen het Recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL) en het Plassenschap Loosdrecht (PL) over de wijze van samenwerking. Daarbij is gesproken over de gezamenlijk uitgangspunten van de samenwerking en over een toekomstbestendige en robuuste structuur hiervoor. Zij zien dat daarvoor een verandering noodzakelijk is maar dat samenwerking vanuit onderlinge solidariteit wel noodzakelijk blijft. De besturen hebben voor beide schappen een richtinggevende uitspraak gegeven over de toekomstige samenwerking. Aan de deelnemers wordt gevraagd om een reactie op de uitspraken.

## **Inleiding**

Door het dagelijks besturen van de recreatieschappen, zowel SGL als PL, zijn richtinggevende besluiten genomen over een nieuwe wijze van samenwerking op het gebied van beheer, onderhoud, toezicht en handhaving van en op de recreatiegebieden en fiets en wandelpaden die in beheer zijn bij de schappen. Aan de deelnemers wordt nu gevraagd hierop te reageren en aan te geven of zij instemmen met de hoofdlijnen waarop de nieuwe samenwerking zal worden vormgegeven. Aan de nadere uitwerking wordt gelijktijdig verder gewerkt. Recreatie is belangrijk en de afgelopen tijd laat ons dat ook duidelijk zien. Recreatie moet voor iedereen beschikbaar, dichtbij, eigentijds en (vrij) toegankelijk zijn. Groen, landschap en cultureel erfgoed zijn belangrijke waarden in Utrecht en zijn de dragers voor recreatie in deze regio. Het behartigen van deze waarden is van groot belang gezien de ruimtelijke ontwikkeling van de regio. Er is sprake van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om aan de waarden te werken. Het is daarom een gezamenlijk streven om verscheidenheid aan recreatieactiviteiten mogelijk te maken. Het belang van voldoende en goede toegankelijke recreatie is ook een provinciaal belang.

## **Toelichting**

RMN in transitie

In 2019 zijn Provinciale Staten geïnformeerd over de slechte situatie bij RMN. Dit betreft zowel de financiële situatie als de bedrijfsvoering van RMN. Daarbij is geconstateerd dat de bestuurlijke constructie complex is en hierdoor relatief duur. Op 5 februari zijn wij in een informatiebijeenkomst met de commissie BEM hierover bijgepraat. RMN heeft de notitie 'RMN in transitie' opgesteld waarin de analyse van de problemen zijn weergegeven met een afwegingskader en toekomstperspectieven. Deze rapportage is in maart 2020 toegezonden en nu als bijlage 1. bijgevoegd.

Door de besturen van de beide schappen is daarop aan Bureau Berenschot gevraagd om vier perspectieven nader uit te werken. Berenschot heeft in de notitie 'Organisatie van de recreatietaken in Midden Nederland, doorhakken bestuurlijke knoop over de toekomst van RMN' het bestuurlijke keuzeprocess uitgewerkt. Het bureau constateerde dat de basis van samenwerking niet eenduidig was en dat voor het kiezen van een nieuw samenwerkingsmodel per schap duidelijkheid moet zijn wat de basis is van de samenwerking. Op 29 september zijn wij in een informatiebijeenkomst voor de commissie BEM geïnformeerd over de rapportage en over de vervolgstappen. Deze notitie is als bijlage 2. bijgevoegd.

### **Dialogsessies schapsbesturen**

De dagelijks besturen van SGL en PL, hebben in het najaar, ieder in twee dialoogsessies per schap, indringend met elkaar gesproken over de reden van samenwerking en wat hen hierin bindt. Aan de hand van de taken en gebieden hebben de besturen gesproken over de wens om te komen tot een nieuwe wijze van samenwerking.

Het resultaat van de gesprekken zijn per sessie opgetekend in zogenaamde bouwstenen en uitkomsten. De gesprekken zijn uiteindelijk vertaald in de memo 'Toekomstige samenwerking Recreatieschappen'. Hierin zijn richtinggevende uitspraken opgenomen over de wijze van samenwerking. De memo met de uitkomsten van de dialoogsessies zijn als bijlage 3. bijgevoegd. De (dagelijks) besturen hebben op 3 december hiermee ingestemd, ieder voor wat betreft het eigen schap.

Er is gekozen voor richtinggevende uitspraken om de deelnemers de gelegenheid te geven hierover een open discussie te voeren in gemeenteraden en Provinciale Staten. Dat biedt de gelegenheid om ook andere opties van samenwerking te bespreken. Uw inbreng zullen wij betrekken bij de besprekingen binnen de schapsstructuur over de nieuwe samenwerking.

De uitspraken vergen nog een nadere uitwerking en concreetheid over de consequenties hiervan. Om de voortgang erin te houden is inmiddels met de verdere uitwerking gestart. De inbreng van de deelnemers zal daarin worden meegenomen.

### **Richtinggevende uitspraken**

Belangrijke constatering in de dialoogsessies is dat de huidige opzet en samenstelling een historisch perspectief kent en ontstaan is uit mogelijkheden die de afgelopen 50 jaar ontstonden. Het is nu de wens om meer vanuit de recreant te denken en te kijken of combinaties met ook andere partijen mogelijkheden bieden en daarmee beter bij elkaar passen. Voor SGL betekent dit dat bijvoorbeeld onderzocht moet worden welke mogelijkheden er zijn om samen te werken met andere terreinbeherende organisaties, zowel particuliere eigenaren als institutionele partijen als het Utrechts Landschap en Staatbosbeheer.

De wijze van samenwerking in een zware gemeenschappelijke regeling, met een algemeen en dagelijks bestuur, brengt veel bestuurlijke drukte met zich mee. Discussies gaan vaak over organisatieaspecten en minder over de recreatie. Een eenvoudigere samenwerking, beter passend bij deze tijd, en gebaseerd op uitvoerende taken, is dan ook een wens van de besturen. De gezamenlijke verantwoordelijkheid is en blijft de basis van de samenwerking.

Door het bestuur van PL is als richting gekozen voor het omzetten van het Plassenschap in een centrumconstructie waarbij de gemeente Wijdmeren als opdrachtnemer zal optreden voor beheer en onderhoud en toezicht en handhaving van de gebieden (bijlage 4.). Daarbij wil men nog een verkenning naar:

- a) of een scheiding van 'natte' en 'droge' taken mogelijk is en of de 'droge' taken toegevoegd kunnen worden aan de samenwerking binnen het Recreatieschap Stichtse Groenlanden;
- b) of samenwerking met de Vinkeveense plassen mogelijk is en op welke termijn.

Door het bestuur van SGL is nog geen eenduidige richting aangegeven. De samenwerking zou men willen vormgeven op basis van een convenant met een Stuurgroep die toekomstbestendig is. De rol en positie van gemeenteraden en Provinciale Staten moeten hierbij nog verder uitgewerkt worden (bijlage 5.).

Verder wil het bestuur de wijze van aansturing en uitvoering van de nieuwe samenwerking verkennen, aan de hand van een logische ordening van gebieden en taken, met uitwerking van de volgende aspecten:

- a) Onderzoeken of een centrumconstructie met de provincie Utrecht haalbaar is en aan welke eisen die moet voldoen.
- b) Gesprekken met overige terreinbeheerders aangaan om te bezien op welke wijze samenwerking mogelijk is (gebiedsgericht).
- c) Onderzoeken of de taak van toezicht en handhaving overgedragen kan worden aan de RUD.

Als uitvloeisel van de richtinggevende uitspraken is door beide besturen het voornemen uitgesproken om Bedrijfsvoeringorganisatie RMN op te heffen en hiervoor een liquidatieplan op te laten stellen. Met de voorgenomen uitspraken is er namelijk geen draagvlak meer voor het voortbestaan van RMN. Belangrijkste aandachtspunt bij deze keuze is het personeel. Als eigenaar hebben de deelnemers de zorgplicht voor de medewerkers van RMN. Indien gekozen wordt voor centrumconstructies kan naar verwachting een groot deel van het personeel over naar andere organisaties, op basis van 'mens volgt werk'. Voor de overige medewerkers zullen andere oplossingen gevonden moeten worden. Als streefdatum voor de liquidatie is de datum van 1 januari 2022 genoemd.

Speciale aandacht is nodig voor de twee externe opdrachten die RMN is aangegaan met andere partijen. Dit betreft het beheer, onderhoud toezicht en handhaving voor het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en de werkzaamheden van het Routebureau Utrecht. Voor beide onderdelen zijn Dienstverleningsovereenkomsten afgesloten. Voor het Routebureau Utrecht geldt daarnaast dat de medewerkers ondergebracht zijn in de organisatie van RMN. Door beide schappen is aangegeven dat het Routebureau Utrecht behouden moet worden en als geheel elders moet worden ondergebracht. Aangezien bij de totstandkoming van deze externe opdrachten de provincie een rol heeft gespeeld is door de besturen gevraagd te onderzoeken hoe de externe taken die RMN uitvoert kunnen worden overgedragen aan andere partijen.

In de memo 'Toekomstige samenwerking Recreatieschappen' staat het voorgaande beschreven. Wij willen hierbij nog benadrukken dat het uitgangspunt is het opheffen van de huidige schappen en het maken van nieuwe afspraken over de wijze van samenwerking in een lichtere vorm. Tot slot zijn nog diverse aandachtspunten geformuleerd die bij de verdere uitwerking betrokken moeten worden. Dit ziet op:

- De samenwerking toekomstbestendig en robuust;
- Inzet deelnemersbijdragen (voor recreatiedoelen, minder organisatie);
- De eigendommen (samen of verdelen?);
- De verordenende bevoegdheid (noodzakelijk?);
- De governance;

- Kosten-baten analyse maken van ontvlechting.

### **Centrumregeling**

Voor beide schappen wordt gesproken over de mogelijkheid om samen te werken in een centrumregeling. Een centrumregeling volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) is bestuurlijk gezien een lichte vorm van samenwerking tussen overheden die uitsluitend op contractuele basis plaatsvindt. De gemeenten en provincies mandateren een of meerdere bevoegdheden aan een van de deelnemers. Het bestuursorgaan van de centrumgemeente (of provincie) oefent de gemandateerde bevoegdheid 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 één van de deelnemers.

Voor het Plassenschap heeft de gemeente Wijdmeren aangegeven te opteren voor de centrumgemeente voor deze samenwerking. Voor SGL zouden wij willen verkennen of de provincie deze rol op zich kan nemen. Zoals bekend valt een groot deel van de provincie niet onder een van de schappen. Met de rol in een centrumregeling zouden wij willen bereiken dat ook andere gemeenten kunnen aansluiten.

Onlangs heeft u voor de Limesamenwerking ook gekozen voor een centrumregeling.

### **Vervolgproces**

Na bespreking van deze brief zullen de door u gezamenlijk gedeelde en aangedragen punten in het lopende proces worden ingebracht. Binnen de samenwerkingsverbanden van SGL en PL wordt met behulp van een procesmanager een vervolg gegeven aan het onderzoek en de nieuwe wijze van samenwerking. Een bestuurlijke kerngroep zal dit proces begeleiden. De provincie ondersteunt en faciliteert dit proces. De opmerkingen van alle deelnemers wordt verzameld en vormt de input voor de nadere uitwerking. In de loop van 2021 zal een voorstel worden voorgelegd voor de nieuwe samenwerkingsvorm. In de tussentijd zullen wij u over de tussenstappen informeren.

Voor het opheffen van RMN wordt een andere projectleider aangesteld die, tezamen met een bureau, voor de ontmanteling van RMN moet zorgdragen. Het liquidatieplan, wat nu moet worden opgesteld, zal ook aan de provincie, als een van de deelnemers worden voorgelegd. Dit zal te zijner tijd afzonderlijk worden geagendeerd.

### **Nota Verbonden Partijen**

In deze fase van het proces is er nog geen voldragen beeld hoe de toekomstige samenwerking er gaat uitzien. Er zijn nu enkele richtingen aangegeven die uitgewerkt gaan worden tot een volledig beeld. Het is dus nu ook nog niet volstrekt duidelijk of de toekomstige samenwerking, zoals die zal worden uitgewerkt, valt onder de definitie van een Verbonden Partij in de zin van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Naar verwachting zal dit overigens wel het geval zijn.

In de Nota Verbonden Partijen is aangegeven dat voor het nemen van een beslissing over het toetreden en/of aangaan van een gemeenschappelijke regeling een beslisboom of businesscase moet worden opgesteld en onderdeel moet uitmaken van het besluitvormingsproces. In de vervolgstappen zal een businesscase en/of beslisboom worden opgesteld en te zijner tijd aan u worden voorgelegd.

### **Kanttekening**

De gepresenteerde constructie van de centrumregeling moet juridisch nog goed getoetst en uitgewerkt worden. Met name aanbestedingsrechtelijk liggen er vraagtekens of een beoogde samenwerking met een centrumregeling

en het uitvoeren van opdrachten voor andere gemeenten is toegestaan. Het verlenen van opdrachten aan de centrumgemeenten valt in beginsel onder het aanbestedingsrecht waardoor er mogelijk een aanbestedingsplicht geldt. Daarmee zou de regeling in deze vorm wel eens te licht kunnen zijn en moeten wellicht andere alternatieven worden overwogen. In het geval de provincie als centrumprovincie gaat functioneren moet ook getoetst worden hoe dit past binnen de spelregels van de horizontale samenwerking tussen overheden.

### **Financiële consequenties**

De financiële consequenties zijn op dit moment nog niet in te schatten. De uitwerking zal concrete cijfers moeten bevatten over de financiële gevolgen, zowel eenmalig als structureel. Voor een definitieve keuze over de vorm van samenwerking moeten de financiële consequenties helder in beeld zijn. In vervolgvorstellen zal dit worden uitgewerkt, zowel voor wat betreft het incidentele als het structurele karakter. Onderdeel hiervan is een beoordeling van de risico's die met deze veranderingen gepaard gaan.

Wij faciliteren en ondersteunen het proces voor de nieuwe samenwerking. Binnen de begroting, beleidsdoel 8.5 'de bezoekerseconomie is sterk en de toeristisch recreatieve structuur wordt beter benut' zijn middelen beschikbaar om hiervoor in te zetten.

### **Vervolgprocedure / voortgang**

Van de tijdens de bespreking van deze brief gemaakte opmerkingen zullen wij een overzicht maken van de punten die wij in het verdere proces zullen meenemen. Dit overzicht zal via een memo van de gedeputeerde aan u worden voorgelegd om de volledigheid te toetsen. Het proces om te komen tot een nieuwe samenwerkingsvorm wordt verder gezamenlijk met de andere deelnemers en betrokken partijen voortgezet. Wij zullen u berichten over de voortgang van het proces en in de loop van 2021 kunt u nadere voorstellen van ons verwachten.

### **Bijlagen**

1. RMN in transitie
2. Organisatie van de recreatietaken in Midden Nederland
3. Memo Toekomstige samenwerking Recreatieschappen (met bijlagen)
4. Bestuursvoorstel Plassenschap Loosdrecht
5. Bestuursvoorstel Recreatieschap Stichtse Groenlanden