

Memo

Onderwerp	Toekomstige samenwerking Recreatieschappen <i>Besluitvorming over richtinggevende uitspraken voor vervolgstappen nieuw organisatie recreatietaken Midden Nederland</i>
Aan	Het dagelijks bestuur van Plassenschap Loosdrecht e.o. en Recreatieschap Stichtse Groenlanden
Van	Secretaris bestuurlijke begeleidingsgroep RMN in transitie
Datum	7 december 2020
Bijlagen	a. Memo 'Stichtse Groenlanden ontwikkelen tot een eenvoudiger stelsel voor recreatie' b. Memo 'Bouwstenen voor discussie over de toekomst van Plassenschap Loosdrecht e.o.' c. Uitkomsten vervolg Dialogosessie SGL 26-10-2020 d. Uitkomsten vervolg Dialogosessie Plassenschap Loosdrecht 09-11-2020

Inleiding en bestuurlijke vraag

Na de vaststelling van de rapportage 'RMN in transitie' en het uitbrengen van het rapport 'Organisatie van de recreatietaken in Midden Nederland', door Bureau Berenschot, is door de Dagelijks Besturen van het Plassenschap Loosdrecht en het Recreatieschap Stichtse Groenlanden in het najaar van 2020 gesproken over de toekomst van de beide schappen, mede in relatie tot de toekomst van de bedrijfsvoeringorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN). De gesprekken vonden plaats in twee zogenaamde dialogosessies. Van deze dialogosessies zijn de uitkomsten op hoofdlijnen op papier gezet. Op basis van de gesprekken is deze memo opgesteld. In de vergaderingen van het Dagelijks Bestuur van 19 november 2020 is het eerste concept van deze memo besproken en is, met enkele kleine aanpassingen, hiermee ingestemd.

Met dit memo wordt richting gegeven aan het opnieuw organiseren van de recreatietaken die op dit moment bij de schappen zijn belegd en waarvan de uitvoering door RMN wordt verzorgd, door middel van richtinggevende uitspraken. Met deze uitspraken kan een projectleider bestuurlijk gelegitimeerd vervolgstappen zetten om de recreatietaken in Midden Nederland op een andere manier te organiseren. De uitspraken worden voorgelegd aan de deelnemers van de schappen, gemeenten en provincies Utrecht en Noord-Holland, met het verzoek om hiermee in te stemmen.

Aan de leden van het dagelijks bestuur van beide recreatieschappen wordt gevraagd in te stemmen met de volgende vier richtinggevende uitspraken en de verdere uitwerking:

1. Voor het Plassenschap Loosdrecht:
 - a. Het uitwerken van een samenwerking binnen het schap op basis van centrumconstructie waarbij de gemeente Wijdmeren als opdrachtnemer kan optreden voor beheer en onderhoud en toezicht en handhaving van de gebieden.
 - b. Het laten vervallen van de verordende bevoegdheid en de nautische bevoegdheid voor de plassegebieden om deze toe te wijzen aan de gemeente Wijdmeren (als opdrachtnemer van de samenwerking) en hierover advies in te winnen.
 - c. Een verkenning uitvoeren naar scheiding van de zogenaamde 'natte' en 'droge' taken van het Plassenschap.
 - d. Nader verkennen of samenwerking met de Vinkeveense plassen mogelijk is en op welke termijn.

2. Voor het Recreatieschap Stichtse Groenlanden:
 - a. Het uitwerken van een samenwerking op basis van een convenant met een Stuurgroep die toekomstbestendig is.
 - b. 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:
 1. Onderzoeken of een centrumconstructie met de provincie Utrecht of een gemeente haalbaar is en aan welke eisen die moet voldoen.
 2. Gesprekken met niet-commerciële terreinbeheerders aangaan om te bezien op welke wijze samenwerking mogelijk is (gebiedsgericht).
 3. Onderzoeken of de taak van toezicht en handhaving overgedragen kan worden aan de RUD.
 - c. De uitkomsten van de verkenning samenwerking Vinkeveense plassen met het Plassenschap Loosdrecht worden waar mogelijk betrokken bij bovenstaande uitwerking.
3. De gevolgen te onderzoeken van de wijzigingen voor de externe opdrachten die door RMN worden uitgevoerd voor het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en het Routebureau Utrecht, alsmede de positie van het Routebureau als organisatorisch onderdeel van RMN en hiervoor voorstellen te doen.
4. Het voornemen uit te spreken om Bedrijfsvoeringorganisatie RMN op te heffen. Hiervoor een liquidatieplan te laten opstellen door een apart hiervoor aangestelde projectleider met ondersteuning van een bureau. Als streefdatum voor de liquidatie te opteren voor 1 januari 2022.

In het kader van de verdere uitwerking wordt een projectleider aangesteld voor de vervolgstappen, in lijn met de bovenstaande drie richtinggevende uitspraken. Deze projectleider is verantwoordelijk voor het samenbrengen van de noodzakelijke expertise.

Uitwerking van de bestuurlijk vraag

Sinds het verschijnen van het Berenschot-rapport “organisatie van de recreatietaken in Midden Nederland” zijn een aantal bijeenkomsten (zowel ambtelijk als bestuurlijk) georganiseerd waarin – in lijn met het advies in het Berenschot-rapport – de verschillende aspecten van de toekomstige organisatie van de recreatietaken zijn besproken. Op basis van de opbrengst van deze bijeenkomst zijn vier richtinggevende uitspraken geformuleerd over de toekomstige organisatie van:

- de recreatietaken in het Plassenschap Loosdrecht,
- de recreatietaken in het Recreatieschap Stichtse Groenlanden,
- de taken die RMN thans uitvoert voor het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en het Routebureau Utrecht,
- het opheffen van de bedrijfsvoeringorganisatie RMN

Verder wordt voorgesteld om een projectleider in te huren om de uitspraken uit te werken in concrete voorstellen. Voor het opheffen van RMN zal een aparte projectleider geworven worden.

Recreatie voor iedereen

Als gemeenschappelijk waarden en strategisch kader voor het waarom van de samenwerking bij recreatieve taken zijn de volgende overwegingen door de besturen gedeeld en onderschreven.

Recreatie is belangrijk en de afgelopen tijd laat ons dat ook duidelijk zien. Recreatie moet voor iedereen beschikbaar, dichtbij, eigentijds en (vrij) toegankelijk zijn. Kwaliteit en veiligheid zijn daarbij ook belangrijke waarden. Het is daarom ons gezamenlijk streven om verscheidenheid aan recreatieactiviteiten mogelijk te maken.

Recreatie is ook overal. We moeten redeneren vanuit gedrag en behoeftes van mensen. De gezamenlijke aandacht betreft de recreatieterreinen, maar ook de fiets- en wandelpaden en routes. Voor recreanten zijn de grenzen tussen gemeentes en terreinbeheerders irrelevant. Recreatie is grenzeloos.

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 deze waarden te werken op basis van solidariteit. Groen, maar ook de plassen, zijn belangrijk voor de toekomst van de regio. In gezamenlijkheid willen wij invulling geven aan de recreatietaken.

De recreatietaken voor de schappen

De structuur van de samenwerking is besproken en heeft geleid tot de volgende overwegingen.

De huidige recreatietaken die door RMN worden uitgevoerd voor de schappen zijn in de volgende onderdelen in te delen:

1. Gebieden, onderhoud en beheer (inclusief de exploitatie in sommige gebieden)
2. Wandel- en fietspaden, onderhoud en beheer
3. Toezicht en handhaving
4. Ontwikkeling van nieuwe recreatie
5. Bedrijfsvoering
6. Communicatie

Van deze taken is aangegeven dat de onderdelen 5 en 6 slechts beperkt moeten zijn en alleen ter ondersteuning van de collectieve taken. Bij de communicatie kan aansluiting gezocht worden bij de Destinatie Management Organisaties die actief zijn in het gebied (Visit Utrecht Region en Gooi en Vechtstreek).

Onderdeel 4 "ontwikkeling van nieuwe recreatie" vindt niet plaats binnen deze samenwerkingsvorm maar op een hoger niveau met meerdere partijen en in samenhang met andere maatschappelijke discussies voor ruimtegebruik. Voor het Recreatieschap Stichtse Groenlanden betreft dit een onderdeel van het programma 'Groen Groeit Mee'. Voor het Plassenschap Loosdrecht ligt de ontwikkelopgave bij het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen. De ontwikkeling van de 'eigen gebieden', zoals het programma 'Vinkeveense Plassen', wordt gezien als een uitvoerende taak bij beheer en onderhoud.

De bundeling van de taken in de onderdelen 1, 2 en 3

Samenwerking concentreert zich daarmee op de onderdelen 1, 2 en 3 (beheer en onderhoud van gebieden, wandel- en fietspaden en op toezicht en handhaving). Hieronder wordt mede begrepen de exploitatie van diverse terreinen en de daarmee verband houdende pacht- en huurovereenkomsten. De hiermee gegenereerde inkomsten komen ten goede aan het beheer en onderhoud van de gebieden.

Bij het Plassenschap is onderscheid te maken tussen twee soorten taken, te weten de 'natte' taken en de 'droge' taken. De 'natte' taken zien op de werkzaamheden op en direct rond de Loosdrechtse plassen. De 'droge' taken betreffen het Veenweidegebied (voormalige gemeenten Breukelen en Loenen). Nu gekeken wordt naar logische ordening wordt voorgesteld om ook een verkenning uit te voeren naar het scheiden van deze taken en om bij de 'droge' taken te onderzoeken of aansluiting bij Stichtse Groenlanden een optie is.

Aan de hand van een logische ordening (clusters) van gebieden, wandel- en fietspaden wordt bekeken of samenwerking gezocht kan worden met andere beheerorganisaties, zoals een Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Landschap Erfgoed Utrecht. Uitgangspunt hierbij is dat de terreinen, wandel- en fietspaden een volledige recreatieve invulling moeten blijven behouden.

Voor toezicht en handhaving moet bekeken worden of aansluiting bij de Regionale UitvoeringsDienst (RUD) een mogelijkheid is. Voor het Plassenschap is het gewenst dat de coördinatie van deze taken op en rondom de plassen bij de gemeente Wijdmeren komt te liggen. Bij de keuze voor een centrumconstructie ligt volledige aansluiting, dus ook de functies onderbrengen, bij de gemeente voor de hand.

Naast de plassen bij het Plassenschap heeft ook Stichtse Groenlanden een plassengebied, te weten de Vinkeveense plassen als programma B, te beheren. Voor beide zogenaamde "natte" taken zou het niet onlogisch zijn deze samen te voegen. Er ligt in de uitvoering van het beheer en onderhoud en toezicht en handhaving een nauwe relatie tussen deze twee "natte" gebieden. Een gezamenlijke uitvoering van taken lijkt voor de hand te liggen. Er ligt wel een verschil van focus tussen de twee natte gebieden, met name de ontwikkelopgave bij de Vinkeveense plassen verschilt van de beheer taak bij het Plassenschap. Nadere verkenning moet uitwijzen of samenwerking meerwaarde heeft en op de korte termijn kan worden verwezenlijkt of pas op een langere termijn.

Externe opdrachten

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. Gelet op de positie van de provincie Utrecht bij de totstandkoming van deze opdrachten is het logisch deze provincie te vragen hier een voortrekkersrol in te willen vervullen.

Organisatievormen

In de uitkomsten van de dialoogsessies van beide schappen is duidelijk een gezamenlijke lijn te ontdekken.

- De wens om collectief samen te werken met de huidige partners. (Solidariteit en financiële ondersteuning door alle partijen)
- De samenwerking eenvoudig van opzet (zo licht mogelijk).
 - Geen onnodige complexe discussies over bedrijfsvoering en Planning en Control documenten, zoals een kadernota, etc.
 - Discussie over de recreatiegebieden en recreatietaken.
- Samenwerking in een Stuurgroep, met onderliggend wellicht een convenant. (Liever geen Gemeenschappelijke Regeling met veel verplichtingen).
- Afspraken vastleggen voor meerdere jaren en als zodanig toekomstbestendig van opzet.
- Vanuit dit gegeven is er geen ruimte, maar ook geen behoefte aan een gezamenlijke bedrijfsvoeringorganisatie.

Voor het Plassenschap is nadrukkelijke gesproken over de samenwerking met een centrumconstructie. De gemeente Wijdemerer heeft zich aangeboden om als opdrachtnemer op te treden. Vanuit die rol willen zij beheer en onderhoud uitvoeren. Toezicht en handhaving zou ook bij de gemeente kunnen worden ondergebracht. De coördinatie van deze taken is daarmee geen punt van discussie meer.

Voor Stichtse Groenlanden is er nog geen volledig uitgekristalliseerde optie uitgewerkt. Ook hier ligt er, voor wat betreft beheer en onderhoud van de gebieden en paden, een optie voor een centrumconstructie, waarbij de provincie Utrecht zou willen uitwerken welke mogelijkheden er zijn om dit vanuit de provincie op te pakken. Het zou de mogelijkheid kunnen geven om ook breder te kijken dan alleen naar de gebieden van Stichtse Groenlanden, maar over de gehele provincie heen.

Een andere variant is de taken van beheer en onderhoud van gebieden en paden neer te leggen bij niet commerciële terreinbeheerders. Hierbij wordt gedacht aan de samenwerking met Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Landschap Erfgoed Utrecht. Wel vanuit een aansturing op recreatieve doeleinden door een nieuw te vormen collectief, voor wat betreft de recreatieve gebieden en paden. Dit vergt een nadere verkenning vanuit de gebieden en met de genoemde instanties of dit aansluit bij hun doelstellingen en uitvoering.

Voor toezicht en handhaving zou de samenwerking met de RUD nader onderzocht moeten worden. De handhavingstaken van de provincie Utrecht, waaronder de 'groene BOA's', zijn belegd bij de RUD. Voor de recreatieve taken kan hierbij aansluiting gezocht worden.

Positie RMN

Aan de hand van de richting die de deelnemers van de schappen willen inslaan wordt ook duidelijk wat de positie van de bedrijfsvoeringorganisatie is. Uit de richtinggevende perspectieven die zijn gedeeld komt naar voren dat voor het voortbestaan van RMN geen draagvlak bestaat. Beide besturen kiezen voor een nieuwe samenwerking, een nieuwe opzet en een andere uitvoering.

Een definitieve beslissing om RMN op te heffen en te liquideren kan nu nog niet genomen worden. In de statuten wordt aangegeven dat er daarvoor een liquidatieplan moet worden opgesteld die aan de deelnemers moet worden aangeboden. 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.

Ook in de nieuwe samenwerking blijven veel werkzaamheden die RMN nu verricht bestaan. Het streven is er dan ook op gericht om daar waar het kan het principe “mens volgt werk” te hanteren. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij het opdrachtgeverschap van de nieuwe samenwerking. Om dit vorm te geven moeten de werkzaamheden omgezet worden in dienstverleningsovereenkomsten (DVO). Dit past ook bij de gewenste nieuwe vorm van samenwerking en opdrachtgeverschap om door middel van DVO's werkzaamheden uit te laten voeren.

De wens is om de omzetting naar een nieuwe constructie snel maar ook zorgvuldig vorm te geven. Daarbij is als streefdatum voor liquidatie 1 januari 2022 aangegeven. Dit is ambitieus, maar voor de medewerkers in de organisatie is het van belang onzekerheden zo kort mogelijk te laten duren.

Aandachtspunten bij de uitwerking

Bij de uitwerking van het richtinggevend besluit zijn er diverse aandachtspunten.

1. Een samenwerking moet robuust en toekomstbestendig zijn en dus voor een langere periode in stand blijven. De discussie over de samenwerking heeft inmiddels ruim 8 jaar geduurd en de nieuwe keuze nu moet dus duidelijkheid geven. Het beleidsveld recreatie heeft een grote uitdaging en die kan alleen goed worden vorm gegeven wanneer er rust is op de samenwerking en de organisatievorm.
2. De deelnemersbijdrage is bestemd voor de recreatiegebieden en paden en niet voor de (bedrijfsvoering)organisatie die de uitvoering verzorgt. Alleen voor die (bedrijfsvoering)aspecten die voor de uitvoering noodzakelijk zijn. De financiële bijdrage van de provincies Utrecht en Noord-Holland moet zoveel mogelijk gewaarborgd worden.
3. Bij de nadere uitwerking van de samenwerkingsvorm moet duidelijk worden of het eigendom van de gebieden en paden, die nu bij het Plassenschap Loosdrecht en Recreatieschap Stichtse Groenlanden ligt, in gezamenlijkheid kan worden doorgezet of dat ontvlechting van de eigendommen noodzakelijk is. Ontvlechting van eigendommen is moeizaam en kost veel tijd en energie, leert de liquidatie van Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Krommerijn Streek.
4. Bij de verdere uitwerking moet worden aangegeven of er een noodzaak is voor een verordende bevoegdheid voor de samenwerking of dat dit op individueel niveau onderling voldoende afgestemd kan worden om eenduidigheid op de recreatieterreinen te waarborgen. Dit geldt eveneens voor de nautische bevoegdheden voor de plassegebieden.
5. De uitwerking van de hernieuwde samenwerking vergt een heldere governance, waarin nadrukkelijk aandacht wordt gegeven aan de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer. Hierbij moet ook betrokken worden de democratische legitimiteit van de nieuwe samenwerking en de rol en positie van de gemeenteraden en Provinciale Staten in de samenwerkingsvorm.

6. Bij de keuze voor het opheffen van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht moet duidelijk zijn welke kosten gemoeid zijn met de ontvlechting, maar ook met de invlechting van de werkzaamheden in nieuwe vormen, en of deze in verhouding staan met het continueren van de schappen.
7. De gevolgen van de gewijzigde besluiten voor de externe opdrachten die door RMN worden uitgevoerd voor het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en het Routebureau Utrecht, alsmede de positie van het Routebureau als organisatorisch onderdeel van RMN. Hiervoor moet een oplossing gevonden worden. Het voortbestaan van het Routebureau staat niet ter discussie en moet in stand blijven.