

Memo ter verduidelijk van de raadsvoorstellen voor transitie van de recreatieschappen

(27/01/2022)

Aanleiding

Tijdens de Raadscommissie Fysiek Domein gehouden op 18 januari 2022, zijn de voorstellen besproken voor de transitie van de recreatieschappen Loosdrechtse Plassen (LSD), Stichtse Groenlanden (SGL) en opheffing van uitvoeringsorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN). Daarbij is gebleken dat er bij enkele leden van de commissie behoefte bestaat aan nadere informatie over de keuze voor Staatsbosbeheer als nieuwe uitvoeringsorganisatie. Ook is de vraag gesteld of Stichtse Vecht de uitvoeringstaken niet beter zelf kan gaan uitvoeren. Dit memo geeft antwoord op de gestelde vragen.

Keuze voor een nieuwe uitvoeringsorganisatie

Uitgangspunt voor de keuze van een nieuwe uitvoeringsorganisatie is dat deze de bestaande kerntaken kan overnemen waarvoor RMN nu de uitvoering verzorgt. Dit zijn:

- Beheer en onderhoud;
- Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving;
- Exploitatie;
- Bestaande bestemmingen verbeteren met kwaliteitsimpulsen;
- Bedrijfsvoering van taken.

Bij de overname van uitvoeringstaken zijn voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

- Moet in staat zijn zo veel mogelijk uitvoeringstaken over te nemen en conform vooraf afgesproken kwaliteitsstandaarden en budgetten te kunnen uitvoeren.
- Aantoonbare kennis, ervaring en capaciteit.
- Robuuste organisatie gericht op continuïteit.
- Mogelijkheid en wens tot langjarige samenwerking
- Overnemen en incorporeren bij de over te nemen taken behorend personeel (conform het principe van 'mens volgt werk').
- Goede werkgever voor over te nemen personeel.
- Gronden blijven in gemeenschappelijk eigendom en gaan niet over naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Met deze uitgangspunten en randvoorwaarden zijn gesprekken gevoerd met grote terreinbeheerders in Midden Nederland om te bezien op welke wijze en onder welke condities samenwerking mogelijk is.

Gesprekken zijn gevoerd met de volgende terreinbeheerders:

- Staatsbosbeheer (SBB)
- Natuurmonumenten (NM)
- Landschap Erfgoed Utrecht (LEU)
- Utrechts Landschap (UL)
- Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug (NUH)
- Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)
- Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)
- Recreatie Noord-Holland (RNH)
- Leisurelands

Enkele partijen vielen al af omdat deze onvoldoende taken konden of wilden overnemen. De inzet was immers een partij te vinden die een substantieel deel van de taken van RMN over wilde nemen; anders kan RMN niet geliquideerd worden. De RUD gaf aan niet te opteren voor beheer en onderhoud en zou eventueel openstaan voor overname van vergunningen, toezicht en handhavings-taken (VTH); maar alleen als er geen betere kandidaat te vinden is. Natuurmonumenten had slechts interesse voor de taakuitvoering van enkele kleine gebieden in SGL, niet in overname van een substantieel deel van de taken. Leisurelands had alleen interesse indien sprake zou zijn van overname van het volledige gebiedseigendom. Eigenlijk waren maar twee organisaties echt bereid een substantieel deel van het takenpakket van RMN over te nemen, namelijk: Landschap Erfgoed Utrecht (LEU) en Staatsbosbeheer (SBB).

LEU is een relatief kleine, private organisatie die zich alleen richt op het beheer van cultureel erfgoed en landschap in de provincie Utrecht. Met de bredere taakuitvoering van RMN heeft LEU geen kennis en ervaring. Het opdragen van publieke VTH-taken aan een private organisatie is juridisch gecompliceerd en vanuit bestuurlijke overwegingen niet wenselijk. Bovendien zou de personele overgang ingewikkeld worden vanwege de verschillen tussen de private CAO en de provinciale rechtspositie (incl. ABP) die RMN volgt. Beide bezwaren spelen niet bij SBB; dat is een ervaren, robuuste en publieke organisatie met een publieke CAO.

Staatsbosbeheer beste keuze

Uit de gesprekken met terrein behorende organisatie is SBB als meest gereede partij uit de bus gekomen om te onderzoeken of de taken die RMN nu voor de schappen uitvoert daar ondergebracht kunnen worden en welke condities dan gelden. Staatsbosbeheer heeft zich bereid getoond de taakuitvoering van het schap op zich te willen nemen, er vanuit gaande dat we het over de condities eens kunnen worden.

Staatsbosbeheer wordt gezien als de meest aangewezen en best passende organisatie om de werkzaamheden van RMN over te nemen. Belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Wil en kan het complete takenpakket van RMN over nemen. Geen enkele andere partij blijkt daartoe in staat.
- Stelt het in eigendom verkrijgen van de te beheren gronden niet als voorwaarde. Veel van de andere organisaties wilden alleen de uitvoering ter hand nemen als zij ook de gronden in eigendom zouden krijgen.
- Heeft veel expertise, kennis, ervaring en capaciteit in eigen huis met betrekking tot het huidige takenpakket van RMN.
- Veel kennis en ervaring op gebied van beheer en exploitatie van recreatievoorzieningen.
- Robuuste, solide en betrouwbare organisatie.
- Is nu al partner in diverse gebiedsgerichte samenwerkingen met lokale en regionale overheden.
- Goede ervaringen in vergelijkbare casussen waarin SBB-beheertaken is gaan uitvoeren voor publieke organisaties; onder andere voor de provincie Zuid-Holland en gemeenten in deze provincie.
- Kan binnen korte tijd (voor 1 juni 2022) een bod doen binnen de kaders en financiële randvoorwaarden die zijn meegegeven wat een adequaat onderzoeksresultaat oplevert als basis voor verdere besluitvorming.
- Is een overheidspartij en biedt daardoor mogelijkheden tot vestiging alleenrecht en mogelijkheid tot uitvoering van overheidstaken als verordeningen.
- Is een publieke partij en dus in staat om niet alleen werk maar ook medewerkers over te nemen tegen arbeidsvoorwaarden die vergelijkbaar zijn met de huidige bij RMN.
- Streeft naar langdurige samenwerking.

Een andere publieke partij die het gehele takenpakket van SGL en dat van de droge gronden van LSD op zich kan nemen is niet gevonden. Er is op dit moment ook geen alternatieve terreinbeheerorganisatie of marktpartij in beeld die dit zou kunnen.

Nadere uitleg

SBB voert binnen de Provincie Utrecht al vergelijkbare werkzaamheden uit als RMN. De organisatie werkt reeds samen met RMN en heeft beheergebieden in eigendom die grenzen aan de beheergebieden van de schappen. Dit laatste is ook een van de redenen dat SBB zich bereid toont de taakuitvoering voor schapsgebieden onder nader overeen te komen condities over te nemen.

SBB is bovendien in staat om niet alleen werk maar ook medewerkers over te nemen tegen arbeidsvoorwaarden die vergelijkbaar zijn met de huidige bij RMN. SBB is namelijk ook een publieke partij, wat de overgang van medewerkers van RMN met hun werk vergemakkelijkt.

SBB is – met inachtneming van nader in de DVO vast te leggen handelingsruimte met betrekking tot de taakuitvoering – ‘slechts’ uitvoerder.’ Het voordeel van SBB als taakuitvoerder voor (vrijwel) het gehele takenpakket van het schap is dat zij zodoende één centraal aanspreekpunt kent voor de recreant en afnemer. Bovendien kunnen aanbesteding technische risico's beperkt worden omdat SBB ook een publieke organisatie is. Het zijn van een publieke partij heeft mogelijk ook het voordeel dat er geen BTW hoeft te worden afgedragen. Beide aspecten worden de komende maanden nader onderzocht en mee gewogen bij de besluitvorming in juni 2022 om met SBB een samenwerking aan te gaan en een DVO te sluiten.

In de huidige samenwerking met de schappen is het gebrek aan robuustheid van de taakuitvoerende organisatie problematisch. RMN is een relatief kleine en daardoor kwetsbare en dure organisatie waarin uitval van kritieke functies bovendien niet zomaar opgevangen kan worden door de organisatie. Dit wordt versterkt door het feit dat de gegevensadministratie binnen RMN niet optimaal is georganiseerd waardoor een grote afhankelijkheid ontstaat van de kennis die werknemers ‘in hun hoofd’ hebben. In de nieuwe samenwerkingsvorm treedt SBB op als taakuitvoerder. SBB is een grote organisatie die soortgelijke taken als die voor de schappen op vele andere plekken in Nederland uitvoert en eventuele personele schommelingen kan ondervangen.

Hierbij is van belang dat SBB een publieke partij is die als enige partij in staat is om medewerkers op lange termijn vergelijkbare arbeidsvoorwaarden te bieden. Daarbij komt dat geen ‘werk’ van de markt wordt gehaald. Ook nu worden de taken door een publieke partij uitgevoerd. De aard van het takenpakket, specifiek de VTH-taken, maakt dat private partijen de taken niet uit kunnen voeren of tegen aantrekkelijke condities willen uitvoeren. Een afspraak waarbij gestuurd kan worden via een DVO met SBB als solide publieke partij is dan feitelijk ook om deze reden de enige mogelijkheid met perspectief op een toekomstbestendige en robuuste taakuitvoering.

Gekozen is dus te opteren voor SBB als taakuitvoerder voor het grootste deel van de schapstaken. Dat wil zeggen: SBB neemt de taken a) beheer en onderhoud, b) toezicht en handhaving, c) verbeteren van bestaande bestemmingen met kwaliteitsimpulsen, d) exploitatie en e) en het hierbij behorende deel van de bedrijfsvoering op zich. Ten aanzien van dat laatste valt te denken aan contractbeheer en contractmanagement, ondersteuning bij de aanbesteding van onderhoudswerken, registratie van financiën en de onderhoudsstaat van eigendom, etc.

De bedoeling is dit vorm te geven in een DVO die wordt afgesloten tussen de schappen en SBB. Daarin worden duidelijke prestatieafspraken gemaakt over het takenpakket en de condities van uitvoering door SBB waardoor er meer grip op de efficiëntie van de taakuitvoering ontstaat.

Waarom de uitvoering niet zelf ter hand nemen?

De optie om als gemeente de schapstaken zelf te gaan uitvoeren wordt sterk ontraden.

Recreatie houdt niet op bij de gemeentegrens; veel inwoners van de stad Utrecht maken bijvoorbeeld gebruik van Recreatiegebied de Maarsseveense Plassen. Het is om die reden dat de stad Utrecht en provincies bijdragen in de kosten van het beheer en onderhoud van onze recreatieterreinen.

Bij het uit de gemeenschappelijkheid halen van de taakuitvoering vervallen de provinciale bijdragen en die van de gemeente Utrecht. Deze bedragen 65% van de totale begroting voor SGL en 55% voor

LSD. Het zelfstandig uit de gemeenschappelijkheid onttrekken van uitvoeringstaken voor onze eigen terreinen zal naar verwachting resulteren in een forse lastenverzwaring voor Stichtse Vecht.

Onze ambtelijke organisatie kent een beperkte capaciteit en staat door personele onderbezetting onder druk. Stichtse Vecht heeft daarnaast ook weinig kennis en ervaring met het beheer en onderhoud van de nu bij de schappen in eigendom en beheer zijnde gebieden.

Het eventueel als gemeentelijke organisatie onderzoeken van de mogelijkheden tot het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst voor onze eigen gronden met de schappen is complex. Het daarop volgend eventueel overnemen en invlechten van taken en personeel van RMN is nog complexer en zal een zware wissel trekken op onze ambtelijke organisatie. De eerste ervaringen met de uitwerking door de gemeente Wijdmeren bevestigen dat beeld.

Voordeel van het beleggen van de bestaande RMN-taken bij een externe uitvoeringsorganisatie is dat er een helder onderscheid ontstaat tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap en dat deze opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie professioneel en zakelijk kan worden ingericht.

De uitvoering zelf ter hand nemen is bovendien strijdig met uw eerdere standpuntbepaling en uitgangspunten als zienswijze op de richtinggevende uitspraken die u in januari 2021 zijn voorgelegd. Daarin stelt u terecht: *'De recreant beleeft geen gemeentegrenzen en hierom is het voor ons ook belangrijk om in de regio samen te werken op deze taken. Een structureel en adequate vormgeving van de regionale recreatietaken op het gebied van beheer en ontwikkeling en toezicht en handhaving is hierom onontbeerlijk..... Daarbij minimaliseert deze samenwerking de bestuurlijke drukte en administratieve lasten en maximeert zij de bestedingen van financiële middelen aan beleid en uitvoeringDe deelname en bijdrage van de Provincie(s) is voor ons randvoorwaardelijk, ook vanuit het oogpunt van medefinanciering. Solidariteit tussen de deelnemers is hiermee een belangrijk uitgangspunt.'*