

Opmerking vooraf: deze oplegger kan als model worden gebruikt bij het opstellen van raadsvoorstellen. Het is van groot belang dat alle deelnemers van recreatieschap Stichtse Groenlanden gelijklopende besluiten nemen om het besluitvormingsproces succesvol te kunnen doorlopen voor 1 oktober 2017. Daarom is het niet mogelijk om wijzigingen aan te brengen in de hieronder gevraagde besluiten. Uiteraard kan de toelichtende tekst onder de streep naar eigen inzicht aangevuld worden.

Model oplegger raden deelnemers inzake toetreding gemeente De Ronde Venen tot recreatieschap Stichtse Groenlanden

Gevraagde besluiten:

Aan de raad wordt gevraagd:

1. in te stemmen met het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling van het recreatieschap Stichtse Groenlanden met betrekking tot:
 - a. wijzigingen die voortvloeien uit de wijziging van de Wgr;
 - b. wijzigingen die recht doen aan de huidige uitvoeringspraktijk;
 - c. wijzigingen die voortvloeien uit de toetreding van gemeente De Ronde Venen.
2. De burgemeester en het college toestemming te verlenen op grond van artikel 1 Wgr, om eveneens in te stemmen met het voorstel tot wijziging, bedoeld onder punt 1.
3. Kennis te nemen van de ontwerp Bijdrageregeling recreatieschap Stichtse Groenlanden en de toetredingsovereenkomst gemeente De Ronde Venen - recreatieschap Stichtse Groenlanden.

Toelichting

Geachte raadsleden,

Gezamenlijk met het college van gemeente De Ronde Venen hebben wij als dagelijks bestuur in opdracht van het algemeen bestuur begin 2017 het proces opgestart voor de eventuele toetreding van gemeente De Ronde Venen tot de gemeenschappelijke regeling van het recreatieschap Stichtse Groenlanden. In de afgelopen periode hebben de door het recreatieschap en gemeente De Ronde Venen afgevaardigde delegaties succesvol onderhandeld over de toetredingsvoorwaarden. De gemaakte afspraken zijn vastgelegd in de bijgevoegde toetredingsovereenkomst. Deze is inmiddels bekrachtigd door college en raad van gemeente De Ronde Venen en het DB en AB van het recreatieschap Stichtse Groenlanden. Daarnaast is de voorgenomen toetreding van gemeente De Ronde Venen verwerkt in een conceptvoorstel voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling van Stichtse Groenlanden en heeft het geleid tot het opstellen van een Bijdrageregeling. In deze oplegger lichten wij de inhoud en totstandkoming van deze documenten en de hierboven gevraagde besluiten toe.

Bestuurlijke opdracht

Eind 2016 is het rapport 'Verkenning toekomstopties recreatieschappen Utrecht' behandeld in de besturen van de recreatieschappen in de provincie Utrecht. Op basis van dit rapport hebben de schapsbesturen ingestemd met een aantal maatregelen om de toekomstbestendigheid van de recreatieschappen en uitvoeringsorganisatie Recreatie Midden Nederland te vergroten. De colleges en raden van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling van het recreatieschap Stichtse Groenlanden hebben kennis genomen van het rapport 'Verkenning toekomstopties recreatieschappen Utrecht' en de door de schapsbesturen aangenomen maatregelen. Een van deze maatregelen betreft een nadere verkenning van de toetreding van gemeente De Ronde Venen tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden.

Op 1 februari 2017 heeft het college van B&W van gemeente De Ronde Venen een toetredingsverzoek ingediend bij het recreatieschap Stichtse Groenlanden. De basis voor dit verzoek is het unanieme besluit van de gemeenteraad van De Ronde Venen van 26 januari 2017 om het college van B&W op te dragen de onderhandelingen met het recreatieschap Stichtse Groenlanden over de toetredingsvoorwaarden op te starten en op basis van de uitkomsten van dit proces medio 2017 met een raadsvoorstel tot toetreding te komen. In december 2016 heeft het AB van het recreatieschap in afwachting van het officiële toetredingsverzoek van De Ronde Venen de intentie uitgesproken om De Ronde Venen als deelnemer toe te laten treden en het DB opdracht gegeven voor het opstarten van de onderhandelingen.

Beide partijen hebben onderhandelingsdelegaties aangewezen om de condities van toetreding te verkennen en hier afspraken over te maken.

Uitkomsten toetredingsonderhandelingen

De onderhandelingsdelegaties hebben de voorwaarden voor toetreding verkend en overeenstemming bereikt over de te maken afspraken, uiteraard onder voorbehoud van instemming van hun achterbannen. Het bereikte resultaat is uitgewerkt in een toetredingsovereenkomst, in een gewijzigde versie van de GR van Stichtse Groenlanden waarin gemeente De Ronde Venen als deelnemer is opgenomen en in een Bijdrageregeling.

De onderhandelingsdelegaties van het recreatieschap en de gemeente zijn driemaal bij elkaar gekomen. In de eerste bijeenkomst is gesproken over wat beide partijen bindt en op welke manier Stichtse Groenlanden en De Ronde Venen elkaar kunnen versterken. In de tweede en derde bijeenkomst is vooral gesproken over de toetredingsvoorwaarden. Beide delegaties hadden hiervoor kaders meegekregen vanuit het DB/AB van Stichtse Groenlanden respectievelijk het college en de gemeenteraad van De Ronde Venen. De gesprekken verliepen in een open en constructieve sfeer; er was oog voor elkaars belangen en bereidheid om serieus met elkaars belangen rekening te houden.

Toetreding stoelt op gezamenlijke ambitie

De eerste conclusie van de delegaties is dat de toetreding van De Ronde Venen tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden stoelt op een gezamenlijke ambitie. De recreant staat centraal in zowel het beleid van recreatieschap Stichtse Groenlanden als in het recreatiebeleid van de gemeente De Ronde Venen. Het is daarom de ambitie van beide partijen dat de toetreding van De Ronde Venen meerwaarde oplevert voor de eindgebruiker:

- De overeenkomsten tussen beide recreatiegebieden bieden kansen voor het creëren van meerwaarde op specifieke thema's (zoals de Hollandse Waterlinie bijvoorbeeld).
- De verscheidenheid van beide gebieden (land versus -waterrecreatie) kan binnen één recreatieschap tot een verrijking van het totale recreatieve aanbod leiden.
- De Vinkeveense Plassen kunnen een recreatieve brugfunctie vervullen tussen Utrecht en Amsterdam. Dit sluit aan bij de toenemende recreatievraag¹ vanuit met name deze grote steden. Toetreding van De Ronde Venen tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden biedt mogelijkheden om deze recreatievraag gezamenlijk beter te accommoderen, maar ook om op regionaal niveau te zoeken naar een goede balans tussen natuur en recreatie, rust en levendigheid.
- Toetreding van De Ronde Venen tot Stichtse Groenlanden betekent continuïteit in het beheer, onderhoud, toezicht, handhaving en de exploitatie van het recreatiegebied Vinkeveense Plassen. Dat is in de eerste plaats belangrijk voor de eindgebruikers. Dat zijn niet alleen de inwoners van gemeente De Ronde Venen, maar ook inwoners uit de rest van de provincie Utrecht en de regio Amsterdam die recreëren op de Vinkeveense Plassen (bovenlokaal belang van recreatie).

Toetreding levert voor De Ronde Venen, Stichtse Groenlanden én Recreatie Midden Nederland meerwaarde op

De tweede conclusie van de delegaties is dat de toetreding van De Ronde Venen tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden meerwaarde oplevert voor beide partijen, ook al wordt in de eerste periode het beheer, onderhoud, toezicht, handhaving en exploitatie in beide gebieden om reden van kostenverschillen en risico's gescheiden gehouden:

- Bundeling van ontwikkelkracht: een belangrijke overeenkomst tussen De Ronde Venen en Stichtse Groenlanden is dat beiden ontwikkelgericht zijn: beide partijen willen het recreatieve aanbod blijven doorontwikkelen en dit op een duurzame manier bekostigen door het verdienpotentieel van het gebied optimaal te benutten. Deze ontwikkelfilosofie staat centraal in zowel het Ontwikkelplan Stichtse Groenlanden als het Toekomstplan Vinkeveense Plassen en vormt een goede basis voor het creëren van meerwaarde door een bundeling van ontwikkelkracht.
- Gemeente De Ronde Venen en -deelnemers van- recreatieschap Stichtse Groenlanden kunnen gezamenlijk optreden richting de Gebiedscommissie Utrecht-West en toeristisch-recreatieve samenwerkingsverbanden in het Groene Hart. Dit vermindert de bestuurlijke drukte en vergroot de kracht van regionale samenwerking op het gebied van recreatie, toerisme, natuur, landschap en plattelandseconomie.
- Door toetreding van De Ronde Venen tot Stichtse Groenlanden kan De Ronde Venen gebruik blijven maken van de diensten van uitvoeringsorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN). De voordelen van de schaalgrootte en expertise van RMN blijven hiermee voor het gebied Vinkeveense Plassen benut en behouden.
- Voor Stichtse Groenlanden is het voordeel dat de schaalomvang van RMN behouden blijft en de taakuitvoering voor het werkgebied Vinkeveense Plassen (dat De Ronde Venen inbrengt) gecontinueerd kan worden via inbesteding i.p.v. aanbesteding. Deze taakuitvoering behoort daarmee tot het gedeelte (80%) van de werkzaamheden die RMN verricht voor haar deelnemers (de recreatieschappen). Het gedeelte van de

¹ Recreatievraag vanuit de steden neemt vooral toe door de bevolkingsgroei in Amsterdam en Utrecht (bron: Agenda Recreatie en Toerisme 2016-2019 Provincie Utrecht, Monitor Toerisme en Recreatie Utrecht 2016, Amsterdam Marketing, Verkenningen NH2050)

werkzaamheden dat RMN mag verrichten voor derden (20%) wordt hierdoor niet belast. Dit biedt meer ruimte om strategische keuzes te maken voor de invulling van deze 20%.

Toetredingsvoorwaarden (hoofdpijnen)

Er is uitgebreid gesproken over de condities waaronder gemeente De Ronde Venen kan toetreden tot recreatieschap Stichtse Groenlanden. De gemaakte afspraken zijn opgenomen in de bijgevoegde toetredingsovereenkomst, zoals deze inmiddels bekrachtigd is door de besturen van het recreatieschap en het college en de raad van De Ronde Venen. De overeenkomst begint met een aantal overwegingen en bestaat verder uit basisafspraken, aanvullende afspraken die gelden van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2023 en afspraken voor de periode vanaf 1 januari 2024.

De basisafspraken regelen de algemene verhoudingen tussen De Ronde Venen en Stichtse Groenlanden vanaf de toetredingsdatum 1 januari 2018. Gemeente De Ronde Venen wordt een volwaardige deelnemer van het recreatieschap met alle bijbehorende rechten en plichten. De Ronde Venen is straks conform de huidige GR van Stichtse Groenlanden met twee leden vertegenwoordigd in het AB van Stichtse Groenlanden, aan te wijzen door de gemeenteraad van De Ronde Venen. Eén van hen moet lid zijn van het college van B&W. Daarnaast is De Ronde Venen met één lid vertegenwoordigd in het DB van Stichtse Groenlanden, conform de huidige GR en de praktijk. Conform de GR hoeft dit DB-lid niet per se een collegelid te zijn (mits de helft van het DB maar uit collegeleden bestaat), ook al zijn in de praktijk alle DB-leden collegelid.

Gemeente De Ronde Venen vrijwaart de GR Stichtse Groenlanden van alle (financiële) risico's die voortvloeien uit toetreding van De Ronde Venen. Tegelijkertijd vrijwaren de huidige deelnemers in Stichtse Groenlanden gemeente De Ronde Venen voor alle (financiële) risico's die verbonden zijn aan het werkgebied van Stichtse Groenlanden zoals dat er was voor de toetreding van gemeente De Ronde Venen.

De aanvullende afspraken gelden voor de periode van 2018 t/m 2023. In deze periode wordt er gewerkt met een basisbegroting en twee gescheiden begrotingsprogramma's. Als deelnemer aan de GR Stichtse Groenlanden deelt gemeente De Ronde Venen in de instandhoudingskosten en risico's die voortvloeien uit het eigenaarschap van de regeling (basisbegroting). Beheer, onderhoud, toezicht, handhaving en exploitatie in beide werkgebieden (het huidige SGL-werkgebied en het werkgebied dat gemeente De Ronde Venen inbrengt) worden in twee begrotingsprogramma's financieel van elkaar gescheiden. Ook de financiële risico's die voortvloeien uit de taakuitvoering in beide werkgebieden worden in de periode van 2018 t/m 2023 gescheiden.

Het doel van het werken met twee programma's en het scheiden van risico's is inzichtelijk te maken hoe de financiële situatie in beide programma's zich ontwikkelt en *of* en *hoe* eventuele risico's zich manifesteren. Bovendien wordt bedoelde periode benut om het Toekomstplan Vinkeveense Plassen integraal uit te voeren met als resultante dat er een sluitende exploitatie voor dit gebied ontstaat. De keuze voor deze aanpak biedt ook de gelegenheid aan beide partijen om elkaar beter te leren kennen en vertrouwen op te bouwen. Het uitgangspunt hierbij is om op termijn toe te werken naar een gecontroleerde ontschotting. Daarom worden in 2022 de aanvullende afspraken die gelden van 2018 t/m 2023 geëvalueerd en wordt beoordeeld of deze afspraken voortgezet moeten worden of kunnen komen te vervallen en de begrotingsprogramma's samengevoegd kunnen worden.

Wijzigingsvoorstel GR Stichtse Groenlanden

De voorgestelde wijzigingen van de GR SGL bestaan uit:

- Wettelijk voorgeschreven wijzigingen op basis van de gewijzigde Wgr of als gevolg van gemeentelijke herindelingen.
- Wijzigingen van passages in de GR die achterhaald, onduidelijk of inconsistent zijn.
- Wijzigingen die voortvloeien uit de toetreding van gemeente De Ronde Venen en gebaseerd zijn op de toetredingsovereenkomst.

Relatie tussen toetredingsovereenkomst en wijzigingsvoorstel GR

Het wijzigingsvoorstel voor de Gemeenschappelijke regeling Stichtse Groenlanden en de toetredingsovereenkomst vullen elkaar aan. Publiekrechtelijk zijn de deelnemers in de GR gezamenlijk verantwoordelijk en aansprakelijk voor alle bestuurlijke en financiële risico's. Dat volgt uit de Wgr en blijft zo naar derden. Intern, tussen de huidige deelnemers van Stichtse Groenlanden enerzijds en gemeente De Ronde Venen anderzijds, geldt een afspraak over risico's en een vrijwaringsregeling welke vastgelegd is in de privaatrechtelijke toetredingsovereenkomst die gesloten wordt tussen Stichtse Groenlanden en gemeente De Ronde Venen. Dit betekent dat als het recreatieschap Stichtse Groenlanden of een of meer van de deelnemers binnen het recreatieschap Stichtse Groenlanden wordt aangesproken door een derde voor een risico of schade die betrekking heeft op het werkgebied Vinkeveense Plassen, de GR of de betreffende gemeente(n) verhaalrecht hebben op gemeente De Ronde Venen. Andersom geldt ook dat wanneer gemeente De Ronde Venen aansprakelijk wordt gesteld voor een risico of schade die betrekking heeft op het werkgebied Stichtse Groenlanden gemeente De Ronde Venen verhaalrecht heeft op de GR. Dit is een juridisch houdbare en gebruikelijke gang van zaken.

Besluitvorming over wijzigingsvoorstel GR Stichtse Groenlanden

De toetreding van De Ronde Venen vergt een wijziging van de GR en tot een wijziging van de GR kan alleen worden besloten door de deelnemers aan deze GR. Gemeente De Ronde Venen is pas deelnemer van de GR nadat de gewijzigde regeling is vastgesteld. De bestuursorganen van gemeente De Ronde Venen zijn daarom niet bevoegd een besluit te nemen over het voorstel tot wijziging van de tekst van de GR Stichtse Groenlanden. Om deelnemer te worden is het conform de GR voldoende als de bestuursorganen van De Ronde Venen een besluit tot toetreding nemen en overeenstemming bereiken met het AB van het recreatieschap over de financiële gevolgen van de toetreding. Met het vaststellen van de toetredingsovereenkomst is dit laatste het geval. Uiteraard wordt het wijzigingsvoorstel voor de GR van Stichtse Groenlanden wel ter kennisneming aan de bestuursorganen van de gemeente De Ronde Venen aangeboden, zodat inzichtelijk is tot welke GR wordt toegetreden.

Bijdrageregeling

Op dit moment is de berekening van de door de deelnemers verschuldigde bijdrage in de GR van recreatieschap Stichtse Groenlanden zelf opgenomen. Dit betekent dat voor het wijzigen van de berekeningsmethodiek van de deelnemersbijdrage de GR gewijzigd moet worden. De

raden en staten van de deelnemers hebben in de huidige situatie bij het wijzigen van de GR instemmingsrecht, dus ook als het gaat om het wijzigen van de berekeningsmethodiek van de deelnemersbijdrage.

In het kader van de voorgenomen toetreding van gemeente De Ronde Venen is een aantal aanvullende afspraken gemaakt. Gezien het technische karakter van deze afspraken is de berekeningsmethodiek van de deelnemersbijdrage gedetailleerder geworden. Daarom is gekozen om naast de kaders in de GR te werken met een afzonderlijke Bijdrageregeling die door het algemeen bestuur vastgesteld wordt. Hierbij is goed gekeken naar de wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het schapsbestuur versus die van de individuele deelnemers. Ook is de wens van raden en staten om grip te houden op de gemeenschappelijke regeling in deze overweging meegenomen.

In de nieuwe situatie blijven de kaders voor het vaststellen van de deelnemersbijdrage daarom in de GR verankerd. Zo blijft de beslissing over het wijzigen ervan een zaak van de deelnemers. De Bijdrageregeling bevat de nadere uitwerking van deze kaders in een gedetailleerde regeling. Hiervoor ligt de verantwoordelijkheid bij het AB. De hoogte van de feitelijke bijdrage wordt in de begroting vastgelegd die elk jaar na instemming door de deelnemers wordt vastgesteld door het schapsbestuur. Dat is conform de huidige praktijk. Dat het algemeen bestuur de Bijdrageregeling kan vaststellen en wijzigen, uiteraard binnen de principes die vast liggen in de GR, is in het kader van de vermindering van de bestuurlijke drukte een procedurele verbetering die recht doet aan zowel de bestuurlijke verhoudingen als aan de wens om het schapsbestuur zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Uiteraard zijn de raden en colleges in het algemeen bestuur van het recreatieschap rechtstreeks vertegenwoordigd en kunnen zij ook daar invloed uitoefenen op de besluitvorming over de bijdrageregeling.

Het voorstel is om de bijdrageregeling definitief te laten vaststellen door het algemeen bestuur van het recreatieschap nadat de besluitvorming over het wijzigen van de GR afgerond is.

Vervolg besluitvormingsproces

Allereerst is het DB en AB van Stichtse Groenlanden en het college en de raad van De Ronde Venen gevraagd om in te stemmen met de toetredingsovereenkomst DRV-SGL. In dezelfde bestuursvergaderingen van gemeente De Ronde Venen is ook aan het college, de raad en de burgemeester gevraagd om definitief te besluiten om deel te nemen aan de GR van Stichtse Groenlanden. De reden dat ook van de burgemeester een besluit nodig is, is dat deze als bestuursorgaan gaat deelnemen omdat Stichtse Groenlanden taken op het terrein van openbare orde en handhaving uitvoert. Alle bedoelde besluiten zijn inmiddels genomen.

Het DB en AB van Stichtse Groenlanden hebben bijgaand wijzigingsvoorstel voor de GR van Stichtse Groenlanden vastgesteld. Dit wijzigingsvoorstel wordt hierbij in de vorm van een model-besluit met toelichting aan de burgemeesters, colleges en een model-besluit met toelichting aan de raden/staten van de huidige deelnemers aan de GR van Stichtse Groenlanden aangeboden met het verzoek om hier voor 1 oktober 2017 een besluit over te nemen en dit kenbaar te maken aan het DB van Stichtse Groenlanden.

Bij dit wijzigingsvoorstel is ter kennisneming de toetredingsovereenkomst gemeente De Ronde Venen en recreatieschap Stichtse Groenlanden en de ontwerp bijdrageregeling gevoegd, zodat de deelnemers een compleet beeld hebben van de gevolgen van toetreding van gemeente De Ronde Venen tot recreatieschap Stichtse Groenlanden. Wanneer twee derde van de deelnemers van Stichtse Groenlanden instemt met de wijziging van de GR stelt het AB van Stichtse

Groenlanden de gewijzigde tekst van de GR definitief vast en publiceert deze. Vanaf dat moment is gemeente De Ronde Venen toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling van het recreatieschap Stichtse Groenlanden. Het streven is die situatie op 1 januari 2018 te bereiken.

Benodigde stappen om toetreding van De Ronde Venen op 1 januari 2018 te kunnen effectueren

De toetreding van gemeente De Ronde Venen is pas definitief wanneer de toetredingsovereenkomst is ondertekend en de gewijzigde GR is gepubliceerd. Er moeten nog twee zaken worden geregeld voordat deze laatste stappen genomen kunnen worden.

1: besluit over bijdrage provincie Utrecht

In de toetredingsovereenkomst is opgenomen dat de provincie Utrecht de huidige subsidie die zij betaalt aan het recreatieschap Vinkeveense Plassen per 1 januari 2018 omzet in een verhoging van de deelnemersbijdrage aan recreatieschap Stichtse Groenlanden, geoormerkt voor het werkgebied Vinkeveense Plassen. Dit besluit is echter op dit moment nog niet genomen door de provincie. Het tekenen van de toetredingsovereenkomst en het publiceren van de gewijzigde GR Stichtse Groenlanden vindt pas plaats nadat de provincie dit besluit heeft genomen.

2: nadere afspraken over de 'boedel' van gemeente De Ronde Venen

Op basis van het Liquidatieplan Vinkeveense Plassen wordt een Boedellijst uitgewerkt, een overzicht van de eigendommen en verplichtingen die gemeente De Ronde Venen inbrengt in het recreatieschap Stichtse Groenlanden. De Boedellijst vormt een uitwerking van de afspraken die over het inbrengen van eigendommen en verplichtingen zijn opgenomen in de toetredingsovereenkomst. Het tekenen van de toetredingsovereenkomst en het publiceren van de gewijzigde GR Stichtse Groenlanden vindt pas plaats nadat de gemeente De Ronde Venen en het recreatieschap Stichtse Groenlanden overeenstemming hebben bereikt over de Boedellijst.

Utrecht, 30 juni 2017

Het algemeen bestuur van recreatieschap Stichtse Groenlanden