

RAPPORT

## Scenario-onderzoek toekomst Natuur -en recreatieschap IJsselmonde

Eindrapport

Klant: Natuur- en recreatieschap IJsselmonde

Referentie: RDCBD9147R001D01

Versie: 01/Finale versie

Datum: 7-10-2015

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35  
3818 EX Amersfoort  
Netherlands

Rivers, Deltas & Coasts  
Trade registration number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**  
+31 33 463 36 52 **F**  
info@rhdhv.com **E**  
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Scenario-onderzoek toekomst Natuur -en recreatieschap IJsselmonde

Ondertitel: Scenario-onderzoek NRIJ  
Referentie: RDCBD9147R001D01  
Versie: 01/Finale versie  
Datum: 7-10-2015  
Projectnaam: Scenario-onderzoek toekomst recreatieschappen  
Projectnummer: BD9147  
Auteur(s): Ronald van Ark, Radboud Ammerlaan, John van den Hof



## Disclaimer

*No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The quality management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001, ISO 14001 and OHSAS 18001.*

## Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doel- en vraagstelling	15
1.3 Afbakening	16
1.4 Werkwijze/verantwoording	16
1.5 Leeswijzer	16
<b>2 Huidige situatie</b>	<b>18</b>
2.1 De bestuurlijke context van de recreatieschappen in Zuid-holland	18
2.2 De huidige organisatie van Natuur- en recreatieschap IJsselmonde	19
2.3 De gebieden	20
2.4 Financiële gegevens huidige situatie (tevens 0-scenario)	25
2.5 Ontwikkelingen	26
<b>3 Scenario's</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding	27
3.2 Uitgangspunten scenario-onderzoek	27
3.3 Problematiek DVO en consequenties beëindiging	28
3.4 Scenario 1: Opheffing GR en overdracht gronden naar gemeenten	31
3.4.1 Governance	31
3.4.2 Eigendomssituatie	31
3.4.3 Juridische vormgeving	33
3.4.4 Uitvoerende taken	34
3.4.5 Financieel kader	35
3.4.6 Consequentie voor deelnemers en de GZH	37
3.4.7 Landschapstafel	37
3.4.8 Implementatie	38
3.5 Scenario 2: Opheffing GR en onderbrengen eigendom en beheer bij andere terreinbeheerders (evt. gecombineerd met gemeenten)	39
3.5.1 Governance	39
3.5.2 Eigendomssituatie	40
3.5.3 Juridische vormgeving	40
3.5.4 Uitvoerende taken	43
3.5.5 Financieel kader	44
3.5.6 Consequentie voor deelnemers en de GZH	45
3.5.7 Landschapstafel	46
3.5.8 Implementatie	46

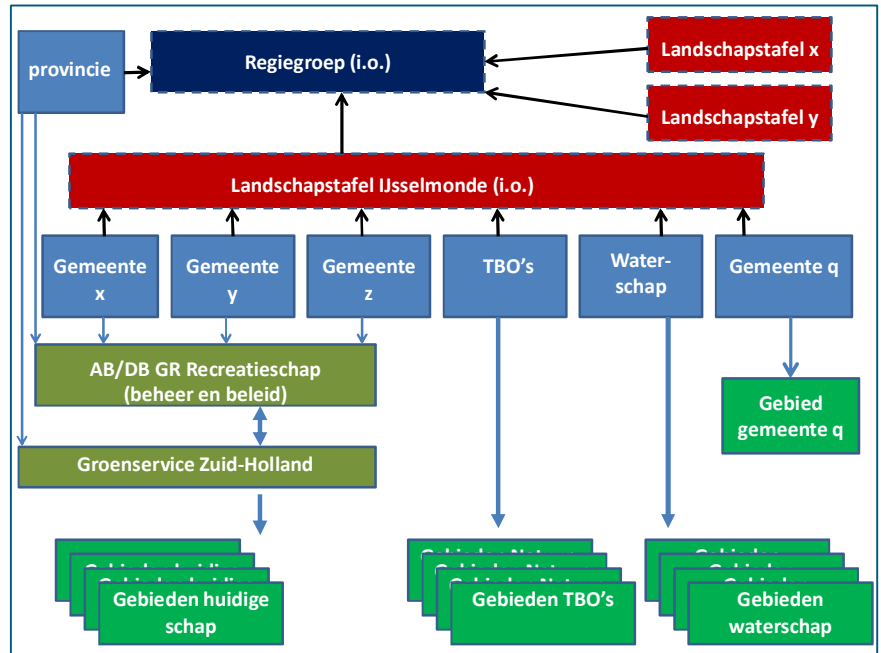
<b>3.6</b>	<b>Scenario 3: Omvormen huidige GR tot bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)</b>	<b>47</b>
3.6.1	Governance	47
3.6.2	Eigendomssituatie	48
3.6.3	Juridische vormgeving	48
3.6.4	Uitvoerende taken	49
3.6.5	Financieel kader	50
3.6.6	Consequentie voor deelnemers en de GZH	51
3.6.7	Landschapstafel	51
3.6.8	Implementatie	52
<b>3.7</b>	<b>Scenario 4: Handhaven GR recreatieschap voor beheer en opschaling tot landschapstafel</b>	<b>53</b>
3.7.1	Governance	53
3.7.2	Eigendomssituatie	54
3.7.3	Juridische vormgeving	54
3.7.4	Uitvoerende taken	54
3.7.5	Financieel kader	55
3.7.6	Consequentie voor deelnemers en de GZH	55
3.7.7	Landschapstafel	56
3.7.8	Implementatie	56
<b>3.8</b>	<b>Scenario 5: Handhaven GR recreatieschap</b>	<b>57</b>
3.8.1	Governance	57
3.8.2	Eigendomssituatie	57
3.8.3	Juridische vormgeving	57
3.8.4	Uitvoerende taken	58
3.8.5	Financieel kader	58
3.8.6	Consequentie voor deelnemers en de GZH	58
3.8.7	Landschapstafel	59
3.8.8	Implementatie	59
<b>4</b>	<b>Vergelijking scenario's</b>	<b>60</b>
4.1	Beoordelingskader	60
4.2	Beoordeling van de scenario's	61
4.3	Conclusies	63
4.4	Aandachtspunten en overwegingen	64

## Managementsamenvatting

De gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Rotterdam, Ridderkerk, Zwijndrecht en de provincie Zuid-Holland participeren in de gemeenschappelijke regeling (GR) Natuur- en recreatieschap IJsselmonde (NRIJ). Het recreatieschap heeft recreatiegebieden in eigendom en beheer met een veelal (boven)regionale functie voor de omliggende steden. De Groenservice Zuid-Holland (GZH) voert het secretariaat voor het bestuur van het recreatieschap en is verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering van beheer, onderhoud en ontwikkeling van de gebieden en

vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit vindt plaats op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen het recreatieschap en de provincie (GZH is onderdeel van de provincie). De deelnemers in de GR dragen volgens een vaste verdeelsleutel bij in de exploitatietekorten van het recreatieschap (verder te noemen: de instandhoudingsbijdrage). Natuur- en recreatieschap IJsselmonde beheert ongeveer 670 hectare. De huidige organisatorische context van het schap is gevisualiseerd in bovenstaande situatieschets.

*Situatieschets nulscenario (huidige situatie)*



### Aanleiding

In de (natuur)- en recreatieschappen binnen de provincie Zuid-Holland, waaronder IJsselmonde, spelen al langer discussies over:

1. de wijze van governance/aansturing binnen het natuur- en recreatiebeleid en de samenwerking met en participatie van andere (maatschappelijke en private) partijen.
2. de breed gedeelde wens tot een effectievere aansturing van het beheer van de recreatiegebieden.
3. een juridische (aanbestedingsrechtelijke) problematiek. De inzet van de GZH op basis van de DVO (onderhandse gunning van schap aan provincie) is niet meer toegestaan.

Aanvullend spelen drie afzonderlijke ontwikkelingen een rol;

- de bestuurlijke wens tot opheffing van het Koepelschap Buitenstedelijk Groen;
- de vorming van landschapstafels als gesprekspartner voor de provincie (via de Regiegroepen) op strategisch niveau voor de toekomstige ontwikkeling van recreatie en groen van (boven)regionaal belang;
- een zeer recente ontwikkeling is de voorgenomen uittreding van de provincie uit de schappen en de voorgenomen afbouw van de GZH.

### Scenario-onderzoek

Het NRIJ heeft Royal HaskoningDHV opdracht gegeven om een vijftal scenario's te verkennen voor het toekomstige beheer en eigendom van de recreatiegebieden in het Natuur- en recreatieschap IJsselmonde. Het eindrapport moet het bestuur van het recreatieschap in staat stellen een onderbouwde

afweging te maken over de toekomst van het schap en concreet zicht bieden op de processtappen om tot succesvolle implementatie te komen. De oplossing voor de problematiek van het Natuur- en recreatieschap IJsselmonde wordt gezocht in een andere organisatie van de uitvoering van het beheer, waarbij ook de grondposities kunnen veranderen. Daarbij gelden de volgende doelstellingen:

- Doelmatige organisatie uitvoering groenbeheer.
  - Eenduidige verantwoordelijkheid voor beleid
  - Lokale regie op uitvoering (incl. maatschappelijke doelstellingen)
  - effectieve betrokkenheid bestuurders en adequate en efficiënte organisatie van het beheer
- Borging blijvende financiële betrokkenheid partijen.

Voor de onderlinge vergelijking van de scenario's is in dit onderzoek uitgegaan van een instandhoudingstermijn van 15 jaar. Een langere of kortere periode is mogelijk. Afspraken met betrekking tot de instandhoudingstermijn moeten nog gemaakt worden.

- Afstemming beheer en ontwikkeling (alle) groengebieden op regionaal niveau.

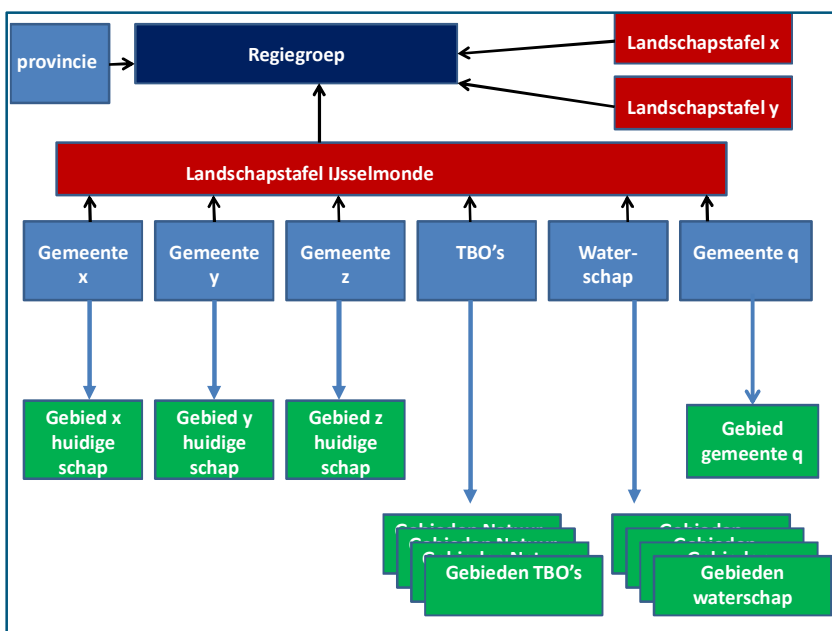
### Scenario 1: Opheffing GR recreatieschap met overdracht alle gronden naar gemeenten

#### *Financieel/juridisch*

- Toedeling grondposities (eigendom of (erf)pacht) en beheer naar gemeenten, inclusief beheer van grond waar geen sprake is van een grondpositie van het schap.
- Beheer- en beleidsverantwoordelijkheid en vergunningverlening, toezicht en handhaving liggen en bij individuele gemeenten.
- DVO met provincie eindigt: verantwoordelijkheid afbouw GZH ligt bij alle deelnemers.
- Verantwoordelijkheid voor aan gronden gekoppelde lasten en opbrengsten naar gemeenten
- Juridische borging financiële bijdrage valt met opheffing GR weg

#### *Bestuurlijk*

- Zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid bovenregionaal groen in eerste instantie (alleen) bij gemeenten met grondpositie
- Regeling nodig om te voldoen aan uitgangspunt 'instandhouding financiële bijdrage van alle partijen': eenmalig verevenen d.m.v. afkoopsom of nieuwe structuur/afspraken.
- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.



Scenario 1 kent twee varianten voor de toedeling van grondposities (= eigendom + erfpacht) van het schap aan de gemeenten:

- Scenario 1A: gaat uit van de verdeling van de gronden, taken en werkzaamheden over de kadastrale gemeenten, d.w.z. dat de gronden toebedeeld worden o.b.v. ligging t.o.v. van de gemeentegrenzen.
- Scenario 1B gaat uit van verdeling van de gronden, taken en werkzaamheden over de deelnemende gemeenten naar rato van de bijdrage in de GR. Er gaat geen grond naar de provincie, maar die continueert wel de instandhoudingsbijdrage. Het idee achter deze variant is dat meerjarige verevening dan niet meer nodig is tussen de gemeenten onderling, omdat toekomstige beheerlasten voor de periode van 15 jaar direct aan het begin met elkaar worden afgerekend.

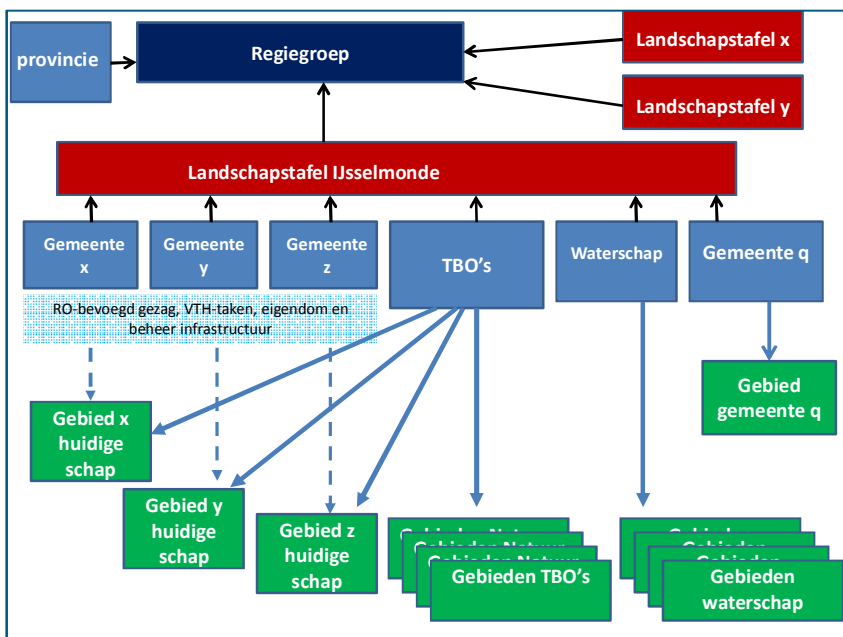
### Scenario 2: Opheffing GR recreatieschap; onderbrengen eigendom en beheer bij andere terreinbeheerders (eventueel gecombineerd met gemeenten)

#### Financieel/juridisch

- 'Marktconforme afzet' van zoveel mogelijk gronden en juridische posities naar terreinbeherende organisaties (TBO's) of particuliere beheerders op basis van taxatiewaarde om maatwerk mogelijk te maken en versnippering te voorkomen. 'Resterende gronden' naar gemeenten.
- Eigendom en beheer infrastructuur naar gemeenten.
- Beheer- en beleidsverantwoordelijkheid bij andere beheerders, excl. infrastructuur, RO-verantwoordelijkheid, vergunningverlening, toezicht en handhaving (gemeenten).
- DVO met provincie eindigt: verantwoordelijkheid afbouw GZH ligt bij alle deelnemers.
- Verantwoordelijkheid voor lasten/opbrengsten gronden naar andere beheerders.
- Juridische borging financiële bijdrage valt met opheffing GR weg
- Regelen toekomstig beheer op grond waar geen sprake is van grondpositie huidige schap

#### Bestuurlijk

- Zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid bovenregionaal groen in eerste instantie (alleen) bij andere beheerders met grondpositie
- Regeling nodig om te voldoen aan uitgangspunt 'instandhouding financiële bijdrage van alle partijen': eenmalig verevenen regelen d.m.v. aanbesteding (afkoopsom) of nieuwe structuur (staatssteunproof)
- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.



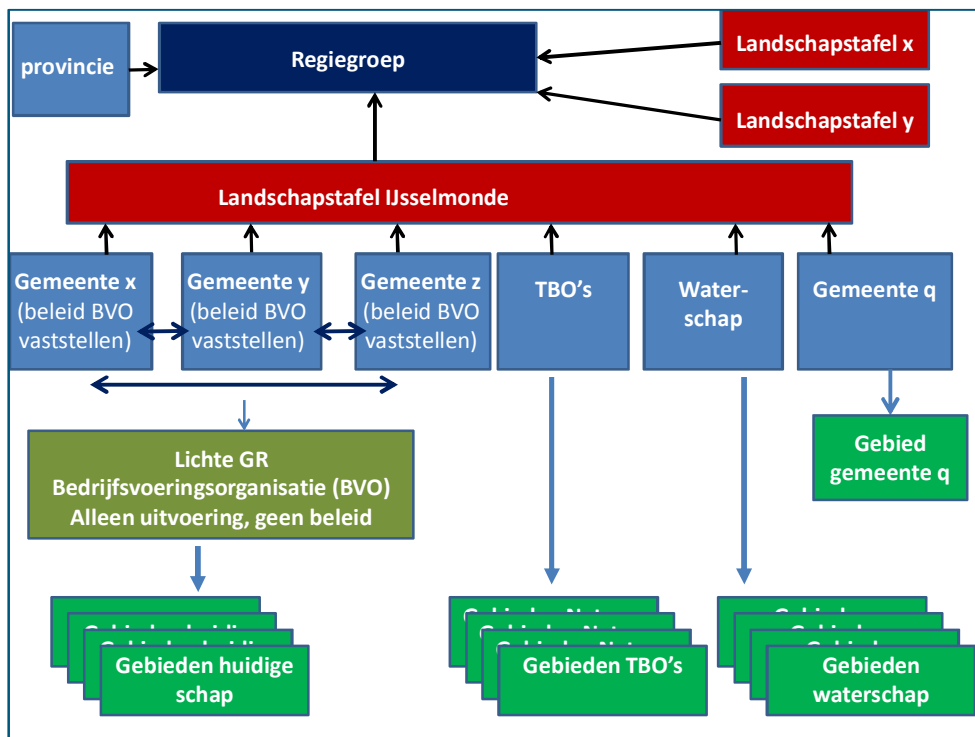
**Scenario 3: Omvormen huidige GR recreatieschap tot een lichtere GR in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) voor beheer.**

*Financieel/juridisch*

- Gronden en rechten blijven gemeenschappelijk bezit in bedrijfsvoeringsorganisatie. Alle huidige partijen GR (excl. provincie) zitten in BVO.
- Lasten en opbrengsten in bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Individuele gemeenten doen vergunningverlening, toezicht en handhaving, toezicht en handhaving kan wel via BOA bij BVO (opleggen dwangsommen niet).
- DVO Provincie-GZH wordt beëindigd. Meerdere varianten mogelijk voor bemensing BVO (bv overname contract en/of medewerkers)
- BVO beheert ook grond waar geen sprake is van grondpositie huidige schap

*Bestuurlijk*

- BVO gaat (alleen) over uitvoering.
- Beleidsbeslissingen liggen bij elke gemeente; alle raden gaan gezamenlijk over beleidsbeslissingen, nadat ingebracht door bestuurders BVO (raden besluiten o.a. over meerjarenbeheerprogramma en de ruimte waarbinnen BVO zich mag bewegen)
- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.





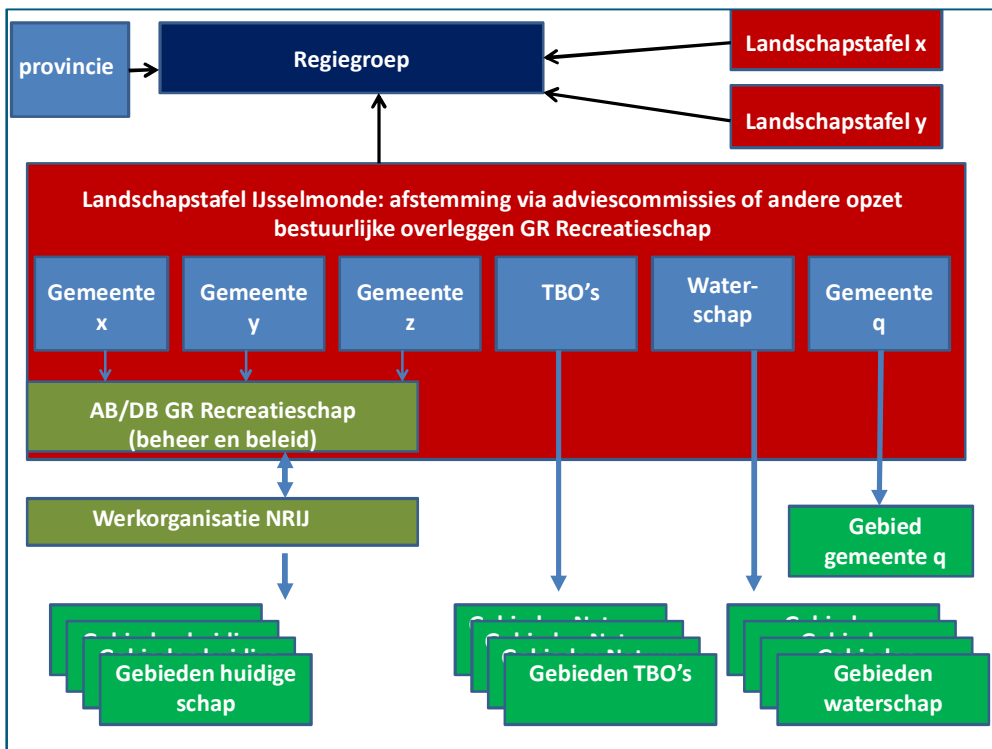
**Scenario 4: Handhaven GR recreatieschap voor beheer en opschaling tot landschapstafel.**

*Financieel/juridisch*

- Huidige situatie blijft in stand (GR blijft in stand) - privaatrechtelijk rechtspersonen toevoegen is slechts onder voorwaarden mogelijk aan huidige GR (andere overheden wel, TBO's lastig)
- Schap organiseert eigen werkapparaat (eigen mensen in dienst, aanbesteden of participeren in GZH).

*Bestuurlijk*

- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.
  - Toevoeging formele structuur (adviescommissies) voor de landschapstafel waarmee indirect invloed uitgeoefend wordt op beleid van recreatieschap en van andere deelnemers (terreinbeherende organisaties, waterschap)
- Of andere organisatie bestuurlijk overleg: breed informeel overleg (Landschapstafel), gevolgd door formeel overleg GR schap.



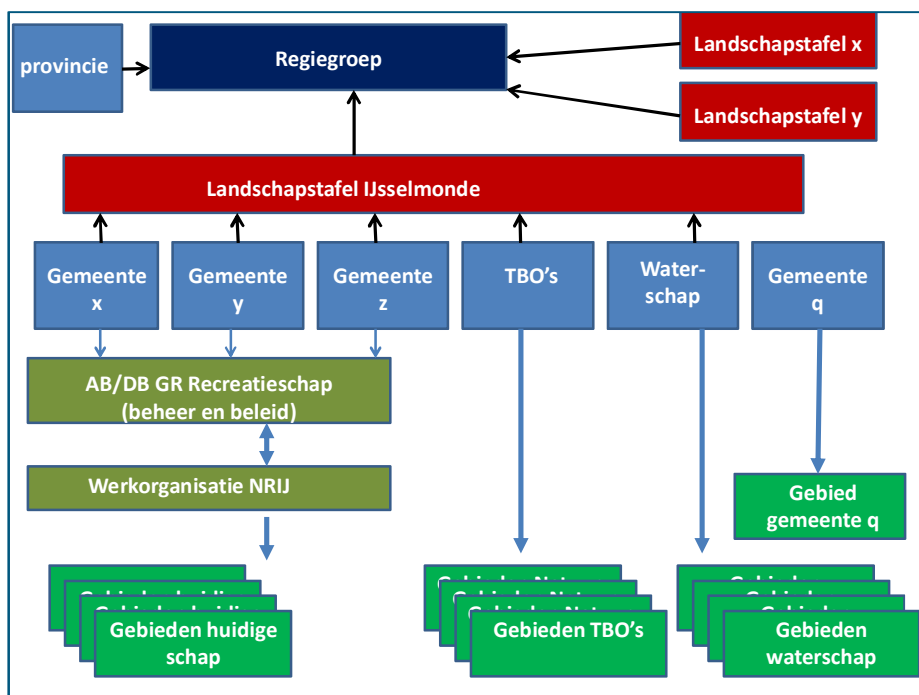
### Scenario 5: Handhaven GR recreatieschap

*Financieel/juridisch*

- Huidige situatie blijft in stand
- Schap organiseert eigen werkapparaat (eigen mensen in dienst, aanbesteden of participeren in GZH).

*Bestuurlijk*

- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.



### Overzicht scenario's

Om een bestuurlijke afweging te kunnen maken over een keuze voor één van de scenario's (of een combinatie daarvan), zijn de scenario's vanuit een vijftal perspectieven belicht. Deze perspectieven zijn gebaseerd op de bestuurlijke uitgangspunten en doelstellingen. De vijf scenario's zijn door de onderzoekers beoordeeld ten opzichte van het nulscenario. Elk van de deelnemers uit de GR Natuur- en recreatieschap zal zijn eigen weging geven aan elk van de perspectieven en criteria. De score van de onderzoekers kan derhalve niet opgeteld worden, maar vraagt een nadere weging van de score vanuit de verschillende perspectieven.

De overzichtstabel is bedoeld om overzicht te geven en een handvat te bieden voor de politiek/bestuurlijke discussie, niet om oordelende conclusies te trekken.

Scenario	1. Totale kosten	2. Haalbaarheid en risico's	3. Toekomstbestendigheid en draagvlak	4. Doelmatigheid organisatie uitvoering	5. Bijdrage aan de gebiedsopgave
	Kosten over periode 15 jaar (2030), uitgedrukt in NCW 1/1/2015	a. Juridisch / financieel / bestuurlijk b. Implementatie (juridisch/ financieel, bestuurlijk)	a. Instandhoudingsbijdrage b. Transparantie besluitvorming	a. (Lokale) regie op uitvoering b. Efficiënte inzet ambtelijk apparaat en effectieve betrokkenheid bestuurders c. Samenhang	a. Rol en positie deelnemerschap in de regionale afstemming b. Effecten op opzet en functioneren van de landschapstafel
<i>Deze tabel biedt informatie op hoofdlijnen om overzicht te geven en een handvat te bieden voor discussie. Het is niet de intentie van de onderzoekers om met de tabel een eindoordeel te geven over de scenario's.</i>					
<b>0 scenario</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Voortzetting GR Recreatieschap	€ 33 mln	a. Huidige situatie is aanbestedingsrechtelijk niet houdbaar en Bestuurlijk is behoefte aan een opener construct.	a. De instandhoudingsbijdrage is juridisch geborgd, maar bijdragen aan schappen staan ter discussie (legitimiteit) b. De besluitvorming is sterk gelaagd door dubbele positie bestuurders	a. Geen of beperkte lokale regie op uitvoering, 'Schiedam (GZH) op afstand' b. Relatief hoge overheadkosten vanwege procedurele vereisten GR c. Beheer recreatiegebieden in één hand, incl. zonder grondpositie	a. Gemeentelijke bestuurders vertegenwoordig en gemeenten aan landschapstafel. b. Geen vertegenwoordiging schapsgebieden aan landschapstafel
<b>Scenario 1a</b>	<b>0</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>0/+</b>	<b>+</b>
1a. Toedeling gronden gemeenten (kadastraal) Eenmalig instandhoudingsbijdrage afkopen	€ 32 mln (100% afkoop DVO) - € 28 mln (20% DVO)	a. Financieel /juridisch relatief eenvoudig. Risico's kosten en opbrengsten voor gemeenten met (grote) grondpositie. b. Complex implementatie traject. Heldere uitgangspunten voor onderhandeling	a. Instandhoudingsbijdrage aan de voorkant geregeld voor x jaar (nader te bepalen in onderhandeling) b. Zeggenschap transparant qua grondpositie en middelen	a. Directe relatie grondpositie, beheer, beleid. Grote invloed gemeenteraden. b. Verlies schaalvoordeel beheer (GZH), geen ambtelijke en bestuurlijke dubbelingen c. Minder samenhang door kunstmatige beheergrenzen recreatiegebieden.	a. Gemeenten met grondpositie aan landschapstafel b. Eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid
<b>Scenario 1b</b>	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>0/+</b>	<b>0/+</b>	<b>+</b>
1b. Toedeling gronden gemeenten naar 'bijdrage'. Eenmalig instandhoudingsbijdrage afkopen	€ 32 mln (100% afkoop DVO) - € 28 mln (20% DVO)	a. Financieel/juridisch eenvoudiger dan 1a. Alleen verevening met provincie. Risico's kosten en opbrengsten voor gemeenten met (grote) grondpositie. b. Zeer complex implementatietraject (onderhandeling over kosten en verdeling gronden).	a. Instandhoudingsbijdrage qua legitimiteit op termijn lastig vol te houden, omdat sprake is van investeringen buiten het eigen grondgebied b. Zeggenschap minder transparant qua relatie grondpositie en beleid dan 1a.	a. Directe relatie grondpositie, beheer, beleid, maar wel binnen andere gemeente b. Verlies schaalvoordeel (GZH), 'afstand tot eigendom', geen ambtelijke en bestuurlijke dubbelingen c. Minder samenhang door kunstmatige beheergrenzen recreatiegebieden.	a. Gemeenten met grondpositie aan landschapstafel b. Minder eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid (op grondgebied andere gemeente)

Scenario 2	+	0/+	+	0/+	0/+
Verkoop aan particuliere organisaties (TBO's) <u>Exclusief</u> openbare wegen/ doorgaande fietspaden (overdracht naar gemeenten, eenmalig afkopen)	€ 23 mln (100% afkoop DVO, 15% efficiëntcy voordeel beheer, € 5000 /ha) - € 20 mln (20% DVO) - € 29 mln (100 % DVO, 0 efficiëntcyvoor- deel, € 0 / ha)	a. Juridisch en financieel mogelijk (ivm staatssteun) Bestuurlijk financiële risico's bij 'kadastrale' gemeenten voor infrastructuur (en gronden die niet verkocht kunnen worden). b. Implementatie afhankelijk van interesse TBO's. Onderhandeling over kosten infrastructuur gemeenten	a. Juridisch mogelijk. Uitlegbaar dat TBO's voor bepaalde gebieden beheer uitvoeren b. Zeggenschap is helder. Deze ligt bij TBO's met voorwaarden vooraf o.b.v. verkoopovereenkomst of via subsidievoorwaarde en/-contracten	a. Zeer beperkte lokale regie (bij gemeenten) op uitvoering. b. Doelmatig doordat terreinbeherende organisaties een efficiëntieslag kunnen bereiken (minder overhead) en in staat andere geldstromen aan te boren (bv. klimaatadaptatie). c. Samenhang te borgen in aanbestedingsstrategie. Percelen zonder grondpositie vallen er buiten en gaan naar gemeenten.	a. TBO zit vanuit grondpositie aan tafel, gemeenten vanuit RO rol en rol als infrabeheerder. b. Redelijk eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid. Voor gemeenten ten aanzien van recreatieve infrastructuur eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid.
Scenario 3	0	0/+	0/+	0/+	+
Omvormen GR naar bedrijfsvoeringsorganisatie	€ 35 mln (100% afkoop DVO) - € 31 mln (20% DVO)	a. Juridisch en financieel relatief eenvoudig Bestuurlijk risico vanwege noodzaak van eensluidend beleid door raden. b. Implementatie snel en eenvoudig	a. Juridisch goede borging, qua legitimiteit afhankelijk van afstemming beleid b. Besluitvorming moet in gezamenlijkheid door gemeenteraden (zie risico).	a. Beleid/uitvoeringsprogramma directer bij gemeenteraden b. Minder hoge overhead nodig voor GR BVO dan voor huidige GR. c. Beheer recreatiegebieden in één hand, incl. zonder grondpositie.	a. Gemeenten zitten vanuit beleidspositie voor BVO aan landschapstafel b. Minder eenduidige relatie grondpositie, beheer, beleid
Scenario 4	0	0	0	0	+
Opschalen GR tot landschapstafel	€ 34 mln (geen afkoop DVO) - € 36 mln (20 % afkoop DVO)	a. Geen wijziging t.o.v. de huidige situatie (GR blijft in stand). b. Schap organiseert eigen werkapparaat (eigen mensen in dienst, aanbesteden of participeren in GZH).	a. De instandhoudingsbijdrage is juridisch geborgd, maar bijdragen aan schappen staan ter discussie (legitimiteit) b. De besluitvorming is sterk gelaagd door dubbele positie bestuurders	a. Gemeenteraden op afstand vanwege voortbestaan GR. Werkorganisatie schap staat dicht bij dan centrale organisatie voor alle schappen. b. Relatief hoge overheadkosten door procedurele vereisten GR c. Beheer recreatiegebieden in één hand, incl. zonder grondpositie	a. Het schapsbestuur zit niet aan de landschapstafel b. Instellen van commissies of andere procedure bestuurlijke overleggen bindt partijen om verantwoording af te leggen over al dan niet opvolgen adviezen van de landschapstafel.
Scenario 5	0	0	0	0	0
Handhaven huidige GR	€ 33 mln (geen afkoop DVO) - € 34 mln (20% afkoop DVO)	a. Geen wijziging t.o.v. de huidige situatie (GR blijft in stand). b. Schap organiseert eigen werkapparaat (eigen mensen in dienst, aanbesteden of participeren in GZH).	a. De instandhoudingsbijdrage is juridisch geborgd, maar bijdragen aan schappen staan ter discussie (legitimiteit) b. De besluitvorming is sterk gelaagd door dubbele positie bestuurders	a. Gemeenteraden op afstand vanwege voortbestaan GR. Werkorganisatie schap staat dicht bij dan centrale organisatie voor alle schappen. b. Relatief hoge overheadkosten vanwege procedurele vereisten GR c. Beheer recreatiegebieden in één hand, incl. zonder grondpositie	a. Het schapsbestuur zit niet aan de landschapstafel b. Geen vertegenwoordiging schapsgebieden aan landschapstafel

## Financiële consequenties

Voor de financiële consequenties van de scenario's zijn de afbouwkosten van de DVO sterk bepalend. Deze afbouwkosten bedragen € 4,3 mln (ncw 1-1-2015<sup>1</sup>) als de DVO voor 100% afgekocht moet worden door de deelnemers in het schap. Als (een deel van) het personeel van GZH overgenomen kan worden in de nieuwe organisatievorm kunnen de kosten voor afbouw van de DVO aanzienlijk afnemen. Om een financiële bandbreedte te bepalen voor de scenario's is een berekening gemaakt voor de situatie dat zoveel mogelijk personeel overgaat naar de nieuwe organisatievorm. Aanname daarbij is dat de kosten van afbouw van de DVO dan kunnen afnemen tot 20% van de totale afbouwkosten van de DVO, met een waarde van € 0,86 mln ncw 2015.

## Conclusies

### 1 Kosten

Indien blijkt dat er een goede markt is voor het onderbrengen van het grootste deel van het eigendom en beheer van het recreatieschap bij andere terreinbeheerders, dan scoort scenario 2 vanuit kosten oogpunt relatief het beste. Naarmate een groter deel van deze gronden niet kan worden verkocht aan TBO's of dat vanuit de doelstellingen van de gebieden niet wenselijk wordt geacht (bv. badstranden), dan bewegen de kosten van scenario 2 zich naar het niveau van scenario 1.

Bandbreedte geraamde kosten scenario's (totale kosten over 15 jaar)

Bandbreedtes	Scenario 0	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Bovenkant	€ 33 mln	€ 32 mln	€ 32 mln	€ 29 mln	€ 35 mln	€ 36 mln	€ 33 mln
Onderkant		€ 28 mln	€ 28 mln	€ 20 mln	€ 31 mln	€ 34 mln	€ 34 mln

De bandbreedtes geven een beeld van de kostenverhouding tussen de scenario's. De daadwerkelijke kosten kunnen anders uitvallen. Aan deze berekeningen kunnen dan ook geen verwachtingen worden gekoppeld over de toekomstige bijdrage aan het schap.

### 2 Haalbaarheid en risico's

Haalbaarheid en risico's	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Score	+	0/+	0/+	0/+	0	0

De vijf scenario's zijn juridisch mogelijk en financieel haalbaar. Scenario 1a scoort relatief het beste omdat er een één op één relatie is tussen belang, zeggenschap en bekostiging. Scenario 1b minimaliseert weliswaar de noodzaak tot verevening tussen gemeenten onderling, maar op termijn kan er (politieke) discussie en aantasting van draagvlak ontstaan vanwege de minder sterke relatie zoals bedoeld bij scenario 1.

De gemeenten die in scenario 1 een grondpositie krijgen worden op grond van het uitgangspunt dat de instandhoudingsbijdrage nog (15) jaar wordt gecontinueerd, gecompenseerd, maar dragen wél direct de verantwoordelijkheid voor deze gebieden en daarmee de risico's.

De reden waarom scenario 2 lager kan scoren dan scenario 1a ligt in de afhankelijkheid van de 'markt', dus de bereidwilligheid van TBO's om eigendom en beheer over te nemen. Ook hebben gemeenten in scenario 2 relatief het minste grip op de resultaten (kwaliteit). Dit wordt gezien als een potentieel (politiek-bestuurlijk) risico.

<sup>1</sup> Om de kosten (en kostensoorten) van de verschillende scenario's onderling goed te kunnen vergelijken (ook met het nulscenario) zijn alle bedragen teruggerekend naar de netto contante waarde op 1 januari 2015. Daarbij is gerekend met een looptijd van 15 jaar. Op deze wijze is gecorrigeerd voor inflatie (rekenrente: 4%). De nominale afkoopsom van de DVO is € 7,7 mln.

De score voor de risico's van scenario 3 wordt primair bepaald door de vraag of de gemeenteraden er in slagen tot een eensluidend (beheer)beleid te komen. Als snel consensus wordt bereikt is de doorlooptijd en complexiteit van scenario 3 naar verwachting geringer dan in de scenario's 1 en 2, ook omdat de gronden en middelen in de GR BVO blijven. Er is echter een risico dat de afstemming moeizaam gaat verlopen. Uiteraard geldt hetzelfde voor scenario 4 en 5 (handhaving GR).

Bij de uitwerking van de scenario's is (daar waar van toepassing) geconcludeerd dat een eenmalige verevening van de kosten van belang is om te voorkomen dat een complexe vereveningsstructuur nodig is die op termijn aan draagvlak kan verliezen (denk aan huidige discussie over het Koepelschap).

Geen van de scenario's leidt overigens tot een significante verhoging van de instandhoudingsbijdrage, ondanks de substantiële kosten van afbouw van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen het recreatieschap en de provincie.

### 3 Toekomstbestendigheid en draagvlak

Toekomstbestendigheid/draagvlak	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Score	+	0/+	+	0/+	0	0

Vanwege de eenduidige relatie tussen zeggenschap, grondpositie en middelen scoren scenario 1a en scenario 2 relatief het hoogste op toekomstbestendigheid en draagvlak. Scenario 3 (BVO) kan hier evengoed een + op scoren, mits gemeenteraden voldoende in staat zijn tot gezamenlijke besluitvoering over het beleid voor de recreatiegebieden en daarmee voor de BVO. Dit wordt gezien als een potentieel risico (zie ook de risicoparagraaf).

### 4 Doelmatigheid organisatie uitvoering

Doelmatigheid	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Score	0/+	0/+	0/+	0/+	0	0

Scenario 1, 2 en 3 scoren vergelijkbaar op dit punt. Voordeel bij scenario 1 en scenario 2 is dat sprake is van minder overheadkosten (incl. bestuurlijke drukte) en een directe relatie tussen grondpositie, beheer en beleid. Voordeel van scenario 3 (BVO) is dat er meer mogelijkheden ontstaan om te sturen op de eenheid van beheer van de gebieden en om schaalvoordelen te genereren, mits de gemeenteraden in staat zijn om tot overeenstemming te komen over het beleid voor de BVO. Omdat (weliswaar met een eigen werkorganisatie) dezelfde structuur blijft bestaan blijft de doelmatigheid van scenario 4 en 5 op eenzelfde niveau als in de huidige situatie.

### 5 Bijdrage aan de gebiedsopgave

Bijdrage aan gebiedsopgave	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Score	+	+	0/+	+	+	0

In scenario 1 en scenario 3 zitten de gemeenten vanuit een heldere beleidspositie aan de landschapstafel. Scenario 2 scoort relatief lager vanwege de rol van de gemeenten. Deze rol is beperkt tot de verantwoordelijkheid voor de recreatieve infrastructuur en de RO-bevoegdheid voor de recreatiegebieden. De zeggenschap voor het bovenregionaal groen ligt in scenario 2 (ook aan de landschapstafel) met name bij de TBO's. In scenario 4 is sprake van een sterke afstemming tussen alle beherende instanties, waaronder de deelnemers in de GR recreatieschap, over het beleid van de groengebieden. Of dit in de praktijk ook werkbaar is, hangt ook af van de bereidwilligheid van de andere beheerders om intensief samen op te trekken in het beleid voor het beheer van de groengebieden. Dat is een risico voor het slagen van scenario 4 op dit punt.

### **Mogelijkheden tot combinatie van scenario's**

Als de scenario's in samenhang worden bekeken blijkt dat er goede mogelijkheden zijn tot combinatie van scenario's:

- Combinatie scenario 1 of 3 met scenario 2. Voordeel: gronden die qua beheer meer passen bij TBO's verkopen, gronden en andere vastgoedobjecten die niet tot de kerntaken behoren van gemeenten en beter door de huidige uitbaters kunnen worden geëxploiteerd kunnen ook verkocht worden aan de huidige huurders/pachters. Rest in publieke handen houden. Dit kan leiden tot een efficiëncyslag.
- Eerst gronden naar gemeenten (scenario 1), dan BVO oprichten (scenario 3). Dit waarborgt dat de BVO beleidsarm blijft (er ontstaat geen grondpositie voor de BVO) en dat de gemeenten direct zeggenschap hebben over de eigen gronden. Nadeel is dat dit wel een onderhandelingsproces voor implementatie (cf. scenario 1) vereist.
- Combinatie van scenario 1 en 2: eerst terreinen overdragen naar gemeenten die vervolgens het beheer overdragen aan een terreinbeherende organisatie (TBO) via een (periodiek herhaalde) DAEB-procedure. Het voordeel is dat gemeenten dan actiever kunnen sturen op het beheer van de af te stoten recreatiegebieden (bijvoorbeeld met gebruik van een beheerplan). Het nadeel is dat het implementatietraject dan veel langer duurt.

### **Aanbevelingen voor het implementatieproces**

- a. Aangezien in elk van de schappen de provincie uittreedt en de GZH wordt afgebouwd, is een andere organisatievorm noodzakelijk. Ook in de minimale variant treedt de provincie Zuid-Holland uit het schap en moet het schap zelf een werkorganisatie inrichten (scenario 5). Die urgentie moet eerst breed gedeeld zijn.
- b. Gelijk op laten lopen keuze voor nieuwe organisatievorm (een scenario of combi daarvan) en ontbinding Koepelschap. Om er met elkaar financieel uit te komen is het van belang dat er een afgestemde deal komt rond:
  - Afkoopsom voor beheer gebieden (in geval van scenario 1 en 2)
  - Kosten afbouw DVO (scenario 1, 2, 3, 4 en 5) – onderhandeling deelnemers schap en provincie
  - Opheffing Koepelschap (scenario 1, 2 en 3) – onderhandeling over de wijze waarop de huidige verevening via het Koepelschap een plek krijgt in de nieuwe organisatievorm. Indien het Koepelschap niet wordt opgeheven, is het noodzakelijk dat in scenario 1 en 2 nadere afspraken worden gemaakt met het Koepelschap zodat ongewenste effecten voor de gemeenten (denk aan dubbel gaan betalen) niet gaan optreden.
- c. Omdat de afbouw van de DVO en de opheffing van het Koepelschap voor alle recreatieschappen geldt (is immers een uitgangspunt), is het van belang dat de besluitvorming over een nieuwe organisatievorm in de verschillende schappen gelijk oploopt. De consequenties van de kosten van de DVO en de consequenties van beëindiging van verevening door het Koepelschap zijn bepalend in het kunnen maken van bestuurlijke keuzes voor (implementatie van) een nieuwe organisatievorm. Consensus over de kosten van de afbouw van de DVO (deelnemers schappen versus provincie) en consensus over de omgang met beëindiging van het Koepelschap (deelnemers GR Koepelschap) is een voorwaarde om de huidige GR te kunnen beëindigen of voort te kunnen zetten met een nieuwe werkorganisatie en daarmee om een keuze te kunnen maken voor één van de scenario's.
- d. In het onderzoekstraject zijn wij erop geattendeerd dat individuele gemeenten mogelijk alleen een besluit voor een van de scenario's kunnen nemen onder de voorwaarde dat het effect voor de betreffende gemeente inzichtelijk is. Indien dit nodig blijkt, kan ervoor gekozen worden dit effect in beeld te brengen parallel aan besluitvorming over de keuze voor één van de scenario's.

## **1 INLEIDING**

### **1.1 Aanleiding**

De gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Rotterdam, Ridderkerk en Zwijndrecht participeren met de provincie Zuid-Holland in de gemeenschappelijke regeling (GR) Natuur- en recreatieschap IJsselmonde (NRIJ). Het recreatieschap heeft recreatiegebieden in eigendom en beheer met een veelal (boven)regionale functie voor de omliggende steden. De Groenservice Zuid-Holland (GZH) voert het secretariaat voor het bestuur van het recreatieschap en is verantwoordelijk voor de organisatie van de uitvoering van beheer, onderhoud en ontwikkeling van de gebieden. Dit vindt plaats op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen het recreatieschap en de provincie. De deelnemers in de GR dragen volgens een vaste verdeelsleutel bij in de exploitatietekorten van het recreatieschap (verder te noemen: de instandhoudingsbijdrage).

Natuur- en recreatieschap IJsselmonde beheert ongeveer 680 hectare.

In de (natuur)- en recreatieschappen binnen de provincie Zuid-Holland, waaronder IJsselmonde, spelen al langer discussies over:

1. de wijze van governance/aansturing binnen het natuur- en recreatiebeleid en de samenwerking met en participatie van andere (maatschappelijke en private) partijen.
2. de breed gedeelde wens tot een effectievere aansturing van het beheer en de exploitatie van de recreatiegebieden.
3. een juridische (aanbestedingsrechtelijke) problematiek. De inzet van de GZH op basis van de DVO (onderhandse gunning van schap aan provincie) is op basis van de nieuwe Europese Aanbestedingsrichtlijn niet meer toegestaan.

Aanvullend spelen twee afzonderlijk ontwikkelingen een rol;

- de bestuurlijk wens tot opheffing van het Koepelschap Buitenstedelijk Groen;
- de vorming van landschapstafels als gesprekspartner voor de provincie (via de Regiegroepen) op strategisch niveau voor de toekomstige ontwikkeling van recreatie en groen.

### **1.2 Doel- en vraagstelling**

Het NRIJ heeft Royal HaskoningDHV opdracht gegeven om een vijftal scenario's te verkennen voor het toekomstige beheer en eigendom van de recreatiegebieden in het Natuur- en recreatieschap IJsselmonde. Het eindrapport moet het bestuur van het recreatieschap in staat stellen een onderbouwde afweging te maken over de toekomst van het schap en concreet zicht bieden op de processtappen om tot succesvolle implementatie te komen.

De scenario's betreffen:

1. Opheffing GR recreatieschap met overdracht alle gronden naar gemeenten.
2. Opheffing GR recreatieschap; onderbrengen eigendom en beheer bij andere terreinbeheerders (eventueel gecombineerd met gemeenten).
3. Omvormen huidige GR recreatieschap tot een lichtere GR in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) voor beheer.
4. Handhaven GR recreatieschap voor beheer en opschaling tot landschapstafel.
5. Handhaven GR recreatieschap.

Het scenario-onderzoek bestaat uit:

1. Feitenonderzoek naar de huidige situatie
2. Verkenning van de consequenties van de vijf scenario's



### **1.3 Afbakening**

De discussie rond het Koepelschap Buitenstedelijk Groen staat buiten dit onderzoek. De consequenties daarvan worden wel geduid in dit onderzoek, maar zijn niet nader onderzocht op de mogelijke consequenties voor de scenario's, omdat het niet onderscheidend is voor de afweging tussen te onderzoeken scenario's.

### **1.4 Werkwijze/verantwoording**

Doel van het onderzoek is dat een weloverwogen bestuurlijke keuze gemaakt kan worden die goed uitlegbaar is en vervolgens ook politiek gedragen wordt door gemeenteraden en Provinciale Staten. Het onderzoeksproces is om die reden getraptd vormgegeven en in nauwe afstemming met de ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de deelnemers in het recreatieschap uitgewerkt. De aanpak van de onderzoeken is tussen de verschillende recreatieschappen actief afgestemd, om te borgen dat dezelfde uitgangspunten zijn gehanteerd bij de verschillende onderzoeken.

#### **Aanpak**

1. Eerst heeft een analyse op hoofdlijnen plaatsgevonden, waarin bepaald is:
  - a. aan welke doelstellingen en uitgangspunten de organisatiestructuur moet voldoen willen partijen, nu en in de toekomst, goed gesteld staan voor de groenopgaven, en
  - b. welke elementen de scenario's daadwerkelijk onderscheidend maken. Dit vormt de basis voor een robuust beoordelingskader.Dit heeft geresulteerd in aangescherpte scenario's en een beoordelingskader die ambtelijk en bestuurlijk zijn getoetst en besproken.
2. Vervolgens is de analyse gestructureerd verdiept op die doelstellingen en onderscheidende elementen. Hiermee ligt de nadruk op de bestuurlijk/politiek relevante informatie. Dit heeft geresulteerd in een beeld van de consequenties van de scenario's en in een beoordeling van de consequenties ten opzichte van het 'nulscenario' (huidige situatie). De consequenties van de scenario's en de beoordeling daarvan is besproken met de ambtelijk vertegenwoordigers van de deelnemende partijen in de GR.
3. Provincie heeft het voornemen om haar actieve deelname in de recreatieschappen te willen beëindigen, waarbij uitgesproken is de huidige instandhoudingsbijdragen te handhaven. Op basis hiervan is voor onderliggend onderzoek uitgegaan van de situatie dat alleen het toekomstige beheer en onderhoud wordt uitgevoerd door of de gemeenten en/of de eventueel vervangende nieuwe GR (zonder deelname provincie)

#### **Afstemming scenario-onderzoeken**

De scenario's, de uitgangspunten voor de berekeningen en het beoordelingskader voor dit scenario-onderzoek zijn afgestemd met de scenario-onderzoeken voor de andere drie recreatieschappen.

#### **Werkgroep**

Dit onderzoek is begeleid door een werkgroep met ambtelijk vertegenwoordigers van deelnemende partijen in de GR.

### **1.5 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige situatie, waarbij ingegaan wordt op de bestuurlijke context, de organisatie van Natuur- en recreatieschap IJsselmonde, het werkingsgebied en de grondpositie van het schap, de financiële gegevens en de relevante (autonome) ontwikkelingen.

In hoofdstuk 3 zijn de uitgangspunten voor het scenario-onderzoek beschreven, de scenario's nader geduid en zijn de consequenties per scenario uitgewerkt voor Natuur- en recreatieschap IJsselmonde.

In hoofdstuk 4 worden de scenario's onderling vergeleken aan de hand van een beoordelingskader dat is opgesteld op basis van de bestuurlijke uitgangspunten en doelstellingen voor dit onderzoek.

## 2 Huidige situatie

### 2.1 De bestuurlijke context van de recreatieschappen in Zuid-holland

In het kader van het scenario-onderzoek zijn gesprekken gevoerd en bijeenkomsten gehouden met bestuurders van de recreatieschappen IJsselmonde, Midden-Delfland en Voorne-Putten-Rozenburg. Tevens is een gesprek gevoerd met de Directeur Leefomgeving en Bestuur van de provincie Zuid-Holland en de provinciale programmamanager toekomstig beheer recreatiegebieden.

Op basis van deze gesprekken is de bestuurlijke context voor dit scenario-onderzoek opgetekend. Daaruit ontstaat het volgende beeld:

#### Vertrekpunt

- Alle deelnemers in de GR-en hechten waarde aan de instandhouding van de natuur- en recreatiegebieden van de schappen.
- Alle deelnemers zijn bereid blijvend (financiële) verantwoordelijkheid te nemen voor de betreffende gebieden (huidige gebieden, omvang en beheerwijze). In eerste instantie met een onveranderd aandeel in de instandhoudingsbijdragen.
- De organisatie van de schappen is lang van betekenis geweest, maar past niet meer bij de huidige opgaven en bestuurlijke context.

Het vertrekpunt is daarmee dat het belang en de bekostiging van de schapsgebieden zelf niet ter discussie staat, wel de wijze waarop de uitvoering van het beheer en de zeggenschap daarover georganiseerd is.

#### Autonome ontwikkeling

- De provincie Zuid-Holland heeft in het coalitieakkoord opgenomen dat zij de deelname in de recreatieschappen wil beëindigen, met instandhouding van beschikbaarheid provinciaal budget, en zal de Groenservice Zuid-Holland afbouwen<sup>2</sup>. De recreatieschappen zullen in de toekomst zelf de werkorganisatie moeten organiseren.
- De bestuurlijke wens is het Koepelschap Buitenstedelijk Groen per 2017 op te heffen.
- Landschapstafels (i.o.) worden het vehikel voor (beleids-) afstemming over ontwikkeling en beheer van (alle) groengebieden.
- Schaalvergroting/samenwerking gemeenten.
- Recreatiegebieden bevinden zich overwegend in de beheersfase; beheer is hoofdfocus.

De autonome ontwikkeling is, dat er een nieuwe context voor de organisatie van de uitvoering van het beheer van de gebieden van het huidige recreatieschap ontstaat, waarbij de provincie meer op afstand komt te staan en de schappen zelf de werkorganisatie moeten gaan regelen.

#### Opgaven

- Efficiëntieslag organisatie uitvoering beheer natuur- en recreatiegebieden en behoefte aan lokale grip op kwaliteit.

---

<sup>2</sup> Het Dagelijks Bestuur van het Natuur- en recreatieschap IJsselmonde heeft hierover een brief ontvangen van het bestuur van de provincie Zuid-Holland op 1 juli 2015.

- Ruimte bieden aan private partijen en maatschappelijke organisaties om te participeren in ontwikkeling en beheer groen en gerelateerde voorzieningen.
- Organiseren afstemming groenontwikkeling en groenbeheer op regionaal niveau (o.a. aansluiting aanbod op doelgroepen en beheer/inrichting doorgaande routes).

De opgave van de recreatieschappen is vooral organisatorisch van aard, en richt zich op verbetering van de efficiëntie van het beheer, vergroting van de betrokkenheid van burgers en private partijen in het beheer en verbetering van de afstemming van beheer en ontwikkeling van de recreatiegebieden en andere toeristische uitloopgebieden op (boven)regionaal niveau.

### **Doelstelling nieuwe organisatievorm**

De oplossing voor bovengenoemde opgaven wordt gezocht in de organisatie van de uitvoering van het beheer van de recreatieschappen. Deze organisatievorm moet voldoen aan:

- Juridische houdbare organisatievorm (o.a. met oog op aanbestedingsproblematiek)
- Doelmatige organisatie uitvoering groenbeheer.
  - Eenduidige verantwoordelijkheid voor beleid
  - Lokale regie op uitvoering (incl. maatschappelijke doelstellingen)
- Effectieve betrokkenheid bestuurders en adequate en efficiënte organisatie van het beheer
- Borging blijvende financiële betrokkenheid partijen.

Voor de onderlinge vergelijking van de scenario's is in dit onderzoek uitgegaan van een instandhoudingstermijn van 15 jaar. Een langere of kortere periode is mogelijk. Afspraken met betrekking tot de instandhoudingstermijn moeten nog gemaakt worden.

- Afstemming beheer en ontwikkeling (alle) groengebieden op regionaal niveau.

## **2.2 De huidige organisatie van Natuur- en recreatieschap IJsselmonde**

### **Organisatie Natuur- en recreatieschap IJsselmonde**

De gemeenschappelijke regeling (GR) voor IJsselmonde dateert van 1989. De oorspronkelijke deelnemers in de gemeenschappelijke regeling zijn de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Heerjansdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Rotterdam, Ridderkerk en Zwijndrecht. Heerjansdam is opgegaan in de gemeente Zwijndrecht. Voor de uitvoering van de regeling is een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam gevormd, genaamd "Natuur- en recreatieschap IJsselmonde".

Partijen hebben de GR getroffen met het volgende doel:

*"Het natuur- en recreatieschap heeft tot taak in onderlinge samenhang het behartigen van het gemeenschappelijk belang van de deelnemers voor wat betreft de ontsluiting, de ontwikkeling, aanleg en het beheer in het kader van de openluchtrecreatie en waar mogelijk het toerisme en van natuur en landschap in het gebied waarvoor de regeling geldt."*

Het recreatieschap kent de volgende organen:

- Het algemeen bestuur (AB),
- het dagelijks bestuur (DB);
- de voorzitter.

### Bijdragen aan het recreatieschap

Het recreatieschap werkt met een verdeelsleutel voor de bijdragen van de betrokken deelnemers in de GR. Op basis van de (concept) programmabegroting 2015 was de verdeelsleutel voor de onderlinge verrekeningen van de instandhoudingsbijdrage als volgt:

verdeling deelnemersbijdrage	aandeel		resultaat 2015
provincie		20%	€ 560.651,20
Rotterdam		45%	€ 1.261.465,20
overige gemeenten	35%		€ -
Albrandswaard	13%	4,55%	€ 127.548,15
Barendrecht	25%	8,75%	€ 245.284,90
Hendrik-Ido-Ambacht	15%	5,25%	€ 147.170,94
Ridderkerk	24%	8,40%	€ 235.473,50
Zwijndrecht	23%	8,05%	€ 225.662,11
		100%	€ 2.803.256,00
			€ 2.803.256,00

De provincie draagt voor 20% bij aan de instandhoudingsbijdrage van het schap. Rotterdam neemt voor de deelnemende gemeenten het grootste gedeelte voor zijn rekening. Het resterende percentage van 35% wordt verdeeld over de andere deelnemende gemeenten naar rato van de inwoneraantallen.

### Beleid en uitvoering

Natuur- en recreatieschap IJsselmonde heeft een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten met de provincie Zuid-Holland voor de inzet van de Groenservice Zuid-Holland (GZH) voor de organisatie van het beheer en de ontwikkeling van beleid voor de recreatiegebieden. De GZH voert tevens het secretariaat van het AB/DB van het recreatieschap. De GZH is (nog) onderdeel van de provincie Zuid-Holland.

## 2.3 De gebieden

### Grondpositie

Het Natuur- en recreatieschap IJsselmonde beheert ongeveer 670 hectare. Daarvan is ruim 490 ha in eigendom of heeft het schap een recht van erfpacht ter beschikking.

	oppervlakte	aandeel
aandeel grond met positie	4.910.791,89	73,15%
aandeel grond zonder positie	1.802.325,88	26,85%
	6.713.117,77	100%

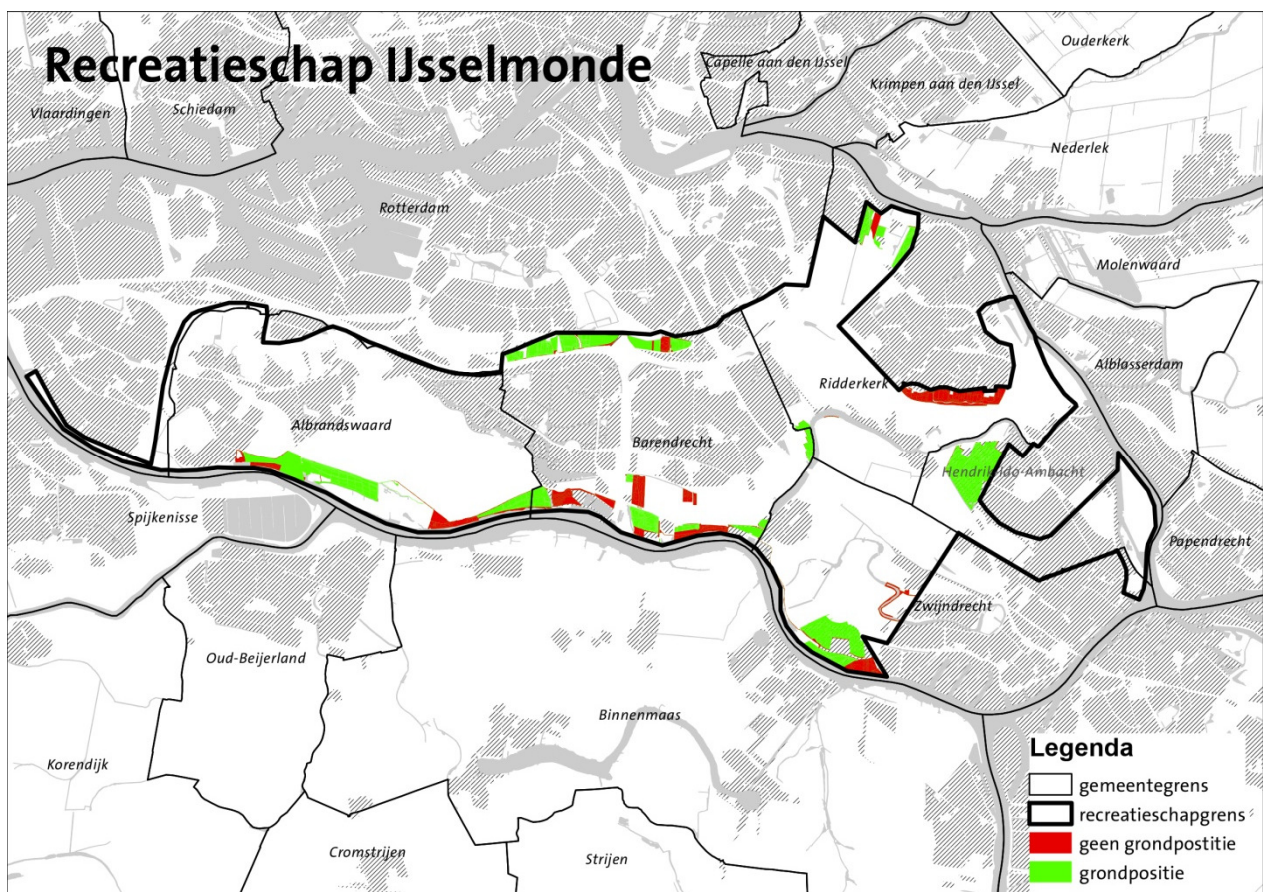
Percelen met grondpositie zijn in eigendom van het schap of er is sprake van (erf) pacht. De gronden zonder grondpositie betreffen gronden die door het schap voor derden worden beheerd. In onderstaande tabel is weergegeven welke partijen dat zijn.

eigenaar	oppervlakte in m2	in %
Staat	718.962,14	39,9%
Waterschap	111.667,65	6,2%
Staatsbosbeheer	5,43	0,0%
Bureau Beheer Landbouwgronden	64.732,69	3,6%
Provincie	483.514,09	26,8%
Rotterdam	4.828,10	0,3%
Albrandswaard	22.013,72	1,2%
Barendrecht	209.694,32	11,6%
Hendik-Ido-Ambacht	2.605,03	0,1%
Zwijndrecht	63.135,66	3,5%
overige	121.167,03	6,7%
<b>totaal</b>	<b>1.802.325,88</b>	<b>100,0%</b>

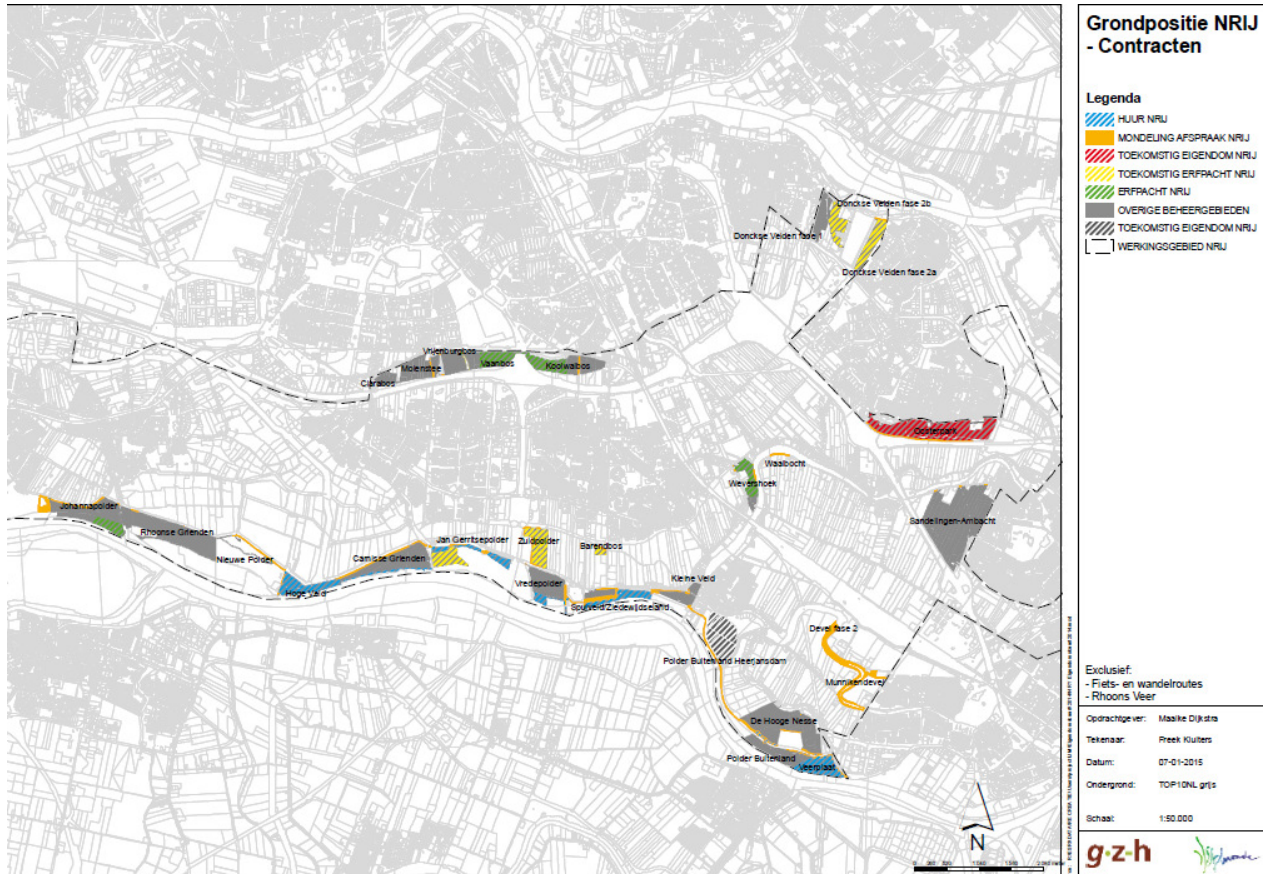
bron: 08.2 percelen recreatieschap IJsselmonde zonder positie

Het grootste deel van de percelen zonder grondpositie die door het recreatieschap worden beheerd zijn in eigendom van het Rijk (40%) en van de provincie (27%).

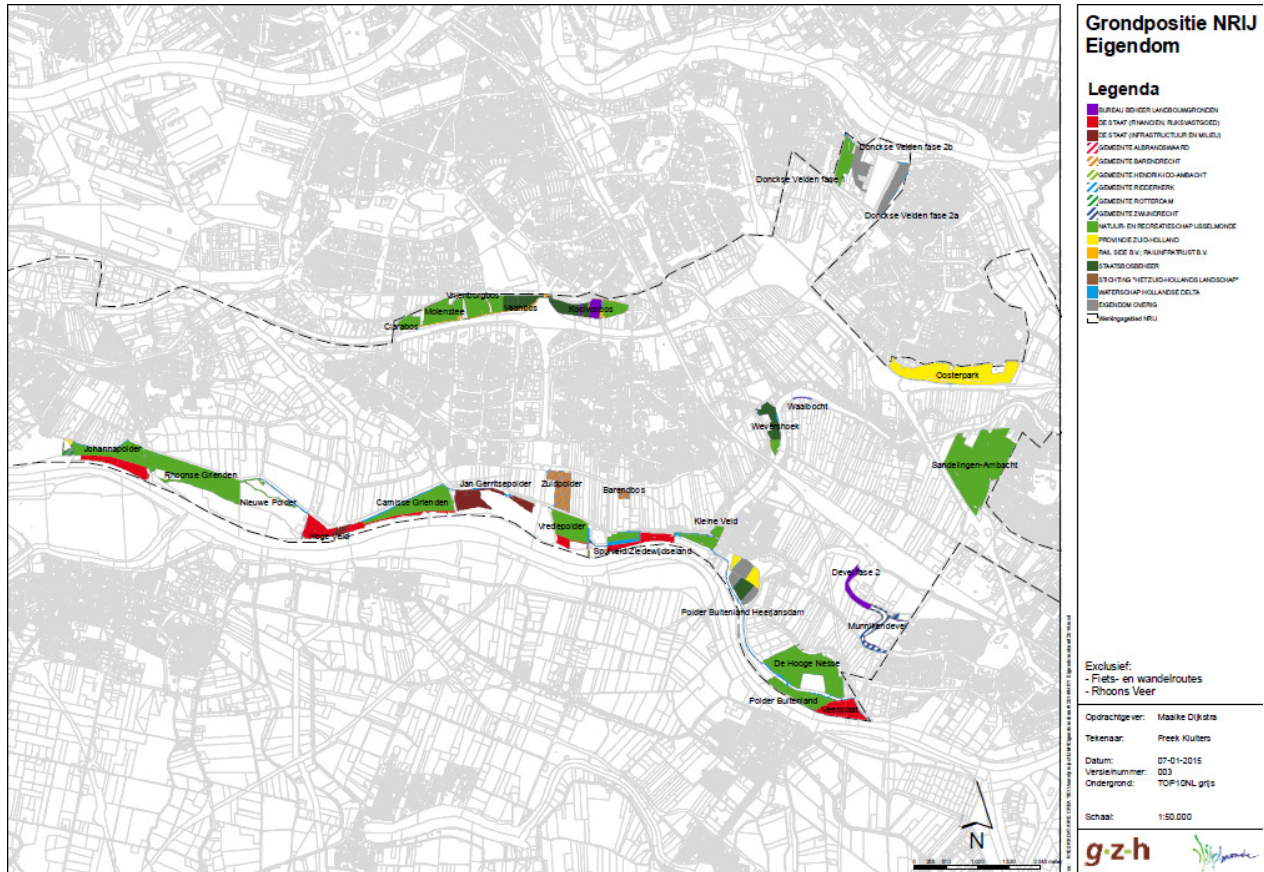
In onderstaande kaart zijn het werkingsgebied van Natuur- en recreatieschap IJsselmonde weergegeven (dikke zwarte lijn), de gemeentegrenzen (dunnere lijnen) en de gebieden die het recreatieschap beheert, met en zonder grondpositie. De gronden zonder grondpositie zijn in rood weergegeven. Gronden zonder grondpositie zijn gedefinieerd als gronden waarbij geen sprake is van een kadastraal eigendom of erfpacht.



Uit informatie van de GZH blijkt dat er voor een deel van deze gronden afspraken liggen om deze over te dragen aan het recreatieschap, in eigendom of in erfpacht. Dat is kadastraal echter nog niet verwerkt (gronden staan nog niet op naam van het schap). In onderstaande kaart zijn deze afspraken weergegeven.



Een groot deel van de gronden die NRIJ beheert zijn op dit moment dus nog in eigendom bij andere partijen. Onderstaande kaart geeft de grondeigenaren weer. De lichtgroene percelen zijn in eigendom van NRIJ. De overige percelen zijn in eigendom bij andere partijen, waaronder de gemeenten (gestreepte vlakken), de provincie Zuid-Holland (gele vlakken) en Staatsbosbeheer (donkergroene vlakken).



In de volgende tabel hebben we een overzicht gegeven van de gronden met grondpositie en gronden zonder grondpositie en wat de verdeling is over de gemeenten.

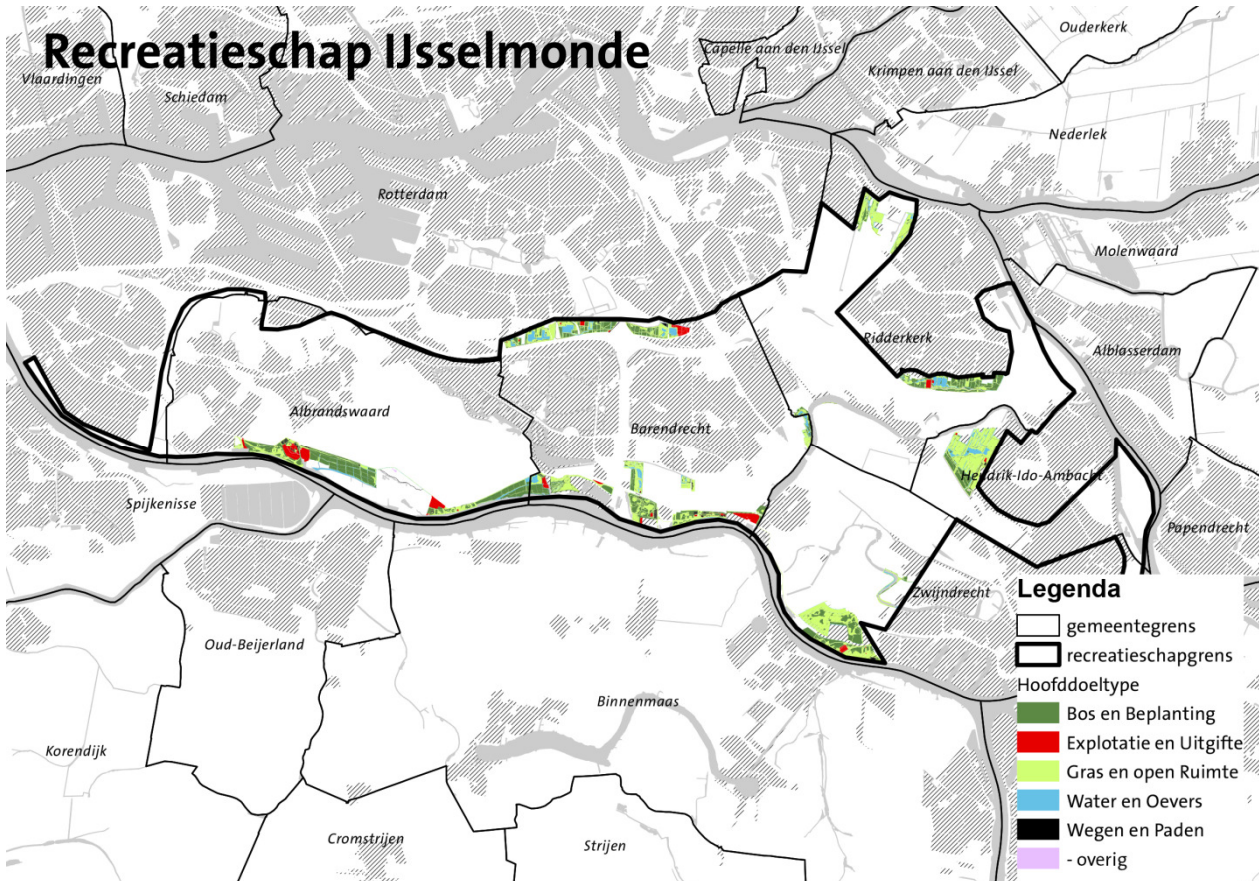
aandeel op basis kadastrale gemeente	met eigendomspositie			zonder eigendomspositie			totaal	
	aantal m2	%	aantal ha	aantal m2	%	aantal ha	ha	%
Rotterdam	133	0%	0	18.753	1%	2	2	0,3%
Albrandswaard	1.634.328	33%	163	291.916	16%	29	193	28,7%
Barendrecht	1.455.805	30%	146	709.202	39%	71	217	32,3%
Hendrik-Ido-Ambacht	952.352	19%	95	8.100	0%	1	96	14,3%
Ridderkerk	160.062	3%	16	521.617	29%	52	68	10,2%
Zwijndrecht	708.112	14%	71	252.738	14%	25	96	14,3%
	4.910.792	100%	491	1.802.326	100%	180	671	100,0%

Voor de doorrekening van de scenario's is uitgegaan van alle gronden (met en zonder grondpositie) en de daaraan gekoppelde kosten.



## Beheerdoeltypen en kosten

In onderstaande kaart zijn de beheerdoeltypen van de verschillende gebieden weergegeven.



In onderstaande tabel zijn het aandeel in de oppervlakte van het gebied van het recreatieschap en de kosten van de verschillende beheerdoeltypen weergegeven.

Hoofddoeltype	Aandeel oppervlakte	Totaal beheerkosten	Aandeel beheerkosten
Bos en beplanting	28%	€ 179.795,35	13%
Gras en open ruimte	56%	€ 407.761,46	29%
Water en oevers	12%	€ 174.656,24	13%
Wegen en paden	5%	€ 358.354,61	26%
Overig	0%	€ 265.471,34	19%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>€ 1.386.039,00</b>	<b>100%</b>

## Exploitaties

In totaal zijn er 77 exploitatiecontracten afgesloten door het recreatieschap. Deze exploitatiecontracten variëren sterk in omvang. De totale inkomsten uit deze exploitatiecontracten bedraagt: € 595.501,73.

### Relevante achtergronden

Tijdens de overleggen met de werkgroep kwam naar voren dat een aantal recreatiegebieden een bodemverontreiniging kent. Dat wordt veroorzaakt doordat het in die situaties gaat om gronddepots of slibdepots. Indien de gronden worden overgedragen zullen hierover met de andere deelnemers nadere afspraken gemaakt moeten worden. De verontreiniging is niet van zodanige aard dat er direct gesaneerd moet worden. Verder is de huidige functie in overeenstemming hiermee.

## 2.4 Financiële gegevens huidige situatie (tevens 0-scenario)

Het begrote tekort voor het dienstjaar 2015 is € 2,8 mln. Dit duiden wij aan als de instandhoudingsbijdrage. De opbouw van de instandhoudingsbijdrage is op te splitsen in de volgende hoofdkosten- en opbrengstensoorten<sup>3</sup>.

	75,74%		24,26%		
scenario 0	gronden met grondpositie		gronden zonder grondpositie		totaal
kosten beheer	€	2.940.735,23	€	942.120,77	€ 3.882.856,00
kosten organisatie	€	970.864,87	€	311.035,13	€ 1.281.900,00
kosten afbouw DVO					
<b>sub-totaal</b>	<b>€</b>	<b>3.911.600,10</b>	<b>€</b>	<b>1.253.155,90</b>	<b>€ 5.164.756,00</b>
opbrengsten	€	2.361.500,00			€ 2.361.500,00
<b>resultaat</b>	<b>€</b>	<b>1.550.100,10</b>	<b>€</b>	<b>1.253.155,90</b>	<b>€ 2.803.256,00</b>

(bedragen inclusief stortingen, kredieten en resultaatbestemmingen)

Op basis van dit overzicht, dat is gebaseerd op de programmabegroting 2015, is de verhouding van de kosten van de organisatie ten opzichte van de beheerkosten circa 31,3% (€ 1.281.900 / € 3.882.856), dit is inclusief kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In de kosten voor beheer zijn ook een aantal stortingen voorzieningen (€ 605.300), resultaatbestemmingen (€ 390.000) en een krediet begrepen (€ 1.620.000). Als die stortingen op de kosten voor beheer in mindering worden gebracht is de verhouding tussen de kosten van de organisatie en de kosten die daadwerkelijk aan beheer worden besteed ongeveer 1:1 (€ 1.281.900 / € 1.267.556).

### Instandhoudingsbijdrage

Vanwege de toe te passen inflatiecorrecties voor de kosten en toe te rekenen rente, zal het totaal aan instandhoudingsbijdragen geleidelijk gedurende de jaren toenemen. Om de kosten (en kostensoorten) van de verschillende scenario's onderling goed te kunnen vergelijken (ook met het nulscenario) zijn alle bedragen teruggerekend naar de netto contante waarde op 1 januari 2015. Daarbij is gerekend met een looptijd van 15 jaar. Op deze wijze is gecorrigeerd voor inflatie (rekenrente: 4%).

Op basis van het bovenstaande komt 15

scenario 0	
kosten	netto-contante-waarde
- beheerkosten	€ 24.416.676,34
- kosten VTH	€ 1.542.811,41
- organisatiekosten	€ 10.286.712,52
- afbouw DVO	€ -
- rente	€ 4.376.407,32
<b>sub-totaal kosten</b>	<b>€ 40.622.607,59</b>
<b>opbrengsten</b>	
- opbrengsten	€ 7.637.340,06
- eenmalige grondverkopen	€ -
<b>sub-totaal opbrengsten</b>	<b>€ 7.637.340,06</b>
<b>saldo kosten - opbrengsten</b>	<b>€ 32.985.267,53</b>

<sup>3</sup> De opbrengsten bestaan naast de inkomsten uit de exploitatiecontracten uit opbrengsten van subsidies voor natuurbeheer, bijdragen van derden voor exploitatie veerdienst en kredieten.

jaar instandhouding overeen met een netto-contante-waarde van ca. € 33 mln per 1-1-2015<sup>4</sup>. In de tabel zijn de verschillende kosten- en opbrengstsoorten weergegeven.

## **2.5 Ontwikkelingen**

### **Beëindigen Koepelschap**

Bestuurlijk is de wens geuit het Koepelschap Buitenstedelijk Groen begin 2017 op te heffen. De gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Ridderkerk, Zwijndrecht en Rotterdam en de provincie Zuid-Holland nemen deel in deze GR. Via het Koepelschap worden de bijdragen van de deelnemers aan de afzonderlijke recreatieschappen verevend, zodat voor elke deelnemende gemeente in het Koepelschap de bijdragen aan de recreatieschappen op ongeveer hetzelfde gemiddelde bedrag per inwoner uitkomen (€ 6, 79 - € 8,08 per inwoner, afhankelijk van het inwoneraantal van de gemeente).

---

<sup>4</sup> Deze berekening is gemaakt om de scenario's te kunnen vergelijken met het nulscenario. Op grond van deze berekening kunnen geen conclusies worden getrokken over de toekomstige hoogte van de exploitatietekorten (c.q. de bijdragen van de deelnemende partijen), omdat deze mede afhankelijk zijn van andere factoren.

## 3 Scenario's

### 3.1 Inleiding

#### Opzet hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden per scenario de consequenties beschreven op de volgende aspecten:

- **Governance**; de rol en posities van partijen in de nieuwe organisatievorm
- **Juridische vormgeving**; de juridische randvoorwaarden en mogelijkheden
- **Eigendomssituatie**; de consequenties voor de grondposities
- **Uitvoerende taken**; de consequenties voor toekomstig beleid en beheer en vergunningverlening, toezicht en handhaving
- **Financieel kader**; de financiële consequenties
- **Consequentie voor deelnemers**; bestuurlijke, juridische en financiële consequenties voor de deelnemers.
- **Landschapstafel**; consequenties voor de regionale beleidsafstemming over groenbeheer- en ontwikkeling.
- **Implementatie**: Globaal te ondernemen stappen en indicatie van doorlooptijd voor implementatie van het scenario.

Voorafgaand aan de beschrijving van de consequenties wordt in paragraaf 3.2 een toelichting gegeven op de uitgangspunten die voor elk van de vijf scenario's gelden. Tevens wordt de problematiek rond de Dienstverleningsovereenkomst tussen het recreatieschap en de provincie toegelicht. Deze problematiek speelt ook in elk van de scenario's.

### 3.2 Uitgangspunten scenario-onderzoek

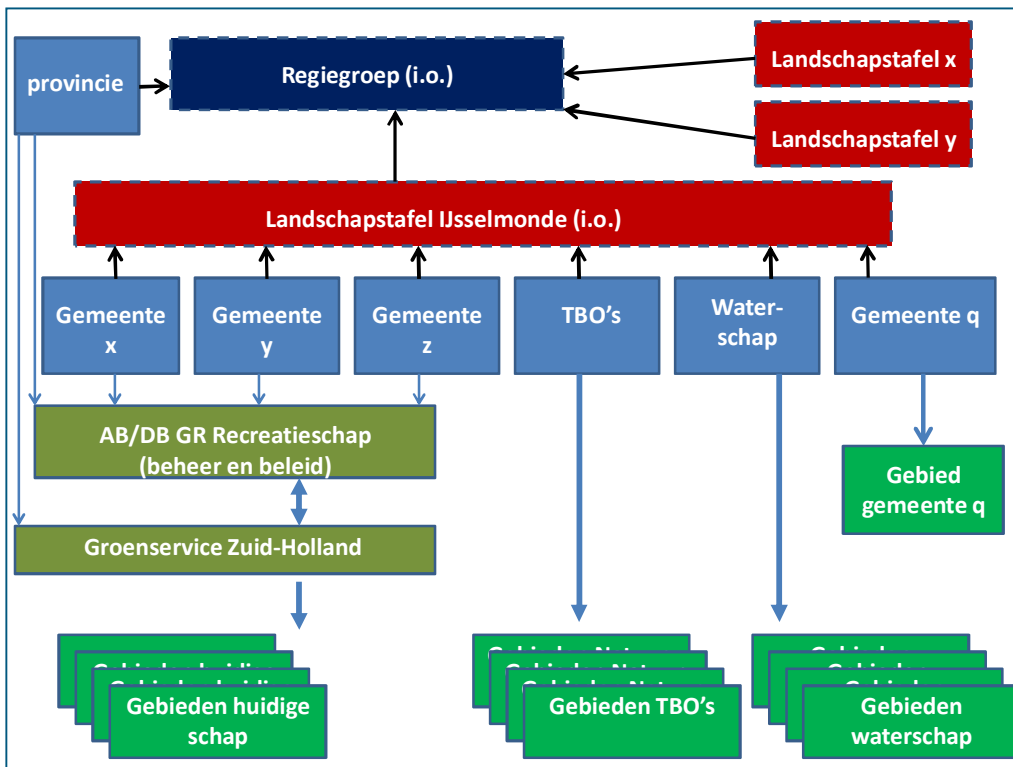
#### Uitgangspunten scenario's

In het bepalen van de consequenties van de scenario's, is een aantal uitgangspunten gelijk voor de vijf scenario's:

- 1 De instandhoudingsbijdrage blijft (vooralsnog) in stand, d.w.z. dat alle partijen op dit moment nog willen bijdragen aan het blijvend in stand houden van de natuur- en recreatiegebieden van het huidige schap. Dit betekent voor de scenario's dat het uitgangspunt is dat er geen sprake zal zijn van verschuivingen in de individuele bijdrage aan de bekostiging van het beheer van de gebieden. De gezamenlijke bijdragen kunnen wel toenemen of afnemen als gevolg van de mate waarin het scenario tot hogere of lagere kosten voor de organisatie en uitvoering van het beheer van de gebieden leidt.
- 2 De provincie stapt uit de Gemeenschappelijke Regeling van het Natuur- en recreatieschap.
- 3 De Dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen het recreatieschap en de provincie wordt beëindigd.
- 4 De Regiegroep en de Landschapstafel vormen het afstemmingsplatform voor het beheer en de ontwikkeling van de groengebieden met een (boven)regionale functie. Dit zijn ook de gremia waar de provincie in de toekomst zaken mee gaat doen met gemeenten en andere organisaties in het kader van het groen met een (boven)regionaal belang.
- 5 Elk van de scenario's betekent opheffing of omvorming van de GR Recreatieschap. Dat heeft consequenties voor de partijen die tevens deelnemer zijn in het Koepelschap Buitenstedelijk Groen. Deze consequenties zijn niet meegenomen in de doorrekening van de scenario's.

## Nulscenario

Bij de beoordeling van de consequenties van de scenario's wordt het nulscenario (de huidige situatie) als referentie genomen. Het nulscenario ziet er ten aanzien van de rollen en verhoudingen ten opzichte van het beheer van de recreatiegebieden als volgt uit (de Landschapstafels en de Regiegroep zijn nog in oprichting):



### 3.3 Problematiek DVO en consequenties beëindiging

De huidige dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de recreatieschappen en de provincie Zuid-Holland inzake ondersteuning door Groenservice Zuid-Holland (GZH) is juridisch niet houdbaar in het licht van het Europese aanbestedingsrecht (zie daarover de notitie van advocatenkantoor PelsRijcken van 23 juni 2014).

De Aanbestedingswet 2012 schrijft voor, dat overheidsopdrachten voor de uitvoering van diensten met een waarde meer dan € 207.000 onder het Europese aanbestedingsregiem vallen. Dat geldt dus ook voor de diensten die de GZH verricht voor de schappen. Uitgezonderd van de aanbestedingsplicht is (ondermeer) de zogenaamde 'quasi in-house aanbesteding', diensten die -in casu- worden gegund aan een entiteit:

- die in hoofdzaak (> 90%) werkt voor publieke opdrachtgevers;
- die onder toezicht staat van (uitsluitend) de publieke opdrachtgevers gezamenlijk, als ware het hun eigen dienst;
- waarin private ondernemingen niet mogen investeren of zeggenschap verwerven.

De DVO tussen de provincie en het schap voldoet niet aan de genoemde eisen.

In de huidige DVO, die gesloten is voor de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2015, zijn bepalingen opgenomen (artikel 4 en 11) voor het geval een DVO door het schap wordt beëindigd of

wanneer de afname van diensten het daaropvolgende jaar wordt verminderd. Daarbij gaat het om kosten c.q. financiële compensatie vanwege:

- om- en bijscholing of eventueel outplacement van medewerkers;
- vergoeding van vrijvallende uren van medewerkers die niet elders kunnen worden ingezet (gedurende 5 jaar);
- eventueel gedwongen ontslag van medewerker(s).

Bij gedwongen beëindiging van de DVO (c.q. het niet aangaan van een nieuwe DVO voor 2016) vanwege

#### **Achtergrond afbouwregeling DVO**

De ambtelijke ondersteuning voor de recreatieschapstaken wordt geleverd door de provincie, met als uitgangspunt dat ook de werkgeverskosten gezamenlijk worden gedragen door (de deelnemers aan) het schap. Dit uitgangspunt vloeit voort uit het feit dat de ambtelijke ondersteuning in de jaren '90 werd aangestuurd door een zogenaamde bestuurscommissie waaraan PZH en de recreatieschappen financieel en anderszins deelnamen. Die bestuurscommissie had zelfstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden m.b.t. het bestuur en beheer van de GZH, waaronder benoeming van personeel, aangaan van dienstverleningsovereenkomsten met de schappen, sluiten van overeenkomsten met derden, etc. In 1997 is de bestuurscommissie opgeheven en is de GZH als aparte dienst ondergebracht binnen de provinciale organisatie. De gezamenlijke werkgeversverantwoordelijkheid is gecontinueerd in de DVO (de onderhavige afbouwregeling).

strijdigheid met het aanbestedingsrecht zullen tussen de provincie en de gemeenten afspraken moeten worden gemaakt over 'afkoop' van de DVO en de toekomst van de GZH.

Een nieuwe DVO voor 2016 mag vanuit aanbestedingsrechtelijk oogpunt niet worden gesloten. Wanneer het bestuurlijk, financieel en/of organisatorisch niet mogelijk blijkt om de dienstverlening vanuit de GZH aan de recreatieschappen per 1 januari 2016 geheel te beëindigen zal er een verlenging van de huidige DVO moeten komen waarin een tijdpad is afgesproken om zo snel als mogelijk, maar op een zorgvuldige wijze, de met de wet strijdige situatie te beëindigen en een proces in gang te zetten naar een juridisch houdbare oplossing. Daarmee worden weliswaar niet alle juridische risico's weggenomen, maar het maakt ze wel beter beheersbaar. Vanwege de juridische en bestuurlijke complexiteit moet rekening worden gehouden met een termijn van tenminste een jaar.

functie	aantal fte	
1.0	bestuurlijke aangelegenheden	
1.1	bestuursproducten	0,89
1.2	juridische zaken	0,13
1.3	financien	0,59
2.0	Inrichting beheer en Exploitatie	
2.1	gebiedsbeheer	5,01
	- beheer groot onderhoud	1,52
2.2	economisch beheer	0,55
2.3	communicatie	0,11
3.2	regelgeving en handhaving	3,66
3.0	Ontwikkelingen	
3.1	planvorming en gebiedsontwikkeling	1,16
		13,62

#### **Kosten afbouw DVO**

De kosten van de afbouw van de DVO zijn in principe in alle scenario's gelijk. Het ene scenario leent zich echter beter om medewerkers van de GZH over te nemen in de nieuwe organisatievorm dan het andere scenario, waardoor dat scenario beter kan scoren op het verminderen van die kosten. De afbouw van de DVO (inclusief het nazorgtraject) is op basis van de uitgangspunten van eerder onderzoek berekend op circa € 7,7 mln (netto contante waarde 1-1-2015: 4,3 mln). Daarbij is gerekend met de huidige 13,6 fte medewerkers van GZH die, op grond van het overzicht dat voor dit onderzoek is aangereikt, werkzaamheden uitvoeren

voor het Natuur- en recreatieschap IJsselmonde.

### Bandbreedte scenario's

Alle scenario's behalve scenario 0 houden rekening met afbouw van de huidige DVO en tegelijkertijd het opstarten van de eigen organisatie of het opstarten van een BVO.

Dit betekent een behoorlijke toename van de organisatiekosten in de business cases. Daarom is in overleg met de projectgroep besloten om een bandbreedte te bepalen voor de scenario's.

Deze bandbreedte is bepaald door uit te gaan van het vrijwel volledig opheffen van de te betalen afbouwkosten voor afkoop van de DVO aan de provincie. Dit is mogelijk als zoveel mogelijk mensen van de GZH een nieuwe plek kunnen krijgen in de nieuwe organisatievorm. Aangenomen is dat bij een optimale afbouw van de DVO, 20% van de oorspronkelijk berekende afkoopsom blijft gelden. Daarmee nemen de afbouwkosten voor de DVO af van ca. € 4,3 mln tot ca. € 0,85 mln (beide ncw 1-1-2015).

### Transitiekosten

Naast de al genoemde kosten zijn er ook (eenmalige) kosten voor het samenstellen van een team dat uit naam van het schap met de gemeenten zal gaan onderhandelen. Dat team is samengesteld uit verschillende vakdisciplines. Er wordt vanuit gegaan dat deze aanvullende kosten ten laste worden gebracht van het schap. In onderstaande tabel zijn deze kosten geraamd op basis van aannames over de samenstelling en benodigde inzet van het team.

teamsamenstelling	aantal fte/jr	kosten / jr	totaal/jr	2015	2016	2017	2018 ev
projectleider	1	€ 120.000,00	€ 120.000,00	€ 60.000,00	€ 120.000,00	€ 60.000,00	
jurist	1	€ 120.000,00	€ 120.000,00	€ 60.000,00	€ 120.000,00	€ 60.000,00	
gronden vastgoedbeheer	1	€ 90.000,00	€ 90.000,00	€ 45.000,00	€ 90.000,00	€ 45.000,00	
financieel/administratief	1	€ 90.000,00	€ 90.000,00	€ 45.000,00	€ 90.000,00	€ 45.000,00	
	4		€ 420.000,00	€ 210.000,00	€ 420.000,00	€ 210.000,00	0

De ten laste van het schap komende transitiekosten zijn op basis van deze (indicatieve!) inzetraming geschat op € 840.000 voor de jaren 2015, 2016 en 2017. Daarnaast is er in scenario 1 en scenario 2 sprake van aanvullende kosten voor het Kadaster en de notaris voor de in dit scenario noodzakelijke grondtransacties. De kosten hiervan zijn geraamd op basis van een opslag van 2% op de potentiële grondopbrengsten, met een totaal van ca. € 50.000. De totale transitiekosten voor scenario 1 en scenario 2 worden daarmee geraamd op ca. 0,9 mln.

Voor scenario 3 zijn transitiekosten meegenomen voor de begeleiding van de ombouw van een GR-Recreatieschap naar een BVO. Voor scenario 4 en 5 is sprake van transitiekosten voor de inrichting van een eigen werkorganisatie voor de GR recreatieschap. De omvang van het team dat de transitie begeleidt in scenario 3, 4 en 5 zal minder omvangrijk zijn dan die bij scenario 1 en scenario 2.

teamsamenstelling	aantal fte/jr	kosten / jr	totaal/jr	2015	2016	2017	2018 ev
projectleider	1	€ 120.000,00	€ 120.000,00	€ 30.000,00	€ -	€ -	
jurist	1	€ 120.000,00	€ 120.000,00	€ 60.000,00	€ -	€ -	
gronden vastgoedbeheer	1	€ 90.000,00	€ 90.000,00	€ 18.000,00	€ -	€ -	
financieel/administratief	1	€ 90.000,00	€ 90.000,00	€ 18.000,00	€ -	€ -	
	4		€ 420.000,00	€ 126.000,00	€ -	€ -	0

Vooralsnog is geen rekening gehouden met aanvullende kosten voor notaris en Kadaster omdat aangenomen is dat de gronden niet overgedragen worden (blijven bij de GR BVO of de GR recreatieschap). De totale transitiekosten voor scenario 3, 4 en 5 komen daarmee op ca. € 0,1 mln.

### 3.4 Scenario 1: Opheffing GR en overdracht gronden naar gemeenten

#### 3.4.1 Governance

Scenario 1 houdt het volgende in:

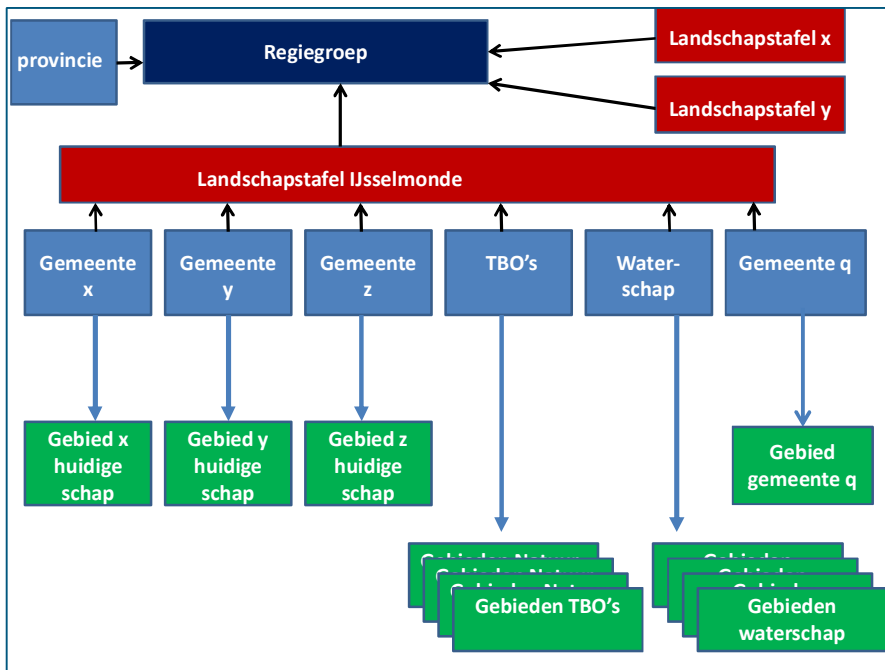
##### Financieel/juridisch

- Toedeling grondposities (eigendom of (erf)pacht) en beheer naar gemeenten, inclusief beheer van grond waar geen sprake is van een grondpositie van het schap.
- Beheer- en beleidsverantwoordelijkheid en VTH-taken bij individuele gemeenten.
- DVO met provincie eindigt: verantwoordelijkheid afbouw GZH ligt bij alle deelnemers.
- Verantwoordelijkheid voor aan gronden gekoppelde lasten en opbrengsten naar gemeenten
- Juridische borging financiële bijdrage valt weg

##### Bestuurlijk

- Zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid bovenregionaal groen in eerste instantie (alleen) bij gemeenten met grondpositie
- Regeling nodig om te voldoen aan uitgangspunt 'instandhouding financiële bijdrage van alle partijen': eenmalig verevenen d.m.v. afkoopsom of nieuwe structuur/afspraken.
- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.

Schematisch ziet deze organisatievorm er ten aanzien van de rollen en verhoudingen ten opzichte van het beheer van de recreatiegebieden als volgt uit. Het scenario wordt gekenmerkt door de eenduidige relatie tussen grondpositie, beheer en beleid door de directe verbinding tussen de gebieden en de gemeenten.



#### 3.4.2 Eigendomssituatie

De overdracht van gronden (of alleen beheer voor gronden waar geen sprake is van eigendom of erfpacht) vanuit het recreatieschap naar de gemeenten kan op twee manieren plaatsvinden:



- Scenario 1A: gaat uit van de verdeling van de gronden (in eigendom of erfpacht), taken en werkzaamheden over de 6 kadastrale gemeenten, d.w.z. dat de gronden toebedeeld worden op basis van de ligging ten opzichte van de gemeentegrenzen. Omdat Rotterdam (vrijwel geen) grond in beheer krijgt, is er in deze variant sprake van 5 gemeenten die een grond- en beheerpositie verkrijgen.
- Scenario 1B gaat uit van verdeling van de gronden (in eigendom of erfpacht), taken en werkzaamheden over de 6 deelnemende gemeenten naar rato van de bijdrage in de GR. Het idee achter deze variant is dat meerjarige verevening dan niet meer nodig is tussen de gemeenten.

De varianten leiden tot een andere verdeling van de gronden van het recreatieschap tussen de betrokken gemeenten (dus exclusief aandeel provincie), zoals in onderstaande tabel indicatief is weergegeven.

	Kadastrale toedeling	Toedeling naar rato bijdrage schap
Rotterdam	0 ha = 0% <sup>5</sup>	56% = 276 ha
Albrandswaard	163 ha = 33%	6% = 28 ha
Barendrecht	146 ha = 30%	11% = 54 ha
Hendrik-Ido-Ambacht	95 ha = 19%	7% = 32 ha
Ridderkerk	16 ha = 3%	11% = 52 ha
Zwijndrecht	71 ha = 14%	10% = 49 ha

Bovenstaande tabel bevat alleen de percelen met grondpositie (491 ha) van het schap.

Groen= er wordt minder grond in beheer genomen in vergelijking met het huidige aandeel instandhoudingsbijdrage

Rood= er wordt meer grond in beheer genomen in vergelijking met het huidige aandeel instandhoudingsbijdrage

Er is alleen rekening gehouden met het aandeel in oppervlakte (ha). Er is geen onderscheid gemaakt op het aandeel in de werkelijke kosten/opbrengsten, de onderhoudsstaat, de investeringsbehoefte, de beheerkosten etc.

In onderstaande tabellen is op verzoek van de werkgroep weergegeven wat de verhoudingen zijn als ook de gronden zonder grondpositie moeten worden verdeeld over de kadastrale gemeenten en naar rato bijdrage per deelnemende partij in de GR.

aandeel op basis kadastrale gemeente	met eigendomspositie			zonder eigendomspositie			totaal	
	aantal m2	%	aantal ha	aantal m2	%	aantal ha	ha	%
Rotterdam	133	0%	0	18.753	1%	2	2	0,3%
Albrandswaard	1.634.328	33%	163	291.916	16%	29	193	28,7%
Barendrecht	1.455.805	30%	146	709.202	39%	71	217	32,3%
Hendrik-Ido-Ambacht	952.352	19%	95	8.100	0%	1	96	14,3%
Ridderkerk	160.062	3%	16	521.617	29%	52	68	10,2%
Zwijndrecht	708.112	14%	71	252.738	14%	25	96	14,3%
	4.910.792	100%	491	1.802.326	100%	180	671	100,0%

Overzicht verdeling gronden met eigendomspositie en zonder eigendomspositie kadastrale gemeenten.

<sup>5</sup> Het aantal hectares geeft een eerste indicatie van de kosten. Maar vanwege de sterke variatie in kosten per beheerdoeltype is het aandeel hectares niet rechtvaardig met de verdeling van de kosten.

verdeling deelnemersbijdrage	aandeel	ha met grondpositie	ha zonder grondpositie	totaal	
provincie	20%	98	36	134	
Rotterdam	45%	221	81	302	
overige gemeen	35%	-	-	-	
Albrandswaard	13%	4,55%	22	8	31
Barendrecht	25%	8,75%	43	16	59
Hendrik-Ido-Am	15%	5,25%	26	9	35
Ridderkerk	24%	8,40%	41	15	56
Zwijndrecht	23%	8,05%	40	15	54
	100%	491	180	671	

Overzicht verdeling gronden met eigendomspositie en zonder eigendomspositie naar rato deelnemersbijdrage.

Gegeven het uitgangspunt dat de instandhoudingsbijdrage wordt gehandhaafd en de middelen verevend worden tussen de partijen zal dit scenario geen (directe) financiële consequenties hebben voor de betrokken partijen. De partijen met een grote(re) grondpositie hebben wel te maken met de bijbehorende financiële risico's, omdat zij verantwoordelijk worden voor de kosten en opbrengsten van de gebieden.

### 3.4.3 Juridische vormgeving

#### Overdracht grondposities (eigendom + erfpacht)

*Variant 1a: toedeling grondposities naar kadastrale gemeenten*

De grondposities worden door het recreatieschap overgedragen aan de gemeente waarin ze kadastraal liggen. Juridisch is de overdracht van grondposities niet complex. Aan het eigendom gekoppelde zakelijke rechten en verplichtingen gaan mee over op de nieuwe eigenaar en kunnen een zekere waarde vertegenwoordigen waarmee bij de waardebepaling rekening moet worden gehouden. Daarbij kan gedacht worden aan (onder)erfpacht, opstalrecht, erfdienstbaarheid of kwalitatieve verplichtingen. In beginsel hoeven de gronden niet tegen marktwaarde te worden overgedragen, tenzij ze worden overgenomen door een (overheids)onderneming omdat er dan sprake zou kunnen zijn van staatssteun.

Staatssteun is iedere vorm van steun met staatsmiddelen bekostigd, waardoor de mededinging op de interne markt wordt vervalst of dit dreigt te gebeuren en het handelsverkeer tussen de lidstaten nadelig wordt beïnvloed en verstrekt aan een of meer ondernemingen (artikel 107 lid 1 VWEU). Het begrip 'onderneming' staat centraal in de discussie over steun aan (semi-)overheidsbedrijven. *De staatssteunregels zijn alleen van toepassing als er sprake is van steun aan een onderneming.* Volgens het Europese Hof is een onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitvoert, dat wil zeggen dat zij producten of diensten op een markt aanbiedt. Ongeacht haar rechtsvorm en wijze van financiering. Een winstoogmerk is niet vereist, concurrentie op de markt volstaat.

Wanneer er sprake is van niet-economische activiteiten is er bij overdracht van recreatiegebieden naar gemeenten geen sprake van een staatssteunrisico en zijn er geen restricties bij het bepalen van de prijs. Wel kan het zijn dat in de voorwaarden waaronder destijds de gronden aan het recreatieschap zijn overgedragen anders is bepaald (bijvoorbeeld overdracht onder bepaalde voorwaarden/beperkingen, om niet of tegen een symbolisch bedrag). Als er wel sprake is van economische activiteiten (exploitaties) dan kan een gemeente mogelijk wel worden gekwalificeerd als 'onderneming' en zal de grond tegen marktwaarde moeten worden overgedragen. Bij een nadere uitwerking van dit scenario zal dit onderzocht moeten worden.

Over rechten en verplichtingen zonder zakenrechtelijke werking moeten separate afspraken worden gemaakt. Daarbij gaat het meestal om beheer- en onderhoudscontracten met betrekking tot gronden die

wel binnen de betreffende gemeente liggen en door het schap worden beheerd, maar die eigendom zijn van andere (vaak publiekrechtelijke) partijen. Bij opheffing van de GR en liquidatie van het openbaar lichaam zullen de contractposities van het schap door de gemeenten overgenomen dan wel afgebouwd moeten worden. Tenzij wordt afgesproken dat alle contractuele verplichtingen ongewijzigd overgaan naar de gemeenten, zal tijdens het liquidatieproces over elke contractpositie moeten worden onderhandeld met de gemeente waarbinnen de gronden zijn gelegen.

*Variant 1b: Verdeling grond naar rato aandeel in GR*

Wat hiervoor over toedeling van gronden aan de kadastrale gemeenten is opgemerkt, geldt ook voor de variant waarbij de grond wordt toegedeeld naar rato van de huidige –relatieve- bijdrage aan het schap (excl. bijdrage provincie). Er is geen juridische belemmering voor het houden van een grondpositie door gemeente A in gemeente B. De overdracht van gronden is juridisch niet complex, de toedeling en waardering kunnen dat wel zijn wanneer sprake is van bijvoorbeeld exploitaties door derden. Bestuurlijk is deze variant complexer (en ligt deze mogelijk gevoeliger) dan scenario 1a.

### **Regeling financiële structuur**

*Variant 1a: toedeling grond naar kadastrale gemeenten*

Consequentie van overdracht van gronden naar de kadastrale gemeente is de daaruit voortvloeiende noodzaak tot het regelen van een financiële structuur om te voldoen aan het uitgangspunt dat de instandhoudingsbijdrage van alle partijen in stand (en van gelijke hoogte) blijft. Met andere woorden, er is een vorm van compensatie nodig om de financiële verhoudingen hetzelfde te houden als nu het geval is. Daarbij zijn twee opties denkbaar:

1. toekomstige beheerkosten van de gemeenten die in de nieuwe structuur een grondpositie verwerven, worden bij de overdracht van de grond eenmalig gecompenseerd;
2. er wordt een regeling getroffen voor de borging van de financiële bijdrage in de nieuwe situatie en daarmee samenhangend de verevening van beheerkosten tussen de voormalige deelnemers in het schap.

Optie 1 is juridisch relatief (veel) minder complex en toekomstbestendiger dan optie 2.

Optie 2 vereist dat de voormalige deelnemers in het schap nieuwe afspraken maken over een financiële vereveningsstructuur, op een zodanige wijze dat deze ook op de langere termijn vanuit het oogpunt van legitimiteit houdbaar is. Borging van een financiële bijdrage en onderlinge verevening kan zowel via publiekrechtelijke weg (Wgr) als privaatrechtelijk (BW). Om verevening mogelijk te maken zal ook een rechtspersoon nodig zijn die het financieel beheer voert (GR of stichting).

Gezien het feit dat bestuurlijk de wens is uitgesproken een vergelijkbaar instrument (het Koepelschap Buitenstedelijk Groen) af te schaffen, o.a. omdat de regeling erg complex is en daarmee politiek draagvlak verliest, ligt optie 2 niet voor de hand.

*Variant 1b: Verdeling grond naar rato aandeel in GR*

Ingeval de gronden worden toebedeeld naar rato van het huidige aandeel van de gemeenten in de GR is er geen noodzaak meer tot het treffen van een nieuwe financiële regeling tussen de gemeenten onderling. De gemeenten en provincie zullen wel bilateraal afspraken moeten maken over borging van de financiële bijdrage van de provincie (via een eenmalige afkoop of een doorlopende regeling). Er is wel een risico dat op de langere termijn de legitimiteit van deze variant ter discussie zal worden gesteld.

### **3.4.4 Uitvoerende taken**

#### **Toekomstig beleid en beheer**

De verantwoordelijkheid voor het toekomstige beleid en beheer van de gebieden van het huidige recreatieschap komt in scenario 1 volledig bij de gemeenten met een grondpositie te liggen. Daarmee

komt ook de zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid en risico's voor het bovenregionaal groen in eerste instantie (alleen) bij gemeenten met een grondpositie te liggen.

Doordat de verantwoordelijkheid voor beheer en beleid verspreid wordt over meerdere partijen (individuele gemeenten) en de gebiedsgrenzen in dit scenario bepaald zijn op basis van de ligging van gemeentegrenzen of het aandeel van een gemeente in de huidige GR, kan een verlies aan regie op de samenhang in beheer en beleid van de huidige recreatiegebieden ontstaan. Verder kan een verlies van schaalvoordeel optreden in de aanbesteding van het beheer.

### Vergunningverlening, toezicht en handhaving

In de huidige situatie worden de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving uitgevoerd door de GZH. Bij ontbinding van de GR zullen de kadastrale gemeenten die taken moeten uitvoeren. Juridisch gezien zijn er weinig belemmeringen voor de overgang van die taken naar de afzonderlijke gemeenten. Dit kan wel consequenties hebben voor de afstemming over toezicht en handhaving in de gebieden. In variant 1b zal een aantal gemeenten gronden in eigendom of erfpacht gaan beheren in andere gemeenten. Hier is dan sprake van een combinatie van een gemeente die het zakelijk recht heeft en een gemeente die publiekrechtelijk verantwoordelijkheid heeft voor het gebied.

### 3.4.5 Financieel kader

De kosten van scenario 1 worden bepaald door:

- Kosten beëindiging DVO
- Kosten gemeenten voor beleid, beheer en VTH-taken van de gebieden die thans in beheer van het schap zijn.

#### *Variant 1a: toedeling grond naar kadastrale gemeenten*

Variant 1a gaat uit van verdeling van de gronden, taken en werkzaamheden over 5 kadastrale gemeenten (de omvang van de percelen op het grondgebied van Rotterdam zijn verwaarloosbaar klein).

Voor het financieel kader betekent dit dat de individuele gemeenten de beheer, beleids- en VTH-taken gaan uitvoeren en daar capaciteit voor vrij moeten maken in de eigen organisatie. Tegelijkertijd moeten de deelnemende partijen in de GR, waaronder de gemeenten een bijdrage leveren in de afbouw van de DVO met de provincie over de inzet van de GZH voor recreatieschap IJsselmonde. Uit het onderzoek naar de afbouw van de DVO kan worden geconcludeerd dat deze afbouw geleidelijk kan gaan plaatsvinden, waarbij de taken geleidelijk door de gemeenten worden overgenomen.

Daartoe is rekening gehouden met de onderstaande opbouw van de gemeentelijke organisaties en de afbouw van de inzet van de GZH, waarbij de kosten voor de gemeentelijke organisaties kunnen oplopen tot circa € 700.000 jaar. In onderstaande tabel zijn de kosten per gemeente bepaald ('kosten totaal') en vervolgens vermenigvuldigd met het aantal van 6 'kadastrale' gemeenten ('totaal kosten'). Vervolgens zijn deze kosten gekoppeld aan de wijze van afbouw van de DVO in de tijd.

per gemeente IJsselmonde				5						
aantal fte	kostprijs/fte	kosten totaal	totaal kosten	2015	2016	2017	2018	2019	ev	
0,10 aanvullend op regulier werk	€ 80.000	€ 8.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000		
0,10 in alle scenarios	€ 80.000	€ 8.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000		
0,05 aanvullend op regulier werk	€ 80.000	€ 4.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000		
0,10 aanvullend op regulier werk	€ 80.000	€ 8.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000		
0,30 aanvullend op regulier beheerwerk	€ 80.000	€ 24.341	€ 121.703			€ -	€ 121.703	€ 121.703		
0,11 aanvullend op regulier beheerwerk	€ 80.000	€ 8.734	€ 43.670			€ -	€ 43.670	€ 43.670		
0,02 aanvullend op regulier werk	€ 80.000	€ 1.718	€ 8.591			€ -	€ 8.591	€ 8.591		
0,73 aanvullend op regulier beheerwerk	€ 80.000	€ 58.561	€ 292.803	€ -	€ -	€ 292.803	€ 292.803	€ 292.803		
0,10 focus ligt op beheerfase evt aanvullende t	€ 80.000	€ 8.000	€ 40.000		€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000		
1,49		€ 119.593	€ 597.966	€ 140.000	€ 180.000	€ 472.803	€ 646.767	€ 646.767	€ 646.767	

De organisatiekosten voor de gemeenten zijn lager ingeschat dan de organisatiekosten van de GZH. Het gaat om een (beperkte) uitbreiding van formatieplaatsen binnen bestaande organisaties. Verder zijn de loonkosten per fte € 10.000/jr lager (provincie Zuid-Holland rekent met € 90.000/fte/jr, gemeenten met € 80.000/fte/jr). Om bovengenoemde redenen zijn ook de kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving lager geraamd dan in het nulscenario.

De beheerkosten zijn op eenzelfde niveau geraamd. Enerzijds kan er sprake zijn van een verlies aan schaalvoordeel dat de inkoop door GZH mogelijk maakte. Anderzijds is een efficiëntieslag te halen door combinaties te maken met werk van de gemeenten (NB. Infrastructuur beslaat het grootste deel van de kosten en is ook een belangrijke taak van de gemeenten).

scenario 1a	
kosten	netto-contante-waarde
- beheerkosten	€ 24.416.676,34
- kosten VTH	€ 2.276.164,77
- organisatiekosten	€ 3.331.661,33
- afbouw DVO	€ 4.279.456,75
- rente	€ 4.433.090,33
sub-totaal kosten	€ 38.737.049,51
<b>opbrengsten</b>	
- opbrengsten	€ 7.637.340,06
- eenmalige grondverkopen	€ -
sub-totaal opbrengsten	€ 7.637.340,06
saldo kosten - opbrengsten	€ 31.099.709,45

Op basis van het bovenstaande komt 15 jaar instandhouding conform scenario 1a overeen met een netto-contante-waarde van ca. € 31,1 mln per 1-1-2015. Inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,9 mln is het resultaat ca. € 32 mln ncw 1-1-2015.

Uitgaande van minimale kosten vanwege de afbouw de DVO (aannee 20% van de berekende kosten van volledige afbouw), komt de netto-contante-waarde van scenario 1a uit op ca. € 27,7 mln per 1-1-2015, inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,9 mln.

#### Variante 1b: Verdeling grond naar rato aandeel in GR

Scenario 1b gaat uit van verdeling van de gronden, taken en werkzaamheden over de zes deelnemende gemeenten, naar rato van het aandeel van de instandhoudingsbijdrage in het kader van de GR.

Dit scenario is vergelijkbaar met scenario 1a met dien verstande dat bij scenario 1b de kosten voor de interne organisatie iets hoger zullen uitvallen dan bij scenario 1a, omdat nu sprake is van 6 deelnemende (en betalende) gemeenten met een grondpositie op basis van verdeling naar rato van de bijdrage aan het schap.

per gemeente ijssemonde				6					
aantal fte	kostprijs/fte	kosten totaal	totaal kosten	2015	2016	2017	2018	2019	ev
0,10 aanvullend op regulier werk	€ 80.000	€ 8.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	
0,10 in alle scenarios	€ 80.000	€ 8.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	
0,05 aanvullend op regulier werk	€ 80.000	€ 4.000	€ 24.000	€ 24.000	€ 24.000	€ 24.000	€ 24.000	€ 24.000	
0,10 aanvullend op regulier werk	€ 80.000	€ 8.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	
0,25 aanvullend op regulier beheerwerk	€ 80.000	€ 20.284	€ 121.703			€ -	€ 121.703	€ 121.703	
0,09 aanvullend op regulier beheerwerk	€ 80.000	€ 7.278	€ 43.670			€ -	€ 43.670	€ 43.670	
	€ 80.000								
0,05 aanvullend op regulier werk	€ 80.000	€ 4.000	€ 24.000			€ -	€ 24.000	€ 24.000	
0,61 aanvullend op regulier beheerwerk	€ 80.000	€ 48.801	€ 292.803			€ 292.803	€ 292.803	€ 292.803	
						€ -			
0,10 focus ligt op beheerfase evt aanvullende b	€ 80.000	€ 8.000	€ 48.000		€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	€ 48.000	
1,45		€ 116.363	€ 698.176	€ 168.000	€ 216.000	€ 508.803	€ 698.176	€ 698.176	€ 698.176

scenario 1b	
kosten	netto-contante-waarde
- beheerkosten	€ 24.416.676,34
- kosten VTH	€ 2.276.164,77
- organisatiekosten	€ 3.758.281,92
- afbouw DVO	€ 4.279.456,75
- rente	€ 4.497.582,98
sub-totaal kosten	€ 39.228.162,76
<b>opbrengsten</b>	
- opbrengsten	€ 7.637.340,06
- eenmalige grondverkoop	€ -
sub-totaal opbrengsten	€ 7.637.340,06
saldo kosten - opbrengsten	€ 31.590.822,70

Op basis van het bovenstaande komt 15 jaar instandhouding conform scenario 1a overeen met een netto-contante-waarde van ca. € 31,6 mln per 1-1-2015. Inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,9 mln is het resultaat ca. € 32,5 mln ncw 1-1-2015.

Uitgaande van minimale kosten vanwege de afbouw van de DVO (20%), komt de netto-contante-waarde van scenario 1b uit op ca. € 28,2 mln per 1-1-2015, inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,9 mln.

### 3.4.6 Consequentie voor deelnemers en de GZH

#### Bestuurlijk

In dit scenario ligt de zeggenschap over beleid en beheer van de recreatiegebieden volledig bij de individuele gemeenten.

Tegelijkertijd zijn de individuele gemeenten ook verantwoordelijk voor de organisatie van het beheer en de kosten en opbrengsten van de gebieden en daarmee voor de daaruit voortvloeiende financiële risico's. De hoogte van deze risico's wordt met name bepaald door de afspraken die worden gemaakt bij de overdracht van de gebieden van het schap naar de individuele gemeenten over financiële compensatie en eisen aan instandhouding van de gebieden.

#### Financieel

Omdat het uitgangspunt is dat de instandhoudingsbijdrage in stand blijft veranderen de kosten voor de individuele deelnemers in het schap (in de bijdrage van de exploitatietekorten) in principe niet. Deze kosten kunnen wel wijzigen doordat het scenario als totaal in financiële zin positiever of negatiever uitpakt.

#### Juridisch

De verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving ligt bij de kadastrale gemeenten, ook als gemeenten in scenario 1b een grondpositie verkrijgen op het grondgebied van een andere gemeente. De gemeenten zullen voor het eigen grondgebied hun lokale verordening moeten uitbreiden met regels ten aanzien van de nieuwe taken.

#### Consequenties voor de GZH

Op dit moment wordt op basis van de DVO met de provincie vanuit de GZH 13,6 fte ingezet voor de schapsgebieden. In dit scenario is het mogelijk dat (een deel van de) medewerkers van de GZH wordt overgenomen door de gemeenten, waarmee ook de kosten van de afbouw van de DVO kunnen afnemen.

### 3.4.7 Landschapstafel

De consequenties van scenario 1 in relatie tot de landschapstafel zijn:

- Vanuit het perspectief van de deelnemende gemeenten in de huidige GR:  
De gemeenten die een grondpositie verkrijgen zitten met een duidelijk belang aan de landschapstafel. Omdat de belangen meer individueel georganiseerd zijn kan het voor de

individuele gemeente wel lastiger zijn iets te realiseren aan de landschapstafel. Zeker ten aanzien van de TBO's en waterschappen die in verhouding over veel grotere eenheden gaan.

- Vanuit het perspectief van het functioneren van de landschapstafel:  
Er is voor de voormalige gemeenten uit de GR die een grondpositie hebben verworven een eenduidiger relatie tussen grondpositie, beheer en beleid. Tegelijkertijd neemt het aantal partijen met grondposities aan de landschapstafel sterk toe, wat de afstemming lastiger maakt.

### **3.4.8 Implementatie**

De volgende stappen kenmerken het juridische implementatieproces:

1. Voorbereiding van een besluit van alle deelnemers (=publiekrechtelijke lichamen) aan de GR tot opheffing van de GR (artikel 44 GR IJsselmonde). Opheffing is mogelijk bij minimaal tweederde van het aantal stemmen van de deelnemers.
2. Voorbereiding van een liquidatieplan voor het openbaar lichaam, met ondermeer:
  - toedeling gronden en zakelijke rechten en –verplichtingen aan gemeenten;
  - eenmalige afkoopregeling gemeenten voor beheervergoedingen en financiering daarvan);
  - overdracht of afkoop van beheerverplichtingen op gronden zonder grondpositie of erfpachtrecht;
  - arbeidsrechtelijke verplichtingen personeel;
  - afbouw/afkoop DVO provincie;
  - afbouw contractuele verplichtingen met derden.
  - Uitgangspunten/spelregels voor de periode na de overeengekomen instandhoudingsperiode
3. Besluitvorming in DB en AB van het schap
4. Voorleggen besluit, inclusief liquidatieplan, aan de raden van de deelnemende gemeenten.
5. Gelijklopende besluitvorming raden.
6. Uitvoering liquidatieplan.
7. Afronding liquidatie openbaar lichaam.

Stap 1 tot en met 5 zal naar verwachting minimaal 2 jaar in beslag nemen.

### 3.5 Scenario 2: Opheffing GR en onderbrengen eigendom en beheer bij andere terreinbeheerders (evt. gecombineerd met gemeenten)

#### 3.5.1 Governance

Scenario 2 houdt het volgende in:

##### Financieel/juridisch

- 'Marktconforme afzet' van zoveel mogelijk gronden en juridische posities naar terreinbeherende organisaties (TBO's) of particuliere beheerders op basis van taxatiewaarde om maatwerk mogelijk te maken en versnippering te voorkomen. 'Resterende gronden' naar gemeenten.
- Eigendom en beheer infrastructuur naar gemeenten.
- Beheer- en beleidsverantwoordelijkheid bij andere beheerders, excl. infrastructuur en RO-verantwoordelijkheid en VTH-taken (gemeenten).
- DVO met provincie eindigt: verantwoordelijkheid afbouw GZH ligt bij alle deelnemers.
- Verantwoordelijkheid voor lasten/opbrengsten gronden naar andere beheerders.
- Juridische borging financiële bijdrage valt weg
- Regelen toekomstig beheer op grond waar geen sprake is van grondpositie huidige schap

##### Bestuurlijk

- Zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid bovenregionaal groen in eerste instantie (alleen) bij andere beheerders met grondpositie
- Regeling nodig om te voldoen aan uitgangspunt 'instandhouding financiële bijdrage van alle partijen': eenmalig verevenen regelen d.m.v. aanbesteding (afkoopsom) of nieuwe structuur (staatssteunproof)
- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.

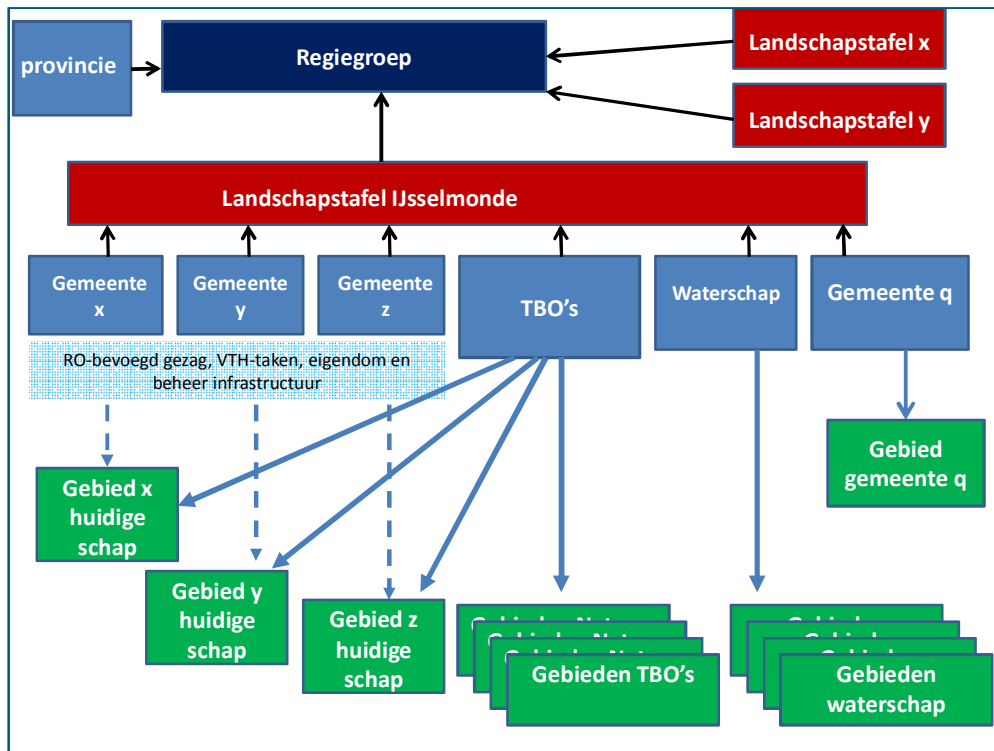
Schematisch ziet deze organisatievorm er ten aanzien van de rollen en verhoudingen ten opzichte van het beheer van de recreatiegebieden als volgt uit. Het scenario wordt met name gekenmerkt door

1. de eenduidige relatie tussen grondpositie, beheer en beleid door de directe verbinding tussen de gebieden en de terreinbeherende organisaties.
2. de verantwoordelijkheid van de gemeenten ten aanzien van infrastructuur (eigendom, beheer en beleid) en vergunningverlening, handhaving en toezicht in de gebieden van de TBO's.

De reden om de openbare infrastructuur niet over te doen naar de terreinbeherende organisaties, maar in publiek eigendom te behouden is tweeledig:

1. De gemeenten in de voormalige GR houden hiermee zeggenschap over de infrastructurele voorzieningen.
2. Rond infrastructuur ontstaat mogelijk een risico rond staatsteun als gewerkt wordt met een instandhoudingsbijdrage (zie juridisch kader).





### 3.5.2 Eigendomssituatie

In dit scenario wordt er vanuit gegaan dat de gronden van het huidige recreatieschap aan de terreinbeherende organisaties worden verkocht, exclusief de infrastructuur. De infrastructuur vormt qua areaal een klein deel van de gebieden, maar is relatief gezien wel de hoogste kostenpost.

Gegeven het uitgangspunt dat de instandhoudingsbijdrage in stand blijft en de middelen verevend worden tussen de partijen zal dit scenario geen (directe) financiële consequenties hebben voor de betrokken partijen. De gemeenten die een groter aandeel infrastructuur in eigendom en beheer krijgen hebben wel te maken met de bijbehorende financiële risico's, omdat zij verantwoordelijk worden voor de kosten van dit beheer.

### 3.5.3 Juridische vormgeving

#### Verkoop gronden

Indien gronden die in eigendom zijn van het schap of die zij in erfpacht heeft worden verkocht aan terreinbeherende organisaties (TBO's) die aan te merken zijn als 'onderneming' in de zin van artikel 107 lid 1 WVEU is er een risico op onverenigbare staatssteun (zie ook tekstkader scenario 1). Volgens de Europese Commissie (Mededeling 97/C209/03) kan staatssteun bij verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties op twee manieren worden voorkomen:

- 1 door verkoop via een onvoorwaardelijke biedprocedure. Een aanbod van grond moet dan voldoende openbaar worden gemaakt, onvoorwaardelijk (mag wel onder voorwaarden, mits alle potentiële kopers in staat zijn om daaraan te voldoen of
- 2 door verkoop tegen marktaandeel, de prijs die op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige tot stand zou komen tussen een willige verkoper en een van de verkoper onafhankelijke koper. Wanneer na herhaalde inspanning de gronden niet binnen een redelijk tijdsbestek tegen de getaxeerde prijs verkocht kunnen worden, mag de waarde opnieuw worden vastgesteld.

De provincie hanteert een eigen beleidslijn en kiest voor een open biedproces bij eigendomsoverdracht van gronden met een natuurbestemming (Nota beheer EHS, december 2013). Bij de verkoop worden door de provincie (kwalitatieve) verplichtingen opgenomen die moeten borgen dat de natuurfunctie duurzaam in stand blijft. Concurrentie bij de verkoop van grond met een bepaalde (natuur, recreatie) bestemming kan leiden tot betere biedingen op prijs en kwaliteit dan bij een onderhandse verkoop. Het aanbod moet voor TBO's echter wel aantrekkelijk genoeg zijn om een bod te willen doen. Zonder vraag, geen concurrentie. Wanneer de grond verdienpotentie heeft, ligt verkoop via een open biedprocedure meer voor de hand dan wanneer er alleen kosten zijn en geen baten.

Vanuit beheeroogpunt is concurrentie om grondeigendom niet per definitie doelmatiger dan onderhandse verkoop. Wanneer het bijvoorbeeld wenselijk is om (grotere) aaneengesloten arealen of gebieden die een specifieke (beheer)functie hebben onder te brengen bij een bepaalde TBO ligt onderhandse verkoop meer voor de hand. Er kan dan beter gestuurd worden op een optimale beheersituatie. Voorwaarde is uiteraard wel dat de TBO de getaxeerde prijs ook kan en wil betalen. Bovendien kan bij onderhandse verkoop bespaard worden op de transactiekosten. Onderhandse verkoop is daarom voor dit scenario het uitgangspunt bij het afstoten van recreatiegebieden met natuur- of agrarische natuurbeheerfunctie.

Het verkoopproces is juridisch niet complex, maar vraagt wel de nodige voorbereidingstijd en administratieve handelingen. Omdat het schap de gronden verkoopt en daarna wordt opgeheven kan instandhouding van (de kwaliteit van) het gebied worden geborgd door in de koopovereenkomst (een) kwalitatieve verplichting(en) op te nemen ten behoeve van de gemeente waarin het gebied is gelegen, die dit beding uitdrukkelijk dient te aanvaarden wil zij er later een beroep op kunnen doen. .

Een kwalitatieve verplichting is een contractuele bepaling waarbij door de verkoper bedongen wordt dat de verplichting om iets te dulden of niet te doen ten aanzien de over te dragen grond zal overgaan op degenen die het goed onder bijzondere titel zullen verkrijgen en op degenen die van de rechthebbende een recht tot gebruik van het goed zullen verkrijgen. De kwalitatieve verplichting over op rechtsopvolgers. De kwalitatieve verplichting moet worden aangegeven bij notariële akte.

## Compensatie van beheerkosten

### *Gebieden met natuur- en/of landschappelijke waarden*

Voor de compensatie van de kosten voor extensief beheer van overgedragen recreatiegebieden (natuur, landschap, agrarisch natuurbeheer, water) kan een TBO beroep doen bestaande subsidieregelingen. Het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)<sup>6</sup> en de Catalogus Groenblauwe Diensten<sup>7</sup> bieden een vergoedingensysteem dat Nederlandse overheden kunnen gebruiken om subsidieverlening aan grondeigenaren mogelijk te maken zonder in strijd te komen met het Europese staatssteunrecht. De provincie Zuid-Holland financiert beheer via de Subsidieregelingen voor Natuur- en Landschapsbeheer (SNL)<sup>8</sup>, Kwaliteitsimpuls natuur en landschap Zuid-Holland 2013 (SKNL), Agrarisch natuurbeheer Zuid-Holland (pSAN), Natuurbeheer 2000 (SN) en de Subsidieregeling Landelijk Gebied. De mogelijkheid voor een TBO om van deze subsidieregelingen gebruik te maken zijn echter gelimiteerd<sup>9</sup>.

Wanneer de bestaande subsidieregelingen onvoldoende compensatie bieden voor beheerkosten kan worden overwogen om binnen het daarvoor geldende staatssteunkader (Subsidiestelsel Natuur en Landschap, Catalogus Groenblauwe diensten) een gebiedsfonds in te richten waar TBO's een beroep op kunnen doen.

<sup>6</sup> <https://www.portaalnatuurenlandschap.nl/themas/subsidiestelsel-natuur-en-landschapsbeheer/overzicht/>

<sup>7</sup> <http://www.portaalnatuurenlandschap.nl/themas/catalogus-groenblauwe-diensten/catalogus-raadplegen/>

<sup>8</sup> [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Zuid-Holland/72366/72366\\_2.html](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Zuid-Holland/72366/72366_2.html)

<sup>9</sup> Zie [https://www.portaalnatuurenlandschap.nl/assets/Openstellingsbesluit\\_2015\\_Zuid-Holland\\_def-GS-naar-PS.pdf](https://www.portaalnatuurenlandschap.nl/assets/Openstellingsbesluit_2015_Zuid-Holland_def-GS-naar-PS.pdf)

Compensatie van TBO's voor beheerkosten kan ook eenmalig worden afgekocht. Vanuit juridisch oogpunt is eenmalige afkoop doelmatiger dan indienen van (jaarlijkse) aanvragen en subsidiebeschikkingen. Bij eenmalige, eeuwigdurende, afkoop van beheerkosten gaat de provincie Zuid-Holland uit van 22x de landelijke SNL-normvergoedingen<sup>10</sup>. Die vergoeding is gekoppeld aan de verkoop van gronden met een natuurbestemming. Deze gronden worden door de provincie echter in concurrentie in de markt gezet waardoor de marktconformiteit is gewaarborgd. Wanneer de gronden door het schap onderhands tegen marktwaarde worden verkocht dient de afkoopsom verenigbaar te zijn met de staatssteunregels. Er mag geen sprake zijn van overcompensatie van de TBO en er moet worden vastgelegd dat de afkoopsommen uitsluitend worden benut voor niet-economische activiteiten.

#### *Beheer en onderhoud van doorgaande openbare infrastructuur*

Beheer en onderhoud van doorgaande openbare infrastructuur ligt gewoonlijk bij de overheid. Omdat de overheid vanuit het openbare karakter van (vaar)wegen en fietsroutes altijd verantwoordelijk blijft dragen ligt 'privatisering' niet voor de hand. Ook zal er naar verwachting geen enkele TBO vanuit haar doelstellingen bereid zijn om grote delen van de doorgaande openbare infrastructuur over te nemen. Bovendien dreigt er versnippering en dus een minder doelmatige beheersituatie.

#### **Beperkingen compensatie beheerkosten in scenario 2**

##### *Geen actieve sturing*

Wanneer de gemeenten, bijvoorbeeld middels een beheerplan, actief willen sturen op het beheer van de af te stoten recreatiegebieden ligt het meer voor de hand om de gebieden, na eerst te zijn overgedragen door het schap aan de gemeenten, in (erf)pacht uit te geven en de TBO te belasten met de uitvoering van het beheer in de vorm van een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Deze variant past om die reden niet in scenario 2, omdat daarbij uitgegaan wordt van overdracht van de gronden naar een TBO die dan zelf verantwoordelijk wordt voor het beheer en de investeringsparagraaf.

##### *Niet voor intensieve recreatieterreinen*

Bij het afstoten van gronden die bestemd zijn voor intensieve (dag)recreatie kan een nieuwe exploitant/beheerder niet binnen het bestaande staatssteunkader onderhands worden gecompenseerd voor de (netto) beheerlasten (er zijn wellicht ook baten uit exploitatie van recreatievoorzieningen en horeca). Het risico op onverenigbare staatssteun kan wel worden beperkt door een open (Europese) aanbesteding van een concessie. Deze concessie bestaat uit de verkoop van de grond c.q. een erfpachtrecht in combinatie met een vaste (eenmalige of periodieke) vergoeding voor langjarig exploitatie/beheer, waarbij het exploitatierisico volledig bij de TBO ligt. Rekening moet worden gehouden met transactiekosten voor het doorlopen van een aanbestedingsprocedure en eventuele staatssteunmelding aan Brussel. Anderzijds biedt het wel zekerheid voor een langere periode. Ervaringen elders in Nederland laten echter zien dat de belangstelling vanuit de markt sterk wisselt.

Scenario 1 en 3 bieden kennen deze beperkingen niet.

#### **Sturen op kwaliteit**

Vanuit juridische optiek kunnen gemeenten sturen op kwaliteit en beheer van de overgedragen gebieden via hun publiekrechtelijk instrumentarium (zoals het bestemmingsplan, verordeningen en subsidieregelingen) en door het stellen van voorwaarden bij de verkoop van grond.

In de koopakte kunnen voorwaarden aan het beheer en de inrichting van het gebied worden gesteld, zij het dat het eisen van een gedetailleerd beheerplan en verplichting tot uitvoering daarvan zich niet verdraagt met de intentie achter de verkoop van die gebieden. Gebruikelijk is wel om kwalitatieve (instandhoudings)verplichtingen op te nemen omdat die zakenrechtelijke werking hebben (gekoppeld aan de grond). De mate van sturing via verkoopclausules is onderdeel van het onderhandelingsproces en tevens afhankelijk van de vraag of hetzelfde doel bereikt kan worden via het publiekrechtelijke spoor.

#### **Regeling financiële structuur**

<sup>10</sup> <http://www.portaalnatuurenlanschap.nl/themas/subsidiestelsel-natuur-en-landschapsbeheer/aanvragen/subsidieregeling-en-vergoedingen/tarieven-en-vergoedingen/>

Evenals in scenario 1 is er bij de overdracht van gronden naar TBO's behoefte aan een financiële regeling voor (gedeeltelijke) bekostiging van de geprivatiseerde beheertaken. Deze regeling bestaat ondermeer uit de volgende onderdelen:

- bepalen van de verkoopprocedure en –prijs van de af te stoten gronden;
- bestemming van de opbrengsten uit de verkoop van de gronden;
- afspraken over beheervergoedingen aan TBO's;
- bekostiging van het beheer van (vaar)weg- en fietsinfrastructuur in, naar en tussen de afgestoten gebieden;
- bekostiging van VTH-taken.

De financiële regeling voor scenario 2 is daarmee complexer dan voor de andere scenario's.

### **3.5.4 Uitvoerende taken**

#### **Toekomstig beleid en beheer**

De verantwoordelijkheid voor het toekomstige beleid en beheer van de gebieden van het huidige recreatieschap komt in scenario 2 volledig bij de terreinbeherende organisaties met een grondpositie te liggen, met uitzondering van de (openbare) infrastructuur die in publieke handen blijft (gaat naar de gemeenten in dit scenario).

Daarmee komt ook de zeggenschap en financiële verantwoordelijkheid en risico's voor het bovenregionaal groen in eerste instantie (alleen) bij de terreinbeherende organisaties te liggen die deze gebieden overnemen. Hoe meer invloed een gemeente wil kunnen blijven uitoefenen op het toekomstige beheer van de te verkopen gronden, hoe meer beperkingen er zullen zijn voor de kopende partij. Dit zal tot uitdrukking komen in de uiteindelijke koopsom. De vraag kan gesteld worden wat het doel van verkoop is als gemeenten toch veel invloed willen blijven uitoefenen. Gemeenten behouden wel de zeggenschap over de infrastructuur en behouden invloed op de gebieden van de terreinbeherende organisaties op grond van de publieke rol inzake het RO-instrumentarium, vergunningverlening, toezicht en handhaving. De gemeenten zullen bij opheffing van het schap ook hun eigen verordening aanpassen, waarbij het voor de hand ligt om daarbij de TBO's met grondpositie te betrekken.

In de aanbesteding van de gronden aan terreinbeherende organisaties kunnen de gebieden op zodanige wijze in de markt gezet worden dat logische beheereenheden ontstaan. Hiermee wordt de mogelijkheid tot regie op de samenhang van het beheer groter.

#### **Vergunningverlening, toezicht en handhaving**

In de huidige situatie is er sprake van een schapsverordening en worden de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving uitgevoerd door de GZH. Bij ontbinding van de GR zullen de kadastrale gemeenten verantwoordelijk worden voor die taken en het aanpassen van hun verordening. Juridisch gezien zijn er weinig belemmeringen voor de overgang van die taken naar de afzonderlijke gemeenten. Dit kan wel consequenties hebben voor de eenheid van geldende regels in de gebieden en de afstemming over toezicht en handhaving in de gebieden.

Toezichthoudende taken kunnen in mandaat worden uitgevoerd door medewerkers van de nieuwe eigenaar. Deze taken kunnen worden uitgevoerd door bestaande of nieuw aan te stellen BOA's. Of de uitvoering van deze taken ook (deels) betaald (blijven) worden door de gemeenten is een punt van nader overleg. Vergunningverlening en het treffen van bestuurs- dan wel strafrechtelijke maatregelen is voorbehouden aan het daartoe bevoegde gezag.

### 3.5.5 Financieel kader

De kosten van scenario 2 worden bepaald door:

- Kosten beëindiging DVO
- Eenmalige opbrengsten verkoop en kosten afkoopsom beheer voor gronden die overgaan naar terrein beherende organisaties (TBO)
- Beheer- en organisatiekosten voor de deelnemende gemeenten voor wegen en paden en VTH-taken

De oppervlakte van de wegen en paden maakt ongeveer 5% deel uit van het totaal door het schap beheerde areaal (zie onderstaande tabel). Deze 5% neemt echter ongeveer 26% van de totale beheerkosten voor zijn rekening.

Hoofddoeltype	Aandeel oppervlakte	Totaal beheerkosten	Aandeel beheerkosten
Bos en beplanting	28%	€ 179.795,35	13%
Gras en open ruimte	56%	€ 407.761,46	29%
Water en oevers	12%	€ 174.656,24	13%
Wegen en paden	5%	€ 358.354,61	26%
Overig	0%	€ 265.471,34	19%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>€ 1.386.089,00</b>	<b>100%</b>

Van het totaal aan beheerkosten worden de kosten voor beheer van wegen en paden in mindering gebracht. Deze blijven ten laste van de deelnemende (6) gemeenten. Ook zullen daarvoor bij de gemeenten de interne organisatiekosten toenemen voor beheer van deze wegen en paden. In totaal is daarvoor de inzet berekend van circa 0,6 fte per gemeente. In totaal is dat een aanvullende loonsom van € 288.000/jr.

	aantal fte	€ / fte	aantal gemeenten	kosten
organisatiekosten beheer wegen en paden (5% areaal = ca 35,6 ha)	0,1	80000	6	€ 48.000,00
handhaving en toezicht	0,5	80000	6	€ 240.000,00
				€ 288.000,00

Van de resterende beheerkosten van het recreatieschap valt dan ongeveer 75% toe te delen aan de gronden met een grondpositie. Deze gronden met grondpositie kunnen marktconform worden overgedragen aan een TBO.

Verondersteld is in dit scenario dat de TBO's het beheer efficiënter kunnen uitvoeren. Bovendien zijn TBO's beter in staat andere (private en publieke) middelen aan te trekken. Geschat is dat op basis van ervaringen elders in Nederland dit een voordeel kan opleveren van circa 15%. In totaal is dat voor 15 exploitatiejaren ongeveer € 4,9 mln (2,75 mln ncw 1-1-2015).

De gronden met grondpositie zullen worden verkocht in dit scenario. Ten aanzien van de verkoop en overdracht van een recht van erfpacht kan in de akte zijn bepaald dat de eigenaar daarvoor toestemming moet verlenen. Rekening is gehouden met een verkoopwaarde van 10% van de geschatte inkoopwaarde van € 50.000/ha. Deze 10% ligt lager dan bijvoorbeeld de geschatte waarde van verkoop van natuurterreinen aan TBO's. Daarbij wordt uitgegaan van 15% van de oorspronkelijke aankoopwaarde. Op dit moment is een beter onderbouwde inschatting van de beheerde recreatiegrond niet mogelijk. Afhankelijk van het uiteindelijk te kiezen scenario, kan in een later stadium de waarde worden bepaald voor deze gebieden door middel van een taxatie.

In totaal kan ongeveer 95% (exclusief 5% infrastructuur) van de 491 ha gronden met grondpositie worden verkocht met een geschatte opbrengst van € 2,35 mln. (in de tabel is de netto-contante-waarde gegeven na verrekening van 15 jaar rente) Nader onderzoek moet bepalen of dat ook mogelijk is voor de gronden waarbij geen sprake is van kadastraal eigendom maar slechts van een recht van erfpacht of recht van opstal. Als dat niet mogelijk is zal de grondopbrengst lager uitvallen. Van de 491 ha gronden met eigendomsrecht staat ongeveer 363 ha op naam van het Schap. De potentiële grondwaarde is daarmee ca. € 1,8 mln.

scenario 2	
kosten	netto-contante-waarde
- beheerkosten	€ 24.416.676,34
- minus kostenefficiëntie	€ -2.715.576,97
- kosten VTH	€ 1.776.846,41
- organisatiekosten	€ 355.369,28
- afbouw DVO	€ 4.279.456,75
- rente	€ 3.131.358,35
sub-totaal kosten	€ 31.244.130,17
<b>opbrengsten</b>	
- opbrengsten	€ 7.637.340,06
- eenmalige grondverkoop	€ 1.298.081,91
sub-totaal opbrengsten	€ 8.935.421,97
saldo kosten - opbrengsten	€ 22.308.708,20

Op basis van het bovenstaande komt 15 jaar instandhouding conform scenario 2 overeen met een netto-contante-waarde van ca. € 22,3 mln per 1-1-2015. Inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,9 mln is het resultaat ca. € 23,2 mln ncw 1-1-2015.

Uitgaande van minimale kosten vanwege de afbouw van de DVO (aannee 20% van de berekende kosten van volledige afbouw), komt de netto-contante-waarde van scenario 2 uit op ca. € 20 mln per 1-1-2015, inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,9 mln.

Scenario 2 is daarnaast berekend op basis van minder opbrengsten uit eenmalige verkoop gronden (€ 0,00/ha ipv € 5000/ha) en zonder efficiency voordelen op het beheer door TBO's (0%). Op basis van deze aannamen komt de netto-contante-waarde uit op ca. € 29,4 mln per 1-1-2015, inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,9 mln. De bandbreedte is daarmee bepaald op € 20 – 29 mln.

### 3.5.6 Consequentie voor deelnemers en de GZH

#### Bestuurlijk

In dit scenario ligt de zeggenschap over beleid en beheer van de recreatiegebieden volledig bij de terreinbeherende organisaties. De financiële risico's voor lasten en opbrengsten uit deze gebieden liggen daarmee ook bij deze organisaties.

Met uitzondering van de openbare infrastructuur. Omdat het eigendom naar de gemeenten gaat blijft de zeggenschap in publieke handen. Dat betekent dat de individuele gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor de organisatie van het beheer van de infrastructuur en daaruit voortvloeiende kosten en financiële risico's. De hoogte van deze risico's wordt met name bepaald door de afspraken die worden gemaakt bij de overdracht van de gebieden van het schap naar de individuele gemeenten over financiële compensatie en eisen aan instandhouding van de infrastructuur.

#### Financieel

Omdat het uitgangspunt is dat de instandhoudingsbijdrage in stand blijft veranderen de kosten voor de individuele deelnemers in het schap (in de bijdrage van de exploitatietekorten) in principe niet. Deze kosten kunnen wel wijzigen doordat het scenario als totaal in financiële zin positiever uitpakt.

### **Juridisch**

De verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving ligt bij de kadastrale gemeenten.

### **Consequenties voor de GZH**

Op dit moment wordt op basis van de DVO met de provincie vanuit de GZH 13,6 fte ingezet voor de schapsgebieden. In dit scenario is het minder waarschijnlijk dat (een deel van de) medewerkers van de GZH wordt overgenomen.

### **3.5.7 Landschapstafel**

De consequenties van scenario 2 in relatie tot de landschapstafel zijn:

- Vanuit het perspectief van de deelnemende gemeenten in de huidige GR:  
De TBO's zitten vanuit een grondpositie aan tafel, gemeenten vanuit RO rol en rol als infrabeheerder.  
Omdat de belangen meer individueel georganiseerd zijn kan het voor de individuele gemeente wel lastiger zijn iets te realiseren aan de landschapstafel. Zeker ten aanzien van de TBO's en waterschappen die in verhouding over veel grotere eenheden gaan.
- Vanuit het perspectief van het functioneren van de landschapstafel:  
Er is voor de voormalige gemeenten uit de GR die een grondpositie hebben verworven een eenduidiger relatie tussen grondpositie, beheer en beleid voor wat betreft infrastructuur. Het aantal partijen met grondposities waar het de recreatieve infrastructuur betreft neemt aan de landschapstafel sterk toe. Voor de overige gebieden is dat niet het geval, waardoor dit naar verwachting de afstemming alleen voor het onderdeel infrastructuur lastiger kan maken.

### **3.5.8 Implementatie**

De volgende stappen kenmerken het juridische implementatieproces:

1. Voorbereiding van een gelijkkludend besluit van alle deelnemers (=publiekrechtelijke lichamen) aan de GR tot opheffing van de GR (artikel 44 GR IJsselmonde).
2. Voorbereiding van een liquidatieplan voor het openbaar lichaam, met ondermeer:
  - selectie naar TBO's af te stoten gronden en zakelijke rechten; bepalen verkoopstrategie;
  - eenmalige afkoopregeling TBO's voor beheervergoedingen en financiering daarvan (reserves?);
  - overdracht overige gronden naar gemeenten;
  - overdracht of afkoop van beheerverplichtingen op gronden zonder grondpositie of erfpachtrecht;
  - regeling arbeidsrechtelijke verplichtingen personeel;
  - afbouw/afkoop DVO provincie;
  - afbouw andere contractuele verplichtingen met derden.
  - Uitgangspunten/spelregels voor de periode na de overeengekomen instandhoudingsperiode
3. Besluitvorming in DB en AB van het schap
4. Voorleggen besluit, inclusief liquidatieplan, aan de raden van de deelnemende gemeenten.
5. Gelijkkludende besluitvorming raden.
6. Uitvoering liquidatieplan.
7. Afronding liquidatie openbaar lichaam.

Stap 1 tot en met 5 zal naar verwachting minimaal 2,5 jaar in beslag nemen.

### 3.6 Scenario 3: Omvormen huidige GR tot bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)

#### 3.6.1 Governance

Scenario 3 houdt het volgende in:

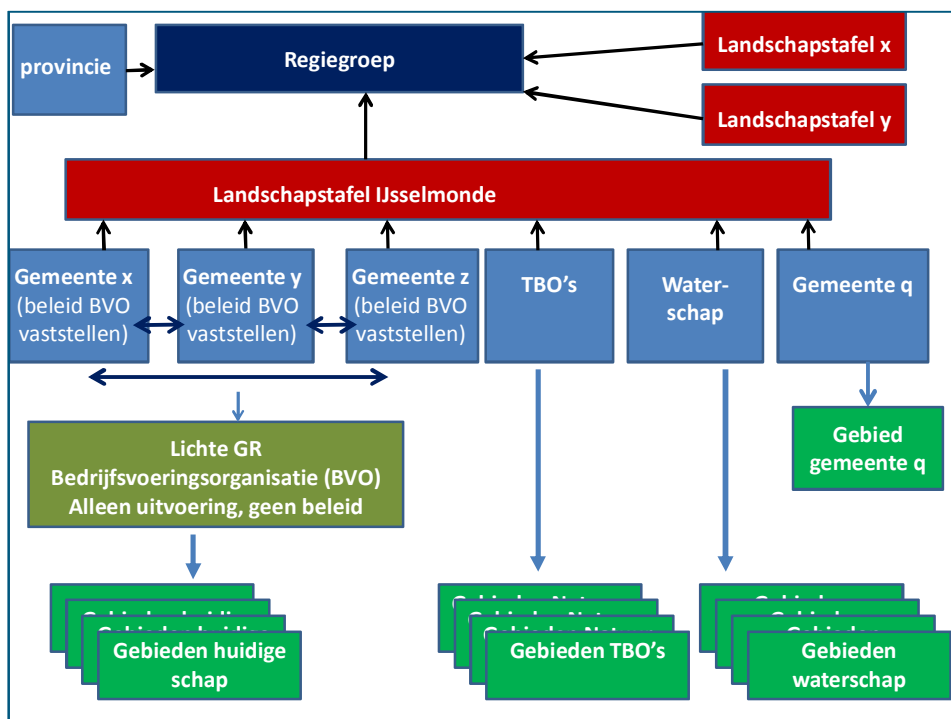
##### Financieel/juridisch

- Gronden en rechten blijven gemeenschappelijk bezit in bedrijfsvoeringsorganisatie. Alle huidige partijen GR (excl. provincie) zitten in BVO.
- Lasten en opbrengsten in bedrijfsvoeringsorganisatie.
- Individuele gemeenten doen VTH-taken, handhaving kan wel via BOA bij BVO (opleggen dwangsommen niet).
- DVO Provincie-GZH wordt beëindigd. Meerdere varianten mogelijk voor bemensing BVO (bv overname contract en/of medewerkers)
- BVO beheert ook grond waar geen sprake is van grondpositie huidige schap

##### Bestuurlijk

- BVO gaat (alleen) over uitvoering.
- Beleidsbeslissingen liggen bij elke gemeente; alle raden gaan gezamenlijk over beleidsbeslissingen, nadat ingebracht door bestuurders BVO (raden besluiten o.a. over meerjarenbeheerprogramma en de ruimte waarbinnen BVO zich mag bewegen)
- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.

Schematisch ziet deze organisatievorm er ten aanzien van de rollen en verhoudingen ten opzichte van het beheer van de recreatiegebieden als volgt uit. Het scenario wordt gekenmerkt door de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende gemeenteraden voor het beleid voor de uitvoering van het beheer door een op te richten BVO. De gemeenten hebben gezamenlijk zeggenschap over de gebieden.





### 3.6.2 Eigendomssituatie

De zakelijke rechten (grond) en de overige contracten (beheerovereenkomsten) blijven binnen een gezamenlijke, lichte vorm van de gemeenschappelijke regeling. In die zin wijzigt noch de grondpositie, noch de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van percelen waar geen sprake is van een grondpositie, ten opzichte van de huidige situatie (nulscenario).

### 3.6.3 Juridische vormgeving

#### Kenmerken bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)

Volgens de memorie van toelichting van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3 19) is de aanleiding voor de introductie van de BVO per 1 januari 2015 als nieuwe GR-vorm de wens uit de praktijk om een samenwerkingsvorm die zelf direct en slagvaardig de organisatie kan aansturen. Daarom heeft de BVO rechtspersoonlijkheid en een ongeleed bestuur. Bij taken voor de BVO wordt gedacht aan personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting, maar ook uitvoeringstaken, mits die taken naar hun aard *geen of weinig geen beleidsmatige keuzes, bestuurlijke aansturing en controle* vragen. Beleidsmatige keuzes horen volgens de toelichting thuis bij een gemeente of een openbaar lichaam. De vertegenwoordigende organen van de deelnemers bepalen bij de instelling van de BVO en daarna jaarlijks het beleid via de vaststelling van een begroting/meerjarenprogramma.

Een BVO kan worden ingesteld bij GR waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen. De colleges gaan niet over tot het treffen van een GR BVO dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. Het bestuur bestaat uit leden die uit de colleges zijn aangewezen. Gemeenten kunnen in beginsel bevoegdheden zowel delegeren als mandateren aan een BVO als die bevoegdheden maar uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van taken waarin *geen beleidsruimte bestaat voor de uitvoerende ambtenaren* van de BVO. Dit kan ook gaan om de bevoegdheid (gebonden) beschikkingen te nemen. Het 'beleidsarme' karakter van de BVO impliceert dat het bestuur van de BVO geen (beleids)regels, beleids- en /of beheerkaders mag vaststellen. Dat is voorbehouden aan de gemeenteraden. Binnen die kaders zullen de raden het bestuur van de BVO echter wel voldoende beslissruimte kunnen en willen bieden om haar taken doelmatig te kunnen uitvoeren. In de GR waarmee de BVO wordt ingesteld kunnen beperkingen ten aanzien van de rechtspersoonlijkheid van de BVO worden aangegeven. De BVO kan eigenaar zijn van grond, eigen personeel in dienst nemen, opdrachten geven en overeenkomsten sluiten.

Omdat een BVO geen beleidstaken mag uitvoeren zullen de deelnemende gemeenten onderling afspraken moeten maken over afstemming inzake kwaliteitsdoelstellingen, beheerniveaus en de financiering van beheertaken. Het bestuur van de BVO kan daaromtrent voorstellen doen.

#### Van huidige GR naar BVO

Hoewel de parlementaire geschiedenis van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (waarmee de BVO werd geïntroduceerd) hierover geen duidelijkheid schept, mag worden aangenomen dat de huidige GR (openbaar lichaam) kan worden omgevormd tot een BVO zonder de rechtspersoon 'openbaar lichaam' eerst te liquideren. Er zijn voorbeelden<sup>11</sup> bekend van een dergelijke 'omzetting' van een GR, maar die zijn vrij recent en niet in rechte getoetst.

De huidige GR van Natuur- en recreatieschap IJsselmonde bepaalt in artikel 43 dat bij meerderheid van de stemmen van de deelnemers in de GR, waaronder in ieder geval de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland, tot wijziging van de GR kan worden besloten. Dit betekent dat de colleges van de

<sup>11</sup> Het Inkoopbureau H10 van Den Haag en andere gemeenten is/wordt omgezet naar een bvo door een wijziging van de GR. De Belastingssamenwerking gemeenten & hoogheemraadschap Utrecht werkt vanaf 1 januari 2015 als een BVO na een wijziging van de GR. Servicepunt71 (Leiden e.o.) is ook een voorbeeld van overgang van Openbaar Lichaam naar BVO na een wijziging van de GR.

deelnemende gemeenten op basis van artikel 2 Wgr aan de raden een gelijkloidend verzoek kunnen voorleggen om toestemming voor het aanpassen van de huidige GR. Daarbij zal tevens moeten worden besloten dat niet-collegeleden uit het bestuur treden.

Alternatief is opheffing van de huidige GR en liquidatie van het openbaar lichaam na overdracht van (vermogens)rechten en verplichtingen naar de nieuwe rechtspersoon, maar dat betekent vanzelfsprekend aanzienlijk meer administratief-juridische en fiscale rompslomp en kosten.

### **Grondoverdracht**

Dit scenario gaat er vanuit dat de gronden die in eigendom zijn van de rechtspersoon openbaar lichaam recreatieschap overgaan naar de rechtspersoon BVO. Dit zou op gespannen voet kunnen staan met het beleidsarme karakter van de BVO. Over de taken die wel of niet door een BVO zouden kunnen worden uitgevoerd is de nodige discussie geweest in het parlement, maar de minister vertrouwt er op dat in de praktijk door de betrokken gemeenteraden verstandige keuzes worden gemaakt. Om de risico's hieromtrent beperkt te houden is het van belang dat dit aan de voorkant geregeld wordt door de betrokken gemeenten. Bij de gemeenten moet de bereidheid bestaan over beleidsmatige zaken in gezamenlijkheid te besluiten.

### **Regeling financiële structuur**

In de GR waarmee de BVO wordt ingesteld maken de deelnemers afspraken over de wijze waarop de uitvoering van de beheertaken wordt gefinancierd. De instandhoudingsbijdrage kan daardoor in scenario 3 voor de lange termijn beter worden geborgd dan in een scenario zonder GR. De begroting die nu jaarlijks door het AB van het recreatieschap wordt vastgesteld zal bij een BVO door de afzonderlijke gemeenteraden moeten worden goedgekeurd. Wanneer eenmaal de financiering van de BVO en (het niveau van) de uit te voeren beheertaken vastgelegd is, zal de jaarlijkse begrotingscyclus naar verwachting soepel verlopen.

## **3.6.4 Uitvoerende taken**

### **Toekomstig beleid en beheer**

De verantwoordelijkheid voor het toekomstige beheer van de gebieden van het huidige recreatieschap komt in scenario 3 volledig bij de BVO te liggen. Daarmee blijft het beheer qua organisatie in één hand. Voor wat betreft beleid ligt de zeggenschap bij de individuele gemeenteraden. De gemeenteraden zullen in dit scenario in onderlinge afstemming tot beleid moeten komen teneinde over een beleidskader voor de uitvoering van het beheer door de BVO te beschikken.

Onder de voorwaarde dat de gemeenteraden in gezamenlijkheid tot beleid komen is er een goede basis voor regie op de samenhang van de gebieden die van de GR recreatieschap naar de GR BVO gaan, omdat de aansturing van het beheer in handen van één organisatie blijft.

### **Vergunningverlening, toezicht en handhaving**

In de huidige situatie worden de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving uitgevoerd door de GZH. Bij omvorming van de GR Recreatieschap naar de lichtere GR BVO zullen de kadastrale gemeenten die taken en verordenende bevoegdheid moeten uitvoeren. Dit kan consequenties hebben voor de eenheid van geldende regels in de gebieden en de afstemming over toezicht en handhaving in de gebieden, maar ligt niet voor de hand vanwege de samenwerking van de gemeenten in de BVO. Toezicht en handhaving kunnen wel door de BVO met eenduidig mandaat van de gemeenten worden uitgevoerd (BOA's).

### 3.6.5 Financieel kader

De kosten van scenario 3 worden bepaald door:

- Kosten beëindiging DVO
- Kosten voor een bedrijfsvoering organisatie (BVO)
- Kosten voor beleids- en VTH taken bij gemeenten

Naast het afbouwen van de DVO zal een BVO worden opgebouwd. Aangenomen is dat door de veranderde opzet, hierbij een kostenefficiency op organisatie van 20% kan worden bereikt mede door inschakeling van eigen gemeentelijke medewerkers en het hebben van een flexibele schil.

nieuwe organisatie BVO					
functiebenaming	aantal fte oud	aantal fte nieuw	kostprijs / fte	kosten/functie	nadere toelichting
<b>schaalvoordeel 20%</b>				<b>0,8</b>	
bestuurlijke aangelegenheden					
bestuursproducten	0,89	0,72	€ 80.000,00	€ 57.272,01	
landschapstafel	-			€ -	
juridische zaken	0,13	0,10	€ 80.000,00	€ 8.320,00	
financien	0,59	0,48	€ 80.000,00	€ 38.400,00	
Inrichting beheer en Exploitatie					
gebiedsbeheer	5,01	4,00	€ 80.000,00	€ 320.000,00	
- beheer groot onderhoud	1,52	1,20	€ 80.000,00	€ 96.000,00	
economisch beheer	0,55	0,40	€ 80.000,00	€ 32.000,00	61 expl.contracten
communicatie	0,11	0,08	€ 80.000,00	€ 6.400,00	
regelgeving en handhaving	3,66	2,88	€ 80.000,00	€ 230.400,00	
Ontwikkelingen					
planvorming en gebiedsontwikkeling	1,16	0,93	€ 80.000,00	€ 74.240,00	
	13,62	10,79		€ 863.032,01	

De BVO heeft geen beleidsfuncties. Die zullen aanvullend ten laste komen van de deelnemende gemeenten.

Per gemeente is daarvoor 0,25 fte aanvullend begroot, wat neerkomt op een aanvullende kostenpost van € 115.000 per jaar.

scenario 3	
kosten	netto-contante-waarde
- beheerkosten	€ 24.416.676,34
- kosten VTH	€ 2.046.927,06
- organisatiekosten	€ 7.142.876,75
- afbouw DVO	€ 4.279.456,75
- rente	€ 5.107.669,78
sub-totaal kosten	€ 42.993.606,68
<b>opbrengsten</b>	
- opbrengsten	€ 7.637.340,06
- eenmalige grondverkoop	€ -
sub-totaal opbrengsten	€ 7.637.340,06
saldo kosten - opbrengsten	€ 35.356.266,62

Op basis van het bovenstaande komt 15 jaar instandhouding conform scenario 3 overeen met een netto-contante-waarde van ca. € 35,4 mln per 1-1-2015. Inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,1 mln is het resultaat ca. € 35,4 mln ncw 1-1-2015.

Rekening houdend met minimale kosten vanwege de afbouw de DVO (aannee 20% van de berekende kosten van volledige afbouw), komt de netto-contante-waarde van scenario 3 uit op ca. € 31,2 mln per 1-1-2015, inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,1 mln.

Scenario 3 is duurder ten opzichte van scenario 1 en 2 vanwege het opzetten van een volledige bedrijfsvoeringsorganisatie naast de afbouw van de DVO. In scenario 1 en scenario 2 zijn ook de afbouwkosten van de DVO meegenomen maar liggen de aanvullende organisatiekosten lager, omdat het beheer onder wordt gebracht bij bestaande organisaties (gemeenten en TBO's). Een BVO is daarmee in eerste instantie duurder omdat een staf georganiseerd moet worden die bij scenario 1 en 2 al aanwezig is. Tegelijkertijd is het mogelijk eenvoudiger om medewerkers van de GZH over te nemen in de nieuwe organisatie van een BVO, dan in een staande organisatie van een gemeente. In dat geval zou dit scenario relatief goed kunnen scoren op het verminderen van de afbouwkosten van de DVO en daarmee meer kans maken om onderin de financiële bandbreedte van het scenario te komen dan de andere scenario's.

### **3.6.6 Consequentie voor deelnemers en de GZH**

#### **Bestuurlijk**

In dit scenario ligt de zeggenschap over beleid van de recreatiegebieden bij de individuele gemeenten. Deze zeggenschap kan alleen effect sorteren als de gemeenten onderling tot een eensluidend beleid kunnen komen.

De financiële verantwoordelijkheid en risico's voor het bovenregionaal groen worden gedeeld door de gemeenten in de (lichtere) GR van de bedrijfsvoeringsorganisatie en zijn daarmee vergelijkbaar met de huidige situatie.

#### **Financieel**

Omdat het uitgangspunt is dat de instandhoudingsbijdrage in stand blijft veranderen de kosten voor de individuele deelnemers in het schap (in de bijdrage van de exploitatietekorten) in principe niet. Deze kosten kunnen wel wijzigen doordat het scenario als totaal in financiële zin positiever of negatiever uitpakt.

#### **Juridisch**

De verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving ligt bij de kadastrale gemeenten.

#### **Consequenties voor de GZH**

Op dit moment wordt op basis van de BVO met de provincie vanuit de GZH 13,6 fte ingezet voor de schapsgebieden. In dit scenario is het goed mogelijk dat (een deel van de) medewerkers van de GZH wordt overgenomen voor invulling van de organisatie van de BVO.

### **3.6.7 Landschapstafel**

De consequenties van scenario 3 in relatie tot de landschapstafel zijn:

- Vanuit het perspectief van de deelnemende gemeenten in de huidige GR:  
Gemeenten gaan gezamenlijk over het beleid voor de recreatiegebieden. Mits gemeenten tot een eensluidend beleid komen en in staat zijn samen te werken aan de ontwikkeling van de gebieden in beheer bij de BVO, hebben zij in dit verband een sterke positie aan de landschapstafel ten opzichte van de andere partijen. Zij vertegenwoordigen in gezamenlijk namelijk een relatief grote grondpositie.
- Vanuit het perspectief van het functioneren van de landschapstafel:  
De gemeenten zitten vanuit een duidelijke positie (beleidsverantwoordelijk) en met een duidelijk belang aan tafel, dat op grond van de samenwerking in de BVO goed afgestemd moet zijn, en daarmee meerwaarde heeft in de afstemming over beleid en ontwikkeling tussen de verschillende partijen aan de landschapstafel.

### **3.6.8 Implementatie**

De volgende stappen kenmerken het juridische implementatieproces:

1. Voorbereiding besluit tot omvorming huidige GR naar BVO
2. Ambtelijke voorbereiding meerjarenbegroting/beheerplan en organisatie BVO
3. Besluitvorming DB en AB van het schap
4. Colleges besluiten over voorstel aan de gemeenteraden
5. Besluitvorming in de gemeenteraden

Stap 1 tot en met 5 zal minimaal 1 jaar in beslag nemen.

### 3.7 Scenario 4: Handhaven GR recreatieschap voor beheer en opschaling tot landschapstafel

#### 3.7.1 Governance

Scenario 4 houdt het volgende in:

*Financieel/juridisch*

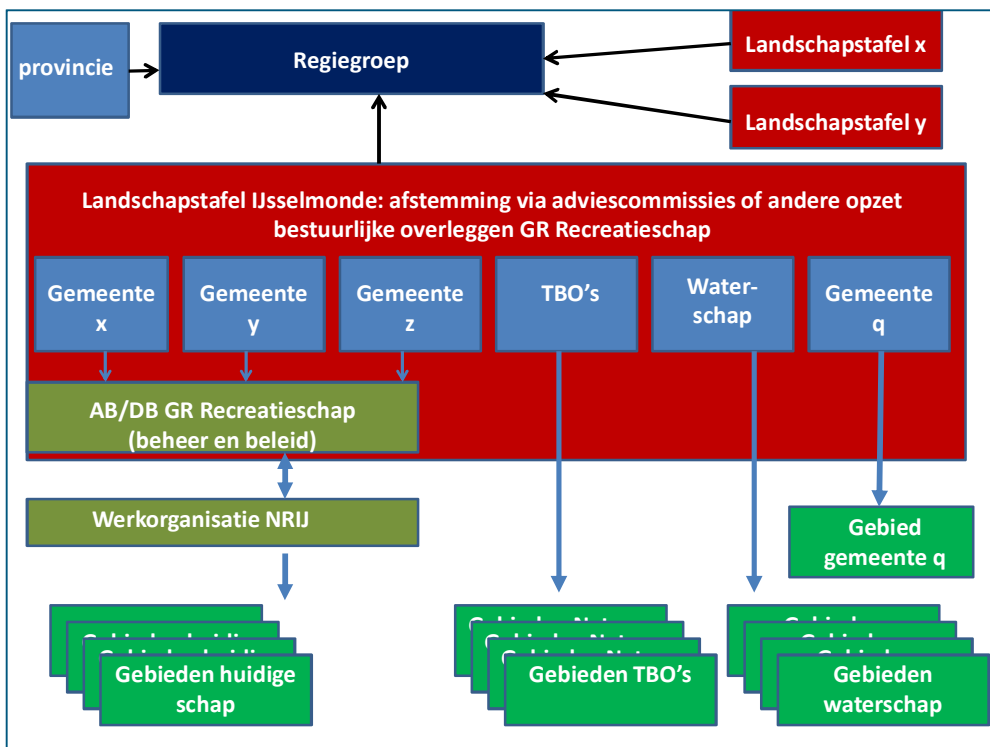
- Huidige situatie blijft in stand (GR blijft in stand) - privaatrechtelijke rechtspersonen toevoegen is slechts onder voorwaarden mogelijk aan huidige GR (andere overheden wel, TBO's lastig)
- Schap organiseert eigen werkapparaat (eigen mensen in dienst, aanbesteden of participeren in GZH).

*Bestuurlijk*

- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.
- Toevoeging formele structuur (adviescommissies) voor de landschapstafel waarmee indirect invloed uitgeoefend wordt op beleid van recreatieschap en van andere deelnemers (terreinbeherende organisaties, waterschap)

Of andere organisatie bestuurlijk overleg: breed informeel overleg (Landschapstafel), gevolgd door formeel overleg GR schap.

Schematisch ziet deze organisatievorm er ten aanzien van de rollen en verhoudingen ten opzichte van het beheer van de recreatiegebieden als volgt uit. Het scenario wordt gekenmerkt door het feit dat de betrokken partijen bereid zijn het beleid voor de uitvoering van het beheer in de eigen gebieden af te stemmen aan de Landschapstafel en door te laten werken in het eigen beleid (van het recreatieschap, van de TBO's, van het waterschap, etc.). De wijze van besluitvorming aan de landschapstafel wordt daarop ingericht door middel van een formele structuur of een andere organisatie van het bestuurlijk overleg.



### 3.7.2 Eigendomssituatie

De zakelijke rechten (grond) en de overige contracten (beheerovereenkomsten) blijven binnen de gemeenschappelijke regeling. In die zin wijzigt noch de grondpositie, noch de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van percelen waar geen sprake is van een grondpositie, ten opzichte van de huidige situatie (nulscenario).

### 3.7.3 Juridische vormgeving

#### Juridische vormgeving landschapstafel

De volgende varianten zijn denkbaar voor de juridische vormgeving van een landschapstafel, opdat de besluitvorming doorwerkt in het beleid van de deelnemers aan de landschapstafel:

1. Bestuursconvenant met afspraken over afstemming van beleid, beheer en VTH-taken;
2. GR met adviescommissies waarin ook vertegenwoordigers van stakeholders deelnemen;
3. GR met deelname van enkele grote TBO's.

#### *1. Bestuursconvenant met afspraken over afstemming van beleid, beheer en VTH-taken*

In deze variant staat de afstemming in het kader van de Landschapstafel juridisch geheel los van besluitvorming in de GR. Het governancemodel is licht en flexibel, de afdwingbaarheid van afspraken is echter nihil. Wanneer de landschapstafel een eigen ondersteuning en middelen nodig heeft, ligt het in deze variant voor de hand om daarvoor een stichting op te richten. Dit als basis voor een andere organisatie van het bestuurlijk overleg, waarin aan de Landschapstafel niet alleen wordt afgestemd over de wijze waarop partijen gezamenlijk optrekken in het gesprek met de provincie in de Regiegroep, maar ook over de wijze waarop partijen het eigen beleid op elkaar afstemmen en mogelijk bepaalde opgaven gezamenlijk oppakken.

#### *2. GR met adviescommissies waarin ook vertegenwoordigers van stakeholders deelnemen*

Dit is de variant 'Groenalliantie Midden-Holland e.o. De Groenalliantie kent een publiek-privaat governancemodel met een strategische tafel en tactische tafel op subregionaal niveau (zie Notitie Vorming Groenalliantie Midden-Holland e.o). De juridische vorm van de alliantie is een GR met openbaar lichaam, met de mogelijkheid tot het instellen van adviescommissies waarin ook vertegenwoordigers van stakeholders kunnen worden benoemd. Daarmee is de invloed van externe partijen op de besluitvorming binnen de GR beter gewaarborgd dan in de eerste variant.

#### *3. GR met deelname van enkele grote TBO's*

Artikel 93 van de Wgr maakt het mogelijk dat ook andere rechtspersonen deelnemen in een GR indien hun bestuur daartoe bevoegd is (blijkend uit de statuten) en bij koninklijk besluit is gemachtigd. Deze vorm komt nauwelijks voor en uitwerking lijkt nu niet opportuun.

De huidige GR is juridisch eenvoudig om te vormen naar het model 'Groene Alliantie'. Een zwaardere structuur (GR met TBO's) is juridisch in theorie mogelijk, maar is bestuurlijk niet haalbaar. Het is ondenkbaar dat TBO's zeggenschap krijgen over de middelen van gemeenten en vice versa.

### 3.7.4 Uitvoerende taken

#### Toekomstig beleid en beheer

De verantwoordelijkheid voor het toekomstige beheer van de gebieden van het huidige recreatieschap blijft in scenario 3 bij de GR Recreatieschap liggen. Het schap zal wel een eigen werkorganisatie moeten organiseren.

### Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving kunnen worden uitgevoerd door de eigen organisatie, op eenzelfde wijze als het nu plaatsvindt door de GZH.

### 3.7.5 Financieel kader

De kosten van scenario 4 worden bepaald door:

- Kosten voor een eigen organisatie van het schap (transitiekosten), en eventuele afbouwkosten DVO voor 20%
- Kosten voor (verdergaande) afstemming aan de Landschapstafel

Omdat de DVO beëindigd wordt zal het schap een eigen werkorganisatie moeten inrichten. Aangenomen wordt dat de kosten van die organisatie op hetzelfde niveau liggen als de kosten van de huidige inzet van de GZH. De afbouwkosten van de DVO zullen beperkt zijn, omdat dezelfde werkzaamheden verricht zullen blijven worden in de nieuwe werkorganisatie van het schap. Aangenomen wordt dat de afbouwkosten voor de DVO daarmee bewegen tussen 0% en 20% van de berekende (maximale) afbouwkosten. Verder zijn in dit scenario aanvullende kosten opgenomen voor de intensievere vorm van afstemming aan de Landschapstafel. Die aanvullende kosten zijn geraamd op € 40.000/jaar.

scenario 4	
kosten	netto-contante-waarde
- beheerkosten	€ 24.416.676,34
- kosten VTH	€ 1.542.811,41
- organisatiekosten	€ 10.286.712,52
- afbouw DVO	€ -
- landschapstafel	€ 355.369,28
- rente	€ 4.433.818,77
sub-totaal kosten	€ 41.035.388,33
<b>opbrengsten</b>	
- opbrengsten	€ 7.637.340,06
- eenmalige grondverkoop	€ -
sub-totaal opbrengsten	€ 7.637.340,06
saldo kosten - opbrengsten	€ 33.398.048,26

Op basis van het bovenstaande komt 15 jaar instandhouding conform scenario 4 overeen met een netto-contante-waarde van ca. € 33,4 mln per 1-1-2015. Inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,1 mln is het resultaat ca. € 33,5 mln ncw 1-1-2015.

Rekening houdend met kosten vanwege de afbouw de DVO (aannee 20% van de berekende kosten van volledige afbouw), komt de netto-contante-waarde van scenario 3 uit op ca. € 35,6 mln per 1-1-2015, inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,1 mln.

### 3.7.6 Consequentie voor deelnemers en de GZH

#### Bestuurlijk

Dit scenario heeft geen consequenties voor de deelnemers in de GR, behalve dat de provincie Zuid-Holland uittreedt. Het scenario gaat er wel vanuit dat gemeenten bereid zijn hun eigen beleid en het beleid van het schap intensief af te stemmen met andere beheerders.

#### Financieel

Omdat het uitgangspunt is dat de instandhoudingsbijdrage in stand blijft veranderen de kosten voor de individuele deelnemers in het schap (in de bijdrage van de exploitatietekorten) in principe niet. Deze kosten kunnen wel wijzigen doordat het scenario als totaal in financiële zin positiever of negatiever uitpakt.



### **Juridisch**

Dit scenario heeft geen consequenties voor de verdeling van verantwoordelijkheden t.a.v. verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

### **Consequenties voor de GZH**

Aangezien in dit scenario dezelfde werkzaamheden bij de uitvoerende organisatie komen te liggen als in het nulscenario kunnen de werknemers van GZH in principe één op één over naar deze werkorganisatie.

## **3.7.7 Landschapstafel**

De consequenties van scenario 4 in relatie tot de landschapstafel zijn:

- Vanuit het perspectief van de deelnemende gemeenten in de huidige GR:  
Gemeenten als beheerders van het eigen grondgebied en gemeenten als deelnemer van de GR Recreatieschap stemmen het eigen beleid intensief af aan de Landschapstafel met TBO's, waterschap en andere beheerders.
- Vanuit het perspectief van het functioneren van de landschapstafel:  
De Landschapstafel IJsselmonde is niet alleen een eenduidig aanspreekpunt voor de provincie in de Regiegroep, maar de wijze waarop de afstemming aan de Landschapstafel is georganiseerd zorgt er ook voor dat de besluiten aan de Landschapstafel doorwerken in het beleid van de verschillende beheerders op IJsselmonde. Dit vereist wel de bereidwilligheid van de andere beheerders om het beleid af te stemmen.

## **3.7.8 Implementatie**

De volgende stappen kenmerken het juridische implementatieproces:

1. Voorbereiding besluit over uittreding provincie en organisatie met eigen werkapparaat
2. Ambtelijke voorbereiding uittreding provincie en organisatie werkapparaat
3. Besluitvorming DB en AB van het schap

Stap 1 tot en met 3 zal minimaal 3/4 jaar in beslag nemen.

## 3.8 Scenario 5: Handhaven GR recreatieschap

### 3.8.1 Governance

Scenario 5 houdt het volgende in:

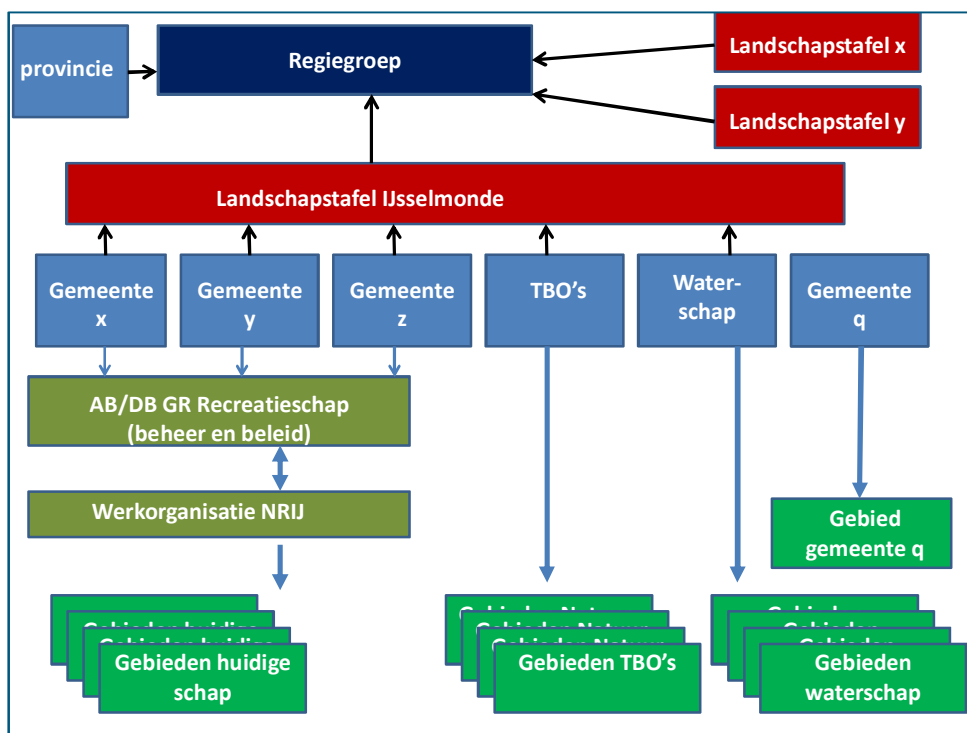
*Financieel/juridisch*

- Huidige situatie blijft in stand
- Schap organiseert eigen werkapparaat (eigen mensen in dienst, aanbesteden of participeren in GZH).

*Bestuurlijk*

- Afstemming over beheer- en inrichting van de gebieden in relatie tot bovenregionale opgave wordt geborgd via de Landschapstafel.

Schematisch wijkt deze organisatievorm nauwelijks af van de rollen en verhoudingen ten opzichte van het beheer van de recreatiegebieden in het nulscenario. De enige wijziging is dat de provincie geen deel meer uitmaakt van de GR en dat het recreatieschap een eigen werkorganisatie heeft.



### 3.8.2 Eigendomssituatie

De zakelijke rechten (grond) en de overige contracten (beheerovereenkomsten) blijven binnen de gemeenschappelijke regeling. In die zin wijzigt noch de grondpositie, noch de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van percelen waar geen sprake is van een grondpositie, ten opzichte van de huidige situatie (nulscenario).

### 3.8.3 Juridische vormgeving

De juridische vormgeving blijft ongewijzigd ten opzichte van het nulscenario.

### 3.8.4 Uitvoerende taken

#### Toekomstig beleid en beheer

De verantwoordelijkheid voor het toekomstige beheer van de gebieden van het huidige recreatieschap blijft in scenario 3 bij de GR Recreatieschap liggen. Het schap zal wel een eigen werkorganisatie moeten organiseren.

#### Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving kunnen worden uitgevoerd door de eigen organisatie, op eenzelfde wijze als het nu plaatsvindt door de GZH.

### 3.8.5 Financieel kader

De kosten van scenario 5 worden bepaald door:

- Kosten voor een eigen organisatie van het schap (transitiekosten), en eventuele afbouwkosten DVO (met dit laatste is in onderstaande berekening geen rekening gehouden)

Omdat de DVO beëindigd wordt zal het schap een eigen werkorganisatie moeten inrichten. Aangenomen wordt dat de kosten van die organisatie op hetzelfde niveau liggen als de kosten van de huidige inzet van de GZH. De afbouwkosten van de DVO zullen beperkt zijn, omdat dezelfde werkzaamheden verricht zullen blijven worden in de nieuwe werkorganisatie van het schap. Aangenomen wordt dat de afbouwkosten voor de DVO daarmee bewegen tussen 0% en 20% van de berekende (maximale) afbouwkosten.

scenario 5	
kosten	netto-contante-waarde
- beheerkosten	€ 24.416.676,34
- kosten VTH	€ 1.542.811,41
- organisatiekosten	€ 10.286.712,52
- afbouw DVO	€ -
- landschapstafel	€ -
- rente	€ 4.376.407,32
sub-totaal kosten	€ 40.622.607,59
<b>opbrengsten</b>	
- opbrengsten	€ 7.637.340,06
- eenmalige grondverkoop	€ -
sub-totaal opbrengsten	€ 7.637.340,06
saldo kosten - opbrengsten	€ 32.985.267,53

Op basis van het bovenstaande komt 15 jaar instandhouding conform scenario 5 overeen met een netto-contante-waarde van ca. € 33,0 mln per 1-1-2015. Inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,1 mln is het resultaat ca. € 33,1 mln ncw 1-1-2015.

Rekening houdend met kosten vanwege de afbouw de DVO (aannee 20% van de berekende kosten van volledige afbouw), komt de netto-contante-waarde van scenario 5 uit op ca. € 34,2 mln per 1-1-2015, inclusief de eenmalige transitiekosten van ca. 0,1 mln.

### 3.8.6 Consequentie voor deelnemers en de GZH

#### Bestuurlijk

Dit scenario heeft geen consequenties voor de deelnemers in de GR, behalve dat de provincie Zuid-Holland uittreedt.

### **Financieel**

Omdat het uitgangspunt is dat de instandhoudingsbijdrage in stand blijft veranderen de kosten voor de individuele deelnemers in het schap (in de bijdrage van de exploitatietekorten) in principe niet. Deze kosten kunnen wel wijzigen doordat het scenario als totaal in financiële zin positiever of negatiever uitpakt.

### **Juridisch**

Dit scenario heeft geen consequenties voor de verdeling van verantwoordelijkheden t.a.v. verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

### **Consequenties voor de GZH**

Aangezien in dit scenario dezelfde werkzaamheden bij de uitvoerende organisatie komen te liggen als in de huidige situatie, kunnen de werknemers van GZH in principe één op één over naar deze werkorganisatie.

## **3.8.7 Landschapstafel**

De consequenties van scenario 5 in relatie tot de landschapstafel zijn:

- Vanuit het perspectief van de deelnemende gemeenten in de huidige GR:  
Gemeentelijke bestuurders vertegenwoordigen de gemeenten aan de landschapstafel. De belangen van de gebieden van het recreatieschap worden indirect (via de deelnemende gemeenten) vertegenwoordigd aan de Landschapstafel.
- Vanuit het perspectief van het functioneren van de landschapstafel:  
Er is geen sprake van een eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid aan de Landschapstafel, voor wat betreft de gebieden van het recreatieschap.

## **3.8.8 Implementatie**

De volgende stappen kenmerken het juridische implementatieproces:

1. Voorbereiding besluit over uittreding provincie en organisatie met eigen werkapparaat
2. Ambtelijke voorbereiding uittreding provincie en organisatie werkapparaat
3. Besluitvorming DB en AB van het schap

Stap 1 tot en met 3 zal minimaal 3/4 jaar in beslag nemen.

## 4 Vergelijking scenario's

### 4.1 Beoordelingskader

Om een bestuurlijke afweging te kunnen maken over een keuze voor één van de scenario's (of een combinatie daarvan), worden de scenario's vanuit een vijftal perspectieven belicht. Deze perspectieven zijn gebaseerd op de bestuurlijke uitgangspunten en doelstellingen.

In paragraaf 4.2 worden de vijf scenario's vanuit deze perspectieven beoordeeld ten opzichte van het nulscenario. Bij de beoordeling van de scenario's gelden de uitgangspunten, zoals benoemd in 3.2. Elk van de deelnemers uit de GR Recreatieschap zal zijn eigen weging geven aan elk van de perspectieven. De score van de onderzoekers kan derhalve niet opgeteld worden, maar vraagt een nadere weging van de score vanuit de verschillende perspectieven.

#### a. Totale kosten in meerjarenperspectief

- ✓ *Hoe minder kosten voor het scenario over een periode van 15 jaar, hoe beter het scenario scoort.*

#### b. Haalbaarheid en risico's (financieel, juridisch, bestuurlijk)

- a. Juridisch / financieel / bestuurlijk (complexiteit en passendheid in bestuurlijke context)
- b. Implementatie (complexiteit en doorlooptijd)
- ✓ *Hoe hoger de haalbaarheid van implementatie van de nieuwe organisatievorm, hoe beter het scenario scoort.*

#### c. Toekomstbestendigheid en draagvlak

- a. Mate van borging blijvende financiële betrokkenheid (instandhoudingsbijdrage)
  - i. Juridische grondslag
  - ii. Legitimiteit/grondslag instandhoudingsbijdrage
- b. Transparantie (democratische) besluitvorming
  - i. eenduidige verantwoordelijkheid voor beleid
  - ii. rol en invloed burgers/ burgerparticipatie
- ✓ *Hoe beter de organisatievorm de instandhoudingsbijdrage in juridische én bestuurlijke zin borgt, hoe beter het scenario scoort.*

#### d. Doelmatigheid organisatie uitvoering groenbeheer (aanbesteding, toezicht en handhaving, beheer exploitatiecontracten)

- a. (Lokale) regie op uitvoering
- b. Effectieve betrokkenheid bestuurders en adequate en efficiënte organisatie van het beheer
- c. Regie op samenhang beheer
- ✓ *Hoe doelmatiger de organisatievorm is voor de uitvoering van het groenbeheer, hoe beter het scenario scoort*

#### e. Bijdrage aan de gebiedsopgave (governance-structuur met landschapstafel)

- a. Rol en positie deelnemers schap in de regionale afstemming
- b. Effecten op de opzet & het functioneren van de landschapstafel in de afstemming over het bovenregionale groen.
- ✓ *Hoe beter de organisatievorm de gemeenten in positie brengt voor gezamenlijke strategische besluitvorming aan de landschapstafel en hoe beter het principe van de landschapstafel functioneert, hoe beter het scenario scoort. (borging samenhang beheer, beleid en ontwikkeling van gebieden*

## 4.2 Beoordeling van de scenario's

Scenario	1. Totale kosten	2. Haalbaarheid en risico's	3. Toekomstbestendigheid en draagvlak	4. Doelmatigheid organisatie uitvoering	5. Bijdrage aan de gebiedsopgave
	Kosten over periode 15 jaar (2030), uitgedrukt in NCW 1/1/2015	a. Juridisch / financieel / bestuurlijk b. Implementatie (juridisch/ financieel, bestuurlijk)	a. Instandhoudingsbijdrage b. Transparantie besluitvorming	a. (Lokale) regie op uitvoering b. Efficiënte inzet ambtelijk apparaat en effectieve betrokkenheid bestuurders c. Samenhang	a. Rol en positie deelnemerschap in de regionale afstemming b. Effecten op opzet en functioneren van de landschapstafel
<i>Deze tabel biedt informatie op hoofdlijnen om overzicht te geven en een handvat te bieden voor discussie. Het is niet de intentie van de onderzoekers om met de tabel een eindoordeel te geven over de scenario's.</i>					
<b>0 scenario</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Voortzetting GR Recreatieschap	€ 33 mln	a. Huidige situatie is aanbestedingsrechtelijk niet houdbaar en Bestuurlijk is behoefte aan een opener construct.	a. De instandhoudingsbijdrage is juridisch geborgd, maar bijdragen aan schappen staan ter discussie (legitimiteit) b. De besluitvorming is sterk gelaagd door dubbele positie bestuurders	a. Geen of beperkte lokale regie op uitvoering, 'Schiedam (GZH) op afstand' b. Relatief hoge overheadkosten vanwege procedurele vereisten GR c. Beheer recreatiegebieden in één hand, incl. zonder grondpositie	a. Gemeentelijke bestuurders vertegenwoordigen en gemeenten aan landschapstafel. b. Geen vertegenwoordiging schapsgebieden aan landschapstafel
<b>Scenario 1a</b>	<b>0</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>0/+</b>	<b>+</b>
1a. Toedeling gronden gemeenten (kadastraal) Eenmalig instandhoudingsbijdrage afkopen	€ 32 mln (100% afkoop DVO) - € 28 mln (20% DVO)	a. Financieel /juridisch relatief eenvoudig Risico's kosten en opbrengsten voor gemeenten met (grote) grondpositie. b. Complex implementatie traject. Heldere uitgangspunten voor onderhandeling	a. Instandhoudingsbijdrage aan de voorkant geregeld voor x jaar (nader te bepalen in onderhandeling) b. Zeggenschap transparant qua grondpositie en middelen	a. Directe relatie grondpositie, beheer, beleid. Grote invloed gemeenteraden. b. Verlies schaalvoordeel beheer (GZH), geen ambtelijke en bestuurlijke dubbelingen c. Minder samenhang door kunstmatige beheergrenzen recreatiegebieden.	a. Gemeenten met grondpositie aan landschapstafel b. Eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid
<b>Scenario 1b</b>	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>0/+</b>	<b>0/+</b>	<b>+</b>
1b. Toedeling gronden gemeenten naar 'bijdrage'. Eenmalig instandhoudingsbijdrage afkopen	€ 32 mln (100% afkoop DVO) - € 28 mln (20% DVO)	a. Financieel/ juridisch eenvoudiger dan 1a. Alleen verevening met provincie. Risico's kosten en opbrengsten voor gemeenten met (grote) grondpositie. b. Zeer complex implementatietraject (onderhandeling over kosten en verdeling gronden).	a. Instandhoudingsbijdrage qua legitimiteit op termijn lastig vol te houden, omdat sprake is van investeringen buiten het eigen grondgebied b. Zeggenschap minder transparant qua relatie grondpositie en beleid dan 1a.	a. Directe relatie grondpositie, beheer, beleid, maar wel binnen andere gemeente b. Verlies schaalvoordeel (GZH), 'afstand tot eigendom', geen ambtelijke en bestuurlijke dubbelingen c. Minder samenhang door kunstmatige beheergrenzen recreatiegebieden.	a. Gemeenten met grondpositie aan landschapstafel b. Minder eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid (op grondgebied andere gemeente)

Scenario 2	+	0/+	+	0/+	0/+
Verkoop aan particuliere organisaties (TBO's) <i>Exclusief openbare wegen/ doorgaande fietspaden (overdracht naar gemeenten, eenmalig afkopen)</i>	€ 23 mln (100% afkoop DVO, 15% efficiëntcy voordeel beheer, € 5000 /ha) - € 20 mln (20% DVO) - € 29 mln (100 % DVO, 0 efficiëntcyvoor- deel, € 0 / ha)	a. Juridisch en financieel mogelijk (ivm staatssteun) Bestuurlijk financiële risico's bij 'kadastrale' gemeenten voor infrastructuur (en gronden die niet verkocht kunnen worden). b. Implementatie afhankelijk van interesse TBO's. Onderhandeling over kosten infrastructuur gemeenten	a. Juridisch mogelijk. Uitlegbaar dat TBO's voor bepaalde gebieden beheer uitvoeren b. Zeggenschap is helder. Deze ligt bij TBO's met voorwaarden vooraf o.b.v. verkoopovereenkomst of via subsidievoorwaarde en/-contracten	a. Zeer beperkte lokale regie (bij gemeenten) op uitvoering. b. Doelmatig doordat terreinbeherende organisaties een efficiëntieslag kunnen bereiken (minder overhead) en in staat andere geldstromen aan te boren (bv. klimaatadaptatie). c. Samenhang te borgen in aanbestedingsstrategie. Percelen zonder grondpositie vallen er buiten en gaan naar gemeenten.	a. TBO zit vanuit grondpositie aan tafel, gemeenten vanuit RO rol en rol als infrabeheerder. b. Redelijk eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid. Voor gemeenten ten aanzien van recreatieve infrastructuur eenduidige relatie grondpositie, beheer en beleid.
Scenario 3	0	0/+	0/+	0/+	+
Omvormen GR naar bedrijfsvoeringsorganisatie	€ 35 mln (100% afkoop DVO) - € 31 mln (20% DVO)	a. Juridisch en financieel relatief eenvoudig Bestuurlijk risico vanwege noodzaak van eensluidend beleid door raden. b. Implementatie snel en eenvoudig	a. Juridisch goede borging, qua legitimiteit afhankelijk van afstemming beleid b. Besluitvorming moet in gezamenlijkheid door gemeenteraden (zie risico).	a. Beleid/uitvoeringsprogramma directer bij gemeenteraden b. Minder hoge overhead nodig voor GR BVO dan voor huidige GR. c. Beheer recreatiegebieden in één hand, incl. zonder grondpositie.	a. Gemeenten zitten vanuit beleidspositie voor BVO aan landschapstafel b. Minder eenduidige relatie grondpositie, beheer, beleid
Scenario 4	0	0	0	0	+
Opschalen GR tot landschapstafel	€ 34 mln (geen afkoop DVO) - € 36 mln (20% afkoop DVO)	a. Geen wijziging t.o.v. de huidige situatie (GR blijft in stand). b. Schap organiseert eigen werkapparaat (eigen mensen in dienst, aanbesteden of participeren in GZH).	a. De instandhoudingsbijdrage is juridisch geborgd, maar bijdragen aan schappen staan ter discussie (legitimiteit) b. De besluitvorming is sterk gelaagd door dubbele positie bestuurders	a. Gemeenteraden op afstand vanwege voortbestaan GR. Werkorganisatie schap staat dicht bij dan centrale organisatie voor alle schappen. b. Relatief hoge overheadkosten door procedurele vereisten GR c. Beheer recreatiegebieden in één hand, incl. zonder grondpositie	a. Het schapsbestuur zit niet aan de landschapstafel b. Instellen van commissies of andere procedure bestuurlijke overleggen bindt partijen om verantwoording af te leggen over al dan niet opvolgen adviezen van de landschapstafel.
Scenario 5	0	0	0	0	0
Handhaven huidige GR	€ 33 mln (geen afkoop DVO) - € 34 mln (20% afkoop DVO)	a. Geen wijziging t.o.v. de huidige situatie (GR blijft in stand). b. Schap organiseert eigen werkapparaat (eigen mensen in dienst, aanbesteden of participeren in GZH).	a. De instandhoudingsbijdrage is juridisch geborgd, maar bijdragen aan schappen staan ter discussie (legitimiteit) b. De besluitvorming is sterk gelaagd door dubbele positie bestuurders	a. Gemeenteraden op afstand vanwege voortbestaan GR. Werkorganisatie schap staat dicht bij dan centrale organisatie voor alle schappen. b. Relatief hoge overheadkosten vanwege procedurele vereisten GR c. Beheer recreatiegebieden in één hand, incl. zonder grondpositie	a. Het schapsbestuur zit niet aan de landschapstafel b. Geen vertegenwoordiging schapsgebieden aan landschapstafel

## 4.3 Conclusies

- 1 **Kosten:** Indien blijkt dat er een goede markt is voor het onderbrengen van het grootste deel van het eigendom en beheer van het recreatieschap bij andere terreinbeheerders, dan scoort scenario 2 vanuit kosten oogpunt relatief het beste. Naarmate een groter deel van deze gronden niet kan worden verkocht aan TBO's of dat vanuit de doelstellingen van de gebieden niet wenselijk wordt geacht (bv. badstranden), dan bewegen de kosten van scenario 2 zich naar het niveau van scenario 1.

Bandbreedte geraamde kosten scenario's (totale kosten over 15 jaar)

Bandbreedtes	Scenario 0	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Bovenkant	€ 33 mln	€ 32 mln	€ 32 mln	€ 29 mln	€ 35 mln	€ 36 mln	€ 34 mln
Onderkant		€ 28 mln	€ 28 mln	€ 20 mln	€ 31 mln	€ 34 mln	€ 33 mln

De bandbreedtes geven een beeld van de kostenverhouding tussen de scenario's. De daadwerkelijke kosten kunnen anders uitvallen. Aan deze berekeningen kunnen dan ook geen verwachtingen worden gekoppeld over de toekomstige bijdrage aan het schap.

## 2 Haalbaarheid en risico's

Haalbaarheid en risico's	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Score	+	0/+	0/+	0/+	0	0

De vijf scenario's zijn juridisch mogelijk en financieel haalbaar.

Implementatie van één van de scenario's leidt niet tot een significante verhoging van de instandhoudingsbijdrage, ondanks de substantiële kosten van afbouw van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen het recreatieschap en de provincie.

Deelnemers in het schap hebben vanwege de afhankelijkheid van de 'markt' (bereidwilligheid van TBO's om eigendom en beheer over te nemen) relatief het minst grip op de resultaten van scenario 2. Dit wordt gezien als een potentieel risico voor de mate waarin het grootste deel van de grond kan worden afgezet aan de TBO's. De gemeenten die in scenario 1 een grondpositie krijgen worden op grond van het uitgangspunt dat de instandhoudingsbijdrage in stand blijft gecompenseerd, maar dragen wél de verantwoordelijkheid voor deze gebieden en daarmee de risico's.

Ondanks dat scenario 1b de noodzaak tot verevening tussen gemeenten onderling minimaliseert, wordt voorzien dat scenario 1a helderder uitgangspunten biedt voor de onderhandeling (alleen over kosten, niet over grenzen van gebieden) en op termijn bijdraagt aan het draagvlak, omdat er een één op één relatie is tussen belang, zeggenschap en bekostiging.

De doorlooptijd en complexiteit van het implementatieproces wordt vooral bepaald door onderhandeling met gemeenten over de afkoopsom voor beheer (scenario 1) of het aanbesteden van grond aan terreinbeherende organisaties (scenario 2). De doorlooptijd en complexiteit van scenario 3 is daarmee naar verwachting veel geringer, omdat de gronden en middelen in de GR BVO blijven. Uiteraard geldt hetzelfde voor scenario 4 en 5 (handhaving GR).

Bij de uitwerking van de scenario's is (daar waar van toepassing) geconcludeerd dat een eenmalige verevening van de kosten van belang is om te voorkomen dat een complexe vereveningsstructuur nodig is die op termijn aan draagvlak kan verliezen (denk aan huidige discussie over het Koepelschap).



### 3 Toekomstbestendigheid en draagvlak

Toekomstbestendigheid/draagvlak	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Score	+	0/+	+	0/+	0	0

Vanwege de eenduidige relatie tussen zeggenschap, grondpositie en middelen scoren scenario 1 en scenario 2 relatief het hoogste op toekomstbestendigheid en draagvlak. Scenario 3 (BVO) kan hier evengoed op scoren, mits gemeenteraden voldoende in staat zijn tot gezamenlijke besluitvoering over het beleid voor de recreatiegebieden en daarmee voor de BVO. Dit wordt gezien als een potentieel risico.

### 4 Doelmatigheid organisatie uitvoering

Doelmatigheid	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Score	0/+	0/+	0/+	0/+	0	0

Scenario 1, 2 en 3 scoren vergelijkbaar op dit punt. Voordeel bij scenario 1 en scenario 2 is dat sprake is van minder overheadkosten (incl. bestuurlijke drukte) en een directe relatie tussen grondpositie, beheer en beleid. Voordeel van scenario 3 (BVO) is dat er meer mogelijkheden ontstaan om te sturen op de eenheid van beheer van de gebieden en om schaalvoordelen te genereren, mits de gemeenteraden in staat zijn om tot overeenstemming te komen over het beleid voor de BVO. Omdat (weliswaar met een eigen werkorganisatie) dezelfde structuur blijft bestaan blijft de doelmatigheid van scenario 4 en 5 op eenzelfde niveau als in de huidige situatie.

### 5 Bijdrage aan de gebiedsopgave

Bijdrage aan gebiedsopgave	Scenario 1a	Scenario 1b	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
Score	+	+	0/+	+	+	0

In scenario 1 en scenario 3 zitten de gemeenten met een duidelijke beleidspositie aan de landschapstafel ten opzichte van de recreatiegebieden. In scenario 3 is de rol van de gemeenten meer beperkt tot de verantwoordelijkheid voor de recreatieve infrastructuur en de RO-bevoegdheid voor de recreatiegebieden. De zeggenschap voor het bovenregionaal groen ligt in scenario 3 (ook aan de landschapstafel) met name bij de TBO's. In scenario 4 is sprake van een sterke afstemming tussen alle behorende instanties, waaronder de deelnemers in de GR recreatieschap, over het beleid van de groengebieden. Of dit in de praktijk ook werkbaar is, hangt ook af van de bereidwilligheid van de andere beheerders om intensief op te trekken in het beleid voor het beheer van de groengebieden. Dat is een risico voor het slagen van dit scenario op dit punt.

## 4.4 Aandachtspunten en overwegingen

Ten behoeve van de bestuurlijke afweging van de vijf scenario's willen wij als onderzoekers een aantal aandachtspunten en overwegingen meegeven op basis van onze eigen waarnemingen en analyses en de gesprekken met ambtelijk en bestuurlijke betrokkenen bij het Natuur- en recreatieschap IJsselmonde.

#### Mogelijkheden tot combinatie van scenario's

Als de scenario's in samenhang worden bekeken blijkt dat er goede mogelijkheden zijn tot combinatie van scenario's:

- Combinatie scenario 1 of 3 met scenario 2. Voordeel: gronden die qua beheer meer passen bij TBO's verkopen, gronden en andere vastgoedobjecten die niet tot de kerntaken behoren van gemeenten en beter door de huidige uitbaters kunnen worden geëxploiteerd kunnen ook verkocht

worden aan de huidige huurders/pachters. Rest in publieke handen houden. Dit kan leiden tot een efficiencyslag.

- Eerst gronden naar gemeenten (scenario 1), dan BVO oprichten (scenario 3). Dit waarborgt dat de BVO beleidsarm blijft (er ontstaat geen grondpositie voor de BVO) en dat de gemeenten direct zeggenschap hebben over de eigen gronden. Nadeel is dat dit wel een onderhandelingsproces voor implementatie (cf. scenario 1) vereist.
- Combinatie van scenario 1 en 2: eerst terreinen overdragen naar gemeenten die vervolgens het beheer overdragen aan een terreinbeherende organisatie (TBO) via een DAEB-procedure. Het voordeel is dat gemeenten dan actiever kunnen sturen op het beheer van de af te stoten recreatiegebieden (bijvoorbeeld met gebruik van een beheerplan). Het nadeel is dat het implementatietraject dan veel langer duurt.

### **Aanbevelingen voor het implementatieproces**

- a. Aangezien in elk van de schappen de provincie uittreedt en de GZH wordt afgebouwd, is een andere organisatievorm noodzakelijk. In de minimale variant treedt de provincie Zuid-Holland uit het schap en moet het schap zelf een werkorganisatie inrichten (scenario 5). Die urgentie moet eerst breed gedeeld zijn.
- b. Gelijk op laten lopen keuze voor nieuwe organisatievorm (een scenario of combi daarvan) en ontbinding Koepelschap. Om er met elkaar financieel uit te komen is het van belang dat er een afgestemde deal komt rond:
  - Afkoopsom voor beheer gebieden (in geval van scenario 1 en 2)
  - Kosten afbouw DVO (scenario 1, 2, 3, 4 en 5) – onderhandeling deelnemers schap en provincie
  - Opheffing Koepelschap (scenario 1, 2 en 3) – onderhandeling over de wijze waarop de huidige verevening via het Koepelschap een plek krijgt in de nieuwe organisatievorm. Indien het Koepelschap niet wordt opgeheven, is het noodzakelijk dat in scenario 1 en 2 nadere afspraken worden gemaakt met het Koepelschap zodat ongewenste effecten voor de gemeenten (denk aan dubbel gaan betalen) niet gaan optreden.
- c. Omdat de afbouw van de DVO en de opheffing van het Koepelschap voor alle recreatieschappen geldt (is immers een uitgangspunt), is het van belang dat de besluitvorming over een nieuwe organisatievorm in de verschillende schappen gelijk oploopt. De consequenties van de kosten van de DVO en de consequenties van beëindiging van verevening door het Koepelschap zijn bepalend in het kunnen maken van bestuurlijke keuzes voor (implementatie van) een nieuwe organisatievorm. Consensus over de kosten van de afbouw van de DVO (deelnemers schappen versus provincie) en consensus over de omgang met beëindiging van het Koepelschap (deelnemers GR Koepelschap) is een voorwaarde om de huidige GR te kunnen beëindigen of voort te kunnen zetten met een nieuwe werkorganisatie en daarmee om een keuze te kunnen maken voor één van de scenario's.
- d. In het onderzoekstraject zijn wij erop geattendeerd dat individuele gemeenten mogelijk alleen een besluit voor een van de scenario's kunnen nemen onder de voorwaarde dat het effect voor de betreffende gemeente inzichtelijk is. Indien dit nodig blijkt, kan ervoor gekozen worden dit effect in beeld te brengen parallel aan besluitvorming over de keuze voor één van de scenario's.



With its headquarters in Amersfoort, The Netherlands, Royal HaskoningDHV is an independent, international project management, engineering and consultancy service provider. Ranking globally in the top 10 of independently owned, nonlisted companies and top 40 overall, the Company's 6,500 staff provide services across the world from more than 100 offices in over 35 countries.

### **Our connections**

Innovation is a collaborative process, which is why Royal HaskoningDHV works in association with clients, project partners, universities, government agencies, NGOs and many other organisations to develop and introduce new ways of living and working to enhance society together, now and in the future.

### **Memberships**

Royal HaskoningDHV is a member of the recognised engineering and environmental bodies in those countries where it has a permanent office base.

All Royal HaskoningDHV consultants, architects and engineers are members of their individual branch organisations in their various countries.