

Toekomst recreatieschap VPR

Van: ambtelijke werkgroep VPR

Aan: dagelijks bestuur VPR

1. Ontwerp besluit

Het DB/AB van VPR besluit

- De deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling recreatieschap Voorne-Putten Rozenburg besluiten tot het in stand houden van de gemeenschappelijke regeling, onder voorbehoud van:
 1. definitieve besluitvorming in de raden en staten van de deelnemers,
 2. nadere uitwerking van de gevolgen en mogelijkheden
 3. met nader uit te werken wijzigingen aan de regeling, zoals:
 - Uittreding van provincie Zuid-Holland uit de gemeenschappelijke regeling
 - Uittreding van gemeente Rotterdam uit de gemeenschappelijke regeling
 - Aanpassing van de financiële verdeling van de deelnemersbijdragen als gevolg van opheffing van het Koepelschap Buitenstedelijk Groen.
- De vier gemeenten Brielle, Hellevoetsluis, Nissewaard en Westvoorne zijn onder voorbehoud van besluitvorming in de raden bereid gezamenlijk de gemeenschappelijke regeling recreatieschap Voorne-Putten Rozenburg voort te zetten.
- Provincie Zuid-Holland heeft op 11 november 2015 besloten tot uittreding uit het natuur en recreatieschap VPR per 1 januari 2017. Indien het schap voor het einde van 2016 definitieve besluitvorming wordt schriftelijk verzocht haar besluit tot uittreding uit de GR uit te stellen van 1 januari 2017 naar 1 januari 2018 opdat deze meeloopt met de andere besluiten ten aanzien van de stelselwijziging in het beheer van buitenstedelijke groengebieden.
- Provincie Zuid-Holland heeft een algemeen financieringsvoorstel voor het beheer van de buitenstedelijke groengebieden voorgelegd. Voor VPR worden in de komende maanden nadere afspraken uitgewerkt die uiterlijk eind 2016 ter besluitvorming aan u voorgelegd worden. In ieder geval komen er bepalingen in als:
 1. Hoe om te gaan met risico's in de recreatiegebieden en vervuiling van gronden
 2. De reserves die in het recreatieschap zitten en hoe hiermee omgegaan wordt
 3. Wijze van verantwoording
- Gemeente Rotterdam wordt schriftelijk verzocht te besluiten over uittreden uit de gemeenschappelijke regeling, overwegingen die bij de uittreding aan de orde komen zijn:
 1. Overname van het beheer van de Landtong Rozenburg door gemeente Rotterdam binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid en begroting
 2. Van het recreatiegebied Brielse Meer ligt 13 ha binnen gemeente Rotterdam, het ligt voor de hand om het beheer van dit stukje binnen het recreatieschap te houden
 3. Aandeel deelnemersbijdrage van Rotterdam na opheffen van het Koepelschap en uittreding uit de GR
- De deelnemers te informeren over de principe besluitvorming over de toekomst van het recreatieschap VPR en hun reactie hierop te vragen.
- De uitvoering van deze werkzaamheden te beleggen bij de ambtelijke werkgroep VPR.
- De vervolgpodracht aan de ambtelijke werkgroep van december 2015 als volbracht te beschouwen en het ter beschikking gestelde budget voor het vervolg traject beschikbaar te stellen/houden voor de uitwerking van de werkzaamheden in dit advies.

2. Onderwerp in kort bestek

Al langere tijd wordt gesproken over de toekomst van het beheer van natuur en recreatiegebieden in Zuid-Holland dat nu geregeld is via de recreatieschappen. In april 2015 heeft het Algemeen Bestuur van het recreatieschap

Voorne-Putten Rozenburg (VPR) opdracht gegeven voor een onderzoek naar de toekomst van het recreatieschap en hiervoor een ambtelijke werkgroep ingesteld. In dit onderzoek zijn de gevolgen onderzocht van drie scenario's:

1. Opheffing van de gemeenschappelijke regeling met overdracht van alle gronden aan de gemeenten.
2. Opheffing van de gemeenschappelijke regeling met onderbrengen van eigendom en beheer bij andere terreinbeheerders (eventueel gecombineerd met gemeenten).
3. Omvormen van de huidige gemeenschappelijke regeling naar een bedrijfsvoeringsorganisatie voor het beheer.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek is op 24 oktober 2015 door het Algemeen Bestuur de voorkeur uitgesproken voor scenario 1. Geconcludeerd is dat dit onderzoek voldoende input biedt om de discussie over de toekomst van het schap te voeren. Besloten is ook dat nader onderzoek nodig is om te besluiten over de toekomst van het schap. De ambtelijke werkgroep heeft op 3 december 2015 van het AB opdracht gekregen voor een vervolgonderzoek met een bijbehorend krediet van € 50.000.

Ondertussen hebben Provinciale Staten van Zuid-Holland op 11 november jl. besloten uit te treden uit alle recreatieschappen. Voor VPR is besloten dat de provincie op 1 januari 2017 uittreedt uit het schap. Daarbij wordt wel de mogelijkheid geboden om aan te sluiten bij het gezamenlijk ingezette traject op basis van de scenario-onderzoeken. De provincie is bereid de uittreiddatum te herzien naar 2018 indien tijdig besloten wordt over de toekomst van het schap (in 2016). Tevens onderzoekt de provincie samen met Staatsbosbeheer de mogelijkheden van het overdragen van taken en bevoegdheden (inclusief de GZH) aan Staatsbosbeheer.

Tot slot wordt gewerkt aan een bestuursvoorstel om de GR Koepelschap Buitenstedelijk Groen (KBG) op te heffen. Al enige tijd leeft bij de deelnemers van het Koepelschap de wens om het Koepelschap op te heffen en de onderlinge verevening op andere wijze te regelen. Het AB van het KBG heeft daarom opdracht gegeven om een voorstel hiertoe voor te bereiden met behoud van de huidige verevening tussen de deelnemers en een budgetneutrale uitvoering. Opheffen van het Koepelschap kent nauwe samenhang met de overige voorgenomen transitie t.a.v. de natuur- en recreatieschappen in Zuid-Holland. Daarom is in de gezamenlijke uitgangspunten opgenomen dat alle partijen (betrokken besturen van recreatieschappen en individuele deelnemers) zodanige besluiten nemen, dat de financiële effecten van de opheffing van het Koepelschap worden geneutraliseerd, zowel voor de individuele deelnemers als voor de begroting van de recreatieschappen. Tevens is gekozen voor het hanteren van één gezamenlijke ingangsdatum van alle besluiten, per 1-1-2018.

Dit besluit heeft gevolgen voor VPR, aangezien de deelnemers ook participeren in het KBG. Voor VPR houdt dit in:

- de omvang van de begroting van VPR blijft gelijk
- de deelnemende gemeenten op Voorne-Putten voegen de bijdragen aan VPR en KBG samen in de bijdragen aan VPR
- de bijdragen van de provincie en Rotterdam wijzigen als gevolg van een onderlinge verevening, hierdoor daalt de bijdrage van Rotterdam en neemt de bijdrage van de provincie evenredig toe.

Resumerend zijn dit de trajecten die lopen en relatie met VPR hebben:

- Besluitvorming over de toekomst van het schap
- Uittreding van de provincie uit het schap
- Besluitvorming Rotterdam over betrokkenheid bij het schap en beheer Landtong Rozenburg
- financiële afhandeling provincie en Rotterdam
- overdracht GZH medewerkers aan SBB en onderhandelingen dienstverlening 2017 en 2018
- opheffing Koepelschap Buitenstedelijk Groen en effecten op VPR

3. vervolgonderzoek toekomst recreatieschap VPR

3.1 opdracht en afbakening

De ambtelijke werkgroep heeft op 3 december 2015 opdracht gekregen om vervolgonderzoek naar de effecten van scenario 1 uit te voeren. De opdracht aan de werkgroep luidt:

Het in beeld brengen van de benodigde procedures, stappen en besluiten om te komen tot opheffing van het recreatieschap en zorgvuldige overdracht van de eigendommen, exploitaties, bevoegdheden, middelen en verplichtingen aan de deelnemende gemeenten.

Het vervolgonderzoek heeft zich op de volgende aspecten gericht:

- Wat betekent de opheffing voor de deelnemers, met name gemeenten op Voorne-Putten en voor Rotterdam
- Wat gaat waar naar toe, dat geldt voor
 - o Gronden
 - o Taken
 - o Exploitaties
 - o Middelen (financiën, personeel)
- Governance (beheer al dan niet in een samenwerkingsverband)
- Borging middelen (hoe?)
- Procedures en besluiten, volgorde van stappen en besluitvorming
- Gevolgen van de opheffing van het Koepelschap voor de verdeling van de middelen

Parallel aan dit vervolgonderzoek laten de vier gemeenten op Voorne-Putten onderzoek uitvoeren naar welke taken en verantwoordelijkheden van het schap op hen afkomen en of zij die gezamenlijk willen oppakken. Beide onderzoeken borduren voort op onderzoeken die in 2015 zijn uitgevoerd, het scenario onderzoek voor VPR en het onderzoek van de vier gemeenten op Voorne-Putten naar welke taken en verantwoordelijkheden op de gemeenten afkomen en welke mogelijkheden hierbij zijn voor financiering en governance.

Verhouding onderzoeken VPR en VP

VPR kan als schap besluiten over haar toekomst, hierbij is een belangrijke rol neergelegd bij de deelnemers. Om dit besluit goed en gedegen te kunnen nemen, is inzicht in de huidige taken, verantwoordelijkheden, middelen en gronden nodig. Het verkrijgen van dit inzicht is onderdeel van de opdracht van de werkgroep VPR.

Hoe de organisatie van het beheer van de buitenstedelijke groengebieden na dit besluit van het schap wordt vormgegeven is aan de deelnemers. De vier gemeenten op Voorne-Putten hebben in dit kader aangegeven met elkaar te willen samenwerken. Hoe deze samenwerking wordt vormgegeven (governance), welke taken waar belegd worden en hoe dit financieel en juridisch wordt geborgd, is onderwerp van het vervolgonderzoek dat de vier gemeenten op Voorne-Putten hebben uitgezet.

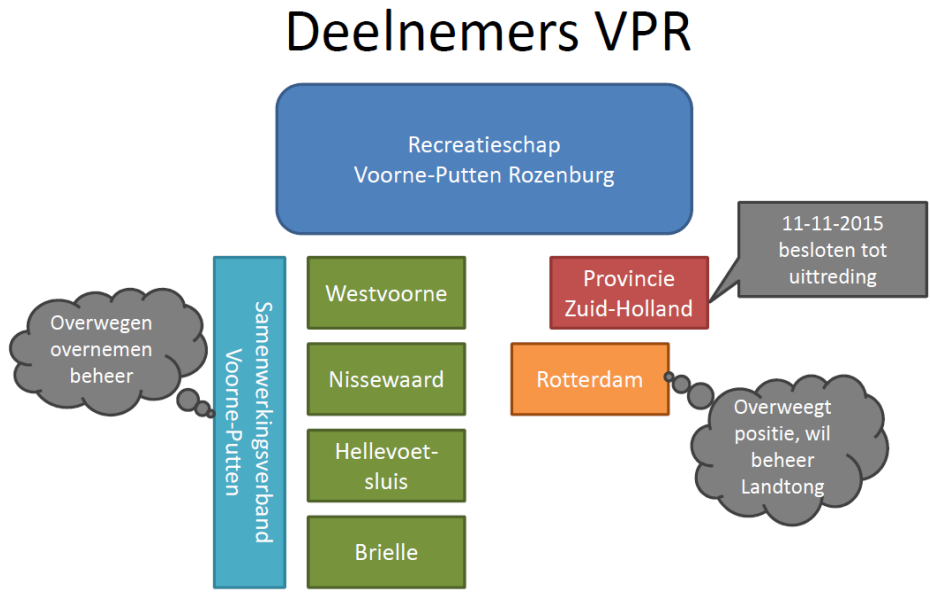
3.2 Vervolgonderzoek VPR

De resultaten van het vervolgonderzoek worden in dit memo per deelvraag weergegeven.

1. Wat betekent de opheffing voor de gemeenten op Voorne-Putten en voor Rotterdam

Opheffen van het recreatieschap Voorne-Putten Rozenburg betekent dat besloten moet worden over beleggen van de taken en verantwoordelijkheden van het schap. Het AB heeft op 24 oktober 2015 op basis van de rapportage "Scenario-onderzoek toekomst Recreatieschap Voorne-Putten Rozenburg" (Royal HaskoningDHV) aangegeven dat scenario 1 de voorkeur heeft, daarbij vallen de taken en verantwoordelijkheden terug naar de deelnemers.

De deelnemers hebben op hun beurt wensen aangegeven over hun toekomstige betrokkenheid bij het schap of rechtsopvolger(s) daarvan. Zo heeft op 11-11-2015 Provincie Zuid-Holland besloten per 1-1-2017 uit te treden uit recreatieschap VPR. Ook gemeente Rotterdam overweegt haar positie in schap en heeft aangegeven het beheer van het recreatiegebied Landtong Rozenburg over te willen nemen, dat op haar grondgebied ligt. De vier gemeenten op Voorne-Putten hebben onderzocht of en hoe zij de (resterende) taken en verantwoordelijkheden over kunnen nemen. In navolgend figuur is dit schematisch weergegeven.



Figuur 1: schematische weergave van de wensen van de deelnemers van VPR

Het recreatieschap Voorne-Putten Rozenburg heeft als belangrijkste verantwoordelijkheid het beheer en onderhoud van de recreatiegebieden die bij het schap in beheer zijn gegeven. In de Gemeenschappelijke Regeling van het schap is dat zo verwoord:

Het 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 openlucht recreatie en het toerisme en waar mogelijk van natuur en landschap in het gebied waarvoor de regeling geldt.

Bij het recreatieschap VPR zijn gebieden in beheer ondergebracht waarvan de deelnemers het belangrijk vinden dat zij gezamenlijk beheerd en onderhouden worden. Per gemeente is inzichtelijk gemaakt wat de omvang van de gebieden is, die in beheer zijn bij het recreatieschap VPR:

Deelnemer	Beheergebied	Hectares
Provincie	0%	0
Rotterdam	12,25%	109,84
Brielle	26,3%	276,48
Hellevoetsluis	0%	0
Westvoorne	12,6%	110,73
Nissewaard	44,23%	396,48
Overig	0,33%	2,92

Totaal	100%	896,46
---------------	------	--------

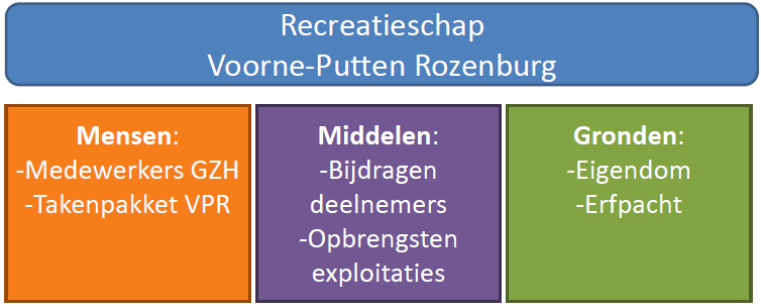
Aangemerkt dient te worden dat het schap ook enkele gebieden beheert waar geen overeenkomst voor is afgesloten en die niet in eigendom of erfpacht bij het schap zijn. Op de volgende kaart zijn het werkingsgebied en de beheergebieden van VPR met oranje weergegeven.



Figuur 2: beheergebieden en werkingsgebied VPR. Bron: G.Z-H

2. wat gaat waar naar toe

De taken en verantwoordelijkheden die belegd zijn bij het schap zijn op hoofdlijnen onder te brengen in drie delen: mensen, middelen en gronden. Bij besluitvorming over de toekomst van het schap moet ook besloten worden over de taken en verantwoordelijkheden van het schap. In het volgende schema zijn de taken en verantwoordelijkheden naar deze drie delen weergegeven.



Figuur 3: schematische weergave van taken en verantwoordelijkheden VPR

Wat betreft *mensen* wordt de ondersteuning geleverd door de provinciale dienst GZH via een dienstverleningsovereenkomst (DVO). De medewerkers van GZH gaan per 1-1-2017 over naar Staatsbosbeheer. Met de provincie en Staatsbosbeheer wordt gesproken over welke dienstverlening voor 2017 en 2018 geleverd kan worden door Staatsbosbeheer. Daarna is het aan de (resterende) deelnemers om te bepalen hoe de

dienstverlening wordt vormgegeven. Tegelijkertijd met het voorstel over de besluitvorming over de toekomst van het schap, wordt u een voorstel voorgelegd voor de dienstverlening in 2017 en 2018.

Het takenpakket dat GZH uitvoert voor VPR is opgenomen in de begroting en jaarrekening in de vorm van een opgave en afrekening in kosten van de verwachte of gepleegde inzet. In de bijlagen zijn factsheets opgenomen van Royal HaskoningDHV waarin de inzet is verdeeld naar de drie hoofdtaakvelden, bestuurlijke aangelegenheden, inrichting beheer en exploitatie en ontwikkelingen. Voor 2017 en 2018 wordt de dienstverlening waar wenselijk voortgezet via Staatsbosbeheer en worden tevens voorbereidingen getroffen voor de situatie na 2018.

Om goed inzicht te krijgen in de *middelen* heeft bureau Royal HaskoningDHV opdracht gekregen om per deelnemer de volgende gegevens te leveren en inzichtelijk te maken:

- instandhoudingsbijdragen (aan VPR en Koepelschap)
- kosten van het beheer van de gebieden (conform TBM model) per kadastrale gemeente
- opbrengsten uit exploitaties per kadastrale gemeente
- het saldo van kosten, opbrengsten en bijdrage per deelnemer

Deze gegevens zijn in de vorm van factsheets per deelnemer opgesteld en per deelgebied. Ook is een verzamelstaat opgeleverd, waarvan de belangrijkste data in onderstaand schema zijn weergegeven. De factsheets zijn als bijlagen opgenomen bij de stukken. In onderstaande tabel is het resultaat van de verschillende bijdragen en opbrengsten per deelnemer weergegeven.

Deelnemer	Bijdrage instandhouding	Na verevening Koepelschap	Saldo kosten en opbrengsten	Resultaat inbreng en kosten
Provincie	378.182,55	* 974.653,00	31.110,00	* 943.543,00
Rotterdam	1.326.664,39	* 531.426,00	352.017,00	* 179.409,00
Brielle	86.382,99	110.678,00	491.400,00	-380.722,00
Hellevoetsluis	206.282,28	158.886,00	31.110,00	127.776,00
Nissewaard	449.756,05	650.824,00	1.107.318,00	-456.494,00
Westvoorne	73.948,75	94.750,00	508.264,00	-413.514,00
Saldo	2.521.217,00	2.521.217,00	2.521.217,00	0

* bijdragen provincie Zuid-Holland en Rotterdam zijn op basis van een concept voorstel dat in het DB van het Koepelschap is besproken. Hier is nog geen besluitvorming over geweest.

De bijdragen van de provincie Zuid-Holland en Rotterdam na verevening via het Koepelschap wijzigen omdat zij in meerdere schappen participeren en de vereveningsbijdrage verdeeld moet worden over die schappen en omdat mogelijk tussen provincie en Rotterdam een onderlinge aanpassing in de verdeling van middelen aan de schappen plaatsvindt. Deze wijzigingen hebben geen gevolgen voor de omvang van de begroting van het schap, alleen op de bijdragen die Rotterdam en de provincie beiden per schap betalen.

De provincie Zuid-Holland heeft een eerste voorstel voor financiering na haar uittreding voorgelegd aan het schap. In overleg met de ambtelijke werkgroep is het voorstel aangepast naar de specifieke situatie van VPR en de wensen van de vier gemeenten op Voorne-Putten, die na 2018 in de GR blijven. Tegelijkertijd met het voorstel over de besluitvorming over de toekomst van het schap, wordt u een voorstel voorgelegd voor de financiering van het schap door de provincie na haar uittreding.

Met de gemeente Rotterdam wordt gesproken over haar wensen. De gemeente heeft laten doorschemeren uit het schap terug te willen treden en het beheer van de Landtong Rozenburg over te willen nemen. Als gevolg van de wijzigingen in de bijdragen na opheffing van het Koepelschap, wordt het aandeel van Rotterdam aanzienlijk kleiner. Onderhandelingen moeten uitwijzen hoe de precieze afhandeling van de uittreding van Rotterdam zal verlopen.

Wat betreft de *gronden* is door Royal HaskoningDHV een overzicht opgeleverd met alle exploitaties in huur, gebruiksovereenkomst en erfpacht. De opbrengsten hiervan zijn verwerkt in het saldo van kosten en opbrengsten in de bovenstaande tabel.

3. Governance

De vier gemeenten op Voorne-Putten hebben per brief (dd. 11-02-2016) laten weten dat zij onderzoeken welke gebieden en bijbehorende taken en verantwoordelijkheden zij gezamenlijk over willen nemen van het recreatieschap. Onderdeel van dit onderzoek is op welke wijze de governance vormgegeven wordt. In de DB vergadering van 3 maart jl. bent u via een presentatie van dhr. De Bruijn geïnformeerd over dit onderzoek en de stand van zaken. De vier gemeenten zijn voornemens voor de zomer een principe besluit te nemen over het gezamenlijk in beheer overnemen van de recreatiegebieden op Voorne-Putten die nu in beheer zijn bij het schap.

+ PM op basis van besluitvorming in het PFO van 12 mei en aanvullend in de betreffende gemeentebesturen.

4. Borging middelen

Een van de uitgangspunten bij de hele stelselwijziging in het beheer is dat alle deelnemers de bijdragen beschikbaar houden voor het beheer van natuur- en recreatiegebieden. In de DB vergadering van 3 maart jl. bent u door de provincie geïnformeerd over de wijze waarop de provincie voornemens is de bijdrage te borgen na de stelselwijziging en haar uittreding. De eerste vijf jaar blijft de volledige bijdrage van de provincie beschikbaar voor het beheer van de recreatiegebieden. Daarna wordt per periode van vier jaar bekeken hoeveel middelen voor beheer beschikbaar blijven en welke middelen overgeheveld kunnen worden voor ontwikkeling van nieuwe initiatieven voor groen en recreatie. Hiervoor is een voorstel voor VPR in voorbereiding dat op **30 juni** aan u ter besluitvorming wordt voorgelegd.

De vier gemeenten op Voorne-Putten hebben aangegeven de huidige middelen ook beschikbaar te houden voor het beheer van de recreatiegebieden op Voorne-Putten. In het onderzoek dat de vier gemeenten op Voorne-Putten laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor overname van de taken van VPR is borging van de middelen van alle deelnemers een belangrijk onderwerp van aandacht. Het gaat dan niet alleen om het in stand houden van de bijdragen, maar ook om borgen van risico's en beleggen van verantwoordelijkheden.

Gemeente Rotterdam is op dit moment met een nettobijdrage van € 1.326.664,39 (52% van de bijdragen aan instandhouding van het schap) aan VPR de grootste financier van het schap. Via het traject om te komen tot opheffing van het Koepelschap wil Rotterdam in samenwerking met de Provincie komen tot een andere verdeling van de middelen per schap. Voor Voorne-Putten houdt dit in dat de bijdrage van Rotterdam verlaagd wordt en dat dit bedrag weer aangevuld wordt door de provincie, met als resultaat dat de begroting qua omvang gelijk blijft. Indien Rotterdam besluit tot uittreding uit het schap, zal met de gemeente onderhandeld worden over o.a. het beheer van de Landtong Rozenburg en verdeling de bijdrage die dan nog rest.

5. Procedures, volgordelijkheid en besluiten

Het traject dat voor het recreatieschap VPR wordt doorlopen is niet uniek. In heel de provincie Zuid-Holland bezinnen de schappen zich over hun toekomst als gevolg van besluitvorming bij de provincie, wetgeving en behoefte aan een andere organisatie. Daarnaast willen de deelnemers aan het Koepelschap Buitenstedelijk Groen deze GR opheffen. Bij dit besluit zijn veel gemeenten betrokken en via hen meerdere recreatieschappen.

Provinciebreed wordt daarom een globale planning gehanteerd om alle besluiten in de juiste volgorde en op het juiste moment te kunnen nemen.

Voor VPR is op basis van de provinciale planning ook een planning opgesteld om de besluitvorming in dit schap in goede banen te leiden. De planning houdt op hoofdlijnen in dat voor de zomer een principebesluit genomen wordt over de toekomst van het recreatieschap Voorne-Putten Rozenburg.

Om dit principebesluit te kunnen nemen, dient wel op hoofdlijnen duidelijkheid te zijn over wat de deelnemers na dit besluit met de gebieden, taken en verantwoordelijkheden van het schap willen. De vier gemeenten op Voorne-Putten hebben aangegeven gronden, taken en verantwoordelijkheden over te willen nemen. Zij willen hierover binnen de eigen raden wel eerst de principe besluitvorming doorlopen over het overnemen van taken en verantwoordelijkheden, voordat zij in VPR verband definitief besluiten over de toekomst van het schap. Dit leidt ertoe dat tijdens de AB vergadering van 30 juni een principebesluit genomen wordt, onder voorbehoud van instemming van de raden (die grotendeels plaatsvindt op 3 en 5 juli).

De principe besluitvorming over de toekomst van het schap behelst zoals het nu naar uitziet een keuze voor omvorming van het schap door herverdeling van taken en eventueel een lichtere GR vorm waarin de vier gemeenten op Voorne-Putten gezamenlijk blijven samenwerken. Dit onder voorbehoud van besluitvorming en nader onderzoek. Na het zomerreces zal in de DB vergadering (8/10 of eerder indien nodig) besloten worden over de (concept) brieven aan de deelnemers en het vervolgtraject.

Het bericht aan de raden en staten van de deelnemers zal het verzoek bevatten te besluiten over de voorstellen voor wijziging van de GR. In dit geval zullen de provincie en (hoogstwaarschijnlijk) Rotterdam uittreden uit het schap. De besluitvorming hierover wordt meegenomen in de raadpleging van de raden en staten. Vervolgens kan het AB in haar vergadering op 15 december het besluit van de raden en staten bekrachtigen en kan de uitwerking van de wijzigingen starten. De provincie zal verzocht worden haar uittredingsbesluit met een jaar uit te stellen tot 1 januari 2018.