

Doetinchem, 22 mei 2013

ALDUS VASTGESTELD 30 MEI 2013

Integratie en ontmanteling Recreatieschap
Achterhoek Liemers (RAL)

Voorstel:

- 1. Het Integratie- en Ontmantelplan Recreatieschap Achterhoek Liemers (inclusief bijlagen) voor kennisgeving aannemen.**
- 2. Besluiten tot de ontmanteling van de Gemeenschappelijke Regeling Recreatieschap Achterhoek-Liemers per 1 januari 2014 overeenkomstig het Integratie- en Ontmantelplan en de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van het RAL te machtigen overeenkomstig dit besluit te handelen in het Algemeen Bestuur van het RAL.**
- 3. In 2016 de raad gelegenheid geven wensen en bedenkingen te geven ten aanzien van het aandeelhouderschap in de RGV.**

Samenvatting

Onze gemeente is samen met 12 andere gemeenten deelnemer in het Recreatieschap Achterhoek Liemers (RAL). Het Algemeen Bestuur (AB) van het RAL is voornemens dit samenwerkingsverband op te heffen en de taken van het recreatieschap (exploitatie van recreatiegebieden, ontwikkeling en beheer van toeristische routestructuren en beheer en onderhoud van fietspaden) elders te beleggen. U wordt met dit voorstel geïnformeerd, adviseert ons college de onderhandeling met de RGV over de bestuursconvenanten af te ronden en wordt gevraagd te besluiten tot de ontmanteling.

Raadsleden van de aangesloten gemeenten zijn door het Dagelijks Bestuur van het RAL per brief op 5 november 2012 geïnformeerd over de voorgenomen integratierichtingen. Op 6 februari 2013 zijn de gemeenteraadsleden geïnformeerd over het integratie- en ontmanteltraject tijdens een informatiebijeenkomst. Voor de vervolgplanning verwijzen wij u naar het Integratie- en Ontmantelplan RAL. In onderstaande tabel zijn de stappen (tot op heden) aangegeven.

Datum	Stappen	Toelichting
22 oktober	Bijeenkomst Algemeen Bestuur RAL	Richtingenbesluit door AB, instellen onderhandelcommissie voor fusie met RGV.
29 oktober – 14 november	Reactie colleges op (voorgenomen) richtingenbesluit AB	Op 14 november is een reactie per gemeente (college) gevraagd op het voorgenomen richtingenbesluit.
23 oktober – 3 december	Onderhandelingen met RGV Opstellen besluitvormingsdocument voor AB	Onderhandelingen worden gevoerd door onderhandelcommissie
19 november	Bijeenkomst algemeen bestuur	Bespreken Collegereacties van de gemeenten en onderhandelresultaat met RGV. Bespreken modelraadsvoorstel integratie en ontmanteling RAL. In het modelvoorstel voor de Achterhoekse gemeenten wordt - inhoudelijk en financieel - de link gelegd naar de Stichting Achterhoek Toerisme (StAT).
23 november – 4 december	Afronding onderhandelingen met RGV Interne bespreking besluitvormingsdocument.	2e helft november DB RAL. Besluitvormingsdocumenten naar gemeenten.
10 december	Bijeenkomst algemeen bestuur	Besluit tot fusie van recreatiegebiedendeel met RGV (afhankelijk van onderhandelingsresultaten) Principe besluit tot ontmanteling RAL.

april-mei	2013	Na het principebesluit volgt een verder besluitvorming met de gemeenteraden alvorens definitieve ontmanteling van het RAL.
-----------	------	--

Aanleiding

Onze gemeente is samen met 12 andere gemeenten deelnemer in het Recreatieschap Achterhoek Liemers (RAL). Het Algemeen Bestuur (AB) van het RAL is voornemens dit samenwerkingsverband op te heffen en de taken van het recreatieschap (exploitatie van recreatiegebieden, ontwikkeling en beheer van toeristische routestructuren en beheer en onderhoud van fietspaden) elders te beleggen. Het RAL-bestuur kiest voor deze weg om tot een noodzakelijke kwaliteitsimpuls te komen en de kosten voor de inwoners van Achterhoek en Liemers te verlagen. Binnen het huidige samenwerkingsverband van het RAL kan geen ruimte worden gevonden voor noodzakelijke investeringen en komt de exploitatie steeds meer onder druk te staan. Kort en goed blijkt voorzetting van het Recreatieschap Achterhoek Liemers in de huidige vorm geen toekomstbestendige optie.

In de voorjaarsnota 2011 hebt u voor het beleidsveld toerisme en recreatie een ombuigingsvoorstel voor het RAL vastgesteld. Op basis van de bezuinigingsopdracht 'een alternatieve organisatiestructuur van de Vrijtijdsconomie doorvoeren waardoor een effectiever en efficiënter inzet van middelen mogelijk is' kan 20% korting op het budget voor RAL worden gerealiseerd met een financiële besparing van € 25.800 structureel.

Vanuit het RAL-bestuur zijn de colleges van burgemeester en wethouders van de 13 RAL-gemeenten geraadpleegd; de gemeenteraden zijn tussentijds meerdere malen geïnformeerd over het integratie- en ontmanteltraject. Het AB van het RAL wil op 24 juni 2013 het definitieve besluit tot ontmanteling (liquidatie van de gemeenschappelijke regeling) nemen. Alle RAL-gemeenten dienen voor die tijd hun standpunt over deze ontmanteling te bepalen; de gemeenschappelijke regeling van het RAL schrijft voor dat minimaal 3/4 van de deelnemers (= 10 van de 13 gemeenten) moet instemmen met de voorgenomen liquidatie van het RAL.

Situatie/probleem

Het Recreatieschap Achterhoek Liemers (RAL) is een samenwerkingsverband (gemeenschappelijke regeling) van 13 gemeenten. Het RAL is een (terrein)beheerorganisatie die zeven recreatiegebieden in beheer heeft, de ontwikkeling, het beheer en het onderhoud van route-infrastructuur verzorgt en verantwoordelijk is voor het beheer en het onderhoud van ongeveer 230 kilometer aan toeristische fietspaden. Onze gemeente betaalt een vaste bijdrage per jaar aan het RAL voor de uitvoering van deze taken (voor 2013 vastgesteld op € 112.840,00 en een aanvullende financieringsbijdrage voor nieuwe investeringen in routenetwerken en recreatieve voorzieningen).

Het recreatieschap speelt al decennialang een belangrijke en gewaardeerde rol in de vrijetijdsbeleving en -besteding van inwoners en toeristen in onze regio. Maar de tijd staat niet stil. Diverse ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het bestuur van het RAL gekozen heeft voor een vergaande reorganisatie die uiteindelijk leidt tot een opheffing van het samenwerkingsverband en de gemeenschappelijke regeling. Voor een nadere toelichting op de overwegingen van en gemaakte afwegingen door het bestuur van het RAL verwijzen wij naar het Integratie- en Ontmantelplan RAL.

Doetinchem, 22 mei 2013

Om daadwerkelijk tot opheffing te kunnen overgaan, is instemming van ten minste 3/4 van het aantal deelnemers (= minimaal 10 van de 13 gemeenten) nodig (artikel 40 van de Gemeenschappelijke Regeling RAL). Voorwaarde is ook dat onze gemeente het beheer en onderhoud van de recreatieve fietspaden weer terugneemt, de routestructuren overneemt en door levert aan de Stichting Achterhoek Toerisme (StAT; is opgericht na het faillissement van het ABT en is de nieuwe promotie- en marketingorganisatie van de Achterhoek, aangevuld met het routebureau van het RAL) en dat er een bestuursconvenant door RGV en de gemeente wordt ondertekend.

Wij hebben op 26 maart 2013 ingestemd met het terugnemen van beheer, onderhoud en eigendom van de fietspaden, met het doorleveren van de routestructuren aan de StAT en met het concept bestuursconvenant met RGV.

Argumenten

1.1 Doorgaan met het RAL is geen toekomstbestendige optie

De inkomsten van het RAL lopen terug (bezuinigingen gemeenten, onder druk staande inkomsten van pachters op de recreatieterreinen) en op de huidige schaal en in de huidige setting kan onvoldoende ontwikkelkracht worden opgebouwd om tot broodnodige vernieuwing te komen. Doorgaan zou betekenen dat een steeds groter deel van de reserves, die in hoofdzaak bestaan uit een provinciale afkoopsom van subsidieverplichtingen ruim tien jaar geleden, aangesproken moet worden om het beheer nog enigszins op peil te houden. Tegelijkertijd is er dan geen ruimte voor investeringen in vernieuwing of voor een kwaliteitsimpuls. In de toekomstvisie van het bestuur van het RAL kunnen taken van het RAL met behoud van kwaliteit elders worden belegd en tegelijkertijd zodanig worden georganiseerd dat een kostenbesparing voor de burger in de Achterhoek en Liemers wordt gerealiseerd.

1.2 Taken kunnen elders, met kwaliteit, worden belegd

Het RAL-bestuur heeft verschillende varianten afgewogen. In de beoordeling is nadrukkelijk naar kwaliteitsaspecten en toekomstperspectief gekeken (zie integratie- en ontmantelplan). De recreatiegebieden worden door middel van een fusie ondergebracht bij RGV (een groter overheid gedomineerd recreatieschap met werkgebied in en rond de Veluwe en het Rijk van Nijmegen), dat voor een kwaliteitsimpuls kan zorgen. De recreatieve fietspaden vallen terug naar de gemeenten waar ze samen met andere gemeentelijke infrastructuur worden beheerd. De ontwikkeling en het beheer van routestructuren blijft op regionaal niveau georganiseerd; op die manier blijft samenhang behouden en is betere aansluiting op bovenregionale routes mogelijk. Door het routebureau aan een toeristische marketingorganisatie te koppelen (StAT in de Achterhoek, RBT KAN in de Liemers), kunnen synergievoordelen worden benut die tot uiting komt in een hogere belevingswaarde van routes en extra service voor de (fietsende, wandelende of varende) toerist (digitalisering, betere informatie).

1.3 Ontmanteling leidt tot een kostenbesparing voor de inwoner van Achterhoek en Liemers

Per saldo daalt de structurele bijdrage voor de RAL-taken aanzienlijk (van circa € 1,80 per inwoner naar circa € 0,85 per inwoner). Feitelijk blijft alleen de bijdrage voor het routebureau staan, de exploitatiebijdrage voor de recreatiegebieden vervalt, evenals de bijdrage voor het beheer van de fietspaden. Gemeenten krijgen wel het fietspadonderhoud terug. Hiervoor krijgt onze gemeente een afkoopsom mee waarmee de eerste 8 jaar het onderhoud kan worden bekostigd. Op de precieze kostenconsequenties voor onze gemeente gaan wij verderop onder 'financiële consequenties' in.

Doetinchem, 22 mei 2013

1.4 Fietspadonderhoud terug naar gemeente is regionaal de beste optie

Hiervoor bestaat het meeste draagvlak bij alle 13 de gemeenten. De overdracht van fietspaden aan de gemeenten is inhoudelijk, vanuit samenhang met de verdere gemeentelijke infrastructuur, logisch. Feit is dat het merendeel van de recreatieve fietspaden die nu door RAL wordt onderhouden al in eigendom van gemeenten is.

1.5 Aandeelhouderschap in RGV levert weinig risico's op en is financieel interessant

Bij de fusie met RGV waarbij de recreatiegebieden uit Achterhoek en Liemers worden ingebracht, stopt de huidige exploitatiebijdrage van de gemeente aan het RAL per 2014. De gemeente loopt geen risico's voor exploitatie en bedrijfsvoering door RGV. RGV is vermogend en heeft een gezonde exploitatie (zie integratie- en ontmantelplan). Het aandelenpakket wordt verkregen op basis van inleg van recreatiegebieden en afkoopsom van/door het RAL, de gemeente hoeft daar zelf geen aankoopbedrag voor te betalen. Als de gemeente het aandelenpakket op 1 euro waardeert, is het totale risico dat de gemeente loopt nihil. Gelet op de sterke vermogenspositie en het door de huidige aandeelhouders van RGV aangekondigde herijkingmoment in 2016 ontstaat er binnen afzienbare termijn een natuurlijk moment om het aandeelhouderschap op individuele basis te continueren dan wel de aandelen te vervreemden (verzilveren). Hoeveel de aandelen op dat moment waard zijn, valt niet precies te voorspellen. Het is echter alleszins aannemelijk dat de aandelen hun waarde zullen behouden. Deelnemer zijn in RGV leidt tot een geringere bestuurlijke belasting. De gemeente komt op grotere afstand in RGV te staan dan nu in het RAL.

1.6 Vastlegging van afspraken tussen RGV en de gemeenten met een recreatieplas binnen de gemeentegrenzen over recreatiegebieden in een apart bestuursconvenant is noodzakelijk

Garanties voor duurzame instandhouding en zicht op kwaliteitsimpuls zijn vastgelegd in een intentieovereenkomst of bestuursconvenant (de exacte naamgeving staat nog niet vast). RGV legt zich vast op investeringen en duurzame instandhouding, de betreffende gemeente zegt toe ontwikkelruimte te willen bieden. Deze ruimte is nodig om tot nieuwe economische dragers te komen die een versterking betekenen voor de lokale/regionale economie en de exploitatie verbeteren (wegwerken exploitatietekort). De toekomstplannen worden uitgewerkt in een gebiedsvisie die door betreffende gemeente en RGV gezamenlijk wordt ontwikkeld en door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het bestuursconvenant leidt niet tot een carte blanche voor RGV, maar wel tot zakelijke afspraken die ook in het voordeel van de gemeente zijn. De gemeente behoudt te allen tijde haar bevoegdheden en eigenstandige afwegingsruimte in het kader van haar publiekrechtelijke ruimtelijke bevoegdheden.

In het bestuursconvenant proberen de betreffende gemeenten met een recreatieplas binnen de gemeentegrenzen dat de investeringsbereidheid van RGV ten aanzien van de recreatiegebieden zo sterk mogelijk wordt weergegeven. In de bestuursconvenanten zijn de verschillende punten voor de recreatiegebieden benadrukt. Voor het nabij Doetinchem gelegen Stroombroek geldt dat nieuwe investeringen in het gebied worden toegejuicht op voorwaarde dat de verwevenheid en onlosmakelijkheid van de plas met de bestaande recreatieondernemers wordt gegarandeerd, evenals de openbare toegankelijkheid. Het betreffende bestuursconvenant worden voor akkoord voorgelegd aan RGV.

Kantttekeningen

Is privatiseren van de recreatiegebieden financieel niet aantrekkelijker?

Voordeel van individueel uitponden en zeker terug naar de gemeenten is dat er in deze varianten een groter deel van de reserves van het RAL overblijft om te verdelen onder gemeenten. Fusie met RGV betekent namelijk dat een bedrag van € 4 miljoen uit de reserves van het RAL (8 x het jaarlijkse exploitatietekort) wordt meegegeven. Toch kan niet zomaar worden gesteld dat collectieve overdracht de duurste variant is. Per direct (met ingang van 1-1-2014) vervalt de exploitatiebijdrage en de RAL-gemeenten worden medeaandeelhouder van RGV.

Deze waarde komt globaal overeen met de inleg (waarde van gebieden + afkoop van € 4 miljoen). Daarbij moet worden bedacht dat RGV ook weer een bedrag van € 3 à € 4 miljoen in de gebieden gaat investeren; dit zal naar verwachting co-investeringen van marktpartijen uitlokken, wat betekent dat de fusie met RGV op langere termijn vanuit financieel-economisch perspectief interessant is. Verder speelt dat het RAL-bestuur een bredere afweging dan alleen een puur financiële heeft gemaakt. Gelet op directe uitvoerbaarheid, gewenste kwaliteitsimpuls, duurzame instandhouding en personele belangen voldoet collectieve overdracht het beste aan de visie en uitgangspunten van het RAL-bestuur.

Waarom is alleen naar RGV als collectieve overdrachtspartij gekeken?

Het bestuur van het RAL heeft in de collectieve variant bewust gekozen voor een samenwerkingsmodel met een overheidspartij. In de onderzoeksfase is verkend welke partijen daarvoor in beeld zijn. Deze verkenning resulteerde in twee geïnteresseerde collega-recreatieschappen (RGV en Uiterwaarde). Uiterwaarde is in de fase van opstelling van een aanbidding afgehaakt, waardoor alleen RGV als mogelijke fusiepartner overbleef.

Naar private partijen is in deze (collectieve overdracht) variant niet gekeken. Gelet op de publieke belangen (openbare toegankelijkheid en duurzame instandhouding van gebieden), de visie van het RAL-bestuur (streven naar een kwaliteitsimpuls voor de vrijetijdseconomie) en de zorg voor het personeel is gezocht naar een overheidspartij met expertise in dit specifieke veld.

Consequenties

Financieel

Na integratie van de RAL-taken (in rgv en staten ontmanteling van de RAL-organisatie waaronder kosten voor sociaal plan personeel) resteert er geen boedel meer. De ontmanteling leidt wel tot een forse structurele kostenbesparing van ongeveer 95 eurocent per inwoner; feitelijk blijft alleen de gemeentelijke bijdrage voor de routesystemen staan.

Met ingang van 2014 bedraagt de jaarlijkse kostenbesparing voor de gemeente Doetinchem ongeveer € 53.588,55 structureel (inwonersaantal 1 januari 2013). Dit bedrag zal als structureel voordeel worden verwerkt in de begroting 2014 en de bijbehorende meerjarenbegroting. Deze structurele kostenbesparing zetten wij in om de taakstellende bezuinigingsmaatregel op te vangen, waarmee ruimschoots aan de bezuinigingsopdracht zoals vastgesteld in de voorjaarsnota 2011 wordt voldaan.

In 2013 ontvangen wij een eenmalige afkoopsom voor het beheer en onderhoud van 9,33 km fietspad vanaf 1 juli 2013 en voor de overdracht van de eigendom van 1,33 km. fietspad. Dit bedrag van € 82.000,- zal in 2013 worden toegevoegd aan de voorziening groot onderhoud wegen. Met ingang van 2014 de aandeelhouderswaarde RGV voor € 1 op de balans zetten. Onder voorbehoud van ontmanteling overeenkomstig de planning.

Doetinchem, 22 mei 2013

Financiële risico's

De risico's die samenhangen met de financiële ramingen zijn geïnventariseerd. Dit betreft een momentopname, naarmate het integratie- en ontmantelproces vordert worden steeds meer ramingen 'vast'. De financiële risico's zijn separaat geraamd in bijlage 3 van het Integratie en Ontmantelplan. Hieruit volgt dat:

Als de risico's zich in het geheel niet voordoen, de integratie en ontmanteling kan worden gerealiseerd met een beperkt positief saldo.

Als risico's zich in een minimale vorm voordoen, is er een berekend tekort van € 100.000 tot € 200.000.

In een negatief scenario, als de risico's zich maximaal voordoen, is er een berekend tekort van € 700.000 tot € 800.000.

Conclusie is dat naar verwachting alle reserves van het RAL nodig zullen zijn om de integratie in de voorgestelde vorm te realiseren. Mocht er een tekort dreigen, dan wordt dit binnen de vastgestelde financiële kaders en de boedel van het RAL opgelost, bijvoorbeeld door het benutten van reserves voor het routebureau. Er wordt geen aanvullende financiering van de gemeenten gevraagd.

Juridisch

De juridische aspecten van de fusie met RGV zijn in beeld gebracht. Getoetst is onder meer aan aanbestedings- en staatssteunregels. De beoogde fusie is in juridische zin aan te merken als 'quasi-inbesteding', daarom is geen openbare aanbestedingsprocedure gevolgd. Omdat het om een fusie en niet om een individuele overdracht gaat, zijn staatssteunregels naar verwachting niet van toepassing. Zekerheidshalve is een taxatieonderzoek uitgevoerd om de waarde van de gebieden in het vrije verkeer te bepalen. Als extra stap wordt hiermee onderbouwd dat van ongeoorloofde staatssteun geen sprake is. Bovenstaande lijnen zijn door juristen als 'verdedigbaar' beoordeeld, de risico's worden door het bestuur van het RAL als beperkt ingeschat. Zie voor een verdere toelichting het integratie- en ontmantelplan.

Uitwerking

Het RAL vraagt om een besluit van onze gemeente voor 24 juni aanstaande. Op die datum is een AB-vergadering voorzien waarin het finale ontmantelbesluit wordt genomen. Het RAL bereidt de integratie en ontmanteling verder voor en draagt er zorg voor dat de taken op goede en zorgvuldige wijze worden overgedragen. In het Integratie- en Ontmantelplan van het RAL zijn de verdere vervolgstappen en planning aangegeven. De fusieovereenkomst met RGV wordt op dit moment juridisch gecheckt en wordt overeenkomstig de huidige planning in april ondertekend, onder voorbehoud van goedkeuring door de aandeelhoudervergadering van RGV en instemming met het ontmantelbesluit van de deelnemende gemeenten in het RAL.

Het tijdspad na besluitvorming in het AB van 24 juni ziet er als volgt uit: de fietspaden komen per 1 juli 2013 over, het aandeelhouderschap in RGV wordt per 1 januari 2014 operationeel. In eerste instantie zal sprake zijn van een collectief aandeelhouderschap, in welke vorm dit wordt gegoten, wordt in RAL-verband nog nader uitgezocht. Met ingang van 1 januari 2016 kan het collectieve aandeelhouderschap worden omgezet in een individueel aandeelhouderschap. Op dat moment zullen wij uw zienswijze hierover vragen. Met het oog op transparantie en om toekomstige discussies te vermijden, is in RAL-verband al wel de verdeelsleutel voor individuele verdeling van het aandelenpakket RGV bepaald. Het RAL-bestuur heeft besloten daarvoor dezelfde formule te hanteren die tot dusverre ook is gehanteerd bij de bepaling van de gemeentelijke exploitatiebijdragen aan het RAL. Deze formule is gebaseerd op het aantal inwoners van de gemeenten.

Doetinchem, 22 mei 2013

Planning

De planning is beschreven op pagina 20 van het Integratie- en Ontmantelplan Recreatieschap Achterhoek Liemers (RAL).

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

ING. N. VAN WAART DRS. H.J. KAISER

De raad van de gemeente Doetinchem;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders over integratie en ontmanteling Recreatieschap Achterhoek Liemers (RAL);

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

b e s l u i t:

1. Het Integratie- en Ontmantelplan Recreatieschap Achterhoek Liemers (inclusief bijlagen) voor kennisgeving aan te nemen.
2. Te besluiten tot de ontmanteling van de Gemeenschappelijke Regeling Recreatieschap Achterhoek-Liemers per 1 januari 2014 overeenkomstig het Integratie- en Ontmantelplan en de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van het RAL te machtigen overeenkomstig dit besluit te handelen in het Algemeen Bestuur van het RAL.
3. In 2016 de raad gelegenheid te geven wensen en bedenkingen te geven ten aanzien van het aandeelhouderschap in de RGV.

Aldus besloten in zijn vergadering van 30 mei 2013,

, griffier

, voorzitter