



Gebed Zonder End?

Een verkenning voor het Goois Natuurreservaat

Pieter Winsemius

28 mei 2015

Gebed Zonder End?

Pieter Winsemius

28 mei 2015

Inhoud

• Inleiding	3
• Achtergronden	3
• Opties	6
A. Samenwerking met PWN	7
B. Samenwerking met andere partners	8
C. Extra fondsenwerving	10
D. Plusoptie	11
• Andere overwegingen	13
• Een bestendige structuur	14

Bijlage A	Lijst van gesprekspartners
Bijlage B	Gebruikte rapportages
Bijlage C	Participantenbijdrage en BTW-compensatie
Bijlage D	Gemeentefonds

De omslagfoto van het Gebed Zonder End is van de hand van Fons van Schoten (gemeente Hilversum), die ook essentiële steun verleende tijdens deze verkenning.

Inleiding

De voorliggende verkenning is opgesteld op verzoek van het Dagelijks Bestuur (DB) van het Goois Natuurreservaat (GNR). Meer specifiek werd gevraagd om:

1. Een analyse te maken van het ontwerpplan van het DB en van de zorgen die daar in de regio over zijn ontstaan.
2. Te verkennen of er alternatieven zijn te formuleren die de problemen van het GNR kunnen oplossen, waarbij de ideeën van de Vrienden van het GNR (VGNR) uitdrukkelijk moeten worden meegenomen.
3. Daarnaast een advies te geven over de waarde van een gedeeltelijke overgang van het takenpakket van GNR naar de N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland (PWN), beter bekend als model B/D.
4. Een oordeel te geven over de zorgvuldigheid waarmee tot nog toe verschillende opties onderzocht zijn.

Voor dit doel is in de maanden maart tot en met mei 2015 gesproken met een groot aantal belanghebbenden (bijlage A) en zijn de vele rapportages betrokken die de laatste jaren over dit onderwerp zijn verschenen (bijlage B). Door diverse betrokkenen, waaronder de VGNR, werden ook schriftelijke voorstellen gedaan. Op 19 mei is bovendien een workshop gehouden met de medewerkers van het GNR om hun inbreng in deze verkenning te waarborgen.

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op (a) de achtergronden van de opdracht, (b) de denkbare opties waarbij de huidige situatie wordt vergeleken met het ontwerpplan van het DB en andere oplossingsmogelijkheden, (c) andere overwegingen die tijdens de verkenning aan de orde kwamen, en tenslotte (d) voorstellen die kunnen leiden tot een bestendige structuur van het GNR.

Achtergronden

Het ontwerpplan van het DB is ingegeven door toenemende zorgen over (a) de kwetsbaarheid van de – kleine – werkorganisatie, (b) een verdere kwaliteitsverbetering en (c) de bestendige financiering van het GNR, dit mede naar aanleiding van de voorgenomen uittreding van Amsterdam.

Speciaal de financiële vraagstelling vraagt enige toelichting. Het GNR, met in 2015 een begroting van circa € 3,1 miljoen, kent twee inkomensstromen: reguliere bijdragen van de overheden en projectondersteuning via de Stichting Steun GNR.

De zes samenwerkende Gooise gemeenten, Amsterdam en de provincie Noord-Holland zijn de participanten van het GNR en zij staan statutair garant voor een sluitende exploitatie. Zij 'betalen' het exploitatietekort, dus het verschil tussen inkomsten en uitgaven van de reguliere begroting. De zes samenwerkende gemeenten staan garant voor 65 % van het exploitatietekort (de onderlinge verdeling is op basis van inwoneraantallen), de gemeente Amsterdam voor 10 % en de provincie Noord-Holland voor 25 %). De provincie Noord-Holland kent het GNR daarnaast een subsidie toe vanwege het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Dit is een bijdrage in de kosten van het beheer van natuurterreinen van op dit moment € 0,45 miljoen.

De projectenbegroting wordt gevoed door de Stichting Steun en bedraagt de laatste tien jaar gemiddeld € 1,0 tot € 1,5 miljoen. Dit geld is afkomstig van een tiental sponsorbedrijven, giften, legaten, opbrengsten van sponsoracties en circa 6000 donateurs (€ 0,22 miljoen) en vooral de Nationale Postcodeloterij (NPL) . De bijdrage van de NPL bedroeg tot 2010 € 1,0 miljoen en is voor de periode 2011-2016 bepaald op € 0,9 miljoen.

De begroting wordt de laatste tien jaar gekenmerkt door financiële stabilisatie. De participantenbijdragen zijn sinds jaren nominaal ongeveer gelijk, wat duidt op achterwege blijven van indexatie en daarmee de facto op een bezuiniging in de orde van 15 % in circa acht jaar. Het zicht op de gemeentelijke bijdrage wordt enigszins versluierd door de zogenoemde BTW-compensatie. In eenvoudige termen: de door het GNR betaalde BTW, ook over de bijdragen van de Stichting Steun, kan door de participanten worden verhaald. De nettobijdragen van de gemeenten zijn daarom feitelijk per saldo aanmerkelijk lager dan onmiddellijk leesbaar uit de relevante begrotingen (voor uitleg zie bijlage C). Over de periode 2003-2014 bedroeg de BTW-compensatie gemiddeld 34 % van de participantenbijdrage, waarbij de kanttekening past dat dit percentage door de afloop van grote projecten de laatste drie jaar is gehalveerd.

De verwachting is dat de SNL-subsidie van de provincie de komende jaren onder druk zal staan en het te ontvangen bedrag vanaf 2017 omlaag gaat. Dit komt omdat er meer organisaties en ook particuliere grondeigenaren een beroep op de regeling kunnen doen terwijl het totale subsidiebudget naar verwachting niet in omvang zal toenemen. Hoewel nog niet geheel afgehandeld dient bovendien rekening te worden gehouden met het uittreden van Amsterdam. Ook diverse gemeentelijke begrotingen staan onder druk. Daar staat tegenover dat de gemeenten uit het gemeentefonds jaarlijks middelen ontvangen ter compensatie van de kosten van het beheer van hun gronden. Anders dan in veel andere tot de rand volgebouwde gemeenten bestaat dat grondoppervlak in 't Gooi voor een wezenlijk deel uit natuurterreinen: het GNR

beslaat met zijn 2800 hectare circa 20 % van het gemeentelijk territorium. Enkele ruwe vingeroefeningen duiden er op dat de gemeenten als het ware voor een dubbeltje op de eerste rang zitten: de natuurterreinen (lees: het GNR) kosten niets maar zijn veeleer een inkomstenbron (bijlage D).

De financiële ontwikkeling heeft geleid tot een herbezinning binnen het DB. Voorop stond dat een ieder in 't Gooi hecht aan het eigen GNR dat een wezenlijke rol speelt in het welbevinden van de bewoners. Ongetwijfeld draagt de kwaliteit van de leefomgeving ook bij tot hogere huizenprijzen en daarmee WOZ-waarden en dus ook gemeentelijke inkomsten. Algemeen wordt ook onderkend dat het GNR, met zijn bijzondere positie ingeklemd tussen de zes gemeenten waardoor de kwetsbare natuur hoogbelast is door de recreatie, een intensief beheer en toezicht behoeft. Zoals ook onderkend in het onderzoek van Van Manen (2013) is het daarom lastig om de beheerskosten van het GNR te vergelijken met die van andere terreinbeheerders. Veelal – ook in het Haalbaarheidsonderzoek voor de samenwerking met het PWN – wordt foutief naar dat onderzoek verwezen als 'bewijs' dat het GNR niet extreem 'duur' is. Misschien wel mede daarom is besloten om verdere bezuinigingen niet te zoeken in een beperking van het aantal 'groene' medewerkers (dit ter onderscheiding van 'witte' medewerkers met 'kantoorbanen').

Na beoordeling van verschillende mogelijkheden werd uiteindelijk geopteerd voor een samenwerking met het PWN waarbij alle medewerkers (met uitzondering van de directeur-rentmeester) zouden overgaan naar het PWN. Omdat het PWN bereid was om de bestaande bijdrage van circa € 0,035 miljoen te verhogen naar € 0,190 miljoen, kan hiermee de uittrekking van Amsterdam worden gecompenseerd. De samenwerking biedt daarnaast het belangrijke voordeel dat de bestaande organisatorische kwetsbaarheid van het GNR ten dele kan worden opgevangen binnen een groter geheel. Binnen een kleine organisatie kan immers de ziekte of het onverwachte wegvallen van een enkele persoon (waaronder de directeur-rentmeester) een aanmerkelijke schade teweeg brengen. De samenwerking zou door het uitwisselen van kennis en ervaring ook kunnen resulteren in een kwaliteitsverbetering en door de bredere top het trekken van grotere projecten kunnen faciliteren. Vanwege de te verwachten schaalvoordelen werd besloten om het GNR met ingang van 2018 een taakstellende besparing op te leggen van € 0,250 miljoen, die dus geheel binnen de 'witte' activiteiten gevonden moet worden. De samenwerking zou kennelijk tegelijkertijd ook moeten voorzien in de noodzakelijke kwaliteitsverbetering - denk bijvoorbeeld aan digitaliseringsopgave van bezit en archief, expertise op vastgoedterrein en HR, juridische expertise, projectexpertise en achterstallig onderhoud. De kosten daarvan worden binnen een zelfstandige uitvoeringsorganisatie tussen de € 0,15 en € 0,25 miljoen geschat.

Bij dit samenwerkingsvoornemen werden van vele zijden kanttekeningen geplaatst, met name ook door de nieuw opgerichte VGNR die grote twijfels uitte bij het

mogelijke verlies van de eigen identiteit van het GNR. Ook de kwaliteit van het verrichtte huiswerk werd door velen bekritiseerd. Inderdaad lijkt het dat andere opties minder goed zijn onderzocht en ook de onderbouwing van de financiële verwachtingen is op zijn best 'dun' te noemen. De haalbaarheid van de voorziene taakstelling is twijfelachtig. Omdat het PWN de extra bijdrage wil betalen uit de gezamenlijke bezuinigingen, moet dit bedrag minimaal hiermee worden verhoogd. Dat betekent dat de samenwerkingsconstructie met PWN per saldo ca. € 0,4 miljoen zou moeten opbrengen. Het GNR heeft 28 medewerkers waarvan ruwweg de helft 'groen' is en dus voor de bezuinigingen buiten haakjes kan worden geplaatst. Indien de helft van de 'witte boorden' 'onmisbaar' is, zou de volledige bezuiniging moeten worden gerealiseerd op, zeg, 7 medewerkers en de huidige uitbestedingen op dit terrein. Dat gaat niet lukken. Let wel dat er financieel gezien tegenstrijdige doelstellingen zijn: niet alleen worden besparingen beoogd (bijvoorbeeld door twee half ingevulde functies te vervangen door één volledig ingevulde), maar ook opheffen van kwetsbaarheid en verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering. Die laatste twee besparen niets maar kosten het samenwerkingsverband per saldo daarentegen geld.

Een aanzienlijke bijkomende complicatie is dat ook de bestendigheid van de relatie met de NPL onvoldoende is onderzocht, dit ondanks waarschuwingen in deze van met name de Stichting Steun.

De weerstanden vanuit de bevolking hebben het DB doen besluiten om de lopende besluitvorming tijdelijk stop te zetten en alsnog de voorliggende verkenning te laten plaats vinden. Dat zou belanghebbenden waaronder de VGNR bovendien de kans bieden om de eigen plannen een slag uit te werken zodat die serieus betrokken kunnen worden in de verdere besluitvorming.

Opties

Tijdens de rondgang kwamen verschillende opties aan de orde die al dan niet een oplossing kunnen bieden voor met name de financiële problematiek waarvoor het GNR zich gesteld ziet. De **nuloptie – doorgaan langs de bestaande weg** – kan hiermee worden vergeleken. Het is daarbij van belang te beseffen dat vanwege de tekortfinanciering deze nuloptie gelijk staat met een verhoogde bijdrage van de participanten om het voorziene vertrek van Amsterdam financieel te compenseren en de wenselijke kwaliteitsverbetering door te voeren. Mogelijk is daaraan nog wel een en ander te doen door strakke efficiëntiemaatregelen, maar het is uitgesloten dat het beoogde bedrag van in totaal € 0,4 miljoen hiermee kan worden gevonden.

De alternatieven zijn:

A. Samenwerking met PWN

Gegeven alle recente commotie is het goed te benadrukken dat nergens een onverdroten woord wordt gezegd over het huidige natuurbeheer van PWN. De organisatie heeft zich een bekwaam en ondernemende beheerder getoond die ook goed is omgegaan met de hoge recreatieve druk in een deel van de terreinen. Het bedrijf heeft zich in het kader van de recente onderhandelingen ook zeer coöperatief opgesteld.

Bij de bestaande plannen kunnen vele kanttekeningen worden geplaatst. Stellig kan door de grotere schaal van het PWN-verband de bestaande kwetsbaarheid van het GNR worden ingeperkt wanneer alle medewerkers met uitzondering van de directeur-beheerder overgaan naar PWN (**A1: brede samenwerking**). Ook de grotere deskundigheid en de inkoopkracht gelden als positieve factoren (zie ook het rapport “Noord-Hollands groen gebundeld” van de samenwerkende terreinbeherende organisaties in Noord-Holland; februari 2013). Schaalvoordelen zullen waarschijnlijk bij een eenduidige aansturing bovendien makkelijker te realiseren zijn. Aan de andere kant wordt veelvuldig gewezen op de curieuze positie van de directeur-rentmeester die als een generaal zonder leger te kampen kan krijgen met een beperkt gezag in eigen huis en in het ‘bedienen’ van het Bestuur moet bouwen op huiswerk door ‘derden’.

Deze voordelen kunnen echter ook nagenoeg geheel worden gerealiseerd met een minder vergaande vorm van samenwerking waarbij een veel kleiner aantal medewerkers over zouden gaan van GNR naar PWN (**A2: selectieve samenwerking**). Indien, zoals de bedoeling is, het beheer en toezicht onverlet worden gelaten, is er bijvoorbeeld weinig voordeel te behalen door de overstap van de ‘groene’ medewerkers. Hetzelfde geldt vermoedelijk voor een aanmerkelijk deel van de ‘witte’ medewerkers. Ook is voorshands niet duidelijk welke voordelen verbonden zijn aan de plaatsen die PWN in zowel net DB als het Algemeen Bestuur (AB) van het GNR zou innemen. Bestuurlijk is het een kromme constructie om ‘directe bazen’ op te nemen in het bestuur dat toezicht moet houden op hun taakuitvoering. Het is ook niet noodzakelijk om het PWN-belang bij waterwinning te waarborgen door middel van bestuursplaatsen; dat belang is immers zeker gesteld in wetgeving en is bovendien onomstreden bij beheer door welke andere terreinbeherende organisatie dan ook.

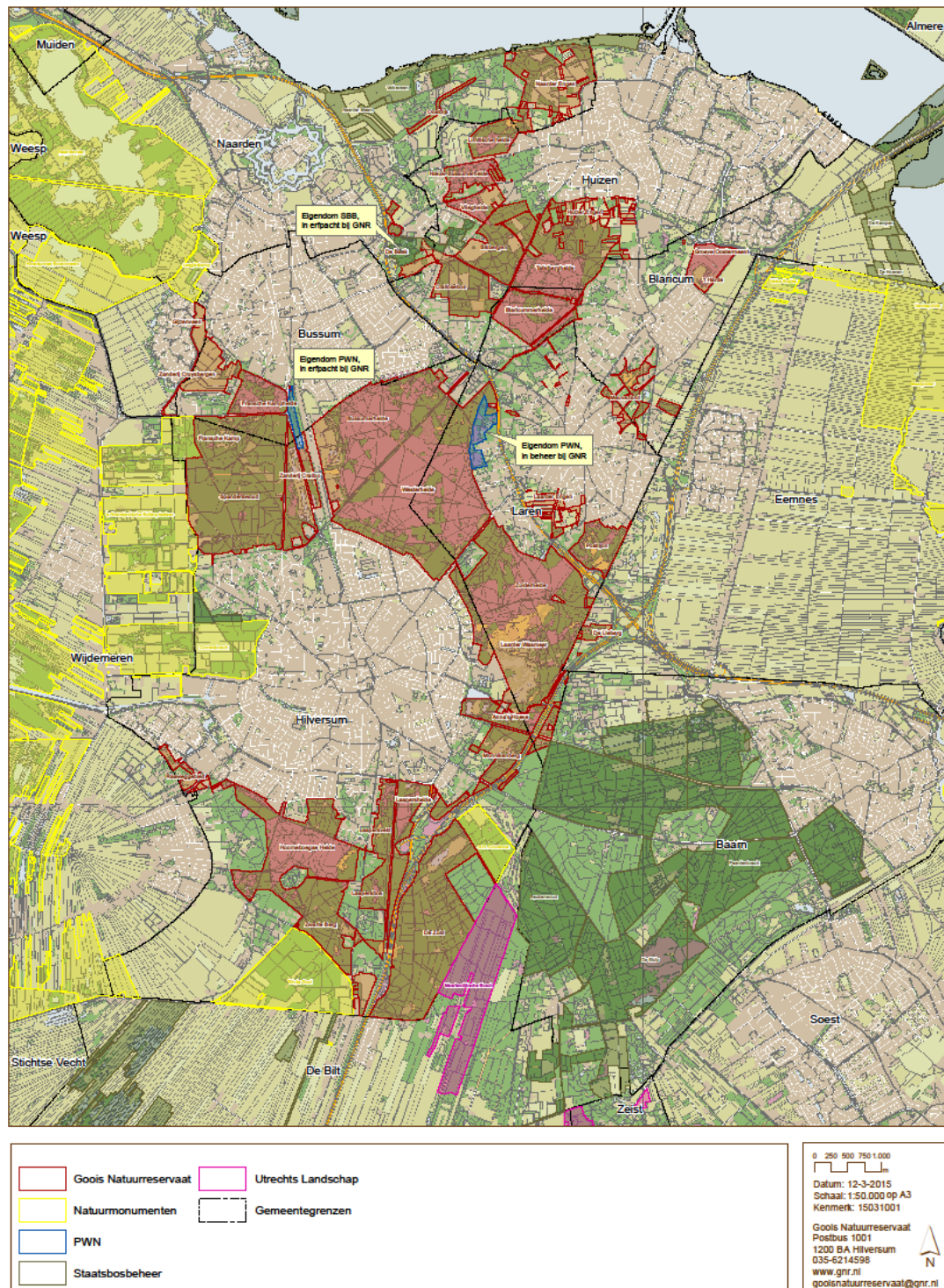
Speciale aandacht is stellig wenselijk voor de relatie met de NPL. Onder meer de Stichting Steun heeft gewaarschuwd voor de waarschijnlijke consequenties van een sterke verbinding met PWN. De NPL heeft weinig aardigheid in het

‘subsidieren’ van de werkzaamheden van een provinciaal bedrijf dat zeer wel in staat is zichzelf als nutsbedrijf te bedruipen. De NPL heeft echter een aperte hekel aan elke vorm van betrokkenheid bij ‘ruzies’ zoals die recent zijn ontstaan en met een goede kans zich ook in de toekomst kunnen afspelen. Indien de subsidie van de NPL zou wegvallen, heeft dat forse consequenties voor de kwaliteit en omvang van de projecten van het GNR. Ook de gemeentelijke begrotingen zouden in dat geval de schade ondervinden van het verminderen van de BTW-teruggave die immers voor een aanzienlijk deel het directe resultaat is van de projectsubsidies via de Stichting Steun.

B. Samenwerking met andere partners

In eerdere rapporten werden verschillende denkbare partners genoemd die echter om uiteenlopende redenen afvielen. Het Recreatieschap Noord-Holland en gemeentelijke diensten vielen af vanwege een beperkte affiniteit met de kernactiviteiten van het GNR. Landschap Noord-Holland heeft de handen vol aan een eigen financiële problematiek; de terreinen zijn bovendien op afstand van 't Gooi. Staatsbosbeheer ligt, ondanks raakvlak aan de oost- en noordzijde, niet voor de hand door de strakke maatvoering vanuit Den Haag, die bovendien vermoedelijk tot vragen bij de NPL zou leiden. Een mogelijke samenwerking met het Utrechts Landschap, met raakvlakken ten zuiden van Hilversum, wordt bemoeilijkt door de provinciegrenzen (figuur 1).

Dat laat in de praktijk vooral **Natuurmonumenten**, naaste buur aan de westzijde, als mogelijk alternatief. In principe kunnen alle voordelen zoals geschetst onder A ook binnen deze optie worden gerealiseerd waarbinnen weer **brede (B1)** en **selectieve (B2)** uitwerkingsvormen bestaan. De fysieke nabijheid en de nog grotere schaal kan daarnaast leiden tot verdere wederzijdse besparingen. Een recent onderzoek door McKinsey & Company (2013) wijst uit dat - naast de concentratie van ondersteunende functies en gebundelde inkoop - de grootste winst door samenwerking van terreinbeherende organisaties is te behalen door uitruil van gebieden en optimaal gebruik van gebouwen (kantoren, werkschuren, bezoekerscentra). Het kan soms ook bijzonder zinvol zijn om bij de aanpak van grote dossiers – denk aan ruimtelijke inrichting waaronder grote infrastructurele ingrepen (wegen, spoor) een gezamenlijke vuist te maken. Het ligt voor de hand dat een goede buur op deze terreinen meer mogelijkheden heeft dan een verre vriend. Bovendien kan de grotere ervaring van Natuurmonumenten met onder meer de omgang met de media, ledendiensten en externe fondsenwerving een belangrijke plus opleveren.



Figuur 1: Eigendommen natuurbeschermingsorganisaties in 't Gooi.

In een eerdere fase zijn oriënterende besprekingen gevoerd met Natuurmonumenten die echter weinig diepgang hebben gekregen. Binnen kringen van het GNR bestaat de vrees voor een 'overname' door een organisatie met een – volgens sommigen – andere cultuur. Die vrees wordt minder indien gekozen wordt voor een selectieve vorm van samenwerking, zeker als die door een bescheiden opstelling van de 'grote broer' veel ruimte laat voor de eigen profilering van het GNR. Tot de voordelen van zo'n samenwerking worden gerekend de herkenbaarheid als natuurbeheerder met sterke Gooise wortels en ook de verwachte positieve opstelling van de NPL. Zelfs werd in het verlengde van suggesties vanuit PWN gesproken over een overplaatsing van het hoofdkantoor van het GNR naar de leegstaande watertoren van Laren dat ook een geschiktere locatie kan bieden voor een gezamenlijk bezoekerscentrum van de drie organisaties (GNR, PWN, Natuurmonumenten) dan het huidige centrum in 's-Graveland.

Van verschillende zijden wordt ook gewezen op de **Regio Gooi en Vechstreek** als denkbare partner binnen een selectieve samenwerking, met name op het terrein van administratie en organisatie (ondersteunende functies zoals HRM, ict, administratie) (B3). De Regio biedt vanzelfsprekend het aanmerkelijke voordeel van een vorm van 'gemeentelijke' aansluiting: een aantal gemeenschappelijke diensten – denk aan de GGD en de GAD – krijgen succesvol inhoud en het GNR zou passen binnen dat kader. Dat is echter veel minder het geval waar het betreft de specifieke ondersteuning die vereist is voor de kerntaken van het GNR: natuurbeheer en recreatie. De kwetsbaarheid op het gebied van ecologie en ruimtelijke inrichting of gerichte regelgeving blijft dan onverminderd bestaan en ook op het terrein van communicatie waaronder begrepen ledendiensten en fondsenwerving blijft een lacune.

C. Extra fondsenwerving

Het GNR, met inbegrip van de Stichting Steun, blinkt uit door een passieve fondsenwerving. Het aantal bedrijfssponsors en donateurs is laag; ook de inkomsten uit legaten zijn beperkt. Zoals ook benadrukt door de VGNR ligt hier een wezenlijke uitdaging. Ter vergelijking: Natuurmonumenten, met een terreinbezit van circa 100.000 hectare, kent 730.000 leden. Indien het GNR eenzelfde 'ledendichtheid' zou hebben van 7,3 leden per hectare grondbezit, zou het ruim 20.000 donateurs tellen in plaats van de huidige 6.000. Dit aantal zou naar verwachting in een dichtbevolkt en relatief rijke omgeving als 't Gooi met een gerichte campagne nog aanmerkelijk hoger kunnen zijn. Bij een beperkte contributie van, zeg, € 25 zouden de jaarinkomsten dan dus minimaal € 0,35 miljoen hoger zijn.

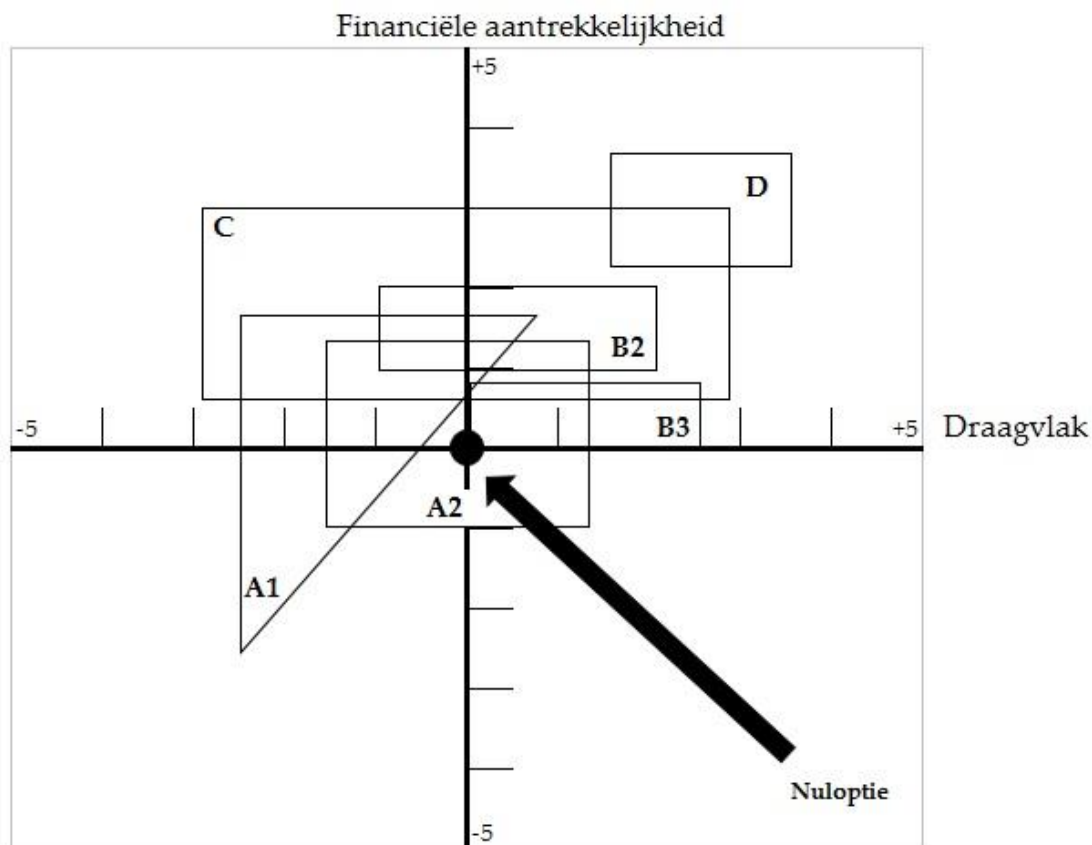
D. Plusoptie

Lezing van bovenstaande opties dringt een vierde alternatief op: een optelling van elementen die op termijn tot een robuuste constructie kan uitgroeien. Op korte termijn zouden de bestaande partners een grotere bijdrage moeten leveren (zie nuloptie), door middel van een gerichte samenwerking met PWN en/of Natuurmonumenten (A2 en/of B2) zouden tegelijk de kosten kunnen worden gedrukt en de kwetsbaarheid van het GNR verminderd. Indien daarnaast in het verlengde van het initiatief van de VGNR en professioneel ondersteund door bijvoorbeeld Natuurmonumenten een fondsenwerving in gang wordt gezet (C), kan de komende jaren een organisatie vorm krijgen die bouwt op solide financiële fundamenten en beschikt over een groot draagvlak in 't Gooi.

De voordelen van deze optie zijn duidelijk: het is een 'wenkend' perspectief. Het bezwaar is evenwel gelegen in de mogelijke uitschuif van beslissingen. De plusoptie behoeft de medewerking van velen en zet de kleine organisatie van het GNR en de betrokken bestuurders gedurende een langere periode onder druk. Daarbij is nodig dat de rijen zich weer sluiten.

De denkbare alternatieven kunnen worden beoordeeld aan de hand van twee criteria: financiële aantrekkelijkheid en draagvlak. Vanzelfsprekend verschilt het oordeel van belanghebbenden daarbij: bestuurders zullen anders kijken dan medewerkers of 'gebruikers'. Wanneer als uitgangspunt echter wordt gekozen de structurele bestendigheid van het GNR zullen de oordelen vermoedelijk dicht bij elkaar liggen. Geschetst in een 2 x 2 matrix kunnen zowel de financiële aantrekkelijkheid als het draagvlak voor elke optie op een 10-puntsschaal worden vergeleken met de nuloptie (ingetekend als 0-0; zie figuur 2).

De 'makkelijkste' keus met de grootste zekerheid op uitvoering is vanzelfsprekend de nuloptie zelf: indien de huidige participanten bereid zijn hun – beperkte – bijdragen aan te passen is de toekomst van het GNR verzekerd. De brede PWN-samenwerking (A1) kent uitgesproken voor- en tegenstanders waarbij het huidige oordeel stellig is beïnvloed door de gekunstelde bestuursconstructie, het wankel huiswerk – zie bijvoorbeeld ook de vele vraagtekens die CMS Derks Star Busman advocaten daartoe uitgenodigd door de VGNR plaatste bij het samenwerkingsplan – en het accent dat velen leggen op de P van PWN: gaat het ondanks alle mooie woorden toch niet om een overname of fusie? is er een verborgen agenda? Ook de financiële doorwerking wordt verschillend ingeschat; het risico van het wegvallen van de NPL-subsidie is echter serieus te nemen en zou deze optie zeer onaantrekkelijk maken.



Figuur 2: Afweging van opties

Dat ligt vrij stellig beter in geval van een selectieve PWN-samenwerking (A2), waarvoor eerder de Stichting Steun al pleitte. Vermoedelijk zullen bij deze keus enige vragen blijven bestaan over het behoud van de identiteit van het GNR en daarmee ook van de NPL-ondersteuning, maar die zijn beduidend minder zwaarwegend. Tijdens een workshop met de GNR-medewerkers bleken velen zich echter wel zorgen te maken over de 'scheuring', ook fysiek, binnen de eigen organisatie.

Dat oordeel valt wat gunstiger uit bij een selectieve samenwerking met Natuurmonumenten (B2) waarbij wel vraagtekens worden geplaatst bij een door sommigen verwachte dominantie van de 'grote broer' in 's-Graveland. De brede samenwerking met Natuurmonumenten (B1) is mede om die reden niet ingetekend. Selectieve samenwerking met de Regio Gooi en Vechtstreek (B3) kan op deelterreinen leiden tot een mindere kwetsbaarheid en lagere kosten en moet, mede omdat de organisatorische drempels relatief laag zijn, voorshands niet worden afgewezen. De financiële voordelen zijn echter beperkt. Een toekomst die bouwt op een eigenstandige fondsenwerving (C) is uitdagend maar ook ongewis: lukt het dan is dat prachtig, maar biedt een dergelijke aanpak voldoende zekerheid? Bovendien moeten er garanties bestaan dat de gemeenten hun bijdrage niet korten op wat aan donaties wordt opgehaald.

De plusoptie (D) verbindt veel van de voordelen van de andere opties, maar vereist – niet aangegeven in de figuur – een zorgvuldige uitwerking met de bijbehorende risico's. Tijdens de workshop met de GNR-medewerkers bleken de zorgen over een mogelijke dominantie van de 'grote broer' juist bij deze optie gering te zijn. Mogelijk door de combinatie met de grotere ervaring als ledenorganisatie en fondsenwerver leidde dit tot een uitgesproken voorkeur voor Natuurmonumenten boven PWN. Ook het draagvlak onder de gebruikers werd hoger ingeschat dan bij de vergelijkbare samenwerking met PWN.

Andere overwegingen

Het GNR kan bouwen op een bijzonder draagvlak binnen 't Gooi. Ondanks de verschillen in inzicht zoals die recent opborrelden, is er een sterke overeenstemming op hoofdlijnen. Het is zaak dat de identiteit van het GNR behouden blijft. Het is ook zaak dat de bestuurlijke houdgreep in stand blijft om de kwaliteit van de gedeelde natuur te waarborgen: wanneer een enkele gemeente wil afwijken van de gezamenlijke doelen, verhinderen de andere dat. Meer dan tevoren is het ook zaak om de bewoners van 't Gooi, met inbegrip van bedrijven, intensiever te betrekken bij 'hun' GNR. Een solide draagvlak vormt immers de beste garantie voor de toekomst van het GNR.

In de loop van de verkenning rees echter een aantal vragen die een antwoord behoeven om de wenselijke, robuuste GNR-structuur te kunnen waarborgen. Die betreffen in de eerste plaats de bestuurskracht. Het huidige model, met een DB van 8 leden en een AB van 17 leden plus nog eens 17 plaatsvervangers, is te zwaar voor een organisatie met minder dan 30 medewerkers. Ook de vergaderfrequentie van het DB is te hoog, in 2014 werd maandelijks vergaderd. Dat kan noodzakelijk zijn in geval van crisis maar is te veel voor normale omstandigheden: de afstand tot de organisatie en daarmee de ruimte voor de medewerkers is te klein. Ook de samenstelling van zowel DB als AB vereist herbezinning. Er bestaat op dit moment een breed draagvlak voor de aanstelling van een onafhankelijke voorzitter (in plaats van een gedeputeerde van Noord-Holland). In het nieuwe collegeprogramma van de provincie staat dat ook met zoveel woorden. Het verdient daarnaast overweging om in het bestuur ook een tweetal inhoudelijk deskundigen te benoemen met deskundigheid op het terrein van respectievelijk financiën en natuurbeheer/recreatie. Die deskundigheden zijn in het huidige bestuurdersmodel – alleen provinciale en gemeentelijke politici met een enkele burgemeester – onvoldoende gewaarborgd. Bovendien is de bestuurssamenstelling kwetsbaar door de grote en gelijktijdige doorstroming van wethouders direct na de verkiezingen. Dat leidt tot lange inwerktijden en daarnaast een beperkt ingebakken geheugen en doorlopende verantwoordelijkheid: 'dat waren wij niet, maar dat was het vorige bestuur'.

Tegen deze achtergrond kan worden gedacht aan het samenvouwen van DB en AB in een enkelvoudig Bestuur, dat bestaat uit een onafhankelijke voorzitter van statuur, twee onafhankelijke deskundigen en zes wethouders (na fusie van Naarden en Bussum: vijf). De dualisering zou doorwerken in de afwezigheid van raadsleden binnen het Bestuur: raden zijn kaderstellend aan de voorkant en controleren aan de achterkant. Een nieuwe impuls waarbij 'ons' GNR meer dan nu het geval is wel op de raadsvergaderingen figureert, valt daarbij toe te juichen. Nader onderzoek moet uitwijzen of de onafhankelijke Bestuursleden formeel stemrecht mogen hebben; het behoud van BTW-compensatie vereist dat de macht ligt bij publieke partijen: provincie en gemeenten.

Een bijzondere vraag betreft de vertegenwoordiging van de provincie. Nergens anders speelt een provincie een dergelijke zware rol. Indien de GNR-structuur niet zou voortbouwen op een zeer lange bestuurlijke traditie maar veeleer op een blanco lei worden uitgetekend, dan zou stellig de provincie van veel grotere afstand betrokken worden, wellicht uitsluitend in de rol als subsidiënt. Een nader onderzoek kan wellicht duidelijkheid verschaffen over de meest wenselijke weg vooruit.

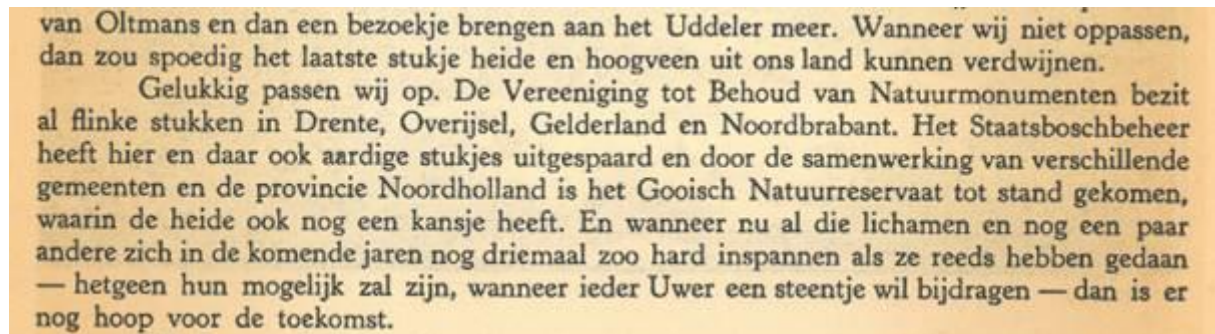
Het nieuwe bestuur kan zich – gevraagd en ongevraagd - laten adviseren door een wetenschappelijke adviescommissie plus een bewonersraad. Het is daarbij wel zaak dat dergelijke advisering serieuzer wordt genomen dan op dit moment het geval is; volgens vele betrokkenen is het vooral een wassen neus.

Ook de positionering van de directeur-rentmeester vraagt aandacht. Daarbij valt te denken aan kerntaken als bestuursadvisering, externe belangenbehartiging (inclusief het daartoe vereiste netwerken met andere partijen) en de uitvoering van projecten. De eindverantwoordelijkheid voor de werkorgansiatie en de dagelijkse leiding over het terreinbeheer zou dan kunnen berusten bij een adjunct. Het kan tevens verstandig zijn te kiezen voor een programmabegroting die tot relevante sturing op inhoud en geld leidt. Een dergelijke begroting dient recht te doen aan oplopende beheerskosten ten gevolge van inversteringen en areaaluitbreidingen, maar ook een tijdig inzicht te bieden in de mogelijke afbouw van het medewerkersbestand in geval het projectvolume de komende jaren terugloopt.

Een bestendige structuur

Stapels rapporten en vele vergaderingen zijn er gewijd aan de toekomst van het GNR en velen in 't Gooi maken er zich druk over. Terecht: het GNR is een blijvende inzet waard (figuur 3). Het is een van de basiskwaliteiten die 't Gooi onderscheidt van 'elders'. Zoals 'gebruikers' – uiteenlopend van kerkgangers tot hardlopers - weten draagt het meest markante pad echter een naam die een waarschuwing behelst: het Gebed Zonder End. Het moet alle belanghebbenden – de gehele Gooise bevolking,

met de bestuurderen en de medewerkers voorop – daarom zaak zijn om op korte termijn duidelijkheid te bieden over de lange-termijn structuur van het GNR.



Figuur 3: Passage uit het Verkade-boek “Waar Wij Wonen” van Dr. Jac P. Thijssse (1937) over de staat van het “Hollandsch landschapsschoon”.

De hoofdlijnen van zo’n structuur zijn hierboven geschetst. Met name de gemeenten moeten zich afvragen of het nog langer verantwoord is om voor een dubbeltje op de eerste rang te willen zitten. Uiteindelijk gaat de kwaliteit van de gedeelde leefomgeving daaronder lijden. Hoewel een versterkte samenwerking met derden – PWN of Natuurmonumenten - kan helpen om de kosten op zinvolle wijze te beperken en de kwetsbaarheid van de GNR-organisatie te verminderen, moeten daarvan geen wonderen worden verwacht. Daarbij verdient het aanbeveling om in wisselwerking met de beoogde partner te kiezen voor een ‘selectieve’ variant (A2 of B2). Tevens luistert het nauw welke invloed de gemaakte keus kan hebben op de relatie met de NPL. De banden met ‘bewoners’, met inbegrip van bedrijven, moeten op professionele wijze worden aangehaald in de vorm van lidmaat- c.q. donateurschap en sponsorwerving. Het kan daartoe zinvol zijn de bestaande Stichting Steun tezamen met de ‘hulptroepen’ VVG en VGNR ‘om te bouwen’ tot een meer actiegerichte ondersteunings eenheid. De bestuursstructuur behoeft toespitsing: de bestaande structuur is topzwaar en ontbeert onafhankelijke deskundigheid. Ook de betrokkenheid van externe deskundigen en vooral bewoners is gammel.

Vooruit kijkend naar het lonkende slot van het Gebed Zonder End lijkt het verstandig om de topstructuur van het GNR op tijdelijke basis – in de orde van anderhalf jaar – te versterken. Aanpassing van de formele structuur – lees: van de statuten – vraagt veel tijd. Daarom zou een (tijdelijke) voorziening kunnen worden getroffen die ook aansluit bij de actuele wens van de provincie om het voorzitterschap neer te leggen. Te denken is aan een interimvoorzitter met een taak als kwartiermaker die met mandaat van het Bestuur de uitwerking van de besluiten kan begeleiden. De overstap op een nieuwe bestuursstructuur, de ingrijpende samenwerking met beoogde partners en ook een gerichte fondsenwerving vereisen een inzet die anderszins kan leiden tot een overbelasting van de bestaande GNR-organisatie.

Bijlage A - Lijst van gesprekspartners

- Bert van der Moolen (directeur-rentmeester GNR)
- Evert Gianotten (onderzoeker Lasciare Training en Advies)
- Martien den Blanken, Sjakel van Wesemael (PWN)
- Marc van den Tweel, Teo Wams (Hoofddirectie Natuurmonumenten)
- Nicolien van Vroonhoven (wethouder Hilversum, secretaris GNR)
- Juun de Boer, Gijs Vorstman, Willem-Jan Hoeffnagel (klankbordgroep GNR)
- Gerrit Kremers, Melvin Scholten, Paul Vlaanderen, Thea Sciarone, Paul Ubbink (Personeelsvertegenwoordiging GNR)
- Roline de Wilde (regiodirecteur NH Natuurmonumenten)
- Elbert Roest (burgemeester Laren, vicevoorzitter GNR)
- Johan Jorritsma, Bart Heller (Vrienden van het Gooi)
- Boudewijn Poelmann (NPL)
- Jaap Bond (gedeputeerde Provincie Noord-Holland, voorzitter GNR)
- Bert Veltens, Pieter Boelhouwer, René Meyer (Stichting Steun)
- Riena Tienkamp (Staatsbosbeheer Noord-Holland)
- Voltallig personeel GNR
- Carien Bölger, Femke van der Horst, Timo Smit, Leon Schouten (Vrienden GNR)

- *Bijlage B – Gebruikte rapportages*

- P.J.M. Poelmann; verkenning van de toekomst van het Goois Natuurreservaat, november 2011.
- C.H. van Manen (VM Groep BV); benchmark voor het GNR, januari 2013.
- Noord-Hollands groen gebundeld, eindrapport zelfonderzoek beheer van natuur- en recreatiegebieden in Noord-Holland; februari 2013.
- McKinsey & Company; Samen sterk voor de natuur. Visie op de samenwerking tussen Terrein Beherende Organisaties (TBO's) in Nedreland, 2013-2018; juni 2013 (in opdracht van Natuurmonumenten)
- Haalbaarheidsstudie samenwerking PWN/GNR; mei 2014.
- VGNR, Een zelfstandig en autonoom Goois Natuurreservaat. Een roep om een doortastende aanpak; mei 2015.

Bijlage C – Participantenbijdrage en BTW-compensatie

Om overheden ertoe te bewegen meer werkzaamheden uit te besteden in plaats van via uitvoeringsdiensten te laten realiseren is in 2003 het BTW compensatiefonds ingesteld. Deze regeling stelt publieke partijen, uitgezonderd de waterschappen, in de gelegenheid om de betaalde BTW te compenseren via het BTW compensatiefonds. Hoewel het GNR geen gemeenschappelijke regeling is heeft de belastinginspecteur in 2003 het BTW compensatiefonds ook opengesteld voor de participanten in het GNR. Hiervoor gebruikte de inspecteur in 2003 de volgende argumentatie:

“De stichting is opgericht in 1932 en destijds bestond de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (1950) nog niet. Uit de statuten en de overeenkomst van 1992 blijkt dat het de bijdragenden zijn die de stichting beheersen, hoewel het feit dat de stichting eigenaar is van de gronden, dat wel afzwakt. Zou de eigendom van die gronden niet liggen bij de stichting doch bij de bijdragenden, dan zou de beslissing om de stichting aan te merken als samenwerkingsverband eenvoudiger zijn geweest. Het geheel overziend en na afweging van de pro’s en contra’s ben ik uiteindelijk de mening toegedaan dat de stichting handelde als ware er spraken van een gemeenschappelijke regeling in de geest van paragraaf 10 Toelichting Gemeenten en er om die reden nu sprake is van een samenwerkingsverband dat de transparantiemethode kan toepassen, met ingang van 3 januari 2003.”

Uit het onderstreepte deel van het citaat blijkt dat de zeggenschap van de bestuurders in het Algemeen Bestuur (besluitvormend orgaan) essentieel is voor de mogelijkheid voor het toepassen van de transparantiemethode. Dit voordeel is de afgelopen jaren groot geweest.

Doordat over alle door de stichting betaalde BTW (inclusief investeringen gefinancierd met privaat geld) gecompenseerd kon worden hebben de participanten een relatief hoog bedrag bij het BTW compensatiefonds kunnen claimen.

Als we dit relateren aan de jaarlijkse bijdrage dan hebben de participanten (gezamenlijk) in de periode 2003-2010 € 5,91 miljoen BTW compensatie gekregen op een totale bijdrage van € 13,74 miljoen. Dit komt neer op een percentage van 43 % van de totale bijdrage. Het grote aantal projecten heeft bijgedragen aan deze hoge teruggave. Maar ook nu minder grote projecten worden uitgevoerd kunnen de participanten voor gemiddeld 21 % van de bijdrage indienen bij het BTW compensatiefonds. Die € 5,91 is niet ten goede gekomen aan het GNR, maar aan de algemene middelen van de deelnemende overheden.

Uit: P.J.M. Poelmann; verkenning van de toekomst van het Goois Natuurreservaat, 21 november 2011

Bijlage D – Gemeentefonds

Gemeenten krijgen van de rijksoverheid via het Gemeentefonds een algemene uitkering. Om recht te doen aan verschillen tussen gemeenten wordt de algemene uitkering berekend aan de hand van een groot aantal parameters. Dit leidt tot een specifiek bedrag voor elke gemeente. Na ontvangst van dat bedrag zijn de gemeenten vrij in de besteding ervan. In de gemeentebegrotingen is dus geen directe koppeling terug te vinden tussen de toegerekende bedragen in de algemene uitkering en de feitelijke bestedingen. De bedragen die door een gemeente aan bepaalde taken worden uitgegeven zijn altijd en per definitie uitkomst van een politieke keuze en deze politieke keuze kan altijd en per definitie worden herzien. Niettemin is het relevant om bij de feitelijke uitgaven van de gemeenten voor het GNR met een schuin oog te kijken naar het geld dat binnenkomt en dat op enigerlei wijze (in elk geval in de toerekening) daaraan gerelateerd kan worden. Die relatie is, let wel, een indirecte en uitkomst van politieke besluitvorming.

In dit licht kunnen de volgende twee vingeroefeningen behulpzaam zijn.

A.

Gemeente X krijgt aan de hand van de parameter oppervlakte een bedrag in de algemene uitkering van € 500.000 voor het gehele grondgebied. Daarnaast is er ook een uitkeringsfactor die te maken heeft met het onderhoud van openbaar groen. Voor de gehele gemeente is daarvoor ca. € 450.000 beschikbaar en die wordt ook daadwerkelijk uitgegeven. Ruwweg 1/3 gedeelte van het grondgebied van de gemeente wordt geëxploiteerd door het GNR. Heel grofweg zou dan politiek afgewogen moeten worden welk deel van € 950.000 aan het GNR besteed zou kunnen worden. Als dit 1/3 deel is komt dit uit op € 316.000. Omdat natuurgebied relatief onderhoudsarm is, kan dit minder zijn. De feitelijke bijdrage van de gemeente X aan het GNR bedraagt € 70.000. Deze uitkomst – zoals elke andere – is gebaseerd op politieke afweging.

B.

De (grotere) gemeente Y krijgt aan de hand van de parameters in het cluster 'groen' een bedrag in de algemene uitkering van € 7.000.000. Daarvan wordt € 4.000.000 besteed aan onderhoud openbaar groen (plantsoenen en boomverzorging). De bijdrage van de gemeente Y aan het GNR bedraagt € 475.000. De resterende bedragen worden ingezet voor andere functies. Uiteraard is dat een uitkomst van politieke besluitvorming en daarom – geen misverstand – legitiem. Maar de afweging kan ook anders worden gemaakt als daar politiek draagvlak voor is.