

# Raadsvoorstel

**Onderwerp**

Transitie Plassenschap Loosdrecht en omstreken

**Begrotingswijziging**

n.v.t.

**Datum raadsvergadering**

1 februari 2022

**Portefeuillehouder**

M.J. van Dijk

**Organisatie onderdeel**

Ontwikkeling Leefomgeving en Economie

**E-mail opsteller**

Klaas-Jan.Onrust@stichtsevecht.nl

**Telefoonnummer opsteller**

0346254568

**Registratie nummer**

Z/21/249550-VB/21/97871

## Aan de gemeenteraad

### Voorgesteld Besluit

1. In te stemmen met de voorgestelde toekomstige samenwerkingsvorm aangaande het beheer van de eigendommen en voorzieningen van het Plassenschap Loosdrecht e.o. zoals beschreven in bijlage 2 van dit voorstel.
2. In dat kader:
  - a. Een concreet voorstel tot wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. in lijn met de voorgestelde toekomstige samenwerkingsvorm af te wachten.
  - b. Kennis te nemen van de voorgestelde organisatorische oplossing voor het Routebureau Utrecht per 1 januari 2023 en de besluitvorming in het Bestuurlijk Overleg Routebureau op dit punt afwachten.
  - c. Kennis te nemen van de intentieovereenkomst (onderzoek) met Staatsbosbeheer (SBB), en de uitkomsten van dat onderzoek af te wachten (bijlage 3)
  - d. Het bestuur van het Plassenschap de ruimte te geven om met voortvarendheid aan de slag te gaan met het voorbereiden van de implementatie van de nieuwe samenwerkingsvorm, gericht op realisatie daarvan per 1 januari 2023, waarbij raad en college tussentijds op de hoogte worden gehouden van de vorderingen.
3. Het besluit van het bestuur van het Plassenschap inhoudende opheffing van Recreatie Midden-Nederland (RMN) per 31 december 2022 te onderschrijven.
4. In dat kader kennis te nemen van het concept liquidatieplan van RMN, bijgevoegd als bijlage 4, en de daarin opgenomen raming van de financiële consequenties voor het Plassenschap en zijn deelnemers, welke verwerkt zullen worden in de jaarrekeningen 2022/2023 van het schap en het voorstel over de dekking van het aandeel van het schap in deze kosten afwachten.

## Samenvatting

Plassenschap Loosdrecht e.o. is een samenwerkingsverband in een Gemeenschappelijke Regeling van de gemeenten Utrecht, Wijdmeren, Stichtse Vecht en Provincies Utrecht en Noord-Holland. Plassenschap Loosdrecht en recreatieschap Stichtse Groenlanden verzorgen het beheer en onderhoud van de aan hen in eigendom toebedeelde recreatieterreinen, fiets- en wandelpaden. De uitvoering van het beheer en onderhoud voor het recreatieschap Stichtse Groenlanden, het Plassenschap Loosdrecht e.o. en het Routebureau Utrecht ligt bij Recreatie Midden-Nederland (RMN).

In 2019 is gebleken dat de RMN organisatie kwetsbaar is, de structuur complex is en de schaal te klein voor het huidige werkgebied. De uitvoeringskosten van RMN vertonen een sterk stijgende lijn. Bovendien is er met regelmaat sprake van (financiële) tegenvallers. De dagelijkse besturen van het recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Plassenschap hebben na intern beraad richtinggevende uitspraken gedaan over een andere vorm van samenwerking. Ook de uitvoering moet anders worden vormgegeven, waardoor er geen basis meer is voor het voortbestaan van RMN.

Tevens wordt er een aanpassing van de gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht voorgesteld om te komen tot een meer eenvoudige bestuurlijke organisatie in de vorm van bedrijfsvoeringsorganisatie (GR-BVO). De GR draagt daarbij aan Wijdmeren de taakuitvoering op ten aanzien van het beheer & onderhoud, VTH, exploitatie, communicatie en bedrijfsvoering voor wat betreft het 'natte deel' van het grondgebied. Het uitgangspunt hierbij is dat Wijdmeren het bestaande takenpakket van RMN op deze onderdelen en het bijbehorende personeel zo veel mogelijk overneemt. Voor de 'droge delen' wordt onderzocht of de taakuitvoering kan worden uitbesteed aan Staatsbosbeheer als onderdeel van een door Stichtse Groenlanden te sluiten Dienstverleningsovereenkomst.

## Bijlagen

1. Aanbiedingsbrief
2. Verzoek en voorgestelde samenwerkingsvorm Plassenschap Loosdrecht
3. Intentieovereenkomst met Staatsbosbeheer
4. Concept liquidatieplan Recreatie Midden-Nederland
5. Concept Raadsbesluit nieuwe samenwerkingsvorm Plassenschap Loosdrecht

## **Doel en beoogd maatschappelijk effect**

- Doel van dit raadsvoorstel

Het doel van dit raadsvoorstel is om te komen tot een door de raad vastgesteld besluit ten aanzien het voorstel van het Plassenschap voor de toekomstige, meer robuuste, samenwerkingsvorm voor het beheer van de gebieden van het Plassenschap.

- Wat doet het Plassenschap Loosdrecht?

Plassenschap Loosdrecht e.o. is een gemeenschappelijke regeling (GR) op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Binnen deze GR werken de gemeenten Wijdmeren, Stichtse Vecht, Utrecht en de Provincies Utrecht en Noord-Holland samen aan het beheer van toegankelijke recreatiegebieden voor inwoners en bezoekers van de regio. Het Plassenschap heeft een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. Het ambtelijk apparaat is in dienst bij Recreatie Midden-Nederland (RMN).

- Relatie met het Collegewerkprogramma

Het deelnemen in het Plassenschap draagt bij aan een gemeente waar je prettig kunt recreëren. Het Plassenschap dient de gemeentelijke belangen in de openluchtrecreatie, natuur en landschap. Zo blijven de recreatieterreinen en routes toegankelijk, schoon, heel en veilig (Programma 3 Fysiek en 5 Samenleving van het Collegewerkprogramma).

- Gewenst effect van de voorgestelde wijziging van de samenwerkingsorganisatie

Een robuuste samenwerkingsorganisatie die inzet op beheer en onderhoud van de gezamenlijke recreatiegebieden met grip op financiën en taakuitvoering, minder bestuurlijke drukte, waarbij democratische legitimatie is geborgd.

## **Relatie met bestaand beleid en regelgeving**

Door middel van de instandhouding van de recreatieterreinen worden duurzame en gewenste vormen van recreatie bevorderd.

De gemeente neemt deel aan de Gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. Deze regeling omschrijft de verplichtingen en procedures rondom de begroting en jaarrekening van het Plassenschap alsmede de overige verplichtingen van de deelnemers.

## **Aanleiding**

De eerste aanzet om te komen tot een nieuwe samenwerkingsvorm voor het Plassenschap Loosdrecht, het recreatieschap Stichtse Groenlanden en de uitvoeringsorganisatie RMN werd in 2020 gedaan. Aanleiding daarvoor was onvrede over het functioneren van RMN en zorgen over de financiële situatie.

In opdracht van het Plassenschap Loosdrecht en het recreatieschap Stichtse Groenlanden heeft Bureau Berenschot vervolgens het rapport "Recreatie in Midden-Nederland" opgesteld. Dit rapport is besproken in een gezamenlijke vergadering van de Dagelijkse Besturen van de beide schappen in juni 2020. In die vergadering is besloten dat acuut en bestuurlijk ingrijpen in de huidige situatie onontkoombaar en noodzakelijk was. Op basis van dat besluit is een vervoltraject ingezet dat bestond uit het formuleren van gezamenlijke uitgangspunten voor de samenwerking en het kiezen voor een passende organisatievorm.

Ten aanzien van het kiezen van een passende organisatievorm, is op basis van twee dialoogsessies een aantal richtinggevende uitspraken geformuleerd. De geformuleerde richtinggevende uitspraken zijn op 9 december 2020 aan de gemeenteraad aangeboden. Op basis hiervan heeft uw raad een zienswijze hierop vastgesteld in haar vergadering van 26 januari 2021. In de kern heeft de

gemeenteraad de richtinggevende uitspraken onderschreven en heeft daarbij nog een aantal aandachtspunten meegegeven in haar zienswijze  
Op basis van de reacties van alle deelnemers in beide schappen, is uiteindelijk een opdracht geformuleerd:

*Ontwerp het bestuurlijke en ambtelijke proces voor het tot stand brengen van een nieuwe organisatie voor de recreatietaken in het gebied van de huidige recreatieschappen, bereid de noodzakelijke besluitvorming voor en geef indien gewenst leiding aan de uitvoering van de besluiten (implementatie).'*

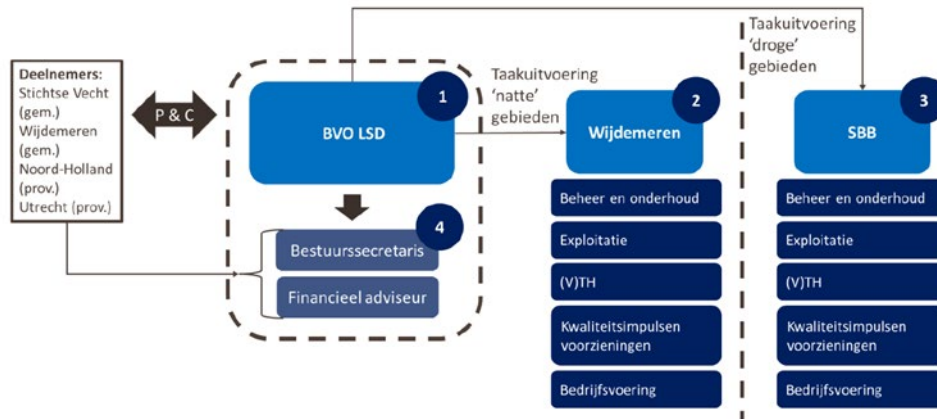
## Argumenten

De onderstaande argumenten sluiten aan bij de beslispunten aan het begin van dit raadsvoorstel.  
Ad 1, Instemming met de voorgestelde samenwerkingsvorm

- Nader overleg over de gewenste samenwerkingsvorm  
Wij hebben uw raad eerder geïnformeerd over de voornemens om te komen tot opheffing van RMN. Aanleiding waren de slechte financiële en organisatorische situatie bij RMN waarvan niet verwacht werd dat deze op afzienbare termijn en tegen aanvaardbare kosten zouden kunnen worden verbeterd. De onoverzichtelijke wijze van besturen (governance) rond RMN en het Plassenschap was mede verantwoordelijk voor de ontstane situatie. De gedachten om te komen tot een verbetering gingen in de richting dat de Gemeenschappelijke Regeling (GR) zou worden opgeheven en vervangen door een constructie waarbij Wijdmeren als centrumgemeente beheer, onderhoud en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) op zich zou nemen.  
Uit het nader overleg met de deelnemers in het Plassenschap kwam naar voren dat hiermee het risico ontstond dat op termijn de andere deelnemers zich niet voldoende verbonden zouden voelen met het Plassengebied en dat een latere discussie zou kunnen ontstaan over de daaraan verbonden financiële verplichtingen. Ook de borging van het gezamenlijk eigendom is een probleem bij de centrumconstructie.
- Naar de lichtste vorm van een gemeenschappelijke regeling  
De onoverzichtelijke governance kan ook sterk worden verbeterd door de huidige gemeenschappelijke regeling met een DB en een AB (Plassenraad) om te vormen naar de lichtste vorm van een gemeenschappelijke regeling die de wet (de Wgr.) kent, een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Deze heeft ook als voordeel dat het in tegenstelling tot een centrumconstructie een BVO een rechtspersoon is en dus de mogelijkheid biedt voor de borging van gezamenlijke eigendommen. De wet schrijft voor dat geen beleidstaken mogen worden overgedragen aan een BVO. Dat hoeft geen bezwaar te zijn, aangezien de recreatieve voorzieningen, de zonering en de regelgeving waarin de toenmalige Basisrecreatieplan van het schap voorzorg ofwel gerealiseerd zijn, dan wel niet meer actueel zijn. Het schap heeft in zijn huidige vorm ook onvoldoende doorzettingsmacht om grote ruimtelijke veranderingen aan te sturen. Mede om die reden is het Gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen tot stand gekomen. De majeure ingrepen die in het gebied van de Loosdrechtse Plassen op het gebied van recreatie en natuurbehoud – de huidige taakopdracht van het Plassenschap – gewenst worden, zijn als projecten in het Uitvoeringsplan bij het Gebiedsakkoord opgenomen.

Een BVO is een regeling tussen de colleges van de betrokken overheden; daarom kunnen geen raadsleden worden aangewezen in het enkelvoudige bestuur dat een BVO kent.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:



- **Recreatieterreinen ten westen van de A2 (de droge gebieden)**  
 Het Plassenschap is naast eigenaar van percelen in het plassengebied, ook eigenaar van enkele recreatieterreinen ten westen van de A2 in Stichtse Vecht, ook wel de 'droge gebieden' genoemd. Omdat het recreatieschap Stichtse Groenlanden (9 deelnemende gemeenten en provincie Utrecht) het beheer van zijn terreinen wil opdragen aan Staatsbosbeheer en Stichtse Vecht ook deelnemer is in Stichtse Groenlanden, is er voor gekozen het beheer te laten opdragen aan SBB en niet aan Wijdemeren. Het gaat om een overzichtelijke opdracht die thans al via één bestek aan een aannemer gaat. Daarom medeondertekent het Plassenschap ook de intentieovereenkomst met SBB om te onderzoeken hoe beheer door SBB vorm kan worden gegeven.
- **Het Routebureau**  
 Het Routebureau verzorgt de sloepenroute op de plas rechtstreeks voor rekening van het Plassenschap, alsmede enkele wandelroutes op de terreinen ten westen van de A2. .

**Ad 2, nadere uitwerking**

Dat diverse zaken nu nog niet concreet worden voorgelegd, zoals de tekst van de nieuwe GR-BVO is overkomelijk. Het is een complex proces. Door instemming met de hoofdpunten en de uitwerking in het voorjaar af te wachten wordt voorkomen dat de nieuwe raden en colleges worden geconfronteerd met een bestuurlijke knoop die alleen na een lange nieuwe voorbereidingsperiode kan worden doorgemaakt.

**Ad 3, opheffing RMN**

De deelnemers aan RMN zijn de DB's van Stichtse Groenlanden en het Plassenschap Loosdrecht e.o. en gedeputeerde staten van Utrecht. Deze partijen kunnen dus tot opheffing besluiten. Gezien de lange voorgeschiedenis van dit dossier is het vanzelfsprekend dat het college en de raad van Stichtse Vecht, als deelnemers in het Plassenschap, het besluit tot opheffing ondersteunen.

**Ad 4, liquidatieplan RMN.**

Er is een concept-liquidatieplan voorbereid door bureau KokxDeVoogd. Omdat RMN een personeelsorganisatie is, gaat het voornamelijk om personeelskosten. Thans wordt uitgewerkt wie mee overgaat naar de nieuwe opdrachtnemers, wie elders aan de slag gaat en voor wie een ander regeling moet worden getroffen. Het eindbeeld kan nu nog niet worden gegeven. Op de liquidatiekosten wordt in de financiële paragraaf van dit voorstel nader ingegaan.

## Kanttekeningen

- *Het risico is aanwezig dat geen overeenstemming bereikt wordt over de samenwerkingscondities met Staatsbosbeheer.*

Het is mogelijk dat Staatsbosbeheer de taakuitvoer organisatorisch niet uitvoerbaar acht of dat de door het schap gewenste taakuitvoer te weinig aansluit bij de beleidsdoelstelling van Staatsbosbeheer. Het gevolg van afhaken van Staatsbosbeheer is dat er op 1 januari 2023 geen uitvoeringsorganisatie is en RMN niet op 31 december 2022 kan worden geliquideerd, omdat dan geen alternatieve organisatie gereed staat voor taakovername met bijbehorend personeel.

- *De kans bestaat dat het Routebureau uiteindelijk in een aparte stichting wordt ondergebracht.* Recent is een evaluatie uitgevoerd over het Routebureau; daarin wordt onder andere in overweging gegeven het Routebureau onder te brengen in een aparte stichting.
- *De mogelijkheid is aanwezig dat niet al het huidige personeel kan worden overgenomen.* De inzet is dat het huidige personeel van RMN wiens werk mee gaat naar Staatsbosbeheer in dienst komt bij Staatsbosbeheer. Datzelfde geldt voor het personeel van het Routebureau. Dit komt in dienst bij de provincie Utrecht. Mocht het zo zijn dat personeel niet kan worden overgedragen, dan blijven de liquidatiekosten navenant hoog en daarbij ook de eenmalige bijdrage in deze kosten van ons schap.

## Communicatie

- Communicatie ten aanzien van gevraagde besluitvorming  
Het bestuur van het Plassenschap verzoekt in haar aanbiedingsmail van 2 november 2021 om hem rond 1 februari 2022 te informeren over het besluit van de gemeenteraad. Wij informeren het bestuur van het Plassenschap door middel van toezending van het door uw raad vast te stellen raadsbesluit.
- Communicatie vanuit de schappen richting raad  
Op tal van manieren is raad betrokken bij het proces door de schappen. Er zijn informatiebijeenkomsten geweest. Er is een Raads- en Statenklankbordgroep gevormd. Ook zijn de raden en staten op cruciale momenten in het proces geconsulteerd. Ook de leden van het dagelijks bestuur van de schappen hebben aan de communicatie bijgedragen.

## Financiën, risico's en indicatoren

- Incidentele kosten

Het liquideren van RMN heeft financiële consequenties voor het Plassenschap en de deelnemers. Nadat het besluit is genomen om in te stemmen met opheffing van RMN per 31 december 2022, kan het RMN-bestuur een besluit nemen over het liquidatieplan. Het RMN-bestuur is daartoe beslissingsbevoegd.

De liquidatiekosten te samen met de overige kosten van de transitie voor het Plassenschap Loosdrecht worden geraamd op € 500.000. Zie ook tabel 1.

**Tabel 1 kosten liquidatie RMN en overige kosten (ook wel invlechtingkosten genoemd)**

<i>Deelnemer LSD</i>	<i>Verdeelsleutel</i>	<i>Liquidatie RMN</i>	<i>Overig</i>	<i>TOTAAL</i>
Gemeente Utrecht	12,59%	€ 48.776	€ 14.164	€ 62.940
Gemeente Wijdmeren	27,38%	€ 106.082	€ 30.805	€ 136.887
Gemeente Stichtse Vecht	17,80%	€ 68.960	€ 20.025	€ 88.985
Provincie Utrecht	12,88%	€ 49.925	€ 14.498	€ 64.422
Provincie Noord-Holland	29,35%	€ 113.737	€ 33.028	€ 146.765
<b>TOTAAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>€ 387.480</b>	<b>€ 112.520</b>	<b>€ 500.000</b>

Het aandeel van Stichtse Vecht in de kosten van de liquidatie-en overige kosten bedraagt dus € 88.985.

Voor de dekking van de transitiekosten Plassenschap geldt hetzelfde als voor de recreatieschap Stichtse Groenlanden. Eerst gaat het bestuur van het Plassenschap zelf kijken wat uit de eigen middelen kan worden bekostigd. Daartoe zal ook een begrotingswijziging 2022 en een Kadernota Plassenschap 2023 door het bestuur van het Plassenschap worden opgesteld. De reserves van het Plassenschap zijn de laatste jaren echter snel verminderd. Dit was ook één van de redenen om dit proces te starten. Diverse malen is aan de orde is gesteld dat extra kosten onvermijdelijk zijn.

Zoals ook in dit voorstel staat is de gemeente ook in financiële zin verantwoordelijk voor het Plassenschap en op basis van de Wgr zijn wij aansprakelijk voor tekorten (blijkend uit de jaarrekening).

Binnen de post Plassenschappen (Plassenschap en Stichtse Groenlanden) in de begroting Stichtse Vecht structureel een ruimte van 59k beschikbaar. Er is dus al rekening gehouden met hogere kosten voor de deelname in de recreatieschappen. In het somberste geval dat alle kosten van SGL (40k) ten laste van 2022 komen is dus nog 19K beschikbaar voor kosten Plassenschap. Voor het overige (89k – 19k = 70k) zal via de bestuursrapportage binnen het programma Fysiek ruimte moeten gevonden, eventuele structurele verhogingen dienen betrokken te worden bij de gemeentelijke Kadernota 2023.

Dit is echter de somberste scenario geldt echter alleen als de kosten van de transitie geheel ten laste van het boekjaar 2022 zouden komen, dit hoeft niet het geval te zijn.

- Structurele kosten

In de huidige begroting van het Plassenschap is met name het meerjarig onderhoud en het vervangingsonderhoud onvoldoende geraamd. RMN heeft op basis inspecties inzichtelijk gemaakt welke werkzaamheden wanneer verwacht worden tegen welke kosten. Dit resulteert in een verhoging van de jaarlijkse dotatie aan de reserve van € 115.000 per jaar naar € 288.000 per jaar. Het Plassenschap stelt bij de eerste begrotingswijziging 2021 voor deze verhoging vast te stellen en voor 2021 uit de algemene reserve te betalen, daarna wordt het een structurele extra last. Dit vloeit dus niet rechtstreeks voort uit de omvorming van het schap.

Eén van de klachten over RMN waren de forse overheadkosten in relatie tot de directe uitgaven. Door deze operatie zullen de overheadkosten afnemen doordat de administratieve organisatie sterk wordt vereenvoudigd. In de bedrijfsvoering zal bespaard kunnen worden. Personeel dat niet kan worden herplaatst zal liefst tot eenmalige frictiekosten leiden. Hoe dit uitpakt zal in de loop van 2022 middels een begrotingswijziging door het Plassenschap worden vastgelegd. Uiteraard zal ook

Wijdmeren overhead moeten berekenen aan de GR-BVO. Daar staat tegenover dat extra wordt gedoteerd aan de reserve groot onderhoud.

Afgesproken wordt om uiterlijk vijf jaar na de omvorming een nieuw stabiel begrotingsniveau te bereiken tussen extra kosten (groot onderhoud en vervanging) en besparingen (overhead).

Voor de verhogingen van de structurele kosten van het onderhoud is geen dekking genoemd. Dit is ook aan het bestuur van het Plassenschap. Een gedeelte van de dekking zal worden gevonden door vermindering van de overheadkosten. De verhoging van 115k naar 200k komt niet automatisch ten laste van de deelnemers (het percentage voor Stichtse Vecht zou 20,46 % zijn).

De al eerder genoemde begrotingswijziging 2022 van Kadernota 2023 van het Plassenschap zal hier meer duidelijkheid over geven. De ruimte van 59k in de begroting Stichtse Vecht is structureel. Doel van het geheel is het bereiken van een stabiel niveau. Dit betekent dat de inkomsten en uitgaven van het Plassenschap in evenwicht zijn en dat er voldoende reserves aanwezig zijn om het onderhoud op verantwoorde wijze uit te voeren, zodat niet iedere keer bij de deelnemers moet worden aangeklopt voor extra bijdragen. Uiteraard geldt dat er door besparingen in de overheadkosten meer geld voor onderhoud beschikbaar komt.

- **Uittreding Utrecht budgettair neutraal**

In de nieuwe regeling zullen de gemeenten Stichtse Vecht en Wijdmeren en de provincies Noord-Holland en Utrecht deelnemen. Zo zijn de lokale en de regionale belangen vertegenwoordigd en via de voorgestelde stemverhouding evenwichtig gewogen. De gemeente Utrecht treedt dus uit. Daarbij hevelt die gemeente haar bijdrage aan het Plassenschap ook over naar het recreatieschap Stichtse Groenlanden. De provincie Utrecht heeft toegezegd de jaarlijkse financiële bijdrage van de gemeente in het Plassenschap te zullen overnemen. Tegelijkertijd vermindert de provincie zijn bijdrage aan Stichtse Groenlanden met hetzelfde bedrag. Voor alle partijen blijft dit aldus budgettair neutraal.

- **Risico's**

In het liquidatieplan is risicoparagraaf opgenomen. Er zijn met name risico's bij vertraging van het transitieproces, plaatsing van personeel en claims van contractpartijen van wie de contracten worden beëindigd (zie ook het concept-liquidatieplan).

Het risico voor meerkosten voor het Plassenschap is niet apart benoemd bij het weerstandsvermogen van de gemeente, wel is er een bedrag van 1,6 miljoen opgenomen voor verbonden partijen.

De gemeente is als deelnemer financieel verantwoordelijk voor het Plassenschap. Dit betekent dat de gemeente te allen tijde het Plassenschap van voldoende middelen moet voorzien om aan al zijn verplichtingen jegens derden te kunnen voldoen.

14 december 2021

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht

Gemeentesecretaris  
drs. F.J. Halsema

Burgemeester  
drs. A.J.H.T.H. Reinders