

## Bruijn, Linda de

---

**Van:** Secretariaat RMN <secretariaat@recreatiemiddennederland.nl>  
**Verzonden:** donderdag 2 maart 2017 13:39  
**Aan:** 'raadsgriffie@debilt.nl'; 'william.van.zanen@houten.nl'; 'griffie@lopik.nl'; 'griffie@nieuwegein.nl'; 'griffie@stichtsevecht.nl'; 'griffie.gemeenteraad@utrecht.nl'; 'griffie@ijsselstein.nl'; 'statengriffie@provincie-utrecht.nl'; !Griffie  
**CC:** 'r.verhoef@debilt.nl'; Wesselingh, Ines; Span, M.; Bakrie, N. (Nancy); Duim, M.; Boiten, Esther; Jongeneel, Jaap; Buiting, R.; Houte ten, Marissa; Vries, H. de (Harry); Roessen, A. (Annemiek); Toetenel, Caspar  
**Onderwerp:** Informatiebrief eventuele toetreding De Ronde Venen tot recreatieschap Stichtse Groenlanden  
**Bijlagen:** informatie brief 27 februari getekend.pdf; Eindrapportage KokxDeVoogd Verkenning toekomstopties.pdf; toetredingsverzoek gemeente de Ronde Venen\_1\_1373\_1\_1 (002).pdf

Geachte deelnemers,

Met bijgevoegde informatiebrief willen wij u informeren over de start van de besprekingen over de mogelijke toetreding van de gemeente De Ronde Venen tot recreatieschap Stichtse Groenlanden.

Mocht u naar aanleiding van bijgevoegde brief nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met de projectleider, de Harry de Vries op telefoonnummer 06-53448545.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Annemiek Roessen  
Secretaris  
030 – 2974000 / 06 - 15017620  
[www.recreatiemiddennederland.nl](http://www.recreatiemiddennederland.nl)



# Recreatieschap Stichtse Groenlanden



Archimedeslaan 6  
3584 BA Utrecht  
030 297 40 00

Postbus 8058  
3503 RB Utrecht  
www.recreatiemiddennederland.nl

IBAN NL91 BNGH 0285072307  
KvK nummer 52400549  
BTW NL805330689B01

Aan:

De leden van de colleges van B&W en gemeenteraden van de gemeenten de Bilt, Houten, Lopik, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Woerden, IJsselstein, en het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van de provincie Utrecht

Utrecht, 27 februari 2017

Ons kenmerk: UIT-172079  
Uw kenmerk:  
Referentie: Harry de Vries  
E-mailadres: h.de.vries@recreatiemiddennederland.nl  
Bijlage(n): 2  
Onderwerp: start gesprek mogelijke toetreding gemeente De Ronde Venen tot recreatieschap Stichtse Groenlanden

Geachte leden,

## 1. Inleiding

Op 26 januari jl. heeft de gemeenteraad van de gemeente De Ronde Venen besloten unaniem in te stemmen met het voorbereiden van het proces van toetreding van de gemeente De Ronde Venen tot recreatieschap Stichtse Groenlanden en daartoe de nodige vervolgstappen te zetten.

Deze toetreding komt in de plaats van deelname in het recreatieschap Vinkeveense Plassen. Dit laatste schap houdt van rechtswege op te bestaan omdat de gemeente Amsterdam heeft besloten uit deze Gemeenschappelijke Regeling te treden. De gemeente De Ronde Venen is daarmee de enige overblijvende gemeente en daarmee kan de Gemeenschappelijke Regeling niet blijven bestaan. Voor de gemeente De Ronde Venen is de noodzaak ontstaan om aansluiting te zoeken bij een ander schap omdat de optie om zelf de terreinen te beheren niet wenselijk is.

Het college van de gemeente De Ronde Venen heeft daartoe op 2 februari 2017 een verzoek tot toetreding verzonden aan mij als voorzitter van het recreatieschap Stichtse Groenlanden. Dit verzoek is voor uw informatie bijgevoegd bij deze brief.

In juli 2016 is bureau KokxDeVoogd gestart met de uitvoering van het onderzoek 'Verkenning fusie recreatieschappen'. Het onderzoek is een initiatief van de provincie Utrecht en de dagelijkse besturen van de recreatieschappen Stichtse Groenlanden, het Plassenschap Loosdrecht en Vinkeveense Plassen. De opdracht van het bureau was het onderzoeken van de meerwaarde, risico's en randvoorwaarden van een mogelijke fusie van  
1. recreatieschappen Stichtse Groenlanden, Vinkeveense plassen en het Plassenschap Loosdrecht,  
2. recreatieschappen Stichtse Groenlanden en Vinkeveense plassen,

### 3. recreatieschappen Vinkeveense Plassen en het Plassenschap Loosdrecht.

De nuloptie (geen fusie) fungeerde in het onderzoek als referentie.

Een van de adviezen van KokxDeVoogd is, vanuit een breed gedeeld belang, om de gemeente De Ronde Venen te laten toetreden tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden. Met een dergelijke toetreding is een goede rechtsopvolging voor het recreatieschap Vinkeveense Plassen geregeld, is continuïteit van beheer geborgd, wordt het recreatieschap Stichtse Groenlanden versterkt en blijft het draagvlak onder Recreatie Midden Nederland in stand. Conclusie uit het rapport van KokxDeVoogd is dat de opgave van de gemeente De Ronde Venen het beste kan worden opgelost door toetreding van die gemeente tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden.

De laatste keer dat u bent geïnformeerd over de mogelijke toetreding van de gemeente De Ronde Venen tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden was 12 januari 2017 door middel van een brief van de provincie Utrecht die is verstuurd aan de raden/staten n.a.v. de besluitvorming in de Algemeen en Dagelijks Besturen van de recreatieschappen over het rapport van KokxDeVoogd eind 2016.

Samen met de Vinkeveense Plassen biedt het recreatieschap Stichtse Groenlanden een zeer gevarieerd aanbod van recreatieterreinen, recreatieve voorzieningen en -routes aan, aan de westkant van de provincie en rondom de stad Utrecht. De ontwikkelopgaven en –kracht van het uitgebreidere schap zijn groot en bieden meerwaarde door samenwerking, uitwisseling en draagkracht.

Enkele punten waarop synergie te behalen is bij toetreding van de gemeente De Ronde Venen tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden:

- Zowel de gemeente De Ronde Venen als het Recreatieschap Stichtse Groenlanden willen het regionale recreatieve aanbod behouden en verbeteren;
- Zowel de gemeente De Ronde Venen als het Recreatieschap Stichtse Groenlanden zijn ontwikkelingsgericht en willen het recreatie-aanbod o.a. door exploitatie en efficiënt afgestemd beheer verder ontwikkelen, om beter tegemoet te komen aan de snel veranderende vraag van de recreant om een gevarieerd aanbod en om meer inkomsten/besparingen te realiseren.
- Zowel de gemeente De Ronde Venen als het Recreatieschap Stichtse Groenlanden hebben routenetwerken (fiets-, wandel- en sloepen-) binnen het werkgebied gerealiseerd, het is efficiënt als beide schappen gezamenlijk 1 aanspreekpunt zijn voor het routebureau.
- Zowel de gemeente De Ronde Venen als het Recreatieschap Stichtse Groenlanden werken met hetzelfde uitvoeringsapparaat.

Een voorwaarde vanuit het recreatieschap Stichtse Groenlanden is dat het pakket van eigendommen en taken dat de gemeente De Ronde Venen inbrengt, voor de huidige deelnemers van Stichtse Groenlanden geen extra of nieuwe financiële risico's met zich meebrengt. Om te zorgen dat de gemeente De Ronde Venen 'schoon door de poort' kan is het van belang dat de exploitatiebegroting sluitend is en de lange termijninvesteringen van het Toekomstplan Vinkeveense Plassen gedekt zijn.

Het recreatieschap Stichtse Groenlanden vraagt een nieuwe deelnemer daarnaast om enthousiast te zijn over recreatie, de meerwaarde te zien van samenwerking, bereid te zijn om te investeren in nieuwe recreatie en bestuurlijk actief te worden in het

samenwerkingsverband. In de gesprekken die tussen het recreatieschap Stichtse Groenlanden en de gemeente De Ronde Venen gevoerd gaan worden zullen deze punten aan de orde komen.

## 2. Vinkeveense Plassen

De Vinkeveense Plassen (bestaande uit plassen, legakkers, zandeilanden en veenweidegebieden) worden nu beheerd door het Recreatieschap Vinkeveense Plassen. Een groot aantal jaren heeft het recreatieschap Vinkeveense Plassen weinig tot geen investeringen gedaan in de beschoeiingen voor eilanden in bezit van het schap. Amsterdam en de gemeente De Ronde Venen hebben in een uittredingsovereenkomst vastgelegd dat zij gezamenlijk, en met inbreng van de provincie Utrecht, de complete vernieuwing van de beschoeiingen van een aantal legakkers en alle zandeilanden gaan financieren.

Om de (financiële) toekomst van het beheer van het gebied te blijven garanderen is in opdracht van het schap een Toekomstplan opgesteld. Dit plan is op 28 januari 2015 vastgesteld in het Dagelijks Bestuur van het recreatieschap Vinkeveense Plassen. In dit plan staan voorstellen om de kosten voor beheer van het gebied te verlagen en opbrengsten te verhogen. Gezamenlijk zorgen deze voorstellen er voor dat de wegvallende bijdrage van Amsterdam wordt gecompenseerd en niet tot verhoging van de bijdrage van andere deelnemers leidt.

## 3. Toetreding

Het verzoek van de gemeente De Ronde Venen om toe te mogen treden tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden is door het Dagelijks Bestuur van het recreatieschap Stichtse Groenlanden ontvangen. Zowel in de gemeente De Ronde Venen als in het bestuur van het recreatieschap Stichtse Groenlanden is de inzet voor het gesprek bepaald. Voor het recreatieschap Stichtse Groenlanden is o.a. van belang dat de financiële risico's beperkt blijven. Dit kan bijv. door in de begroting twee aparte programma's op te nemen die de oude gebieden behelzen. Daarnaast is een voorwaarde dat de jaarlijkse financiële bijdrage van de huidige deelnemers het recreatieschap Stichtse Groenlanden niet stijgt als gevolg van de toetreding van de gemeente De Ronde Venen als deelnemer.

Recreatie Midden Nederland is de uitvoerende organisatie voor beleidsondersteuning en beheer voor de recreatieschappen in de Provincie Utrecht. Door de toetreding van de gemeente De Ronde Venen tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden wordt deze dienstverlening gecontinueerd en blijft de (financiële) basis onder Recreatie Midden Nederland in stand. Individuele gemeenten kunnen niet deelnemen aan de Gemeenschappelijke Regeling die Recreatie Midden Nederland is. Indien de gemeente De Ronde Venen niet toetreedt tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden of een ander schap kan het beheer van de Vinkeveense Plassen niet meer door Recreatie Midden Nederland worden uitgevoerd. Dat zou vergaande consequenties hebben voor Recreatie Midden Nederland als organisatie en voor de deelnemers in Recreatie Midden Nederland.

Het recreatieschap Stichtse Groenlanden en de gemeente De Ronde Venen hebben beide een bestuurlijke delegatie samengesteld die het gesprek over de voorwaarden van toetreding nader gaan voeren. Beide delegaties hebben van hun opdrachtgever (respectievelijk het Dagelijks Bestuur van het recreatieschap Stichtse Groenlanden en de

gemeenteraad van de gemeente De Ronde Venen) een onderhandelingsopdracht meegekregen.

#### 4. Resultaat

Met deze brief informeren wij de raden/raadscommissies van alle gemeenten die op dit moment lid zijn van het recreatieschap Stichtse Groenlanden alsmede Provinciale Staten van de Provincie Utrecht. In de Gemeenschappelijke Regeling zijn voorwaarden opgenomen over de wijze waarop majeure besluiten, zoals een toetreding van een nieuw lid, genomen moeten worden. De Gemeenschappelijke Regeling geeft geen regels voor de wijze waarop het besluit tot toetreding wordt voorbereid. Op grond van de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) moeten echter alle deelnemers, en dat zijn de colleges en de raden van de gemeenten en Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht, een besluit nemen over het toetreden van de gemeente De Ronde Venen. Daarvoor is een 2/3 meerderheid in het Algemeen Bestuur van het recreatieschap Stichtse Groenlanden noodzakelijk.

Nadat de onderhandelingen tot resultaat hebben geleid zal aan colleges, raden, Provinciale en Gedeputeerde Staten ter instemming een voorstel omtrent toetreding van de gemeente De Ronde Venen worden voorgelegd. In dat voorstel zijn de condities van toetreding als uitkomst van de onderhandelingen opgenomen.

Wij verwachten dit voorstel voor de zomer van 2017 aan de verschillende bestuursorganen te zullen voorleggen.

Met vriendelijke groet,



H.J.C. Geerdes,  
Voorzitter

#### Bijlagen:

- Verzoek tot toetreding van de gemeente De Ronde Venen
- Rapport KokxDeVoogd

POSTADRES Postbus 250 T 0297 29 16 16  
3640 AG Mijdrecht F 0297 28 42 81  
BEZOEKADRES Croonstadllaan 111 E gemeente@derondevenen.nl  
3641 AL Mijdrecht I www.derondevenen.nl



**Gemeente  
De Ronde Venen**

Recreatieschap Stichtse Groenlanden  
t.a.v. de voorzitter dhr. H.J.C. Geerdes  
Postbus 8058  
3503 RB UTRECHT

DATUM 1 februari 2017  
UW KENMERK --  
ONS KENMERK 0021328/RU-BR/RB  
UW BERICHT VAN --  
CONTACTPERSOON Ron Buiting  
DOORKIESNUMMER 0297 291825  
E-MAIL r.buiting@derondevenen.nl

**ONDERWERP**

toetredingsverzoek gemeente De Ronde Venen

Geachte heer Geerdes, beste Herman,

Met deze brief doen wij een toetredingsverzoek tot het recreatieschap Stichtse Groenlanden.

In de afgelopen periode is er veel gesproken over de toekomst van de recreatieschappen in de provincie Utrecht. De toekomstverkenning in opdracht van de provincie Utrecht en de voorzitters van de recreatieschappen heeft een aantal opgaven en mogelijke oplossingen in beeld gebracht. Eén van deze opgaven is het vinden van een rechtsopvolger voor recreatieschap Vinkeveense Plassen, als gevolg van het uittreden van de gemeente Amsterdam. Met de toetreding van De Ronde Venen tot recreatieschap Stichtse Groenlanden zou het beheer en de ontwikkeling van de Vinkeveense Plassen voor de toekomst geborgd zijn, zo luidde de conclusie van de verkenning.

Zoals eerder door ons kenbaar gemaakt hebben wij, gelet op de kaders gesteld door onze gemeenteraad, een aanvullend onderzoek laten doen naar het zelf uitvoeren van de taken voor het beheer en onderhoud van de Vinkeveense Plassen, ten opzichte van toetreding tot Stichtse Groenlanden. Dit onderzoek hebben wij samen met de resultaten uit de verkenning voorgelegd aan de gemeenteraad van De Ronde Venen in de commissie- en raadsvergadering van januari. Op 26 januari jl. heeft de gemeenteraad van De Ronde Venen besloten unaniem in te stemmen met voorbereiding en uitonderhandeling van aansluiting bij recreatieschap Stichtse Groenlanden als rechtsopvolger van het recreatieschap Vinkeveense Plassen en daartoe de nodige vervolgstappen te zetten. In de bijlage treft u het raadsbesluit aan.

Wij zien er naar uit om het gesprek aan te gaan over dit toetredingsverzoek. We kunnen ons voorstellen dat de deelnemers van recreatieschap Stichtse Groenlanden zich moeten bezinnen op dit verzoek en voorwaarden stellen aan onze toetreding. Natuurlijk zijn wij bereid om samen met het recreatieschap Vinkeveense Plassen ons verzoek nader toe te lichten en vragen over het beheer en ontwikkeling van de Vinkeveense Plassen te beantwoorden.



Nr.: 17.0001690  
Reg.Datum:02/02/2017

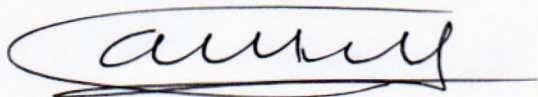
VERZONDEN

02 FEB 2017

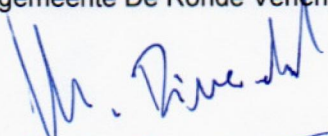


Onze gemeente heeft recreatie hoog in het vaandel. Wij hechten veel belang aan goede recreatieve voorzieningen in de regio, als onderdeel van een prettige leefomgeving die zich kan meten met andere regio's. Wij hopen op constructieve gesprekken om met elkaar het beheer en onderhoud van recreatiegebieden te borgen, op een effectieve manier en met betaalbare lasten voor onze inwoners.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van de gemeente De Ronde Venen,



Lilian Schreurs  
secretaris



Maarten Divendal  
burgemeester

BIJLAGE(N)

- besluit gemeenteraad De Ronde Venen

REGISTRATIENUMMER



De raad van de gemeente De Ronde Venen gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders (raadsvoorstel nr. 001/17 van 26 januari 2017).

## Besluit

1. vast te stellen, kennis nemend van de rapporten 'Verkenning toekomstopties recreatieschappen Utrecht, 'Effecten van het zelf uitvoeren van het beheer van de Vinkeveense Plassen vergeleken met het toetreden tot een ander recreatieschap' en de brief van de provincie Utrecht dd. 19 december 2016, dat het door De Ronde Venen zelfstandig uitvoeren van de taken voor het beheer en onderhoud van de Vinkeveense Plassen geen optie is, gelet op de toekomst van het gebied de Vinkeveense Plassen en de financiële risico's;
2. daarom in te stemmen met voorbereiding en uitonderhandeling van aansluiting bij recreatieschap Stichtse Groenlanden als rechtsopvolger voor het recreatieschap Vinkeveense Plassen;
3. het college op te dragen hiertoe de benodigde vervolgstappen te zetten:
  - a. het indienen van een verzoek tot toetreding bij het recreatieschap Stichtse Groenlanden;
  - b. het opstarten van onderhandelingen met Stichtse Groenlanden over de voorwaarden tot deelname;
  - c. op basis van deze uitkomst de raad medio 2017 een uitgewerkt voorstel te doen tot toetreding bij Stichtse Groenlanden

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente De Ronde Venen, d.d. 26 januari 2017.

De raad voornoemd,  
de griffier,

de voorzitter,





**KokxDeVoogd**

Ontdek de staat van morgen

## Verkenning toekomstopties recreatieschappen Utrecht

Korte termijn maatregelen noodzakelijk, stip op de horizon zetten  
evenzeer gewenst

Uitgebracht aan de stuurgroep Verkenning fusie recreatieschappen  
8 november 2016

Saskia de Boer  
Ewout Bückmann  
Ben Kokx

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding en opdracht</b>	<b>8</b>
1.1 Meerledige aanleiding	8
1.2 Verschillende toekomstopties verkend	8
1.3 Opdracht: onderzoek meerwaarde, risico's en randvoorwaarden fusievarianten	9
1.4 Verantwoording	9
1.5 Leeswijzer	10
<b>2 Huidige situatie en ontwikkelingen</b>	<b>12</b>
2.1 Huidige situatie verandert tot 1 januari 2018 autonoom	13
2.2 Juridische status recreatieschappen	14
2.2.1 In alle recreatieschappen nemen raden deel	14
2.2.2 Taken en bevoegdheden recreatieschappen zijn vrijwel identiek	14
2.2.3 Alle GR-en zijn toe aan noodzakelijk juridisch onderhoud	14
2.2.4 Afspraken opheffing VVP zijn nog niet allesomvattend	14
2.3 Financiële bijdragen divers	15
2.3.1 Financiële bijdrage deelnemers aan/per recreatieschap	15
2.3.2 Afspraken investeringen toekomstplan Vinkeveense Plassen deels rond	15
2.3.3 Financiële bijdrage recreatieschappen aan RMN staat onder druk	15
2.3.4 Financiële risico's per recreatieschap verschillend	17
2.4 Instandhouding relatie met andere partijen is relevant	18
2.4.1 Waterschappen	18
2.4.2 Positie terreinbeherende organisaties (TBO's)	18
2.5 De toekomstige financiële opgaven en investeringen	19
2.5.1 Stichtse Groenlanden	19
2.5.2 Plassenschap Loosdrecht	19
2.5.3 De Ronde Venen (gebied Vinkeveense Plassen)	19
2.5.4 Deelnemers UHVK	20
2.6 Maatschappelijke ontwikkelingen leveren kansen én bedreigingen op	20
2.6.1 Recreatieve behoeften veranderen in hoog tempo	20
2.6.2 Samenwerkingsverbanden staan steeds vaker onder druk	21
<b>3 Onderzochte toekomstopties</b>	<b>22</b>
3.1 Beschrijving toekomstopties en uitgangspunten	22
3.2 Toekomstsituatie zonder fusie (2018)	24
3.2.1 Recreatieschappen en deelnemers	24
3.2.2 Taken, bevoegdheden en juridisch karakter	24
3.2.3 Gevolgen voor RMN	25
3.2.4 Financiële gevolgen voor deelnemers recreatieschappen	26
3.3 Fusie Plassenschap Loosdrecht, Stichtse Groenlanden en Vinkeveense plassen	26
3.3.1 Recreatieschappen en deelnemers	26
3.3.2 Taken, bevoegdheden en juridisch karakter	27
3.3.3 Gevolgen voor RMN	27
3.3.4 Financiële kenmerken, inclusief balanspositie	28

3.4	Fusie Stichtse Groenlanden en Vinkeveense plassen	28
3.4.1	Recreatieschappen en deelnemers	28
3.4.2	Taken, bevoegdheden en juridisch karakter	29
3.4.3	Gevolgen voor RMN	29
3.4.4	Financiële kenmerken, inclusief balanspositie	30
3.5	Fusie Plassenschap Loosdrecht en Vinkeveense plassen	30
3.5.1	Recreatieschappen en deelnemers	30
3.5.2	Taken, bevoegdheden en juridisch karakter	31
3.5.3	Gevolgen voor RMN	31
3.5.4	Financiële kenmerken, inclusief balanspositie	32
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke opinies</b>	<b>33</b>
4.1	Generiek beeld bestuurlijke opinies	33
4.2	Stichtse Groenlanden	34
4.3	Vinkeveense Plassen	35
4.4	Plassenschap Loosdrecht	36
4.5	Gesprekken bestuurders niet deelnemende gemeenten	36
4.6	Samenloop met discussie over routebureau	37
<b>5</b>	<b>Beoordeling van de opties</b>	<b>38</b>
5.1	Het afwegingskader	38
5.2	Beoordeling van de toekomstopties	40
5.2.1	Nuloptie; geen fusie scoort op de meeste criteria negatief	40
5.2.2	Eén fusieschap scoort goed, maar is op korte termijn niet haalbaar	40
5.2.3	SGL en VVP scoort neutraal/ licht positief en lijkt bestuurlijk haalbaar	41
5.2.4	VVP en LSD sluit aan bij karakter gebieden, maar is geen draagvlak voor	42
5.3	Conclusie: in alle opties worden de opgaven maar deels opgelost	43
<b>6</b>	<b>Advies</b>	<b>45</b>
	<b>Bijlage 1; Juridische kenmerken</b>	<b>47</b>
	<b>Bijlage 2; Situatie VVP</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 3; Kenmerken schappen</b>	<b>51</b>
	<b>Bijlage 4; Financiële kenmerken</b>	<b>54</b>
	<b>Bijlage 5; geïnterviewde personen</b>	<b>63</b>

# Samenvatting

## ***Tweeledige aanpak onderzoek gevolgd***

Om een besluit te kunnen nemen over de toekomst van de recreatieschappen in de provincie Utrecht is een onderzoek verricht. Startpunt daarvoor is de situatie waarin de recreatieschappen zich per 1 januari 2018 zullen bevinden. Aan de hand van die situatie en met gebruikmaking van de meegegeven uitgangspunten en opinies van de bestuurders van de recreatieschappen, is onderzocht of en zo ja op welke wijze een of meer recreatieschappen met elkaar zouden kunnen samengaan en wat de meerwaarde daarvan zou zijn. Daarbij is ook gekeken naar de optie dat er géén sprake is van samenvoeging.

## ***Welke opgaven moeten worden opgelost?***

De opdracht van de stuurgroep Verkenning fusie recreatieschappen luidde in aanvang als volgt: het uitvoeren van de verkenning naar vier vooraf geformuleerde toekomstige opties voor de recreatieschappen en vastlegging van de uitkomsten in een rapportage. Als aanleiding voor de verkenning werden genoemd de in gang gezette liquidatie van het recreatieschap UHVK en de aanstaande zijnde opheffing van recreatieschap VVP. Beide ontwikkelingen leiden tot opgaven voor de recreatieschappen en hun deelnemers. In de loop van het onderzoek is gebleken dat er ook enkele andere opgaven liggen die om een antwoord vragen. Daarmee is de scope van het onderzoek in samenspraak met de stuurgroep verbreed naar de volgende aspecten:

- Het accommoderen van de gevolgen van opheffing van het recreatieschap UHVK, waartoe de deelnemers eerder besloten hebben;
- Het voorzien in een oplossing voor het feit dat het recreatieschap VVP van rechtswege ophoudt te bestaan door het besluit van de gemeenteraad van Amsterdam om uit te treden;
- Het behoud van de effectieve uitvoering van beheer en onderhoud door het draagvlak onder RMN niet verder laten versmallen;
- Het voorzien in een oplossing voor het feit dat er op dit moment geen georganiseerde manier is om de provincie-brede belangen op het terrein van recreatiebeleid tussen de provincie en alle Utrechtse gemeenten te bespreken;
- De noodzaak keuzes te maken over de positionering van het routebureau;
- De bestuurlijk uitgesproken behoefte de bestuurlijke effectiviteit van recreatieschap LSD te verbeteren.

## ***Opinies bestuurders; uitgesproken opvattingen over belang en haalbaarheid opties***

In zijn algemeenheid vinden de bestuurders provincie-brede afstemming voor onderwerpen die beter op een hoger niveau dan lokaal of per recreatieschap opgepakt kunnen worden waardevol. Daarnaast begrijpen zij de wens van de provincie voor één bestuurlijk aanspreekpunt. Er bestaat echter weinig animo tot fusie, en nog minder tot de vorming van één allesomvattend recreatieschap. De afwijkende bestuursculturen tussen de verschillende schappen en de beelden over financiële risico's van de ander spelen hier zeker een rol in. In ieder geval fuseren zowel Stichtse Groenlanden (SGL) als Vinkeveense Plassen (VVP) liever niet met Plassenschap Loosdrecht e.o. (LSD).

De verschillen in de bestuurlijke context blijken groot. SGL wordt gezien als stabiel recreatieschap en ervaart dat zelf ook zo. Het overgrote deel van de bestuurders vindt de band tussen de U10 gemeenten belangrijk en ziet vooral meerwaarde in nieuwe toetreders uit dat verband. VVP zal opgeheven worden. De situatie voor wat betreft de (bestuurlijke) toekomst van LSD wordt als onzeker en het bestuurlijk functioneren als onrustig getypeerd.

Aangezien VVP door uittreding van Amsterdam van rechtswege ophoudt te bestaan moet de deelnemende gemeente De Ronde Venen op korte termijn een keus voor de toekomst maken. Die keus is medebepalend voor het draagvlak onder de uitvoeringsorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN) en daarmee belangrijk voor alle recreatieschappen. Onder voorwaarden, waaronder het afdoende afdekken van de risico's, is SGL wel bereid De Ronde Venen te helpen.

***Beoordeling opties a.d.h.v. het afwegingskader; één recreatieschap scoort het beste***

Wanneer we de verschillende toekomst opties wegen op basis van een afwegingskader, waarvoor wij 10 criteria hebben geformuleerd, ontstaat het volgende beeld.

Van de vier onderzochte opties scoort de optie één recreatieschap het beste. Tegelijkertijd is in het onderzoek duidelijk geworden dat de tijd bestuurlijk niet rijp om de stap naar één recreatieschap te zetten. Daarvoor moeten ook eerst enkele noodzakelijke randvoorwaarden worden ingevuld, die te maken hebben met de geformuleerde opgaven en de daaraan verbonden risico's. Zo lang deze niet opgelost zijn, komt de echte meerwaarde van één recreatieschap ook niet binnen handbereik. Er zullen dan afspraken nodig zijn over scheiding van middelen, risico's, aansprakelijkheden en besluitvorming die tot suboptimale oplossingen in de besturing en organisatie zullen leiden.

Het samengaan van SGL en VVP scoort neutraal tot licht positief en lijkt bestuurlijk haalbaar. Hoewel het karakter van de gebieden van VVP en LSD bij elkaar aansluit is de bestuurlijke oriëntatie op elkaar beperkt en is er bestuurlijk geen draagvlak voor het samengaan van deze twee recreatieschappen. De optie niet fuseren scoort op de meeste criteria negatief.

***Beoordeling opties, afgezet tegen de opgaven; geen voldoet volledig***

Wanneer we kijken naar de geformuleerde opgaven stellen we vast dat deze in alle opties maar deels worden opgelost en de mate waarin dat gebeurt nogal verschilt.

In geen van de vier opties ontstaat er een oplossing voor de behoefte een manier te hebben om de provincie-brede belangen op het terrein van recreatiebeleid, inclusief het routebureau tussen de provincie en alle Utrechtse gemeenten te bespreken. Er zijn immers ook Utrechtse gemeenten die niet deelnemen in een recreatieschap, maar wel betrokken moeten worden bij overleg over de provincie-brede belangen en het routebureau omdat die ook hen aan gaan. Ook ontstaat er in geen van de opties (vanzelf) een oplossing voor de behoefte de bestuurlijke effectiviteit van LSD te verbeteren.

Alle drie de fusieopties voorzien in een oplossing voor het feit dat het recreatieschap VVP van rechtswege ophoudt te bestaan omdat in alle opties de aannahme is dat De Ronde Venen deelnemer blijft in een recreatieschap. Zo voorzien alle drie de fusieopties ook in het behoud van de effectieve uitvoering van beheer en onderhoudstaken door het draagvlak onder RMN niet verder laten versmallen. De nuloptie voorziet in beide opgaven niet. Alle drie de fusieopties zijn neutraal op het punt van het accommoderen van de gevolgen van opheffing van

het recreatieschap UHVK, waartoe de deelnemers eerder besloten hebben. De nuloptie scoort op dit punt negatief.

De hiervoor weergegeven conclusies over de verschillende mee gegeven toekomstopties brengt ons tot een tweeledig advies, voor zowel de korte als voor de langere termijn.

### **Advies korte termijn**

Wij adviseren op korte termijn de volgende vijf maatregelen te nemen om zo de geformuleerde opgaven te realiseren.

1. Stel een bestuurlijke tafel in die wordt belast met het definiëren en bespreken van de provincie-brede belangen -die het belang van een individueel recreatieschap overstijgen- rondom recreatie en de strategische aspecten en marketing rondom het routebureau. Benut deze bestuurlijke tafel om de bestuurlijke samenwerking tussen de recreatieschappen te versterken en de bestuurlijke ontwikkelingen in de resp. recreatieschappen te volgen. Ga als provincies Utrecht en Noord-Holland en de gemeenten die straks deelnemen in de recreatieschappen SGL en LSD participeren in deze bestuurlijke tafel en nodig de andere Utrechtse gemeenten uit dat ook te doen.
2. Los de opgave VVP op door De Ronde Venen te laten toetreden tot SGL per 1 januari 2018 en de GR VVP in lijn met de afspraken die door De Ronde Venen gemaakt zijn met Amsterdam op te heffen per 31 december 2017. Borg zo dat het draagvlak onder RMN niet verder versmalt. Benut de periode tot 30 juni 2017 om sluitende afspraken te maken met alle betrokken partijen.
3. Versterk LSD en SGL door gerichte maatregelen. Zet in op uitbreiding van het aantal deelnemende gemeenten in beiden recreatieschappen. Werk binnen SGL door aan de gebiedsontwikkeling. Zet binnen LSD in op de doorontwikkeling van de Oostelijke Vechtplassen, zoek daarbij een duurzame samenwerking met Noord-Hollandse gemeenten en andere gebiedspartners en werk aan verbetering van de bestuurlijke effectiviteit.
4. Breng de GR-en SGL en LSD weer in overeenstemming met de actuele Wgr door deze in juridisch-technische zin te wijzigen. Laat dit bij SGL parallel lopen met wijziging van de GR om toetreding van De Ronde Venen mogelijk te maken. De GR van RMN voldoet aan de vigerende regelgeving; deze moet wel gewijzigd worden bij uittreding van UHVK en VVP.
5. Waarborg een effectieve uitvoering beheer en ontwikkeling en versterk daartoe het draagvlak onder RMN door advies 2 over te nemen, door de uitvoerende taken rondom het routebureau integraal bij RMN te beleggen en de daarvoor benodigde financiële middelen beschikbaar te (blijven) stellen, door opdracht te geven de verhouding primaire formatie - overhead verder in evenwicht te brengen. Start daarnaast op korte termijn een onderzoek naar mogelijkheden tot samenwerking op het terrein van beheer en onderhoud, toezicht en handhaving met de waterschappen Amstel, Gooi en Vecht (feitelijk Waternet) en De Stichtse Rijnlanden en terreinbeheerdersorganisaties zoals Staatsbosbeheer om zo de continuïteit van de taakuitvoering beter te borgen.

***Advies langere termijn***

Wij adviseren voor de langere termijn in te zetten op de vorming van één recreatieschap (streefbeeld). In dit ene recreatieschap zouden de provincie Utrecht, zoveel mogelijk Utrechtse gemeenten en -afhankelijk van de ontwikkelingen rondom de herindelingsplannen in het Gooi- ook Wijdemeren, de provincie Noord-Holland en mogelijk meer Noord-Hollandse gemeenten moeten deelnemen. Deze krachtenbundeling levert uiteindelijk de beste schaal voor een toekomstbestendige oplossing, zeker naar mate er meer gemeenten mee doen.

Deze inzet nu kiezen zonder er een realisatiedatum aan te verbinden geeft richting aan de al lang lopende discussie over de toekomst van de recreatieschappen zonder iets te forceren waar de besturen nog niet aan toe blijken te zijn. Het maakt het mogelijk maatregelen die voor de korte termijn noodzakelijk zijn in het gekozen eindperspectief te plaatsen, waarmee de legitimiteit ervan toeneemt. Het geeft tegelijkertijd de ruimte om eerst de noodzakelijke verbetermaatregelen te implementeren en te beoordelen op hun effect. En het creëert tijd om bestuurlijk naar elkaar toe te groeien en te werken aan draagvlak en deze volgende stap zorgvuldig voor te bereiden. Door de bestuurlijke tafel hiervoor als gespreksplatform te gebruiken kan geborgd worden dat het streefbeeld op de bestuurlijke agenda blijft staan.



# 1 Inleiding en opdracht

## 1.1 Meerledige aanleiding

Verskillende ontwikkelingen zijn voor de provincie Utrecht (de provincie) aanleiding geweest om het initiatief te nemen voor een verkenning naar de meerwaarde en haalbaarheid van een fusie van de recreatieschappen Vinkeveense Plassen (VVP), Stichtse Groenlanden (SGL) en/of Plassenschap Loosdrecht e.o. (LSD). De bestuurders van de dagelijkse besturen van de drie recreatieschappen hebben hun steun uitgesproken voor het initiatief. Een van de ontwikkelingen is het besluit van de gemeenteraad van Amsterdam om uit het recreatieschap Vinkeveense Plassen te treden, waardoor deze -zonder nadere maatregelen- van rechtswege ophoudt te bestaan. De gemeente De Ronde Venen moet hierdoor een oplossing vinden voor de uitvoering van de beheer- en onderhoudstaken in de toekomst. Een andere ontwikkeling is dat het recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied (UHVK) per 1 januari 2018 wordt opgeheven. Deze ontwikkelingen roepen vragen op over de toekomst van de Utrechtse recreatieschappen en hun uitvoeringsorganisatie RMN.

Een mogelijke fusie van twee of drie van de recreatieschappen (VVP, SGL en LSD) vereist een zorgvuldig en helder voorbereidings- en besluitvormingsproces. Deze verkenning is de eerste stap in dit proces en heeft als doel een antwoord te vinden op de vraag of opschaling van het aantal recreatieschappen in de provincie meerwaarde oplevert en welke randvoorwaarden en risico's daarbij een rol spelen. En zo ja, welke optie dan de voorkeur heeft. Ook moet in de verkenning duidelijk worden welke partijen daadwerkelijk bereid zijn om mee te doen met een mogelijke fusie.

## 1.2 Verschillende toekomstopties verkend

Het onderzoek richt zich op drie fusievarianten:

- Recreatieschappen Plassenschap Loosdrecht, Stichtse Groenlanden en Vinkeveense plassen vormen samen één provinciaal nieuw recreatieschap,
- Recreatieschappen Stichtse Groenlanden en Vinkeveense plassen vormen samen één recreatieschap en het Plassenschap Loosdrecht blijft zelfstandig bestaan,
- Recreatieschappen Plassenschap Loosdrecht en Vinkeveense Plassen vormen samen één recreatieschap en recreatieschap Stichtse Groenlanden blijft zelfstandig bestaan.

Daarnaast wordt de “nuloptie” onderzocht, de situatie die zal zijn ontstaan na effectuering van het besluit tot uittreding van Amsterdam uit het recreatieschap Vinkeveense Plassen en de opheffing van rechtswege ervan en effectuering van het besluit tot opheffing van het recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied. In de ‘nuloptie’ vindt geen opschaling plaats. Toch verschilt deze ‘nuloptie’ van de huidige situatie en wel op het punt van opheffing van rechtswege van het recreatieschap de Vinkeveense Plassen. De ‘nuloptie’ is het referentiekader waartegen de andere drie opties voor de toekomst worden afgezet.



### 1.3 Opdracht: onderzoek meerwaarde, risico's en randvoorwaarden fusievarianten

De opdracht, die verstrekt is door de stuurgroep Verkenning fusie recreatieschappen, behelst het uitvoeren van de verkenning naar de toekomstige opties voor de recreatieschappen en vastlegging van de uitkomsten in een rapportage, alsmede het opstellen van een advies op basis van deze uitkomsten. In deze rapportage worden de nuloptie van geen opschaling en de meerwaarde, risico's en randvoorwaarden van de drie aangeduide fusieopties gepresenteerd en van een conclusie voorzien. Op basis van deze conclusie hebben wij ons advies geformuleerd.

Deze rapportage vormt de basis en onderbouwing voor een besluit van de dagelijkse besturen, algemene besturen, raden, staten en colleges over de toekomstopties.

Om dit doel te bereiken vergelijken we de resp. drie fusie-opties telkens met de 'nuloptie', waarin er geen opschaling plaatsvindt en de GR Vinkeveense Plassen niet meer bestaat.

Daarbij onderzoeken we de volgende vragen:

- Wat is de meerwaarde van de drie genoemde fusieopties voor de betrokken deelnemers, en voor de inwoners van de gemeenten?
- Welke aspecten van de huidige samenwerking willen deelnemers behouden in de fusieopties en wat wordt als minder belangrijk beoordeeld?
- Welke taken brengen de recreatieschappen en deelnemers in en welke overwegingen spelen hierbij een rol? Welke rechtsvorm past hierbij, gegeven de wens van raden en staten om voldoende invloed te blijven houden?
- Wat zijn de financiële en andere risico's en kansen van de fusieopties?
- Op welke wijze kan rekening worden gehouden met de in het onderzoek geconstateerde randvoorwaarden en risico's in de uitwerking van de fusieopties?
- Wat zijn kansen en obstakels voor de realisatie van de fusieopties?
- Wat is het draagvlak voor de fusieopties, is dat gelijkgestemd en welke factoren zijn hierop van invloed?
- Hoe ziet het vervolgproces er uit?

### 1.4 Verantwoording

#### ***Verruiming van de onderzoeksopdracht***

Gaandeweg het onderzoek is gebleken dat er naast het meer institutionele vraagstuk van de toekomstopties voor de recreatieschappen in Utrecht ook dat er ook enkele onderliggende vragen spelen die beantwoording behoeven. Het gaat ten eerste om de vraag hoe het behartigen van de provincie-brede belangen het beste georganiseerd kan worden. En ook is de wens op tafel gelegd in dit onderzoek duidelijkheid te verschaffen over de vraagstukken die spelen rondom -de toekomstige positionering van- het routebureau. Tot slot speelt het punt van de bestuurlijke effectiviteit van LSD. In overleg met de stuurgroep Verkenning fusie recreatieschappen zijn deze vraagstukken in het onderzoek betrokken.

### *Gevolgte werkwijze*

Dit rapport is tot stand gekomen in opdracht van de stuurgroep Verkenning fusie recreatieschappen. Deze stuurgroep heeft het onderzoek ook begeleid. In deze stuurgroep hadden de volgende bestuurders zitting: de gedeputeerde, de voorzitters H.J.C. Geerdes (SGL), M.E. Smit (RMN) en M. Divendal (VVP), P. de Groene, wethouder Stichtse Vecht en bestuurslid (LSD) en C.A. Geldof, wethouder Utrecht en bestuurslid SGL en LSD. Naast deze stuurgroep danken we de ambtelijke werkgroep die ons bij de verkenning heeft ondersteund. Deze bestond uit mevrouw E.E.J. Boiten en mevrouw A. Lion (provincie Utrecht), H.P. Voerman (SGL en LSD), mevrouw M. Span (SGL en LSD), R. Buiting (VVP) en mevrouw A. Roessen en mevrouw M. Flear (RMN). Tot slot bedanken we de bestuurders die wij in het kader van dit onderzoek hebben mogen interviewen.

We hebben uitgebreide studie van het beschikbare materiaal gemaakt. Met name op de situatie rondom VVP bleek verdieping nodig. Dat heeft inzichten opgeleverd over de procesgang rondom de opheffing van VVP ten gevolge van de uittreding van Amsterdam en de afspraken die daaromtrent tot nu toe gemaakt zijn. Het heeft ook duidelijk gemaakt dat er nog aanvullende afspraken tussen partijen in VVP nodig zijn om tot opheffing van de gemeenschappelijke regeling VVP over te kunnen gaan.

Daarnaast is met veel bestuurders van de recreatieschappen -en ook met bestuurders van enkele niet deelnemende gemeenten- gesproken<sup>1</sup>. Hun visie op de bestaande situatie en op mogelijkheden voor de toekomst weegt zwaar. Immers, voor iedere optie tot opschaling is wijziging van een of meer gemeenschappelijke regelingen nodig en dat besluit moet door alle betrokken colleges, raden en staten genomen worden. Overigens is ook in de ‘nuloptie’ zonder opschaling wijziging van alle gemeenschappelijke regelingen nodig omdat deze geen van allen meer voldoen aan de laatste versie van de Wgr die op 1 januari 2015 in werking is getreden. We nemen evenwel aan dat dit een geringere bestuurlijke lading heeft aangezien het gaat om technisch-juridisch noodzakelijke wijzigingen die volgen uit de gewijzigde Wgr.

Concept versies van dit rapport zijn in de totstandkomingsfase diverse keren besproken met een daartoe ingestelde ambtelijke werkgroep. De resultaten zijn vervolgens besproken en getoetst bij de stuurgroep. De uitkomsten van het onderzoek en de hoofdlijnen van ons advies zijn daarna besproken in een bijeenkomst met de DB's van alle recreatieschappen en er is een voorlichtingsbijeenkomst over geweest voor leden van de raden van de betrokken gemeenten en de staten van Utrecht. Vervolgens hebben wij het rapport en ons advies in samenspraak met de stuurgroep definitief gemaakt.

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 staat de huidige situatie beschreven, waarin er nog vier recreatieschappen functioneren. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de toekomstige ontwikkelingen en de

---

<sup>1</sup> Zie voor een overzicht van de geïnterviewde personen bijlage 5.

daarmee verbonden kansen en bedreigingen. Deze spelen namelijk in alle toekomstopties op dezelfde manier, alleen het antwoord hierop verschilt per optie.

In hoofdstuk 3 worden de vier opties voor de toekomst uitgewerkt: de ‘nuloptie’ zonder opschaling en de drie varianten voor opschaling.

Hoofdstuk 4 bevat een weergave van de gesprekken die wij met bestuurders gevoerd hebben over de toekomst van de recreatieschappen. Het gaat hier om opinies van bestuurders.

In hoofdstuk 5 wordt het afwegingskader gepresenteerd als hulpmiddel om de verschillende toekomstopties op een geobjectiveerde manier te beoordelen. Dit hoofdstuk bevat daarvan ook het resultaat en rondt af met een conclusie.

In hoofdstuk 6 staat ons advies.

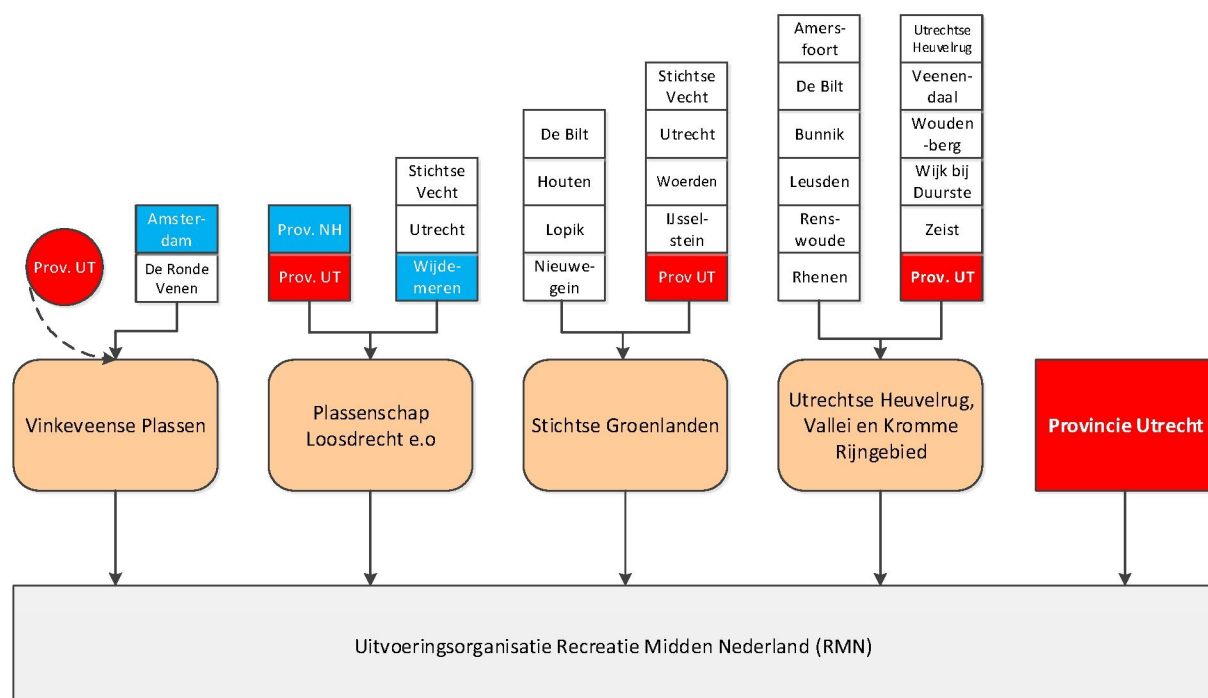
In de verschillende bijlagen is achtergrondinformatie opgenomen.

## 2 Huidige situatie en ontwikkelingen

Startpunt van de verkenning is de bestaande situatie (2016) rondom de vier recreatieschappen. In onderstaande illustratie is deze bestaande situatie met de huidige deelnemers weer gegeven. De blauw gekleurde deelnemers zijn de provincie Noord-Holland en gemeenten uit die provincie. De provincie Utrecht, in rood aangegeven, is geen deelnemer in recreatieschap Vinkeveense Plassen, maar draagt wel jaarlijks financieel bij aan de exploitatie ervan.

De vier recreatieschappen zijn samen met de provincie Utrecht deelnemer in de uitvoeringsorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN) die één ondersteunend apparaat in stand houdt ten behoeve van de vier recreatieschappen.

*Figuur 1 Huidige deelnemers van de vier recreatieschappen en uitvoeringsorganisatie in de provincie Utrecht*



De recreatieschappen hebben de taak om de inwoners van de deelnemende gemeenten en andere recreanten een gevarieerd en goed beheerd aanbod aan recreatievoorzieningen in de openlucht te bieden. De recreatieschappen spelen een belangrijke rol bij beheer en ontwikkeling van voorzieningen. Zij beheren, onderhouden en ontwikkelen vele terreinen voor dagrecreatie. Veel van deze terreinen en gebieden zijn in eigendom van de schappen, daarnaast beheren zij ook terreinen van derden. Naast terreinen hebben de recreatieschappen ook veel recreatieve fiets-, wandel- en ruiterspaden in beheer. Veel recreatieve routes lopen door de gebieden van de recreatieschappen. Die routes worden ook door de schappen beheerd.

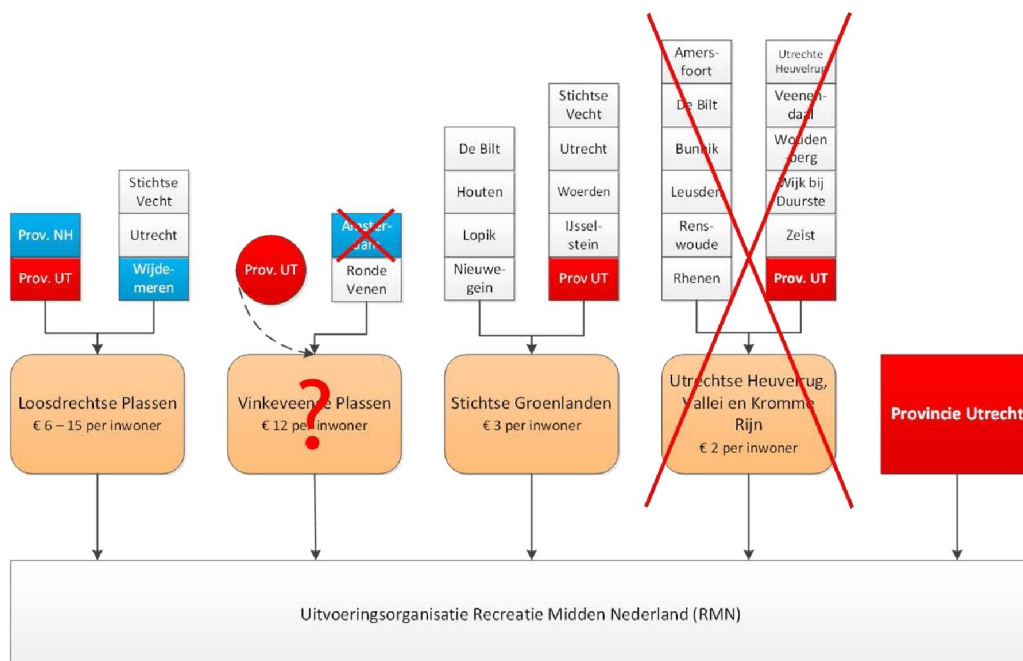
## 2.1 Huidige situatie verandert tot 1 januari 2018 autonoom

De bestaande situatie (2016) verandert in de periode tot 1 januari 2018 autonoom. Ten eerste door de opheffing van het recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Kromme Rijngebied per 1 januari 2018. UHVK wordt per 1 januari 2018 opgeheven nadat alle activiteiten van het recreatieschap uiterlijk eind 2017 zijn overgedragen of ontmanteld. UHVK treedt op 1 januari 2018 uit de GR RMN. Dit besluit is voor dit onderzoek een vaststaand feit.

In het vervolg van deze rapportage besteden we daarom aan dit recreatieschap geen aandacht meer, behalve op het punt van de risico's die aan deze opheffing verbonden zijn voor RMN en de deelnemers aan RMN (zie paragraaf 2.4.2.). De reden voor dit laatste is dat er, voor zover wij uit de overlegde stukken hebben kunnen vaststellen, nog geen definitieve afspraken gemaakt zijn over de financiële afwikkeling van de liquidatie van dit recreatieschap.

De tweede verandering is de uittreding van de gemeente Amsterdam uit het recreatieschap Vinkeveense Plassen, hetgeen ertoe leidt dat dit recreatieschap van rechtswege ophoudt te bestaan. Het besluit tot uittreding is naar ons is gemeld door de raad van Amsterdam genomen. In het daaropvolgende bestuurlijke overleg tussen de deelnemers in VVP is gekozen voor een aanpak, waarbij de GR in goed overleg wordt opgeheven. We nemen dit recreatieschap in dit onderzoek mee omdat er, anders dan bij UHVK, nog geen besluit ligt over het moment van opheffing van het recreatieschap. Een aantal, maar nog niet alle gevolgen van deze opheffing zijn op dit moment al volledig geregeld en er is nog geen oplossing voor de toekomstige taakuitvoering voor De Ronde Venen. Waar wel afspraken over gemaakt zijn ligt vast in een 'uittredingsovereenkomst', die Amsterdam en De Ronde Venen recent gesloten hebben.

Figuur 2 Situatie recreatieschappen en uitvoeringsorganisatie in 2018 (autonoom)



## 2.2 Juridische status recreatieschappen

### 2.2.1 In alle recreatieschappen nemen raden deel

Alle drie de recreatieschappen zijn een gemeenschappelijke regeling (GR) in de vorm van een zogenaamde “gemengde regeling”, dat wil zeggen een regeling waaraan zowel raden als colleges deelnemen. Bij SGL en LSD nemen naast gemeenten ook provinciale staten deel. In iedere GR zijn bepalingen over toetreding, wijziging of opheffing opgenomen. Deze verschillen op onderdelen. Tot RMN kunnen alleen de DB's van gemeenschappelijke regelingen toetreden. In Bijlage 1 worden de juridische aspecten van de recreatieschappen verder weergegeven. Dat geldt ook voor de toelichting op hun taken en bevoegdheden, en het noodzakelijke juridische onderhoud aan de GR-en.

### 2.2.2 Taken en bevoegdheden recreatieschappen zijn vrijwel identiek

Alle recreatieschappen krijgen in hun regeling in min of meer gelijke bewoordingen het volgende belang opgedragen: het behartigen van de belangen van de (openlucht)recreatie en de bescherming van natuur en landschap.

### 2.2.3 Alle GR-en zijn toe aan noodzakelijk juridisch onderhoud

Voor alle recreatieschappen (en niet voor RMN) geldt, dat hun gemeenschappelijke regeling ‘onderhoud’ nodig heeft in verband met de wijzigingen in de Wgr per 1 januari 2015. Deze zijn nog niet geïmplementeerd in de regelingen.

### 2.2.4 Afspraken opheffing VVP zijn nog niet allesomvattend

De deelnemers in VVP, de gemeente De Ronde Venen en de gemeente Amsterdam, zijn in 2014 de opheffing van VVP overeengekomen. Van de opheffing zelf is formeel pas sprake als een liquidatieplan door het AB VVP is vastgesteld. Daarvoor is nog bestuurlijk overleg en afstemming tussen (deelnemers in) VVP en GS Utrecht nodig. Voor de financiering van beheer en onderhoud liggen voor de komende 10 jaren met Amsterdam en de provincie sluitende afspraken. Omtrent de financiering van noodzakelijke investeringen en legakkers en zandeilanden, zijn voor de eerste fase afspraken gemaakt. Voor de tweede fase bestaat evenwel nog geen zekerheid omtrent de daarvoor gevraagde bijdrage van de provincie.

In de afspraken tussen De Ronde Venen en Amsterdam wordt het voortzetten van de activiteiten van VVP en de uitvoering daarvan door RMN tot uitgangspunt genomen. Met liquidatiekosten voor RMN is daarom geen rekening gehouden. Of dit uitgangspunt haalbaar is staat echter nog niet vast. Dat hangt af van de toekomstige oplossing die door De Ronde Venen gekozen wordt voor de beheer- en onderhoudstaken van deze gemeente. Voortzetting van de uitvoering bij RMN voorkomt dat er liquidatiekosten ontstaan, het weer zelf gaan doen leidt tot liquidatiekosten.

In Bijlage 2 bevat alle relevante aspecten ten aanzien van de situatie rondom VVP.

## 2.3 Financiële bijdragen divers

### 2.3.1 Financiële bijdrage deelnemers aan/per recreatieschap

Per recreatieschap zijn de afspraken over de bijdrage van de deelnemers vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. De deelnemersbijdragen dekken de jaarlijkse netto exploitatiekosten. Hierin zijn de rente en afschrijving op geldleningen opgenomen. Deze leningen worden gebruikt om grotere investeringen in onderhoud of ontwikkeling te doen. In Bijlage 4; Financiële kenmerken is de bijdrage van deelnemers per schap nader toegelicht. In Figuur 3 is de resulterende verdeling weergegeven (zie paragraaf 2.3.3).

Voor Stichtse Groenlanden komt dit in 2017 voor de gemeente Utrecht neer op een bijdrage van afgrond € 2,50 per inwoner en voor de andere gemeenten op € 3,40 per inwoner. Voor Plassenschap Loosdrecht is dat in 2017 voor de gemeente Utrecht een bijdrage van € 0,50 per inwoner, voor Stichtse Vecht<sup>2</sup> op € 9,80 per inwoner en voor Wijdmeren op € 15,40 per inwoner. Bij de Vinkeveense Plassen komt de bijdrage in de exploitatiekosten voor de gemeente De Ronde Venen neer op € 11,80 per inwoner.

### 2.3.2 Afspraken investeringen toekomstplan Vinkeveense Plassen deels rond

De gemeenten De Ronde Venen en Amsterdam zijn overeengekomen om te investeren in het wegwerken van achterstallig onderhoud en tegelijkertijd het duurzaam in stand houden van de zandeilanden en een deel van de legakkers. Het in het toekomstplan (en de uittredingsovereenkomst) genoemde investeringsbedrag bedraagt maximaal € 13,5 mln. In de uittredingsovereenkomst is ten behoeve van de toekomstbestendigheid van de zandeilanden en legakkers overeengekomen dat Amsterdam maximaal € 3.375.000 aan de daarvoor noodzakelijke investeringen bijdraagt en De Ronde Venen maximaal € 5.297.400. Daarnaast is een investering van de provincie van € 4.827.600 nodig. Vooralsnog heeft de provincie bij brief d.d. 13 juli 2015, en nadien vastgelegd in een “commitment document”<sup>3</sup> voor de eerste fase € 1.300.000 toegezegd. Wanneer voldaan wordt aan diverse door de provincie gestelde voorwaarden, zoals het zorgdragen voor een rechtsopvolger van het schap, zal de gedeputeerde het college van GS positief adviseren omtrent het beschikbaar stellen van het resterende bedrag. Een besluit tot betaling van € 3.527.600 voor de tweede fase bestaat er derhalve nog niet.

### 2.3.3 Financiële bijdrage recreatieschappen aan RMN staat onder druk

De recreatieschappen hebben geen personeel in dienst, het uitvoeringsapparaat en de bedrijfsvoering is onder gebracht bij de GR Recreatie Midden-Nederland (RMN) en de medewerkers die werken voor de recreatieschappen zijn daar in dienst. RMN verzorgt ook het secretariaat voor het bestuur van RMN en voor het bestuur van de schappen. Per schap is afgesproken hoeveel productieve uren worden geleverd, deze zijn te vertalen in aantallen fte. Het jaarlijkse exploitatiesaldo van RMN, dat volgt uit de voor de recreatieschappen

---

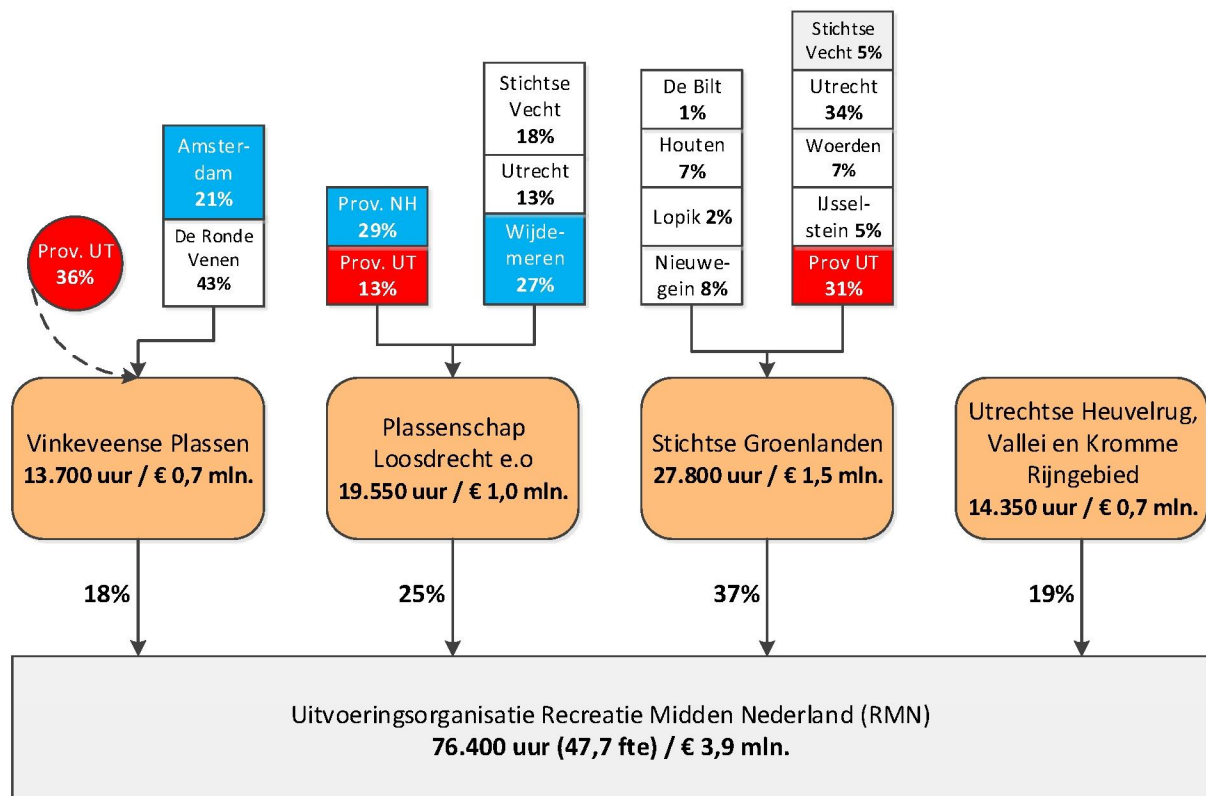
<sup>2</sup> Het inwoneraantal van de gemeente Stichtse Vecht heeft betrekking op de voormalige gemeenten Breukelen en Loenen.

<sup>3</sup> Ondertekend door “de bestuurlijk vertegenwoordigers in VVP” in hun hoedanigheid van gedeputeerde, wethouder of burgemeester.

uitgevoerde werkzaamheden, wordt volledig met de in RMN deelnemende recreatieschappen (exclusief de provincie) afgerekend. RMN heeft geen eigen en vreemd vermogen.

Figuur 3 geeft enerzijds de huidige verdeling (2017) weer in de financiële bijdragen van de deelnemers in de exploitatiekosten van de resp. recreatieschappen en anderzijds de bijdragen van de resp. recreatieschappen in de kosten van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie RMN.

*Figuur 3 Begrote kostenverdeling binnen de drie recreatieschappen VVP, LSD en SGL en van de recreatieschappen aan RMN in 2017<sup>4</sup>*



Naar aanleiding van de liquidatie van het recreatieschap UHVK vindt er een reorganisatie plaats bij RMN. Uit de begroting 2017 van RMN blijkt dat de financiële gevolgen daarvan voor de meerjarenbegroting RMN eind 2015 nog niet helemaal duidelijk waren en indicatief zijn geraamd. Dit betekent ook dat de gevolgen voor de bijdrage van de andere schappen nog niet helemaal duidelijk zijn. De insteek van deze reorganisatie is dat de liquidatie van UHVK geen extra kosten voor de andere deelnemers gaat opleveren. Mutatis mutandis geldt eenzelfde risico voor de liquidatie van VVP; over de liquidatiekosten die daardoor mogelijk ontstaan, vooral voor RMN, zijn nog geen afspraken gemaakt.

<sup>4</sup> Provincie Utrecht is ook deelnemer in RMN, maar betaalt geen bijdrage.



### 2.3.4 Financiële risico's per recreatieschap verschillend

Voor **SGL** bestaan de belangrijkste risico's uit tegenvallende opbrengsten uit de exploitatie. De in de begroting voor 2017 geraamde risico's bedragen in totaal € 130.000, dit kan worden gedekt uit het weerstandsvermogen.

Uit de begroting voor 2017 blijkt dat het belangrijkste geraamde financiële risico binnen **LSD** de overmatige begroeiing door waterplanten in water van het schap is. In totaal bedragen de geraamde risico's € 219.000, dit kan worden gedekt uit het weerstandsvermogen. Een nog niet geraamd risico bij LSD betreft de afkalvende legakkers die een aanzienlijk bijdrage leveren aan de toename van hinderlijk slib in de plassen. Er is nog geen raming gemaakt voor de baggerkosten van overtollig slib in de plassen en/of kosten ter voorkoming van wegzakkende legakkers die in eigendom zijn van het schap. Eerst worden de resultaten van een pilot afgewacht waarvan de monitoring nog enkele jaren zal vergen. Extra complex is dat nog onduidelijk is wie voor de baggerkosten gaat opdraaien (waterschap, recreatieschap, andere stakeholders), maar de kosten zijn naar verwachting hoog en het recreatieschap zal hier zeker aan mee gaan betalen. De risico's voor het onderhoudsbudget zijn niet geraamd.

Belangrijkste risico's voor **VVP** zijn gerelateerd aan enerzijds het toekomstplan en anderzijds de opheffing c.q. rechtsopvolging.

In de begroting 2017 is een raming gemaakt van het risico dat de provincie Utrecht niet bijdraagt aan de 2<sup>e</sup> fase van de in de Toekomstvisie VVP geplande investeringen in legakkers en zandeilanden. Dit deel van de investeringen bedraagt € 10 mln. Indien de provincie niet mee doet aan de tweede fase dan kan dat verstrekkende gevolgen hebben voor de kwaliteit van het plassegebied en van invloed zijn op de hoogte van de exploitatiekosten, de afkoopsom van de gemeente Amsterdam en/of de investeringsbijdrage van Amsterdam en De Ronde Venen. Het totale risico is daarom op € 10 mln. geraamd.

Daarnaast zijn er mogelijk liquidatiekosten wanneer VVP wordt opgeheven en ten gevolge daaruit RMN treedt. Deze liquidatiekosten zijn in de begroting 2017 van VVP geraamd op € 2 à 3 mln. Deze liquidatie kosten treden op indien de rechtsopvolger van VVP geen deelnemer in RMN wordt. Het weerstandsvermogen van VVP is onvoldoende om de genoemde risico's te dekken. Dit betekent dat de deelnemers in VVP in dat geval deze kosten zullen moeten opbrengen.

Voor **RMN** zijn er financiële risico's rondom de liquidatie van UHVK en VVP. Na het opheffen van UHVK en de benodigde reorganisatie is de financiële basis onder RMN smaller. Door de smallere basis wordt RMN kwetsbaarder. Binnen de nieuwe formatie van RMN wordt naar verhouding veel inzet gevraagd op vooral de financiële functie, omdat er na uittreding van UHVK sprake blijft van 3 recreatieschappen en RMN, elk met eigen begrotingen, rekeningen, P&C-cycli en overige financiële processen. Gevolg hiervan is dat de overhead binnen RMN in 2017 flink hoger is dan het landelijk gemiddelde voor uitvoeringsorganisaties.

In Bijlage 4; Financiële kenmerken is een nadere toelichting opgenomen.

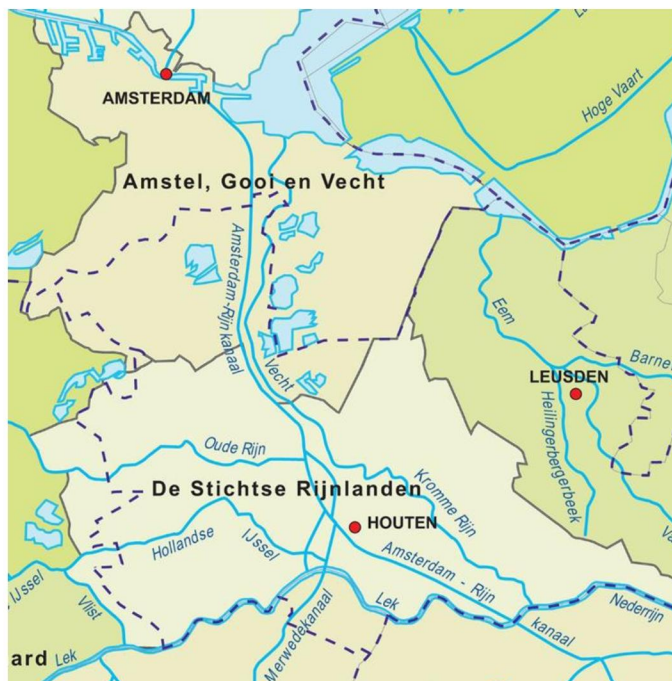
Als ook de taakuitvoering voor (de rechtsopvolger van) VVP wegvalt, versmalt het draagvlak onder RMN substantieel verder. Zie hiervoor de ‘nuloptie’, uitgewerkt in paragraaf 3.2. Dit is het grootste risico voor RMN en daarmee voor de twee andere recreatieschappen, SGL en LSD, die nadien samen RMN in stand houden.

## 2.4 Instandhouding relatie met andere partijen is relevant

### 2.4.1 Waterschappen

De gebieden van VVP en LSD liggen in het gebied van waterschap Amstel, Gooi en Vecht, terwijl de gebieden en terreinen van SGL voornamelijk in het gebied van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden liggen. Vooral de ‘natte’ recreatieschappen VVP en LSD hebben veel te maken met het waterschap; een goede samenwerking is van belang. Bij LSD worden gezamenlijk pilots uitgevoerd en beheer en onderhoud afgestemd.

*Figuur 4 Werkgebied waterschappen Amstel, Gooi en Vecht en De Stichtse Rijnlanden*



### 2.4.2 Positie terreinbeherende organisaties (TBO's)

In de praktijk lijken de activiteiten van recreatieschappen in veel opzichten op die van een TBO, zoals Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten. Door de huidige recreatieschappen in Utrecht wordt in de praktijk via RMN op onderdelen van de werkzaamheden waar dat mogelijk is zoals op delen van de beheers- en onderhoudsactiviteiten, samenwerking met deze organisaties gezocht.

## **2.5 De toekomstige financiële opgaven en investeringen**

### **2.5.1 Stichtse Groenlanden**

De belangrijkste opgave om op termijn een structureel gezonde begroting te borgen, is het verhogen van de inkomsten. Doel is om de private sector meer te laten bijdragen: zowel in inkomsten en voorzieningen als in beheer. In het Ontwikkelplan 2015- 2018 wordt een investeringsprogramma gepresenteerd om te zorgen voor enerzijds nieuwe en eigentijdse recreatiemogelijkheden en anderzijds een beter financiële draagkracht per terrein. SGL investeert de komende jaren in de vernieuwing van de recreatie; een impuls die zich op termijn moet terugbetalen. Voor het ontwikkelplan is in de budgetperiode tot en met 2017 € 855.000 gereserveerd. De deelnemende gemeenten staan aan de lat om de ontwikkelingen op de recreatieterreinen te faciliteren die kunnen zorgen voor nieuwe voorzieningen, nieuwe attracties, nieuwe beleving en meer eigen inkomsten.

### **2.5.2 Plassenschap Loosdrecht**

De vraag van de recreant is aan het veranderen. Er is op termijn behoefte aan andere voorzieningen op de eilanden en het door ontwikkelen van bestaande en aanleggen van nieuwe voorzieningen is nodig, zodat het aanbod in het gebied blijft aansluiten bij de vraag. Er is nog geen concreet plan van aanpak waarin de benodigde investeringen zijn geraamd en evenmin een kostentoedeling voor deelnemers of derden. Het Plassenschap heeft er voorsnog voor gekozen om niet zelf een ontwikkelplan op te stellen, maar om zich te richten naar de ontwikkelingen die gewenst wordt op basis van het gebiedsplan voor de Oostelijke Vechtplassen, onderdeel van het programma Gooi en Vecht. De komende jaren wordt er geïnvesteerd om natuurvriendelijke oevers te realiseren in het plassegebied. De jaarlijkse onderhoudskosten voor deze oevers zijn hoger. Daar staat tegenover dat kosten van vervanging van de beschoeiingen lager worden. Er zijn aanzienlijke investeringen nodig in het gebied om het gebiedsakkoord Oostelijke Vechtplassen uit te voeren. Er bestaat nog geen zicht de financiële gevolgen daarvan voor het recreatieschap.

Het recreatieschap investeert de komende jaren in het beschoeien van de vaarwegen, hiervoor is een jaarlijks budget beschikbaar van € 500.000. Het herbeschoeien van de legakkers wordt nog uitgesteld in afwachting van een innovatieve pilot, waarin onderzocht wordt in hoeverre overtollig veenslib hiervoor kan worden gebruikt, Dit zou tegelijk een kostenbesparing betekenen. Het Plassenschap zal in zijn budget rekening moeten gaan houden met de beheerskosten van de oevers en met het ontwikkelen/realiseren van deze natuurlijke oevers. In de begroting 2017 is hier geen raming voor gemaakt.

### **2.5.3 De Ronde Venen (gebied Vinkeveense Plassen)**

In het Toekomstplan VVP is berekend hoe de financiële situatie er na 2023 uitziet. In het opvangen van het wegvallen van de bijdrage van Amsterdam na 2023 wordt voorzien door vanaf 2017 de kosten voor beheer en bestuursondersteuning te verlagen en anderzijds nieuwe inkomsten te genereren uit het gebied en een deel van de gronden (veenweidegebied en

legakkers) op korte termijn te verkopen<sup>5</sup>. Deze extra inkomsten zijn hoofdzakelijk bestemd voor de investeringen in de beschoeiingen van de te behouden legakkers.

De in het toekomstplan opgenomen investeringen bedragen € 13.500.000 voor legakkers en zandeilanden en nog eens € 1.650.000 voor verbetering van de infrastructuur van en bij de zandeilanden. Uitvoering van het plan is afhankelijk van participatie van alle partijen. De investeringen in de eerste fase van € 3.400.000 zijn door de drie partijen toegezegd. De eerste fase is op dit moment ook al in uitvoering. Gronden worden verkocht, een deel van de zandeilanden wordt opnieuw beschoeid en er is een start gemaakt met de ontwikkeling van de zandeilanden. Zoals hiervoor opgemerkt staat de bijdrage van de provincie aan de investeringen voor de tweede fase nog niet vast.

#### **2.5.4 Deelnemers UHVK**

Bij de liquidatie van UHVK worden alle activiteiten van het recreatieschap (beheer, verplichtingen, eigendommen, erfpachten, huurcontracten) uiterlijk eind 2017 overgedragen of ontmanteld. De recreatieve terreinen worden verkocht of overgedragen. De toekomstige beheersituatie van het pakket fietspaden is onderwerp van gesprek met de gemeenten. De gemeenten hebben de optie het beheer en onderhoud van de paden zelf uit te gaan voeren, uit te besteden aan een andere partij of om toe te treden tot een ander schap en het beheer en onderhoud via RMN uit te laten voeren. Het op te richten regionaal routebureau kan een rol spelen in het beheer van routenetwerken.

## **2.6 Maatschappelijke ontwikkelingen leveren kansen én bedreigingen op**

### **2.6.1 Recreatieve behoeften veranderen in hoog tempo**

De recreatieve behoeften van de inwoners en recreanten van binnen en buiten de regio veranderen. De vraag naar recreatieve voorzieningen neemt toe en er is een toenemende vraag naar kwaliteit, naar bijzondere ervaringen en naar veel doen in weinig tijd. In hoeverre sluiten de huidige recreatieve voorzieningen aan bij deze veranderende vraag? Dit vraagt om een visie en strategie voor de toekomst. In welke gebieden recreëren de huidige en toekomstige inwoners? Welke behoefte is er aan verschillende type recreatie? Welke vraag levert dit op? Recreatie is steeds vaker een beleving waarbij ook horeca een rol speelt. Festivals nemen in aantal en omvang toe. Beide sluiten aan bij op de vraag van de recreanten. Dat brengt met zich mee dat de belangen van toerisme en natuur, ook wel: economie versus ruimtelijke ordening, regelmatig (lijken te) botsen. Het vinden van een manier om ondernemers ook een rol te geven binnen het recreatiebeleid kan wel kansen voor verdere ontwikkeling van het gebied geven.

Veel recreanten willen een rondje fietsen/wandelen. Daarbij is er in toenemende mate behoefte aan om van tevoren te weten hoe lang de route is en te weten dat deze langs de mooiste en veilige paden gaat. Het aanbieden van goede recreatieve netwerken gecombineerd met rustpunten in de routes, leuke plekken, en mooi landschap biedt kansen om in de behoefte

---

<sup>5</sup> Conform het Toekomstplan Vinkeveense Plassen uit 2015.

van de inwoners te voorzien en recreanten uit andere regio's en landen te trekken. Om een goed en samenhangend netwerk aan te bieden is samenwerking belangrijk. Dit levert ook in economisch opzicht winst op. Aandachtspunt is het beheer en onderhoud en toezicht om de routes goed en veilig te krijgen en houden.

### **2.6.2 Samenwerkingsverbanden staan steeds vaker onder druk**

Gemeenten zijn onderdeel van een nog groeiend aantal samenwerkingsverbanden. Door de bestuurders en ondersteunend apparaat wordt de druk gevoeld van alle bestuursbijeenvakkomsten, de bestuurlijke drukte. Overal zoeken overheden naar een vermindering van die drukte. Die kan onder meer worden gevonden door een vorm van samenwerking te kiezen, waaraan de raden niet hoeven deel te nemen. Een regeling waaraan niet door de raden wordt deelgenomen kan uit oogpunt van dualisme ook wenselijk zijn.

Raden worden steeds kritischer als het gaat om een gemeenschappelijke regeling en zoeken de (financiële of anderszins aantoonbare) meerwaarde voor deelname voor de eigen gemeente. Dat kan niet altijd eenvoudig worden onderbouwd. Voor gemeenten zonder (veel) eigen recreatieterreinen of -gebieden is het directe belang van deelname in een recreatieschap niet altijd snel inzichtelijk te maken. Inwoners van die gemeenten die (daarom) niet deelnemen aan een recreatieschap, hebben wel voordeel door gebruik te maken van de recreatieterreinen. Deze groep gemeenten wordt groter vanwege het opheffen van het recreatieschap UHVK. Tegelijkertijd ligt er ook de kans het draagvlak onder SGL te versterken wanneer gemeenten die nu deelnemer zijn in UHVK deelnemer worden in SGL.

Voor het goed functioneren van een recreatieschap blijkt bestuurlijke stabiliteit en voldoende draagvlak van belang. Een herindeling kan op dat laatste punt kansen bieden, bijvoorbeeld vanwege een groter grondgebied, maar de onzekerheid daarover kan ook leiden tot uitstel van noodzakelijke verbeterlagen in de bestuurlijke effectiviteit. Dit speelt op dit moment actueel bij LSD, maar kan de komende tijd ook in andere recreatieschappen gaan spelen.

## 3 Onderzochte toekomstopties

In de verkenning vergelijken we vier toekomstige opties voor de drie recreatieschappen. Om op basis van de verkenning tot een afgewogen beoordeling en besluit over de uitkomsten te kunnen komen is het van belang dat de drie fusieopties en de ‘nuloptie’ zonder opschaling op een gelijkwaardige en geobjectiveerde manier worden beschreven. Om dat te bereiken beschrijven wij in de volgende paragrafen de optie waarin geen fusie plaatsvindt en de drie fusie-opties aan de hand van dezelfde kenmerken. In hoofdstuk vijf vergelijken we de opties.

Met het oog op het tot nu toe gehanteerde spraakgebruik en de leesbaarheid hanteren we in dit hoofdstuk het woord fusie voor het samengaan van een of meer schappen. We bedoelen dat niet in strikt juridische zin conform het Burgerlijk Wetboek. Met het woord fusie doelen wij op het samengaan van twee of meer recreatieschappen, ofwel doordat de gemeenten die aangesloten zijn bij een recreatieschap tot een ander recreatieschap toetreden, waarna het eerstbedoelde recreatieschap wordt opgeheven, dan wel door het gezamenlijk oprichten van een nieuw recreatieschap, waar de gemeenten van de bestaande recreatieschappen tot toetreden, waarna deze recreatieschappen worden opgeheven.

### 3.1 Beschrijving toekomstopties en uitgangspunten

De vier onderzochte toekomstopties beschrijven we aan de hand van de volgende kenmerken; daarbij geven we weer hoe die kenmerken er in de verschillende opties uit zien:

- De recreatieschappen en hun deelnemers.
- De taken en bevoegdheden en daarmee het (juridische) karakter.
- De gevolgen voor RMN.
- De financiële kenmerken, inclusief balanspositie.

Informatie over de fysieke kenmerken van de verschillende opties: oppervlakte, bezoekers, jaarlijkse uitgaven -incl. de bijdrage aan RMN-, inwoners betrokken gemeenten, staan in bijlage X.

Om een objectieve vergelijking tussen de opties te kunnen maken, houden we in alle opties een paar zaken constant.

- *De deelnemers en de door hen te nemen besluiten.* We gaan ervan uit dat de huidige deelnemers van de verschillende recreatieschappen mee gaan in ‘hun’ opschalingsoptie, zodat het draagvlak niet versmalt. De (deelneming in en bijdrage van de) provincie Noord-Holland in Plassenschap Loosdrecht e.o. blijft dus overeind. Uitzondering is Amsterdam dat uittreedt uit de Vinkeveense Plassen, maar nog wel tot en met 2023 financieel blijft bijdragen. Ook alle organen die nu in de besturen zitten: raden, staten en colleges, blijven allen daarin deelnemen. Voor alle vormen van wijziging van de regelingen, waaronder ook opheffing, zijn besluiten van raden, staten en colleges noodzakelijk.

- *De taken en bevoegdheden van de deelnemers.* Alle recreatieschappen kunnen op grond van hun doelomschrijving en inhoud van de eigen gemeenschappelijke regeling onder meer zorgdragen voor beheer en onderhoud, eigen verordeningen maken, heffingen opleggen en handhaven. Die doelomschrijvingen beschouwen wij als een gegeven. Zij lijken voor alle recreatieschappen zozeer op elkaar, dat zij in alle onderzochte gevallen gelijk kunnen blijven. Dat betekent dat ook de juridische structuren gelijk kunnen blijven.
- *Het takenpakket van uitvoeringsorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN).* We hanteren vooralsnog het uitgangspunt dat de keuze voor de schaal van samenvoeging geen gevolgen heeft voor het huidige takenpakket van RMN en ook het fusie-schap/de fusie-schappen deelnemer blijft/blijven in RMN. Uitzondering is de ‘nuloptie’, waarin de aanname is dat De Ronde Venen na liquidatie van VVP de beheer- en onderhoudstaak niet meer door RMN laat uitvoeren.
- *De eigendommen.* We nemen aan dat de opschaling geen wijziging brengt in de huidige eigendomsverhoudingen (eigendom, opstalrecht, (erf)pacht) van de gronden tussen de recreatieschappen en de deelnemers. Wanneer daar verschillen in zijn tussen de recreatieschappen die samengaan, vormt het oplossen ervan, indien nodig, een onderdeel van de uit te werken consequenties in het fusieplan.
- *De toekomstige opgaven en investeringen.* We nemen aan dat de opschaling geen invloed heeft op de toekomstige opgaven waarvoor de recreatieschappen staan en de bijbehorende toekomstige investeringen.
- *De bijdragen van de deelnemers.* Wij gaan ervan uit dat systematiek van de - verschillende- deelnemersbijdragen die de resp. recreatieschappen hanteren in de verschillende fusieopties in stand kunnen worden gehouden. Dat geldt niet voor de bijdragen van de recreatieschappen aan RMN, vanwege de uittreding van UHVK en VVP. Veranderingen in laatstbedoelde bijdragen kunnen doorwerken in de hoogte van de bijdragen van de deelnemers aan hun recreatieschap, maar ook kan houden we de systematiek constant.

In de volgende paragraaf staat de beschrijving van de kenmerken voor de toekomstsituatie zonder fusie en in de daaropvolgende paragrafen die voor elk van de fusieopties. Voor alle situaties geldt, dat de gemeenschappelijke regelingen conform de nieuwe wettelijke normen moeten worden aangepast. Dat is een gegeven.

### 3.2 Toekomstsituatie zonder fusie (2018)

#### 3.2.1 Recreatieschappen en deelnemers

In deze optie blijven de deelnemers binnen recreatieschappen SGL en LSD gelijk aan de huidige situatie. Naar verwachting is VVP in 2018 opgehouden te bestaan, hierdoor heeft RMN een deelnemer minder.

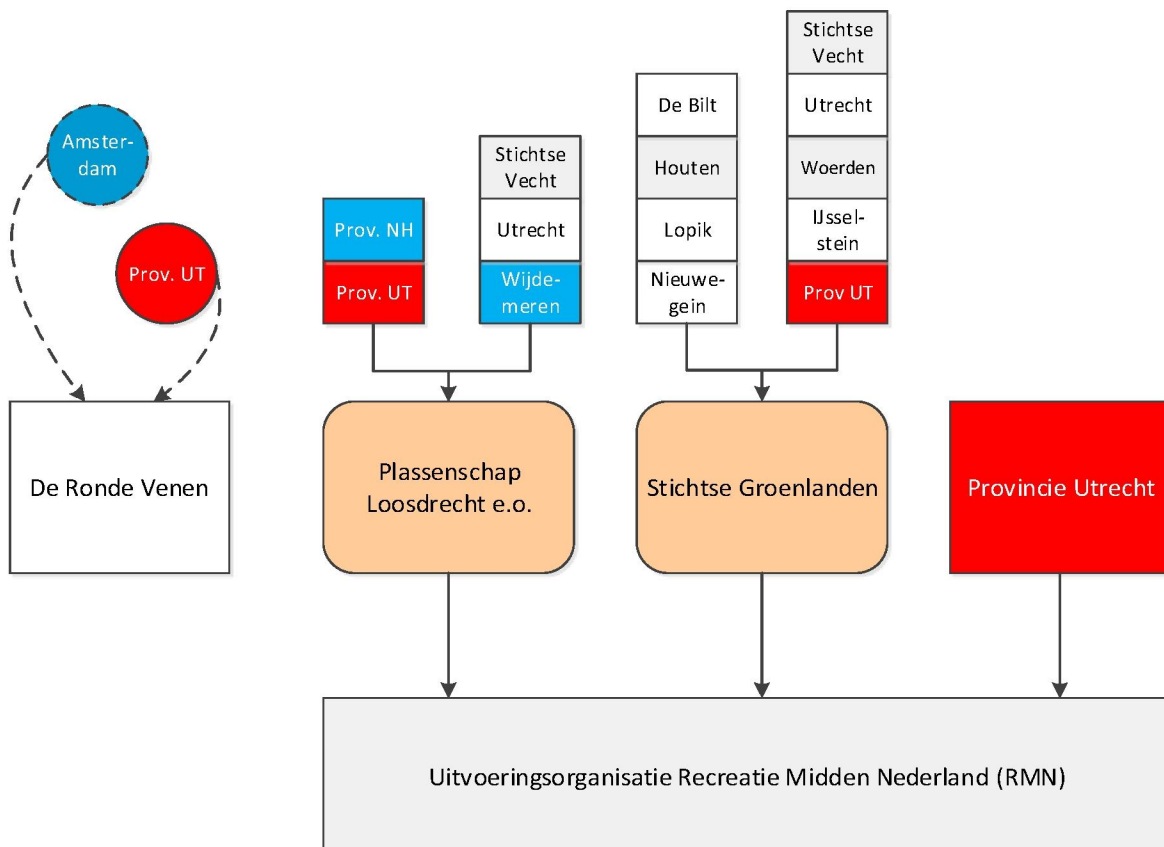
De gemeente De Ronde Venen wordt bij opheffing van het recreatieschap VVP de rechtsopvolger, en krijgt de eigendommen, zoals de onroerende zaken, en taken die nu bij VVP zijn belegd. Zij moet de uitvoeringstaken daarvan in dat geval zelf regelen of elders onderbrengen en de kosten ervan dragen.

#### 3.2.2 Taken, bevoegdheden en juridisch karakter

Voor de recreatieschappen SGL en LSD treden er in deze ‘nuloptie’ op dit kenmerk geen veranderingen op.

De GR VVP houdt op te bestaan. Vanwege het feit dat de gronden die in VVP zijn gelegen, zich allen op grondgebied van De Ronde Venen bevinden, komen de verordenende en handhavingsbevoegdheden daarvan weer terecht bij deze gemeente en is deze zodra zij daarvan eigenaar is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van die gronden.

*Figuur 5 Toekomstige deelnemers van de recreatieschappen en uitvoeringsorganisatie zonder fusie.*





### 3.2.3 Gevolgen voor RMN

Het deelnemerschap van VVP in RMN eindigt per de datum van opheffing. Bij de overgang van RMN naar een bedrijfsvoeringsorganisatie is expliciet besloten door de deelnemers (de vier recreatieschappen en de provincie Utrecht) dat individuele gemeenten geen deelnemer in RMN kunnen worden. Toetreding is in de gemeenschappelijke regeling beperkt tot andere gemeenschappelijke regelingen. De Ronde Venen kan dus om die reden niet zelfstandig toetreden tot RMN en zo de beheer- en onderhoudstaak daar onder brengen. Dit betekent dat er uittredingskosten zullen worden gemaakt, waaronder een afkoopsom voor het personeel en apparaat. Deze zijn in de begroting 2017 van VVP geraamd op € 2 à 3 mln.

Naast aanbestedingstechnische redenen het niet mogelijk een één op één dienstverleningsrelatie te creëren tussen De Ronde Venen en RMN. Dat zit zo. RMN mag om aanbestedingsrechtelijke redenen maximaal 20% van haar werkzaamheden voor andere opdrachtgevers dan haar deelnemers uitvoeren. Momenteel voert RMN toezicht uit op de terreinen van Stichting het Utrechts Landschap. Daarnaast voert RMN incidenteel toezicht uit voor enkele particuliere terreineigenaren (derden). De huidige werkzaamheden die RMN uitvoert voor VVP (zeker na uitreden van UHVK uit RMN) zijn groter dan 20%. Door het uitvoeren van het toekomstplan VVP zou de verwachte inzet van RMN dalen tot ongeveer 20%.

Als de gemeente De Ronde Venen geen deelnemer is in RMN zou zij voor het opdragen van de beheer- en onderhoudstaak een aanbesteding moeten doen, waarvan niet op voorhand duidelijk is dat dit leidt tot een gunning aan RMN. Bovendien is het zeer de vraag of de gevraagde inzet lager is dan 20% van de werkzaamheden van RMN, gezien de dienstverlening die RMN al voor derden uitvoert. Dat hangt bovendien ook af van de toekomstige omvang van de werkzaamheden voor SGL en LSD. Het is dus feitelijk ook geen optie dat de gemeente De Ronde Venen een contractuele relatie aan gaat met RMN voor alle werkzaamheden die RMN nu voor VVP uitvoert. In de situatie zonder fusie zal De Ronde Venen dus zelf een andere oplossing moeten vinden voor de uitvoering van de beheer- en onderhoudstaken. We gaan er in deze nuloptie vanuit dat deze oplossing niet besloten ligt in aansluiting bij een van de andere recreatieschappen; dat wordt behandeld bij de fusieopties.

Voor RMN resteert een aanzienlijk smaller draagvlak met de twee resterende recreatieschappen en de provincie Utrecht als deelnemers. Uit de begroting 2017 van RMN blijkt dat UHVK (19%) en VVP (18%) in 2017 verantwoordelijk zijn voor 37% van de productieve uren en fte's en driekwart van de kosten van RMN bestaat uit salarissen en personeelskosten. Bij opheffing van VVP is een tweede reorganisatie bij RMN noodzakelijk. De reorganisatiekosten die gerelateerd zijn aan het opheffen van VVP komen in een nader door hen te bepalen verhouding voor rekening van de deelnemers van VVP: De Ronde Venen en Amsterdam; de provincie heeft middels een brief van de gedeputeerde expliciet aangegeven hierin niet te zullen bijdragen.

Er is nog geen raming gemaakt van de financiële gevolgen van het wegvallen van de taken voor VVP. Gebaseerd op de geraamde inzet in 2017 voor VVP gaat het om 8,55 fte formatie, dit

betreft zowel directe formatie als overhead. Onderstaande tabel geeft aan wat dat voor de totale formatie van RMN zou betekenen.

Tabel 1 *Formatieoverzicht RMN*

Formatie RMN	Vóór reorganisatie	Per 1/1/2017	Na opheffen VVP
<b>Totaal</b>	<b>48,87</b>	<b>38,5</b>	<b>29,95</b>

Het wegvallen van de taken voor UHVK maakt RMN al kwetsbaar. Als de taakuitvoering voor (de rechtsopvolger van) VVP ook wegvalt, neemt de kwetsbaarheid verder toe. Doordat er nog steeds sprake is van twee recreatieschappen en RMN, elk met eigen begrotingen, rekeningen, P&C-cycli en overige financiële processen, blijft er naar verhouding veel inzet gevraagd op vooral de financiële functie. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de overheadkosten in dezelfde mate kunnen afnemen als de kosten voor het primaire proces, zonder op de kwaliteit van de taakuitvoering in te boeten. De bijdrage in de kosten van RMN zullen voor de resterende twee deelnemers dus zo goed als zeker toe nemen. Hiervoor heeft RMN geen raming beschikbaar. Daarmee is de omvang van dit risico niet in beeld.

### 3.2.4 Financiële gevolgen voor deelnemers recreatieschappen

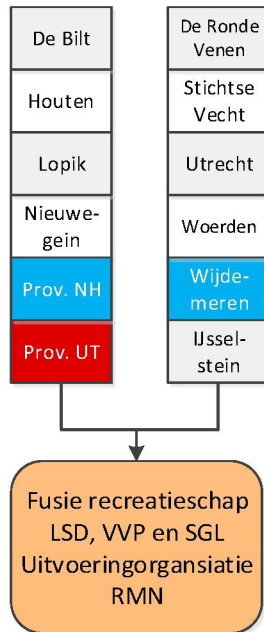
Er is geen sprake meer van een deelnemersbijdrage aan VVP; deze GR is immers opgeheven. Omdat de bijdrage van SGL en LSD aan RMN zo goed als zeker zullen stijgen, zal dit naar verwachting ook gevolgen hebben op de deelnemersbijdrage van de gemeenten aan LSD en SGL. De gemiddelde deelnemersbijdrage is daardoor moeilijk gelijk te houden. Meer inzicht in de financiële kenmerken is opgenomen in Bijlage 4; Financiële kenmerken.

## 3.3 Fusie Plassenschap Loosdrecht, Stichtse Groenlanden en Vinkeveense plassen

### 3.3.1 Recreatieschappen en deelnemers

Onderstaande figuur geeft de situatie weer als de drie schappen met elkaar fuseren. Hierdoor wordt RMN de uitvoeringsorganisatie van dit recreatieschap en is er geen aparte regeling voor de bedrijfsvoeringsorganisatie RMN meer nodig. De gemeenten Utrecht en Stichtse Vecht en voor de provincie Utrecht zijn nu niet langer deelnemer in meerdere schappen.

Figuur 6 Toekomstige situatie bij fusie drie recreatieschappen.



### 3.3.2 Taken, bevoegdheden en juridisch karakter

Alle risico's ongeacht het gebied waar deze zich voor doen komen in dit ene recreatieschap samen en worden dus gezamenlijk gedragen. Op grond van de wettelijke bepalingen zijn de deelnemers aan een GR namelijk gezamenlijk verantwoordelijk voor tekorten en aansprakelijk tegenover derden. Als dat niet wordt gewenst, zijn nadere afspraken nodig over het afschotten van risico's en het vrijwaren van elkaar. Dat zal onherroepelijk gevolgen hebben voor de wijze waarop besluitvorming plaats vindt over zaken waarvan de risico's niet door alle deelnemers worden gedeeld. De ervaring leert dat deelnemers die de risico's dragen niet zullen accepteren dat deelnemers die dat niet doen invloed krijgen in de besluitvorming over zaken waaraan de risico's die zij moeten dragen verbonden zijn. Dit vergt een zorgvuldig in te richten juridische constructie waarbij de deelnemers onderling afspraken maken over aansprakelijkheid en vrijwaring. Het optuigen van een dergelijke hulpconstructie zal mogelijk een deel van de kostenbesparing door efficiencywinsten weer teniet doen.

### 3.3.3 Gevolgen voor RMN

Een aparte GR voor RMN is niet meer nodig bij één fusierecreatieschap; RMN wordt er integraal onderdeel van. De bestuurlijke aansturing van RMN wordt hiermee eenduidig en de toekomst van RMN is beter geborgd. De vormgeving van de governance op de geïntegreerde uitvoeringsorganisatie RMN vraagt de aandacht vanwege het feit dat de raden straks deelnemen in het fusieschap, en nu niet in RMN.

Door de reductie van het aantal schappen met twee en het opheffen van RMN als zelfstandige GR nemen de kosten voor het bestuurlijk functioneren en bestuursondersteuning af. Ook zijn

de kosten voor financiële ondersteuning van de schappen lager (minder P&C-producten), net als de coördinatiekosten (tussen de schappen) en de kosten van de aansturing van RMN. Een eerste indicatie is dat dat bij één fusieschap 2 fte, oftewel € 180.000 aan integrale loonkosten (incl. overhead) bespaart. Het werken met afgescheiden risico's zal een deel van deze kostenbesparing mogelijk weer teniet doen.

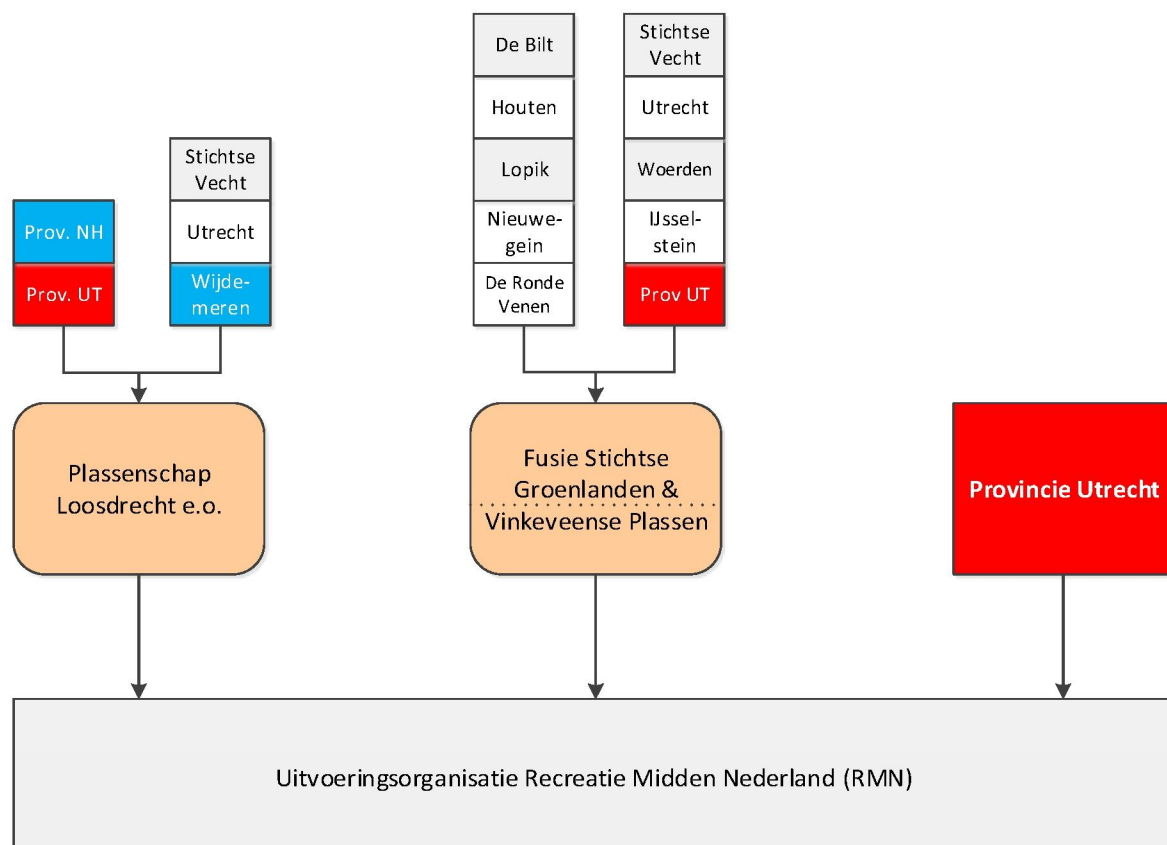
### 3.3.4 Financiële kenmerken, inclusief balanspositie

Uitgangspunt is dat de financiële bijdrage per deelnemende partij aan het recreatieschap gelijk blijft. Hiervoor is nodig dat de programma's van de voormalige recreatieschappen als aparte programma's binnen het fusie-schap worden opgenomen. De mogelijke meerwaarde van een fusie is maximaal € 180.000 aan integrale loonkosten, zoals hierboven is toegelicht. Deze voordelen zullen een lagere bijdrage van de schappen aan RMN betekenen. Wanneer deze voordelen binnen het schap worden doorgegeven aan de deelnemers resulteert dit in een lagere deelnemersbijdrage. Meer inzicht in de financiële kenmerken is opgenomen in Bijlage 4; Financiële kenmerken.

## 3.4 Fusie Stichtse Groenlanden en Vinkeveense plassen

### 3.4.1 Recreatieschappen en deelnemers

*Figuur 7 Toekomstige situatie bij fusie recreatieschappen Stichtse Groenlanden en Vinkeveense plassen.*



Bovenstaande figuur geeft de hier beschreven optie en de deelnemers per schap weer. De situatie voor LSD verandert in deze optie niet. Hier geldt hetgeen beschreven is in de nuloptie. Hierna richten we ons op de gevolgen voor de twee fusierende schappen, VVP en SGL.

### 3.4.2 Taken, bevoegdheden en juridisch karakter

Deze fusieoptie kent in theorie verschillende modaliteiten:

- a. VVP, met A'dam als deelnemer, fuseert met SGL; A'dam treedt daarna uit.
- b. Fusie en uittreding Amsterdam vindt op dezelfde datum plaats
- c. Amsterdam treedt eerst uit VVP, De Ronde Venen treedt toe tot SGL, VVP wordt geliquideerd.

Alle modaliteiten hebben als uitkomst dat uiteindelijk alleen De Ronde Venen deelnemer wordt in SGL; de weg waarlangs dat gebeurt verschilt.

Op grond van de wettelijke bepalingen zijn de deelnemers aan een GR gezamenlijk verantwoordelijk voor tekorten en aansprakelijk tegenover derden. Als dat niet wordt gewenst zijn nadere afspraken nodig over het scheiden van de programma's tussen SGL en voormalig VVP c.q. De Ronde Venen, afschotten van risico's en het vrijwaren van elkaar. Dat zal onherroepelijk gevolgen hebben voor de wijze waarop besluitvorming plaats vindt over zaken waarvan de risico's eenzijdig bij De Ronde Venen liggen; deze gemeente zal mogelijk niet accepteren dat de andere SGL- deelnemers invloed krijgen in de besluitvorming over zaken die leiden tot deze risico's. Dit vergt wel een zorgvuldig in te richten juridische constructie waarbij de deelnemers onderling afspraken maken over aansprakelijkheid en vrijwaring.

Bij opheffen van VVP en toetreden van De Ronde Venen tot SGL ontstaan er liquidatiekosten voor Amsterdam en De Ronde Venen. De omvang zal zeer beperkt zijn omdat in deze optie De Ronde Venen deelnemer wordt in SGL en langs die weg de uitvoering van de beheer- en onderhoudstaak door RMN voor De Ronde Venen wordt gecontinueerd. De afspraak tussen Amsterdam en De Ronde Venen over de bijdrage van Amsterdam tot 2023, over (het overdragen van) het vermogen en de eigendommen moet in deze fusieoptie overgedragen worden aan SGL.

### 3.4.3 Gevolgen voor RMN

RMN blijft als zelfstandige organisatie in stand en het financiële draagvlak versmalt niet verder; de taakuitvoering voor De Ronde Venen blijft immers in stand. De tekst van de GR RMN zal wel op de actuele situatie moeten worden aangepast.

Door het wegvallen van één schap nemen de kosten voor het bestuurlijk functioneren en bestuursondersteuning af. Ook zijn de kosten voor financiële ondersteuning van de recreatieschappen lager (minder P&C-producten), net als de coördinatiekosten (tussen de schappen) en de kosten van de aansturing van RMN. Een eerste indicatie is dat deze optie 1

fte, oftewel € 90.000 aan integrale loonkosten (incl. overhead) bespaart. Het werken met afgescheiden risico's zal een deel van deze kostenbesparing mogelijk weer teniet doen.

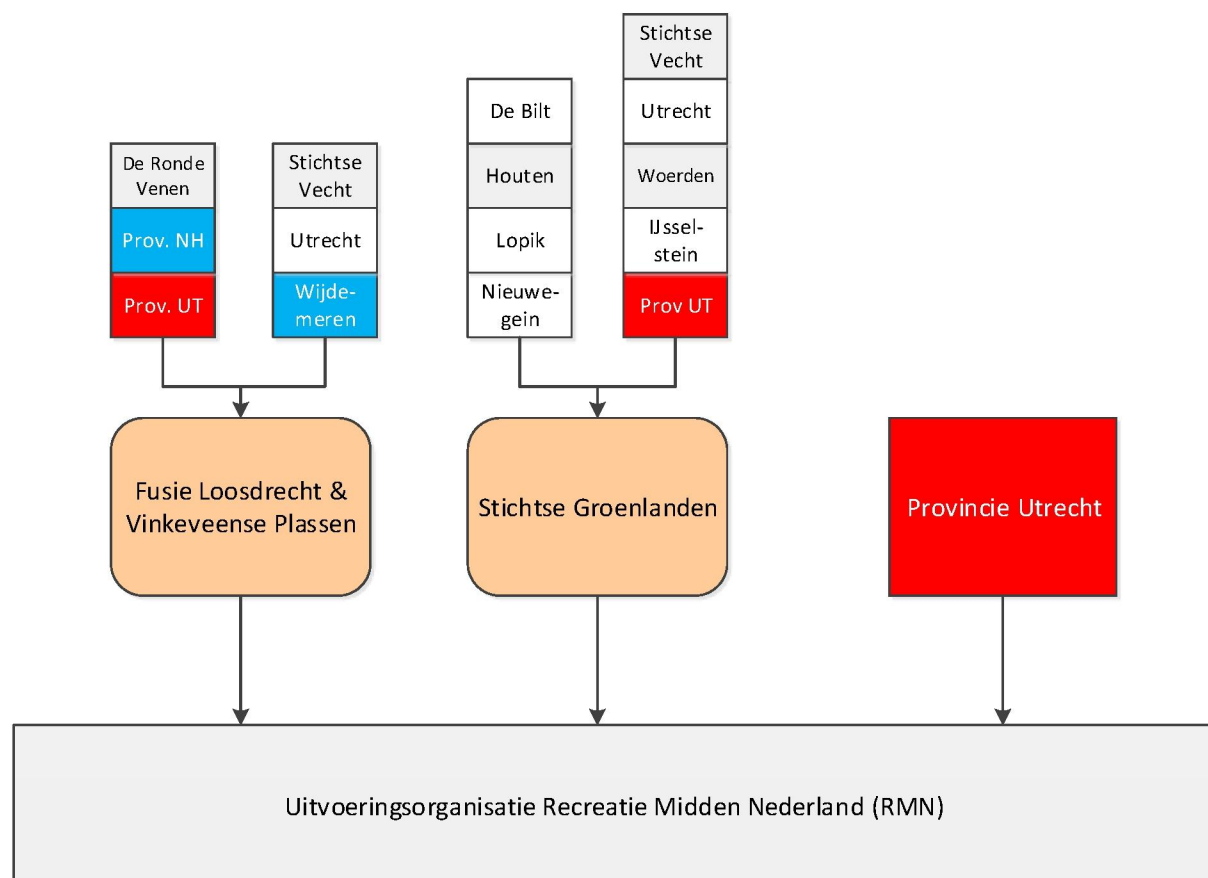
### 3.4.4 Financiële kenmerken, inclusief balanspositie

Uitgangspunt voor het fusie-schap is dat de financiële bijdrage per deelnemende partij aan het recreatieschap gelijk blijft. Hiervoor is nodig dat het programma van voormalig VVP als apart programma binnen het fusie-schap wordt opgenomen. De mogelijke meerwaarde van een fusie, zoals een beperking van de bestuurs- en apparaatskosten en mogelijke extra baten door o.a. schaalvoordelen, etc. is maximaal € 90.000 aan integrale loonkosten, zoals hierboven is toegelicht. Deze voordelen zullen een lagere bijdrage van de schappen aan RMN betekenen. Als deze voordelen binnen het schap worden doorgegeven aan de deelnemers resulteert dit in een lagere deelnemersbijdrage. Meer inzicht in de financiële kenmerken is opgenomen in Bijlage 4; Financiële kenmerken.

## 3.5 Fusie Plassenschap Loosdrecht en Vinkeveense plassen

### 3.5.1 Recreatieschappen en deelnemers

Figuur 8 Toekomstige situatie bij fusie recreatieschappen Plassenschap Loosdrecht en Vinkeveense plassen.



Bovenstaande figuur geeft de hier beschreven optie en de deelnemers per recreatieschap weer.

De situatie voor SGL verandert in deze optie niet. Hier geldt hetgeen beschreven is in de nuloptie. Hierna richten we ons op de gevolgen voor de twee fuserende schappen, VVP en LSD.

### **3.5.2 Taken, bevoegdheden en juridisch karakter**

Bij fusie van VVP met LSD bestaat de mogelijkheid om via een scheiding van programma's en zeggenschap en bijdrage per programma en de daaruit voortvloeiende risico's afzonderlijk te regelen.

Ook voor deze fusieoptie kunnen verschillende modaliteiten gevolgd worden:

- a. VVP, met A'dam als deelnemer, fuseert met LSD; A'dam treedt daarna uit.
- b. Fusie en uittreding Amsterdam vindt op dezelfde datum plaats.
- c. Amsterdam treedt eerst uit VVP, De Ronde Venen treedt toe tot LSD, VVP wordt geliquideerd.

De uitkomst is identiek; De Ronde Venen wordt deelnemer in LSD en de VVP wordt vervolgens geliquideerd.

Op grond van de wettelijke bepalingen zijn de deelnemers aan een GR gezamenlijk verantwoordelijk voor tekorten en aansprakelijk tegenover derden. Als dat niet wordt gewenst zijn nadere afspraken nodig over het scheiden van de programma's tussen LSD en voormalig VVP c.q. De Ronde Venen, afschotten van risico's en het vrijwaren van elkaar. Dat zal onherroepelijk gevolgen hebben voor de wijze waarop besluitvorming plaats vindt over zaken waarvan de risico's eenzijdig bij De Ronde Venen liggen; deze gemeente zal niet accepteren dat de andere LSD deelnemers invloed krijgen in de besluitvorming over zaken die tot deze risico's leiden. Dit vergt ook in deze optie een zorgvuldig in te richten juridische constructie, waarbij de deelnemers onderling afspraken maken over aansprakelijkheid en vrijwaring.

Bij opheffen van VVP en toetreden van De Ronde Venen tot LSD ontstaan er liquidatiekosten voor Amsterdam en De Ronde Venen. De omvang zal zeer beperkt zijn omdat in deze optie De Ronde Venen deelnemer wordt in LSD en langs die weg de uitvoering van de beheer- en onderhoudstaak door RMN voor De Ronde Venen wordt gecontinueerd. De afspraak tussen Amsterdam en De Ronde Venen over de bijdrage van Amsterdam tot 2023 moet in deze fusieoptie overgedragen worden aan LSD.

### **3.5.3 Gevolgen voor RMN**

RMN blijft als zelfstandige organisatie in stand en het financiële draagvlak versmalt niet verder; de taakuitvoering voor De Ronde Venen blijft immers in stand. De tekst van de GR RMN zal wel op de dan actuele situatie moeten worden aangepast.

Door het wegvallen van een recreatieschap nemen de kosten voor het bestuurlijk functioneren en bestuursondersteuning af. Ook zijn de kosten voor financiële ondersteuning van de schappen

lager (minder P&C-producten), net als de coördinatiekosten (tussen de schappen) en de kosten van de aansturing van RMN. Een eerste indicatie is dat deze optie 1 fte, oftewel € 90.000 aan integrale loonkosten (incl. overhead) bespaart. Het werken met afgescheiden risico's zal een deel van deze kostenbesparing mogelijk weer teniet doen.

#### **3.5.4 Financiële kenmerken, inclusief balanspositie**

Uitgangspunt voor het fusie-schap is dat de financiële bijdrage per deelnemende partij aan het recreatieschap gelijk blijft. Hiervoor is nodig dat het programma van voormalig VVP als apart programma binnen het fusie-schap wordt opgenomen, en dat zodanige afspraken worden gemaakt dat de risico's en kosten voor de twee aparte programma's die zo ontstaan uiteindelijk door De Ronde Venen resp. de huidige deelnemers in LSD gedragen worden.

De mogelijke meerwaarde van een fusie, zoals een beperking van de bestuurs- en apparaatskosten en mogelijke extra baten door o.a. schaalvoordelen, etc. is maximaal € 90.000 aan integrale loonkosten, zoals hierboven is toegelicht. Deze voordelen zullen een lagere bijdrage van de schappen aan RMN betekenen. Wanneer deze voordelen binnen het schap worden doorgegeven aan de deelnemers resulteert dit in een lagere deelnemersbijdrage.

Meer inzicht in de financiële kenmerken is opgenomen in Bijlage 4; Financiële kenmerken.



## 4 Bestuurlijke opinies

Met vrijwel alle DB-leden van de drie recreatieschappen en RMN, met enkele AB-leden van gemeenten die in schappen SGL en LSD deelnemen en met de directeur van RMN hebben gesprekken plaatsgevonden.<sup>6</sup> Aan hen zijn steeds dezelfde vragen voorgelegd omtrent hun visie als schapsbestuurder op de bestaande situatie en wensen en aandachtspunten voor de toekomst als het gaat om de verschillende te onderzoeken opties. De uitkomsten van de gesprekken, verwerkt in de hieronder beschreven beelden, betreffen de inzichten van die bestuurders en zijn niet altijd één op één herleidbaar naar de feiten. Niettemin zijn deze inzichten van groot belang voor het in dit onderzoek te formuleren advies over de best bruikbare toekomstoptie.

Omdat in nagenoeg alle gesprekken de kwestie van het routebureau aan de orde kwam gaan we daar in dit hoofdstuk ook op in.

Verder is gesproken met bestuurders van de gemeenten Veenendaal, Utrechtse Heuvelrug en Woudenberg, dit naar aanleiding van de brief van de Gedeputeerde d.d. 9 augustus 2016. Hier wordt ook apart op ingegaan.

### 4.1 Generiek beeld bestuurlijke opinies

Op basis van de gehouden interviews met de eerstgenoemde bestuurders komen wij tot het volgende generieke beeld van de bestuurlijke opinies over de opties voor de toekomst.

In zijn algemeenheid achten de bestuurders provinciebrede afstemming voor onderwerpen die beter op een hoger niveau dan lokaal of per schap opgepakt kunnen worden waardevol. Daarnaast begrijpen zij de wens van de provincie voor één bestuurlijk aanspreekpunt. Er bestaat echter weinig animo tot fusie, en nog minder tot de vorming van één allesomvattend recreatieschap. In ieder geval fuseren zowel Stichtse Groenlanden (SGL) als Vinkeveense Plassen (VVP) liever niet met Plassenschap Loosdrecht e.o. (LSD). De afwijkende bestuursculturen tussen de verschillende schappen en de beelden over financiële risico's van de ander spelen hier zeker een rol in. Onder voorwaarden is SGL tegelijkertijd wel bereid De Ronde Venen te helpen. Daarbij speelt zeker mee dat instandhouding van RMN in dat geval beter mogelijk is en meer gerechtvaardigd lijkt. De Ronde Venen moet zich dan wel voegen naar de bestuurscultuur en werkwijze van SGL en financiële risico's moeten afgedekt zijn.

Alle bestuurders vinden het belangrijk dat zogenoemd free-riderschap zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarmee wordt bedoeld op het zonder mee betalen toch gebruik maken van de faciliteiten van een recreatieschap. Mede daarom vinden zij het van belang dat het door de provincie voorziene routebureau (waarover hieronder meer) in RMN wordt ondergebracht.

---

<sup>6</sup> Een lijst van personen met wie gesproken is staat opgenomen in bijlage 5.

Iedere vorm van subsidie voor aspecten van recreatie voor niet-deelnemers aan een recreatieschap moet worden voorkomen.

Wij constateren dat de karakters van de gebieden verschillend zijn, en ook de focus verschilt: op recreatie en toerisme versus ruimtelijke ordening/natuur. Daarnaast ziet ieder schap zich voor eigen opgaven gesteld die niet parallel lopen aan de opgaven voor de andere schappen. De natte schappen VVP en LSD lijken in dat kader meer belangen met de waterschappen te delen dan met SGL.

De verschillen in de bestuurlijke context blijken groot. SGL wordt gezien als stabiel recreatieschap en ervaart dat zelf zo ook sterk. Het overgrote deel van de bestuurders vindt de band tussen de U10 gemeenten belangrijk en ziet vooral uit naar nieuwe toetreders uit dat verband.

De situatie voor wat betreft de (bestuurlijke) toekomst van LSD wordt door bestuurders van andere recreatieschappen als onzeker en het bestuurlijk functioneren als onrustig getypeerd. De mogelijkheid van gemeentelijke herindeling met Hilversum speelt voor Wijdmeren. In dat geval ligt een samenwerkingsverband met (meer) Utrechtse gemeenten niet erg voor de hand. Daarnaast is er weinig bestuurlijke oriëntatie op Utrecht. Deze situatie legt wel meteen een dilemma voor LSD bloot; LSD is onderdeel van het Utrechtse netwerk van recreatieschappen, maar voor het goed kunnen behartigen van de belangen van het gebied Oostelijke Vechtplassen is samenwerking met Noord-Hollandse gemeenten in de regio Gooi en Vecht nodig.

VVP houdt op te bestaan, zo is het algemene beeld, en De Ronde Venen moet op korte termijn een keus voor de toekomst maken, waarbij niet alleen de opties samengaan met een Utrechtschap of alleen verder gaan denkbaar zijn. Ook een verdergaande samenwerking met Noord- of Zuid-Hollandse gemeenten wordt als mogelijkheid gezien.

Ten slotte is sprake van afwijkende bestuursculturen tussen de verschillende schappen. In het ene schap is de rol van raadsleden en/of politieke stromingen sterk, in het andere zeer beperkt. Uit de gesprekken met de bestuurders blijkt dat er bij LSD een extra opgave ligt om een verbeterslag te maken in de bestuurlijke effectiviteit van het recreatieschap.

## 4.2 Stichtse Groenlanden

De bestuurders van SGL zijn over het algemeen eensgezind in de opvattingen over het schap. SGL heeft de financiën goed op orde, en de onderlinge verhoudingen zijn goed. Men is solidair met elkaar en alle bestuurders stellen zich proactief op. Hoewel een aantal bestuurders graag meer gemeenten zouden zien toetreden, gelden daarvoor dan direct ook de voorwaarden dat (de bestuurders uit) die gemeenten zich naar de bestaande bestuurscultuur moeten voegen.

Ten aanzien van mogelijk toetredende gemeenten kijkt SGL eerder naar het zuiden en het oosten dan naar het noorden. Gezien de bestaande contacten binnen de U-10, waar de bestuurders elkaar regelmatig over diverse onderwerpen zoals economie en ruimte spreken,

achten de bestuurders het logisch dat meer of alle U-10 gemeenten ook deelnemen aan het recreatieschap. Aantrekkelijke recreatiemogelijkheden worden gezien als essentieel voor een aantrekkelijk economisch vestigingsklimaat. Dit betreft een groot regionaal belang. SGL wil daarbij wel zelf als schap de belangen van omwonenden en de natuur in het oog kunnen houden.

Tegelijkertijd achten de deelnemers aan SGL het rechtvaardig dat naburige gemeenten die niet deelnemen aan het schap, maar waarvan de inwoners wel gebruik maken van schapsvoorzieningen, ook gaan bijdragen in de kosten van het recreatieschap. Er zijn dus verschillende redenen die aan de gedachten omtrent uitbreiding ten grondslag liggen.

De bestuurders van SGL plaatsen vraagtekens bij de politiek-bestuurlijke stabiliteit van de twee andere recreatieschappen. Zij zien deze schappen als (te) gepolitiseerd en onrustig. Deze recreatieschappen worden daarom door de bestuurders van SGL niet (op voorhand) als een aantrekkelijke fusiepartner gezien. Dit beeld geldt voor LSD scherper dan voor VVP. Last but not least bestaat bij bestuurders van SGL onduidelijkheid en daarmee onzekerheid over de financiële positie van de twee andere recreatieschappen. Een hogere gemeentelijke bijdrage aan het recreatieschap vanwege de financiële problemen van een fusiepartner is iets dat de bestuurders niet graag aan de raden willen voorhouden.

### 4.3 Vinkeveense Plassen

Hoewel VVP formeel nog steeds uit De Ronde Venen en Amsterdam bestaat, doet Amsterdam sinds de overeengekomen uittreding uit het schap in de praktijk niet meer actief mee. Amsterdam draagt nog wel financieel bij. VVP is nu op zoek naar een fusiepartner. Het uitgangspunt voor de door Amsterdam en de provincie Utrecht toegezegde bijdragen voor de komende jaren is gebaseerd op een fusie van VVP (lees: toetreding door De Ronde Venen) met een ander schap. Alleen zo kunnen hoge liquidatiekosten voorkomen worden.

De provincie Utrecht heeft bij monde van haar gedeputeerde aangegeven dat zij niet als deelnemer tot dit schap zal toetreden.

Hoewel een fusie met LSD vanwege het natte karakter van de schappen op het eerste gezicht logisch lijkt hebben de bestuurders van De Ronde Venen een voorkeur voor toetreding tot SGL. Op die manier kunnen zij de bestuurlijke betrokkenheid binnen het Utrechtse beter waarborgen en blijven via de gebiedscommissie de relatielijnen met het Groene Hart in stand. Daar komt bij dat de indruk van bestuurlijke onrust binnen LSD bestaat, onder meer ook vanwege diverse gedachten van gemeentelijke herindeling met gemeenten uit de provincie Noord-Holland. Bovendien; de inwoners van De Ronde Venen zijn zelf meer gericht op Utrecht en uit deze provincie komen veel bezoekers naar de Vinkeveense Plassen.

De focus van VVP is met name gericht op economie en toerisme en dat sluit aan bij hoe SGL opereert.

Indien het Toekomstplan Vinkeveense Plassen gevolgd kan worden achten de bestuurders van De Ronde Venen de financiën goed geborgd. Zij vormt dan in hun ogen geen financieel risico

voor anderen wanneer zij tot een ander schap zou toetreden. De Ronde Venen wil zelf ook geen onbekend of groot risico van andere partijen dragen.

#### **4.4 Plassenschap Loosdrecht**

Binnen het recreatieschap wordt door de bestuurders een verbeteringslag van de bestuurlijke effectiviteit functioneren noodzakelijk geacht. Er wordt vaak politiek bedreven in plaats van bestuurd vanuit het belang van de recreatieve taak die het schap heeft. De bestuurlijke betrokkenheid van de gemeente Utrecht wordt als (te) beperkt ervaren, het absenteïsme van met name de provincie Noord-Holland bij bestuursvergaderingen is groot. Beide aspecten zorgen voor moeilijk te doorbreken blokvorming in het bestuur. Dat draagt niet bij aan een sterk ontwikkeld gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het recreatieschap. De deelnemers komen ook niet makkelijk tot consensus. Bestuurders signaleren de noodzaak hierin verbetering te brengen.

Er is weinig binding met het Utrechtse, bestuurlijke verbanden waarin collega's uit de Utrechtse gemeenten worden ontmoet; deze verbanden zijn er nauwelijks. De oriëntatie is meer gericht op Noord-Holland. In die richting wordt aansluiting van andere gemeenten gewenst geacht. Ook ligt hier een belang in het kader van de belangenbehartiging voor de Oostelijke Vechtplassen; hiervoor is samenwerking met Noord-Hollandse gemeenten uit Gooi en Vecht nodig. Voor de provincie Noord-Holland heeft LSD overigens geen prioriteit. De deelnemers denken verschillend over de opties voor fusie. Wel wordt meer samenwerking met de waterschappen noodzakelijk geacht.

De focus van het recreatieschap is zowel op economie en toerisme als op de natuur gericht. Dit levert spanning tussen de belangen op en maakt niet meteen duidelijk bij welk ander recreatieschap LSD het beste past qua karakter.

#### **4.5 Gesprekken bestuurders niet deelnemende gemeenten**

Tot nu toe is alleen de gemeente Utrechtse Heuvelrug geïnteresseerd in toetreding tot een ander recreatieschap<sup>7</sup>. Voor de gemeenten Woudenberg en Veenendaal geldt dat zelfs al zou men dat willen overwegen, het uitgesloten is dat zij een dergelijk voornemen nu al aan hun raad zouden willen voorleggen. De liquidatie van UHVK is immers nog in volle gang. Samenwerking op het gebied van recreatie zou wat die gemeenten betreft vooral ook met particulieren/ondernemers gezocht moeten worden. Van een routebureau, dat het gehele areaal van de provincie zou moeten beslaan, zou men tegen betaling graag diensten af kunnen nemen, ofwel als niet deelnemer van een schap van RMN, of wel in enige vorm van de provincie. In ieder geval moet voor een routebureau niet weer een aparte entiteit ontstaan.

---

<sup>7</sup> Er vindt nog een gesprek plaats met de gemeente Rhenen.

## 4.6 Samenloop met discussie over routebureau

In nagenoeg alle interviews kwam het routebureau (in oprichting) op tafel. Meestal in het kader van de vraag wat de recreatieschappen bindt vanuit het perspectief van het bovenlokale c.q. provincie-brede belang. Het routebureau vindt men daarvan een goed voorbeeld. Daarbij is als belangrijk punt genoemd dat alle Utrechtse gemeenten eraan mee doen en - vooral meebetalen. De juridische en financieringsconstructie die voor het routebureau wordt gekozen zou hierin moeten voorzien. Deelname aan het routebureau zou volgens de schapsbestuurders gekoppeld moeten worden aan deelname aan een recreatieschap en de provincie zou dit via de geldstroom moeten bevorderen. De bestuurders die niet meer deelnemen in een schap menen dat ofwel de provincie de faciliteiten van een routebureau moet aanbieden, ofwel een schap waarvan zij dan als niet deelnemer diensten mogen afnemen.

Veel bestuurders verwezen naar de al langer lopende discussies over het routebureau en gaven aan te verwachten dat daar in deze rapportage een advies annex voorstel over opgenomen wordt.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan (onderzoeksrapport van de Grontmij uit 2015, ongedateerd, en concept Plan van aanpak augustus 2016) wordt gedacht aan de volgende taken voor het routebureau:

1. Beheer en onderhoud van de routes, niet de fysieke ondergrond ervan
2. Verbeteren en ontwikkelen van de routenetwerken
3. Promotie en marketing

De eerste twee taken zijn door de recreatieschappen nu grotendeels belegd bij RMN. Voor de eerste taak is structureel geld beschikbaar, voor de tweede incidenteel op projectbasis. Het jaarlijkse budget binnen RMN voor de eerste taak bedraagt jaarlijks ongeveer € 300.000. De tweede taak is de laatste jaren vooral voor SGL uitgevoerd voor het sloepen- en wandelroutenetwerk. RMN verleent op dit terrein ook diensten aan niet bij een recreatieschap aangesloten Utrechtse gemeenten. Het onderhoud en beheer van het fietsknooppuntennetwerk is voor een periode van tien jaar afgekocht. Deze taak eindigt eind 2017. Taak drie is nu nergens expliciet belegd. Toeristische bureaus voeren de promotie wel uit, maar tussen deze bureaus en de beheerders van de routes, waaronder RMN, is geen sprake van samenwerking.

Volgens het plan van aanpak wordt in deze fase gezocht naar een passende samenwerkings- en organisatievorm voor het routebureau. Besluitvorming hierover is in de besturen van de recreatieschappen en de deelnemende gemeenten en provincies voorzien in november/december van dit jaar. Daarmee gaat dit traject samenlopen met de besluitvorming over de uitkomsten van de verkenning naar de toekomstopties voor de recreatieschappen. Vanwege de inhoudelijke verwevenheid en de samenlopende besluitvorming en de uitgesproken verwachting van veel bestuurders hebben wij ervoor gekozen in ons advies over de toekomst van de recreatieschappen ook het routebureau een plek te geven.

# 5 Beoordeling van de opties

## 5.1 Het afwegingskader

Om de verschillende opties voor de toekomst te waarderen werken we hierna een afwegingskader uit. In dit afwegingskader hebben we ook de bij de opdrachtverstrekking geformuleerde uitgangspunten voor het onderzoek verwerkt. De bedoeling is dat de criteria in het kader van de vergelijking van de verschillende toekomstopties objectief worden gescoord en niet vanuit een deelbelang van provincie, gemeenten of RMN. Hieronder lichten we de verschillende criteria uit het afwegingskader toe.

### **1. Levert maatschappelijke meerwaarde op**

Het gaat bij dit criterium om de vraag of het schap/ de schappen bij opschaling beter kunnen inspelen op de toekomstige veranderende recreatieve behoeften van de inwoners/gebruikers van de recreatieve voorzieningen die in stand worden gehouden. In welke gebieden recreëren de huidige en toekomstige inwoners? Welke behoefte is er aan verschillende type recreatie? Welke vraag aan recreatieve voorzieningen levert dit op? Welke ontwikkelopgave levert dit voor de recreatieschappen op?

Bij welke fusieoptie kan het recreatieschap het beste inspelen op veranderende wensen van de recreant? Kan voor de bovenlokale recreatiegebieden door een fusie beter een gebiedsgerichte ontwikkelstrategie worden gemaakt, met duidelijke keuzes in het profiel van de gebieden<sup>8</sup>, het verdienpotentieel per gebied en de gewenste transformatie. Helpt een fusieoptie om verdere samenwerking en synergie in de recreatiegebieden te bereiken? Leidt een fusieoptie tot meer eenduidige communicatie en benadering en herkenbaarheid voor de recreant?

### **2. Maakt behartigen provincie-breed belang beter mogelijk**

Recreatie laat zich niet langs gemeentegrenzen sturen en ook niet langs schapsgrenzen. Het beste voorbeeld hiervan zijn de doorlopende routes. Ook bij de hierboven genoemde recreatieve (ontwikkel)opgaven is er een provincie-breed (dus niet: provinciaal) belang om tot een brede belangenafweging te komen om zo tot een samenhangend aanbod en goede regionale spreiding van recreatieve voorzieningen te komen. Naast de routes en de ontwikkelopgave zou ook recreatie in relatie tot de economische versterking en aantrekkelijkheid als vestigingsregio van het totale gebied een provincie-breed belang kunnen zijn of betrekking hebben op het gebied van openbare orde, toezicht en handhaving. Dit provincie-brede recreatiebelang maakt onderdeel uit van een aantal brede belangen over de recreatieschappen en hun deelnemers heen en waarover dus continu een belangenafweging nodig is. Het provincie-brede belang betreft de bestuurlijke invalshoek, niet de feitelijke uitvoering van de fysieke werkzaamheden. Dit criterium gaat in op de vraag of de kwaliteit van

---

<sup>8</sup> Koestergebied, rustgebied, generatorgebied of flexgebied, zie 'Toekomst Recreatie(schappen) - Innovatief doelen bereiken -'; BCI & Orange Olive; 2012.

de besluitvorming over onderwerpen waarover belangenafweging en dus provincie-brede afstemming nodig is, bij opschaling verbetert.

### **3. Past bij fysieke karakter gebruik ruimte**

Het gaat bij dit criterium om de vraag of de gebieden die bij fusie onder één bestuur vallen qua fysiek karakter vergelijkbaar zijn en ook vergelijkbare opgaven hebben. Als voorbeeld geldt het zijn van een nat of droog gebied, een veenweidegebied of ander gebied, stedelijk of landelijk gebied, gebieden of terreinen.

### **4. Draagt bij aan kwaliteit en continuïteit uitvoering taken en biedt de kans nieuwe opgaven adequaat te kunnen aanpakken**

Het gaat bij dit criterium om de vraag of de opschaling zorgt voor meer robuustheid in de uitvoering van taken zoals beheer en onderhoud met een toenemende kans op toekomstbestendigheid. Met andere woorden: is er voldoende volume voor de uitvoeringsorganisatie (RMN) om te kunnen zorgen voor kwaliteit en continuïteit in de taakuitvoering voor de komende jaren?

### **5. Doelmatigheid bestuurlijk functioneren neemt toe**

Het gaat bij dit criterium om de vraag of de opschaling leidt tot het afnemen van de kosten voor het bestuurlijk functioneren en bestuursondersteuning die spelen voor een zelfstandig recreatieschap, bijvoorbeeld op de P&C-producten, de coördinatiekosten (tussen de schappen) en de kosten van de aansturing van RMN.

### **6. Er is sprake van overeenstemmende politieke bestuurlijke oriëntatie**

Het gaat bij dit criterium om de vraag of de betrokken colleges en raden/staten in het samengevoegde schap dezelfde houding hebben ten aanzien van het eigenaarschap en het gezamenlijk besturen van dat schap en de te realiseren doelen en prioriteiten. Hieronder valt ook de vraag of zij op hetzelfde niveau willen besturen: ergo de wens om enkel op hoofdlijnen te hoeven beslissen en de uitvoering aan RMN over te laten tegenover de wens om over de uiteenlopende onderwerpen meer gedetailleerd te willen spreken en daarover als bestuur te willen besluiten.

### **7. Betrokkenheid en positie Raden en Staten goed te borgen**

Het gaat bij dit criterium om de vraag of er bij opschaling een adequate invulling te geven is aan de blijvende betrokkenheid van de raden en staten bij het bestuurlijk werk van het schap.

### **8. Versterkt financiële draagkracht, risico's beter te spreiden**

Het gaat bij dit criterium om de vraag of de opschaling tot gevolg heeft dat het financiële draagvlak onder het schap sterker wordt en door meer massa de risico's meer gespreid en beter te dragen zijn. Hierbij maken we onderscheid in enerzijds de risico's rond de eigendommen van de schappen en anderzijds de risico's rondom de uitvoerende zaken zoals beheer en onderhoud.

### **9. De optie is binnen afzienbare termijn te realiseren**

Het gaat hierbij om de vraag of de optie voor opschaling daadwerkelijk ook binnen afzienbare termijn te realiseren valt.

### **10. De optie is politiek-bestuurlijk haalbaar**

Het gaat bij dit criterium om de vraag naar het politiek-bestuurlijke draagvlak binnen zowel het bestuur van het recreatieschap als bij de individuele deelnemers, en dus de vraag wat de slaagkans van besluitvorming in de besturen van de recreatieschappen en de colleges, raden en staten van de optie is. Hier speelt de vraag: In hoeverre zijn de deelnemers bereid solidair, zoals op het delen van de risico's, met elkaar te zijn? Feitelijk komt hierin het oordeel over de andere criteria samen.

## **5.2 Beoordeling van de toekomstopties**

Vervolgens hebben we de verschillende optie beoordeeld op basis van het afwegingskader met de tien criteria, die we in samenspraak met de stuurgroep gekozen hebben.

### **5.2.1 Nuloptie; geen fusie scoort op de meeste criteria negatief**

De optie geen opschaling draagt het minste bij aan het oplossen van de geformuleerde opgaven. In deze optie is er geen sprake van opschaling en er is daardoor geen extra maatschappelijke meerwaarde of beter behartiging van de provincie-brede belangen mogelijk.

Het karakter van het gebruik van de ruimte is gediend bij deze optie.

Deze optie draagt niet bij aan verbetering van de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering en kan de nieuwe opgaven niet goed aan; de bestaande situatie verandert niet. Het bestuurlijk functioneren wordt niet doelmatiger.

Binnen de schappen is sprake van overeenstemmende politieke en de bestuurlijke oriëntatie. Elk recreatieschap kan eigen keuzes maken en de zeggenschap verwatert niet.

Het financiële draagvlak wordt niet versterkt; er blijven vier bestuurlijke verbanden functioneren en geldstromen blijven gescheiden.

Deze optie is daarentegen snel te realiseren en is op de korte termijn bestuurlijk eenvoudig haalbaar omdat er geen ingrijpende beslissingen nodig zijn.

### **5.2.2 Eén fusieschap scoort goed, maar is op korte termijn niet haalbaar**

Van de vier onderzochte opties scoort de optie één recreatieschap het beste.

Deze biedt de meeste kansen op het genereren van maatschappelijke meerwaarde doordat zowel de 'natte' als de 'droge' terreinen en de routes binnen één recreatieschap zitten en zo de belangen van recreanten beter tegen elkaar kunnen worden afgewogen en gekomen kan



worden tot een samenhangend aanbod van recreatieve voorzieningen over gemeente- en schapsgrenzen heen. Hierdoor kan het fusieschap goed inspelen op de toekomstige veranderende recreatieve behoeften van de inwoners/gebruikers van de recreatieve voorzieningen. Het schap heeft een veelzijdig aantal terreinen en kan zo prioriteren per gebied en de ontwikkelopgave hierop afstemmen. Dit levert maatschappelijke meerwaarde op.

Bovendien is het gezamenlijk aanpakken van de provincie-brede belangen, inclusief het routebureau, eenvoudiger te realiseren dan in de andere opties. Een fusie tot één recreatieschap brengt een groter grondgebied met zich mee en biedt kansen voor meer bestuurlijke slagkracht in het behartigen van de provincie brede belangen. Bovendien krijgt de provincie zo één aanspreekpunt. Niettemin blijft ook deze optie op dit criterium suboptimaal scoren, omdat niet alle Utrechtse gemeenten deelnemen in dat ene recreatieschap.

Voor wat betreft het karakter van het gebruik van de ruimten scoort deze optie negatief en neutraal tegelijkertijd. Het samenvoegen van natte en droge gebieden met elk hun eigen opgaven levert wellicht minder synergievoordeel op, het samenvoegen van de natte delen onderling wel. Mogelijk zijn aparte bestuurlijke fora nodig, om de specifieke problemen die horen bij een bepaald type gebied apart met de gemeenten die dat raakt te bespreken.

Deze optie scoort neutraal op het verbeteren van de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering; deze is al gebundeld in RMN. Hooguit wordt het draagvlak hiervoor versterkt, omdat de verantwoordelijkheid in handen ligt van één bestuur.

De doelmatigheid van het bestuurlijk functioneren neemt toe (nog maar één bestuur). Bovendien kunnen in deze optie de meeste kosten worden bespaard voor bestuurlijk functioneren en bestuursondersteuning.

Er zal sprake moeten zijn van één bestuurscultuur wil het bestuurlijk functioneren effectief zijn. Dat is bij samenvoeging van de vier besturen de vraag. Er ontstaat voor de individuele deelnemers bovendien verdunning van zeggenschap. Mogelijk is dit aanleiding discussie te starten over stemmenweging bij besluitvorming in het bestuur, gerelateerd aan de financiële inbreng. Reden om het criterium overeenstemmende bestuurlijke oriëntatie negatief te scoren. Ook op de betrokkenheid en positie van de raden/staten scoort deze optie negatief, omdat de (ervaren) afstand door de grotere schaal van functioneren zal toenemen.

Deze optie versterkt het financiële draagvlak, er vanuit gaande dat financiën en risico's worden gedeeld.

Deze optie is ingrijpend, niet binnen afzienbare termijn te realiseren en kan momenteel niet op bestuurlijk draagvlak rekenen.

### **5.2.3 SGL en VVP scoort neutraal/ licht positief en lijkt bestuurlijk haalbaar**

De optie fusie VVP met SGL scoort op hoofdlijnen minder positief dan de optie één recreatieschap, maar lijkt wel bestuurlijk haalbaar.

De mogelijke meerwaarde voor de inwoners is dat dit schap aan de westkant van Utrecht de mogelijkheid heeft om wat beter een passend gevarieerd aanbod aan recreatieterreinen en voorzieningen te bieden, hiermee in de ontwikkelopgave rekening kan houden en daarmee beter aansluit op de toekomstige wensen van de recreanten, wat maatschappelijke meerwaarde oplevert.

Door afname van het aantal besturen worden het behartigen van het provincie-brede belang iets gemakkelijker. Tegelijkertijd moeten dit effect niet worden overschat.

Op de criteria karakter gebruik ruimte scoort deze optie neutraal. Weliswaar brengt VVP naast droge ook grote natte gebieden in, maar dat zal niet van overwegende invloed zijn voor SGL. Deze optie scoort ook neutraal op het verbeteren van de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering; deze is al gebundeld in RMN.

De doelmatigheid van het bestuurlijk functioneren neemt toe; er vervalt immers één bestuur. Dit effect is wel kleiner dan bij één fusieschap.

Op het criterium overeenstemmende politiek-bestuurlijke oriëntatie is sprake van een wisselende score. Voor SGL verandert er weinig; op negen deelnemers zal een extra deelnemer immers geen substantiële verandering teweeg brengen. Voor De Ronde Venen zal de verandering veel groter zijn omdat zij zich moet voegen in de bestuurscultuur van SGL. Dat geldt ook voor het criterium betrokkenheid en positie raden; de raad van De Ronde Venen zal gezien de schaal van SGL een grotere afstand ervaren.

Het financiële draagvlak wordt in deze optie versterkt en de risico's zijn beter te spreiden, vooral vanuit het perspectief van De Ronde Venen, maar minder goed dan in de optie één fusieschap. Het veronderstelt overigens wel de bereidheid risico's te delen.

Deze optie is relatief eenvoudig tot stand te brengen in de variant dat De Ronde Venen toetreedt tot SGL en VVP vervolgens wordt geliquideerd. Bovendien lijkt deze optie politiek-bestuurlijk haalbaar.

#### **5.2.4 VVP en LSD sluit aan bij karakter gebieden, maar is geen draagvlak voor**

Maatschappelijk wordt recreatie steeds meer in één adem genoemd met economische ontwikkeling en een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Bij fusie van de 'natte' schappen zijn er kansen om de ontwikkeling en spreiding van de recreatie binnen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) beter af stemmen. Een daarop afgestemde prioriteitstelling biedt de kans beter in te spelen op de behoeften van recreanten, wat maatschappelijke meerwaarde oplevert. Tegelijkertijd kan dit ten koste gaan van de afstemming binnen de U10 regio.

Deze fusieoptie maakt het mogelijk de provincie-brede belangen beter af te wegen omdat er een bestuur minder is en het fusiebestuur eenduidig de belangen van de natte gebieden kan representeren. Op deze twee criteria scoort deze optie daarom neutraal/positief tot positief.

Omdat beide recreatieschappen overwegend natte gebieden hebben waarvoor de opgaven vergelijkbaar zijn scoort deze optie op het criterium past bij het karakter van het gebruik van de ruimte positief. Beide ‘natte’ schappen hebben vergelijkbare opgaven waarin het waterschap AGV een belangrijke rol speelt. Mogelijk levert dit een sterkere samenwerking op met als uiteindelijk resultaat een hogere kwaliteit van de recreatie op de legakkers en zandeilanden.

Deze optie scoort neutraal op het verbeteren van de kwaliteit en continuïteit van de taakuitvoering; deze is immers al gebundeld in RMN.

De doelmatigheid van het bestuurlijk functioneren, neemt in deze optie toe; er vervalt immers één bestuur. Het voordeel daarvan moet tegelijkertijd niet overschat worden.

De bestuursculturen tussen beide recreatieschappen zijn zo verschillend dat geen sprake is van overeenstemmende politiek-bestuurlijke oriëntatie. Daarbij komt dat de toekomst van Wijdemeren onzeker is in verband met een mogelijke herindeling. De vraag is dan vervolgens welke positie de twee Utrechtse gemeenten, de provincie Utrecht en de provincie Noord-Holland kiezen als het gaat om deelname in het schap. Op dit criterium scoort deze optie daarom negatief.

De betrokkenheid en positie van de raden zal voor LSD weinig veranderen, voor de raad van De Ronde Venen wel. Deze zal een grotere afstand en een andere bestuurscultuur ervaren.

Het financiële draagvlak wordt in deze optie versterkt en de risico's zijn beter te spreiden, vooral vanuit het perspectief van De Ronde Venen, maar minder goed dan in de optie één fusieschap. Het veronderstelt overigens wel de bereidheid risico's te delen.

Deze optie lijkt gezien de beelden en gevoeligheden die er zijn niet 1-2-3- tot stand te brengen en er lijkt politiek-bestuurlijk ook geen draagvlak voor.

### **5.3 Conclusie: in alle opties worden de opgaven maar deels opgelost**

Hierboven zijn de vier toekomstopties vergeleken en gewogen. Uitgangspunt waren de huidige situatie, specifiek rondom de opheffing van VVP en de effecten op RMN en mee gekregen bestuurlijke kaders. De feitelijke analyse van de verschillende opties en de opvattingen van de bestuurders over de opties zijn in het afwegingskader meegenomen.

Daarnaast is er gekeken in hoeverre de opties een oplossing bieden voor het behartigen van de provincie-brede belangen, de positionering van routebureau en een verbetering van de bestuurlijke effectiviteit van LSD mogelijk maken. Dit zijn bestuurlijke wensen die in de gesprekken met de bestuurders nadrukkelijk naar voren kwamen.

Uitkomst van de weging is onze conclusie dat geen van de vier onderzochte opties voldoet aan alle gestelde opgaven:

- De provincie-brede belangen en het routebureau spelen breder dan alleen bij de toekomstige deelnemers van de recreatieschappen (SGL, LSD en rechtsopvolger van VVP). In geen van de vier opties ontstaat er een oplossing om de provincie-brede belangen op het terrein van recreatiebeleid tussen de provincie en alle Utrechtse gemeenten te bespreken.
- Het vraagstuk van de rechtsopvolger van VVP kan in verschillende fusieopties worden opgelost. Alleen in de nuloptie is er geen bevredigende situatie. Maar voor elke optie zijn wel telkens nadere afspraken nodig.
- Ook ontstaat er in geen van de opties (vanzelf) een oplossing voor de behoefte de bestuurlijke effectiviteit van LSD te verbeteren en ook het dilemma dat er door LSD geparticipeerd wordt in het Utrechtse netwerk van recreatieschappen terwijl het behartigen van de belangen rondom Oostelijke Vechtplassen samenwerking met Noord-Hollandse gemeenten vraagt wordt met de verschillende fusieopties niet opgelost.
- Het draagvlak onder RMN dat belangrijk is voor een efficiënte uitvoering blijft smal in alle opties.

Van de vier onderzochte opties scoort de optie één recreatieschap het beste. De stap van de twee recreatieschappen SGL en LSD die resteren na opheffing van UHVK en VVP, naar één recreatieschap betekent feitelijk een uitbreiding van SGL met twee deelnemers; Wijdmeren en de provincie Noord-Holland, want Stichtse Vecht en Utrecht zijn al deelnemer in SGL. De opties fusie VVP met SGL en fusie VVP met LSD scoren op hoofdlijnen op een vergelijkbare manier minder positief dan de optie één recreatieschap, al zijn er tussen beide eerstgenoemde opties als we kijken naar de 10 criteria wel verschillen. Duidelijk is verder dat de optie geen opschaling het minste bijdraagt aan het oplossen van de geformuleerde opgaven.

Tegelijkertijd is in het onderzoek duidelijk geworden dat de keus voor samenvoeging van SGL, LSD en VVP tot één recreatieschap niet alle opgaven oplost. Bovendien blijkt de tijd bestuurlijk niet rijp om de stap naar één recreatieschap te zetten. Daarvoor moeten ook eerst enkele noodzakelijke randvoorwaarden worden ingevuld, die te maken hebben met de geformuleerde opgaven en de daaraan verbonden risico's. Zo lang deze niet opgelost zijn, komt de echte meerwaarde van één recreatieschap ook niet binnen handbereik. Er zullen dan afspraken nodig zijn over scheiding van middelen, risico's, aansprakelijkheden en besluitvorming die tot suboptimale oplossingen in de besturing en organisatie zullen leiden.

## 6 Advies

De hiervoor weergegeven conclusies over de verschillende toekomstopties brengt ons tot een tweeledig advies, voor zowel de korte als voor de langere termijn.

### **Advies korte termijn**

Wij adviseren op korte termijn de volgende vijf maatregelen te nemen om zo een antwoord te vinden op de geformuleerde opgaven.

*1. Stel een bestuurlijke tafel in.* Belast deze bestuurlijke tafel, in te stellen begin 2017 op initiatief van de provincie, met het definiëren en bespreken van de provincie-brede belangen rondom recreatie en de strategische aspecten en marketing rondom het routebureau. We doelen hier op de belangen die alleen op een recreatieschap overstijgend niveau op een adequate manier opgelost kunnen worden. Het vinden van een provincie-dekkend antwoord op de veranderende behoeften van recreanten is hiervan een voorbeeld. De bestuurlijke tafel zal zo waarde toevoegen aan het werk van de afzonderlijke recreatieschappen, dat primair gericht is op het eigen gebied. Benut de bestuurlijke tafel ook om de samenwerking op bestuurlijk niveau tussen de recreatieschappen sterker te maken en de bestuurlijke ontwikkelingen binnen de schappen te volgen. Ga als provincies Utrecht en Noord-Holland en de gemeenten die straks deelnemen in de recreatieschappen SGL en LSD participeren in deze bestuurlijke tafel en nodig de andere Utrechtse gemeenten uit dat ook te doen. Sluit een samenwerkingsconvenant, waarin de functie en de taken van deze bestuurlijke tafel en de procesgang rondom de besluitvorming uitgewerkt worden.

*2. Los de opgave VVP op door De Ronde Venen te laten toetreden tot SGL.* Laat -als variant op de fusieoptie VVP - SGL- De Ronde Venen toetreden tot SGL per 1 januari 2018 en hef de GR VVP in lijn met de afspraken die door De Ronde Venen gemaakt zijn met Amsterdam op per 31 december 2017. Borg zo dat het draagvlak onder RMN niet verder versmalt. Benut de periode tot 30 juni 2017 om sluitende afspraken te maken tussen de deelnemers in VVP en de provincie Utrecht omtrent de 2<sup>e</sup> tranche van de investeringen in legakkers en zandeilanden en het vaststellen van het liquidatieplan, incl. de verdeling van de liquidatiekosten tussen De Ronde Venen en Amsterdam, zo die ontstaan. Benut de periode tot 30 juni 2017 ook om sluitende afspraken te maken tussen SGL en De Ronde Venen over 'schoon door de poort' toetreding en het afscheiden van risico's.

*3. Versterk LSD en SGL door gerichte maatregelen.* Zet in op uitbreiding van het aantal deelnemende gemeenten in beiden recreatieschappen, omdat dat bijdraagt aan een beter draagvlak voor zowel het betreffende recreatieschap als voor RMN. Betrek daarbij voor LSD de ontwikkelingen rondom de mogelijke herindeling van Wijdmeren met Hilversum en/of andere Gooise gemeenten. Werk binnen SGL verder aan de doorontwikkeling van het gebied. Werk binnen LSD verder aan de doorontwikkeling van de Oostelijke Vechtplassen en zoek daarbij een duurzame samenwerking met andere Noord-Hollandse gemeenten en gebiedspartners zoals de

waterschappen. Werk aan het verbeteren van de bestuurlijke effectiviteit van LSD, zowel op het punt van de betrokkenheid van de deelnemers als de slagkracht in de besluitvorming.

*4. Breng de GR-en juridisch op orde.* Zet deze actie in gang voor SGL, LSD en RMN; voor UVHK en VVP is dat niet effectief meer. Dit betreft een vooral technisch-juridische operatie, maar moet wel gebeuren om de GR-en weer in overeenstemming te brengen met de actuele Wgr. Dat is vooral ook noodzakelijk om bevoegdheidsgebreken te voorkomen, wat vooral kan spelen in de besluitvorming en mandatering in het kader van toezicht en handhaving. Bij SGL kan deze technisch-juridische wijziging parallel lopen aan wijziging van de GR om toetreding van De Ronde Venen mogelijk te maken. De GR van RMN voldoet aan de vigerende regelgeving. Wel zal deze GR wijziging behoeven ten gevolge van uittreding van UHVK en VVP.

*5. Waarborg effectieve uitvoering beheer en onderhoud en versterk daartoe het draagvlak onder RMN.* Doe dit ten eerste door advies 2 over te nemen, zodat de dienstverlening aan De Ronde Venen na opheffing van VVP gecontinueerd kan worden. Ten tweede door de uitvoerende taken rondom het routebureau integraal bij RMN te beleggen en de daarvoor benodigde financiële middelen beschikbaar te (blijven) stellen. Ten derde door opdracht te geven de verhouding primaire formatie - overhead verder in evenwicht te brengen. Ten vierde door op korte termijn een onderzoek te starten naar mogelijkheden tot samenwerking op het terrein van beheer en onderhoud, toezicht en handhaving met de waterschappen Amstel, Gooi en Vecht (feitelijk Waternet) en De Stichtse Rijnlanden en terreinbeheerdersorganisaties zoals Staatsbosbeheer om zo de continuïteit van de taakuitvoering beter te borgen. Deze verwante organisaties verrichten net als RMN grootschalig werkzaamheden op het gebied van beheer en onderhoud, zodat denkbaar is dat schaalvergroting ook kostenbesparing kan opleveren.

#### **Advies langere termijn**

Wij adviseren voor de langere termijn in te zetten op de vorming van één recreatieschap (streefbeeld). In dit ene recreatieschap zouden de provincie Utrecht, zoveel mogelijk Utrechtse gemeenten en -afhankelijk van de ontwikkelingen rondom de herindelingsplannen in het Gooi- ook Wijdmeren, de provincie Noord-Holland en mogelijk meer Noord-Hollandse gemeenten moeten deelnemen. Deze krachtenbundeling levert uiteindelijk de beste schaal voor een toekomstbestendige oplossing, zeker naar mate er meer gemeenten mee doen.

Deze inzet nu kiezen zonder er een realisatiedatum aan te verbinden geeft richting aan de al lang lopende discussie over de toekomst van de recreatieschappen zonder iets te forceren waar de besturen nog niet aan toe blijken te zijn. Het maakt het mogelijk maatregelen die voor de korte termijn noodzakelijk zijn in het gekozen eindperspectief te plaatsen, waarmee de legitimiteit ervan toeneemt. Het geeft tegelijkertijd de ruimte om eerst de noodzakelijke verbetermaatregelen te implementeren en te beoordelen op hun effect. En het creëert tijd om bestuurlijk naar elkaar toe te groeien en te werken aan draagvlak en deze volgende stap zorgvuldig voor te bereiden. Door de bestuurlijke tafel hiervoor als gespreksplatform te gebruiken kan geborgd worden dat het streefbeeld op de bestuurlijke agenda blijft staan.



## Bijlage 1; Juridische kenmerken

### In alle recreatieschappen nemen raden deel

Alle drie de recreatieschappen zijn een gemeenschappelijke regeling (GR) in de vorm van een zogenaamde “gemengde regeling”, dat wil zeggen een regeling waaraan zowel raden als colleges deelnemen. Bij SGL en LSD nemen ook provinciale staten deel. Alle schappen hebben een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). In alle AB's mogen raads- en statenleden zitten. In het AB van VVP mogen, conform de tekst van die regeling, daarnaast externe leden met adviserende stem plaats nemen<sup>9</sup>.

In iedere GR zijn bepalingen over toetreding, wijziging of opheffing opgenomen. Deze verschillen op onderdelen.

Voor **SGL** geldt dat alleen gemeenten kunnen toetreden. Daarvoor is overeenstemming tussen die gemeente en het AB ten aanzien van de financiën vereist. Voor wijziging van de regeling, is instemming nodig van twee derde van de (raden en colleges van de) deelnemers. Toetreding vereist een wijziging van de regeling.

**LSD** vereist voor toetreding van “een ander publiekrechtelijk lichaam” een besluit van het AB met twee derde meerderheid. Voor een wijziging van de regeling is op grond van de GR van alle deelnemers (raden en colleges) een unaniem besluit nodig. Dat betekent dat daarmee voor toetreding toch ook het vereiste van unanimiteit geldt.

Voor **VVP** is een besluit van twee derde van de deelnemers (raden en colleges) voor wijziging, aanvulling of opheffing vereist. Gelet op de feitelijke situatie met twee deelnemers komt dat neer op unanimiteit.

Tot **RMN** kunnen alleen de DB's van andere gemeenschappelijke regelingen toetreden. Daarvoor is een positief besluit van twee derde meerderheid van de deelnemers in RMN (de DB's en GS) nodig. Wijziging is mogelijk indien drie vierde van de deelnemers daartoe besluiten.

### Taken en bevoegdheden recreatieschappen zijn vrijwel identiek

Alle recreatieschappen krijgen in hun regeling in min of meer gelijke bewoordingen het volgende belang opgedragen: het behartigen van de belangen van de (openlucht)recreatie en de bescherming van natuur en landschap. Zowel voor LSD als voor VVP geldt aanvullend daarop dat daarbij ook expliciet het nautisch beheer op de plassen worden genoemd.

Alle recreatieschappen hebben taken op het gebied van onderhoud, beheer en handhaving. Zij kunnen daartoe verordeningen vaststellen en heffingen opleggen. Ook houden zij zich bezig met gebiedsontwikkeling.

---

<sup>9</sup> Dit is niet conform de vigerende Wgr.

Het vaststellen van verordeningen en opleggen van heffingen betreft een raadsbevoegdheid die is overgedragen aan de recreatieschappen. Vanwege het overdragen van raadsbevoegdheden is het noodzakelijk dat de raden aan de gemeenschappelijke regelingen deelnemen.

### **Alle GR-en zijn toe aan noodzakelijk juridisch onderhoud**

Voor alle recreatieschappen (en niet voor RMN) geldt, dat hun gemeenschappelijke regeling 'onderhoud' nodig heeft in verband met de wijzigingen in de Wgr per 1 januari 2015. De wettelijk verplicht door te voeren wijzigingen zien onder meer op de samenstelling van de besturen (een AB mag alleen bestaan uit raadsleden of collegeleden, alleen een DB mag onder voorwaarden externe leden aanwijzen, een DB mag niet groter zijn dan de helft van het aantal AB-leden minus 1), financiële verslaglegging (verplicht toezenden van de kadernota, ontwerp-begroting en jaarrekening aan de raden, zienswijzemogelijkheid van raden op de begroting en wijziging van diverse bijbehorende wettelijke termijnen) en informatieverstrekking (aan de raden en de colleges, gevraagd en ongevraagd verplicht). Deze zijn nog niet geïmplementeerd in de regelingen. Daarvoor gaf de wetgever een overgangstermijn van één jaar, namelijk 2015, en die is verstreken. Alle GR-en zijn daarmee thans niet Wgr-proof, vertonen mogelijk bevoegdheidsgebreken en zijn dus noodzakelijkerwijs aan aanpassing toe.



## Bijlage 2; Situatie VVP

### Afspraken opheffing VVP zijn nog niet allesomvattend

De Raad van Amsterdam heeft naar ons is gemeld besloten om uit de GR te treden. Na daarop volgend bestuurlijk overleg is afgesproken dat door middel van opheffing van de GR, die immers nog maar uit 2 deelnemers bestaat, vorm zal worden gegeven aan het besluit van de raad. Daarom is niet op grond van formele uittredingsstappen verder gehandeld en heeft Amsterdam ook geen formeel uittredingsbericht aan het AB van VVP gezonden.

Op 27 februari 2014 zijn de deelnemers in VVP, de gemeente De Ronde Venen en de gemeente Amsterdam, onder opschortende voorwaarden de opheffing van VVP overeengekomen in een overeenkomst die de naam “uittredingsovereenkomst” draagt. Deze naam kan tot verwarring leiden aangezien partijen opheffing beogen. VVP is in deze overeenkomst geen partij. Na bestuurlijk overleg omtrent het vervolg is besloten samen te werken naar opheffing en De Ronde Venen de kans te geven om te zoeken naar een fusiepartner of rechtsopvolger voor VVP.

Van de opheffing zelf is formeel pas sprake als conform artikel 42 van de GR een liquidatieplan door het AB VVP is vastgesteld. Uiterlijk zes maanden nadien houdt de regeling op te bestaan. Het AB dient het liquidatieplan vast te stellen, en is verantwoordelijk voor de opdracht tot het opstellen daarvan. Het liquidatieplan behoeft volgens de tekst van de GR VVP de goedkeuring van GS Utrecht. De GR vermeldt niet of dat voorafgaand of na de vaststelling door het AB vereist is, en evenmin wat de consequenties van het onthouden van goedkeuring zijn. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) vereist een formeel wettelijke grondslag voor een goedkeuringsvereiste voor besluiten. De Wgr kent op het onderwerp liquidatie geen goedkeuringsbepaling. Met inachtneming van het algemeen wettelijk overgangsrecht betekent dat, dat het vereiste van goedkeuring van het liquidatieplan door GS formeel niet meer geldt en het al dan niet verkrijgen van goedkeuring de inwerkingtreding van een liquidatieplan niet in de weg staat. Dat laat onverlet dat bestuurlijk overleg en afstemming daarover tussen (de deelnemers van) VVP en GS Utrecht nodig is gelet op diverse afspraken die gemaakt zijn omtrent de financiering van noodzakelijke investeringen en legakkers en zandeilanden, waaraan door de provincie voorwaarden verbonden zijn voor het leveren van een financiële bijdrage.

Op grond van de GR-tekst zal de GR 6 maanden na het door het AB vast te stellen liquidatieplan ophouden te bestaan. In dat kader is van belang dat na die periode van 6 maanden door het bestuur van het recreatieschap geen rechtsgeldige besluiten meer kunnen worden genomen; het recreatieschap bestaat dan immers niet meer. Mochten Amsterdam en De Ronde Venen overeenkomen dat de opheffing verder wordt uitgesteld, dan is daarvoor dus van belang dat de formele vaststelling van het liquidatieplan wordt opgeschort.

Aanvankelijk was het opstellen van een *concept* liquidatieplan volgens de ontbindingsovereenkomst per 31 maart 2014 voorzien, na een (tweede) addendum (d.d. 27 september 2016) zal dit per 31 december 2016 het geval zijn. Op zijn vroegst zal de GR daarom per 1 juli 2017 ontbonden kunnen worden. Per 31 december 2017 lijkt echter een meer reële

optie. Wil deze datum haalbaar zijn, dan moet door het AB VVP voortvarend aan het opstellen van het liquidatieplan gewerkt worden.

In de uittredingsovereenkomst wordt het voortzetten van de taken c.q. activiteiten van VVP en de uitvoering van die taken door RMN tot uitgangspunt genomen. Daarom zijn alleen over de bijdrage in de kosten van exploitatie die De Ronde Venen enerzijds en Amsterdam anderzijds voor beheer en onderhoud zullen maken afspraken gemaakt, niet over eventueel te maken liquidatiekosten, die immers vooral bestaan uit beëindiging van de taakuitvoering voor VVP door RMN in de vorm van boventallig personeel. Dat is dus een open eind, wat een risico inhoudt voor beide gemeenten, als deelnemers in VVP, en voor RMN en daarmee ook de andere recreatieschappen en de provincie Utrecht. De omvang ervan is vooral afhankelijk van de toekomstige oplossing die door De Ronde Venen gekozen wordt voor de beheer- en onderhoudstaken van deze gemeente. Bij continuering van deelname in een recreatieschap zijn er nagenoeg geen liquidatiekosten, bij de keus de taak zelf te gaan uitvoeren zullen deze substantieel zijn.

Amsterdam zal volgens de uittredingsovereenkomst bij ontbinding van het schap haar aandeel in het vermogen (en daarmee dus ook de onroerende zaken) van het schap overdragen aan de rechtsopvolger van het schap, en bij gebreke daarvan, aan De Ronde Venen. Ook draagt Amsterdam enkele waterpercelen over aan De Ronde Venen.

In een eerste addendum, geldend tot en met 30 juni 2024, is voorts overeengekomen dat beide gemeenten in overleg treden indien zich een calamiteit ten aanzien van de stabiliteit van de zandeilanden voordoet.

Gelet op het feit dat de uittredingsovereenkomst alleen tussen de deelnemende gemeenten, en niet met VVP zelf, is overeengekomen, terwijl deze het recreatieschap wel raken, is het van belang dat de gemaakte afspraken tevens worden vastgelegd in het door het AB VVP vast te stellen liquidatieplan.

Uit een mondelinge toelichting van ambtelijk Amsterdam blijkt daarnaast het volgende. De gemeente Amsterdam wil zo snel mogelijk voortgang maken met de opheffing van de GR VVP, maar wanneer een zorgvuldige overdracht meer tijd vergt, dan is dat voor deze gemeente op de korte termijn geen bezwaar. In dat geval is het voor Amsterdam wel belangrijk dat dan een duidelijke datum van overdracht en daarmee van de opheffing van de GR vastligt.

## Bijlage 3; Kenmerken schappen

### Huidige situatie

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de fysieke kenmerken van de drie recreatieschappen en laat zien waar de verschillen zitten.

Tabel 2 Fysieke kenmerken van de recreatieschappen VVP, LSD en SGL.

	Vinkeveense Plassen	Plassenschap Loosdrecht	Stichtse Groenlanden
Oppervlakte (beheer) in ha.*	386	649	485
Oppervlakte (eigendom) in ha.*	384	593	291
Opp. (gedeeld eigendom) in ha.	1,7	28	-
Opp. (erfpacht uitgegeven) in ha.	0,2	26	100
Opp. (in erfpacht genomen) in ha.	-	1,5	94
Type terreinen	Plassen, recreatie-eilanden, legakkers veenweidegebied	Plassen, recreatie-eilanden, legakkers, veenweidegebied	Recreatieplassen, -terreinen
Type routes en paden	Wandel- en fietspaden en – routes en vaarwegen en vaarroutes	Wandel- en fietspaden en – routes en vaarwegen en vaarroutes	Wandel- en fietspaden en – routes
Bezoekers (mln.)	0,76	0,55	1,39
Inwoners deelnemende gemeenten (jan. 2016)	42.576	426.303	655.335

\* dit betreft het totale areaal, dus incl. het waterareaal.

Bron: CBS, Provincie Utrecht<sup>10</sup>, Begroting 2017 VVP, jaarverslag 2015 SGL, website RMN.

De beheerde gebieden van de recreatieschappen verschillen weliswaar in de omvang, maar meer in het fysieke karakter. De Vinkeveense Plassen en Plassenschap Loosdrecht bestaan voornamelijk uit een groot nat gebied (open plassen) in combinatie met veenweidegebied. Het accent ligt op watersport en dagrecreatie. De terreinen van deze twee recreatieschappen liggen vooral in landelijk gebied. De belangrijkste terreinen van Stichtse Groenlanden zijn recreatieplassen en -terreinen. Deze liggen relatief meer bij stedelijk gebied. Maar ook dit schap heeft veenweidegebieden in beheer. De plassen zijn kleinschaliger en meer gericht op vissen, zwemmen en kanoën. Dit recreatieschap wordt meer als een ‘droog’ schap gezien.

### Toekomstsituatie zonder fusie

De fysieke kenmerken van LSD en SGL veranderen in deze optie niet. Voor VVP gaan deze over naar De Ronde Venen. Amsterdam heeft (behoudens enkele aan De Ronde Venen over te dragen percelen water) geen grondgebied in VVP.

<sup>10</sup> ‘Bezoek aan Utrechtse recreatiegebieden 2014-2015’, NBTC-NIPO Research, oktober 2015.

## Fusie LSD, SGL en VVP

De fysieke kenmerken van de drie recreatieschappen komen samen in het fusie-schap.

Tabel 3 Fysieke kenmerken van het fusierecreatieschap van de drie schappen LSD, VVP en SGL

	Fusieschap
Oppervlakte (beheer) in ha.	1.520
Oppervlakte (eigendom) in ha.	1.268
Opp. (gedeeld eigendom) in ha.	29,7
Opp. (erfpacht uitgegeven) in ha.	126,2
Opp. (in erfpacht genomen) in ha.	95,5
Type terreinen	Plassen, recreatie-terreinen, legakkers veenweidegebied
Paden en routes	Wandel- en fietspaden en –routes en vaarwegen en vaarroutes
Bezoekers (mln.)	2,7
Inwoners deelnemende gemeenten (jan. 2016)	721.186

\* excl. bezoek aan evenementen, pachters, duikers en verenigingen

Bron: CBS, Provincie Utrecht<sup>11</sup>, Begroting 2017 VVP, jaarverslag 2015 SGL, website RMN.

## Fusie SGL en VVP

Bij samenvoeging van SGL en VVP ontstaat het volgende beeld.

<sup>11</sup> Factsheet 'Aanpak recreatieschappen nieuwe stijl: potenties beter benutten'.

Tabel 4 Fysieke kenmerken van de recreatieschappen in de optie met fusie SGL en VVP

	Plassenschap Loosdrecht	Fusieschap SGL & VVP
Oppervlakte (beheer) in ha.	649	871
Oppervlakte (eigendom) in ha.	593	675
Opp. (gedeeld eigendom) in ha.	28	1,7
Opp. (erfpacht uitgegeven) in ha.	26	100,2
Opp. (in erfpacht genomen) in ha.	1,5	94
Type terreinen	Plassen, recreatie-eilanden, legakkers, veenweidegebied	Plassen, recreatieterreinen, legakkers veenweidegebied
Paden en routes	Wandel- en fietspaden en – routes en vaarwegen en vaarroutes	Wandel- en fietspaden en – routes en vaarwegen en vaarroutes
Bezoekers (mln.)	0,55	2,15
Inwoners deelnemende gemeenten (jan. 2016)	426.303	697.911

\* excl. bezoek aan evenementen, pachters, duikers en verenigingen

Bron: CBS, Provincie Utrecht<sup>12</sup>, Begroting 2017 VVP, jaarverslag 2015 SGL, website RMN.

## Fusie LSD en VVP

Uit onderstaand overzicht blijkt hoe de fysieke kenmerken van het fusieschap van LSD en VVP er uit zien.

Tabel 5 Fysieke kenmerken van de recreatieschappen in de optie met fusie LSD & VVP

	Fusieschap LSD & VVP	Stichtse Groenlanden
Oppervlakte (beheer) in ha.	1.035	485
Oppervlakte (eigendom) in ha.	977	291
Opp. (gedeeld eigendom) in ha.	29,7	-
Opp. (erfpacht uitgegeven) in ha.	26,2	100
Opp. (in erfpacht genomen) in ha.	1,5	94
Type terreinen	Plassen, recreatie-eilanden, legakkers, veenweidegebied	Recreatieplassen, - terreinen
Paden en routes	Wandel- en fietspaden en – routes en vaarwegen en vaarroutes	Wandel- en fietspaden en – routes
Bezoekers (mln.)	1,31	1,39
Inwoners deelnemende gemeenten (jan. 2016)	468.879	655.335

\* excl. bezoek aan evenementen, pachters, duikers en verenigingen

Bron: CBS, Provincie Utrecht<sup>13</sup>, Begroting 2017 VVP, jaarverslag 2015 SGL, website RMN.

<sup>12</sup> Factsheet 'Aanpak recreatieschappen nieuwe stijl: potenties beter benutten'.

<sup>13</sup> Factsheet 'Aanpak recreatieschappen nieuwe stijl: potenties beter benutten'.

## Bijlage 4; Financiële kenmerken

### Financiële (exploitatie)bijdrage deelnemers aan/per recreatieschap

Per recreatieschap zijn de afspraken over de bijdrage van de deelnemers vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. De deelnemersbijdragen dekken de jaarlijkse netto exploitatiekosten. Hierin zijn de rente en afschrijving op geldleningen opgenomen. Deze leningen worden gebruikt om grotere investeringen in onderhoud of ontwikkeling te doen.

#### *Stichtse Groenlanden*

Bij SGL is de verdeling van de bijdragen in de exploitatiekosten als volgt: de gemeente Utrecht draagt 34,2% bij, de provincie Utrecht 30,9%, en de andere deelnemende gemeenten de rest naar rato van het aantal inwoners<sup>14</sup>. Deze percentages zijn bepaald op basis van absolute deelnemersbijdragen voor gemeente en provincie uit de vastgestelde begroting 2014 en wijken deels af van de desbetreffende bepaling in de GR<sup>15</sup>. Het aantal inwoners wordt aan het begin van een budgetperiode vastgesteld en constant gehouden voor die periode. In 2017 komt dit voor de gemeente Utrecht neer op een bijdrage van € 2,5 per inwoner en voor de andere gemeenten op € 3,4 per inwoner.

#### *Plassenschap Loosdrecht*

Bij LSD betaalt de gemeente Utrecht een vaste geïndexeerde bijdrage van € 165.300 (13% van het totaal in 2017). De verdeelsleutel voor de overige deelnemers voor de resterende bijdrage is als volgt:

Deelnemer Plassenschap Loosdrecht e.o.	Aandeel deelnemersbijdrage (excl. gem. Utrecht)
Provincie Utrecht	14,74%
Provincie Noord-Holland	33,58%
<b>Totaal provincies</b>	<b>48,32%</b>
Gemeente Wijdmeren	31,32%
Gemeente Stichtse Vecht	20,36%
<b>Totaal gemeenten</b>	<b>51,68%</b>

In 2017 komt dit voor de gemeente Utrecht neer op een bijdrage van € 0,5 per inwoner, voor Stichtse Vecht<sup>16</sup> op € 9,8 per inwoner en voor Wijdmeren op € 15,4 per inwoner.

#### *Vinkeveense Plassen*

Bij VVP is in de uittredingsovereenkomst die Amsterdam en De Ronde Venen hebben gesloten overeengekomen dat de bijdrage van de gemeente Amsterdam in de exploitatiekosten wordt

<sup>14</sup> Het inwoneraantal van de gemeente Stichtse Vecht heeft betrekking op de voormalige gemeente Maarssen en van de gemeente De Bilt op de voormalige gemeente Maartensdijk.

<sup>15</sup> In 2014 zijn nieuwe afspraken met de gemeente Utrecht gemaakt over de deelnemersbijdrage.

<sup>16</sup> Het inwoneraantal van de gemeente Stichtse Vecht heeft betrekking op de voormalige gemeenten Breukelen en Loenen.

gefixeerd tot en met 2023 op een vast (niet te indexeren) bedrag van € 232.525. Deze bijdrage zal Amsterdam, nadat VVP is opgehouden te bestaan, overmaken aan De Ronde Venen als rechtsopvolger. De provincie Utrecht heeft in een brief van april 2014 aan VVP toegezegd de jaarlijkse bijdrage in de exploitatiekosten ad €449.000 te handhaven en te verhogen met €12.800 voor een periode van tien jaar. Daaraan zijn blijkens deze brief geen bijzondere voorwaarden verbonden voor wat betreft de rechtsopvolging van VVP. Voor de begroting 2017 van VVP betekent dit dat Amsterdam 21% van de exploitatiekosten draagt, De Ronde Venen 43% en de provincie Utrecht als subsidiënt 36%. Voor de gemeente De Ronde Venen komt dit neer op een bijdrage van € 11,8 per inwoner.

## **Financiële risico's per recreatieschap en voor RMN**

In de gemeenschappelijke regelingen zijn bovenstaande kostenverdelingen bepaald. Dit doet verder niet af aan het wettelijk vereiste dat uiteindelijk alle deelnemers in een GR met elkaar verantwoordelijk zijn voor een eventueel tekort.

### **SGL**

Voor SGL bestaan de belangrijkste risico's uit tegenvallende opbrengsten uit de exploitatie, naast de risico's rond de transitie van RMN. De in de begroting voor 2017 geraamde risico's bedragen in totaal € 130.000, dit kan worden gedekt uit het weerstandsvermogen. De risico's rond de transitie van RMN, het routebureau<sup>17</sup> en de exploitatie van Cattenbroek na inbreng in het schap zijn niet geraamd.

### **LSD**

Uit de begroting voor 2017 blijkt dat het belangrijkste geraamde financiële risico binnen LSD de overmatige begroeiing door waterplanten in water van het schap is. De komende jaren wordt meer geleend, waardoor het renterisico wat toeneemt. In totaal bedragen de geraamde risico's € 219.000, dit kan worden gedekt uit het weerstandsvermogen. Net als bij SGL zijn de risico's bij de transitie van RMN en rond het routebureau niet geraamd.

Een ander, potentieel groter risico betreft de afkalvende legakkers die een aanzienlijk bijdrage leveren aan de toename van hinderlijk slib in de plassen. Er is nog geen raming gemaakt voor de baggerkosten van overtollig slib in de plassen en/of kosten ter voorkoming van wegzakkende legakkers die in eigendom zijn van het schap. Eerst worden de resultaten van een pilot afgewacht waarvan de monitoring nog enkele jaren zal vergen. Extra complex is dat nog onduidelijk is wie voor de baggerkosten gaat opdraaien (waterschap, recreatieschap, andere stakeholders), maar de kosten zijn naar verwachting hoog en het recreatieschap zal hier zeker aan mee gaan betalen. De risico's voor het onderhoudsbudget zijn niet geraamd.

---

<sup>17</sup> De realisatie van een routebureau heeft gevolgen voor het deel van de beheer- en onderhoudsgelden van het schap dat bestemd is voor de routes. De implementatie kan tot hogere lasten voor de deelnemers leiden. Dit risico wordt in de begroting 2017 van RMN wel gesignaleerd, maar de omvang is nog niet duidelijk.

### **VVP**

Tot het opheffen van VVP zijn de deelnemende gemeenten De Ronde Venen en Amsterdam met elkaar wettelijk verantwoordelijk voor een tekort.

In de uitredingsovereenkomst tussen Amsterdam en De Ronde Venen wordt het risico rond de stabiliteit van de zandeilanden genoemd. In de begroting 2017 is een raming gemaakt van het risico dat de provincie Utrecht niet bijdraagt aan de 2<sup>e</sup> fase van de in de Toekomstvisie VVP geplande investeringen in legakkers en zandeilanden. Dit deel van de investeringen bedraagt € 10 mln. Indien de provincie niet mee doet aan de tweede fase dan kan dat verstrekkinge gevolgen hebben voor de kwaliteit van het plassen gebied en van invloed zijn op de hoogte van de exploitatiekosten, de afkoopsom van de gemeente Amsterdam en/of de investeringsbijdrage van Amsterdam en De Ronde Venen. Het totale risico is daarom op € 10 mln. geraamd.

Daarnaast zijn er mogelijk uittredingskosten wanneer VVP (dus Amsterdam en De Ronde Venen) uit RMN treedt. Deze zijn in de begroting 2017 van VVP geraamd op € 2 à 3 mln. Deze uittrededkosten treden op indien de rechtsopvolger van VVP geen deelnemer in RMN wordt. De provincie wijst in de brief van 13 juli 2015 op de noodzaak van het inzichtelijk maken van de consequenties van opheffing van VVP voor RMN: het deelnemerschap van VVP in RMN eindigt per de datum van opheffing van VVP. De provincie draagt niet bij aan eventuele liquidatiekosten, zo blijkt uit deze brief. Onduidelijk blijft in de stukken welke partij(-en) deze kosten wel gaat/gaan opbrengen. Naar ons is gemeld door de deelnemers, is de aanname dat er geen liquidatiekosten ontstaan omdat De Ronde Venen op enigerlei wijze diensten blijft afnemen van RMN. Een besluit hierover hebben wij evenwel niet aangetroffen. Het weerstandsvermogen van VVP is onvoldoende om de genoemde risico's te dekken.

VVP draagt momenteel met een aandeel van circa 25% bij in de exploitatiekosten van RMN, exclusief UHVK. Volgens het Toekomstplan Recreatieschap Vinkeveense Plassen zal dit aandeel dalen om het op termijn wegvallen van de bijdrage van Amsterdam te compenseren. Dit moet gebeuren door besparing op beheer & onderhoud en bedrijfsvoering en door de verkoop van een deel van de legakkers en veenweidegebieden. De verwachting is dat de bijdrage van (de rechtsopvolger van) VVP aan RMN daalt tot een aandeel van 20%. Het staat niet vast dat De Ronde Venen in geval van opheffing van VVP het beheer en onderhoud bij RMN zal of mag beleggen. Alleen deelnemers in RMN kunnen dit zonder aanbesteding laten doen.

### **RMN**

Voor RMN spelen vooral financiële risico's rondom de liquidatie van UHVK en VVP.

Na de liquidatie van UHVK zijn de overblijvende recreatieschappen verantwoordelijk voor een eventueel tekort bij RMN; hun aandeel neemt navenant toe. Zij delen ook de financiële risico's. Na het opheffen van UHVK is de financiële basis onder RMN smaller. De benodigde reorganisatie moet ervoor zorgen dat de personeelsbezetting van RMN aansluit bij de toekomstig gevraagde omvang van inzet. Bovendien wordt er een transitie ingezet naar verdere professionalisering van de organisatie. Door de smallere basis wordt RMN kwetsbaarder.

Het concept Organisatie- en inrichtingsplan voor RMN gaat voor wat betreft de liquidatie van UHVK uit van een vermindering van de loonsom met een omvang van 10,25 fte, betrekking



hebbend op zowel de primaire processen als de bedrijfsvoeringsfuncties. Hierdoor neemt de totale formatie af naar 38,5 fte. In grote lijnen ziet de onderverdeling in primair proces en staf/overhead er als volgt uit.

Tabel 6 *Formatieoverzicht RMN per 1 januari 2017 (bron: concept Organisatie- en inrichtingsplan RMN)*

Functie	Aantal fte's	w.v. overhead
Management	4	3
Secretaris van de schappen	1	0
Ontwikkeling	5,6	0
Beheer & onderhoud	13,8	0
Toezicht en handhaving	4,9	0
Staf, incl. communicatie	9,2	8,8
<b>Totaal</b>	<b>38,5</b>	<b>11,8</b>

Binnen de nieuwe formatie van RMN wordt naar verhouding veel inzet gevraagd op vooral de financiële functie, omdat er na uittreding van UHVK sprake blijft van 3 recreatieschappen en RMN, elk met eigen begrotingen, rekeningen, P&C-cycli en overige financiële processen. Dit beeld wordt bevestigd als we kijken naar de verhouding tussen de formatie voor primaire processen en de overhead volgens de algemeen geaccepteerde definities van bureau Berenschot. De overhead bestaat uit het deel van het management dat meer dan 50% van de tijd besteedt aan managementtaken (3 fte) en uit de staf verminderd met het deel van de communicatiefunctie dat wordt ingezet voor operationele taken (8,8 fte). Daarmee komt het aandeel overhead binnen RMN in 2017 op ongeveer 31%. Dit is substantieel hoger dan het landelijk gemiddelde voor agentschappen en uitvoeringsorganisaties, dat op 21,5% ligt.

Als ook de taakuitvoering voor (de rechtsopvolger van) VVP wegvalt, versmalt het draagvlak onder RMN substantieel verder. Zie hiervoor de 'nuloptie', uitgewerkt in paragraaf 3.2. Dit is het grootste risico voor RMN en daarmee voor de twee andere recreatieschappen, SGL en LSD, die nadien samen RMN in stand houden.

### **Toekomstsituatie zonder fusie**

Er is geen sprake meer van een deelnemersbijdrage aan VVP; deze GR is immers opgeheven. Omdat de bijdrage van SGL en LSD aan RMN zo goed als zeker zullen stijgen, zal dit naar verwachting ook gevolgen hebben op de deelnemersbijdrage van de gemeenten aan LSD en SGL. De gemiddelde deelnemersbijdrage is daardoor moeilijk gelijk te houden.

Tabel 7 Financiële kenmerken van de recreatieschappen in de optie zonder fusie (situatie 2017)

	De Ronde Venen/ Amsterdam	Plassenschap Loosdrecht	Stichtse Groenlanden
Jaarlijkse lasten* (mln.)	€ 1,7	€ 2,2	€ 4,6
Jaarlijkse opbrengsten** (mln.)	€ 0,1	€ 0,7	€ 1,1
Netto exploitatie** (mln.)	€ -1,6	€ -1,6	€ -3,5
Dekkingsmiddelen	€ 1,4	€ 1,5	€ 2,9
Bezoekers (mln.)	0,76	0,55	1,39

\* gebaseerd op de begroting voor 2017. Kosten incl. de bijdrage aan RMN.

\*\* excl. deelnemersbijdrage, gebaseerd op de begroting voor 2017

Bron: Begroting 2017 VVP, SGL en LSD; 'Bezoek aan Utrechtse recreatiegebieden 2014-2015', NBTC-NIPO Research, oktober 2015.

De balansposities van LSD en SGL veranderen in deze optie niet. De balanspositie van VVP wordt 'verschoven' naar Amsterdam en De Ronde Venen.

Tabel 8 Geprognostiseerde balanspositie van de recreatieschappen in de optie zonder fusie (per 31/12/2017)

	De Ronde Venen/ Amsterdam	Plassenschap Loosdrecht	Stichtse Groenlanden
Vaste activa (mln.)	€ 5,4	€ 5,9	€ 10,1
Eigen vermogen (mln.)	€ 3,2	€ 1,3	€ 5,2
Voorzieningen (mln.)	€ 0,2	€ 0,3	€ 0,9
Vreemd vermogen (mln.)	€ 1,8	€ 4,2	€ 3,9
Financieringstekort (mln.)	€ 0,1	€ 0,2	€ 0,1
<b>Kengetallen</b>			
<b>weerstandvermogen</b>			
Netto schuldquote*	119%	190%	97%
Solvabiliteitsratio**	57%	15%	32%

\* gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, deze cijfers wijken af van de begroting 2017 van LSD

\*\* eigen vermogen minus subsidies gedeeld het totaal van passiva minus subsidies.

Bron: Begroting 2017 VVP, SGL en LSD

De netto schuldquote is een kengetal voor de mate waarop de schulden op de begroting drukken. In grote lijnen zijn het de netto schulden (schulden minus geldelijke bezittingen) ten opzichte van de jaarlijkse inkomsten. Voor alle drie schappen geldt dat in het verleden geen eigen vermogen werd opgebouwd. Investerings werden structureel gefinancierd door het aangaan van langlopende leningen.

LSD heeft de komende drie jaar extra geldleningen nodig om de investeringen vooral voor het beschoeien van de vaarwegen te dekken (zie paragraaf 2.5). Hierdoor stijgt de netto schuldquote van 93% eind 2015 naar verwachting tot 190% eind 2017. Het beschoeien en herstellen van de legakkers is hierin nog niet meegenomen, waardoor er de komende jaren nog meer leningen nodig zullen zijn om deze investeringen te financieren. De afschrijvingen en rente drukken op de begroting. De meerjarenbegroting gaat ervan uit dat de deelnemersbijdrage desondanks niet hoeft te stijgen.

VVP is vanaf 2016 begonnen met het beschoeiingsproject zandeilanden en legakkers. Het aandeel van de gemeente Amsterdam en de provincie Utrecht wordt na voltooiing van de werkzaamheden ineens voldaan. Daarom heeft VVP en in deze optie de rechtsoptolvolger De Ronde Venen in de tussentijd leningen nodig om de investeringen te kunnen voorfinancieren. Hierdoor stijgt de netto schuldquote van 2% eind 2015 naar verwachting tot 119% eind 2017. Volgens de meerjarenbegroting van VVP neemt mede hierdoor de deelnemersbijdrage licht toe de komende jaren.

Ook SGL heeft de komende jaren geldleningen nodig om de investeringen te kunnen dekken, voor SGL stijgt de netto schuldquote van 38% eind 2015 naar 97% eind 2017. Voor SGL blijft de deelnemersbijdrage naar verwachting constant vanaf 2017.

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin bezittingen worden gefinancierd met eigen vermogen of vreemd vermogen. VVP heeft relatief het meeste eigen vermogen t.o.v. de totale bezittingen en LSD het minste doordat er de komende jaar meer leningen (vreemd vermogen) worden aangeaan. Hogere leningen betekenen hogere toekomstige lasten aan rente en aflossing.

### **Fusie LSD, SGL en VVP**

Uitgangspunt is dat de financiële bijdrage per deelnemende partij aan het recreatieschap gelijk blijft. Hiervoor is nodig dat de programma's van de voormalige recreatieschappen als aparte programma's binnen het fusie-schap worden opgenomen. In onderstaand overzicht is nog geen rekening gehouden met de mogelijke meerwaarde van een fusie van maximaal € 180.000 aan integrale loonkosten, zoals in 3.3.3 is toegelicht. Deze voordelen zullen een lagere bijdrage van de schappen aan RMN betekenen. Als deze voordelen binnen het schap worden doorgegeven aan de deelnemers resulteert dit in een lagere deelnemersbijdrage.

Tabel 9 Financiële kenmerken van het fusierecreatieschap van de drie schappen LSD, VVP en SGL (situatie 2017)

Fusieschap	
Jaarlijkse lasten* (mln.)	€ 8,6
Jaarlijkse opbrengsten** (mln.)	€ 1,9
Netto exploitatie** (mln.)	€ -6,7
Dekkingsmiddelen	€ 5,8
Bezoekers (mln.)	2,7

\* gebaseerd op de begroting voor 2017. Kosten incl. de bijdrage aan RMN.

\*\* excl. deelnemersbijdrage, gebaseerd op de begroting voor 2017

Bron: Begroting 2017 VVP, SGL en LSD; 'Bezoek aan Utrechtse recreatiegebieden 2014-2015', NBTC-NIPO Research, oktober 2015.

De balansposities van de drie recreatieschappen worden samengevoegd in het fusie-schap.

Tabel 10 Geprognostiseerde balanspositie van het fusierecreatieschap van de drie schappen LSD, VVP en SGL

Fusieschap	
Vaste activa (mln.)	€ 21,40
Eigen vermogen (mln.)	€ 9,70
Voorzieningen (mln.)	€ 1,40
Vreemd vermogen (mln.)	€ 9,90
Financieringstekort (mln.)	€ 0,40
Kengetallen weerstandsvermogen	
Netto schuldquote*	128%
Solvabiliteitsratio**	33%

\* gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.

\*\* eigen vermogen minus subsidies gedeeld het totaal van passiva minus subsidies.

Bron: Begroting 2017 VVP, SGL en LSD

## Fusie SGL en VVP

Uitgangspunt voor het fusie-schap is dat de financiële bijdrage per deelnemende partij aan het recreatieschap gelijk blijft. Hiervoor is nodig dat het programma van voormalig VVP als apart programma binnen het fusie-schap wordt opgenomen.

In onderstaand overzicht is nog geen rekening gehouden met de mogelijke meerwaarde van een fusie, zoals een beperking van de bestuurs- en apparaatskosten en mogelijke extra baten door o.a. schaalvoordelen, etc. De mogelijke meerwaarde hiervan is maximaal € 90.000 aan integrale loonkosten, zoals 3.4.3 is toegelicht. Deze voordelen zullen een lagere bijdrage van

de schappen aan RMN betekenen. Als deze voordelen binnen het schap worden doorgegeven aan de deelnemers resulteert dit in een lagere deelnemersbijdrage.

Tabel 11 Financiële kenmerken van de recreatieschappen in de optie met fusie SGL en VVP (situatie 2017)

	Plassenschap Loosdrecht	Fusieschap SGL & VVP
Jaarlijkse lasten* (mln.)	€ 2,2	€ 6,4
Jaarlijkse opbrengsten** (mln.)	€ 0,7	€ 1,2
Netto exploitatie** (mln.)	€ -1,6	€ -5,1
Dekkingsmiddelen	€ 1,5	€ 4,2
Bezoekers (mln.)	0,55	2,15

\* gebaseerd op de begroting voor 2017. Kosten incl. de bijdrage aan RMN.

\*\* excl. deelnemersbijdrage, gebaseerd op de begroting voor 2017

Bron: Begroting 2017 VVP, SGL en LSD; 'Bezoek aan Utrechtse recreatiegebieden 2014-2015', NBTC-NIPO Research, oktober 2015.

De balansposities van de recreatieschappen SGL en VVP worden samengevoegd in het fusieschap.

Tabel 12 Geprognostiseerde balanspositie van de recreatieschappen in de optie met fusie SGL en VVP

	Plassenschap Loosdrecht	Fusieschap SGL & VVP
Vaste activa (mln.)	€ 5,9	€ 15,50
Eigen vermogen (mln.)	€ 1,3	€ 8,40
Voorzieningen (mln.)	€ 0,3	€ 1,10
Vreemd vermogen (mln.)	€ 4,2	€ 5,70
Financieringstekort (mln.)	€ 0,2	€ 0,20
Kengetallen weerstandsvermogen		
Netto schuldquote*	190%	103%
Solvabiliteitsratio**	15%	42%

\* gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, deze cijfers wijken af van de begroting 2017 van LSD

\*\* eigen vermogen minus subsidies gedeeld het totaal van passiva minus subsidies.

Bron: Begroting 2017 VVP, SGL en LSD

## Fusie LSD en VVP

Uitgangspunt voor het fusieschap is dat de financiële bijdrage per deelnemende partij aan het recreatieschap gelijk blijft. Hiervoor is nodig dat het programma van voormalig VVP als apart programma binnen het fusieschap wordt opgenomen, en dat zodanige afspraken worden gemaakt dat de risico's en kosten voor de twee aparte programma's die zo ontstaan uiteindelijk door De Ronde Venen resp. de huidige deelnemers in LSD gedragen worden.

In onderstaand overzicht is nog geen rekening gehouden met de mogelijke meerwaarde van een fusie, zoals een beperking van de bestuurs- en apparaatskosten en mogelijke extra baten door o.a. schaalvoordelen, etc. De mogelijke meerwaarde hiervan is maximaal € 90.000 aan integrale loonkosten, zoals 3.5.3 is toegelicht. Deze voordelen zullen een lagere bijdrage van de schappen aan RMN betekenen. Als deze voordelen binnen het schap worden doorgegeven aan de deelnemers resulteert dit in een lagere deelnemersbijdrage.

Tabel 13 Financiële kenmerken van de recreatieschappen in de optie met fusie LSD en VVP (situatie 2017)

	Fusieschap LSD & VVP	Stichtse Groenlanden
Jaarlijkse lasten* (mln.)	€ 4,0	€ 4,6
Jaarlijkse opbrengsten** (mln.)	€ 0,8	€ 1,1
Netto exploitatie** (mln.)	€ -3,2	€ -3,5
Dekkingsmiddelen	€ 2,9	€ 2,9
Bezoekers (mln.)	1,31	1,39
Gem. besteding per bezoeker (€)	€ 12,2	€ 7,2

\* gebaseerd op de begroting voor 2017. Kosten incl. de bijdrage aan RMN.

\*\* excl. deelnemersbijdrage, gebaseerd op de begroting voor 2017

Bron: Begroting 2017 VVP, SGL en LSD; 'Bezoek aan Utrechtse recreatiegebieden 2014-2015', NBTC-NIPO Research, oktober 2015.

De balansposities van de recreatieschappen LSD en VVP worden samengevoegd in het fusieschap.

Tabel 14 Geprognostiseerde balanspositie van de recreatieschappen in de optie met fusie LSD en VVP

	Fusieschap LSD & VVP	Stichtse Groenlanden
Vaste activa (mln.)	€ 11,30	€ 10,1
Eigen vermogen (mln.)	€ 4,50	€ 5,2
Voorzieningen (mln.)	€ 0,50	€ 0,9
Vreemd vermogen (mln.)	€ 6,00	€ 3,9
Financieringstekort (mln.)	€ 0,30	€ 0,1
Kengetallen weerstandsvermogen		
Netto schuldquote*	162%	97%
Solvabiliteitsratio**	34%	32%

\* gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen.

\*\* eigen vermogen minus subsidies gedeeld het totaal van passiva minus subsidies.

Bron: Begroting 2017 VVP, SGL en LSD

## Bijlage 5; geïnterviewde personen

Met alle DB leden van de recreatieschappen en van RMN, met de directeur van RMN, met enkele wethouders van het opgeheven UHVK, alsmede met ambtelijk medewerkers van Amsterdam en de provincie Noord-Holland zijn gesprekken gevoerd. Gesproken is met de volgende personen, die tijdens de gesprekken in de regel werden vergezeld van een ambtelijk medewerker:

Mevrouw M. C. T. Bakker-Smit (lid DB SGL, in 2016 nog lid DB UHVK wethouder De Bilt)  
De heer M. Divendal (voorzitter DB VVP, lid DB RMN, burgemeester De Ronde Venen)  
Mevrouw L.J. van Dort (lid DB SGL, lid AB LSD, wethouder Stichtse Vecht)  
De heer J. Gadella (lid DB SGL, wethouder Nieuwegein)  
De heer H. Geerdes (voorzitter DB SGL, lid DB RMN, wethouder Houten)  
De heer C.A. Geldof (DB LSD, DB SGL, DB RMN, wethouder Utrecht)  
De heer A. Goldhoorn (lid DB VVP, wethouder gemeente De Ronde venen)  
De heer P. F. de Groene (DB LSD, AB SGL, wethouder Stichtse Vecht)  
Mevrouw M. Pennarts-Bouw (lid DB VVP, lid DB SGL, lid DB LSD, lid DB RMN, gedeputeerde provincie Utrecht)  
Mevrouw A. Roessen (directeur RMN)  
De heer M.E. Smit (voorzitter DB LSD, voorzitter DB RMN, burgemeester De Wijde Meren)  
Mevrouw M. H. Stolk (lid DB SGL, wethouder Woerden)

Daarnaast is gesproken met:

De heer G.A. de Kruif (wethouder Woudenberg, in 2016 nog lid DB UHVK)  
De heer F. Beckerman (wethouder Veenendaal, in 2016 nog lid DB UHVK)  
De heer R. Kruk (ambtelijk medewerker provincie Noord-Holland, deelnemer in LSD)  
Mevrouw J. Groen (ambtelijk medewerker provincie Noord-Holland, deelnemer in LSD)

Telefonisch is gesproken met

De heer H. Veldhuizen (wethouder Utrechtse Heuvelrug, in 2016 nog lid DB UHVK)  
De heer H. de Vries (ambtelijk medewerker Amsterdam, deelnemer VVP)