



de Gemeenteraad van Wijdmeren

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Ons kenmerk:	Datum:
		RKC/JVD	3 maart 2011
Behandelend ambtenaar:	Doorkiesnummer:	Bijlagen	Verzonden:
Joop van Ditmarsch	560	1	

Onderwerp: Vooronderzoek Plassenschap .

Geachte raad,

In haar Werkprogramma 2010-2012 heeft de rekenkamercommissie een vooronderzoek naar het onderwerp 'Plassenschap Loosdrecht e.o.' in het vooruitzicht gesteld. Doel van een vooronderzoek is te bepalen of een voorlopig gekozen onderwerp op de onderzoeksagenda dient te worden geplaatst.

Het vooronderzoek heeft in november t/m januari jl. plaatsgevonden middels het doornemen van documentatie en het voeren van een reeks gesprekken. De lijst met gesprekspartners is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De rekenkamercommissie stelt het op prijs uw raad langs deze weg op de hoogte te stellen van de uitkomsten van het vooronderzoek.

De rekenkamercommissie signaleert in deze brief fundamentele problemen rond het functioneren van het Plassenschap Loosdrecht e.o. en zijn deelnemers. Deze maken een principiële herbezinning op positie, rol en relaties van het Plassenschap noodzakelijk.

De commissie acht op grond hiervan het aanvankelijk beoogde rekenkameronderzoek naar de wijze waarop de gemeente Wijdmeren invloed uitoefent op het beleid van het Plassenschap weinig zinvol. Zij heeft dan ook besloten dit onderwerp niet op haar onderzoeksagenda te plaatsen.

Feiten en cijfers

Financiën Plassenschap

Het Plassenschap Loosdrecht e.o. is één der verbonden partijen¹ van de gemeente Wijdmeren. Het Plassenschap is een gemeenschappelijke regeling², waaraan de gemeenten Breukelen, Loenen en Wijdmeren en de provincies Noord-Holland en Utrecht deelnemen.

Doel is volgens de gemeenschappelijke regeling³ "de behartiging van de belangen van de openluchtrecreatie, de bescherming van natuur en landschap voor zover samenhangend met de recreatiekwaliteit en het nautisch beheer van het openbaar water binnen het gebied".

De gemeenschappelijke regeling was in het verleden in financieel opzicht een 'open einde' regeling, aangezien de deelnemers verantwoordelijk waren voor het aanvullen van eventuele financiële tekorten. Met het in werking treden van de nieuwe gemeenschappelijke regeling in 2007 is hieraan een eind gemaakt door het invoeren van een systeem van 'budgetfinanciering'.

De oprichting van het openbaar lichaam Plassenschap Loosdrecht e.o. vond plaats in 1957. Deelnemende gemeenten waren toen Amsterdam, Breukelen, Hilversum, Loenen, Loosdrecht, Utrecht en Vreeland. De provincies Utrecht en Noord-Holland leverden financiële bijdragen (in totaal rond een kwart van de begroting). Van de gemeenten was destijds Hilversum (22%) de grootste contribuant, gevolgd door Loosdrecht (15%). Een prominente taak vormde in de pioniersperiode van het Plassenschap de aankoop van water, gronden, legakkers en eilanden.

De historie van het Plassenschap wordt gekleurd door veelvuldige (dreigingen) met uittreden uit de gemeenschappelijke regeling of verlaging van de medefinanciering. Eind jaren '80 trok de provincie Noord-Holland haar subsidie in. In de jaren '90 traden Hilversum en Amsterdam uit.

In 2004 trad de gemeente Utrecht uit. Om uiteindelijk in 2009 te besluiten weer deelnemer te willen worden onder halvering van haar jaarlijkse financiële bijdrage. De hernieuwde toetreding is formeel nog niet tot stand gekomen wegens verzet van de (voormalige) gemeente Loenen tegen de financiële aderlating die Utrecht het Plassenschap bezorgt.

In 2010 hebben de provincie Noord-Holland en de gemeente Wijdmeren te kennen gegeven hun deelnemersbijdrage met 10% te willen verlagen. Uiteindelijk werd besloten alle bijdragen in 2011 met 5% te korten; in absolute getallen leidde dat tot een verlaging van de financiering van het Plassenschap met rond € 65.000.

¹ Een 'verbonden partij' is in de definitie van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, Staatsblad 2003, artikel 1): "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft".

² De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Staatsblad 1984) maakt verschillende vormen van samenwerking tussen onder meer gemeenten en provincies mogelijk en geeft algemene bepalingen over daartoe te treffen regelingen.

³ Gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o., juli 2007.

Anno 2011 dragen de provinciale en gemeentelijke overheden in totaal € 1.231.000 bij aan de instandhouding van het Plassenschap. Dit bedrag is aldus opgebouwd⁴:

Provincie Noord-Holland	€ 361.000	[29%]
Gemeente Wijdmeren	336.800	[27%]
Gemeente Breukelen (thans Stichtse Vecht)	166.400	[14%]
Provincie Utrecht	158.500	[13%]
Gemeente Utrecht ⁵	155.800	[13%]
Gemeente Loenen (thans Stichtse Vecht)	52.500	[4%]

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de twee provincies en de gemeente Utrecht 55% van de financiële lasten dragen en de gemeenten die het werkgebied van het Plassenschap tot hun grond gebied mogen rekenen 45%.

Bestuur Plassenschap

Het Plassenschap kent een structuur met als hoogste orgaan (algemeen bestuur) de Plassenraad, die 16 leden telt. De zetelverdeling in de Plassenraad weerspiegelt niet de omvang van de financiële bijdragen van de resp. deelnemers. De gemeenten hebben een meerderheid van 12 zetels (Wijdmeren 6, Breukelen 4 en Loenen 2); de beide provincies bezetten met hebben elk twee vertegenwoordigers 4 zetels.

Het dagelijks bestuur van het Plassenschap bestaat uit 6 leden, waaronder de voorzitter, "aan te wijzen door de Plassenraad uit zijn leden die tevens lid zijn van een college van burgemeester en wethouders of een college van gedeputeerde staten" (Gemeenschappelijke regeling, artikel 12).

Tot medio 2009 vervulde de burgemeester van Wijdmeren het voorzitterschap van het Plassenschap. Na het vertrek van burgemeester D. Bijl werd deze functie waargenomen door een lid van het dagelijks bestuur van het Plassenschap. Naar verwachting treedt burgemeester M.E. Smit begin 2011 aan als voorzitter van het dagelijks bestuur en van de Plassenraad.

Recreatie Midden-Nederland

De gemeenschappelijke regeling Plassenschap Loosdrecht e.o. neemt deel aan de gemeenschappelijke regeling Recreatie Midden-Nederland (RMN)⁶ te Utrecht. RMN overkoepelt - naast het grotendeels in Noord-Holland werkzame Plassenschap - drie recreatieschappen in de provincie Utrecht. Van oorsprong is RMN een facilitaire dienst van de provincie Utrecht. Zij bundelt het beheer van rond 60 recreatiegebieden, 200 ha. water en honderden kilometers fiets- en wandelpaden. Primair treedt RMN op als gezamenlijke uitvoeringsdienst voor de vier recreatieschappen, omdat de schaal van de afzonderlijke schappen te beperkt is voor een eigen dienst. Afhankelijk van de behoefte staan alle relevante disciplines ter beschikking, van cultuurtechniek tot beleidsadvisering en van financiën tot vergunningverlening en juridische aangelegenheden.

⁴ Bron: Programmabegroting en Productenbegroting 2011 Plassenschap Loosdrecht e.o., oktober 2010.

⁵ Formeel geen deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling.

⁶ Gemeenschappelijke regeling Recreatie Midden-Nederland, februari 2008.

Daarnaast speelt RMN een rol in de beleidsontwikkeling ten behoeve van de vier gemeenschappelijke regelingen.

Het personeel van de deelnemende recreatieschappen is in dienst van RMN. De totale personeelsomvang van RMN bedraagt in 2011 rond 56,5 fte., waarvan 13,7 fte werkzaam is ten behoeve van het Plassenschap⁷. Aanbestedingen voor door de deelnemende recreatieschappen uit te besteden werkzaamheden geschieden onder regie van RMN. Ook het aanschaffen en beheren van materieel dat structureel door meer dan één recreatieschap behoort tot haar verantwoordelijkheid.

Bevindingen

Positie, rol en relaties Plassenschap

Het Plassenschap was bij haar oprichting in 1957 niet alleen bedoeld als recreatieschap *avant-la-lettre*, maar als een publieke organisatie met een verantwoordelijkheid voor de beleidsbepaling en -uitvoering op zowel het terrein van openluchtrecreatie als van natuur- en landschapsbehoud.

Deze positie is in de loop der tijd uitgehold. Het ontwikkelen van integrale beleidsvisies op het plassengebied Loosdrecht e.o. rekent het Plassenschap - mede tengevolge van het afschaffen door de rijksoverheid van het subsidie-instrumentarium voor openluchtrecreatie - niet meer tot zijn taak. Het Plassenschap is nu nog voornamelijk een uitvoeringsorganisatie, die beleidsimpulsen ontvangt van anderen.

De versmalling van de rol van het Plassenschap wordt nog verder in de hand gewerkt door de financiële situatie waarin het zich bevindt.

Het Plassenschap beweegt zich financieel op een hellend vlak. Het heeft in de periode 2004 tot en met 2011 de deelnemersbijdragen met structureel € 215.000 zien afnemen. Het investeringsprogramma moet van jaar tot jaar worden uitgesteld of gekortwiekt teneinde een sluitende begroting te kunnen presenteren. Tot nu toe behoeven "slechts" de vervangingsinvesteringen te worden getemporiseerd. Voor de noodzakelijke vervanging van beschoeiingen van legakkers, vaarwegen, eilanden en recreatieterreinen, alsmede voor de Cabomba (exotische waterplant)-bestrijding zijn onvoldoende middelen beschikbaar.

Nu de deelnemers met ingang van 2011 hebben besloten hun jaarlijkse bijdragen met 5% te verlagen, ligt een aantasting van het niveau van het reguliere onderhoud en het groot onderhoud in het verschiet.

Het draagvlak van het Plassenschap is zwak. Hoewel het vooronderzoek uit haar aard slechts een beperkte kring van gesprekspartners kende heeft de rekenkamercommissie de indruk dat het in de relatie van het Plassenschap met de vier deelnemers⁸ schort aan elan en betrokkenheid. De bestuurlijk zwaar opgetuigde constructie van de gemeenschappelijke regeling lijkt hieraan klaarblijkelijk niet te helpen.

⁷ Bron: Programmabegroting en Productenbegroting 2011 Plassenschap Loosdrecht e.o., oktober 2010.

⁸ Tot 1 januari 2011 kende het Plassenschap vijf deelnemers, door het opgaan van de Breukelen en Loenen in de gemeente Stichtse Vecht is dit aantal tot vier gereduceerd. De herintreding van de gemeente Utrecht als vijfde deelnemer moet formeel nog haar beslag krijgen.

Beleid Wijdmeren

De rekenkamercommissie is haar vooronderzoek gestart vanuit de hypothese dat de gemeente Wijdmeren, gelet op de grote economische, ecologische en cultuurhistorische belangen die in het geding zijn, pal zou staan voor het Plassenschap. Het tegendeel bleek echter waar. Wijdmeren liep voorop bij het bewerkstelligen van de verlaging van het Plassenschapsbudget door een korting van de deelnemersbijdragen met 10% te verlangen. Uiteindelijk is – zoals eerder vermeld – deze verlaging tot 5% beperkt gebleven.

De vraag rijst of Wijdmeren als “eigenaar” van een uniek plassengebied de jaarlijkse investering van (tot 2011) rond € 900.000 waarmee andere overheden de bijdrage van Wijdmeren *matchen*, wel op de juiste waarde schat. Veelzeggend is in dit verband dat in hoofdstuk 4 van de gemeentelijke Programmabegroting 2011 de (aanvankelijk) beoogde korting van 10% op de bijdrage aan het Plassenschap – zonder enige argumentatie – wordt gepresenteerd.

De grote betekenis die toerisme en recreatie voor Wijdmeren hebben, klinkt nauwelijks door in het gemeentelijk beleid. In het Coalitie-accord 2010 worden enige duidelijke uitspraken gedaan over toerisme en recreatie als belangrijke economische pijlers⁹. In de Programmabegroting 2011 is hiervan echter weinig in beleid vertaald. De enige concretisering vormt de – na beëindiging van de subsidiërelatie met VVV Hollands Midden – getroffen nieuwe regeling voor toeristische informatievoorziening met het onder de hoede van het Gewest Gooi & Vechtstreek opgerichte Regionaal Bureau voor Toerisme (RBT).

De ambtelijke capaciteit op het beleidsterrein van toerisme en recreatie is uiterst beperkt. In 2008 is de formatieplaats voor een beleidsmedewerker recreatie & toerisme geschrapt. Het onderwerp wordt nu behandeld door de in de afdeling REO werkzame contactfunctionaris bedrijfsleven, die in principe één dag per week voor het aandachtsgebied toerisme beschikbaar heeft.

In 2009 heeft een extern bureau in opdracht van de gemeente Wijdmeren het rapport *Visie Recreatie en Toerisme* opgesteld¹⁰. In het rapport is een specifiek op het plassengebied als “toeristisch-recreatief product” gerichte visie afwezig. Het rapport heeft geen zichtbare *follow-up* gekregen.

De rekenkamercommissie meent te kunnen vaststellen dat er door de gemeente Wijdmeren geen kaders zijn gesteld, die een richtsnoer vormen voor de aansturing van het Plassenschap.

⁹ “Wijdmeren moet aantrekkelijk zijn voor de toerist. Toerisme en recreatie zijn belangrijke economische pijlers. De gemeente gaat zich samen met de ondernemers en belangenorganisaties inzetten voor het verbeteren van recreatieve infrastructuur. De coalitie staat voor het behouden van de nog resterende zeil- en motorbootrecreatie en het zekerstellen van de continuïteit daarvan. De coalitie wil kansen bieden aan ondernemers en organisaties die in willen zetten op fluitervaart als dagrecreatie. De coalitie zet zich in voor het stimuleren van de aanleg van fiets-, wandel- en vaarroutes door natuurgebieden” (Coalitie-accord 2010, paragraaf Recreatie en Toerisme).

¹⁰ *Visie Toerisme en Recreatie*, Bureau Leisure Result, november 2009.

Aansturing Plassenschap

Sommige van onze gesprekspartners ten gemeentehuize hebben zich nogal kritisch uitgelaten over het beleid en de uitvoering van het Plassenschap. Deze kritiek komt echter als een boemerang terug bij raad en college. De bestuurlijke invloed van de gemeente Wijdmeren is, gemeten naar aard en aantal van de posten die raads- en collegeleden in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur innemen, resp. in het verleden hebben ingenomen, relatief groot. Klaarblijkelijk is die invloed niet op de meest effectieve wijze aangewend.

Het is de rekenkamercommissie opgevallen dat het optreden vanuit Wijdmeren in het dagelijks bestuur en de Plassenraad weinig gestructureerd plaatsvindt. Van systematische voorbereiding van de besluitvorming op basis van ambtelijke adviezen is nauwelijks sprake. Voor zover ambtelijke ondersteuning plaatsvindt, geschiedt dit vanuit de hoek van waterbeheer. De invalshoek van de openlucht-recreatie - nota bene de *core business* van het Plassenschap - ontbreekt.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie geeft uw raad en het college in overweging de volgende stappen te zetten aangaande het Plassenschap Loosdrecht e.o.

- Het is dringend noodzakelijk dat de gemeente Wijdmeren ter uitvoering van het Coalitie-accord 2010 een stevige beleidsvisie ontwikkelt op toerisme en recreatie en op de functie die het plassengebied daarin vervult.
- Het is gewenst vanuit dat beleidskader te komen tot een standpunt over positie, rol en relaties van het Plassenschap.
- Voor genoemd standpunt dient vervolgens steun te worden gezocht bij de andere deelnemers in het Plassenschap. Aan de hand van de gezamenlijke (zo nodig geamendeerde) standpuntbepaling kunnen opties worden ontwikkeld en gekozen voor de toekomst van het Plassenschap, waarbij in beginsel het hele spectrum van alternatieven tussen revitalisering en opheffing in beschouwing kan worden genomen.
- Bij voortzetting van het Plassenschap in relatie tot Recreatie Midden-Nederland (RMN) ware de organisatie- en bestuursstructuur aan een heroverweging te onderwerpen. De opstapeling van twee gemeenschappelijke regelingen Plassenschap en RMN leidt thans tot een overmaat aan bestuurlijke drukte. Reductie hiervan, gepaard aan meer vertrouwen in en delegatie aan professionals, verdient de aandacht.

De rekenkamercommissie houdt zich vanzelfsprekend beschikbaar voor nadere toelichting op de inhoud van deze brief.

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamercommissie,

C.H. Moen, voorzitter

Bijlage: 1

c.c. College van Burgemeester en Wethouders

BIJLAGE

Lijst van gesprekspartners

A. Huizing, watercoördinator, afdeling REO, 16 november 2010

R.F.B. Broos, secretaris Plassenschap Loosdrecht e.o., 17 november 2010

J. C. van Waveren, wethouder Waterbeheer, 25 november 2010

G. H. Abrahamse, wethouder Recreatie en Toerisme, 1 december 2010

J. Vergeer, contactfunctionaris bedrijfsleven en medewerker recreatie en toerisme, afdeling REO, 1 december 2010

H. van Emmerik, senior medewerker RO, afdeling REO, 1 december 2010

K.P.J. Wiss, directeur, en R. van Tricht, business controller, Recreatie Midden-Nederland, 20 januari 2011

M. E. Smit, burgemeester, beoogd voorzitter Plassenschap, 10 januari 2011

G.C. Nagel, voorzitter Plassenschap 1 juli 2009 tot 1 januari 2010, 25 januari 2011.