College van Gedeputeerde Staten
Statenvoorstel

DATUM	9-3-2021	NUMMER PS	PS2021BEM09
DOMEIN	SLO	COMMISSIE	Commissie BEM
STELLER	C. Grasmeijer	TELEFOONNUMMER	06-51608051
DOCUMENTUMNUMMER	822182BD	PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee

Onderwerp **:** Kaderstelling governance opzet Recreatieschappen

Bijlage(n): 1. Statenbrief 'Toekomstige samenwerking Recreatieschappen van 15 december 2020 (2020BEM204-01)
2. Memo Toekomstige samenwerking Recreatieschappen.

Aan Provinciale Staten,

Gevraagd besluit

Provinciale Staten besluiten:
1. De kaders voor de samenwerking op het gebied van recreatieve voorzieningen met andere partijen, zoals in dit voorstel zijn opgenomen, vast te stellen.
2. GS de opdracht te geven deze kaders/ambities te betrekken bij het ontwerp van de organisatie waarin de samenwerking wordt vormgegeven.
3. GS te verzoeken het voorgenomen besluit voor te leggen aan Provinciale Staten voordat finale besluitvorming plaatsvindt.

Inleiding
In het kader van de leefbaarheid van onze kernen en het welzijn van onze inwoners is, naast het wonen en werken, recreëren een belangrijk element. We zien dat nu extra duidelijk terug bij de coronapandemie. De inwoners willen het huis uit en gaan in het weekend massaal naar de bossen en natuur- en recreatiegebieden. Daarbij wordt veel gebruik gemaakt van terreinen, wandel- en fietspaden. Recreatie is dan ook een basisvoorziening en recreatieterreinen en fiets en wandelpaden zijn een onderdeel van de basisinfrastructuur om recreatie een plaats te geven. Hierbij hoort een goede organisatie voor het verwezenlijken, exploiteren en beheren van de verschillende recreatiemogelijkheden.

Recreatieschappen
In onze provincie Utrecht zijn in de jaren 50 recreatieschappen opgericht waarin de samenwerking van gemeenten en provincies op het gebied van recreatie is vormgegeven. In de afgelopen jaren zijn er de nodige wijzigingen doorgevoerd. Vanaf 2012 zijn onderzoeken verricht naar de wijze van samenwerking op het gebied van recreatie. In de jaren 2014-2018 zijn het Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Krommerijn- en Valleistreek opgeheven, het Recreatieschap Vinkeveense Plassen toegevoegd aan het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en is de beheerorganisatie omgezet in een bedrijfsvoeringorganisatie. Nu blijkt bij de bedrijfsvoeringorganisatie dat de kosten te hoog zijn en dat de huidige structuur niet toekomstig bestendig is. De bestaande structuur is complex ingericht met stijgende kosten voor de bedrijfsvoering en waar de aandacht voor de recreatie steeds minder wordt. Daarnaast moeten we constateren dat inmiddels een groot deel van de provincie niet (meer) betrokken is bij de schappen terwijl daar ook regionale recreatievoorzieningen zijn. Een herijking van de samenwerking is wenselijk.

Richtinggevende uitspraken Plassenschap Loosdrecht en Recreatieschap Stichtse Groenlanden
De situatie bij de bedrijfsvoeringorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN) heeft geleid tot een discussie binnen het Recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL) en het Plassenschap Loosdrecht (PL) over de wijze van samenwerking. Daarbij is gesproken over de gezamenlijk uitgangspunten van de samenwerking en over een toekomstbestendige en robuuste structuur hiervoor. De besturen van de schappen zien dat daarvoor een verandering noodzakelijk is maar dat samenwerking vanuit onderlinge solidariteit, risicobeheersing en slagkracht wel noodzakelijk blijft.
Door de besturen van de recreatieschappen, zowel SGL als PL, zijn richtinggevende uitspraken gedaan over een nieuwe wijze van samenwerking op het gebied van beheer, onderhoud, toezicht en handhaving van en op de recreatiegebieden en fiets en wandelpaden die in beheer zijn bij de schappen.

Om te komen tot gedragen voorstellen voor het vervolg van het proces wordt aan Provinciale Staten gevraagd de kaders en ambities vast te stellen als basis voor samenwerking met ander partijen, partners in de recreatie. Dit voorstel betreft de governance en organisatie. De inhoudelijke kaders voor recreatie en wat wij willen bereiken komt terug in het Programma Recreatie en Toerisme en is dus geen onderdeel van dit voorstel.

Juridische en andere relevante kaders
Er ligt geen wettelijke basis onder recreatie. Recreatie is onderdeel van de leefbaarheid van de gemeenten (de dorpen en steden) in onze provincie. Dat maakt de overheid, in gezamenlijkheid, verantwoordelijk voor recreatie. De plekken om te recreëren zijn net zo belangrijk als het realiseren van voldoende woningen. De overheden zijn de katalysator om voldoende voorzieningen voor de inwoners en andere bezoekers beschikbaar te stellen en beschikbaar te houden. Als provincie zien wij voor ons hierin een rol weggelegd, met name voor die gebieden en paden die een regionale functie hebben en gemeenten overstijgend zijn.
In de Nota Verbonden Partijen is vastgelegd hoe wij als Provincie Utrecht omgaan met verbonden partijen en wanneer samenwerking wordt aangegaan, middels een businesscase. Momenteel loopt een proces tot aanpassing van deze nota. Voor het draagvlak op het gebied van recreatie is het wenselijk om kaders en ambities aan te geven waaraan samenwerking getoetst kan worden.

Argumentatie
Kaders en ambities voor samenwerking op het gebied van recreatieve voorzieningen
Als provincie zien wij het belang van goede en voldoende mogelijkheden voor recreatie en het blijvend gebruik daarvan. Recreatieve terreinen en paden moeten goed bereikbaar en toegankelijk zijn. Inwoners en bezoekers moeten er zoveel mogelijk vrij gebruik van kunnen maken. Ook voor mensen met een beperking geldt een goede bereikbaarheid van voorzieningen. De provincie doet dit niet alleen en wil dit in samenwerking met gemeenten tot stand brengen, op basis van solidariteit, risicobeheersing en slagkracht. De basis van de ondersteuning door de provincie is gelegen in samenwerking. Dat betekent dat niet de individuele gemeente wordt ondersteunt, maar ondersteuning in samenwerking met andere overheden.

Voor recreatie zijn gemeentegrenzen niet relevant. De inwoners en bezoekers zijn allemaal verschillend en hebben dan ook een verschillende beleving van het recreëren. Zij zoeken naar die plekken die passen bij hun behoeften. Dat betekent dat terreinen en paden dus de nodige diversiteit moeten hebben. Het is niet mogelijk om op één plek in alle behoeftes te voorzien. In samenwerking moet per locatie gezocht worden naar de wijze van invulling om in zoveel mogelijk behoeftes te voorzien. Dat maakt samenwerking noodzakelijk.

In eerste aanleg gaat het om samenwerking met gemeenten. Maar recreatie vindt ook plaats op terreinen van andere partijen. De samenwerking op het beheer en onderhoud van terreinen kan dan ook breder ingestoken worden. Hierbij moet gedacht worden aan terreinbeherende organisaties, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Landschap Erfgoed Utrecht, maar ook aan de landgoedeigenaren, waar ook recreatie

plaatsvindt. Over de wijze hoe deze samenwerking vorm te geven moet nog nader uitgewerkt worden. De eerste gedachten zijn een samenwerking bij het uitvoeren van het beheer en onderhoud van terreinen.
Er zijn zorgen over de recreatie in natuurterreinen. Deze zorgen delen wij. Door het zoeken naar samenwerking met terreinbeheerders van natuurgebieden kan de afstemming hierover verbeteren.

In een lichte vorm van samenwerking past een centrumregeling. In de richtinggevende uitspraken wordt aangegeven om een centrumregeling uit te werken. Voor het PL opteert de gemeente Wijdemeren voor deze regeling. Voor SGL wordt aan de provincie gedacht als centrumpartij. Een centrumregeling moet kosten besparen door minder overhead en meer efficiency. Van hieruit zou het kansen moeten bieden voor een bredere samenwerking. Voor gemeenten die nu nog niet meedoen, maar dat wel zouden willen, en om gemeenten te verleiden te gaan deelnemen om gezamenlijk de recreatie vorm te geven.

Voor het ontwikkelen van nieuwe gebieden voor recreatie is een integrale benadering noodzakelijk. De druk op de ruimte is groot. Vele behoeftes strijden om te weinig ruimte. Multifunctioneel gebruik van gronden is een noodzaak. De samenwerking bij deze ontwikkeling ligt op een ander niveau dan de samenwerking bij het beheer en onderhoud van terreinen en paden. Dit houdt in een scheiding tussen ontwikkeling en beheer. De recreatieschappen zijn een samenwerking op het gebied van het beheer, onderhoud, toezicht en handhaving. De nieuwe gebieden die voortvloeien uit de ontwikkelingen kunnen worden ondergebracht bij de samenwerking voor het beheer en onderhoud.

Financiering
Uit onderzoek blijkt dat ontwikkeling, beheer en onderhoud van recreatieterreinen en paden niet kostendekkend te financieren zijn. Maximaal 25% van de kosten van beheer en onderhoud zijn met externe gelden, zoals pachtovereenkomsten met exploitanten, evenementen, etc., te financieren. In de praktijk blijkt de dekking van kosten veelal minder dan 25% te zijn.
Het is wel van belang dat de voorzieningen zoveel mogelijk vrij toegankelijk zijn. Het eventueel in rekening brengen van kosten moet afhankelijk zijn van de aard van de voorziening of ter ontmoediging van autoverkeer. Kostenbeheersing is een belangrijke pijler van de samenwerking.

Uitgangspunten toekomstige samenwerking recreatieschappen
De genoemde overwegingen leiden tot de volgende kaders en ambities:

a. Recreatie is grenzeloos, bij de invulling van de recreatieopgave staat het perspectief van de recreant en inwoner van de provincie centraal;
b. De invulling van de recreatieopgave vindt plaats in samenwerking met zoveel mogelijk partners, zoals gemeenten, terreinbeherende organisaties en particuliere grondeigenaren;
c. De gekozen samenwerkingsvorm faciliteert deze samenwerking optimaal en is zo licht als mogelijk en flexibel;
d. De samenwerking in recreatieschappen ziet op beheer en onderhoud en de daarmee verbonden vergunningverlening, toezicht en handhaving van terreinen en paden met een regionale functie;
e. Terreinen en paden moeten voor iedereen beschikbaar, dichtbij, eigentijds en (vrij) toegankelijk zijn voor alle inwoners in al hun verschillen. Kwaliteit, veiligheid van terreinen en paden en natuur zijn daarbij belangrijke waarden waartussen plaatselijk een balans gevonden moet worden;
f. De beschikbare middelen worden ingezet bij samenwerkingsvormen en zijn zoveel mogelijk bestemd voor recreatieve doelen, zoals recreatieterreinen en paden;
g. Vanuit het uitvoerende karakter vindt verantwoording plaats bij de behandeling van de begroting en jaarrekening;
h. De provincie is bereid een centrumpositie in te nemen in de samenwerking en hier als gelijkwaardig partner in op te treden;

i. Nadere afspraken zullen worden gemaakt over de expliciete invulling van de governance inclusief een bijpassende exitstrategie.

Doelen en indicatoren
Doel van de samenwerking is gericht op het in stand houden van de voorzieningen op basis van solidariteit, risicobeheersing en kostenbeheersing. Daarbij willen wij de mogelijkheden bieden voor een uitbreiding van de huidige samenwerking.
Het beleidsdoel is in de Doelenboom geduid in 8.5, de bezoekerseconomie is sterk en de toeristisch recreatieve structuur wordt beter benut. De meerjarendoelen hierbij zijn: *recreatievoorzieningen zijn kwalitatief sterker en worden beter gebruikt* en *de samenwerking tussen partners in de regio is sterker.*

Participatie
Het betreft hier het gezamenlijk vormgeven van de nieuwe samenwerking. Met de huidige partners in de gemeenschappelijke regelingen zijn gesprekken gevoerd die geleid hebben tot richtinggevende uitspraken. De gemeenteraden en Provinciale Staten van Utrecht en Noord-Holland worden gevraagd hierop te reageren zodat de nieuwe samenwerking gericht kan worden uitgewerkt. Partijen worden volledig bij het hele traject betrokken.
In het te doorlopen traject zullen met andere mogelijke partners gesprekken gevoerd worden, zoals de terreinbeherende organisaties, om te bezien welke rol zij kunnen vervullen bij de gezamenlijk uit te voeren werkzaamheden.

Financiële consequenties
De financiering van de huidige samenwerking is opgenomen in de begroting, 8.5.2 Recreatieve voorzieningen zijn kwalitatief sterker en worden beter gebruikt. Voor de samenwerking binnen de recreatieschappen is in totaal een bedrag begroot van € 2.595.000. Hierin kunnen de reguliere kosten worden opgevangen. De kosten van de transitie zijn nog niet bekend. Het vaststellen van de kaders leidt niet tot extra benodigde middelen.

Vervolg
De kaderstelling is voor het college de basis voor de provinciale reacties in het traject van de toekomstige samenwerking van de recreatieschappen. In de vergaderingen over het vervolg zullen de kaders als leidraad dienen voor de inbreng.
U kunt dit jaar voorstellen verwachten over de te maken keuzes over de samenwerking. Dit betreft besluiten omtrent de liquidatie van de schappen en de nieuwe organisatieopzet. Daarbij zal inzicht gegeven worden in andere varianten. Zodra de planning duidelijk is wordt u daarover geïnformeerd.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,	Secretaris,
mr. J.H. Oosters	mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

Besluit op 14 april 2021 tot vaststelling van kaderstelling governance opzet recreatieschappen

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 14 april 2021;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 9 maart 2021,
met nummer 822182BD,
van afdeling Stedelijke Leefomgeving, Team Cultuur Erfgoed en Recreatie;

Overwegende dat:
- De bedrijfsvoering en de financiën bij de bedrijfsvoeringorganisatie Recreatie Midden Nederland niet op orde zijn;
- Binnen de huidige Recreatieschappen een discussie is gevoerd over een andere vorm van samenwerking;
- Het voor de provinciale inbreng in de discussie over de nieuwe samenwerking van belang is dat er goede kaders worden gesteld, die in het verdere proces kunnen worden meegenomen;

Besluiten provinciale Staten van 14 april 2021, inclusief aangenomen amendementen:

1. De kaders voor de samenwerking op het gebied van recreatieve voorzieningen met andere partijen, zoals in dit voorstel zijn opgenomen, vast te stellen, met dien verstande dat het tweede uitgangspunt als volgt wordt herformuleerd:

    b. De invulling van de recreatieopgave vindt plaats in samenwerking met alle Utrechtse gemeenten en zoveel mogelijk andere partners, zoals gemeenten, terreinbeherende organisaties en particuliere grondeigenaren;

2. GS de opdracht te geven deze kaders/ambities te betrekken bij het ontwerp van de organisatie waarin de samenwerking wordt vormgegeven.
3. GS te verzoeken het voorgenomen besluit voor te leggen aan Provinciale Staten voordat finale besluitvorming plaatsvindt.

w.g.

Voorzitter,	Griffier,
mr. J.H. Oosters	mr. C.A. Peters