

## Behandelingsvoorstel voor de commissie IME

Onderwerp: Functioneren recreatieschappen; rapport Boer&Croon

Cie-datum : 16 september 2004

Cie-nummer: 2004IME69

---

<b>Procedure:</b> in GS (na Cie. Vergadering) op: 28 september 2004	inspraak:nee
eerdere behandeling in cie: nee	op:
in PS: nee	op:

---

Behandelend ambtenaar: T.A. van Veen  
Portefeuillehouder: dr G. Mik

toestel: 2055

---

### Inleiding

In het coalitieakkoord 2003-2007 is ons college opgedragen een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de Utrechtse recreatieschappen. Deze opdracht hebben wij vertaald in een vijftal onderzoeksvragen; uw commissie hebben wij daarover geïnformeerd.

Vervolgens hebben wij het Bureau Boer & Croon uit Amstelveen opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren. Hiermee was een bedrag gemoeid van € 40.460,-. De uitvoering van dit onderzoek werd in juli 2004 afgerond. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in bijgevoegd rapport. De conclusies die wij uit dit rapport hebben getrokken leggen wij graag aan u ter advisering voor.

### Conclusies Gedeputeerde staten d.d. 31 augustus 2004

- I. Het provinciaal beleid voor de recreatieschappen expliciet maken en verwerken in het actieplan recreatie en toerisme. De kern ervan is: - handhaving van tenminste het huidige niveau van voorzieningen, waarbij een efficiencyslag wordt doorgevoerd en waarbij uitbreiding en verbetering van voorzieningen wordt gefinancierd uit marktgerichte activiteiten en uit de ruimte die ontstaat door efficiencywinst. -
  - II. Geen wijziging aanbrengen in de huidige organisatievorm van de recreatieschappen.
  - III. Te bevorderen dat een efficiencyslag wordt toegepast van 5% (€ 400.000,-) op de organisatie van de recreatieschappen.
  - IV. Te bevorderen dat middels een taakstellend personeelsplan deze efficiencyslag wordt gerealiseerd inclusief extra capaciteit voor communicatie en marktgerichte activiteiten.
  - V. Op zo kort mogelijke termijn budgetfinanciering te doen invoeren bij de recreatieschappen gekoppeld aan prestatie-eisen.
  - VI. Als uitgangspunt kiezen dat het niveau van de eigen inkomsten wordt verhoogd van 20 naar 30% van het totaal van de inkomsten.
  - VII. Vaststellen dat samenvoeging van recreatieschappen weinig of geen voordelen biedt.
- 

Vervolg inleiding op pagina 2 (nee)

### **Wordt geagendeerd:**

om advies over de volgende vraag (vragen):

Kan de commissie instemmen met de conclusies ten aanzien van het functioneren van de recreatieschappen, zoals wij die op basis van het rapport van Boer & Croon d.d. 16-07-2004 hebben geformuleerd.

**Beoogd effect**

Op basis van het onderzoek van Boer & Croon zal worden bevorderd dat de organisatie en werkwijze van de recreatieschappen worden verbeterd.

**Argumenten**

In het Coalitieakkoord 2003 – 2007 is ons college opgedragen een onderzoek te laten in stellen naar het functioneren van de recreatieschappen. Daarbij is expliciet aandacht gevraagd voor het volgende:

- trage besluitvorming;
- ontbreken van voldoende financiële middelen;
- de weigering tot deelname van een aantal gemeenten;
- de beoogde koers van de recreatieschappen
- organisatie- en financieringsstructuur (incl. investeringsbehoefte);
- gebiedsindeling van de recreatieschappen.

**Financiën**

n.v.t.

**Realisatie**

Nadat wij uw advies hebben ontvangen, zullen wij met de besturen van de recreatieschappen overleggen over de uitvoering van ons besluit met inachtneming van uw advies. De resultaten van dit overleg zullen wij te zijner tijd aan u voorleggen.

**Communicatie**

De recreatieschappen zijn nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van het rapport. Over onze besluitvorming zijn zij nader geïnformeerd en is er een persbericht uitgegeven. Ook over het vervolgtraject zullen wij met de besturen van de recreatieschappen blijven communiceren.

**Bijlagen**

Rapport Boer&Croon d.d. 16 juli 2004

---

## Kanttekeningen

In het Coalitieakkoord 2003-2007 staat in Hfdst 2, pag 5 vermeld:

*Recreatieschappen: er is behoefte aan een efficiënte en slagvaardige organisatie van de recreatieschappen teneinde het belang van de openluchtrecreatie in de provincie te behartigen. Belemmeringen die daar momenteel bij optreden zijn: trage besluitvorming, ontbreken van voldoende financiële middelen en de weigering tot deelname van een aantal gemeenten. De staten dragen gedeputeerde staten op een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de recreatieschappen. Daartoe zullen gedeputeerde staten de beoogde koers van de recreatieschappen aangeven alsmede de organisatie- en financieringsstructuur (incl. investeringsbehoefte) en gebiedsindeling van de recreatieschappen analyseren. Gedeputeerde staten leggen hun conclusies en eventuele voorstellen ter verbetering vóór medio 2004 voor aan de staten.*

De opdracht uit het coalitieakkoord is vertaald in een vijftal onderzoeksvragen:

1. Welke inhoudelijke koers van de recreatieschappen is – tegen de achtergrond van de uitkomsten van de vragen 2 t/m 4 - wenselijk, rekening houdend met het beleid inzake openluchtrecreatie en toerisme van provincie en deelnemende gemeenten en met de maatschappelijke ontwikkelingen van heden.
2. Welke bestuurlijke organisatie (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk) biedt de beste waarborgen voor een efficiënte en slagvaardige organisatie, waarbij de belangen inzake openluchtrecreatie van de provincie op een verantwoorde wijze worden behartigd en waarbij de aspecten doelmatigheid en kwaliteit zo goed mogelijk tot hun recht komen.
3. In hoeverre is de werkwijze van de ambtelijke organisatie van de recreatieschappen efficiënt en doelmatig en biedt de structuur van de organisatie hiervoor voldoende waarborgen.
4. Biedt het huidige systeem van gemeentelijke en provinciale bijdragen ter afdekking van het nadelig exploitatieresultaat, eventueel in combinatie met het systeem van budgetfinanciering voldoende waarborgen voor een efficiënt en doelmatig financieel beleid en beheer bij de recreatieschappen; moet - mede gezien de mogelijke voorkeur voor een andere bestuurlijke organisatie – voor een ander systeem worden gekozen.
5. Welke gebiedsindeling is voor de behartiging van de belangen van de openluchtrecreatie uit een oogpunt van efficiency, doelmatigheid en kwaliteit het meest aangewezen en biedt de meeste kansen om tot uitvoering te worden gebracht.

In december 2003 hebben wij het adviesbureau Boer & Croon opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren. Met deze opdracht was een bedrag gemoeid van € 40.460,-. Uw commissie hebben wij hierover in januari 2004 geïnformeerd. De besturen van de recreatieschappen hebben wij nauw betrokken bij de voorbereiding van het rapport.

Het eindrapport van Boer & Croon ontvingen wij in juli 2004

\*) In de voor dit doel ingestelde klankbordgroep zaten voorzitters en secretarissen van de recreatieschappen.

## Hoofdpijnen rapport Boer & Croon

Kort samengevat wordt in het rapport het volgende advies gegeven:

Op basis van de volgende constatering:

- *De recreatiegebieden van de Utrechtse schappen zich slecht lenen voor structurele commerciële exploitatie.*
- *De recreatieschappen in zichzelf gekeerd functioneren en tot op heden nauwelijks uitgedaagd worden.*
- *De provincie Utrecht geen scherp geformuleerd beleid heeft ten aanzien van de recreatieschappen.*

Trekt Boer & Croon de volgende conclusies:

- *Bij status quo van de huidige situatie zal op termijn het voorzieningenniveau dalen.*
- *Er zijn mogelijkheden voor efficiencywinst binnen de uitvoeringsorganisatie, die ruimte opleveren voor investeringen.*
- *De mogelijkheden voor meer marktactiviteiten en de bijbehorende inkomsten zijn vooralsnog beperkt, maar ook niet onderzocht.*
- *Er is behoefte aan commercieel talent met een aanjagende functie binnen de uitvoeringsorganisatie om de kansen die voorbij komen te benutten. Hierbij hoort ook het uitvoeren van degelijk marktonderzoek.*
- *Meer marktactiviteiten vereist een flexibele houding van de schapsdeelnemers, bijvoorbeeld rond bestemmingsplannen, planvorming en het verlenen van vergunningen.*
- *Het is noodzakelijk voor de provincie een duidelijke beleidskeuze over de ontwikkelingsrichting van de recreatieschappen te maken.*

### 1. Koers van de recreatieschappen

Vraag:

Welke inhoudelijke koers van de recreatieschappen is - tegen de achtergrond van de uitkomsten van de vragen 2 t/m 4 - wenselijk, rekening houdend met het beleid inzake openluchtrecreatie en toerisme van provincie en deelnemende gemeenten en met de maatschappelijke ontwikkelingen van heden

Antwoord B en C:

*Maak als provincie een heldere keuze over hetgeen je wil met de recreatieschappen en kies voor handhaving van het huidige niveau van voorzieningen, waarbij een efficiëncyslag wordt doorgevoerd en waarbij uitbreiding wordt gefinancierd uit marktactiviteiten en de ruimte die ontstaat door efficiencywinst.*

Commentaar:

De gewenste koers van de recreatieschappen die de provincie nastreeft is nergens in directe zin beschreven. Wel is deze koers te herleiden uit een aantal stukken en uitspraken die in het verleden zijn gedaan.

Een belangrijke uitspraak deden de staten op 25 februari 2002 in het kader van de pilot 'Toekomst Utrechtse recreatieschappen':

"De recreatieschappen zijn verantwoordelijk voor het gezamenlijk door provincie en gemeenten geformuleerde beleid inzake openluchtrecreatie, wat inhoudt, dat zij primair belast zijn met het ontwikkelen en beheren van basisrecreatievoorzieningen, die laagdrempelig, openbaar en in principe voor iedereen gratis toegankelijk zijn."

Onder basisvoorzieningen worden voorzieningen als fiets- en wandelpaden, recreatieterrein(tjes)(en), speelstranden, picknickplaatsen, aanlegplaatsen, vissteigers, etc verstaan die openbaar toegankelijk zijn, waarbij in een enkel geval toegangsgeld en/of parkeergeld geheven wordt.

De werkzaamheden van de recreatieschappen zijn van oudsher een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie en gemeenten, tot uitdrukking gebracht in een duurzame samenwerkingsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De recreatieschappen voeren het door provincie en gemeenten goedgekeurde beleid uit dat is neergelegd in beleidsplannen van de recreatieschappen. Vooral van belang zijn het plan 'Zicht op groen' van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en 'Groene wegen inslaan' van het Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Kromme Rijngebied. Ook het Recreatieschap Vinkeveense Plassen en het Plassenschap Loosdrecht en Omstreken hebben voor hun eigen werkgebieden beleidsplannen opgesteld.

Het in de beleidsplannen geformuleerde beleid is onder meer gebaseerd op het ruimtelijke beleid van de provincie, zoals verwoord in het vigerende streekplan.

In het in december 2003 vastgestelde ontwerp-streekplan wordt gesteld, dat het beleid is gericht op het tijdig realiseren van toeristisch-recreatieve voorzieningen die zijn afgestemd op de Utrechtse bevolking. Daarom wordt het accent gelegd op de uitvoering van de recreatieve groenprojecten in de stadsgewesten Utrecht en Amersfoort. Voor het stadsgewest Utrecht geldt een opdracht van 1300 ha recreatief groen dat gereed moet zijn in 2013.

Daarnaast moeten bestaande gebieden worden behouden en versterkt, bijvoorbeeld de Maarseveense Plassen. Ook ligt het accent bij het in stand houden en verder ontwikkelen van de routestructuren voor fietsen, wandelen en varen.

In het provinciale actieplan voor recreatie en toerisme, dat in voorbereiding is, wordt een en ander expliciet gemaakt.

Dat efficiency hoge prioriteit moet hebben staat vast. Bij punten 2, 3 en 4 wordt daar nader op terug gekomen. Ook de mogelijke voordelen uit marktactiviteiten zullen daar nader worden besproken.

In de rapportage van Boer en Croon komt het aspect 'communicatie' nadrukkelijk aan de orde. Geconstateerd wordt dat de recreatieschappen slecht 'in de markt staan'. Ergo, recreatieschappen zijn naar binnen gekeerde organisaties die van zichzelf het beeld hebben dat ze hun werk goed doen, maar daarover verzuimen te communiceren met de buitenwereld.

De recreatieschappen, zowel bestuurlijk als ambtelijk delen deze mening. Om in deze situatie verbetering te brengen beveelt B en C inhoudelijke versterking van het ambtelijk apparaat aan met 0,6 fte. (zie ook punt 3)

#### Conclusie:

**Onder verwijzing naar het besluit van provinciale staten van februari 2002 dient tenminste het huidige niveau van de recreatievoorzieningen gehandhaafd te worden. In het actieplan recreatie en toerisme zal het provinciaal beleid ten aanzien van de recreatieschappen expliciet worden gemaakt.**

**In financiële zin moet meer aandacht komen voor efficiency en moet er ruimte worden geschapen voor externe communicatie en voor marktgerichte activiteiten.**

## **2. Organisatievorm**

Vraag:

Welke bestuurlijke organisatie (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk) biedt de beste waarborgen voor een efficiënte en slagvaardige organisatie, waarbij de belangen inzake openluchtrecreatie van de provincie op een verantwoorde wijze worden behartigd en waarbij de aspecten doelmatigheid en kwaliteit zo goed mogelijk tot hun recht komen.

Antwoord B en C:

*Hou de huidige organisatievorm in stand, gegeven het ontbreken van uitgebreide commerciële mogelijkheden.*

Commentaar:

Behartiging van de belangen van de openluchtrecreatie is van oudsher een gemeenschappelijke taak van provincie en gemeenten. Immers, recreatie houdt niet op bij de gemeentegrenzen, het bovenlokale belang is daarom evident; het bindend element van de samenwerking is bestuurlijk en financieel altijd de provincie geweest. De gemeenschappelijke regeling heeft als publiekrechtelijke samenwerkingsvorm het voordeel gehad dat de samenwerking een bindend karakter heeft (er was en is een sterke juridische en financiële basis). Daarnaast is het recreatieschap bevoegd om algemeen bindende voorschriften (verordeningen) uit te vaardigen.

Natuurlijk zijn er alternatieven denkbaar die – al naar gelang de eisen die men aan de samenwerking stelt – voor- en nadelen hebben. Naast het recreatieschap als publiekrechtelijke samenwerkingsvorm, bestaan er ook privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, zoals de stichting of de BV. De BV wordt vooral toegepast in de provincie Gelderland.

De mogelijke voordelen van een meer commercieel gerichte aanpak zijn in het kader van het onderzoek van Boer en Croon uitgebreid onderzocht. Daarbij is gekeken welke mogelijkheden de recreatieschappen hebben om inkomsten te verwerven uit commercieel gerichte activiteiten en wat de gevolgen hiervan moeten zijn voor de organisatievorm. Uitgangspunt daarbij is dat het verwerven van meer ‘eigen’ inkomsten de recreatieschappen financieel minder afhankelijk maakt van de deelnemende overheden, terwijl daarnaast meer ruimte kan ontstaan voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten.

Commerciële activiteiten kunnen zeer divers zijn; dat kunnen kleinschalige activiteiten zijn als het verhuren van terreinen voor allerlei activiteiten, tot het (samen met het bedrijfsleven) ontwikkelen van projecten met daarin commerciële elementen die een structureel karakter hebben.

Als de huidige organisatievorm daarbij belemmerend werkt lijkt aanpassing noodzakelijk. Als echter op voorhand duidelijk is dat de huidige organisatievorm niet of nauwelijks van invloed is op de te verwachten inkomsten uit commerciële activiteiten, dan verdient handhaving van de huidige organisatievorm de voorkeur. Een belemmerende werking van de huidige organisatievorm zou hieruit kunnen bestaan dat de deelnemende overheden te dicht op het bestuur van het recreatieschap zitten en het bestuur dientengevolge te weinig ruimte heeft om naar eigen inzicht te gaan ‘ondernemen’.

Volgens de inschatting van Boer en Croon zijn de mogelijkheden van marktgerichte activiteiten voor de recreatieschappen beperkt, zodat wijziging van de organisatievorm weinig bijdraagt aan het doel waar de wijziging van de samenwerkingsvorm op is gericht, namelijk het verkrijgen van meer inkomsten uit marktgerichte activiteiten. Bovendien veroorzaakt een dergelijke exercitie veel bestuurlijke en personele onrust, die in de Utrechtse situatie beter voorkomen kan worden.

De inschatting van Boer en Croon heeft te maken met enerzijds de kernactiviteiten van de recreatieschappen: het instandhouden en ontwikkelen van openbare dagrecreatie en anderzijds de beperkende regelgeving van provincie en gemeenten. Anders gezegd: veel activiteiten van de recreatieschappen lenen zich per definitie niet voor een commerciële aanpak en commercieel gerichte activiteiten lopen vaak dood op de beperkende, meestal planologische regels.

Dit neemt niet weg dat ondanks de beperkende omstandigheden er meer van de recreatieschappen verwacht mag worden. Dat er op het punt van vermeerdering van de eigen inkomsten (te) weinig gepresteerd wordt, heeft te maken met de instelling en mentaliteit van de ambtelijke organisatie. Deze is vooral gericht op het inhoudelijk ontwikkelen van de openbare recreatie en het beheer en onderhoud op basis van structureel beschikbare overheidsfinanciën, zodat er te weinig aandacht overblijft voor het verkrijgen van eigen inkomsten. Om hierin verandering te brengen is nieuwe inhoudelijk input in de organisatie noodzakelijk. Bij punt 4 wordt hier nader op terug gekomen.

**Conclusie: Voorgesteld wordt de huidige organisatievorm niet te wijzigen.**

### ***3. Ambtelijke organisatie***

In hoeverre is de werkwijze van de ambtelijke organisatie van de recreatieschappen efficiënt en doelmatig en biedt de structuur van de organisatie hiervoor voldoende waarborgen.

Antwoord B en C:

*Efficiency en doelgerichtheid van ambtelijke organisatie kunnen beter.*

B en C voeren daarvoor de volgende argumenten aan:

- de organisatie is weinig dynamisch en weinig gericht op nieuwe mogelijkheden;
- relatief groot aandeel indirecte tijdsbesteding en overhead;
- vier bestuurssecretarissen voor vier recreatieschappen lijkt veel.

B en C doet de volgende aanbevelingen:

- invoering budgetfinanciering bij alle recreatieschappen en bij de FDUR;
- eenmalige efficiëncyslag;
- met de resultaten van de efficiëncyslag een herschikking van taken toepassen, waardoor ruimte wordt vrijgemaakt voor een medewerker (1fte) voor marktwerking en ontwikkeling samenwerkingsprojecten met private partijen en een communicatiemedewerker (0,6 fte)
- een aantal met name genoemde functies binnen de organisatie kritisch tegen het licht houden.

Commentaar:

De huidige ambtelijke organisatie dateert van 1996. Toen werd al het provinciale personeel dat voor de recreatieschappen werkte uit provinciale dienst ontslagen en gelijk in dienst genomen bij de Facilitaire Dienst Utrechts recreatieschappen. De FDUR is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling, waaraan de recreatieschappen en de provincie Utrecht deelnemen. De deelnemers aan de FDUR hebben er mee ingestemd dat de provinciale CAO op het personeel van toepassing is en blijft. Alle kosten van de FDUR worden omgeslagen naar de recreatieschappen.

Eén van de adviezen van B en C is de invoering van budgetfinanciering bij de recreatieschappen. Het kenmerk van budgetfinanciering is dat voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar het jaarlijkse budget wordt vastgesteld. Tussentijdse aanpassing – behoudens calamiteiten – is niet toegestaan. Het recreatieschap weet waar het aan toe is en kan tussen de budgetten binnen de afgesproken periode met bedragen ‘schuiven’. Na afloop van de periode wordt met de deelnemers afgerekend niet alleen in geld maar ook voor wat betreft de geleverde (vooraf afgesproken) prestaties.

Het Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug Vallei en Kromme Rijngebied werkt al ruim vier jaar met budgetfinanciering, zij het dat voor wat betreft de te leveren prestaties er een verbeteringslag moet plaats vinden. Het Recreatieschap Stichtse Groenlanden is voornemens per 2006 budgetfinanciering te gaan invoeren. De voorbereidingen daarvoor zijn al getroffen.

Uw college moet komend najaar daar een principebeslissing over nemen. De andere recreatieschappen en de FDUR moeten daarna zo spoedig mogelijk volgen.

Geconstateerd kan worden dat voor wat betreft de budgetfinanciering de recreatieschappen al behoorlijk op streek zijn.

Om de ambities van de provincie en van de recreatieschappen te realiseren moet er financiële ruimte worden geschapen. Een deel van deze ruimte moeten de recreatieschappen zelf creëren door eigen middelen vrij te maken en/of door meer inkomsten te verwerven. Volgens het advies van Boer en Croon kan dit door het nemen van de volgende maatregelen:

I. een eenmalige efficiëncyslag toe te passen;

Voorgesteld wordt 5% te bezuinigen; op het totale budget van € 8 milj is dat € 400.000,-.

II. herschikking van taken bij invullen van vacatures;

Binnenkort ontstaan vacatures die kansen bieden om tot een zekere herschikking te komen binnen het management en ruimte te creëren voor communicatie en marktgerichte kennis en vaardigheden .

III. een aantal functies kritisch te bezien op hun effectiviteit;

IV. meer inkomsten te verwerven uit marktactiviteiten.

Om met deze maatregelen concrete resultaten te kunnen boeken zal een strakke regie op de uitvoering moeten worden gezet. Deze uitvoering volledig over te laten aan de organisatie lijkt niet verstandig. In elk geval zal er een taakstellend personeelsplan moeten worden gemaakt waaruit blijkt welke prioriteiten gesteld worden en hoe de organisatie daarop wordt aangepast. Duidelijk moet worden waar taken kunnen vervallen c.q. kunnen worden herschikt en wat het uiteindelijk oplevert.

Inzet moet onder meer zijn, dat er ruimte wordt gemaakt voor een tweetal nieuwe functies te weten één voor marktgerichte activiteiten en één voor communicatie.

#### **Conclusie:**

- **Alle recreatieschappen en de FDUR voeren zo spoedig mogelijk budgetfinanciering in. De eisen aan de budgetfinanciering te stellen worden scherper geformuleerd.**
- **Er komt een taakstellend personeelsplan op basis van de prioriteiten binnen de organisatie, gericht op 5% efficiencyverbetering en op het scheppen van ruimte voor communicatie en marktgerichte activiteiten.**

#### **4. Financieel beleid**

Vraag:

Biedt het huidige systeem van gemeentelijke en provinciale bijdragen ter afdekking van het nadelig exploitatieresultaat, eventueel in combinatie met het systeem van budgetfinanciering voldoende waarborgen voor een efficiënt en doelmatig financieel beleid en beheer bij de recreatieschappen; moet - mede gezien de mogelijke voorkeur voor een andere bestuurlijke organisatie – voor een ander systeem worden gekozen.

Antwoord B en C

*Aansturen op strakke budgetten en ruimte bieden om de inkomsten uit efficiencywinst en commerciële activiteiten te herinvesteren; het aandeel eigen inkomsten in het totaal van de inkomsten kan met 10% omhoog.*

Commentaar:

Als de recreatieschappen de huidige koers voortzetten (zie onderdeel 1), de deelnemende overheden niet bereid zijn hun jaarlijkse bijdragen substantieel en structureel te verhogen en de inkomsten uit marktactiviteiten op het huidige niveau blijven, dan is het moment nabij dat er principiële keuzes gemaakt moeten worden. Deze keuzes kunnen zijn:

- Het ontwikkelen van nieuwe recreatievoorzieningen wordt beëindigd;
- Het beheersbudget wordt substantieel verminderd, waardoor een aantal bestaande recreatievoorzieningen moet worden afgestoten;
- De capaciteit van het apparaat wordt aangepast aan de verminderde activiteiten

Om het doen van deze keuzes of een deel daarvan te vermijden stelt Boer en Croon voor:

- I. De recreatieschappen aansturen op strakke budgetten met gebruikmaking van het systeem van budgetfinanciering (zie punt 3 'ambtelijke organisatie').
- II. De recreatieschappen de ruimte geven om meer additionele inkomsten te verwerven; daarvoor is nodig:
  - Marktonderzoek naar de potentie van de schappen;
  - (eenmalige) kansen benutten;
  - nadrukkelijk contact zoeken met commerciële partijen om kansen te verzilveren;
  - provincie en gemeenten accommoderen de recreatieschappen slagvaardig (bestemmingsplannen, planvorming, vergunningen).
  - Uitgangspunt is dat 10% extra van de huidige inkomsten structureel 'uit de markt' gehaald kan worden; omgerekend naar de cijfers van 2002 gaat het dan om een bedrag van € 600.000,- p.j. structureel.

Hoewel B en C in haar rapportage stelt, dat 'de ruimte voor marktactiviteiten beperkt is' en dat 'de recreatieschappen zich vanuit marktperspectief op schrale grond bevinden', vormt het uitgangspunt van 10% meer eigen inkomsten een stevige prikkel voor de recreatieschappen om op het gebied van marktgerichte activiteiten meer te gaan presteren. .



Bij het verwerven van 'inkomsten uit de markt' kan het volgende onderscheid worden gemaakt.

- I. Inkomsten bij het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen;
- II. Inkomsten in het kader van beheer van recreatievoorzieningen.

Ad I

Het ontwikkelen van nieuwe recreatievoorzieningen leent zich goed voor samenwerking met het bedrijfsleven op basis van zogenaamde publiek-private samenwerking. Recreatieschappen realiseren openbare basisvoorzieningen voor openluchtrecreatie die in principe geen inkomsten genereren. Om het voor een projectontwikkelaar aantrekkelijk te maken om in zo'n voorziening te investeren, zullen er winstgevende onderdelen binnen zo'n voorziening moeten zijn. Daarbij is er een scala aan mogelijkheden waaronder voorzieningen voor verblijfsrecreatie. Overigens moeten in dit verband de vele planologische beperkingen niet onderschat worden.

Ad II.

Particulieren laten bijdragen in kosten van beheer en onderhoud kan op vele manieren.

- Sponsoring

Tegenover sponsoring staat meestal als tegenprestatie het mogen plaatsen van advertenties en /of reclames op terreinen e.d. Een gericht en intensief acquisitiebeleid is hierbij noodzakelijk.

- Verhuur van terreinen voor activiteiten en evenementen. Dit is een constante bron van inkomsten, waarbij het Recreatieschap Stichtse Groenlanden de hoogste score heeft. Dit recreatieschap beschikt over een aantal terreinen die geschikt zijn voor allerlei activiteiten; bovendien liggen deze terreinen nabij de stad Utrecht. Het Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug heeft in 2001 onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om horecagelegenheden op de eigen terreinen te vestigen. Daarbij kwamen vier terreinen er als kanshebbers uit. Het vinden van horecaondernemers, het verkrijgen van toestemming van de terreineigenaren en tenslotte de planologische regeling vragen zoveel tijd, dat er tot op heden nog geen successen geboekt zijn. Een intensieve acquisitie en projectbegeleiding zouden de recreatieschappen meer moeten opleveren.

- Toegangsgelden en parkeergelden.

Er zijn slechts twee terreinen waar toegangs- of parkeergelden worden geheven. Bij het Henschotermeer betaalt men parkeergeld, terwijl de toegang vrij is.

Voor het strandbad Maarsseveense Plassen wordt toegang geheven, echter geen parkeergeld. Het gebied van de Maarsseveense Plassen, dat buiten het strandbad ligt is vrij toegankelijk.

Het onregelmatige bezoek aan recreatieterreinen (weersgevoelig), het feit dat terreinen vaak in of nabij kwetsbare gebieden liggen en de perceptiekosten zijn omstandigheden die het invoeren van parkeer- en/of toegangsgelden niet altijd tot een lucratieve aangelegenheid maken.

**Conclusie: Als uitgangspunt kiezen dat de recreatieschappen de eigen inkomsten structureel verhogen van 20 naar 30% van het totaal van de eigen inkomsten**

## 5. *Omvang van de recreatieschappen*

Vraag:

Welke gebiedsindeling is voor de behartiging van de belangen van de openluchtrecreatie uit een oogpunt van efficiency, doelmatigheid en kwaliteit het meest aangewezen en biedt de meeste kansen om tot uitvoering te worden gebracht

Antwoord B en C

*Het herindelen van de recreatieschappen heeft per saldo meer na- dan voordelen.*

Commentaar:

De huidige indeling van de recreatieschappen dateert uit 1996, toen het aantal recreatieschappen van zeven werd terug gebracht naar vier.

Nadien is regelmatig de vraag opgeworpen of een andere indeling van de schapsgebieden efficiënter zou kunnen werken. Gedacht wordt aan samenvoeging van alle recreatieschappen tot één provinciaal schap. Aan dit schap nemen alle Utrechtse gemeenten deel. Een variant op deze gedachte is het fuseren van het Recreatieschap Stichtse Groenlanden en het Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Kromme Rijngebied en eventueel het Recreatieschap Vinkeveense Plassen.

In alle gevallen betekent dit een ingrijpend, veelomvattend en langdurig bestuurlijk proces opstarten, waarvan de uiteindelijke voordelen (meer efficiency) niet opwegen tegen de nadelen, terwijl het zeer de vraag is of een dergelijke constructie uiteindelijk zal slagen. Er zijn gemeenten die hier voor zijn, maar er zijn ook nadrukkelijke tegenstanders, terwijl er tenslotte gemeenten zijn die helemaal niet willen samenwerken in een recreatieschap. Het zijn juist de gemeenten die bezwaren hebben tegen schaalvergroting en/of samenwerking die een wijziging van de huidige schapsindeling onmogelijk kunnen maken.

Hoewel de Wet gemeenschappelijke regelingen een instrumentarium biedt om onwillige gemeenten tot samenwerking te dwingen, is de praktijk zo weerbarstig, dat daar zelden gebruik van wordt gemaakt.

Aangeraden wordt om geen fusies te entameren, temeer daar op ambtelijk, uitvoerend niveau in 1996 een volledige integratie is gerealiseerd binnen de organisatie van de Facilitaire Dienst. Een eventuele samenvoeging van recreatieschappen voegt hier niets aan toe.

Een vraagstuk dat in dit verband wel om een oplossing vraagt is dat van de positie van het Plassenschap Loosdrecht en Omstreken en van het Recreatieschap Vinkeveense Plassen.

Het grootste en tevens belangrijkste onderdeel van het werkgebied van het Plassenschap Loosdrecht is sinds de gemeentelijke herindeling van 2001 in Noord-Holland komen te liggen. Voor uw college was dat toen aanleiding om de financiële relatie met dit plassenschap op termijn (met in gang van 2007) af te gaan bouwen. De provincie Utrecht is nooit deelnemer aan dit schap geweest; wel heeft de provincie vanaf 1958 financieel bijgedragen in het nadelig exploitatiesaldo. Ook de gemeente Utrecht heeft inmiddels besloten uit de gemeenschappelijke regeling te treden, zodat het recreatieschap alleen nog bestaat uit de deelnemende gemeenten Wijdmeren, Loenen en Breukelen. De provincie Noord-Holland draagt bij in het nadelig saldo van het Plassenschap, voorlopig voor een periode van vijf jaar. Het Plassenschap spant zich in om het eigen draagvlak te verbreden en zoekt daarom toenadering tot het Recreatieschap Vinkeveense Plassen.

Het Recreatieschap Vinkeveense Plassen is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling, waaraan de gemeenten De Ronde Venen, Abcoude en Amsterdam deelnemen. De provincie Utrecht draagt alleen bij in het nadelig exploitatiesaldo. Het werkgebied van het schap ligt voornamelijk binnen de gemeente De Ronde Venen. Een klein gedeelte, het natuurgebied Botshol ligt in de gemeente Abcoude. Daarnaast beheert het recreatieschap recreatievoorzieningen die liggen op het grondgebied van de gemeente De Ronde Venen, die ooit in beheer waren bij het inmiddels opgeheven Recreatieschap Noord-West Utrecht. De kosten van dat beheer worden betaald door de provincie Utrecht en de gemeente De Ronde Venen.

De volgende vraag dient zich aan:

Welk belang wordt gediend met de door het Plassenschap Loosdrecht gewenste fusie met het Recreatieschap Vinkeveense Plassen.

Het Plassenschap Loosdrecht en het Recreatieschap Vinkeveense Plassen zijn beiden zogenaamde ‘natte’ recreatieschappen. Hun hoofdtaak is de ontwikkeling en het beheer van de waterrecreatie binnen het plassenareaal. In die zin zijn de taken van deze schappen identiek. In de praktijk vertaalt zich dit naar een gezamenlijke onderhoudsregio, in casu de regio noord-west.

Of een bestuurlijk samengaan ook voordelen oplevert valt te bezien.

- De gemeente Amsterdam neemt deel aan het Recreatieschap Vinkeveense Plassen en draagt substantieel bij in het nadelig exploitatiesaldo. Eind jaren '80 is Amsterdam uit de gemeenschappelijke regeling van het Plassenschap Loosdrecht getreden. Een samengaan van beide schappen zou betekenen dat Amsterdam weer aan het beheer van de Loosdrechtse Plassen gaat meebetalen. Voor Amsterdam is dit onaanvaardbaar en het zal onherroepelijk leiden tot uittreden van Amsterdam uit het Recreatieschap Vinkeveense Plassen.
- De gemeenten die betrokken zijn bij de Loosdrechtse en de Vinkeveense plassen zijn wellicht bereid om samen te werken ten behoeve van de openluchtrecreatie, maar daarmee is het gebied nog geen eenheid. Tussen de beide plassen gebieden loopt een brede vervoerscorridor (A-2/spoorlijn en Amsterdam-Rijnkanaal), waardoor een intensieve uitwisseling tussen de plassen gebied moeizaam blijft.

**Conclusie:**

- **Samenvoeging van de Utrechtse recreatieschappen biedt weinig of geen voordelen, terwijl de slagingskans onzeker is. Het betekent - gezien het langdurige en intensieve proces - een onevenredig zware belasting van het ambtelijk apparaat.**
- **Samenvoeging van het Plassenschap Loosdrecht en het Recreatieschap Vinkeveense Plassen biedt weinig voordelen en lijkt bovendien weinig kans van slagen te hebben.**