MEMORANDUM

PROVINCIE :: UTRECHT

VOORBEREIDING WERKSESSIE COMMISSIE BEM
SAMENWERKING BIJ RECREATIE

DATUM	28-09-2022
VAN	Gedeputeerde Schaddelee
AAN	De leden van Provinciale Staten, Commissie BEM

Inleiding

Recreatie is van groot belang om mensen te laten ontspannen. Naast het wonen en werken is de relaxen en ontspannen in de omgeving essentieel voor de leefbaarheid van de gemeenschappen. Vrijetijdsbesteding beslaat zowel de recreatieve als de toeristische onderdelen. Deze maken immers gebruik van dezelfde voorzieningen. Niet voor niets ziet de Provinciale Staten de vrijetijdsbesteding dan ook als een kerntaak van de provincie. Deze taak vervullen we met de partijen die hier een belangrijke rol in vervullen. Door Provinciale Staten is in de afgelopen jaren bij herhaling aangegeven dat de samenwerking met de partijen hierin belangrijke is en meer geïntensiveerd moet worden. Bij de behandeling van het statenvoorstel 'Kaderstelling samenwerking recreatieschappen' in PS op 14 april 2021 is onder andere als kader meegegeven: onderdeel b.

> *De invulling van de recreatieopgave vindt plaats in samenwerking met alle Utrechtse gemeenten en zoveel mogelijk partners, zoals terrein beherende organisaties en particuliere grondeigenaren*.

Bij de bespreking van de Statenvoorstellen 'Toekomstige samenwerking binnen het Recreatieschap Stichtse Groenlanden' en 'Toekomstige samenwerking binnen het Plassenschap Loosdrecht' op 9 februari 2022 is unaniem een motie aangenomen: 'Alleen samen krijgen we recreatie op de kaart', waarin het college wordt opgedragen:

- *In samenwerking met de Staten, in aanvulling op het PRenT, te komen tot een formulering van de provinciale taak op het gebied van ontwikkeling, beheer en onderhoud van recreatiegebieden;*
- *Op basis van de formulering van de provinciale taak in het PRenT en deze aanvullende formulering te werken aan een samenwerkings- en ontwikkelingsmodel die in ieder geval voldoet aan de volgende criteria:*
    - *beslaat de hele provincie*
    - *in samenwerking met gemeenten, maar met centrale regie*
    - *betrokkenheid van zoveel mogelijk andere partners, zoals terrein beherende organisaties en particuliere grondeigenaren*
    - *focus op netwerk van recreatiegebieden*
    - *andere onderwerpen in afstemming met betrokken gemeenten*
    - *in samenhang met het Routebureau*

Afgesproken is dat er een werksessie met de statenleden vanuit de Commissie BEM wordt gehouden over dit onderwerp.

Provinciale taak op het gebied van recreatie?
Recreatie heeft geen wettelijke basis. Er ligt dus geen wettelijke taak voor recreatie met bevoegdheden. Er ligt wel een zorgplicht bij de overheid, in algemene zin, voor een goede en brede basis van recreatieve voorzieningen in het kader van de leefbaarheid van de woonomgeving. Daarvoor ligt er in eerste aanleg een belangrijke taak bij de gemeenten.

Provincie Utrecht vervult al heel lang een taak op het gebied van recreatie. Dit uit zich sinds jaar en dag in de participatie in recreatieschappen, die voorheen de hele provincie bestreken. Er zijn enkele schappen opgeheven, waardoor in die gebieden de samenwerking tussen gemeenten en provincie wat is afgenomen. Met het aannemen van de motie ziet de provincie een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd op het gebied van recreatie. Hierbij gaat het niet om alle recreatieve voorzieningen, maar spitst het zich toe op voorzieningen met een regionaal en bovenlokaal karakter. De toename van het aantal inwoners in de provincie in de komende jaren maakt de brede samenwerking ook van groot belang om op een verantwoorde wijze te voorzien in de toekomstige vraag naar recreatieve voorziengen.

Gemeentegrenzen hebben geen betekenis voor recreanten en toeristen. Het is ook niet voor elke gemeente mogelijk om alle recreatieve behoeften van de inwoners en bezoekers te faciliteren. De behoefte is divers, de leefstijlvinder [1]laat dit ook zien, en de mogelijkheden per gemeente geven hier niet altijd invulling aan. Dit betekent dat afstemming over recreatie op regionaal en bovenlokaal niveau nodig is en dat samenwerking gewenst is.

Dit betreft niet alleen een samenwerking tussen overheden. Er zijn meer partners en daar wordt in zowel de kaders als in de motie aandacht aan gegeven. Belangrijke medespelers zijn grondeigenaren van natuur en recreatieve gebieden, zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Daarmee hebben we in het kader van het voormalige programma Recreatie om de Stad al een samenwerking tot stand gebracht. Maar ook private landgoedeigenaren en agrariërs zijn belangrijke doelgroepen. Op de Heuvelrug zijn de landgoederen van groot belang voor recreatie.

In de kaderstelling voor de recreatieschappen is aangegeven dat recreatieve terreinen en paden voor iedereen beschikbaar, dichtbij, eigentijds en (vrij) toegankelijk moeten zijn voor alle inwoners in al hun verschillen. Kwaliteit en veiligheid van terreinen en paden en natuur zijn daarbij belangrijke waarden waartussen plaatselijk een balans gevonden moet worden. Ook dit maakt dat samenwerking tussen alle partners belangrijk is.

De bovenlokale recreatieterreinen in de provincie zijn in kaart gebracht. Als bijlage is de bijgevoegd de basiskaart bovenlokale recreatieterreinen (afkomstig uit de Provinciale Omgevingsverordening).

<u>Doelen van de samenwerking</u>
Uit het voorgaande kunnen de doelen worden geformuleerd op basis waarvan de samenwerking kan worden vorm gegeven:

- Passend bij het aantal inwoners in gebieden voldoende bovenlokale en regionale recreatieve voorzieningen (voldoende verspreid) creëren en deze ook blijvend in stand te houden.
- Zoveel mogelijk diversiteit in aanbod aan recreatieve voorzieningen, zodat voorzien kan worden in de verschillende behoeften van inwoners.

[1] De behoefte van mensen bij het besteden van de vrije tijd is verdeeld in 7 levensstijlen. Deze zijn opgenomen in de leefstijlvinder.

- Basis recreatieve voorzieningen, zoals groene weiden, speelbos en zwemwater, moeten zoveel mogelijk voor iedereen beschikbaar, dichtbij en (vrij) toegankelijk zijn voor alle inwoners in al hun verschillen.

Uiteindelijk willen we ook komen tot het vormen van een netwerk voor het gezamenlijk bespreken van trends, ontwikkelingen en de uitkomsten van onderzoeken over de recreatieve behoefte en de mogelijkheden om hier invulling aan te geven.

Verschillende vormen van samenwerking

Er is al lange tijd samenwerking met gemeenten op het gebied van bovenlokale recreatiegebieden, al vanaf de vijftiger en zestiger jaren. Alle gemeenten maakten er toen deel van uit en waren aangesloten via gemeenschappelijke regelingen (recreatieschappen). Om allerlei redenen zijn de samenwerkingen opgeheven c.q. hebben partijen er een andere invulling aan gegeven. Niet zo lang geleden, op 1 januari 2018, is het Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Krommerijnstreek opgeheven. Dit betrof een samenwerking in met name de zuid-oostzijde van de provincie.

Twee recreatieschappen

Op dit moment participeert provincie Utrecht nog in twee recreatieschappen. Dit betreft het Recreatieschap Stichtse Groenlanden, met 9 gemeenten, en het Plassenschap Loosdrecht, met 2 gemeenten en de provincie Noord-Holland. Hiermee is er een intensieve samenwerking op het gebied van beheer, onderhoud en ontwikkeling van bovenlokale recreatiegebieden en paden aan de westzijde van de provincie. (zie bijgevoegde kaart van deelnemers)

Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug

Verder werken diverse partners, waaronder 10 gemeenten en onze provincie (zie bijgevoegde kaart van deelnemers), samen in de Stichting Beheer heel de Heuvelrug (Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, NPUH). Hierbij is natuur een belangrijke drijfveer, maar vormt recreatie ook een belangrijk element van de samenwerking. Onderdeel hiervan is het uitvoeren van de taken 'Pakket, Routes, Paden en Groen Toezicht' (afgesloten op 29 mei 2018). Het werk is omgezet in een dienstverleningsovereenkomst en wordt nu nog uitgevoerd door RMN. Het betreft een voortzetting van een deel van de afspraken uit het voormalig recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Krommerijnstreek. Na opheffing van RMN neemt vooralsnog Staatsbosbeheer het werk over.

Routebureau Utrecht

Verder participeert de provincie in het Routebureau Utrecht, met alle gemeenten in de provincie als deelnemer. Hierin wordt samengewerkt aan ontwikkeling en instandhouding van het routenetwerk in de provincie, voor fietsen, wandelen en varen. Het betreft de instandhouding van de bovenlokale routering van paden en vaarroutes. Dit betreft uitsluitend de routes en niet de onderliggende paden of waterwegen. Voor het beheer en onderhoud hiervan staan de eigenaren zelf aan de lat.

Programma RodS

Vanuit het voormalige programma Recreatie om de Stad (RodS) wordt er ook door de provincie ondersteuning gegeven aan het beheer en onderhoud van bovenlokale recreatiegebieden, gezamenlijk met enkele gemeenten.

Gastvrije Randmeren

Verder is er een samenwerking die betrekking heeft op de recreatie en toerisme op het Eemmeer, Gastvrije randmeren. Naast twee provincies, Noord-Holland en Flevoland, zijn er diverse gemeenten participant, waaronder Bunschoten-Spakenburg uit onze provincie. Wij participeren hier niet in, maar zijn sinds enige tijd wel meer aangesloten bij deze samenwerking, als agenda-lid. Ons is gevraagd hier actief in te participeren. Hier wordt niet onwelwillend tegenaan gekeken, maar willen we onderdeel laten uitmaken van de discussie over de gewenste samenwerking.

Overige
In de samenwerking 'Groene Hart' wordt ook aandacht gegeven aan recreatie en toerisme. De Oude Hollandse Waterlinie is hiervan een onderdeel. Tenslotte zijn er nog individuele verzoeken van gemeenten en andere partijen voor ondersteuning bij beheer en onderhoud van recreatiegebieden.

Het is dus een veelheid aan samenwerkingen, maar wel ieder vanuit specifieke doelen of uitgangspunten.

Verkenning uitwerking motie over samenwerking
Allereerst biedt het bestaand beleid een kader. In december 2021 is door GS het Omgevingswetprogramma Recreatie en Toerisme 2022-2025 (PR&T) vastgesteld. Recreatie is een onderdeel van de vrijetijdsbesteding. In PR&T is opgenomen dat de vrijetijdsbesteding een belangrijk onderdeel is van de leefbaarheid in steden, dorpen en buitengebied. Het provinciaal recreatie- en toerismebeleid is gericht op het realiseren van een aantrekkelijke en gezonde leefomgeving waar recreanten en toeristen hun tijd door kunnen brengen. Het betreft zowel recreanten als toeristen omdat zij beiden gebruik maken van dezelfde faciliteiten. In het programma is verder aangegeven dat er voldoende gebieden en paden moeten zijn met (mede) een recreatieve bestemming. Daarbij gaat het om kwaliteit en voldoende aansluiting bij de vraag van onze inwoners. Dat betekent voldoende afwisseling.

Relatie met het Programma Groen Groeit Mee
Provincie Utrecht, U10, Regio Amersfoort, het Utrechtse deel van de Regio Foodvalley en de vier Utrechtse waterschappen werken onder regie van de provincie samen aan Groen Groeit Mee. De provincie Utrecht groeit de komende jaren flink. Groen Groeit Mee is de afspraak dat we bij alle ruimtelijke plannen en gebiedsontwikkelingen, de groenontwikkeling evenwichtig en volwaardig meenemen.
Dit betreft een meer strategische vraagstelling en leent zich in eerste instantie niet voor de samenwerking op het gebied van beheer en onderhoud en openstelling van gebieden.

Relatie met bestaande samenwerkingen
Er zijn dus al diverse samenwerkingen in verschillende verbanden waarin de provincie participeert. Deze hebben veelal verschillende achterliggende doelen en hebben ook verschillende vormen. In enkele gevallen gaat de samenwerking zelfs over de provinciegrens heen. Daarnaast kent het grondgebied van de provincie verschillende gebiedsdelen met een ander karakter, een andere behoefte en andere mogelijkheden.
Verder moet rekening gehouden worden met het feit dat enkele gemeenten andere keuzes hebben gemaakt en geen onderdeel meer zijn van een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld het opheffen van het Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Krommerijnstreek.

Het omsmeden tot één samenwerkingsverband voor de hele provincie lijkt dan ook niet reëel. Ook lijkt het opheffen van de bestaande samenwerkingsverbanden, in de zoektocht naar één samenwerkingsverband, geen logische oplossing. Daarmee wordt het voor de gemeenten minder overzichtelijk en kunnen ze het verband met de eigen regio gaan missen. Daarnaast bieden de huidige samenwerkingen al de mogelijkheid om binnen dit verband het gesprek te hebben over recreatieve voorzieningen.

Hoe willen we samenwerken?
De motie en de kaders voor het samenwerken op het gebied van recreatie bevatten verschillende elementen die beelden geven over deze vraag

- Samenwerking op het gebied van ontwikkelen, beheer en onderhoud van recreatiegebieden en routes;

- Samenwerking met alle gemeenten in de provincie en met zoveel mogelijk andere partners, waaronder terrein beherende organisaties en landgoedeigenaren, die een rol vervullen bij recreatieve gebieden en routes;
- Het opbouwen van een breed netwerk;
- In samenhang met de samenwerking binnen het Routebureau.

Wat kunnen we bieden?
Om samenwerking vorm te geven en om zoveel mogelijk partijen hierin geïnteresseerd te laten zijn, is de vraag wat wij als provincie bieden om de samenwerking ook goed te kunnen laten plaatsvinden en te laten slagen. Algemeen bekend is dat het ontwikkelen, beheren en onderhouden van recreatievoorzieningen niet kostendekkend zijn. Tenslotte betekent samenwerking ook dat je het samen doet en niet eenzijdig kunt bepalen.
Hierbij enkele elementen die van belang zijn

- Samenwerking zou gebaseerd moeten zijn op de gezamenlijke wens (tussen gemeenten en de provincie) om onze inwoners zo optimaal mogelijk te faciliteren in de recreatieve behoefte.
- Mag de samenwerking de provincie geld kosten, en zo ja, voor welke onderdelen?
- Binnen maatwerk kunnen regionale verschillen beter tot hun recht komen.
- De samenwerking kan een wat open structuur krijgen, een periodiek open tafel overleg. Hierdoor wordt de governance van de samenwerking wat losser. De Nota Samenwerkende Partijen biedt hiervoor mogelijkheden. Daar waar financiën beschikbaar komen zal de samenwerking een vastere vorm moeten hebben.

Uitgangspunten en uitwerking provinciale taak
In het PR&T, onder hoofdstuk 4.4, Recreatief Groen, worden de rollen van de provincie als volgt geduid:
Stimuleren en Realiseren

- Vanuit een regierol zorgen voor een samenhangend en evenwichtig geheel aan recreatievoorzieningen dat aansluit bij de behoefte en voldoende diversiteit kent. In het creëren van passend aanbod zijn we één van de spelers in het veld, naast marktpartijen, gemeenten etc.
- Nieuwe initiatieven aanjagen.

Participeren

- Samen met partners zorgdragen voor ontwikkeling en beheer van bovenlokale recreatieterreinen.

Reguleren

- Via de Omgevingsverordening bovenlokale recreatievoorzieningen beschermen en ruimte bieden voor verdere ontwikkeling van voorzieningen.

Samenwerking verder vormgeven
Hoe gaan we het proces om de samenwerking te verbreden vormgeven?

Maatwerk biedt de beste perspectieven om tot een brede samenwerking te komen. De meeste partijen zullen het belang van de recreatie en een zekere vorm van samenwerking inzien. De bereidheid van samenwerking zal voor enkele partijen ook afhangen wat er voor hen in zit om samen te werken. Het gaat dus ook om het verleiden van partners om tot samenwerking te komen.
Met andere woorden: wat biedt de provincie en wat zijn de verwachtingen die wij hebben van de andere partijen wat zij inbrengen?

Allereerst zouden wij de samenwerking willen zoeken met alle gemeenten in onze provincie over de vrijetijdsbesteding van de inwoners. Hiermee verbreden we het doel van alleen recreatieve voorzieningen, maar het biedt de ruimte voor brede afspraken. Hiervoor willen we een conferentie houden waarbij alle gemeenten worden uitgenodigd om een eerste fundament voor de samenwerking te kunnen leggen.

De discussie met de grotere partijen op het gebied van natuur en recreatie, waaronder Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, kan daarnaast worden opgepakt. In het kader van de RodS-afspraken lopen er al afspraken met deze partijen. Daarnaast gaat Staatsbosbeheer (SBB) een belangrijke rol vervullen bij het recreatieschap Stichtse Groenlanden (SGL). In die afspraken ligt al vast dat er een brede visie komt over de eigendommen van SGL en SBB. Deze afspraak kunnen we verbreden naar de hele provincie en gezamenlijk doen met de andere grote partijen.

De discussie met particuliere landgoedeigenaren vergt een andere aanpak. Zoals bekend loopt er een discussie tussen de landgoedeigenaren en het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Pas na volledige afronding hiervan zal deze samenwerking kunnen worden opgepakt. Hierbij zullen we ook afhankelijk zijn van de landelijke richtlijnen op het gebied van financiële vergoedingen.

De uitkomsten van de komende discussies zal leiden tot een overzicht van de mogelijkheden die gezamenlijke met de partijen zal worden gevonden. Daarover zal u geïnformeerd worden. Deze uitkomsten kunnen de basis vormen voor het formuleren van de provinciale taak voor ontwikkeling, beheer en onderhoud van recreatieve voorzieningen.

Bijlagen:

- Basiskaart Recreatie en Toerisme (uit de omgevingsverordening)
- Overzicht deelnemers recreatieschappen NPUH