

Voorstel voor	regioraad	Registratienummer	14008941
Datum vergadering	12 november 2014	Agendapunt	7
Portefeuillehouder(s)	H. van Agteren		

Domein, behandelend ambtenaar, tel. J. Kloots, Recreatieve Voorzieningen, 053 4876548

Onderwerp

Rapport KplusV inzake "Advies toekomst recreatieparken Regio Twente"

Wij stellen u voor:

1. Overeenkomstig het advies van KplusV in te stemmen met de optimalisatievariant 1 B, waarbij het beheer van de recreatieparken een taak blijft van Regio Twente (d.w.z. geen overdracht naar de markt). De huidige prognose voor de kostendekkendheid in 2018 is 52%. Door een verdere optimalisering van de bedrijfsvoering en efficiency en het genereren van extra inkomsten dient dit percentage nog verbeterd te worden. Het beheer- en onderhoudsniveau gaat enigszins omlaag (tevreden met een 6 of 7), mits de uitstraling van de parken niet teveel verandert. Er wordt (beperkt) ingezet op de werving van nieuwe functies en ontwikkelingen. Regio Twente investeert in een systeem voor (structureel) betaald parkeren (conform de aanbevelingen van de visitatiecommissie).
2. De positie van Recreatieve Voorzieningen voorlopig niet los te koppelen van Regio Twente, maar deze te bezien in de algemene (organisatorische) ontwikkelingen binnen Regio Twente
3. In plaats hiervan het onderdeel Recreatieve Voorzieningen i.v.m. een goede monitoring van het financiële rendement een afzonderlijke positie te geven in de begroting van Regio Twente
4. De openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht te starten ten behoeve van het nemen van een besluit om de exploitatie van de recreatieparken aan te wijzen als een dienst van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 25h, lid 5 van de Mededingingswet.

Toelichting op het voorstel

Inleiding

In 2011 is door de portefeuillehouders Recreatie en Toerisme en ons bestuur de visie Recreatieparken Regio Twente vastgesteld, waarbij de recreatieparken met behoud van laagdrempeligheid en openbare toegankelijkheid in eigen beheer zouden moeten worden doorontwikkeld en op een veel commerciëlere wijze dienden te worden geëxploiteerd. De afgelopen jaren is conform deze visie gewerkt, hetgeen geleid heeft tot een forse verbetering van het financiële rendement.

In 2013 is in het portefeuillehoudersoverleg Recreatie & Toerisme afgesproken, dat er een opnieuw onderzoek plaats diende te vinden hoe er toekomstgericht met de recreatieparken Hulsbeek (Oldenzaal), Rutbeek (Enschede) en Lageveld (Wierden) kan worden omgegaan, mede in verband met het wegvallen van de provinciale bijdrage aan de exploitatie van de parken, fietspaden en routes. Het Arboretum Poortbulten is niet in het onderzoek meegenomen vanwege het afwijkende karakter van dit park en het besluit van uw raad in het kader van het visitatietraject om te kijken of dit park kan worden overgedragen aan een natuur beherende instantie. (Hier voeren met een aantal organisaties gesprekken over.)

Beoogd resultaat

Het verkrijgen van een helder besluit voor de komende jaren omtrent de vraag of Regio Twente de recreatieparken in eigen beheer blijft exploiteren of dat deze worden overgedragen aan een marktpartij. Belangrijk daarbij is ook de vraag of de parken hun huidige maatschappelijke functie voor dagrecreatie moeten behouden en of deze laagdrempelig en openbaar toegankelijk dienen te blijven.

Overwegingen

1. Onderzoek K+V

Het onderzoeksbureau KplusV heeft uitgebreid onderzoek naar het bovenstaande gedaan. Vanwege het belang van bestuurlijk draagvlak voor de uitkomst van het onderzoek is een ambtelijke en bestuurlijke begeleidingsgroep gevormd, bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers en portefeuillehouders Recreatie & Toerisme uit de diverse gemeenten. Daarnaast is het rapport twee keer besproken in het ambtelijke overleg en twee keer in het portefeuillehoudersoverleg Recreatie & Toerisme (zowel voor als na de verkiezingen voorjaar 2014). Daarnaast zijn medewerkers en OR betrokken bij het onderzoek, evenals de bedrijven op de parken (pachters).

KplusV heeft in haar onderzoek eerst de uitgangspunten/randvoorwaarden en de huidige situatie beschreven. Deze huidige situatie wordt geanalyseerd en eindigt in een SWOT-analyse. Vervolgens zijn een zestal toekomstscenario's beschreven, welke worden getoetst aan een aantal criteria. Zowel de varianten als de criteria worden hieronder kort genoemd. Uiteindelijk vindt een afweging plaats en adviseert KplusV om te kiezen voor een van de varianten, in dit geval de optimalisatievariant (exploitatie in eigen beheer met een scherpe financiële taakstelling).

Voor de volledige onderbouwing van het onderzoek, de overwegingen en het advies wordt verwezen naar het bijgevoegde rapport.

2. Uitgangspunten en randvoorwaarden

Uit de discussie over het onderzoek uit 2007, de besluitvorming over de visie op recreatie in Twente en de opdracht voor de toekomstanalyse komt een aantal duidelijke uitgangspunten en randvoorwaarden naar voren voor de toekomstige inrichting en beheer van de recreatieparken van Regio Twente.

Maatschappelijke waarde

De oorspronkelijke functie van de recreatieparken is nog steeds actueel en er blijft behoefte in Twente aan laagdrempelige en toegankelijke dagrecreatie. Er zijn nog steeds meer dan 1.000.000 bezoekers per jaar (incl. Arboretum), die de nodige bestedingen in de regio met zich meebrengen.

Toegankelijkheid en laagdrempeligheid

Essentieel voor de borging van de maatschappelijke waarde van de recreatieparken is dat de parken laagdrempelig en toegankelijk blijven. Laagdrempelig staat hierbij voor betaalbaar en goedkoop. Toegankelijkheid staat voor openbare toegang en een goede bereikbaarheid.

Kostendekkendheid

De kern van de toekomstopgave is dat de kostendekkendheid van de recreatieparken toeneemt. Het wegvallen van de provinciale bijdrage dient te worden opgevangen én de bijdrage per inwoner van alle gemeenten voor de recreatiegebieden dient zoveel mogelijk te worden beperkt.

3. Beschrijving mogelijke toekomstscenario's

KplusV heeft vervolgens een zestal varianten onderzocht; te weten:

Scenario 1 - Eigen beheer - Model 1.A - Minimaliseren kosten

In dit model zet Regio Twente sterk in op het minimaliseren van de kosten voor het beheer en onderhoud van de recreatieparken. Investerings worden stopgezet, onderhoud en beheer worden naar een minimaal niveau teruggeschoefd. Ambities voor de ontwikkeling van de parken worden bevroren. De organisatie krimpt in. Een gevolg van deze strategie is dat de parken minder aantrekkelijk worden voor bezoekers en ondernemers. De inkomsten zullen daarom (beperkt) afnemen.

- *Scenario 1 – eigen beheer - Model 1.B – Optimalisatie huidige koers*

Het beheer van de recreatieparken is en blijft de taak van Regio Twente. De huidige prognose voor de kostendekkendheid in 2018 is 52%. De inschatting is dat dit percentage met een verdere optimalisering van met name de bedrijfsvoering en efficiency en het genereren van extra inkomsten nog verbeterd kan worden. Het beheer- en onderhoudsniveau gaat enigszins omlaag (tevreden met een 6 of 7), mits de uitstraling van de parken niet teveel verandert. Er wordt (beperkt) ingezet op de werving van nieuwe functies en ontwikkelingen. Regio Twente investeert in een systeem voor (structureel) betaald parkeren.

- *Scenario 1 – eigen beheer - Model 1.C - Maximale ontwikkeling*

Het beheer van de recreatiegebieden is en blijft een taak van Regio Twente. In samenwerking met de maatschappelijke partners en betrokkenen (pachters, ondernemers, gemeenten, recreanten) in de recreatiegebieden zet Regio Twente in op het maximaliseren van de inkomsten op de parken. Om de inkomsten te verhogen is extra grond op de parken beschikbaar gesteld voor (nieuwe) ondernemers en evenementen. Regio Twente voert een nog actiever acquisitiebeleid om nieuwe functies en evenementen aan te trekken en te realiseren.

Om een commerciële ontwikkeling van de parken mogelijk te maken bieden Regio Twente en de gemeenten maximale ruimte (functioneel en bestuurlijk) aan ondernemers en pachters voor nieuwe activiteiten, voorzieningen en evenementen. Het risico op tegenvallende inkomsten is echter groot. Als gevolg van deze ontwikkelingen verandert het karakter van de parken, waarbij de nadruk meer komt te liggen op activiteiten en evenementen. Het natuurlijke karakter van delen van de parken zal verminderen.

- *Scenario 2 - Regiefunctie Regio - Model 3 – Parkmanagement*

Dit scenario gaat uit van een focus van Regio Twente op de kerntaken. Regio Twente is eigenaar van de recreatiegebieden, maar heeft het beheer van de recreatieparken overgedragen. Per park is een parkmanagement organisatie verantwoordelijk voor het beheer, onderhoud, ontwikkeling en (op termijn) de financiën van het park. In het parkmanagement zijn alle maatschappelijke partners en betrokkenen in de recreatiegebieden vertegenwoordigd (pachters, ondernemers, gemeenten, recreanten, Regio Twente). Het systeem van parkmanagement is een ontwikkelmodel voor de langere termijn. Hiervoor zal draagvlak moeten worden ontwikkeld bij de andere partijen. Het Lageveld dient eerst uitgebreid en verder ontwikkeld te worden alvorens parkmanagement, in de beoogde vorm, kan worden ingevoerd (er moeten voldoende economische dragers aanwezig zijn).

Het model van parkmanagement is een groeimodel. Het is mogelijk parkmanagement stapsgewijs op de parken in uitvoeren, waarbij ook de taken en verantwoordelijkheden van het parkmanagement stapsgewijs steeds groter worden. Er zal worden gestart met een pilotfase.

- *Scenario 3 – Vervreemden - Model 3.A - Geheel vervreemden*

Het complete beheer en de organisatie van de drie recreatieparken wordt overgedragen aan een marktpartij, al dan niet overheidsgedomineerd. De structurele bijdragen van de gemeenten komen daarbij te vervallen. Een overdracht onder deze voorwaarden is echter alleen mogelijk indien Regio Twente een forse afkoopsom/bruidsschat meegeeft aan de overnamepartij om voor een aantal jaren het huidige tekort op de begroting te compenseren. Daarnaast zal een overnamepartij om harde toezeggingen vragen van gemeenten en Regio Twente voor de (ruimtelijke) ontwikkeling van de parken, bijvoorbeeld in de vorm van ontwikkelovereenkomsten.

Regio Twente heeft geen invloed meer op de ontwikkeling van de parken. De gemeenten waar de parken liggen hebben invloed via hun instrumentarium op het gebied van ruimtelijke ordening. De overdracht gaat verder gepaard met een ontvlechting van de overige recreatieve taken van Regio Twente, het beheer van de routes en netwerken.

- *Scenario 3 – Vervreemden - Model 3.B - Vervreemden in delen*

De drie parken worden elk afzonderlijk overgedragen aan een marktpartij, bijvoorbeeld een combinatie van pachters. De structurele bijdragen van de gemeenten komen daarbij te vervallen. Een overdracht onder deze voorwaarden is echter alleen mogelijk indien Regio Twente een forse afkoopsom/bruidsschat meegeeft aan de overname partijen om voor een aantal jaren het huidige tekort op de begroting te compenseren.

Een commerciële ontwikkeling van de parken zal voorop komen te staan, waarbij Regio Twente geen invloed meer heeft op de ontwikkeling van de parken. De gemeenten waar de parken liggen hebben beperkte invloed via hun instrumentarium op het gebied van ruimtelijke ordening.

4. Toetsing toekomstscenario's op de criteria

Deze varianten zijn vervolgens door KplusV getoetst op de volgende criteria;

Kwaliteit voorzieningen/maatschappelijke functie

- Borging basiskwaliteit.
- Benutting ontwikkelmogelijkheden.

De basiskwaliteit staat voor het borgen van de maatschappelijke functie (laagdrempeligheid/toegankelijkheid), de kwaliteit van de voorzieningen en de uitstraling. Benutting van de ontwikkelmogelijkheden geeft een indicatie van de intensiteit waarmee de parken ruimtelijk en economisch verder ontwikkeld worden.

Grip

- Bestuurlijke invloed Regio Twente.
- Invloed stakeholders (parkgemeenten, huurders en pachters, overige betrokkenen).

Grip draait om de invloed die Regio Twente en stakeholders hebben op de inhoudelijke, ruimtelijke en economische ontwikkeling van de parken.

Kosten

- Structureel: bijdrage per inwoner.
- Eenmalig: frictie, desintegratie, ontvlechting, afkoop.

5. Advies KplusV

KplusV heeft geadviseerd om te kiezen voor het optimalisatiemodel, waarbij de exploitatie van de parken Hulsbeek, Rutbeek en Lageveld in eigen beheer door Regio Twente blijft plaatsvinden, d.w.z. geen afstoting naar de particuliere markt. De scherpe financiële taakstelling, die er ligt (o.m. het "wegwerken/terugverdienen van de provinciale bijdrage) blijft uiteraard onverkort bestaan. Dit wordt als volgt onderbouwd.

Bij de afweging van de toekomstmodellen op basis van het brede scala aan afwegingscriteria is er geen uitgesproken uitkomst. Geen enkel model springt er 'met kop en schouders' bovenuit. Vanuit het oogpunt van kostendekkendheid en/of het verlagen van de inwonerbijdrage biedt vervreemding uiteindelijk de beste optie. Hieraan zijn echter hoge eenmalige kosten verbonden én Regio Twente verliest alle invloed op de ontwikkeling van de parken.

Vanuit het oogpunt van kostendekkendheid biedt binnen het scenario van het eigen beheer het model van het minimaliseren van de kosten de beste optie. Groot nadeel daarvan is dat de uitstraling van de parken verslechtert en er kapitaalverlies optreedt. De maximalisatievariant is vanuit het oogpunt van de kostendekkendheid het minst gunstig. Daarbij is het de vraag in hoeverre de hogere inkomsten gerealiseerd worden, terwijl er de nodige investeringen nodig zijn.

Bovenstaande in ogenschouw nemende, biedt het optimalisatiemodel een reëel en financieel aantrekkelijk alternatief. Voordeel van het optimalisatiemodel ten opzicht van de minimale kosten variant, is dat de uitstraling en aantrekkelijkheid van de parken gewaarborgd blijven. Dit is aantrekkelijk voor zowel bezoekers als ondernemers op de parken. Het scenario van het eigen beheer biedt verder het voordeel dat de invloed op de ontwikkeling van de parken blijft bestaan, en dat de laagdrempeligheid en toegankelijkheid geborgd zijn.

Door op termijn het optimalisatiemodel te combineren met de invoering van parkmanagement kan de financiële situatie van de parken verder verbeterd worden. Parkmanagement biedt de mogelijkheid de om kostendekkendheid van de parken verder te verhogen, het (financieel) ontwikkelkapitaal van huidige en toekomstige ondernemers en andere stakeholders optimaal te benutten, de invloed van Regio Twente deels te behouden en, indien gewenst, op termijn alsnog de parken te vervreemden. Om deze redenen adviseren wij om nu te kiezen voor het optimalisatiemodel, en op termijn een systeem van parkmanagement in te voeren.

6. Opmerkingen vanuit het portefeuillehoudersoverleg

In het portefeuilleoverleg Recreatie en Toerisme is gevraagd of het voordelen biedt om de positie van de afdeling Recreatieve Voorzieningen (RV) meer "los te koppelen" van Regio Twente. KplusV heeft hier globaal onderzoek naar verricht (zie bijlage) en komt tot de volgende analyse en conclusie:

Het idee om de afdeling RV te verzelfstandigen is ingegeven door de wens de kosten voor overhead omlaag te brengen en meer focus op het primaire proces mogelijk te maken. Specifiek voor de overheadkosten geldt dat het maar zeer de vraag is in hoeverre deze lager worden bij verzelfstandiging van RV. De omvang van RV is te beperkt om hierin schaalvoordelen te halen bij invulling intern, dan wel bij inkoop van ondersteuning 'op de markt'.

Voor de toekomst van de recreatieparken in Regio Twente heeft verzelfstandiging van de afdeling RV te weinig meerwaarde. Om die reden adviseert KplusV de verzelfstandiging van de afdeling RV niet mee te nemen als reëel alternatief in de discussie over de toekomst van de recreatieparken van Regio Twente, maar deze discussie in breder verband in de organisatie van Regio Twente te voeren.

Geadviseerd wordt om aan te sluiten bij dit advies. Door een aanpassing in opzet van de begroting van Regio Twente kunnen de financiële resultaten overigens al beter zichtbaar gemaakt worden.

7. Wet Markt en Overheid

In het KplusV onderzoek is **niet** aan de orde geweest de mogelijke gevolgen van de per 1 juli 2012 in werking getreden Wet Markt en Overheid (de bepalingen van deze wet zijn opgenomen in de Mededingingswet). Voor de achtergronden van deze wet verwijzen wij u eveneens naar de bijlage. Toetsing leert, dat de Wet Markt en Overheid niet van toepassing is op uitzonderingen van algemeen belang. Het gaat dan om economische activiteiten van een overheid, die in het algemeen belang worden uitgeoefend omdat de markt daar niet in voorziet. Concreet komt het er op neer, dat de (decentrale) overheid een economische taak in het publiek belang mag uitvoeren, mits de verhouding op de markt hierdoor niet onevenredig worden verstoord. Hiervoor dient een besluit te worden genomen door uw raad, te weten een aanwijzing als een dienst van algemeen economisch belang (deab). Voordat een dergelijk besluit wordt genomen is het gebruikelijk dat de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3:4) uit de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd. Het aanwijzingsbesluit is vatbaar voor beroep

8. Instemming met het advies door de portefeuillehouders Recreatie en Toerisme

De ambtelijke en bestuurlijke begeleidingsgroep, alsmede het ambtelijke overleg en het overleg van de portefeuillehouders Recreatie en Toerisme, zowel in oude als nieuwe samenstelling (i.v.m. de verkiezingen) hebben ingestemd met dit voorstel.

Kosten, baten, dekking

Financiële consequenties passen in de huidige begroting

Communicatie

Advertentie in de Twentsche Courant Tubantia in het kader van de procedure om de recreatieparken aan te wijzen als dienst van algemeen economisch belang.

Vervolg

Het starten van de procedure en besluitvorming door uw raad voor het aanwijzen van de recreatieparken als een dienst van algemeen economisch belang.

Bijlagen

1. Rapport KplusV dd. 3 april 2014 inzake "Advies toekomst recreatieparken Regio Twente
2. Notitie KplusV dd. 4 april 2014 inzake positie afdeling Recreatieve Voorzieningen binnen Regio Twente
3. Achtergrond Wet Markt en Overheid
4. Overzicht ontwikkeling parken in de afgelopen jaren

Enschede, 29 september 2014

Dagelijks bestuur,

secretaris,

voorzitter,

dr. ing. G.J.M. Vos

P.E.J. den Oudsten

Besluit van de regioraad, gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van 29 september 2014

Vastgesteld in de vergadering van de regioraad van 12 november 2014

secretaris,

voorzitter,