



Aan de raden van de deelnemende gemeenten van de
gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Twente

UW KENMERK -

ONS KENMERK 2025-000493

DATUM 12 december 2025

BEHANDELD DOOR D. Scholten

E-MAIL d.scholten@recreatieschaptwente.nl

DOORKIESNR. 053-4876988

ONDERWERP Ontwikkelingenbrief 2027 Recreatieschap Twente

Geachte raad,

Met deze ontwikkelingenbrief en kaders begroting 2027 informeren wij u op hoofdlijnen over de beleidsinhoudelijke en financiële ontwikkelingen van de begroting. De ontwikkelingenbrief is op 11 december 2025 behandeld en vastgesteld in het bestuur. De brief is het startpunt van onze jaarlijkse planning en control cyclus en vormt daarmee de opmaat naar de begroting van 2027.

In de ontwikkelingenbrief schetsen wij de lange termijnontwikkelingen, trends en concrete gebeurtenissen of veranderingen die impact hebben op onze begroting. We zien dat onze organisatie zowel op de korte termijn als de middellange termijn te maken krijgt met verschillende ontwikkelingen die impact hebben op onze begroting. Van een aantal ontwikkelingen weten we dat ze effect gaan hebben, maar hebben we op dit moment onvoldoende zicht op omvang en tijdstip.

De ontwikkelingenbrief vormt het startpunt van het proces van de begroting 2027. De uiteindelijke cijfermatige effecten volgen bij het maken van de ontwerpbegroting 2027. Deze begroting wordt in het voorjaar van 2026 opgesteld en wordt direct na de bestuursvergadering van 9 april 2026 voor een zienswijze aan uw raad aangeboden.

Vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

voorzitter

B.J. Brand

secretaris

L.J. Harmsen

Bijlage: Ontwikkelingenbrief 2027 Recreatieschap Twente





**Recreatieschap
Twente**

Ontwikkelingenbrief en kaders begroting 2027

Recreatieschap Twente



Inleiding

Hierbij presenteren wij de ontwikkelingenbrief en kaders van de begroting 2027 van Recreatieschap Twente. Met deze brief informeren wij u over de belangrijkste ontwikkelingen die relevant zijn voor de begroting 2027 en voor de verdere uitvoering van onze gezamenlijke ambitie om inwoners en bezoekers van Twente hoogwaardige en betekenisvolle recreatieve voorzieningen te bieden.

TERUGBLIK ONTWIKKELINGENBRIEF 2026

Vorig jaar heeft Recreatieschap Twente haar eerste ontwikkelingenbrief gepresenteerd, als opmaat naar de begroting van 2026. In deze brief stond het consolideren van de nieuwe organisatie Recreatieschap Twente centraal. We hebben toen de resultaten gedeeld van de ingezette koers met nieuwe visies voor onze recreatieparken en routenetwerken, en de vaststelling van het Koersdocument Recreatieschap Twente 2024–2030.

Daarnaast hebben we in de Ontwikkelingenbrief 2026 uitgebreid stilgestaan bij:

- De kaderbrief Twentse zienswijze en het ravijnjaar 2026;
- Het volledig inlossen van de provinciale taakstelling uit 2012, waardoor na een jarenlange bezuinigingsopgave vanaf 2026 sprake is van een stabiele en sluitende begroting;
- De effecten van klimaatverandering op de recreatieparken (zoals blauwalg en extreem weer);
- Het starten van een onderzoek naar een nieuwe financieringssystematiek, met als doel tot uniforme afspraken te komen over kosten en kwaliteit voor het beheer van de recreatieparken en de routenetwerken;
- De toenemende aansprakelijkheidsvraagstukken rond MTB-routes;
- De onzekerheden rondom festivals en evenementen;
- De mogelijke ontwikkeling van het bungalowpark Het Rutbeek.

Ook in deze brief schetsen wij de ontwikkelingen die impact hebben op onze begroting. Van sommige ontwikkelingen wordt een doorvertaling gemaakt naar de begroting en van andere ontwikkelingen hebben we nog geen zicht op de impact hiervan. De uiteindelijke cijfermatige effecten volgen bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2027. Een aantal onderwerpen zijn in de Ontwikkelingenbrief 2026 ook behandeld, waarover nu een aanvulling wordt gedaan.

VERVOLG

Onze ontwerpbegroting van 2027 wordt in het voorjaar van 2026 opgesteld. Direct na de bestuursvergadering van 9 april 2026 wordt de ontwerpbegroting voor een zienswijze aan de Twentse gemeenteraden aangeboden. Conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt deze ontwikkelingenbrief en kaders van de begroting ter informatie aangeboden aan de Twentse gemeenteraden. Er wordt niet om besluitvorming gevraagd en daarom geldt voor deze brief geen zienswijzeprocedure.

Ontwikkelingen met financiële impact

ONTWIKKELINGEN MET NOG ONBEKENDE FINANCIËLE IMPACT OP DE BEGROTING 2027

Onderzoek Financieringssystematiek Recreatieschap Twente

Recreatieschap Twente onderhoudt momenteel ruim 400 kilometer aan recreatieve fietspaden in Twente. Diverse gemeenten hebben aan Recreatieschap Twente gevraagd om het (overige) gemeentelijk onderhoud van recreatieve fietspaden, die nu door gemeenten zelf onderhouden worden, ook door Recreatieschap Twente overgenomen kunnen worden. Er zijn echter geen uniforme afspraken over kosten en kwaliteitsniveau. Rapport 'Rapportage opties financiering Recreatieschap

Twente' van Bureau Ginder (december 2023) heeft verschillende financieringsopties onderzocht, maar het bestuur heeft besloten dat verdere analyse is nodig alvorens een besluit te kunnen nemen.

Op basis van inhuur hebben we in het eerste kwartaal van 2025 een projectleider aangesteld die dit onderzoek trekt. In de bestuursvergadering van 9 juli 2025 heeft er een presentatie plaatsgevonden over de voortgang van dit onderzoek, waarbij de eerste bevindingen zijn besproken. In de vergadering van 11 december 2025 heeft het bestuur van Recreatieschap Twente kennisgenomen van een vervolgpresentatie met daarin een aantal financieringsmogelijkheden. In de vergadering van 9 april 2026 zal het bestuur besluiten welke financieringssysteem passend is voor Recreatieschap Twente, waarbij als uitgangspunt wordt gesteld dat de gezamenlijke gemeentelijke bijdrage aan Recreatieschap Twente niet zal worden verhoogd.

Schadecultuur bij routenetwerken

De afgelopen jaren stond de toenemende aansprakelijkheidsdruk rondom de routenetwerken in Twente nadrukkelijk op de agenda. Wat begon bij MTB-routes, geldt het nu ook voor andere routes dat er steeds vaker claims worden ingediend en rechtszaken gestart tegen beheerders van routes, bijvoorbeeld bij valpartijen, schade aan fietsen en mogelijke natuurschade. Rechtszaken en aansprakelijkheidskwesties kunnen leiden tot strengere regels of zelfs sluiting van routes.

Het plaatsen van tijdelijke afzettingen en waarschuwborden (bijv. "betreden op eigen risico") helpt, maar sluit claims niet uit. De claimcultuur heeft veel effect op de routenetwerken in Twente. Als organisatie lopen we het risico om steeds meer juridische bijstand te vragen of hogere verzekeringspremies te betalen, of in het ergste geval, niet langer gesteund zullen worden door verzekeraars.

In de bestuursvergadering van 4 december 2024 hebben we de resultaten gepresenteerd van een extern onderzoek naar de weerbaarheid tegen aansprakelijkheidsstelling. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn:

- *We hebben al veel gedaan aan risicobeperking (onderhoudsregistratie, route classificaties);*
- *Het vaker tot een rechtszaak laten komen creëert jurisprudentie en kan de weerbaarheid bij oneigenlijk gebruik van risicoaansprakelijkheid vergroten.*

Volgend uit een unaniem besluit, zet het bestuur van Recreatieschap Twente in op het consistent en toekomstbestendig behoud van de routenetwerken in Twente. Om de weerbaarheid als beheerende organisatie te vergroten is continue externe juridische expertise ingezet. Ook voor jaar 2027 wordt er verwacht dat er extra juridische kosten worden gemaakt, onder andere vanwege een proces bij Raad van State of de soortenbescherming.

We kunnen nog niet inschatten of de aansprakelijkheidskwesties en/of de gevolgen voor beheer rondom de routenetwerken van invloed zijn op de begroting van 2027. De uitspraak bij de Raad van State wordt namelijk toekomstbepalend voor de routenetwerken in heel Nederland, evenals de daaropvolgende bestuurlijke afwegingen.

Uitvoeringsagenda voor de drie recreatieparken

Nadat de visie op de recreatieparken in 2024 is vastgesteld, is in 2025 gestart met het ontwikkelen van drie uitvoeringsagenda's, voor elk park één, waarin wordt aangegeven wat er wanneer en hoe gerealiseerd gaat worden om de visie tot leven te brengen. Het is een praktisch en concreet document dat de strategische visie van de recreatieparken vertaalt naar acties, projecten en prioriteiten op de korte en middellange termijn.

Onderdeel van de uitvoeringsagenda's vormen de financiële raming van benodigde investeringen, operationele kosten en subsidiemogelijkheden. De kosten voortkomend uit de nieuwe projecten zullen

opgevangen worden binnen de begroting, waarbij er wordt geput uit de middelen van de hiervoor ingestelde bestemmingsreserves. Op het moment van schrijven worden er deelconcepten uitgewerkt en kan er dus nog geen inschatting worden gedaan van de financiële gevolgen. Als de plannen een definitiever karakter krijgen, komen we met financieringsvoorstellen richting het bestuur.

Recreatieparken en klimaatverandering

Zoals vorig jaar geschetst, ondervinden de Twentse recreatieparken de gevolgen van klimaatverandering, zowel voor waterkwaliteit als voor de veiligheid van zwemmers. Warmere zomers bevorderen de groei van bacteriën en blauwalg, wat kan leiden tot gezondheidsrisico's en tijdelijke sluitingen van zwemwaterlocaties. Ook extreme weersomstandigheden, zoals zware regenval of langdurige droogte, beïnvloeden de toegankelijkheid en waterkwaliteit van de parken. Hoewel deze ontwikkelingen duidelijk impact hebben op het beheer van de parken, zijn de financiële gevolgen voor Recreatieschap Twente nog niet volledig in te schatten. Het blijft een aandachtspunt om hier adequaat op te anticiperen in beleid en onderhoud.

Onzekere toekomst ontwikkeling bungalowpark Het Rutbeek

In de ontwikkelingsbrief 2026 stonden we uitgebreid stil bij het proces rondom de ontwikkeling van een bungalowpark op Het Rutbeek. Het college van Enschede stelde in 2024 voor het bestemmingsplan van de recreatieplas te wijzigen, zodat de initiatiefnemer 250 vakantiehuisjes kan realiseren. Dit voorstel stuitte op bezwaren van omwonenden, die vrezen dat het bungalowpark negatieve gevolgen zal hebben voor de natuur en de bezoekers van het gebied. Het bestemmingsplan ligt momenteel ter beoordeling bij de Raad van State.

We verwachtten eind 2025 een uitspraak van de rechter te krijgen. Gezien de wachttijd bij de Raad van State en het feit dat woningbouwprojecten daar voorrang krijgen, is het nu echter niet in te schatten wanneer deze zaak in behandeling wordt genomen.

Mocht de rechter oordelen dat de ontwikkeling van het bungalowpark geen doorgang mag vinden, dan lopen we potentiële inkomsten mis uit de verkoop en exploitatie (erfpacht) van het park. Omdat in de begroting 2025 al geen rekening meer is gehouden met deze ontwikkeling, heeft dit echter geen directe financiële gevolgen voor Recreatieschap Twente. Wel beperkt het de toekomstige investeringsruimte op recreatiepark Het Rutbeek.

Onzekerheid bij festivals

De recreatieparken van Twente vormen al jarenlang populaire locaties voor evenementen en festivals. Zoals ook in de Ontwikkelingsbrief van 2026 wordt aangehaald, staat de eventensector onder druk door stijgende kosten, strengere regelgeving en onzekere weersomstandigheden. Vooral kleinere festivals hebben het moeilijk, maar zelfs ook bij grotere, gevestigde evenementen is deze trend zichtbaar.

Recreatieschap Twente hanteert een voorzichtige raming van evenementeninkomsten, waarbij alleen de bestaande grote festivals worden meegenomen in de begroting. We gaan bovendien de komende maanden met een aantal organisatoren in gesprek om te kijken hoe we in gezamenlijkheid tot een toekomstbestendige festivalportefeuille kunnen komen. Hoewel de toekomst van kleinere evenementen onzeker is, heeft dit momenteel geen directe financiële gevolgen voor de organisatie.

Dienstverleningsovereenkomst met SamenTwente

Sinds de ontvlechting van Regio Twente per 1 januari 2022 is Recreatieschap Twente als zelfstandige organisatie verantwoordelijk voor haar bedrijfsvoering. Deze taken worden momenteel uitgevoerd door SamenTwente op basis van een Dienstverleningsovereenkomst (DVO). De jaarlijkse kosten hiervoor bedragen circa € 696.922,- (jaar 2026), wat neerkomt op 14,3% van de begroting. Dit bedrag

is bij de ontvlechting vastgesteld en is sindsdien niet aangepast aan de werkelijke afname of veranderde behoeften.

De DVO is in het bestuur van Recreatieschap Twente een terugkomend onderwerp van gesprek, mede vanwege het feit dat het afgesproken bedrag in de DVO niet bijdraagt aan efficiënter werken, omdat het bedrag niet is gekoppeld aan feitelijke afname of schaalvoordelen. Hoewel er sprake is van een collegiale en constructieve onderlinge samenwerking, vindt Recreatieschap Twente het wenselijk en logisch om de vanuit de ontvlechting gekozen samenwerkingsconstructie tegen het licht te houden.

Op het moment van schrijven wordt op ambtelijk niveau met SamenTwente onderzocht of er meer balans kan komen in de doorbelasting van diensten en producten en de flexibiliteit van de overeenkomst. De eerste gesprekken hierover zijn positief en constructief, en zullen in 2026 verder worden vervolgd. Het is op dit moment nog niet te zeggen of de uitkomsten hiervan effect zullen hebben op de begroting van 2027, mede omdat het niet wenselijk is om te komen tot een 'broekzak-vestzak'-situatie voor de Twentse gemeenten.

ONTWIKKELINGEN MET BEKENDE FINANCIËLE IMPACT OP BEGROTING 2027

Voor zover bij ons bekend, zijn er momenteel geen ontwikkelingen waarvan de financiële impact op de begroting 2027 bekend is.

Financiële kaders voor de begroting 2027 en meerjarenraming 2028-2030

Indexatiesystematiek loon- en prijsontwikkeling – invulling zienswijze begroting 2026

Achtergrond

In Twente hebben de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen (GR-en) gezamenlijke afspraken gemaakt over de indexatiesystematiek voor loon- en prijsontwikkeling. Op basis van deze afspraken doen de Twentse gemeenten jaarlijks een voorstel aan de GR-en voor de toe te passen loon- en prijsontwikkeling. Dit voorstel dient als uitgangspunt voor de kaderbrieven en begrotingen van de GR-en.

De gezamenlijke afspraken zijn voor het laatst in 2020 herijkt en in 2021 bestuurlijk vastgesteld. Sindsdien hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan, zoals een aanpassing van de indexatiesystematiek van het gemeentefonds. De ontwikkeling van het bruto binnenlands product (BBP) is maatgevend voor de indexering van de algemene uitkering in het gemeentefonds. Daarnaast hebben GR-en bij de begroting 2026 van de gemeenten Almelo, Enschede en Haaksbergen een zienswijze ontvangen om de huidige indexatieafspraken te herzien. Ons dagelijks bestuur heeft aangegeven open te staan voor een herziening van de indexatiesystematiek. Daarbij is aangegeven dat het in Twente een goede gewoonte is om de technische uitgangspunten horende bij de begroting van GR-en in gezamenlijkheid af te stemmen. Wij vinden het belangrijk dat een nieuwe systematiek door alle gemeenten wordt ondersteund en in de praktijk goed uitvoerbaar is.

Uitwerking nieuwe indexatiesystematiek

De huidige systematiek is complex door correcties over voorgaande jaren. Samen met vertegenwoordigers van gemeenten en GR-en is gezocht naar een eenvoudiger alternatief, meer in lijn met het gemeentefonds. Het voorkeursalternatief is een vereenvoudigde berekening op basis van de huidige systematiek, zonder verrekening van vorige jaren. Dit alternatief kreeg op 14 oktober 2025 de voorkeur in ambtelijk overleg en is op 4 november 2025 door de wethouders Financiën onderschreven, onder voorbehoud van toetsing in de colleges. Aan de GR-en is nadien aangegeven dat het hierna voorgestelde alternatief kan rekenen op brede instemming van de colleges.

De nieuwe indexatiesystematiek betekent een vereenvoudiging van de huidige systematiek waarbij de verrekening van vorige jaren achterwege blijft en daardoor de indexatiepercentages naar verwachting meer in de buurt van de door de gemeente benutte percentages zullen liggen. Verder zal niet in het lopende jaar sprake zijn van aanpassing van de begroting als de nieuwe CAO tussentijds bekend is geworden. Dit betekent dat hiervoor geen zienswijzenprocedures volgen en daarmee levert dit een administratieve lastenverlichting op. Natuurlijk worden de afspraken uit de nieuwe CAO wel verwerkt bij het opstellen van de begroting van het volgende jaar.

Belangrijkste kenmerken van de nieuwe systematiek:

- Geen verrekening van voorgaande jaren.
- Indexatiepercentages sluiten beter aan bij gemeentelijke percentages.
- Geen tussentijdse begrotingsaanpassing bij nieuwe cao-afspraken (administratieve lastenverlichting).
- Nieuwe cao-afspraken worden verwerkt in de begroting van het volgende jaar.

In aanloop naar de GR begrotingen 2029 wordt de nieuwe systematiek geëvalueerd. Dan kan worden beoordeeld of de gewijzigde systematiek leidt tot grote verschillen tussen GR-en en gemeenten. En ook of nog wel sprake is van een reële vergoeding voor loon- en prijsstijgingen. Daarnaast wordt dan nader beschouwd of een overgang naar aansluiting op de BBP-systematiek, zoals die ook in het gemeentefonds wordt gehanteerd, aan de orde is.

Uitwerking loonontwikkeling 2027

Recreatieschap Twente gebruikt de begroting 2026 als uitgangspunt voor de loonontwikkeling 2027. De loonkosten uit de begroting 2026 worden als volgt geïndexeerd:

- Verhoging per 1 januari 2027 vanuit Cao: 1,6%, cumulatief 1,69%.
 - Verhoging per 1 april 2027 loonvoet overheid Sept. circ. 2025: $9/12 \times (5,1\% - 1,6\%) = 2,63\%$.
 - Totale loonindex 2027 exclusief voorgaande jaren (A+B): 4,32%.
 - Verrekening vorige jaren o.b.v. Cao 2025 die loopt van 1-4-2025 t/m 31-3-2027: -/- 0,93%
-
- Dit leidt tot een verwachte loonindex 2027 van **3,39%** (C+D)

Wij verwachten dat de werkelijke loonindex marginaal kan afwijken van het hierboven uiteengezette verwachte percentage van 3,39%. Dit komt omdat in de cao een nominale stijging van € 35 is afgesproken. Deze stijging kan procentueel per GR verschillend uitpakken. Dit geldt overigens ook voor de werkgeverslasten. In de begroting 2027 wordt het werkelijke percentage toegelicht.

Uitwerking prijsontwikkeling 2027

Voor Recreatieschap Twente geldt het volgende:

CPB-prijsindex Septembercirculaire 2025 voor het jaar 2027: 2,2%.

Gecombineerde loon- en prijsindex en overzicht lasten en baten per kostensoort

Op basis van de verhouding loon- (30%) en prijsgevoelige (70%) kostensoorten verwachten wij een gecombineerde index van **2,56%** ($0,30 \times 3,39\% + 0,70 \times 2,2\%$). Deze index wordt toegepast op opbrengsten uit taken die niet via de algemene bijdrage worden bekostigd, om te voorkomen dat stijgingen volledig op de algemene bijdrage worden verhaald. Zoals gebruikelijk bevat ook de begroting 2027 een aparte paragraaf met lasten en baten per kostensoort. Hiermee onderbouwen we de loon- en prijsgevoelige kostensoorten in onze begroting

Vervangingsinvesteringen

De investeringsruimte blijft op peil door de kapitaaluitgaven die in de begroting zijn afgeschreven, op te voeren als vervangingsinvesteringen

Weerstandsvermogen/reserves en voorzieningen

Er wordt weerstandsvermogen aangehouden zodat de organisatie zelf in staat is om risico's op te vangen. Een kwalitatieve risicoanalyse is de basis voor deze buffers. Onze gemeenschappelijke regeling beschikt over een nota reserves en voorzieningen die de basis vormt voor ons weerstandsvermogen maar ook regels bevat hoe wij omgaan met reserveringen en voorzieningen.

