

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 24 maart 2020

Onderwerp: Oprichting Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies

Kenmerk: 1378622/1378649

Bijlagen:

Ontwerpbesluit

Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies

1. Inleiding

Aanleiding

Sinds 1996 is de Stelling van Amsterdam UNESCO Werelderfgoed. De provincie Noord-Holland is samen met de provincie Utrecht siteholder voor dit werelderfgoed. Dit betekent dat deze provincies verantwoordelijk zijn voor de bescherming en het uitdragen van de uitzonderlijke waarde van dit werelderfgoed. Omdat maar een klein gedeelte van de Stelling van Amsterdam in de provincie Utrecht is gelegen en deze provincie lange tijd niets deed aan het bekend maken van de Stelling van Amsterdam is de samenwerking met Utrecht als siteholder nu niet vastgelegd in een bestuurlijke overeenkomst.

In december 2018 heeft de ministerraad ingestemd met het voorstel aan UNESCO tot de uitbreiding van de Stelling van Amsterdam met de Nieuwe Hollandse Waterlinie. In januari 2019 is het dossier "Dutch Water Defence Lines- SBM" aangeboden aan Unesco. Het werelderfgoedcomité zal in juli 2020 besluiten of de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt toegevoegd aan de werelderfgoedlijst als uitbreiding op de Stelling van Amsterdam. Wanneer dit besluit wordt genomen gaat het om werelderfgoed wat gelegen is in vijf provincies, namelijk Noord-Holland, Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland. Om gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor dit werelderfgoed op te nemen wordt het noodzakelijk gevonden om dit bestuurlijk goed te borgen. Daarom wordt voorgesteld om het Gemeenschappelijk orgaan siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies waarin de provincies deelnemen, zodat deze Provincies gezamenlijk de regie kunnen voeren over het gehele werelderfgoed Hollandse Waterlinies en voor het Rijk als eerste aanspreekpunt kunnen fungeren voor zaken die betrekking hebben op de werelderfgoedstatus. Omdat maar een klein gedeelte in de provincie Zuid-Holland is gelegen heeft deze provincie zich al eerder teruggetrokken uit de

samenwerking rond de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Zuid-Holland neemt dan ook niet aan dit Gemeenschappelijk Orgaan. Wel vindt er afstemming plaats over de bescherming van het werelderfgoed.

Argumenten voor oprichting van gemeenschappelijk orgaan

Op 2 februari 2015 hebben Provinciale Staten van Noord-Holland de 'Nota verbonden partijen 2014' vastgesteld. Deze nota is opgesteld om te beoordelen of een deelname van de provincie in lijn is met de door de provincie gedefinieerde publieke belangen en om spelregels vast te leggen op welke wijze deze deelname vanuit de provincie wordt ingevuld.

Een gemeenschappelijke regeling is één van de vier vormen van verbonden partijen naast deelnemingen, stichtingen en verenigingen.

In deze nota zijn de volgende toetsingscriteria opgenomen voor een (nieuwe) deelneming van de provincie Noord-Holland:

1. Er dient sprake te zijn van een publiek belang
2. Het publieke belang dient vertaald te zijn in duidelijke beleidsdoelstellingen;
3. Er moet een afweging plaatsvinden van mogelijke instrumenten, waaruit blijkt dat het instrument van een deelneming het beste bijdraagt aan realisatie van de beleidsdoelstellingen;
4. Er wordt een duidelijke strategie voor de aansturing van de deelneming vastgesteld;
5. Er moet expliciet een exit-strategie worden geformuleerd met de voorwaarden waaronder de provincie kan stoppen met de deelneming;
6. Er wordt gestreefd naar een passend rendement;
7. De risico's van de deelneming worden vooraf in kaart gebracht en periodiek gemonitord.

De doelstellingen van het Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies en de inhoud van voorliggende Gemeenschappelijk regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse waterlinies zijn getoetst aan deze toetsingscriteria van de Nota verbonden partijen 2014.

Ad 1 Er dient sprake te zijn van een publiek belang

Behoud en uitdragen van de universele waarde van het UNESCO werelderfgoed van de Hollandse Waterlinies is van internationaal, nationaal en provinciaal publiek belang. Dit publiek belang kan niet louter met wet- en regelgeving geborgd worden. Er moet een goede samenwerking zijn tussen betrokken provincies maar er is ook een goede samenwerking met gemeenten, waterschappen, eigenaren, exploitanten en vrijwilligersorganisaties noodzakelijk.

De essentie van de zorg voor het cultureel erfgoed ligt in zorgvuldige overdracht van generatie op generatie. In veel gevallen kunnen we die zorg met een gerust hart aan de huidige eigenaren en gebruikers overlaten. Er zijn echter erfgoed-opgaven die het belang, de interesse, de draagkracht of de kennis van eigenaren en gebruikers te boven gaan. Waar publieke belangen of verantwoordelijkheden aan de orde zijn, komt de overheid in beeld. De overheidsrol is aanvullend op de rol van eigenaren en particuliere initiatiefnemers. Het stelsel van monumentenzorg in Nederland is op die privaat-publieke interactie gebaseerd. De zorg voor het toekomstig werelderfgoed Hollandse Waterlinies gaat het belang van eigenaren en gebruikers te boven. De Hollandse Waterlinies bestrijkt een groot deel van Nederland: van Amsterdam via Muiden, langs Utrecht via het Gelderse Rivierengebied tot aan de Biesbosch. Het publiek belang hebben de vier provincies zich aangetrokken.

Ad 2 Duidelijke beleidsdoelstelling

De Stelling van Amsterdam heeft al een UNESCO-werelderfgoedstatus. In het coalitieakkoord Duurzaam doorpakken! is opgenomen dat wij ons inzetten om de forten van de Stelling van Amsterdam te beschermen en een nieuwe bestemming te geven en dat we onze inzet continueren en verkennen op welke wijze we ook de landschappelijke, recreatieve en educatieve waarde van de liniedijken kunnen versterken.

De UNESCO-werelderfgoedstatus heeft naast kansen ook verplichtingen. Voor UNESCO is de minister het eerste aanspreekpunt als het gaat om beschermen en in stand houden van werelderfgoederen. Voor het Rijk is de siteholder van een werelderfgoed de eerstverantwoordelijke (aanspreekpunt) voor zaken die betrekking hebben op de werelderfgoedstatus. Een siteholder hoeft geen eigenaar te zijn van het werelderfgoed. Alle werelderfgoederen in Nederland hebben een siteholder. De siteholder voert de bestuurlijke regie over het hele werelderfgoed. Taken van de siteholder zijn bijvoorbeeld afstemming van beleid tussen partners, publiekscommunicatie en educatie, verspreiden van kennis over onderhoud en beheer, en monitoring van de staat van het werelderfgoed. De siteholder heeft een regisserende en faciliterende rol en is geen uitvoerder van ruimtelijke projecten. Als de uitbreiding met de Nieuwe Hollandse Waterlinie succesvol verloopt, hebben de provincies Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Noord-Brabant afgesproken om vanwege de grote omvang van de 'Hollandse Waterlinies', samen de verantwoordelijkheid voor het werelderfgoed

op zich te nemen. Om de onderlinge rollen, taken en verantwoordelijkheden voor nu en in de toekomst helder te regelen, is een structureel samenwerkingsverband noodzakelijk.

Ad 3 Een gemeenschappelijke regeling is het beste instrument

De vier provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de regie over het werelderfgoed. Om dit goed te kunnen borgen en dit ook in de richting van het Rijk te kunnen aantonen is het noodzakelijk dat dit bestuurlijk wordt uitgevoerd via een formeel samenwerkingsverband. De gezamenlijke rol van de vier provincies als siteholder van werelderfgoed Hollandse Waterlinies, betreft een publiekrechtelijke samenwerking. Een publiekrechtelijke samenwerking kan worden vormgegeven o.g.v. de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Juristen van de vier provincies hebben gezamenlijk afgewogen welke van de drie samenwerkingsvormen uit de WGR het meest passend is:

– *Centrumregeling:*

Dit betreft de lichtste vorm van samenwerking o.g.v. WGR. Hierbij ontstaat geen bestuurlijke koepel met eigen bestuurlijke identiteit, die zorgt voor gezamenlijkheid en stabiliteit. Daarom vinden we deze vorm minder geschikt.

– *Gemeenschappelijk Orgaan (GO):*

Met een GO organiseren we een bestuurlijke koepel voor de siteholder, waarin vier provincies bestuurlijk vertegenwoordigd zijn en waar bindende besluiten kunnen worden genomen. Deze bestuurlijke identiteit voor de siteholder zorgt voor gezamenlijkheid en stabiliteit. Ook leidt dit tot één aanspreekpunt voor Rijk, Unesco en andere stakeholders met bestuurlijke identiteit i.p.v. slechts een ambtelijk loket bij één of meerdere provincies.

Een GO heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid en kan derhalve niet zelfstandig optreden als werkgever of opdrachtgever. Het GO moet daarvoor gebruik maken van de rechtspersoonlijkheid van één van de deelnemende provincies. De provincie Utrecht heeft zich bereid verklaart om het GO te vertegenwoordigen voor deelname aan het maatschappelijk verkeer en het (privaatrechtelijk) rechtsverkeer. Dit wordt via een mandaatbesluit geregeld.

– *Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO):*

De BVO is een variant die voorziet in eigen rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig optreden als werkgever of opdrachtgever. Vooralsnog achten we een eigen rechtspersoonlijkheid niet nodig, omdat gebruik kan worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de provincie Utrecht t.b.v. sluiten van contracten, in dienst nemen of inhuren van personeel en overige deelname aan (privaatrechtelijk) rechtsverkeer. Desgewenst kan in de toekomst altijd nog worden overgestapt naar BVO-variant.

Derhalve achten we op dit moment de oprichting van een Gemeenschappelijk Orgaan de meest passende vorm voor publiekrechtelijke samenwerking van de vier provincies. Binnen het Gemeenschappelijk Orgaan kunnen de colleges van GS met elkaar afspraken maken over de uitvoering van het siteholderschap. Hiermee ontstaat duidelijkheid naar alle relevante partijen over de invulling van het siteholderschap door de vier provincies.

Onder de voorwaarden dat de nominatie succesvol verloopt en de desbetreffende Provinciale Staten toestemming geven, wordt voorgesteld een Gemeenschappelijk Orgaan op te richten voor de uitvoering van het siteholderschap.

Het Gemeenschappelijk Orgaan krijgt namens de vier provincies een duidelijke beleidsdoelstelling namelijk het beschermen, beheren en uitdragen van de werelderfgoedwaarde van de werelderfgoedsite waarbij gebruik wordt gemaakt van wet- en regelgeving op het gebied van monumenten- en ruimtelijk beleid en waarbij coördinatie en samenwerking nodig is om dit te kunnen vervullen. De colleges van GS verlenen middels het voorliggende mandaatbesluit mandaat aan het Gemeenschappelijk Orgaan voor besluiten ter uitvoering van hetgeen nodig is voor uitvoering van o.a. de volgende taken:

- Benodigde afstemming en communicatie verzorgen tussen alle betrokken publieke en private partijen;
- Stimuleren en controleren van de bescherming en het behoud van de werelderfgoedsite Hollandse Waterlinies als geheel;
- opstellen, actualiseren en realiseren van het managementplan van het werelderfgoed;
- verantwoording naar het Rijk over zaken die rondom het werelderfgoed spelen;
- nakomen van rapportageverplichtingen naar UNESCO.

Ad 4 Strategie voor aansturing

Voorgesteld wordt om de portefeuillehouder Cultuur en erfgoed aan te wijzen als lid van het Gemeenschappelijk Orgaan en bovendien als voorzitter omdat de provincie Noord-Holland al sinds 1996 siteholder is van de Stelling van Amsterdam en omdat het grootste oppervlakte van de Hollandse waterlinies in Noord-Holland gelegen is. Voorafgaande aan de vergadering van het Gemeenschappelijk Orgaan wordt de agenda van deze vergadering besproken in een vergadering van Gedeputeerde Staten met een integraal ambtelijk advies waarbij de relevante beleidsinhoudelijke financiële juridische aspecten worden gewogen.

De ontwerpbegroting van het Gemeenschappelijk Orgaan zal 8 weken voor behandeling in het Orgaan naar provinciale staten van de deelnemende provincies worden gestuurd. Provinciale Staten kunnen een zienswijze over die begroting naar voren brengen welke zal worden betrokken in de behandeling van de ontwerpbegroting in het Gemeenschappelijk Orgaan.

Ad 5 Exit-strategie

Het siteholderschap gaat pas in op het moment van toekennen van de werelderfgoedstatus. Afwijzing betekent dat het siteholderschap niet ingaat, de gemeenschappelijke regeling niet getroffen wordt en het gemeenschappelijk orgaan niet wordt opgericht.

In artikel 20 van de Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen op welke wijze een uittreding zou kunnen plaatsvinden. Het is de bedoeling dat partijen na een verzoek tot uittreding binnen zes maanden een voorstel gereed hebben over de condities en voorwaarden voor uittreding. Vaste jurisprudentie gaat ervan uit dat de uittredende partij nog vijf jaar deelname af kan kopen.

Ad 6 Rendement

Financieel rendement is niet van toepassing bij deze gemeenschappelijke regeling.

Ad 7 Risico's

Er zijn geen financiële risico's verbonden aan deze deelneming. De uitgaven moeten passen binnen de vastgestelde begroting. Ook zijn er geen overige risico's omdat er geen bestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen aan het gemeenschappelijk Orgaan. Bovendien krijgt het Gemeenschappelijk Orgaan geen eigen rechtspersoonlijkheid maar zal de provincie Utrecht het Gemeenschappelijk Orgaan vertegenwoordigen voor deelname aan het maatschappelijk verkeer en het privaatrechtelijk rechtsverkeer waarbij de inkoopregels van deze provincie zullen gelden.

Bevoegdheid

Ingevolge artikel 40 Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) kunnen de colleges van Gedeputeerde Staten van twee of meer provincies, ieder voor zover zij voor de eigen provincie bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die provincies. Gedeputeerde Staten gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van Provinciale Staten. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

2. Doelstellingen en evaluatiecriteria

Om als gezamenlijke provincies goed de taken te kunnen vervullen van het beschermen en het uitdragen van de uitzonderlijke waarde van het UNESCO werelderfgoed is het belangrijk om dit via de oprichting van een gemeenschappelijk orgaan te regelen.

3. Financiering, communicatie en (burger)participatie

Financiering

Voor de invulling van het siteholderschap is structureel een gezamenlijk budget nodig. Het totale budget voor het siteholderschap is op basis van de te verwachten taken en de ervaringen met de huidige samenwerking, geraamd op maximaal € 1 miljoen per jaar. De bijdrage per provincie is nu bepaald op grond van de financiële verdeelsleutel: 30% – 30% – 30% – 10%. De provincies Gelderland, Utrecht en Noord-Holland dragen elk voor 30% bij en Noord-Brabant voor 10%. Als de nominatie succesvol verloopt, is dit bedrag structureel nodig vanaf 2021. Deze structurele bijdrage van maximaal € 300.000,- kan worden gedekt van de begrotingsmiddelen Stelling van Amsterdam/NHW.

Communicatie

De communicatie wordt vooruitlopend op de oprichting van het gemeenschappelijk orgaan verzorgd door het Linieteam Hollandse Waterlinies.

(Burger)participatie Heel veel burgers zijn betrokken bij het onderhoud en toegankelijk maken van de vele forten en andere onderdelen van de Hollandse Waterlinies. Zonder hun bijdrage is het niet mogelijk om zo'n groot werelderfgoed goed te kunnen beheren.

4. Proces en procedure

Ook Provinciale Staten van Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant dienen in te stemmen met deze gemeenschappelijke regeling en het mandaadbesluit. Na eerst een positief besluit van het UNESCO werelderfgoedcomité treedt de regeling pas in werking op de dag volgend op de dag na publicatie van de regeling door de provincie Utrecht in de Staatscourant. Er staat een vergadering gepland van het Werelderfgoedcomité in juli a.s. maar zeer waarschijnlijk wordt deze uitgesteld naar een latere datum. Uitstel of terugverwijzen leidt derhalve tot een latere ingangsdatum van deze regeling. Afwijzing betekent dat deze regeling niet doorgaat.

5. Voorstel

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

dhr. A.Th.H. van Dijk, voorzitter

mw. R.M. Bergkamp, provinciesecretaris

Ontwerpbesluit

Nr. 25–2020

Provinciale Staten van Noord-Holland;

overwegende dat oprichting van Gemeenschappelijk orgaan Hollandse waterlinies gewenst is zodat de provincies Noord-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant gezamenlijk de regie kunnen voeren over het hele werelderfgoed Hollandse Waterlinies en voor het Rijk als eerste aanspreekpunt kunnen fungeren voor zaken die betrekking hebben op de werelderfgoedstatus.

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van 24 maart 2020;

gelet op:

- Nota verbonden partijen 2014
- het advies van betreffende Statencommissie,

besluiten:

1. Kennis te nemen van de 'Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies'
2. Kennis te nemen van het 'Besluit mandaat aan Gemeenschappelijk orgaan werelderfgoed Hollandse Waterlinies
3. Toestemming te geven tot het treffen van de Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies

Haarlem, 29 juni 2020

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier