

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 31 oktober 2023

Onderwerp: Zienswijze Provinciale Staten op de financiële verordening van de recreatieschappen Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Groengebied Amstelland, Spaarnwoude en Twiske-Waterland

Kenmerk: 2124855/2124906

1. Inleiding

Per 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd, met als gevolg dat de gemeenschappelijke regeling (GR) van de recreatieschappen Alkmaarder- en Uitgeestermeer (AUM), Groengebied Amstelland (GGA), Spaarnwoude (SPW) en Twiske-Waterland (TW) aangepast dient te worden. Bij het Plassenschap Loosdrecht e.o. is dit proces al in 2022 doorlopen in verband met de transitie naar een bedrijfsvoeringsorganisatie en de opheffing van Recreatie Midden Nederland.

Gedurende het proces om de GR'en van AUM, GGA, SPW en TW te wijzigen is er geconstateerd dat veel bepalingen uit de huidige GR'en beter passen binnen de financiële verordening (FV) van deze recreatieschappen. De nu voorliggende FV'en is tot stand gekomen in de werkgroep die ook gewerkt heeft aan de wijzigingen van de GR'en (zie voordracht 2124830/2124864).

2. Belangrijkste wijzigingen

Hieronder een korte toelichting op de belangrijkste wijzigingen in de FV anders dan de artikelen die direct zijn overgenomen uit de huidige versies van de gemeenschappelijke regelingen of ten opzichte van de huidige FV ongewijzigd blijven.

Artikel 2 lid 6, 7, 8 en 9 FV TW en tweede bepaling bijlage 1 voor de FV van AUM, GGA en SPW
 Om een GR te wijzigen is een unaniem besluit nodig van alle deelnemers. Wanneer financiële bepalingen in de GR zijn opgenomen kunnen deze alleen met instemming van alle deelnemers worden gewijzigd. Door de financiële bepalingen uit de GR te halen is een unaniem besluit niet meer nodig, tenzij specifiek benoemd in de verordening zelf. In de nieuwe FV is dit geregeld middels de volgende bepaling:

- Het AB is bevoegd de verdeelsleutel te bepalen. Een dergelijk besluit van het AB dient met unanieme instemming van alle deelnemers te worden genomen.

De verschillende locaties van de bepaling in de FV van de genoemde recreatieschappen scheidt echter verwarring. Bij TW is deze opgenomen in de FV zelf en bij de andere drie in de bijgevoegde bijlage 1 van de FV. Voor meer duidelijkheid en uniformiteit zou het goed zijn om de bepaling voor elk van de schappen terug te laten komen op dezelfde plek. Dit geldt ook voor artikel 2 lid 6, 7, 8 en 9 van de FV TW. Bij de 3 andere recreatieschappen staan soortgelijke bepalingen in bijlage 1 van de voorgestelde FV. Het heeft de nadrukkelijke voorkeur van de provincie om dit soort bepalingen dezelfde vaste plek te geven in nu voorliggende FV'en.

Artikel 4 lid 2 en 4; artikel 6, lid 5; artikel 8 lid 3,4 en 5

Verwerking van de gewijzigde wettelijke termijnen in de financiële verordening.

Artikel 4, lid 3

Regelt de uit de wet volgende verplichting om als dagelijks bestuur te reageren op de zienswijze van raden en staten.

Artikel 9 lid 3 en 4 bij AUM, SPW en TW, bij GGA opgenomen in bijlage 1

Regelt dat bij een negatief bedrijfsresultaat (negatief saldo) de keuze gemaakt kan worden om de tekorten niet om te slaan volgens de geldende verdeelsleutel, maar deze geheel of gedeeltelijk ten laste kan worden gebracht van één of meer deelnemers. Hiervoor moet minstens twee-derde van het aantal deelnemers instemmen, waaronder de deelnemers aan wie het negatieve bedrijfsresultaat gaat worden omgeslagen.

Deze bepaling biedt vooral de mogelijkheid om kosten die in het verleden door bepaalde deelnemers zijn gegenereerd ook weer bij hen neer te leggen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als er nieuwe gebieden zijn toegevoegd aan een recreatieschap of een aantal recreatieschappen zijn gefuseerd. Zoals eerder vermeld kunnen de overige deelnemers dit niet opleggen aan de deelnemers die het betreft. Die laatste moeten instemmen en 2/3 van het algemeen bestuur moet ook instemmen met het voorgestelde besluit.

Deze optie was op een iets andere manier al opgenomen in de regeling van GGA en staat in een aparte bijlage. In de nieuwe FV staat de aangepaste bepaling weer in een aparte bijlage, waardoor de FV verschilt van wat voorgesteld wordt voor de andere 3 recreatieschappen. Dit is verwarrend en doet geen recht aan het oorspronkelijke doel om de structuur van de recreatieschappen zoveel mogelijk te uniformeren. Het advies is dan ook om als zienswijze in te dienen dat deze bepaling ook bij GGA toegevoegd moet worden aan artikel 9 als lid 3 en 4.

Artikel 12

In dit artikel is opgenomen hoe de recreatieschappen de koepelvrijstelling voor de BTW toepassen zodat de deelnemers de BTW-component over hun aandeel in de gezamenlijke kosten kunnen terugvragen bij het BTW-compensatiefonds. Om gebruik te kunnen maken van de koepelvrijstelling mag er uitsluitend terugbetaling worden gevraagd van het aandeel van de individuele deelnemers in de gezamenlijke uitgaven van – in dit geval – het recreatieschap. Het feit dat er winstreserves aanwezig zijn, impliceert dat de gevraagde vergoeding meer bedraagt dan de kosten die in het betreffende jaar of over een langere periode zijn gemaakt.

Fiscaal zien wij op dit moment dan ook een risico doordat het tweede lid van artikel 12 over het aanhouden van reserves vrij algemeen is opgeschreven en er mogelijk gebruikt wordt gemaakt van een kostenopslag dan wel er sprake is van onderbesteding door het recreatieschap. In beide gevallen is het van belang dat er geen ‘winst’ wordt gemaakt op de bijdragen van de deelnemers. Dit is het geval wanneer het schap meer ontvangt dan de kosten die in een jaar of gedurende meerdere jaren zijn gemaakt. Overigens kan dit ondervangen worden door met dit positieve resultaat reserves op te bouwen, die uitsluitend kunnen worden aangewend voor toekomstige gezamenlijke uitgaven. De reserveringen maken het mogelijk uitgaven toe te rekenen aan meerdere jaren. Artikel 12 lid 2 lijkt hierop te doelen, maar is nu wel erg algemeen omschreven.

Bijlage 1

De belangrijkste wijziging is dat de verdeelsleutel voor de deelnemersbijdrage nu is meegenomen in de FV, dit heeft als voordeel dat de GR niet hoeft worden gewijzigd als de verdeelsleutel wordt gewijzigd. Provinciale Staten heeft het recht om bij een wijziging van de FV een zienswijze in te dienen. Door bijvoorbeeld de factor inwoneraantallen mee te nemen in de bepaling van de deelnemersbijdrage. Bij GGA wordt de bijdrage al op deze manier bepaald. Met uitzondering van de provincie. Voor de provincie wordt deze bijdrage niet gebaseerd op inwoneraantallen. Bij AUM en SPW wordt erover gesproken om voor de gemeenten de verdeelsleutel ook op inwoneraantallen te baseren.

3. Voorstel voor zienswijze

Voorstel is om op 3 punten een zienswijze op te nemen. De eerste twee volgen uit de hierboven beschreven wijzigingen:

- Bij de verordening van TW staan een aantal bepalingen (artikel 2 lid 6, 7, 8 en 9) in de FV zelf terwijl deze bij de andere 3 recreatieschappen in de 1^{ste} bijlage staan van de FV. Wij stellen voor om de FV'en van de recreatieschappen hierin gelijk te trekken en te kiezen voor of de FV zelf of de 1^{ste} bijlage. Door dit per recreatieschap anders op te nemen ontstaat er onduidelijkheid.
- De bepaling die is opgenomen in artikel 9 lid 3 en 4 van AUM, SPW en TW is bij de FV van GGA opgenomen in bijlage 1. Gezien de uitgesproken wens voor uniformiteit bij zowel de GR'en als de FV'en van de recreatieschappen stellen wij voor deze bepaling ook bij GGA op te nemen als lid 3 en 4 van artikel 9.

- De vraag is of artikel 12 voldoet aan de wettelijke vereisten om gebruik te kunnen maken van de koepelvrijstelling door de recreatieschappen AUM, GGA, SPW en TW. Kan er worden toegelicht hoe er tot deze formulering is gekomen en nog eens getoetst worden of de huidige formulering passend is om de koepelvrijstelling te kunnen toepassen?

4. Proces en procedure

Nadat alle zienswijzen van de deelnemers zijn ontvangen zal het bestuur van het betreffende recreatieschap een reactie opstellen en de FV aanpassen als dat nodig is. Daarna stelt van elk recreatieschap het algemeen bestuur de gewijzigde FV vast.

5. Voorstel

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

A.Th.H. van Dijk, voorzitter

M.J.H. van Kuijk, provinciesecretaris

Ontwerpbesluit

Nr. 70–2023

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van Gedeputeerde Staten van 31 oktober 2023;

gelet op artikel 216 van de Provinciewet,

besluiten:

1. De volgende zienswijze te versturen naar het dagelijks bestuur van de recreatieschappen AUM, GGA, SPW en TW ten aanzien van de voorgestelde FV'en:
 - a. Bij de verordening van TW staan een aantal bepalingen (artikel 2 lid 6, 7, 8 en 9) in de FV zelf terwijl deze bij de andere 3 recreatieschappen in de 1^{ste} bijlage staan van de FV. Wij stellen voor om de FV'en van de recreatieschappen hierin gelijk te trekken en te kiezen voor of de FV zelf of de 1^{ste} bijlage. Door dit per recreatieschap anders op te nemen ontstaat er onduidelijkheid.
 - b. De bepaling die is opgenomen in artikel 9 lid 3 en 4 van AUM, SPW en TW is bij de FV van GGA opgenomen in bijlage 1. Gezien de uitgesproken wens voor uniformiteit bij zowel de GR'en als de FV'en van de schappen stellen wij voor deze bepaling ook bij GGA op te nemen als lid 3 en 4 van artikel 9.
 - c. De vraag is of artikel 12 voldoet aan de wettelijke vereisten om gebruik te kunnen maken van de koepelvrijstelling door de recreatieschappen AUM, GGA, SPW en TW. Kan er worden toegelicht hoe er tot deze formulering is gekomen en nog eens getoetst worden of de huidige formulering passend is om de koepelvrijstelling te kunnen toepassen?

Haarlem, 11 december 2023

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

statengriffier,