

Onderwerp: Voortgangsnotitie recreatieschappen

Inleiding

In het huidige coalitieakkoord hebben wij over de recreatieschappen de volgende passage opgenomen:

“Wij zijn samen met de gemeenten op zoek naar modernisering van de huidige gemeenschappelijke regelingen. In deze collegeperiode willen wij dat proces afronden. De gemeenschappelijke regelingen moeten meer kunnen inspelen op inverdienmodellen, waardoor inkomsten en uitgaven beter in balans moeten komen. De initiatieven van ondernemers in het Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM) en de Loosdrechtse Plassen kunnen mogelijk als voorbeeld dienen voor de toekomst. Wij blijven lid van het (algemeen) bestuur van de recreatieschappen. Wij zullen wel bezien welke rol en positie wij zullen innemen in het bestuur, specifiek nemen wij hierbij onze huidige voorzittersrol mee.”

Deze notitie heeft tot doel u te informeren over de ontwikkelingen op dit punt uit het coalitieakkoord. Daartoe kijken wij naar de context, de stappen die gezet zijn en de geboekte resultaten. Tot slot van deze notitie geven wij aan hoe wij dit onderdeel van het coalitieakkoord in de komende periode een vervolg willen geven.

Voorgeschiedenis

Al enige tijd is de provincie in gesprek met de gemeenten, die samen met ons participeren in de besturen van de recreatieschappen, en andere betrokkenen over de wijze waarop het behoud en de ontwikkeling van het landschap in de Metropool Regio Amsterdam (MRA) beter kan worden aangestuurd.

Eind januari 2015 (onze brief van 28 januari 2015 kenmerk 376613/376616) hebben wij u geïnformeerd waarom er naar onze mening om diverse redenen aanleiding is om de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen aan te passen. Korthedshalve verwijzen wij u hier naar deze brief.

Mede op basis van de discussie met de gemeenten over bovengenoemde brief en het rapport Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane Landschap van Adviesbureau KokxDe Voogd is in februari 2015 in de Denktank Metropolitaan Landschap afgesproken om twee van de in dit rapport genoemde modellen nader te onderzoeken. Het ging daarbij om het zogenoemde executieve en het participatieve model.

In het eerste model stuurt de provincie vooral door het verstrekken van subsidies en treedt de provincie uit de recreatieschappen. In het participatiemodel komt er kort samengevat een nieuwe overkoepelende organisatie.

Tijdens het opzetten van dit onderzoek naar deze bestuurlijke modellen vonden de verkiezingen voor Provinciale Staten plaats. Gevolgd door het opstellen van het nieuwe coalitieakkoord met de in de inleiding genoemde tekst.

Het nieuwe coalitieakkoord is aanleiding geweest om de ingezette koers nader te bezien. Dit onder andere omdat het zogenoemde executieve model uitging van het niet meer deel nemen aan de recreatieschappen van de provincie. Het participatieve model zou binnen de kaders van het nieuwe coalitieakkoord eventueel wel een mogelijkheid kunnen zijn om nader te onderzoeken. Dit model zou op termijn een stip op de horizon kunnen zijn.

Wij hebben inmiddels al enkele tussenstappen genomen waarover wij u hieronder nader willen informeren, maar zijn nog niet zover dat er al keuzes gemaakt kunnen worden over het model.

Welke stappen zijn er in de afgelopen periode gezet

- **Andere taakverdeling tussen gedeputeerden**

De provincie is sinds de oprichting in 2004 100% aandeelhouder van Recreatie Noord-Holland NV. Tot 2015 waren de rollen van aandeelhouder van deze NV en opdrachtgever van deze NV via de recreatieschappen onder gebracht bij één gedeputeerde. Met als risico dat deze rollen door elkaar gaan lopen. Daarom hebben wij conform de Kadernota verbonden partijen besloten deze rollen te scheiden.

De rol van aandeelhouder valt binnen de portefeuille Economie en de rol van opdrachtgever valt binnen de portefeuille Natuur.

- **Provincie geen voorzitter meer van alle recreatieschappen**

Conform het coalitieakkoord is er specifiek naar de voorzittersrol van de provincie bij de recreatieschappen gekeken. Mede naar aanleiding van nieuwe regelgeving op dit gebied is geconstateerd dat er geen dringende noodzaak is dat de provincie deze voorzittersrol op zich neemt. Daarom is in goed overleg besloten dat gedeputeerde Natuur vanaf eind 2015 geen voorzitter meer is van het Recreatieschap Twiske-Waterland en het Recreatieschap Groengebied Amstelland.

- **Uittreden uit recreatieschap Geestmerambacht**

Eerder hebt u besloten de gemeenschappelijke regeling van dit recreatieschap te verlaten. De gesprekken over de condities waaronder wij uittreden zijn thans gaande.

- **Onderscheid natuur- en recreatiedoelen**

Wij zijn in de recreatieschappen Alkmaarder- en Uitgeestermeer en Spaarnwoude gestart met een verkenning die tot doel heeft om een beter onderscheid te kunnen maken tussen de natuurdoelen van deze gebieden en de delen van de gebieden waar het accent meer ligt op recreatiedoelen. Vervolgens kan in de beschrijving van de wezenlijke waarden en kenmerken van de gebieden en de aanduiding van de natuurdoelen op de NNN-ambitiekaart aangegeven worden waar en welke kwaliteiten binnen deze gebieden bestaan. In principe zou het dan mogelijk worden om binnen delen van het recreatiegebied een intensievere recreatieve ontwikkeling toe te staan.

- **Ontwikkelingen binnen het MRA**

Binnen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) werkt de provincie samen aan uitvoering van de MRA Actie-Agenda 2016-2020, waarin is afgesproken een actieprogramma voor het metropolitane landschap op te stellen en uit te voeren (actie 3.1). Hierin wordt de opgave voor het landschap in samenhang gezien met die voor verstedelijking, ruimtelijke ordening, bereikbaarheid, economie en natuur en heeft tot doel om de kwaliteit en betekenis van het landschap voor de metropoolregio te behouden en versterken. Het vaststellen van het actieprogramma door de MRA staat gepland voor september. In dit actieprogramma zal ook worden gekeken naar de vraag hoe de kwaliteit van recreatieterreinen kan worden vergroot en de financiering van het beheer kan worden verbeterd.

De recreatieschappen zijn vertegenwoordigd binnen de Stuurgroep Metropoolitaan Landschap. De stuurgroep zet zich in om binnen de MRA de samenwerking tussen overheden, terreinbeheerders en maatschappelijke partners te intensiveren.

- **Ontwikkelingen met betrekking tot de recreatieschappen in de provincies Zuid- Holland en Utrecht.**

Ook de ontwikkelingen in deze provincies volgen wij met belangstelling, omdat het om soortgelijke vraagstukken gaat. De ontwikkelingen lijken zich in deze provincies te concentreren op de uitvoeringsorganisatie die de recreatieschappen in deze provincies ondersteunt.

- **Utrecht**

In de provincie Utrecht was het tot begin 2015 de bedoeling dat de uitvoeringsorganisatie Recreatie Midden Nederland (RMN), een gemeenschappelijke regeling van de vier recreatieschappen en de provincie Utrecht, een krachtige, zelfstandig opererende organisatie zou worden. Een organisatie die in staat zou moeten zijn om eigen inkomsten te verwerven uit de markt en vervolgens in concurrentie haar diensten aan de recreatieschappen zou kunnen aanbieden.

De provincie Utrecht heeft echter besloten dit pad te verlaten en de uitvoeringsorganisatie om te vormen naar de organisatie waarvoor hij oorspronkelijk bedoeld was: het zijn van werkgever van het personeel dat voor de recreatieschappen werkt, en die uitsluitend tot doel heeft om op een zo efficiënt mogelijke wijze de door de recreatieschappen gevraagde diensten te leveren.

Eind 2015 heeft de provincie Utrecht vervolgens besloten om gebruik te maken van de mogelijkheid die de Wet gemeenschappelijke regelingen sinds medio 2015 biedt om de uitvoeringsorganisatie om te vormen tot een zogenaamde Bedrijfsvoering organisatie (BVO). Dit kan alleen wanneer louter uitvoerende taken worden verricht en geen beleidsmatige.

De provincie Utrecht blijft daarbij streven naar een overkoepelend recreatieschap voor de gehele provincie, waarbij als eerste stap om dit doel te verwezenlijken gewerkt wordt aan de oprichting van een routebureau voor de provincie Utrecht.

○ **Zuid-Holland**

De provincie Zuid Holland heeft het besluit genomen de eigen uitvoeringsorganisatie gefaseerd op te heffen en de taken op het gebied van beheer en onderhoud in de toekomst door Staatsbosbeheer te laten vervullen, waarbij Staatsbosbeheer in principe het personeel van de huidige uitvoeringsorganisatie overneemt. Belangrijk argument in dit traject is dat de provincie in de toekomst alleen nog op strategisch niveau wil opereren en om de bureaucratie en bestuurlijke drukte te verminderen niet langer mee wil praten op het tactische niveau van beheer en onderhoud. Verwacht wordt dat als gevolg van deze ontwikkelingen een aantal recreatieschappen zich zal opheffen, terwijl andere blijven bestaan.

● **Verkenning langs de recreatieschappen**

Wij hebben gesprekken gevoerd met partijen die deel uitmaken van de recreatieschappen om te bezien welke bestuurlijke en inhoudelijke problemen of uitdagingen volgens deze partijen in de komende periode nader onderzocht of uitgewerkt moeten worden. Dit met het doel om op grond van de uitkomst van deze onderzoeken de manier waarop de modernisering van de recreatieschappen nader vorm zou moeten krijgen ook inhoudelijk nader te onderbouwen.

Uit de verkenning blijkt dat er zeer verschillend gedacht wordt over de inhoudelijke onderwerpen en dat er geen duidelijke richting is die op voldoende draagvlak kan rekenen binnen de vier recreatieschappen om nu aan fundamentele bestuurlijke en/ of organisatie veranderingen te gaan werken. In de gesprekken kwam een onderwerp naar voren die alle partijen belangrijk vinden en waaraan op korte termijn aandacht moet worden besteed. Dit betreft het zoeken naar de balans tussen natuur en recreatie.

Dit vraagstuk komt naar voren doordat bijna alle gronden binnen de recreatieschappen NNN (Natuur Netwerk Nederland, de voormalige EHS) begrensd zijn en dat andere activiteiten in de recreatieschappen daarmee strijdig kunnen zijn. Het kan daarbij gaan om het organiseren van festivals en evenementen maar ook om het aanbrengen van vaste voorzieningen zoals de vestiging van een (pannenkoeken) restaurant, theehuis of uitbreiding van bestaande accommodatie met een uitbouw.

Een oplossingsrichting die nu in het RAUM en Spaarnwoude ambtelijk wordt verkend is zonering van de gebieden.

Welke stappen nu eerst

De bovengenoemde ontwikkelingen geven een duidelijk beeld van de complexiteit en veelheid van partijen die medeverantwoordelijk zijn voor de recreatieschappen. Gezamenlijk optrekken en zorgvuldige besluitvorming zijn van groot belang om te komen tot de door ons zo noodzakelijk geachte modernisering van de recreatieschappen.

Om draagvlak te krijgen is tijd nodig om partijen zoveel mogelijk op een lijn te krijgen en dat vraagt overleg en inzicht in de feitelijke en gewenste situatie in de recreatiegebieden. Daarnaast zullen wij als enige aandeelhouder de verhouding met Recreatie Noord-Holland N.V. nader onderzoeken als verbonden partij.

Langs deze twee lijnen zullen wij nu samen met de gemeenten verder op zoek gaan naar modernisering van de huidige gemeenschappelijke regelingen. Dat vergt op dit moment nog geen besluitvorming in uw Staten. Mocht dat aan de orde zijn dan zullen wij een voorstel aan u voorleggen. Als zich andere belangrijke ontwikkelingen voordoen dan zullen wij u daarover uiteraard informeren.

Eerste lijn: De balans tussen recreatie en natuur in de recreatiegebieden nader uitwerken

Op hoofdlijnen denken wij aan drie oplossingsrichtingen voor de eerder beschreven problematiek:

1. NNN onverkort handhaven

De bestaande natuurdoelstellingen blijven onveranderd voor het gehele gebied. Bij eventuele nieuwe initiatieven zullen wij aan de hand van wettelijke kaders beoordelen of deze initiatieven toelaatbaar zijn. Dit zal gevolgen hebben voor recreatieve activiteiten in de gebieden en de mogelijkheden van de recreatieschappen om aanvullende inkomsten te genereren. Dat laatste zal invloed hebben op de verplichte financiële bijdrage van alle bij het recreatieschap betrokken partijen.

Deze oplossingsrichting doet naar onze mening onvoldoende recht aan de behoefte aan recreatiemogelijkheden binnen de MRA, het financiële draagvlak van de schappen en het zoeken naar de balans tussen natuur en recreatie en wordt daarom niet door ons overwogen.

2. NNN op sommige plekken ontgrenzen, zodat er meer planologische ruimte ontstaat.

Dit lijkt een eenvoudige optie maar wettelijk (Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening BARRO) is de provincie verplicht om het te ontgrenzen gebied op een andere plaats in de provincie te compenseren. Als wij zouden willen voorstellen om een recreatieschap in zijn geheel te ontgrenzen zou het niet gemakkelijk, zo niet onmogelijk zijn om voor een dergelijk oppervlak de benodigde compensatiegebieden te vinden. In de praktijk zou deze oplossing voor een deel kunnen bijdragen aan een oplossing voor deze problematiek.

3. NNN onverkort handhaven maar kijken waar ruimte geboden kan worden via aanpassing natuurdoelen en/of wezenlijke kenmerken en waarden.

Zoals al in het begin van deze notitie aangegeven vindt er, in navolging van de afspraken in het coalitieakkoord over de modernisering van de recreatieschappen, een ambtelijke verkenning plaats m.b.t. de NNN begrenzing van de recreatieschappen. Deze verkenning heeft tot doel om zowel natuur- als recreatie doelstellingen in het betrokken recreatieschap te versterken. De ambities van de recreatieschappen kunnen maar beperkt waargemaakt worden omdat in de praktijk blijkt dat de NNN begrenzing recreatieve activiteiten in brede zin beperken. Het is de bedoeling dat deze verkenning tot inzicht zal leiden hoe op een evenwichtige wijze de beide doelstellingen tot hun recht kunnen komen via het natuurbeheerplan, de beschrijving van de wezenlijke waarden en kenmerken en bijbehorende kaarten. De uitkomsten kunnen vervolgens aan ons en uw Staten worden voorgelegd en doorlopen de reguliere inspraakprocedures.

Wij willen dit proces versnellen door op korte termijn in alle vier de recreatieschappen een ecologisch onderzoek te starten waaruit naar voren komt op welke plaatsen wel en op welke plaatsen geen combinatie van functies mogelijk is.

Deze uitwerking van NNN-gebieden naar een zonering van natuur en recreatie in de gebieden maakt betere toetsing op waarden en kenmerken mogelijk. Zorgvuldigheid is hierbij geboden om te voorkomen dat de gemengde 'recreatiegebieden' leiden tot een effectieve verkleining van de NNN. Het ecologisch onderzoek moet daarvoor voldoende onderbouwing kunnen leveren. Wij zullen in de komende periode nader onderzoeken of deze oplossingsrichting juridisch de toets der kritiek kan doorstaan. Daarbij zullen wij ook betrekken dat wij bij dit onderwerp te maken hebben met de provinciale regelgeving op het gebied van bouwen buiten bestaand bebouwd gebied. Samenvattend zullen wij daarom het volgende onderzoeken:

- In de vier betrokken recreatieschappen een ecologisch onderzoek starten om op basis van dit onderzoek tot een zonering binnen de recreatieschappen te komen;
- Nader juridisch onderzoek of deze oplossingsrichting past binnen de bestaande regelgeving die van toepassing is op de recreatiegebieden en daarom de toets der kritiek kan doorstaan.

Tweede lijn: Een verkenning naar rol en positie van de N.V. Recreatie Noord-Holland (RNH)

Er zijn drie aanleidingen om een nadere verkenning uit te voeren, te weten:

1. Nieuw raamcontract

Bij het afsluiten van de raamcontracten tussen de recreatieschappen en RNH is een beroep gedaan op het zogenaamde uitsluitende recht. Hierdoor konden rechtsreeks, zonder aanbesteding, met RNH raamcontracten worden afgesloten. De vraag is of binnen het vigerende aanbestedingsrecht, dat een aantal keren is aangescherpt, nog steeds een beroep kan worden gedaan op het uitsluitende recht. Deze vraag wordt op dit moment door de provinciale juristen onderzocht. Daaraan voorafgaand is echter de vraag aan de orde of het wenselijk is om gebruik te maken van dit recht en het niet meer in lijn zou zijn een normale aanbestedingsprocedure te starten. Op basis van het aanbestedingsbeleid zou dat laatste de voorkeur hebben.

2. Provincie voor 100 procent aandeelhouder van de N.V. Recreatie Noord-Holland (RNH)

De provincie is de enige aandeelhouder van RNH. Bij de oprichting van RNH in 2004 hebben wij al uitgesproken dat het niet de bedoeling was dat de provincie voor 100 procent aandeelhouder zou blijven. In de afgelopen jaren zijn er geen activiteiten op dit punt ondernomen. Dit lijkt ons een goed moment om te verkennen welke andere mogelijkheden er zijn.

3. Strategische visie RNH

RNH werkt aan het opstellen van een strategische visie. Dit is een verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen van RNH. Het is voor de bedrijfscontinuïteit van groot belang dat RNH een visie heeft op de ontwikkelingen die gaande zijn binnen de recreatiegebieden

Wij zullen een verkenning doen naar rol en positie van RNH, teneinde een goede afweging te kunnen maken over de gewenste verhoudingen tussen de provincie en RNH.