

VOORSTEL

agendapunt 2

Dagelijks bestuur
Algemeen bestuur

24 juni 2016 en 16 december 2016
13 juli 2016 (uitgesteld) en **16 december 2016**

**Voorbereid door
Bijlagen**

- adviesgroep uittreding
1. Brief GAB aan provincie d.d. 7 juli 2015
 2. Brief provincie aan GAB d.d. 25 augustus 2015
 3. Rapport Deloitte d.d. 3 november 2015 (deel I en II)
 4. Brief GAB aan provincie d.d. 8 december 2015
 5. Brief GAB aan provincie d.d. 27 mei 2016
 6. Zienswijze provincie d.d. 14 juni 2016 op voorgenomen besluit
 7. Overzicht verloop reactieperiode voor indienen zienswijze
 8. Kenschetsvoorkeursscenario 1 en 2
 9. Brief GAB aan provincie d.d. 28 september 2016
 10. Memo aan de provincie d.d. 25 oktober 2016

CONSEQUENTIES UITTREDING PROVINCIE UIT GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

Op grond van artikel 31 lid 2 GR dient het AB de gevolgen vast te stellen (uittreedsom) van de uittreding door de provincie. Het besluit tot uittreding zelf is voorbehouden aan de provincie en thans dus niet aan de orde.

Het algemeen bestuur stelt vast dat met de provincie geen verschil van inzicht bestaat over de datum van uittreding, zijnde 1 januari 2017, en besluit de uittreedsom vast te stellen op een bedrag van € 4.503.173,- te vermeerderen met een vergoeding voor gemaakte projectkosten ten behoeve van de uitbreiding GAB ad € 450.000,- (60% van de totale projectkosten) in totaal derhalve € 4.953.173,-, door de provincie te voldoen binnen zes weken na toezending van dit besluit, en voorts per 1 januari 2017 het beheer te beëindigen van het uitbreidingsgebied voor zover dat nog niet in eigendom aan GAB is overgedragen (i.c. betreft dit voorkeursscenario 2).

Korte toelichting besluit

Door GAB is uitvoerig onderzoek gedaan naar de juridische en financiële gevolgen van uittreding door de provincie. In opdracht van het GAB heeft Deloitte verschillende scenario's onderzocht om te beoordelen op welke wijze GAB recht kan doen aan zowel de jurisprudentie als aan de wens van de achterblijvende deelnemers en de provincie zelf om het recreatiegebied in enige vorm duurzaam in stand te houden. Verdere uitvoering van het Uitbreidingsproject acht het AB onverantwoord. Voorkeursscenario 2 doet recht aan hetgeen in juridische zin van GAB aan maatregelen mag worden verwacht en anderzijds aan de verplichting van de provincie om de rechtstreekse gevolgen te dragen van haar besluit tot uittreding.

Na ontvangst van de zienswijze van de provincie heeft opnieuw overleg plaatsgevonden, in gang gezet op 13 juli jl. Gebleken is echter dat partijen niet dichterbij elkaar zijn gekomen en daarom is op 28 november jl. op initiatief van de provincie het overleg beëindigd. Nu na hernieuwd overleg wederom geen minnelijke overeenstemming is bereikt, dient de uittreedsom vastgesteld te worden op het bedrag behorend bij voorkeursscenario 2 te vermeerderen met de projectkosten. Indien na de uittreding blijkt dat de provincie en het schap bereid zijn het scenario aan te passen, kunnen (beperkte) delen van het uitbreidingsplan mogelijk alsnog worden uitgevoerd en kunnen aparte afspraken gemaakt worden omtrent aanleg- en beheerkosten die thans niet verdisconteerd zijn in de uittreedsom.

Bijdrage aan schapsdoelen

Overeenkomstig genoemde reactie van de provincie is versoering als uitgangspunt genomen met als doel de duurzame instandhouding van het recreatiegebied GAB.

Financiële consequenties

De financiële consequenties zijn vastgesteld op basis van het rapport van Deloitte d.d. 3 november 2015.

Juridische consequenties

Het onderhavige besluit dient tot vaststelling van de gevolgen van de uittreding door de provincie. Indien de provincie die niet aanvaardt, kan het besluit onderwerp worden van een procedure bij de sectie bestuursrecht van de rechtbank (en daarna in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Communicatie

1. Publiceren van dit voorstel met bijlagen 1 t/m 9 op de website voor de AB-vergadering en het besluit na de AB-vergadering.
 2. Het besluit kenbaar maken aan GS en PS, alsmede aan de gemachtigde van de provincie en daarbij wijzen op de bezwaar en beroep mogelijkheden op grond van artikel 7.1 Awb.
-

Toelichting bij het voorstel

Naar aanleiding van het uittredingsbesluit van de provincie is door GAB uitvoerig onderzoek gedaan naar de juridische en financiële gevolgen van de uittreding. Mede gelet op de recente uitspraak over de uittreding van het Rijk uit het recreatieschap Midden Delfland zijn verschillende scenario's onderzocht om te beoordelen op welke wijze GAB recht kan doen aan zowel genoemde jurisprudentie als aan de wens van de achterblijvende deelnemers (en van de provincie zelf) om het recreatiegebied in enige vorm in stand te houden. De bijzondere problemen met betrekking tot de uitbreidingsplannen van GAB en de rol daarin van de provincie maken die beoordeling complex.

Na een eerste uitvoerige bestudering van een aantal scenario's is bij brief van 7 juli 2015 (bijlage 1) aan de provincie een aantal vragen voorgelegd. Bij brief van 25 augustus 2015 (kenmerk 261875/672768 bijlage 2) heeft de provincie daarop gereageerd. Die reactie is verwerkt in het onderzoek dat een belangrijke basis is geweest voor de besluitvorming over de vaststelling van de gevolgen van de uittreding.

Op basis van onder andere de recente uitspraak over de uittreding van het Rijk uit het recreatieschap Midden Delfland is het AB genoodzaakt om na te gaan hoe de gevolgen van de uittreding duurzaam kan worden opgevangen door versobering van het beheer en – waar mogelijk – tot aanpassing van de omvang van het beheersgebied en heroverweging van de uitbreidingsplannen. Op basis daarvan kan vervolgens worden vastgesteld en worden onderbouwd wat de schade is die het rechtstreekse gevolg is van de uittreding.

In een door Deloitte uitgevoerde analyse zijn enkele scenario's doorgerekend. De scenario's verschillen met name in de mate van versobering en hervorming. Alle scenario's zijn afgezet tegen twee referentiescenario's. Het 0-scenario gaat uit van de situatie zonder uittreding van de provincie. Scenario 1 gaat uit van uittreding door de provincie waarin GAB geen maatregelen neemt. Daarmee wordt zichtbaar wat het rechtstreekse gevolg is van de uittreding.

Uitgaande van de verplichting van GAB om het beheer fors te versoberen en de uitbreidingsplannen te heroverwegen is een aantal scenario's doorgerekend en vergeleken met genoemde referentiescenario's. Daarbij is steeds rekening gehouden met de in recente rechtspraak ontwikkelde uitgangspunten. Een bijzonderheid is evenwel de uitbreiding van GAB en de rol daarin van de provincie.

Op basis van deze analyse, en rekening houdend met de reactie van de provincie op onze vragen, is bestuurlijk concrete input gegeven voor versobering en zijn twee voorkeursscenario's nader uitgewerkt. Beide scenario's doen recht aan enerzijds hetgeen in juridische zin van GAB aan maatregelen mag worden verwacht en anderzijds aan de verplichting van de provincie om de rechtstreekse gevolgen te dragen van haar besluit tot uittreding.

Ten aanzien van de noodzakelijke versobering heeft de provincie desgevraagd gesteld dat maatregelen aanvaardbaar zijn als dat op termijn bijdraagt aan een duurzame instandhouding van het gebied. Instandhouding is dus uitgangspunt. Voorts is als uitgangspunt genomen dat de provincie blijkens haar brief uit hoofde van haar subsidievoorwaarden vasthoudt aan de door de provincie zelf opgelegde instandhoudingsverplichtingen. Dat scenario is uitgewerkt in voorkeursscenario 1. Daarin wordt ook uitgegaan van de door de provincie gewenste verdere uitbreiding.

Voorkeursscenario 2 gaat aanzienlijk verder. In dit scenario worden extra bezuinigingen gerealiseerd door de uitbreidingsplannen te herzien en dus geen gronden meer af te nemen van de provincie. Het beheer van de betreffende gronden wordt derhalve afgestoten zodat het beheer daarvan voor rekening van de provincie blijft. Voorkeursscenario 2 levert weliswaar op termijn de meeste bezuinigingen op, maar daarin past ook een vergoeding voor nodeloos gemaakte projectkosten voor de uitbreiding die in het tweede scenario immers grotendeels wordt wegbezuinigd.

Het AB kiest op basis van genoemd onderzoek voor de meest verstrekkende optie en om het uitbreidingsproject dus stop te zetten en het beheer van aan GAB over te dragen uitbreidingspercelen per 1 januari 2017 te beëindigen. In de aanloop van dit besluit is de provincie in de gelegenheid gesteld

haar zienswijze kenbaar te maken. Daarbij is tevens gevraagd te reageren op het voorstel om de gevolgen van de uittreding vast te stellen op basis van voorkeursscenario 1 mits de provincie de daarbij berekende (hogere) uittreedsom aanvaardt.

In beide scenario's past vergoeding van transitiekosten om te komen tot de daarin beschreven scenario's. Die kosten zijn door Deloitte berekend op basis van redelijke criteria.

Bij brief van 14 juni 2016 (bijlage 6) heeft de provincie haar zienswijze gegeven. Verkort weergegeven, stelt de provincie zich op het standpunt dat bij vaststelling van de uittreedsom uitgegaan moet worden van een periode van 5 jaar en dat er geen omstandigheden zijn die een afwijking daarvan rechtvaardigen. Voor wat betreft de project- en ontvlechtungskosten benadrukt de provincie dat alleen daadwerkelijke en reële kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Tenslotte biedt de provincie ruimte voor overleg en eventueel alternatieve geschillenbeslechting. Dat laatste punt heeft ertoe geleid dat het schap op 13 juli jl. haar besluit heeft uitgesteld en na tussenkomst van de bestuurlijke adviseurs van de provincie en de regio Alkmaar wederom het ambtelijk overleg is aangegaan met de provincie met als doel er minnelijk uit te komen. Dit overleg is echter op 28 november jl. eenzijdig beëindigd door de provincie waardoor deze laatste poging helaas geen wederzijdse overeenstemming tot gevolg heeft gehad. Om die reden wordt thans overgegaan tot het vaststellen van de uittreedsom overeenkomstig het voorgenomen besluit. De provincie heeft hierna de mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan overeenkomstig artikel 7.1 Awb.

Nadere onderbouwing

Bij haar besluit heeft het AB nog de volgende feiten en omstandigheden in aanmerking genomen.

1. Hoofddregel is dat de uittredende deelnemer de schade dient te vergoeden die het rechtstreekse gevolg is van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling.
2. Bij de vergoeding dienen de omstandigheden in aanmerking te worden genomen zoals die bestonden op het moment waarop het besluit tot uittreding werd genomen.
3. Bijzondere betekenis komt toe aan de plannen over de uitbreiding van GAB, met name aan de kosten die gemoeid zijn met de instandhouding van gebiedsinrichtingen die gesubsidieerd zijn door de provincie voor zover die subsidies verplichten tot langdurige instandhouding. De provincie heeft bij het opleggen van de instandhoudingsverplichtingen eerder een termijn van 20 jaar als uitgangspunt genomen. Over de subsidievoorwaarden is niet onderhandeld. Uitgaande van die door de provincie zelf opgelegde termijnen dient GAB beheer en onderhoud voort te zetten tot een jaartal tussen 2027 en 2033 (afhankelijk van gehanteerde termijn en de datum van de subsidiebeschikking). De provincie heeft desgevraagd in haar brief van 25 augustus 2015 uitgesloten dat van die termijnen kan worden afgeweken. Blijkens haar zienswijze van 14 juni 2016 biedt de provincie echter toch ruimte voor overleg over de subsidieregeling. Om die reden heeft GAB een ultieme poging gedaan om in nader overleg alsnog tot overeenstemming te komen, maar dat heeft niet tot concretisering geleid.
4. Voor wat betreft het uitbreidingsgebied is mede van belang dat het de provincie zelf is geweest die bij de participanten heeft aangedrongen op realisatie van het uitbreidingsproject en in 2005 toezegde voor 25% duurzaam deel te nemen in de financiering van het beheer van de uitbreiding. Met het oog daarop werd ook gewerkt aan daarop gerichte aanpassing van de gemeenschappelijke regeling GAB. Later is de bijdrage van de provincie – als gevolg van de overheveling van Rijks- naar provinciebeleid – verhoogd tot 75%. In het vertrouwen op een duurzame hoge bijdrage in het beheer van het uitbreidingsgebied hebben de andere deelnemers veel tijd en geld geïnvesteerd in de uitbreiding en zich voor de langere termijn gecommitteerd voor hun aandeel in het beheer en onderhoud van nieuwe recreatiegebieden. De projectvoorbereiding voor de uitbreiding loopt reeds vanaf 2001, toen de provincie het daarop gericht Gebiedsperspectief Uitbreiding GAB vaststelde. Vanaf dat moment zijn voorbereidingskosten gemaakt. Heroverweging van de uitbreiding betekent dat nodeloos projectkosten zijn gemaakt, hetgeen een rechtstreeks gevolg is van de uittreding. Deze projectkosten (de zogenaamde 'historische kosten') zijn in de financiële analyse door Deloitte begroot op totaal € 750.000,--.
5. Het AB neemt *niet* als uitgangspunt dat de taken en verplichtingen van de gemeenschappelijke

regeling in de toekomst ongewijzigd blijven voortbestaan. Bij de vaststelling van de gevolgen van de uittreding wordt dus niet uitgegaan van een ongewijzigde handhaving van het voorzieningen- en kwaliteitsniveau. GAB zal het beheer versoberen en waar mogelijk de exploitatiemogelijkheden vergroten. Dat vergt een transitie waar kosten mee gemoeid zijn. In de gekozen scenario's is een vergaande transitie geboden. Deloitte heeft die kosten geraamd op een bedrag van € 873.104,- (verdisconteerd in de door Deloitte berekende uittreedsom).

6. Een vergelijking met in het verleden door het Rijk betaalde bedragen van 25 keer de bijdrage (bij uittreding uit Het Twiske, uit Spaarnwoude en uit De Grevelingen) is in het onderhavige geval niet op voorhand uitgesloten, met name omdat destijds sprake was van rijksbeleid op het terrein van recreatie, terwijl dat thans niet meer het geval is. Integendeel; de decentralisatie van het beleidsterrein recreatie (van Rijk naar provincie) is ook in de recente uitspraken een belangrijke omstandigheid. Omdat echter – ook volgens de provincie – elke uittreding op zijn merites moet worden beoordeeld, leidt vergelijking met genoemde gevallen niet vanzelf tot een vergelijkbare uittreedsom. Genoemde omstandigheden met betrekking tot de uitbreidingsplannen voor GAB en de rol van de provincie daarin, rechtvaardigen echter wel een op die merites afgestemde uittreedsom.
7. Een verspreide ligging van de percelen is voor een efficiënt beheer onwenselijk. Het AB gaat er op basis van de brief van de provincie van 25 augustus jl. van uit dat de provincie meewerkt aan ruiling of verkoop van kleine percelen indien dat bijdraagt aan de vorming van een aaneengesloten beheersgebied. Het AB ziet daarvan de bevestiging in de zienswijze van de provincie van 14 juni 2016 waarin overleg ruimte wordt geboden.
8. Anders dan in het geval van recreatieschap Midden Delfland, kan GAB niet het beheer van circa 600 ha afstoten. Wel kan – overeenkomstig voorkeursscenario 2 – gekozen worden voor het niet verder uitbreiden van het recreatiegebied en het afstoten van het beheer over de 'uitbreidingspercelen'. Voor circa 60% wordt de uitbreiding niet uitgevoerd hetgeen is aan te merken als een rechtstreeks gevolg van de uittreding. Om die reden wordt 60% van genoemde 'historische kosten' als directe schade aangemerkt.
9. De mogelijkheid om het gebied intensiever te exploiteren lijkt te ontbreken. In het kader van het uitbreidingsproject is uitvoerig onderzocht wat planologisch mogelijk is en kan rekenen op politiek draagvlak. Er is dus nagenoeg geen ruimte voor commerciële exploitatie van het gebied. De provincie heeft in haar antwoordbrief laten weten de mogelijkheden steeds te zullen toetsen aan de gebruikelijke planologische kaders. Daarmee staat vast dat die mogelijkheden voor het GAB zeer beperkt zullen zijn, hetgeen ook recent is gebleken uit de opstelling van de provincie met betrekking tot het beachpark. Ook het realiseren van de natuurbegraafplaats loopt een risico door de opstelling van de provincie met betrekking tot overdracht van het benodigde bouwblok waardoor enig verdieneffect niet zeker is. Deloitte is in de berekeningen uitgegaan van een bescheiden verhoging van de inkomsten. Het is onzeker of die verhoging haalbaar is.
10. Uittreding zal op termijn leiden tot verhoging van de bijdrage van de achterblijvende deelnemers, terwijl voor een aantal van de betrokken deelnemers geldt dat hun financiële positie onder druk staat.
11. Voor de cijfermatige onderbouwing verwijst het AB naar het onderliggende rapport van Deloitte. Bij de vaststelling van de gevolgen van uittreding door de provincie is geen rekening gehouden met de uittreding (per dezelfde datum) van de gemeente Schagen.

Achtergrond bij het voorstel

Het besluit om uit te treden staat niet ter beoordeling aan GAB of haar deelnemers. Een dergelijk besluit is een bevoegdheid van de betreffende deelnemer zelf. Dit besluit heeft daarom geen betrekking op het uittredingsbesluit zelf.

Art. 9 Wgr bepaalt dat de tekst van de gemeenschappelijke regeling moet voorzien in regels over uittreding. Voor het GAB is dat vastgelegd in art. 31, lid 1 van de gemeenschappelijke regeling Geestmerambacht (GR GAB). Daarin is bepaald dat een deelnemer mag uittreden:

“ .. met ingang van het derde kalenderjaar volgend op de toezending van het betreffende besluit (..) aan het algemeen bestuur”.

Het uittredingsbesluit van PS dateert van 16 december 2013. Het besluit is bij brief van 6 januari 2014 aan het AB kenbaar gemaakt. Op grond van art. 31 lid 1 GR GAB leidt de opzegging dus op 1 januari 2017 tot feitelijke uittreding.

Bij brief van 4 maart 2015 (kenmerk 261875/574356) heeft de provincie een voorstel gedaan tot afkoop voor de uittreding, inhoudende – kort gezegd – het aanbod tot betaling van een bedrag van € 3,62 miljoen waarbij wordt uitgegaan van volledige voortzetting van de uitbreiding. Naar aanleiding van nader onderzoek door het GAB is bij brief van 7 juli 2015 aan de provincie een aantal vragen voorgelegd om de gevolgen van de uittreding beter te kunnen beoordelen. De provincie heeft daarop gereageerd bij brief van 25 augustus 2015.

Nadat de provincie bij brief van 8 december 2015 in de gelegenheid is gesteld haar zienswijze te geven op het voorgenomen besluit, is diverse keren uitstel verleend voor het indienen van haar zienswijze en heeft diverse keren bestuurlijk overleg plaatsgevonden, hetgeen uiteindelijk niet heeft geleid tot overeenstemming.

Blijkens haar zienswijze van 14 juni 2016 heeft de provincie haar voorstel verhoogd tot € 4.4 miljoen, nog steeds uitgaande van volledige realisatie van de uitbreidingsplannen. In dat scenario neemt GAB dus meer gronden in eigendom en beheer over van de provincie, hetgeen uiteraard leidt tot hogere kosten die GAB zich niet langer kan permitteren. Het AB komt dan ook tot een hoger bedrag, bovendien uitgaande van stopzetting van verdere uitbreiding. De provincie heeft hierna in de aanloop naar dit besluit ruimte geboden voor nader overleg. Dit ultieme overleg heeft van 13 juli tot 28 november 2016 plaatsgehad. De provincie heeft toen kenbaar gemaakt geen behoefte te hebben aan voortzetting van het overleg op ambtelijk en/of bestuurlijk niveau. Geconstateerd moet worden dat het overleg derhalve niet geleid heeft tot overeenstemming over de uittreedsom. Derhalve is besluitvorming over de uittreedsom nu aan de orde aangezien de uittreding per 1-1-2017 een gegeven is.

Akkoord programmamanager
In overleg met manager Advies

Gerben Houtkamp
Wim Nieuwenhuis