

MEMO

Velsen-Zuid : 27 mei 2020

Onderwerp : Financiële situatie Recreatieschap Geestmerambacht

Bijlagen : Doorrekening conceptvisie

Behandeld door : Gerben Houtkamp, Programmamanager 0650653901

1. Inleiding

De uittreding van de provincie in 2017 noodzaakt het recreatieschap Geestmerambacht te zoeken naar dekking van de exploitatielasten op de langere termijn. Door de provincie is als onderdeel van een afsprakenpakket een afkoopsom betaald van ca. € 4,5 mln. Deze afkoopsom is opgenomen in de reserve exploitatie.

In de reserve exploitatie zijn ook de middelen waarmee de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard en Langedijk in het verleden het groenbeheerfonds HAL hebben gevormd opgenomen. Met dit fonds is de afgelopen jaren de participantenbijdrage van de HAL-gemeenten voldaan voor het Park van Luna en het uitbreidingsgebied van Geestmerambacht.

Het meerjarenperspectief van de begroting 2021 laat zien dat de reserve exploitatie eind 2026 zal zijn uitgeput.

Bovenstaande is een belangrijke aanleiding om de visie op de toekomst van het recreatieschap te herformuleren. Daarvoor wordt een intensief visieproces doorlopen met veel aandacht voor participatie.

In deze notitie wordt dieper ingegaan op de financiële positie van het recreatieschap en worden kansen en beperkingen benoemd ten aanzien van het dekken van de lasten na 2026.

2. Financiële situatie voor uittreding provincie

Peiljaar 2014

In de bijlage 2 bij deze memo is de participantenbijdrage opgenomen zoals deze van kracht was in het jaar 2014. Hiervoor is gekozen omdat 2014 een regulier jaar betrof waarin de provincie nog deelnemer was van de gemeenschappelijke regeling en de discussie over uittreding nog geen invloed had op de begroting. Aan de hand hiervan kan goed inzichtelijk gemaakt worden wat de oorsprong is van het huidige jaarlijkse exploitatietekort van ca. € 1,0 mln na aftrek van de jaarlijks participantenbijdrage. Dit is het tekort waarvoor na 2026 de participantenbijdrage moet worden opgehoogd indien geen maatregelen worden genomen.

Met ingang van 2017 is de provincie geen deelnemer meer en zijn de drie afzonderlijke begrotingen (GAB-oud, GAB-uitbreiding en PvL) samengevoegd tot één begroting Geestmerambacht.

In het overzicht is - conform de situatie in 2014 - nog onderscheid gemaakt in de drie gebieden Geestmerambacht oud, Geestmerambacht uitbreiding en Park van Luna.

Situatie 2014:

Het exploitatietekort voor 'GAB-oud':	€	572.733
Het exploitatietekort voor GAB-uitbreiding:	€	301.210
Het exploitatietekort voor PvL:	€	438.501
Totaal:	€	1.312.444

De dekking van dit tekort werd als volgt verdeeld:

Provincie	€	352.780
Gemeenten via jaarlijks bijdrage	€	370.558
Gemeenten via HAL-fonds	€	589.106
Totaal	€	1.312.444

Bovenstaande overzichten maken duidelijk dat de bijdrage van de provincie en de jaarlijkse bijdrage van de gemeenten die uit het HAL-fonds werd betaald in 2014 samen rond de € 950.000 lag.

Het wegvallen van de structurele provinciebijdrage en het opraken van het door de gemeenten gevormde HAL-fonds zal dus na 2026 leiden tot een extra bijdrage van de gemeenten van ca. 1 mln (uitgaande van het prijspeil 2021) indien geen maatregelen worden genomen.

Afspraken tussen de deelnemers over financiering na beëindiging bestemmingsreserve exploitatie/HAL-fonds

Bij het besluit uit het verleden om het groenbeheerfonds HAL aan te wenden voor financiering van het groen in de gebieden Park van Luna en Geestmerambacht is onderkend dat afspraken nodig zijn om financiering na beëindiging van het HAL-fonds te regelen. Aanvankelijk werd er van uit gegaan dat het fonds toereikend zou zijn tot en met 2023. Als gevolg van het later in eigendom en beheer komen van de uitbreidingsgebieden en daardoor lagere kosten is deze tijdshorizon opgeschoven naar eind 2026 zoals is te zien in de concept meerjarenbegroting van 2021.

De HAL-gemeenten hebben onderling afgesproken dat vroegtijdig afspraken worden gemaakt over financiering van het exploitatietekort op het moment dat het HAL-fonds is uitgeput. Indien er geen nadere afspraken worden gemaakt geldt onderstaande bepaling (bijlage 2) uit gemeenschappelijke regeling (GR) Geestmerambacht:

“De gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard en Langedijk betalen vanaf het tijdstip waarin de bestemmingsreserve exploitatie zal zijn uitgeput hun bijdrage in het jaarlijkse exploitatietekort volledig op basis van het inwoneraantal van die gemeenten waarbij ten aanzien van de gemeente Alkmaar het inwoneraantal van de voormalige gemeenten/kernen Schermer en Graft-De Rijk niet wordt meegerekend doch het inwoneraantal van de dorpen Oterleek en Stompvoren wel.

3. Verkenning inkomsten en kostensituatie

Extra inkomsten bij realisatie visie

De conceptvisie is doorgerekend door bureau Planmaat. De doorrekening is opgenomen als bijlage 2 bij het bestuursvoorstel. Op basis van de visiekaart is een raming voor het toe te voegen programma gemaakt, zijn de investeringen geraamd en is de verandering in de beheersituatie in kaart gebracht.

De doorrekening laat zien dat er netto een bedrag van € 520.000 aan extra inkomsten mogelijk is. Dit is dus bovenop de reeds bestaande inkomsten die al gerealiseerd worden in het gebied. Voor het berekenen van het tekort na realisatie van de visie kan het bedrag van 1,0 mln daardoor verminderd worden met € 520.000. Het tekort dat dan resteert is € 480.000.

In de doorrekening van de visie zijn ook de transformatiekosten die nodig zijn om het nieuwe aanvullende programma te realiseren als onderdeel van de investering verwerkt. In de doorrekening is nog geen rekening gehouden met organisatiekosten die samenhangen met een intensivering van het programma. Zo zal met name de toename van partijen die betrokken worden bij het toekomstige programma, zoals recreatieondernemers, evenementenorganisatoren, verenigingen en buurtgroepen doorlopend meer afstemming en begeleiding vergen dan in de huidige situatie. Deze kosten zijn in deze fase van de visie nog lastig in te schatten. Zie de uitleg hieronder voor meer toelichting over de taken en kostensoorten die daarbij horen.

Organisatietaken en kosten

Zoals hierboven al aangestipt zijn de keuzes van de visie van invloed op de organisatie en de kosten daarvoor. Om hierin enig inzicht te geven is het volgende hoofdonderscheid relevant:

1. Kosten voor beheer van de gebieden GAB, Park van Luna en De Groene Loper
2. Kosten voor beheer- en uitvoeringsbeleid
3. Kosten bestuursondersteuning
4. Kosten voor realisatie van de visie/het uitvoeringsprogramma

Ad. 1 Kosten beheer van de gebieden GAB, Park van Luna en De Groene Loper

De huidige begroting bestaat voor het grootste deel uit kosten voor:

- Beheer en beheer coördinatie
- contractbeheer
- toezicht
- financieel beheer
- communicatie over recreatiemogelijkheden

Deze kosten zijn samen ca. 61% van de totale lasten. (zie gekleurde figuur uit de jaarrekening 2019 hieronder). Indien de incidentele kosten 'inrichting en ontwikkeling' buiten beschouwing worden gelaten bedragen de kosten ca 82% van de reguliere jaarlijkse lasten.

Ad. 2. Taken beheerbeleid en programmasturing

Naast de meer op uitvoering van beheer gerichte taken heeft het recreatieschap taken op het gebied van uitvoerings-/beheer beleid.

Voorbeelden van taken uitvoerings en beheerbeleid zijn:

- Programmamanagement over alle schapstaken
- afstemming met ondernemers, verenigingen en andere partners van het recreatieschap
- het opstellen van gebiedsvisies en beheerplannen
- het opstellen en wijzigen van gebiedsverordeningen

Van de 11% begroot onder de noemer 'bestuursadvisering' is ca 7 % voor beheerbeleid en programmasturing. Indien de incidentele kosten 'inrichting en ontwikkeling' buiten beschouwing worden gelaten bedragen deze kosten ca 9,5% van de reguliere jaarlijkse lasten.

Ad.3. Taken ondersteuning bestuur

Het recreatieschap is op dit moment vormgegeven als gemeenschappelijke regeling op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Deze bestuursvorm vraagt een aantal taken van de uitvoeringsorganisatie ter ondersteuning van het bestuur.

Voorbeelden van taken bestuursondersteuning zijn:

- voorbereiden en begeleiden bestuursvergaderingen
- advisering bestuur, informatieverstrekking aan colleges en raden
- afstemming met de deelnemers
- planning en control cyclus verzorgen

Van de 11% begroot onder de noemer 'bestuursadvisering' is ca. 4 % voor bestuursondersteuning. Indien de incidentele kosten 'inrichting en ontwikkeling' buiten beschouwing worden gelaten bedragen deze kosten ca 5,4% van de structurele jaarlijkse lasten.

Ad. 4. Taken realisatie van de visie/het uitvoeringsprogramma

Naast de hierboven beschreven taken zet het recreatieschap in op realisatie van nieuwe natuur- en recreatieambities. De afgelopen jaren betrof dit het oorspronkelijke uitbreidingsplan Geestmerambacht op basis van de visie uit 2005. Bij vaststelling van de nieuwe visie zal de realisatie van het nieuwe uitvoeringsprogramma veel inzet vergen. In de berekening van Planmaat zijn deze kosten meegenomen.

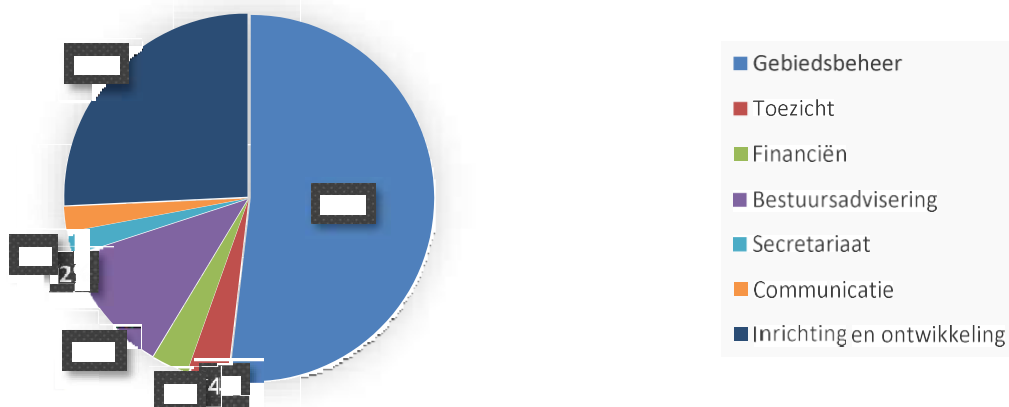
Deze kosten zijn in de begroting opgenomen als 'inrichting en ontwikkeling'. Van jaar tot jaar verschilt de inzet als gevolg van de meer variabele projectkosten. In 2019 bedroegen deze lasten 24% van de totale lasten.

De realisatie van het uitvoeringsprogramma zal ook van invloed zijn op de omvang van taken 1 t/m 3. Dit effect is nog niet geraamd. Indien de bestuurlijke aansturingsvorm vereenvoudigd kan worden kan wellicht een besparing worden gerealiseerd op kosten 3 bestuursondersteuning waardoor ruimte ontstaat voor hogere kosten zoals omschreven bij 1 en 2, kunnen worden opgevangen.

Kostenverdeling

In onderstaande diagram is de procentuele verdeling van de kosten weergegeven zoals deze de afgelopen jaren is gehanteerd in de begroting.

Waar gaat het geld naar toe:



Onderzoek bezuiniging op beheer

Het bestuur heeft in 2017 een aantal onderzoeken laten uitvoeren als onderdeel om te komen tot het transformatieplan.

Zo heeft bureau Cyber opdracht gekregen na te gaan welke mogelijkheden er zijn om op het gebiedsbeheer te bezuinigen. Hieronder de hoofduitkomst van dit onderzoek zoals opgenomen in het eindadvies transformatieplan dat door het Algemeen Bestuur is vastgesteld.

- Bezuiniging op beheer en onderhoud levert relatief weinig op aan besparingen. De consequenties zijn nadeliger dan de winst en in strijd met de schapsdoelen. Bezuinigen op beheer en onderhoud zijn daarom af te raden.
- Gesignaleerde piek in onderhoud door Cyber: De vervanging gebeurt niet eenmalig maar wordt verspreid over de jaren waardoor er geen piek ontstaat.
- Onderhoud en beheer is zeer efficiënt geregeld m.n. door de beheerder die het gebied bijzonder goed kent. Het nadeel daarvan is dat dit kwetsbaar is. Het is aan te raden dat RNH met een voorstel komt om de continuïteit te waarborgen zodat deze kwaliteit behouden blijft.

Toekomstige organisatievorm

Het bestuur heeft daarnaast bureau Berenschot opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar vereenvoudiging van de bestuurlijke en ambtelijke aansturing. De uitkomsten van dat onderzoek waren:

- Berenschot adviseert om de huidige governance structuur te handhaven. De gesignaleerde huidige knelpunten worden niet opgelost met een ander governance model.
- Ten aanzien van de bezuinigingsmogelijkheden concludeert Berenschot dat gerelateerd aan de kosten (in totaal 480.500, waarvan 91% personele lasten) er relatief weinig valt te bezuinigen. In het optimistische scenario is dat een bedrag van 29.115 (2% van de totale kosten) en is het pessimistische geval 14.888 (1% van de totale kosten). In het rapport van Berenschot pag. 25 staat een overzicht van de bezuinigingsopties. De maatregelen komen neer op een efficiencyslag van de interne processen gecombineerd met een voorstel voor minder bestuurlijke drukte (minder vergaderen en het aanscherpen van de inzet van RNH t.a.v. beleidsadvisering).

Bij dit advies is het van belang dat er in 2017 nog sprake was van vier deelnemers. Inmiddels zijn de omstandigheden gewijzigd door de aanstaande fusie tussen gemeenten Langedijk en Heerhugowaard en veranderde betrokkenheid van gemeenten Bergen en Schagen. Een nieuw onderzoek is gestart om de meest gewenste vorm van bestuurlijke aansturing en ambtelijke taakuitvoering voor de gebieden te onderzoeken. Hierbij wordt ook het onderzoek dat de provincie en de andere recreatieschappen in Noord-Holland uitvoeren betrokken. De resultaten hiervan worden eind 2020 verwacht.

5. Resumé

Bovenstaande maakt duidelijk dat:

- met het uitreden van de provincie een structurele dekking is weggefallen van ca € 350.000;
- voor de uittreding van de provincie ca. € 600.000 van de jaarlijkse exploitatielasten die voor rekening kwamen van de HAL- gemeenten gedekt wordt uit de reserves;
- de gemeenten in de GR hebben vastgelegd dat het tekort na uitputting van de reserve (na 2026 uitkomend op ca. 1,0 mln) overeenkomstig de verdeelsleutel voor rekening van de gemeenten komt;
- de visie na vaststelling op termijn kan resulteren in netto inkomsten ter hoogte van € 520.000;
- in dit bedrag rekening is gehouden met investeringslasten, frictiekosten en kosten beheerverandering;
- nog geen rekening is gehouden met de verwachte toename van reguliere lasten na realisatie van het uitvoeringsprogramma;
- Het tekort na uitvoering visie uit kan komen op ca € 480.000;
- de lasten van recreatieschap Geestmerambacht voor het overgrote deel voortkomen uit het beheren, exploiteren en ontwikkelen van de natuur- en recreatiegebieden Geestmerambacht, Park van Luna en (in beperkte mate) de Groene Loper;
- slechts een beperkt deel van de lasten samenhangt met de door de gemeenten in de GR vastgelegde organisatievorm;
- het onderzoek door Bureau Cyber naar de mogelijkheden van bezuiniging ,concludeert dat er op beheer slechts zeer beperkt mogelijkheden zijn omdat al snel de schapsdoelen geschaad worden;
- het onderzoek van Berenschot naar bezuinigingsmogelijkheden op organisatie aangeeft dat er relatief weinig te bezuinigen valt.

6. Mogelijke andere bijdragen

Naast het beperken van het tekort door de inkomsten bij realisatie nieuwe visie er nog een aantal opties die onderzocht kunnen worden.

a) Betrekken regiogemeenten

Door het realiseren van een ambitieus programma voor de gebieden neemt de aantrekkelijkheid er van voor de regio toe. Dit kan aanleiding zijn om met regiogemeenten in gesprek te gaan over een financiële bijdrage. Recent is de gemeente Schagen uitgetreden en gemeente Bergen gaat per 1 januari 2022 uittreden. Beide gemeenten blijven betrokken en subsidiëren het recreatieschap. Wellicht dat op de middenlange termijn met deze gemeenten gesproken kan worden over een hoger bijdrage of aanvullende incidentele bijdragen. Daarnaast kan verkent worden of de gemeenten Hollands Kroon, Opmeer, Koggenland en Heiloo belangstelling hebben in een vergelijkbare betrokkenheid bij de gebieden van Geestmerambacht.

b) Betrekken regiopartijen

Naast de gemeenten uit de regio hebben organisaties als PWN, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Staatsbosbeheer belang bij goed functionerend dichtbij gelegen recreatie gebieden. PWN en Staatsbosbeheer doordat deze partijen benadrukken dat zij het van belang vinden dat Geestmerambacht en Park van Luna een aantrekkelijk alternatief bieden voor kust en duinen. Het hoogheemraadschap heeft een direct belang doordat in de gebieden een piekwaterberging aanwezig is en een tijdelijk baggerdepot. Naast waterkwantiteit heeft het hoogheemraadschap een belangrijke verantwoordelijkheid op het gebied van waterkwaliteit.

c) Subsidiemogelijkheden provincie

Optie 1

De provincie heroverweegt haar betrokkenheid bij de recreatieschappen waarin zij deelneemt. Een optie die daarbij onderzocht wordt is dat de provincie uittreedt en dat een structurele subsidie beschikbaar wordt gesteld als bijdrage in het beheer van de gebieden. Indien deze optie in de toekomst realiteit wordt dan biedt dat ook kansen voor Geestmerambacht. Een structurele subsidierelatie behoort dan tot de mogelijkheden.

Optie 2

Doordat de provincie geen deelnemer meer is en delen van het recreatieschap zijn aangewezen als NNN zijn er wellicht mogelijkheden om in aanmerking te komen voor Subsidie Natuurbeheer (SNL). Dit wordt op dit moment onderzocht.

d) Heffen parkeergelden/entreegeld

In de bijlage 4 is een beknopte verkenning opgenomen van Arcadis naar betaald parkeren. De notitie maakt duidelijk dat er op termijn netto inkomsten te realiseren zijn maar dat er ook duidelijke nadelen aan kleven. Misschien wel de belangrijkste daarvan zijn dat twee van de hoofddoelstellingen van het recreatieschap, het vergroten van het gebruik van de gebieden en het bieden van een goed alternatief voor de kust, belemmerd zullen worden doordat de concurrentiepositie van de gebieden wordt verzwakt.