



RAPPORT

Toekomst erfpacht MRA

16/09/2020



P2 *ideeën werken*

DATUM	16 september 2020
KENMERK	200916bmiske01
AUTEUR	Femke Vergeest en Bianca Minnaard
VERSIE	1.0
BIJLAGE	5

STRATEGIE | REALISATIE | ONTWIKKELING

Slotselaan 6-8 • 5328 ER Rossum • +31 418 66 47 47 • P2.nl

Toekomst erfpacht MRA

Inhoudsopgave

Voorwoord / leeswijzer	4
Aanleiding en de opgave	4
Deelnemers	5
Procesaanpak	5
Stap 1: De verkenning	6
1.1 Situatieschets en historische context	6
1.2 Visie en scope van deze opdracht	6
1.3 Issues	7
1.4 Verschillende belangen, wel een gezamenlijk doel	8
Stap 2: Waarde creëren: mogelijke opties verkennen	8
2.1 De klantreis en inzichten	8
2.2 Mogelijke opties op MRA-of hoger schaalniveau (deze zijn niet verder uitgewerkt)	9
2.3 Mogelijke opties binnen niveau 3 van de scope	9
Stap 3: Keuzes maken aan de hand van criteria	11
3.1 Criteria	11
3.2 Randvoorwaarden	11
3.3 Criteria toepassen op oplossingsrichtingen	12
Stap 4: Conclusies en aanbevelingen	12
4.1 Conclusies	12
4.2 Aanbevelingen	13
Bijlage 1 Deelnemers en Belangen	14
Bijlage 2 Historische context	16
Bijlage 3 Procesafspraken	20
Bijlage 4 Oplossingsrichtingen	21
4.1 Oplossingsrichting: Werkingsgebied schap: uit het schap halen of binnen schap brengen van areaal	21
4.2 Oplossingsrichting: Gebiedsfonds	23
4.3 Oplossingsrichting: Geen erfpachtcontract, maar convenant	24
4.4 Oplossingsrichting: Deels erfpacht (nieuwe variant)	26
4.5 Oplossingsrichting: Eén nieuw erfpachtcontract	27
Bijlage 5 Toets aan prioritaire criteria	29

VOORWOORD / LEESWIJZER

Deze rapportage is het 'tussenresultaat' in een proces met een aantal partijen die betrokken zijn bij het 'toekomst erfpacht in de MRA' vraagstuk. Bij de start van dit proces zijn partijen geïnterviewd en is in vijf bijeenkomsten toegewerkt naar vier mogelijke oplossingsrichtingen. Deze zijn getoetst aan de door de deelnemers opgestelde criteria, maar vragen nog verder inhoudelijke uitwerking en toets op haalbaarheid.

Deze rapportage bevat daarom geen eind advies, maar wel bouwstenen om bestuurders en beslissers mee te nemen in het proces, de afwegingen die gemaakt zijn en mogelijke oplossingsrichtingen. Pas na een bestuurlijke consultatie en overleg over een te kiezen hoofdrichting, kunnen zaken in meer detail worden uitgewerkt.

AANLEIDING EN DE OPGAVE

In de Metropool Regio Amsterdam (hierna: MRA) liggen groene recreatiegebieden die in de recreatieve behoeften voorzien van meer dan een miljoen mensen. Drie specifieke recreatiegebieden (Spaarnwoude, Groengebied Amstelland en Twiske Waterland) worden beheerd door Recreatie Noord-Holland (hierna RNH). Veel van de gronden hebben de recreatieschappen in erfpacht van Staatsbosbeheer, die het bloot eigendom van de gebieden heeft. Er zijn momenteel 21 contracten, die circa 5.000 ha beslaan en een looptijd hebben van 40 tot 60 jaar. Er bestaat echter onduidelijkheid over de voorwaarden van het verlengen van en het opstellen van nieuwe erfpachtovereenkomsten. Dit in combinatie met een langlopende discussie over de wijze waarop nieuwe ontwikkelingen getoetst moeten worden, onduidelijkheid over zeggenschap en rollen van betrokkenen. Dit maakt dat partijen op zoek zijn naar een nieuwe vorm van samenwerken.

Korte termijn oplossing

Partijen willen toewerken naar kwalitatief goed en efficiënt beheer van de recreatiegebieden in de MRA in een samenwerkingsconstructie die belangen van alle partijen én de gebruikers goed dient.

In de afgelopen jaren is geprobeerd tot een structurele oplossing te komen. Dit is een ingewikkeld vraagstuk door de verschillende belangen en het groot aantal partijen die betrokken zijn. Recent zijn afspraken gemaakt voor de korte termijn om een aantal acute knelpunten en casussen op te lossen. Het korte termijn voorstel is om de erfpachtcontracten van een recreatieschap (die (deels) een termijn korter dan dertig jaar betreffen), in de vorm van een drie partijen overeenkomst op te lossen. In ieder geval moet er bij de toepassing van het voorstel voor de korte termijn een onderscheid gemaakt worden tussen 'nieuwe ondererfpachtcontracten', 'gewijzigde ondererfpachtcontracten' en 'bestaande erfpachtcontracten'. Dit voorstel is juridisch getoetst door RNH en Staatsbosbeheer. Zo kunnen contracten weer met een looptijd van dertig jaar worden aangeboden aan onder-erfpachters binnen de recreatieschappen. Deze korte termijn oplossing vervalt wanneer de lange termijn oplossing beschikbaar is.

Lange termijn oplossing

Om voor de lange termijn tot een oplossing te komen, hebben Staatsbosbeheer en de recreatieschappen gezamenlijk dit proces opgestart om te komen tot een nieuwe vorm van samenwerking. In een serie werkbijeenkomsten is samen met vier gemeenten, RNH, de provincie Noord-Holland en Staatsbosbeheer gewerkt aan mogelijke oplossingsrichtingen. Dit bracht ook andere knelpunten aan het licht die verband houden met de aansturing, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van partijen. Er is daarom een verband gelegd met het parallel lopende adviestraject voor 'de governance'. Hierin wordt gezocht naar samenwerkingsmodellen voor de governance- en beheersstructuur van de recreatieschappen in de hele provincie Noord-Holland. De uitkomsten en inzichten uit dit proces over 'de toekomst van erfpacht' geven deels input voor de besluitvorming over de governance. Daarnaast wordt dit document voorgelegd aan het voorzittersoverleg van de schappen en de directie van Staatsbosbeheer.

DEELNEMERS

De deelnemers aan het traject voor de lange termijn oplossing zijn belanghebbenden in (tenminste) één van de recreatiegebieden waar zich issues omtrent het erfpacht dossier voordoen. De volgende partijen werkten mee aan de oplossingsrichtingen 'Toekomst van erfpacht in de MRA': Recreatie Noord-Holland, Staatsbosbeheer, Provincie Noord-Holland, gemeenten Amsterdam, Haarlemmermeer, Velsen en Ouder-Amstel. Daarnaast was op verzoek van Staatsbosbeheer en RNH een oud-wethouder op persoonlijke titel betrokken vanwege zijn bestuurlijke en inhoudelijke expertise in dit dossier.

PROCESAANPAK

P2 heeft bij de start van dit traject gekozen voor een procesaanpak waarbij wordt ingezet op vier stappen waarbij voortdurend de balans tussen draagvlak (bij partijen) en haalbaarheid (feiten op basis van verkenning van mogelijke oplossingen) is gezocht.

Een complex vraagstuk als dit vergt actieve betrokkenheid van partijen. Het proces is gericht op het delen van informatie, samen ontwikkelen van inzichten en mogelijkheden, waardoor duurzame samenwerkingsrelaties ontstaan. Het streven is om een resultaat te bereiken waar iedereen zich aan wil verbinden. Dat kan alleen als het resultaat ook echt van de partijen zelf is en geen 'advies' van een externe partij. Deze rapportage is dan ook geen P2-advies, maar een weergave van de gezamenlijk afgelegde weg, inzichten én mogelijke oplossingsrichtingen voor de lange termijn.

In dit traject hebben we ruwweg vier stappen doorlopen:

1. De verkenning

Om de verschillende partijen te leren kennen, meer te horen over hun belangen, ambities, zorgen en de issues die opgelost moesten worden voor de lange termijn, zijn er verkennende gesprekken gevoerd. Vervolgens hebben de deelnemers in de bijeenkomsten kennis gemaakt met elkaar en zijn er afspraken gemaakt over de manier van omgaan met elkaar, de achterbannen en de wijze van werken. Deze zijn vastgelegd in zogenaamde 'procesafspraken'.

Daarnaast zijn kwesties die onduidelijk waren of vragen die rezen, bij elke bijeenkomst geïnventariseerd en verder uitgewerkt door de deelnemers in kleinere werkgroepen. De uitkomsten daarvan zijn iedere keer gedeeld.

2. Waarde creëren: mogelijke oplossingsrichtingen verkennen

In deze fase is op basis van de resultaten uit de verkennende fase het gesprek met alle partijen gestart, is de historische context in kaart gebracht, zijn de issues met elkaar verkend en vastgesteld en zijn via creatieve werkvormen mogelijke oplossingen verkend.

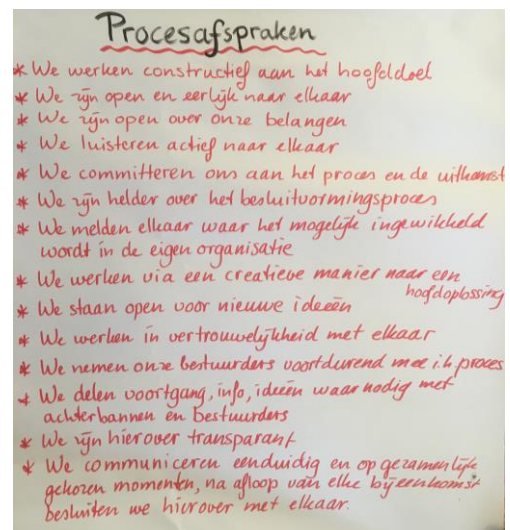
3. Keuzes maken met behulp van criteria

Het samen vaststellen van criteria waaraan een goede oplossing moet voldoen, was in deze fase van belang. Ook zijn prioritaire criteria aangewezen, om zo de mogelijke oplossingen beter te kunnen toetsen. Zo is gezocht naar meest passende oplossingen. Er bleken ook nog hybride oplossingen mogelijk met meerdere 'lagen'. De belangrijkste denkrichtingen die echt tot een duurzame oplossing leiden, zijn zo in kaart gebracht.

4. Conclusies op hoofdlijnen

Na afloop van elke bijeenkomst zijn alle uitkomsten tot dan toe vastgelegd in een groei-document. Het resultaat van dit traject tot nu toe is verankerd in deze rapportage. De besluitvorming en uitwerking van het besluit moeten logischerwijs nog plaatsvinden.

Hieronder staat elke stap uitgebreid beschreven en gaan we in op de deelresultaten.



STAP 1: DE VERKENNING

1.1 Situatieschets en historische context

Het huidige netwerk van recreatiegebieden in de MRA is vanaf de jaren zeventig ontwikkeld. De gebieden zijn in fases en onder verschillende beleidstitels aangelegd (Groene sterren, Bufferzones, Randstandgroen-structuur, Recreatie om de Stad, Strategische Groenprojecten). Het eigendom van de recreatiegebieden berust nagenoeg geheel bij Staatsbosbeheer. De beheerverantwoordelijkheid is, op basis van afspraken tussen Rijk en regio, verdeeld over recreatieschappen (circa 5000 ha) en Staatsbosbeheer (circa 600 ha). De beheertitel van de recreatieschappen is formeel geregeld op basis van erfpachtcontracten.

De keuze voor het in gebruik geven op basis van erfpacht, is ingegeven door 1) de intentie om het uitvoeren van beleidsdoelen en beheer dicht bij de praktijk in de regio te organiseren en 2) om een onderscheid te maken tussen de verantwoording voor het beheer en het (bloot)eigendom, om zo de borging van de groene recreatieve doelen van de erfpachtgronden, extra te verzekeren.

Sinds de realisatie van de eerste recreatiegebieden en het afsluiten van de eerste erfpachtcontracten is ruim 25 jaar verstreken. In die periode is het recreatiebeleid op basis waarvan de gebieden zijn aangelegd gewijzigd en deels beëindigd. Beleidsverantwoordelijkheid voor recreatie, natuur en landschap is gedecentraliseerd. In die zelfde periode is ook de taakopdracht voor Staatsbosbeheer als eigenaar van deze gebieden bevestigd en inhoudelijk aangevuld (Groene Metropoolopgave). Dit alles heeft een aantal knelpunten opgeleverd die vandaag de dag spelen (zie 1.3)

Naast de historie spelen zijn onderstaande ontwikkelingen van invloed op het (economisch) eigendom, zeggenschap en beheer van de recreatiegebieden:

- > **Ambities van de (gemeente)besturen** veranderen ten gunste van de bevolkingsgroei in de Randstad. Dit leidt ook tot andere visies voor de recreatiegebieden op termijn. Bijvoorbeeld ten aanzien van ontwikkeling van vakantieparken, hotels of andere voorzieningen. De visies van de recreatieschappen/gemeenten op de gebieden zijn anders dan lang geleden in de gemeenschappelijke regelingen zijn vastgelegd.
- > Het **aantal bezoekers/gebruikers** van de recreatiegebieden groeit enorm en dit zal nog alleen maar toenemen. In Coronatijd hebben we zelfs kunnen zien dat het gebruik van groene gebieden in de dichte stedelijke structuren cruciaal was voor het welzijn van mensen. Om kwaliteit te kunnen waarborgen voor de toekomst zijn **forse investeringen** nodig in alle gebieden.
- > **Elders in de Metropoolregio** in andere groene gebieden zijn **andere constructies** (bijvoorbeeld Diemberbos) tussen gemeenten en beheerder.
- > Bijna alle recreatiegebieden in Noord-Holland zijn onderdeel van het Nederlands Natuur Netwerk. Dit geeft kansen maar ook beperkingen. De **rol van de provincie** is belangrijk voor beleid en **balans tussen recreatie, economie en natuur**. Daarbij gaat het in het erfpachtdossier vooral over of specifieke economische ontwikkelingen binnen de gebieden passen of niet. **Provincie Noord-Holland** heeft meerdere rollen, die taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de besturen van schappen vertroebelen.
- > Er zijn/worden door RNH in samenwerking met stakeholders **nieuwe visies in de recreatieschappen** gemaakt. Het zijn lange termijn visies en beelden (die niet passen bij de bestuurlijke cyclus van vier jaar). Deze visies betreffen alleen de gebieden van de recreatieschappen en gaan niet over de verbinding met andere recreatie en natuurterreinen in en om het werkingsgebied van de schappen.

1.2 Visie en scope van deze opdracht

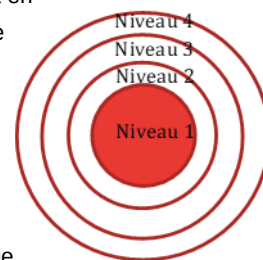
Eind 2019 zijn in het voorzittersoverleg van de recreatieschappen de uitgangspunten en het vervolgproces voor de lange termijn afspraken besproken. Het gezamenlijke hoofduitgangspunt is 'een groene en toekomstbestendige Metropoolregio Amsterdam'. Daarnaast is afgesproken dat partijen de toegankelijkheid, openheid en natuurwaarden van de huidige recreatiegebieden willen behouden en verder ontwikkelen. Daarbij wordt breder gekeken dan de huidige recreatiegebieden en wordt onderzocht hoe de partijen het beste kunnen samenwerken in het landschap van de MRA. De nieuwe samenwerking kan op vier 'niveaus' worden benaderd, waarbij er verschillende issues spelen.

Niveau 1: Recreatiegebieden in erfpacht bij de schappen, waar Staatsbosbeheer bloot eigendom heeft en schappen grond in ondererfpacht uitgeven aan ondernemers. In de casussen zijn vraagstukken aan de orde: nieuwe recreatieve functies en de looptijd van ondererfpacht vs. erfpacht. Voorbeeld: Horeca Amsterdamseweg in GGA of Wheelerplanet in Spaarnwoude.

Niveau 2: Beheer zonder titel in SGP (Strategisch Groen Project Haarlemmermeer Noord): gebieden waar grond in eigendom is van Staatsbosbeheer waar nog geen erfpachtcontract op is gevestigd en RNH wel beheert. Voorbeeld: Pannenkoekenhuis Groene Weelde.

Niveau 3: Groene recreatiegebieden in eigendom en beheer bij Staatsbosbeheer, die een directe relatie hebben met het werkingsgebied van recreatieschappen, waar recreatieve kwaliteit achterblijft door de beperkte beheerbudgetten die voor deze recreatiegebieden beschikbaar zijn. Voorbeeld: Venneperrhout bij Nieuw Vennepp.

Niveau 4: Op MRA niveau alle gebieden van Staatsbosbeheer en alle gemeenten binnen de MRA.



In dit traject zijn we gestart op niveau 1 en het kernprobleem waar het daar omdraait. Daarnaast is er naar oplossingen op niveau 2 en 3 gekeken, omdat dit kan helpen om ook de financiële schaarste op niveau 1 mogelijk op te lossen. In het voorzittersoverleg van mei 2020 is geconcludeerd of we in dit traject ook op schaalniveau 2 en 3 zaken zouden kunnen verkennen. Daar is positief op geantwoord, maar nog geen besluit genomen over een wijziging van de scope. Om in dit traject en in korte tijd slagvaardig te kunnen zijn, is er voor gekozen om de scope niet op MRA niveau (niveau 4), maar binnen de grenzen van de deelnemende gemeenten van de recreatieschappen te houden.

1.3 Issues

Op basis van de historische context, de inzichten die dat opleverde en de knelpunten die voortkomen uit de huidige manier van werken zijn de volgende issues geformuleerd:

- > RNH (in opdracht van de recreatieschappen) en Staatsbosbeheer (in opdracht van het rijk) hebben beiden **de opdracht om ondernemend te zijn** en geld te verdienen, om een deel van de beheerkosten te dekken. De schappen hebben RNH de opdracht gegeven om **ondernemend te zijn** en om in te verdienen met de gronden die in erfpacht zijn gegeven;
- > Marktconforme prijzen worden gehanteerd om staatssteun te voorkomen. Daarom moet er, mocht er sprake zijn van grondoverdracht, zowel bij verkoop als bij erfpacht, de contracten, voor een prijsstoets op marktconformiteit worden voorgelegd aan het Rijks Vastgoed Bedrijf. De recreatieschappen hebben principieel bezwaar tegen een **marktconforme canon**. Om die reden zijn nog geen nieuwe erfpachtovereenkomsten gesloten en lopende contracten nog niet verlengd. Marktconform is een beladen begrip geworden terwijl in essentie gezocht wordt naar een samenwerkingsvorm die 'staatssteun proof' is;
- > In de loop der tijd zijn de **doelomschrijving in de erfpachtaktes** verschillend geformuleerd. Het vertrekpunt was openluchtrecreatie, vaak is ook de relatie gelegd met het rijksbeleid voor bufferzones. Doel en voorwaarden sluiten echter niet meer aan bij huidige opgaven in de MRA en ontwikkelingen in de recreatiesector. Erfpachtvoorwaarden die groene doelen borgen, kunnen daardoor ook belemmerend werken voor wat we nu als 'passende' ontwikkelingen beschouwen;
- > De verantwoordelijkheden en de onderlinge verhouding tussen de betrokken partijen zijn door beleidswijziging, -decentralisatie en verzelfstandiging veranderd. Het ontbreekt op dit moment aan een helder en geaccepteerd beeld van de rol van partijen. Dat leidt tot **discussie over de formele verhoudingen en de zeggenschap en heeft publieks- en privaatrechtelijke component**. (zie ook het kader in bijlage 2: positie en zeggenschap). Hieruit vloeit discussie voort over nieuwe ontwikkelingen die op gespannen voet staan met de geldende erfpachtvoorwaarden en het levert onduidelijkheid op over de ruimte voor de recreatieschappen om ondernemend in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen in de recreatiegebieden;
- > Groengebieden werden van oudsher als natuurgebieden gezien die niet veel geld hoefden te kosten, maar recreatie kost juist erg veel geld (van toezicht tot onderhoud, recreatieve voorzieningen et cetera). De gebieden van Staatsbosbeheer kampen met de naweeën van de decentralisatie, waarbij het Rijk geen middelen voor het Recreatie om de Stad (hierna: RodS) beheer aan de provincies heeft meegegeven. Provincie Noord Holland heeft de verantwoordelijkheid daarvoor ook niet aanvaard. Gevolg is dat een deel van de recreatiegebieden in de MRA niet de gewenste kwaliteit heeft. Er is een **tekort aan financiële middelen voor goed kwalitatief beheer van alle**

recreatieve groene gebieden in de MRA. Binnen de grenzen van de recreatieschappen is het financieel goed geregeld, maar daar buiten niet;

- > Verschillen in eigendom en financiering van recreatiegebieden leiden mede tot ongelijkheid in kwaliteit van inrichting en beheer tussen gebieden én voor de direct belanghebbenden gebruikers, ondernemers, eigenaren & beheerders. Voor al bovenstaande issues willen deelnemers een oplossing vinden, zo mogelijk in één nieuwe vorm van contract of samenwerking.

1.4 Verschillende belangen, wel een gezamenlijk doel

Samen met partijen zijn alle belangen bij bovenstaande issues in kaart gebracht en met elkaar gedeeld. In bijlage 1 staan deze per partij beschreven. Het werd in ieder geval duidelijk dat er wat alle betrokkenen betreft één gedeelde wens voor de lange termijn is:

We delen samen de verantwoordelijkheid voor alle groene recreatieve gebieden binnen niveau 3 in de MRA. We willen samen het liefst één werkwijze die daarbij past met een evenwichtige gedeelde financiering om zo zoveel mogelijk middelen te bundelen voor inrichting en beheer van die gebieden met instrumenten die daar het best bij passen. Om zo de kwaliteit van de gebieden voor natuur- en recreatieve doeleinden te verbeteren en samen voldoende middelen hebben om dat te kunnen doen.

Daarbij is de bereidheid uitgesproken om de inkomsten die in het gebied gegenereerd worden, ook terug te laten vloeien naar het gebied (niveau 3) waaruit ze afkomstig zijn. Voor opbrengsten uit exploitatie (inclusief nutsvoorzieningen) is al eerder afgesproken tussen partijen dat die (na aftrek van kosten) weer ten goede komen aan de betreffende gebieden. In dit proces is nu voor het eerst over de erfpachtopbrengsten gesproken. Daarbij is uitgesproken dat partijen willen onderzoeken hoe dit zou kunnen werken op niveau 3 (dat wil zeggen op de schaal van de erfpachtgebieden en de aan het werkingsgebied van schappen gerelateerde/aanpalende gebieden en voorzieningen). Dat betekent dat binnen dit proces gezocht is naar oplossingen voor bovengenoemde issues binnen niveau 3 van de scope, hoewel de keuze voor de scope nog geen besluit is.

STAP 2: WAARDE CREËREN: MOGELIJKE OPTIES VERKENNEN

2.1 De klantreis en inzichten

In meerdere creatieve sessies zijn verschillende oplossingsrichtingen in beeld gebracht en vervolgens uitgewerkt als mogelijke opties. Het doorlopen van een 'klantreis' heeft er voor gezorgd dat de oplossingsrichtingen nog verder uitgediept konden worden en dat er werkafspraken tussen Staatsbosbeheer en RNH zijn gemaakt.

Aanvullende werkafspraken tussen recreatieschappen, RNH en Staatsbosbeheer

De discussie over de formele verhoudingen en de zeggenschap is veelvuldig aan de orde geweest in dit proces (zie issues onder 1.3). RNH en Staatsbosbeheer hebben in een apart gesprek over rollen, visies en processen in de recreatieschappen al vast een aantal praktische werkafspraken gemaakt.

Uit de klantreis is gebleken dat Staatsbosbeheer meestal pas aan het eind van een traject wordt gevraagd om zich over een nieuwe ontwikkeling uit te spreken, contracten te checken of goed te keuren. Door Staatsbosbeheer beter aan het begin te betrekken en visieontwikkeling en taakopdracht op elkaar af te stemmen, kunnen (ondererfpacht)contracten in de vervolgfase ook vlotter worden afgehandeld.

De gemaakte afspraken zijn als volgt geformuleerd in een voorstel aan de schapsbesturen en Staatsbosbeheer:

- > Staatsbosbeheer wordt vanaf het begin van een visietraject meegenomen en bevraagd over het gebied net zoals dat bij gemeenten gebeurt;
- > Er wordt duidelijkheid verschaft over de rol van Staatsbosbeheer in deze trajecten;
- > Staatsbosbeheer neemt in de recreatieschappen binnen de MRA, op uitnodiging van het bestuur van de recreatieschappen, zitting in de Ambtelijke Advies Commissies voor de onderdelen Visie en Uitvoeringsprogramma's, Gebiedsontwikkeling Natuur en Recreatie en Contractbeheer;

- > Er wordt nagegaan of en op welke wijze de recreatieschappen de vastgoedcontracten van Staatsbosbeheer kunnen gebruiken.

2.2 Mogelijke opties op MRA-of hoger schaalniveau (deze zijn niet verder uitgewerkt)

Tijdens het proces zijn in totaal veertien mogelijke opties geformuleerd. Omdat het doordenken van deze opties soms aanvullende inzichten of nieuwe vragen oproept, is dit aan het einde van iedere bijeenkomst samengevat en begon elke bijeenkomst met het delen van opgedane kennis en informatie. Op grond daarvan zijn tijdens het proces bepaalde opties afgefallen en kwamen er weer andere bij. De volgende oplossingen zijn kort de revue gepasseerd, maar niet nader uitgewerkt omdat ze buiten deze opdracht vallen. P2 heeft deze oplossingsrichtingen aan KokxDeVoogd meegegeven als input voor het governance traject. De oplossingsrichtingen zijn dus niet permanent afgefallen, maar kunnen alleen uitgewerkt worden in het governance-traject als betrokkenen daartoe besluiten. We noemen ze hier kort:

- > Koepel GR: vorm met mogelijkheid voor dagelijkse sturing in de recreatieschappen in combi met lange termijn beleidsvoering op hoger niveau;
- > Eén recreatieschap voor Noord-Holland (of MRA) eventueel met gebiedscommissies;
- > Bundelen/samenvoegen beheerorganisaties RNH en Staatsbosbeheer (bijvoorbeeld door overname van RNH aandelen van Provincie of door integratie RNH in Staatsbosbeheer organisatie, zoals sinds 2016 in Zuid Holland).

2.3 Mogelijke opties binnen niveau 3 van de scope

Uiteindelijk zijn vijf oplossingsvarianten in deelgroepjes in detail uitgewerkt, deze zijn **dik gedrukt**. Daarbij bleek dat er drie fundamentele denkrichtingen en keuzes aan de orde zijn:

- > Ben je samen echt bereid om de schaarste aan financiële middelen voor de recreatiegebieden mét aanpalende groengebieden op te lossen ja/nee (zie ook 'gezamenlijk doel', 1.4);
- > Al dan niet het werkingsgebied van het schap verruimen (dat hoeft niet noodzakelijkerwijs ook beheergebied-verruiming te zijn of extra financiële middelen vanuit het schap zelf te betekenen);
- > Al dan niet inzetten van erfpacht als instrument voor de toekomst.

Bovendien is voor alle onderstaande opties een gedeelde visie per gebied (op niveau 3) nodig van betrokken partijen. Op basis daarvan kun je werken aan uitvoering en beheren met de middelen die voor dat gebied beschikbaar zijn.

De uitgewerkte opties (binnen niveau 3 van de scope):

- ✓ **Werkingsgebied van recreatieschap:** Het 'uit een schap halen' van een gebied (bijvoorbeeld omdat het een andere functie krijgt en beheerniveau verandert) of een extra gebied binnen een schap brengen. De werkgroep heeft drie opties uitgewerkt,
 1. een deel van het **areaal uit een schap halen**;
 2. extra aanpalende (Staatsbosbeheer) **gebieden binnen het schap brengen** en
 3. **deels erfpacht:** minimaal de deelgebieden met SNL-subsidiemogelijkheden uit de erfpacht halen en bijvoorbeeld via een convenant organiseren. In dit laatste scenario worden de beheergebieden van de recreatieschappen aangepast op basis van zonering. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen natuurterreinen en gebieden waar (meer) recreatie mogelijk is (extensieve vs. intensieve recreatie). Zie bijlage 4.
- ✓ **Convenant per gebied (alternatief voor erfpacht)**
 In plaats van een erfpachtcontract wordt een **convenant** afgesloten, waarbij de visie op het gebied het uitgangspunt is. Een convenant is een lichter instrument dan erfpacht. Essentie is dat convenantpartijen samenwerkingsafspraken maken over de manier waarop ze gebiedsdoelen realiseren. Het recreatieschap blijft opdrachtgever voor het beheer, terwijl Staatsbosbeheer het volle eigendom van grond houdt/terug krijgt (grond wordt dus niet (meer) in gebruik uitgegeven, zoals bij erfpacht). Partijen maken met name afspraken over de gebiedsdoelen, sturing en verantwoording, beheerregeling en financiering. In context van dit onderzoek is een variant beschreven die uitgaat van een splitsing van het gebiedsbeheer (recreatieschap) en vastgoedbeheer (Staatsbosbeheer, gekoppeld aan het volle eigendom van gronden). Zie bijlage 4.

✓ **Gebiedsfonds:**

Dit is een fonds waarin betrokken partijen alle middelen stoppen (beheerbijdragen, subsidies en opbrengsten uit het gebied) in een regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende gebiedspartijen. Zo kunnen samen regionale doelstellingen op het gebied van recreatie en natuur worden gerealiseerd. Het lijkt op het werken van een recreatieschap, alleen is in dit scenario Staatsbosbeheer aangesloten, waardoor het gebied groter kan zijn dan een recreatieschap en ook andere gebieden van Staatsbosbeheer in de deelnemende gemeenten omvatten. De besluitvorming over de besteding van gelden wordt op basis van gemeenschappelijke vastgestelde visies gedaan. Dit zorgt onder andere voor kostenbesparing door bundeling van krachten en middelen. Het levert ook meer duidelijkheid op voor particuliere initiatieven. Zie bijlage 4.

✓ **Eén nieuw erfpachtcontract waar alles ondergebracht is:** Centraal staat een nieuw erfpachtcontract voor de schappen, waarbij de doelomschrijving wordt geactualiseerd en moet passen bij huidige opgave voor de MRA. De voorwaarden zouden net als canon en voorwaarden periodiek, bijvoorbeeld om de tien jaar herzien moeten kunnen worden. Deze oplossing zorgt voor een betere 'fit' met de tijdsgeest en Staatsbosbeheer is af van 21 contracten. De recreatieschappen hebben meer duidelijkheid over de uitvoering en daarmee ook baat voor de eindgebruiker. Een nieuw erfpachtcontract zou ook een regeling kunnen bevatten voor de gronden die nu binnen het werkingsgebied van het schap vallen of daar een directe link mee hebben (bijvoorbeeld RodS gebieden). Risico's van dit scenario zijn: de doorlooptijd, partijen moeten tot overeenstemming komen over nieuwe voorwaarden en een canon die 'staatssteunproof' is. Zie bijlage 4 voor uitwerking.

Daarnaast zijn ook nog genoemd, maar niet uitgewerkt:

Verkoop van gronden door Staatsbosbeheer aan de provincie Noord-Holland, de recreatieschappen of deelnemende gemeenten. Staatsbosbeheer wil geen gronden verkopen in verband met haar taakopdracht vanuit het Rijk. Bovendien zou verkoop van gronden geen haalbare oplossing zijn, want er is een tekort aan middelen en niemand zou die gronden willen/kunnen kopen voor dit doeleinde. Het tekort aan middelen voor recreatie en natuur wordt niet opgelost door verkoop van grond.

Coöperatie met bijvoorbeeld ook private partijen. Dit is niet verder uitgewerkt omdat er eerst samen met de bestaande partijen tot een nieuwe vorm van samenwerking moet worden gekomen en dit voor dit moment een brug te ver is. Bovendien lijkt dit model de bestuurlijke drukte juist te vergroten en te weinig garanties te bieden voor 'bescherming' van de gebieden op de lange termijn.

Samenvoegen van RNH en Staatsbosbeheer. Deze optie is in Zuid-Holland uitgevoerd en ervaringen kunnen van daaruit worden vertaald naar Noord-Holland indien daar behoefte aan is en/of geen van de andere optie haalbaar zou blijken. Staatsbosbeheer heeft de provincie het aanbod gedaan om met de verantwoordelijk gedeputeerden van Noord-Holland te gaan kijken in Zuid-Holland. Daarbij heeft Staatsbosbeheer aan de provincie (als eigenaar van RNH) aangeboden de aandelen van RNH over te nemen. In dit proces is deze oplossingsrichting niet meegewogen, omdat deze oplossing implicaties heeft voor de governance breder dan de MRA en buiten de afgesproken scope van dit proces valt.



STAP 3: KEUZES MAKEN AAN DE HAND VAN CRITERIA

3.1 Criteria

Tijdens het proces is uitgebreid stil gestaan bij het bepalen van de criteria waarop de mogelijke oplossingen zouden worden beoordeeld. Deze criteria zijn samen met de deelnemers vastgelegd. De criteria helpen in de keuze bij de beste optie(s). Vanwege de veelheid aan criteria, is ook nog prioriteit aangebracht. De **vetgedrukte** criteria zijn door de deelnemers aangemerkt als prioritair.

Criteria die zijn geformuleerd om oplossingen onderling te kunnen vergelijken:

- > Alle meer(erfpacht)opbrengsten van Recreatieschappen en Staatsbosbeheer uit een gebied (minus de kosten) kunnen ten goede komen aan een groter schapsgebied (inclusief aanpalende recreatiegebieden en voorzieningen) binnen de gemeentegrenzen.
(NOOT: dit is een wenselijk toekomstbeeld, nog geen besluit)
- > Uitvoerbaarheid (weten hoe te handelen), waaronder vallen:
 - De uitvoerder van beleid dit effectiever (en dus ook sneller) kan doen;
 - Uitvoering van het beheer effectiever en efficiënter kan;
 - Organisatorisch zo eenvoudig mogelijk;
 - Staatssteun-proof, juridisch houdbaar;
 - Taken en verantwoordelijkheden helder van betrokken partijen.
- > Daarnaast, maar minder prioritair:
 - Ruimte voor ondernemerschap binnen kaders;
 - Ruimte voor particulier en/of vrijwillig beheer;
 - Er voor ondernemers één loket is;
 - Deelname van andere partijen in de toekomst niet wordt uitgesloten;
 - Kosten van de gekozen oplossing.

3.2 Randvoorwaarden

Daarnaast is gekeken naar randvoorwaarden waar in de toekomst voor het beheer en de visie op de gebieden aan moet worden voldaan:

- > De gebruiker centraal stellen in balans met ecologie;
- > Diversiteit in aanbod van recreatie;
- > Respect voor natuur, landschap en omgeving;
- > Bij bestuurders meer inzicht over hoe hun visies beter tot realisatie kunnen komen;
- > Goed gastheerschap;
- > Zonering van gebieden in intensief/extensief (bijvoorbeeld via paden) gebruik met aansluitende financiering op basis gebiedsexploitatie;
- > Zorg voor continuïteit groen erfgoed;
- > Planmatige en langjarige planologische borging;
- > Natuur inclusief ontwerpen;
- > Denken vanuit groen fysieke recreatieve netwerken;
- > Denken vanuit sociale netwerken: belanghebbenden, bewoners, gebruikers of ondernemers;
- > Levert een bijdrage aan het vestigingsklimaat;
- > Een model dat met draagvlak gerealiseerd kan worden en herkenbaar is voor betrokkenen: Een samenwerkingsconstructie zonder wrijving over de (economische) ontwikkelingen in het gebied door derden.

3.3 Criteria toepassen op oplossingsrichtingen

Om een eerste beeld te krijgen van hoe de oplossingsrichtingen aansluiten op de opgestelde criteria zijn deze visueel weergegeven in een zogenaamd Harris Profile. Deze methode helpt bij het evalueren van concepten die nog niet in detail zijn uitgewerkt. Door het visueel maken van de criteria kan een vergelijking gemaakt worden hoe goed het concept past bij de prioritaire criteria. De ingekleurde blokjes vormen de blokjes van een toren; door te kijken welke kant de toren op valt kan is snel visueel duidelijk welke opties het best lijken te passen. Hieronder staan alle Harris Profiles uitgewerkt. Zie bijlage 5 voor toelichting.

	Oplossing: Werkinggebied schap					Oplossing: Geen erfpacht, covenant					Oplossing: gebiedsfonds					Oplossing: Eén nieuw erfpachtcontract			
Criteria	-2	-1	+1	+2		-2	-1	+1	+2		-2	-1	+1	+2		-2	-1	+1	+2
1																			
2																			
2b																			
3																			
4																			
5																			

Let op: Deze methode geeft slechts een indicatie aan, de oplossingsrichtingen zijn dus nog niet getoetst of op een andere manier nader uitgewerkt.

STAP 4: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

Op basis van het doorlopen proces zijn er een aantal hoofdpunten te noemen die voor de vervolgstappen en uiteindelijke keuze van belang zijn:

- ✓ Er wordt voorgesteld Staatsbosbeheer zitting te laten nemen in de Ambtelijke Advies Commissies (van de drie recreatieschappen in de MRA) voor de onderdelen Visie en Uitvoeringsprogramma's, Gebiedsontwikkeling Natuur en Recreatie en Contractbeheer. Dit zal in het kader van het governance-traject nader worden besproken. Daarbij is commitment vanuit Staatsbosbeheer van belang.
- ✓ Voorstel voor commitment op onderstaand doel door de besturen van de recreatieschappen en de directie van Staatsbosbeheer

We delen samen de verantwoordelijkheid voor alle groene recreatieve gebieden binnen niveau 3 in de MRA. We willen samen het liefst één werkwijze die daarbij past met een evenwichtige gedeelde financiering om zo zoveel mogelijk middelen te bundelen voor inrichting en beheer van die gebieden met instrumenten die daar het best bij passen. Om zo de kwaliteit van de gebieden voor natuur- en recreatieve doeleinden te verbeteren en samen voldoende middelen hebben om dat te kunnen doen.

- ✓ Voor alle onderzochte oplossingsrichtingen is een gedeelde visie per gebied (op niveau 3) nodig van betrokken partijen. Op basis daarvan kan gewerkt worden aan uitvoering en beheer met de middelen die voor dat gebied beschikbaar zijn. Het maken en samen vaststellen van die visies zijn uitgangspunt voor verdere samenwerking, de te kiezen samenwerkingsconstructie en (extra) mogelijkheden voor financiële middelen;
- ✓ Schaarste aan middelen voor aanpalende (Staatsbosbeheer) gebieden en voorzieningen aan huidige schapsgrenzen op lossen. Dit vergt in alle gevallen een transparante gebiedsexploitatie met inzicht in zowel inkomsten (uit natuur, recreatie en diverse bronnen) als de uitgaven. Deze moeten op korte termijn op basis van vergelijkbare criteria in kaart gebracht worden bij zowel Staatsbosbeheer als de recreatieschappen. Er wordt aanbevolen om eerst een bestuurlijke keuze te maken voor een of meerdere van de vier voorliggende oplossingsrichtingen, alvorens deze nader uit te werken;

- ✓ Voor het bereiken van bovenstaande doelen kan al dan niet gekozen worden om het werkingsgebied van het schap te verruimen (dat hoeft niet noodzakelijkerwijs ook beheergebied-verruiming te zijn of extra financiële middelen vanuit het schap zelf te betekenen);
- ✓ Bij de verschillende oplossingsrichtingen is een check op staatssteun nog cruciaal. Hiervoor zijn onderzoeksvragen geformuleerd en worden juristen geraadpleegd over de mogelijkheden.

4.2 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn door P2 geformuleerd op basis van ervaringen in de afgelopen maanden:

- > Er is door betrokkenen veel tijd en energie geïnvesteerd om dit traject met elkaar te doorlopen. Dat leverde soms felle discussies op, maar uiteindelijk ook inzicht in belangen, zorgen en 'pijn' van de verschillende organisaties. Het werk is echter nog niet af, maar vergt (bestuurlijke) keuzes om patronen te doorbreken en een nieuwe weg in te slaan. Maak bij de provincie en andere gemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk, mensen deelgenoot van de historische context, waaruit de huidige situatie is ontstaan. Begrip voor het verleden is nodig gebleken om ook de rol van partijen in de huidige context opnieuw te bekijken. Dat vergt van provincie en gemeenten een herijking van hoe zij in de bestaande recreatieschappen hun invloed willen vormgeven. De crux daarbij is dat partijen daarin niet alleen kijken naar 'hoeveel invloed kan ik uitoefenen in de toekomst', maar ook naar wat het beste is voor het behoud en beheer van kwalitatief goede groene recreatiegebieden;
- > Hou het momentum vast om nu door te pakken en concreet toe te werken naar een duurzame oplossing voor groene recreatiegebieden in de MRA. Parallel aan besluiten over de governance op provinciaal niveau kunnen in deze drie gebieden daadwerkelijk andere keuzes gemaakt worden voor betere kwaliteit van inrichting en beheer in de groene recreatiegebieden en een eerlijker verdeling van schaarse middelen;
- > Behoud de werkgroep waarin samen zoveel kennis is ontwikkeld en inzicht is ontstaan en zoek een onafhankelijk voorzitter (mogelijk de reeds betrokken oud-wethouder) om tempo en voortgang te boeken bij de verdere uitwerking van de oplossingsrichtingen. Zorg dat reeds betrokken mensen betrokken blijven, zodat ontwikkelde kennis, meer vertrouwen en begrip voor elkaars rol en belangen niet verloren gaan;
- > Verlies het uiteindelijke doel en de eindgebruiker in de gebieden niet uit het oog. Juist in Corona-tijd is gebleken hoe belangrijk en waardevol de groene recreatiegebieden zijn voor alle inwoners in Randstedelijke gebieden. Investeer met mensen en middelen in een oplossing die voor de lange termijn houdbaar is en kijk daarbij naar meerdere inkomstenbronnen;
- > De historische context heeft de huidige problemen mede veroorzaakt. Nu dat duidelijk is, wordt het tijd om naar voren te kijken, naar de toekomst. Het verleden is om van te leren, niet om er in te blijven hangen. Durf te kiezen voor een andere manier van werken om het gezamenlijke doel te bereiken.



BIJLAGE 1 DEELNEMERS EN BELANGEN

Onderstaande personen hebben deelgenomen aan dit proces:

- > Recreatie Noord-Holland: Jos Gilliam, Rik Rolleman en Henny Scholten;
- > Staatsbosbeheer: Riena Tienkamp, Miriam Brouwer, Robert Graat;
- > Provincie Noord-Holland: Ronald Louwman;
- > Gemeente Amsterdam: Juul Willems;
- > Gemeente Haarlemmermeer: Alex Jansen;
- > Gemeente Velsen: Thea Oliver;
- > Gemeente Ouder-Amstel: Dejan Jurisic;
- > Ruud Grondel (nam op persoonlijke titel deel aan dit traject vanwege zijn kennis en ervaring als oud wethouder en oud bestuurder recreatieschap).

Femke Vergeest en Bianca Minnaard van P2/VanWaarde hebben dit proces begeleid.

Per partij hebben de deelnemers de belangen die spelen in relatie tot de issues die zijn geïdentificeerd benoemd. De eerste drie **dikgedrukte** belangen zijn aangegeven als 'prioritair'.

Gemeente Amsterdam

- > **Toegankelijk groen, recreatie, natuur, landschap voor inwoners en bezoekers;**
- > **Behoud groene ruimte (buffer) in en om Amsterdam;**
- > **Eenduidige sturing en financiering van alle gebieden;**
- > Realiseren groenvisie Amsterdam;
- > Efficiënt samenwerken in de regio;
- > Opgaven realiseren in het landschap buiten de stad waaronder energie, druk op recreatie, landbouw, haven;
- > Oplossen van bestuurlijke drukte en sturen op hoofdlijnen;
- > Zeggenschap en invloed in de MRA borgen;
- > Druktespreiding recreanten/toeristen stimuleren.

Wens: Stip op de horizon om de discussie over erfpachtcontracten te voeren

Staatsbosbeheer

- > **Deugdelijke financiering met een duidelijke opdracht (Provincie, Rijk, Regio);**
- > **Visie Groene Metropool inhoud geven in MRA: aantrekkelijke, functionele groene netwerken ontwikkelen/borgen in en rond steden;**
- > **Erkenning van rol als eigenaar en beheerder;**
- > **'Zeggenschap' over eigen gebieden borgen;**
- > Rekening houden met (ecologische) systeemverantwoordelijkheid van het Rijk;
- > Continuering en ontwikkeling van gebieden en organisatie;
- > Adequaate, volwaardig gebieds- en natuurbeheer kunnen uitvoeren;
- > Duidelijkheid over zeggenschap en sturing door Provincie/gemeenten, Regio en Rijk;
- > Tevreden gebruikers (kwaliteit voor iedereen).

Wens: 21 erfpachtcontracten voor de toekomst helder regelen

Recreatie Noord-Holland

- > **Helder provinciaal beleid;**
 - **Juiste kaders en middelen om opdracht te kunnen uitvoeren**
 - **Toekomstperspectief personeel en organisatie**
- > **Vertrouwen van bestuurders; sturen op hoofdlijnen (niet op details);**
- > Geen eigen belang als alles goed geregeld is;
- > Zo goed mogelijk bestuursopdrachten uitvoeren wat voor continuïteit zorgt;

- > Erfpachtcontracten helderheid/beter regelen;
- > Voldoende middelen;
- > Uniformiteit tussen recreatieschappen.

Gemeente Velsen:

- > **Toegankelijkheid en mooie recreatie- en natuurgebieden voor inwoners en omgeving;**
- > **Samenwerken met anderen voor goede kwaliteit en groter geheel;**
- > **Kwaliteit gebieden en voorzieningen op orde;**
- > Lage lasten;
- > Ontlasten strand, openbare orde en overlast evenementen;
- > Niet te druk (bijvoorbeeld vanuit Amsterdam);
- > Economische/Toeristische positie;
- > Velsen Valley;
- > Ruimte voor ondernemers.

Gemeente Haarlemmermeer:

- > **Toegankelijke en mooie recreatie- en natuurgebieden;**
- > **Intergemeentelijke samenwerking bevorderen;**
- > **Eenduidige sturing en financiering van alle gebieden ten behoeve van kwaliteit;**
- > Lage lasten;
- > Beheer vooraf regelen;
- > Ontlasten van eigen recreatiegroen – voldoende recreatieve opvang capaciteit;
- > Kwaliteit huidige gebieden en voorzieningen op orde houden en/of brengen;
- > Economische/toeristische positionering versterken;

Wens: Oplossing voor Park 21

Provincie Noord-Holland

- > Meer eenduidige sturing en financiering van recreatie en natuur;
- > Sturen op hoofdlijnen/bestuurlijke drukte vermijden;
- > Wens: Oplossing voor de herhaalde discussies over erfpacht;
- > Samen met anderen financieren van doelen voor recreatie en natuur;
- > Prachtig ingerichte en beheerde recreatiegebieden versterken;
- > Provincie-brede ambitie op recreatie en toerisme realiseren;
- > Uitvoering zonder politieke 'bemoeienis' (als kaders zijn vastgesteld);
- > Efficiënt samenwerken in de regio;
- > Amsterdam als partner aan boord houden;
- > Zeggenschap en invloed in relatie tot financiële bijdrage beschouwen;
- > Gedecentraliseerde taak (recreatie + natuur) goed uitvoeren;
- > Landschap en cultuur in de gebieden versterken.

Gemeente Ouder-Amstel

- > Blijvend een rustplek bieden voor de drukke stadse omgeving, maar met behoud van natuurwaarden. Hierbij hoort passende infrastructuur;
- > Balans tussen economisch profijt toerisme & recreatie en leefbaarheid inwoners;
- > Ervoor zorgen dat het recreatiegebied betaalbaar en toegankelijk blijft voor iedereen;
- > Creëren hoogwaardig aanbod, wat passend is in het recreatiegebied;
- > Actueel houden en vernieuwen van het aanbod om aan te sluiten bij wensen en behoeften van de recreant;
- > Gezamenlijk optrekken om een stip op de horizon te realiseren en resultaat te boeken wat ten goede komt aan het recreatiegebied.

BIJLAGE 2 HISTORISCHE CONTEXT

Historie en achtergrond van erfpacht in recreatiegebieden MRA

Het huidige netwerk van recreatiegebieden in de Metropoolregio Amsterdam is vanaf de jaren zeventig ontwikkeld. De gebieden zijn in fases en onder verschillende beleidstitels aangelegd (Groene sterren, Bufferzones, Randstandgroenstructuur, Recreatie om de Stad/Strategische Groenprojecten). Het eigendom van de recreatiegebieden berust nagenoeg geheel bij Staatsbosbeheer. De beheerverantwoordelijkheid is, op basis van afspraken tussen Rijk en regio, verdeeld over recreatieschappen (circa 5000 ha) en Staatsbosbeheer (circa 600 ha). De beheertitel van de recreatieschappen is in principe geregeld op basis van erfpachtcontracten.

De keuze voor het in gebruik geven op basis van erfpacht, is ingegeven door de intentie om het uitvoeren van beleidsdoelen en beheer dicht bij de praktijk in de regio te organiseren én om een onderscheid te maken tussen de verantwoording voor het beheer en het (bloot)eigendom, om zo de borging van de groene recreatieve doelen van de erfpachtgronden, extra te verzekeren.

De situatie anno 2020 met de problemen die dat veroorzaakt:

Sinds de realisatie van de eerste recreatiegebieden en het afsluiten van de eerste erfpachtcontracten is ruim 25 jaar verstreken. In die periode is het recreatiebeleid op basis waarvan de gebieden zijn aangelegd gewijzigd en deels beëindigd. Beleidsverantwoordelijkheid voor recreatie, natuur en landschap is gedecentraliseerd. Vastgoedbeheer en -beleid van het Rijk is gewijzigd.

- 1 De verantwoordelijkheden en de onderlinge verhouding tussen de betrokken partijen zijn door beleidswijziging, -decentralisatie en verzelfstandiging veranderd. Het ontbreekt op dit moment aan een helder en geaccepteerd beeld van de rol van partijen. Dat leidt tot discussie over de formele verhoudingen en de zeggenschap en heeft publieks- en privaatrechtelijke component (Bijlage 1: positie en zeggenschap).
- 2 In de loop der tijd zijn de doelomschrijving in de erfpachtaktes verschillend geformuleerd. Het vertrekpunt was openluchtrecreatie, vaak is ook de relatie gelegd met het rijksbeleid voor bufferzones. Doel en voorwaarden sluiten niet altijd meer aan bij huidige ruimtelijke (groene) opgaven in de MRA en ontwikkelingen in de recreatiesector. Erfpachtvoorwaarden die groene doelen borgen, kunnen daardoor ook belemmerend werken voor wat we nu als 'passende' ontwikkelingen beschouwen. Actualiseren van de gebruiksdoelen en voorwaarden is daarom noodzakelijk.
- 3 Onder invloed van staatsteunregels is het sinds 2009 niet meer mogelijk om met een symbolische canon te werken. De recreatieschappen hebben principieel bezwaar tegen een marktconforme canon. Om die reden zijn nog geen nieuwe erfpachtovereenkomsten gesloten en lopende contracten zijn nog niet verlengd. Gronden die aanvankelijk in erfpacht zouden worden uitgegeven, worden nu zonder gebruikstitel door de schappen beheert. Om de patstelling te doorbreken is een nieuwe erfpacht of alternatieve ingebruikgeving- of organisatievorm nodig die 'staatsteunproof' is.
- 4 Op de achtergrond speelt de financiële situatie/consequenties voor beheerders (RNH en Staatsbosbeheer) mee in de erfpachtdiscussie. Beide organisaties hebben een opdracht om geld te verdienen, om een deel van de exploitatiekosten te dekken. Bij de schappen Spaarnwoude en Groengebied Amstelland is de participantenbijdrage in 2018 nog aanzienlijk verhoogd om het recreatiebeheer op gewenst niveau te houden. Ondertussen kampen de gebieden van Staatsbosbeheer met de naweeën van de decentralisatie, waarbij het Rijk geen middelen voor het RodS beheer aan de provincies heeft meegegeven. Noord Holland heeft de verantwoordelijkheid daarvoor ook niet aanvaard. Gevolg is dat een deel van de recreatiegebieden in de MRA niet de gewenste kwaliteit heeft. Parallel aan de erfpachtdiscussie wordt gezocht naar een oplossing voor de disbalans en tekorten in de financiering van het recreatiebeheer.

Bovenstaande punten zijn van belang bij het vormgeven van nieuwe samenwerkingsvormen tussen de recreatieschappen en Staatsbosbeheer. In de achterliggende periode zijn in goed overleg al afspraken gemaakt over enkele complexe kwesties.

Ondererfpacht: In afwachting van een lange termijn oplossing voor de erfpachten, is afgesproken dat wanneer de contracttermijn korter is dan dertig jaar, ondererfpachten kunnen worden afgesloten in de vorm van een drie partijen overeenkomst tussen de ondererfpachter, recreatieschap en Staatsbosbeheer. Dit maakt het mogelijk om met een ondererfpachter voor een langere termijn afspraken vast te leggen, zonder dat de contractduur van de onderliggende erfpacht hoeft te worden gewijzigd.

Bestemming opbrengsten. Staatsbosbeheer en de recreatieschappen hebben principe afspraken gemaakt over de verdeling en aanwending van grond gerelateerde opbrengsten (exploitatie, ingebruikgeving, functiewijziging et cetera). Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de bruto opbrengsten in principe weer worden ingezet ten bate van de kwaliteit van de recreatiegebieden.

Achtergrond historie

Recreatieschappen

- > Eind jaren zestig/begin jarenzeventig zijn in veel gebieden recreatieschappen opgericht met als doel in gezamenlijke verantwoordelijkheid in de behoefte aan ruimte voor openluchtrecreatie te voorzien. De recreatieschappen, in de huidige MRA, zijn destijds opgericht door rijk, provincies en gemeenten;
- > In de jaren negentig is het rijk uit het bestuur van de recreatieschappen gestapt en heeft zijn financiële verplichting in de gemeenschappelijke regeling afgekocht. In Spaarnwoude is bijvoorbeeld een eenmalige afkoopsom (50% van de beheerlasten over een periode van twintig jaar) betaald;
- > Op dit moment kennen we in de MRA drie recreatieschappen: Twiske/Waterland, Groengebied Amstelland en Spaarnwoude (in 2008 uitgebreid met SGP en SMP projecten in Haarlemmermeer).

Doelen recreatiegebieden

- > Een aanzienlijk deel van de huidige recreatiegebieden is het product van het bufferzonebeleid uit de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw. Bufferzonebeleid was primair gericht op het voorkomen dat stedelijke agglomeraties aan/naar elkaar zouden groeien en het inrichten van de buffergebieden voor openluchtrecreatie en natuur, waarbij de aanwezige landschapswaarden en cultuurhistorische objecten moesten worden behouden en versterkt;
- > Parallel aan de bufferzones, werd gewerkt aan de zogenaamde Randstadgroenstructuur (RGS) die later is vervangen door het Recreatie om de Stad beleid (RodS) van het Ministerie van LNV. Onder deze vlag zijn nieuwe recreatiegebieden aangelegd in de nabijheid van uitleglocaties van groeigemeenten zoals Purmerend, Haarlemmermeer, Diemen;
- > Het kabinet Rutte 1 heeft zowel het RodS beleid (2010) als het Bufferzonebeleid (2012) beëindigd. In die zelfde periode is de verantwoordelijkheid voor het natuur- en landschapsbeleid (grotendeels) gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies;
- > Bij de decentralisatie van het Rijk naar provincies zijn geen middelen voor beheer van RodS gebieden meegegaan. Provincie NH heeft de verantwoordelijkheid hiervoor niet aanvaard/overgenomen (als gevolg daarvan is de financiering voor RodS gebieden bij Staatsbosbeheer feitelijk vervallen). De provincie NH heeft het beleid voor de rijksbufferzones wel voortgezet onder andere door de gebieden als provinciale groene bufferzones op te nemen in het ruimtelijk beleid;
- > Het beëindigen van het actieve Bufferzone- en RodS-beleid, neemt niet weg dat de groene recreatieve doelen ook anno 2020 voor het Rijk nog/weer actueel zijn, getuige de beleidskeuzes die het Rijk in de Nationale Omgevings Visie (NOVI) heeft opgenomen over 'stad en groengebieden'.

Eigendom en beheer

- > Om het bufferzone beleid gestalte te geven heeft het toenmalige ministerie van VROM gronden aangekocht voor de inrichting van recreatiegebieden. De gronden die het rijk heeft verworven zijn bestemd voor de openluchtrecreatie en in erfpacht uitgegeven aan recreatieschappen; het bloot eigendom moest bij het Rijk blijven, in de praktijk betekende dat toentertijd dat gronden te naam gesteld waren van de Dienst Domeinen.
- > Ook de RGS- en RodS-gebieden zijn door het rijk (onder verantwoording van het toenmalige Ministerie van LNV) aangekocht. De RGS gebieden werden in beheer bij Staatsbosbeheer ondergebracht. Ten aanzien van het beheer van RodS gebieden hebben Rijk en regio een regeling afgesproken waarbij ieder de helft van de beheerkosten zou dragen. Het Rijk deed dat door het beheer bij Staatsbosbeheer onder te brengen, de regio regelde het beheer via de (uitvoeringsorganisatie van de) recreatieschappen. Net als bij de bufferzones, bleef eigendom in handen bij de Staat, Dienst der Domeinen. De gebieden waar recreatieschappen beheerverantwoordelijkheid voor kregen zijn in erfpacht uitgegeven. Met uitzondering van gronden (ruim 200 ha)¹ waarvoor na de introductie van staatsteunregels, de uitgifte is gestokt.

Staatsbosbeheer

- > In 1988/1992 zijn de recreatiegronden overgegaan van Domeinen naar LNV/Staatsbosbeheer, als onderdeel van een herstructurering van het (materieel)beheer van staatsgronden. Staatsbosbeheer werd bewust gekozen, als de meest geëigende rijkspartij om de groene doelen duurzaam veilig te stellen. Daarbij is destijds ook bewust voorzien in een terugvaloptie, in het geval dat erfpacht aan recreatieschappen zou komen te vervallen. In het verlengde hiervan is ook het eigendom van de recreatiegebieden die in de periode 1992–2010 in het kader van Bufferzone en RodS-beleid zijn aangelegd, bij Staatsbosbeheer neergelegd;
- > Met de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer is in 1998 het eigendom mee overgegaan naar het nieuwe Staatsbosbeheer, inclusief de op de gronden rustende erfpachten. De verantwoordelijkheid voor de gronden is geregeld binnen de taakopdracht die in de Wet Verzelfstandiging (1998) is opgenomen;
- > In 2015 zijn in context van het convenant EZ – Staatsbosbeheer ('Staatsbosbeheer, een maatschappelijke onderneming', 2014) afspraken gemaakt over de positionering en taakvervulling die ook relevant zijn voor de recreatiegebieden in de MRA. In de kamerbrief (29 juni 2015) benoemd de Staatssecretaris van EZ dat Staatsbosbeheer de opdracht en ambitie heeft om te zorgen voor hoogwaardige natuur en gebruiksgroen in de stedelijke omgeving, om met haar gebieden ook een stevige bijdrage te leveren aan het woon- en vestigingsklimaat van de Randstad.

Erfpacht

- > Het merendeel van deze gronden is, in een periode van ruim 25 jaar in erfpacht uitgegeven aan de recreatieschappen, voor een duur van veertig of zestig jaar en tegen een symbolische canon; in de hele MRA gaat het om circa 5.000 ha in 21 contracten. De achterliggende gedachte bij deze erfpachtconstructie was dat de uitvoering van het beleid in de regio (dichtbij gebruik- en beheerpraktijk) werd neergelegd, terwijl het (bloot)eigendom bij een rijks partij bleef om zo de groene doelen duurzaam te borgen;
- > De gedachte was dat recreatieschappen, door het via de erfpacht overdragen van het economisch eigendom, de ruimte kregen om inkomsten uit de gebieden te genereren ter dekking van (een deel van) de beheerskosten;
- > In loop der tijd is doelomschrijving van de uitgifte in de erfpachtaktes verschillend geformuleerd. Het vertrekpunt was openluchtrecreatie, vaak werd ook de relatie gelegd met het rijksbeleid voor bufferzones. Vanaf 2000 is het doel van de uitgifte omschreven als: 'de erfpachter moet het in erfpacht uitgegeven goed gebruiken in hoofdzaak passend binnen de doelstellingen van het recreatieschap zoals geformuleerd in de gemeenschappelijke regeling recreatiegebied (...), op overeenkomstig de richtlijnen van de Minister belast met de zorg voor de openluchtrecreatie';
- > Vanaf 2009 hanteert de EU richtlijnen voor mededinging op de Europese markt die staatsteun verbieden. Ook verlaagde huur en grondverkoop onder de marktwaarde kunnen hieronder vallen. In nieuwe erfpachtovereenkomsten moet uitgaan worden van een vast te stellen marktconforme canon en kan niet meer met

¹ Betreft gebieden: Groene Weelde, Boseilanden, Overdiempolder, Lutkemeer

symbolische vergoeding worden gewerkt. Recreatieschappen gaan niet akkoord met deze voorwaarde. Resultaat is een situatie die zowel verlenging van lopende contracten als het afsluiten van nieuwe overeenkomsten in de weg staat. Gronden die aanvankelijk voor een symbolische canon aan een recreatieschap uit zouden worden gegeven, worden nu zonder gebruiks/beheerregeling beheerd;

- > In het huidige financiële model van Staatsbosbeheer blijven opbrengsten (na aftrek van kosten) in principe beschikbaar voor het gebied. Afgelopen jaren hebben recreatieschappen en Staatsbosbeheer afspraken gemaakt over het aanwenden van grond gerelateerde (doelstellingsonafhankelijke) opbrengsten, die via een gezamenlijk gebiedsfonds zijn aangewend voor investeringen in de kwaliteit van recreatiegebieden.

Horend bij bijlage 2: verantwoordelijkheden/zeggenschap erfpacht recreatiegebieden MRA

Zeggenschap Recreatieschapsterreinen		
1) Privaatrechtelijke zeggenschap	Functie	Rol
Staatsbosbeheer	bloot eigenaar	toetst aan de gebruiksregels
Recreatieschap	economisch eigenaar	gebruikt gronden binnen de afgesproken gebruiksregels
<i>Issue: gebruiksregels erfpachten zijn verouderd</i>		
2) Publiekrechtelijke zeggenschap	verantwoordelijkheid	Uitvoering
Rijk	systeemverantwoordelijk	Opdracht aan Staatsbosbeheer voor Groene Metropool
Provincie	natuur- en recreatiebeleid	
Gemeenten	RO, welzijn, ...	
Recreatieschap	bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openlucht-recreatie, tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu en een harmonisch landschap in een nader bepaald	Recreatie Noord-Holland
<i>Issue: respecteren elkaars rol</i>		

BIJLAGE 3 PROCESAFSPRAKEN

De volgende afspraken zijn gemaakt over hoe de deelnemers met elkaar in dit traject wilden samenwerken:

- > We werken constructief aan het hoofddoel;
- > We zijn open en eerlijk naar elkaar;
- > We zijn open over onze belangen (van de organisaties en in de 'gelaagdheid' van belangen);
- > We luisteren actief naar elkaar;
- > We committeren ons aan het proces en aan de uitkomst;
- > We zijn helder over het besluitvormingsproces (wat, hoe ziet het eruit, geldstromen, wie beslist, wanneer, waarover);
- > We melden elkaar waar het mogelijk ingewikkeld wordt in de eigen organisatie om elkaar en het proces verder te helpen (argumentatie en dergelijke);
- > We werken via een creatieve manier naar een hoofdoplossing;
- > We staan open voor nieuwe ideeën;
- > We werken in vertrouwelijkheid met elkaar;
- > We zorgen dat we onze eigen bestuurders voortdurend meenemen in dit proces;
- > We delen voortgang en/of informatie en ideeën waar het nodig is met onze achterbannen en bestuurders. We zijn hierover transparant. Dit gebeurt op een eenduidige manier en we doen dat op gezamenlijk gekozen momenten. Na afloop van elke bijeenkomst besluiten we hierover met elkaar;
- > We werken Corona-proof.

BIJLAGE 4 OPLOSSINGSRICHTINGEN

In deze bijlage staan de oplossingsrichtingen uitgewerkt zoals door de verschillende deelwerkgroepjes zijn aangedragen. Na een bestuurlijke keuze kan dit verder in detail en op haalbaarheid uitgewerkt worden.

4.1 Oplossingsrichting: Werkingsgebied schap: uit het schap halen of binnen schap brengen van areaal

Optie 1, areaal uit het schap halen

Deelgebieden met hoge natuurwaarde worden uit de GR genomen, de erfpachtovereenkomsten voor deze deelgebieden met het recreatieschap worden beëindigd. De governance, het beheer en de financiering van deze gebieden worden bij Staatsbosbeheer ondergebracht. Staatsbosbeheer kan vervolgens SNL-subsidie voor deze gebieden aanvragen, een mogelijkheid die het recreatieschap nu niet heeft.

Voornaamste voordeel: extra SNL-subsidies kunnen door schap worden aangevraagd

Voornaamste nadeel: versnippering van governance en beheer en uitvoering. Staat haaks op de integrale ontwikkelopgave van natuur en recreatie.

Advies werkgroep: de verkenning niet verder uitvoeren

Optie 2, extra areaal binnen het schap brengen

De aangrenzende gebieden van Staatsbosbeheer worden in de verschillende GR'en opgenomen, Er worden erfpachtovereenkomsten of alternatieve economische grondoverdrachtsinstrumenten voor deze deelgebieden met het betreffende recreatieschap gesloten. De governance, het beheer en de financiering van deze gebieden worden volledig bij het recreatieschap ondergebracht. De verantwoordelijkheid en zeggenschap liggen nu bij alle deelnemers in de GR gezamenlijk. Staatsbosbeheer neemt plaats in het bestuur van de GR, zodat zij mede sturing en richting kan geven aan de ontwikkeling en het gebruik.

Voornaamste voordeel: effectief en efficiënt governance model, uniform ontwikkel-, beheer- en onderhoudsniveau in alle deelgebieden, vormt een oplossing om in gezamenlijke verantwoordelijkheid te komen tot een financieringsmodel voor duurzaam beheer van de aangrenzende Staatsbosbeheer-gebieden ('de hete aardappel die aldoor lijkt te worden doorgeschoven').

Voornaamste nadeel: er bestaat een reëel risico dat de deelnemers in de GR geen overeenstemming weten te bereiken over de financiële verdeelsleutel en de dekking van de noodzakelijke verhoging van de totale participantenbijdrage. Verder moet deze oplossing worden gecombineerd met het beëindigen van de erfpachtovereenkomsten met Staatsbosbeheer in de huidige vorm voor wat betreft de gebieden voor hoge natuurwaarden. Anders kan Staatsbosbeheer voor deze deelgebieden geen SNL-subsidie aanvragen.

Advies werkgroep: verkennen in combinatie met optie 3 en de oplossingsrichtingen van de werkgroepen met alternatieven voor erfpacht uitvoeren.

Optie 3, betreft optie 2 + minimaal ook de deelgebieden met SNL-subsidiemogelijkheden uit de erfpacht halen en bijvoorbeeld via een convenant organiseren

Deelgebieden met hoge natuurwaarde worden NIET uit de GR genomen, de erfpachtovereenkomsten met het recreatieschap van deze deelgebieden worden beëindigd. De governance, het beheer en de financiering van deze deelgebieden blijven bij het recreatieschap. De verantwoordelijkheid en zeggenschap liggen bij alle deelnemers in de GR gezamenlijk. Staatsbosbeheer komt in het bestuur van de GR, zodat zij mede sturing en richting kunnen geven aan de ontwikkeling en het gebruik van het gehele werkingsgebied.

Voornaamste voordeel: zie optie 2 + de SNL-subsidie kan nu ook voor het gehele werkingsgebied van de GR ingezet worden en vormt daarmee een belangrijke bouwsteen in de exploitatiebegroting van het schap.

Voornaamste nadeel: zie beschrijving optie 2.

Advies werkgroep: deze verkenning in combinatie met optie 2 en 3 en de oplossingsrichtingen van de werkgroepen met alternatieven voor erfpacht uitvoeren.

Welke issues lost deze oplossing op?

Optie 1, areaal uit het schap halen:

- > Biedt geen structurele oplossing.

Optie 2, areaal binnen het schap brengen:

- > Er ontstaat een duidelijk effectief en efficiënt governance model;
- > Er ontstaat een uniform ontwikkel-, beheer- en onderhoudsniveau in alle deelgebieden;
- > Het vormt een oplossing om in gezamenlijke verantwoordelijkheid te komen tot een financieringsmodel voor duurzaam beheer van de aangrenzende recreatiegebieden van Staatsbosbeheer ('de hete aardappel die aldoor lijkt te worden doorgeschoven').

Optie 3 = optie 2 + deelgebieden met SNL-subsidiemogelijkheden uit de erfpacht halen:

- > Zie optie 2 +;
- > De SNL-subsidiemogelijkheden kunnen nu voor het gehele werkingsgebied van de GR aangevraagd worden.

Voor wie (welke eindgebruikers) lost deze oplossing iets op? En hoe?

Optie 1: Nee, juist meer versnippering

Optie 2 + 3: Uniform ontwikkel-, beheer- en onderhoudsniveau voor de recreant

Wat is er nodig om deze oplossing tot stand te brengen (draagvlak, budget, doorlooptijd, et cetera)

Optie 1, areaal uit het schap halen:

- > GR aanpassen;
- > Overdracht gebiedsdelen aan Staatsbosbeheer;
- > Aanpassen exploitatiebegroting;
- > Organisatie van afstemming tussen twee uitvoeringsorganisaties.

Optie 2 + 3, areaal binnen het schap brengen + deelgebieden met SNL-subsidiemogelijkheden uit de erfpacht halen:

- > Aanpassing werkingsgebieden van betreffende GR'en;
- > Governance structuur aanpassen zodat Staatsbosbeheer mede sturing en richting kan geven aan ontwikkeling, gebruik en beheer;
- > Afsluiten erfpachtovereenkomsten of convenanten voor de nieuwe deelgebieden met Staatsbosbeheer;
- > Aanpassing van meerjaren (exploitatie)begrotingen op de uitgebreide werkingsgebieden;
- > Aanpassen van de financiële verdeelsleutel;
- > Beslissing over toedelen beheer (RNH/Staatsbosbeheer of combi). Opschaling bij de uitvoeringsorganisatie van de GR'en borgen, voor zover nodig.

Wanneer vooraf wordt getoetst of er breed draagvlak bij alle betrokken deelnemers en stakeholders is, kan het hele proces in een periode van 2 jaar tot stand worden gebracht.

Wat zijn eventuele risico's/aandachtspunten bij deze oplossing?

Optie 1, areaal uit het schap halen:

- > Hiermee vallen deze deelgebieden buiten het governance model van de recreatieschappen;
- > Deelnemers GR (Gemeenten en PNH) verliezen zeggenschap;
- > Integrale formulering en uitvoering van visie op natuur en recreatie worden complexer;
- > Versnippering van groengebieden;
- > Geen uniform ontwikkel-, beheer- en onderhoudsniveau
- > Bijvoorbeeld wandel- en fietspaden stoppen niet bij de grenzen van het gebied; daardoor kunnen verschillen in beheer ontstaan.
- > Efficiency-nadelen bij de uitvoering van het dagelijks beheer en onderhoud;
- > *Verdeelsleutel van de middelen is anders; herijking nodig (voor natuur en recreatie);*
- > *Er is meer geld nodig voor alle gebieden samen; kosten komen dan bij provincie terecht en dan zijn ook andere bronnen nodig;*

- > *Waarom valt optie werkingsgebied schap verkleinen (gebieden eruit halen) – mist logica/beheer voor de recreatieve voorzieningen. SNL (slechts 75% normkosten) dus financieel is niet aantrekkelijk voor de hoog recreatiegebieden? (cursief is aanvulling uit workshop 25 augustus).*
- > **NOOT:** *vanwege bovenstaande risico's en aandachtspunten is besloten deze variant niet verder te onderzoeken.*

Optie 2 + 3, areaal binnen het schap brengen + deelgebieden met SNL-subsidiemogelijkheden uit de erfpacht halen:

- > Borging van voldoende betrokkenheid en verbondenheid van alle participanten binnen de GR vanwege de opschaling;
- > Risico dat men geen overeenstemming weet te bereiken over de financiële verdeelsleutel en de financiële dekking van de noodzakelijke verhoging van de totale participantenbijdrage;
- > Alternatief voor erfpachtmodel is rand voorwaardelijk om geen SNL-middelen mis te lopen;
- > *Verdeelsleutel van de middelen is anders; herijking nodig (voor natuur en recreatie);*
- > *Er is meer geld nodig voor alle gebieden samen; kosten komen dan bij provincie terecht en dan zijn ook andere bronnen nodig;*
- > *Erfpacht zou eraf moeten om voor SNL in aanmerking te komen en uit de GR halen is nodig. Werkingsgebied is niet beheergebied in de redenering (cursief is aangevuld workshop 25 augustus). Voorbeelden in Noorderbos en Diemberbos. In beide gevallen liggen gebieden binnen werkingsgebied van het schap. Ze zijn echter geen onderdeel van het beheergebied van het schap, Voor die gebieden kan Staatsbosbeheer als eigenaar en beheerder SNL aanvraag doen.*

Onderzoeksvraag: *Hoe kunnen ook de andere gebieden aansluiten ten behoeve van recreatievoorzieningen?*

4.2 Oplossingsrichting: Gebiedsfonds

NOOT: Deze optie kan gecombineerd worden met optie 1 (werkingsgebied) en optie 3 (convenant). *(cursief is toevoeging workshop 25 aug)*

Wat is het:

- > Een regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende gebiedspartijen die vanuit gezamenlijkheid regionale doelstellingen op het gebied van recreatie en natuur willen realiseren;
- > In een gebiedsfonds kunnen zowel publieke als private (waaronder exploitatie opbrengsten) geldstromen samenkomen;
- > Een fonds met geld waarin iedere deelnemer geld/opbrengsten kan storten en verkrijgen om te investeren of te beheren. Dit voorkomt dat bij elke opbrengst aparte afspraken gemaakt moeten worden wie welk deel van de opbrengst moet krijgen.

Hoe ziet het er uit:

- > In een fonds bepalen partijen (Staatsbosbeheer en Schappen) gezamenlijk waar de middelen in het fonds aan worden besteed. Dit kunnen dus ook bestemming in gebieden in de regio, buiten de schapsgebieden zijn;
- > De kracht van een fonds: gelden worden gebundeld waardoor meer dynamiek ontstaat in plaats van een verdeelde aanpak;
- > Geld uit gebieden waar meer kan worden verdiend wordt verdeeld over de andere gebieden. De opbrengsten worden opnieuw in het gebied geïnvesteerd;
- > Bij zo'n fonds hoort een bestuursstructuur waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn. Hoe groter het schaalniveau hoe meer partijen (waaronder provincie NH, deelnemende gemeenten en Staatsbosbeheer) betrokken zijn. Dit pleit voor een zo overzichtelijk mogelijk gebied van het fonds. Op MRA niveau zal dit erg moeilijk worden.

Hoe functioneert het:

- > Het lijkt op het werken van een recreatieschap (ook een soort gebiedsfonds) alleen nu met Staatsbosbeheer erbij. Het gebied kan groter zijn dan een recreatieschap en ook andere gebieden van Staatsbosbeheer in deelnemende gemeenten omvatten;
- > Jaarlijkse rapportage van ontvangen en bestede gelden;

- > Besluitvorming door bestuur over de besteding van de gelden (investerings en beheer) worden gedaan op basis van gezamenlijk vastgestelde visies.

Welke issues lost deze oplossing op?

- > Geen eindeloze discussies over wie waaraan verdient en wie de opbrengsten moet krijgen;
- > Gezamenlijke aanpak en doelen; synergie;
- > Overheden gaan niet met elkaar in discussie ten koste van oplossingen voor derden;
- > Geen groot onderscheid (eenduidig/uniform) tussen beheer en investeringen in naast elkaar gelegen gebieden veroorzaakt doordat verschillende organisaties (Staatsbosbeheer of recreatieschap) hiervoor verantwoordelijk zijn die verschillende bekostigingssystemen hebben.

Voor wie (welke eindgebruikers) lost deze oplossing iets op? Hoe dan?

- > Voor Staatsbosbeheer en de recreatieschappen die niet meer met elkaar in discussie hoeven;
- > Efficiëntere besluitvorming over particuliere initiatieven die eerder duidelijkheid krijgen;
- > Ontzorgen van initiatieven doordat er een loket is met een beter palet;
- > Initiatiefnemers hoeven niet zelf te investeren in grondeigendom. Huren of in erfpacht krijgen van gebiedsfonds;
- > Kostenbesparing door bundeling van krachten en gelden.

Wat is er nodig om deze oplossing tot stand te brengen (draagvlak, budget, doorloop tijd, ..)

- > *Gemeenschappelijke visie is vooraf nodig plus oplossing voor het herverdelingsvraagstuk met spelregels wie beslist;*
- > *Overeenstemming over welke inkomsten hierin vloeien (besteminswijziging en verlenging);*
- > *Overeenstemming over visie op het (gehele) gebied (en uitvoeringsprogramma) en betrokkenheid hierbij;*
- > *Bereidheid tot samenwerking en wederzijds commitment;*
- > *Adequate uitvoeringsorganisatie;*
- > *Voldoende financiële middelen;*
- > *Past bij meerdere constructies/oplossingen;*
- > *Andere bronnen in toekomst mogelijk;*
- > *Twee varianten mogelijk: 1) alleen extra middelen en 2) alle middelen erin.*

Wat zijn eventuele risico's/aandachtspunten bij deze oplossing?

- > Zien de partners het gezamenlijk voordeel in plaats van het eigen gewin?;
- > Geen overeenstemming over of geen heldere visie waardoor samenwerking beperkt blijft;
- > Complexe besluitvorming;
- > Geen overeenstemming bereiken over besteding van gelden;
- > Visie is te beperkt voor creatieve oplossingen en ideeën. *Als dit op een te hoog schaalniveau wordt uitgewerkt kan dit mogelijk tot bestuurlijke weerstand leiden in verband met verkleining zeggenschap.*

4.3 Oplossingsrichting: Geen erfpachtcontract, maar convenant

Wat is het, hoe ziet het er uit, hoe functioneert het?

- > In plaats van erfpachtcontract wordt een convenant afgesloten, waarbij de visie van het recreatieschap het uitgangspunt is. Bij het afspreken van een convenant is van belang dat de visie door beide partijen wordt gedeeld. Specifiek per schap? Dan één paraplu convenant en drie specificaties;
- > Uitgangspositie is dat de grondpositie bij Staatsbosbeheer blijft en dat ook het economisch eigendom overgaat naar Staatsbosbeheer. Recreatieschappen blijven verantwoordelijk voor beheer en financiering.

Slitsing terreinbeheer en vastgoedbeheer

- > Hoe functioneert het: Staatsbosbeheer wordt de verantwoordelijk voor het sluiten van contracten, in plaats van het recreatieschap. De uitvoeringsorganisatie RNH heeft hierdoor geen eigen vastgoed afdeling voor de drie recreatieschappen met bloot eigendom bij Staatsbosbeheer.

Nader in te vullen punten: Waar zit ondernemersloket? Hoever gaat splitsing tussen beheerder van gebied en beheerder grond/vastgoed. En vervolg: hoe stroomlijn je dat? Gedeelde visie en afspraken vastleggen in convenant hierover is nodig.

Welke issues lost deze oplossing op?

- > Economisch en bloot eigendom blijft in één hand, bij Staatsbosbeheer. De opbrengsten worden gestort bij recreatieschappen (of afspraak over verdeling, want uitvoering kost geld en aanpalende Staatsbosbeheer gebieden kosten geld), die zelf (binnen in het convenant te bepalen kaders) kan bepalen hoe de opbrengsten besteed worden. Doordat er geen erfpacht meer is, is er geen titel meer voor de recreatieschappen om de gronden juridisch uit te geven. Voordeel hiervan is dat het proces wordt versoepeld. Je hebt maar een partij die het contract opstelt. Ander voordeel is dat er geen politiek wordt gedreven door de schapsbestuurders op privaatrechtelijke overeenkomsten;
- > Tussen beheerder en grondeigenaar afgestemde visie op het gebied;
- > Actualisering van de doelomschrijving in de erfpachtcontracten (komen in convenant).

Voor wie (welke eindgebruikers) lost deze oplossing iets op? Hoe dan?

- > Voor Staatsbosbeheer, die krijgt meer grip op de contracten en op de grondposities. Afspraken over rol van de opdrachtgever/opdrachtnemer (partnerschap) opnemen in convenant en verhoudingen tussen grondeigenaar (Staatsbosbeheer) en lokale/regionale overheden. Voor ondernemers is er maar slechts één contractpartij om gesprekken te voeren. Dit vraagt wel een goede afspraak over de 'speelruimte'. De garantie op inkomsten blijft in het recreatieschap behouden (in het convenant gebied). Het recreatieschap is voor de hoogte van deze inkomsten wel afhankelijk van Staatsbosbeheer. Daarover afspraken maken.

Wat is er nodig om deze oplossing tot stand te brengen?

- > Bestuurlijk draagvlak, om een convenant te sluiten en afstand te doen van het verlengingsrecht van het erfpacht;
- > Heldere afspraken over afstemming van beheer vastgoed en beheer recreatiegebied;
- > *Kan eventueel gecombineerd worden met beheersopdracht (cursief is toevoeging workshop 25 aug).*

Wat zijn eventuele risico's/aandachtspunten bij deze oplossing?

- > Als recreatieschap heb je geen juridische zekerheid dat je in lengte van dagen de inkomsten behoudt uit het convenant. Een convenant is makkelijk opzegbaar dan een erfpacht. Je hebt meer rechten als erfpachter zoals het economisch vruchtgebruik. Wel zou je afspraken kunnen maken dat als het convenant wordt opgezegd door een van beide partijen het recreatieschap automatisch weer het erfpacht in handen krijgt. De landelijke belangen van Staatsbosbeheer kunnen tegenstrijdig zijn met de regionale en lokale belangen zoals verwoord in de regionale visie en het RO-beleid;
- > Wat levert het op voor de bestuurders van de recreatieschappen? Schappen moeten in control kunnen blijven. Hoe ervaren de schapsbestuurders een splitsing van gebiedsbeheer en vastgoedbeheer?;
- > *In dit scenario worden de erfpacht issues nog niet opgelost en is waarde verdeling met 'wie' betaalt de rekening (echt) nog niet opgelost (cursief is toevoeging workshop 25 aug).*

Twee onderzoeksvragen:

- > nader onderzoek naar passende contractvorm; convenant, gebruiksovereenkomst of andere vorm?
- > Bij afstand doen van de economische eigendom/waarde welke consequenties heeft dat?
- > *Stel dat erfpacht voortijdig eindigt? Is er dan sprake van staatssteun aan een overheidspartij? (bij teruggave aan Staatsbosbeheer) Hoe zit het dan met marktconformiteit?*

4.4 Oplossingsrichting: Deels erfpacht (nieuwe variant)

Wat is het, hoe ziet het er uit, hoe functioneert het?

De beheergebieden van de recreatieschappen worden aangepast op basis van zonering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen natuurterreinen en gebieden waar (meer) recreatie mogelijk is (extensieve vs. intensieve recreatie). De natuurterreinen worden beheerd door Staatsbosbeheer. Voor deze gebieden kunnen de erfpachtcontracten worden opgeheven. Financiering van het beheer loopt via SNL-subsidie van de Provincie NH. Staatsbosbeheer vraagt deze subsidie aan. Ontgrenzen uit de GR is niet nodig. Het recreatieschap kan wel uitvoeringsbeleid maken voor deze gebieden.

Voor de gebieden waar meer intensieve recreatie mogelijk is, blijven de erfpachtcontracten bestaan en ligt het economisch eigendom bij het recreatieschap (en blooteigendom bij Staatsbosbeheer). De uitvoeringsorganisatie van het schap voert het beheer uit. Financiering loopt via de participantenbijdrage van de recreatieschappen.

Welke issues lost deze oplossing op? (bijvoorbeeld minder doorlooptijd)

- > Eenduidige manier van financiering van natuurterreinen en landbouwgebieden in Provincie NH (via SNL systematiek). In context van Provincie is dit duidelijker en eerlijker, maar op schapsniveau leidt dit tot versnippering;
- > Meer geld voor de gebieden, want zowel SNL als participantenbijdrage;
- > Duidelijke zonering;
- > *In deze oplossingsrichting wordt ook een oplossing gevonden voor gronden waar RNH beheert maar nog geen contracten met Staatsbosbeheer onder liggen (cursief is aanvulling uit workshop 25 augustus).*

Voor wie (welke eindgebruikers) lost deze oplossing iets op? Hoe dan?

- > Recreanten kunnen gebruik maken van goed onderhouden en ontsloten gebied, bij uitbreiding van areaal. Als je vasthoudt aan het huidige areaal, verandert er weinig;
- > Provincie NH kan beter sturen op natuurbeheer. Systematiek sluit aan bij wat er in de rest van de Provincie wordt gehanteerd;
- > Voor de andere participanten levert het geen voor- of nadelen op;
- > Voordeel in de toekomst: voor de erfpachters (stadsboeren) van het schap kan SNL-subsidie worden aangevraagd door Staatsbosbeheer;
- > Particuliere boeren: onzeker of dit een voordeel oplevert.

Wat is er nodig om deze oplossing tot stand te brengen (draagvlak, budget, doorloop tijd, ..)

- > Wil bij bestuurders om erfpachtcontracten van natuurterreinen te beëindigen (opgeven economisch eigendom, minder zeggenschap);
- > Wil bij Provincie NH om SNL-subsidie beschikbaar te stellen voor deze terreinen, zonder korting op participantenbijdrage (anders vestzak-broekzak);
- > Wil bij Staatsbosbeheer om gebieden in beheer te nemen en SNL-subsidie aan te vragen.

Wat zijn eventuele risico's/aandachtspunten bij deze oplossing?

- > Versnippering van financiering van de recreatiegebieden (zowel via SNL-subsidie als participantenbijdrage), op schaalniveau van de recreatieschappen;
- > Versnippering van beheer (levert geen bijdrage aan integraal beheer);
- > Rol van Staatsbosbeheer wordt in dit model groter dan in de huidige situatie, dus er zullen samenwerkingsafspraken moeten komen;
- > Provincie NH krijgt grotere rol (want is verstrekker van SNL-subsidies), sturingsinstrument voor natuurbeleid in handen. Willen betrokken gemeenten dit onderdeel uit handen geven aan de Provincie?

Randvoorwaarden

- > Erfpacht 2.0 voor de recreatiegebieden moet geregeld zijn.
- > Geen korting op participantenbijdrage, door beschikbaarheid van SNL-subsidie.

NOOT: In de workshop van 25 augustus is door de deelnemers geconcludeerd dat deze oplossingsrichting sterk lijkt op optie 3 van oplossingsrichting Werkingsgebied schap (+convenant). Daarom is deze oplossingsrichting samen gevoegd in 'het werkingsgebied schap' in het Harris Profile. Bovenstaande tekst kan dus wel gebruikt worden in de verdere uitwerking van de oplossingsrichting 'het werkingsgebied schap'.

4.5 Oplossingsrichting: Eén nieuw erfpachtcontract

Wat is het, hoe ziet het er uit, hoe functioneert het?

- > Op basis van door rijk, provincie en gemeenten onderschreven gezamenlijke verantwoordelijkheid voor landschap, natuur en recreatie voor de korte en langere termijn, worden in dit privaatrechtelijke contract de gebruiks- en exploitatieafspraken voor de gronden en wateren vastgelegd;
- > Nieuw (schone lei) erfpachtcontract voor de schappen; één op algemene basis (paraplu) en specificaties per schap;
- > Doelomschrijving moet passen bij huidige opgave voor de MRA (in overeenstemming met de rijks doelstellingen ten aanzien van landschap, natuur, bosaanplant et cetera);
- > Toekomstvast, minimaal looptijd vijftig jaar, per tien jaar telkens verlengend;
- > Mechanisme voor eventueel herijking van de doelomschrijving (tien jaar bijvoorbeeld);
- > Geen symbolische canon, maar dezelfde grondwaarde hanteren als voor de door Staatsbosbeheer zelf beheerde groengebieden? Afspraken vastleggen over hanteren van commerciële ondererfpachttarieven, dan geen staatssteun issue (grondprijs beleid afspreken). Deze exploitatieopbrengsten vloeien in Gebiedsfonds;
- > Indien nieuwe canon voor schapsgebieden en het implementeren Wet Markt & Overheid leidt tot hogere/te hoge lasten voor non-profit grondgebruikers in schapsgebieden dan:
 - aangepaste lagere tarieven mogelijk maken maar dan ook met in de ondererfpacht vastgelegde beperkingen of verplichtingen, of
 - een compensatie subsidieregeling invoeren om continuïteit van gewenste aanbod door die maatschappelijke organisaties te borgen.

Welke issues lost deze oplossing op? (bijvoorbeeld minder doorlooptijd)

- > Meer duidelijkheid over afspraken komt de uitvoering ten goede;
- > Aangepast aan de tijdgeest en wetgeving;
- > Minder discussie vanuit privaatrechtelijke positie over beoordeling welke voorzieningen, accommodaties passend zijn;
- > Patstelling en stilstand in ontwikkeling, voor door schap beheerde RodS gebieden waar nu geen erfpacht voor is afgesproken, wordt beëindigd;
- > Lange termijn oplossing die instandhouding en kracht van het landschap versterkt.

Voor wie (welke eindgebruikers) lost deze oplossing iets op? Hoe dan?

- > Het schap: effectiever en efficiënter besturen;
- > Participanten in de schappen: meer duidelijkheid, lange termijn zekerheid en commitment aan schapssamenwerking;
- > Goede afspraken Staatsbosbeheer en RNH. Duidelijkheid over de doelen. Efficiëntere uitvoering;
- > Staatsbosbeheer is af van 21 contracten en kan beheer van nog 'contractloze' RodS gebieden ook onderbrengen. RNH heeft meer duidelijkheid over de uitvoering, dus baat voor eindgebruikers: bezoekers, ondernemers, organisaties en inwoners gebieden.

Wat is er nodig om deze oplossing tot stand te brengen (draagvlak, budget, doorloop tijd, ..)

- > Voor deze oplossingsrichting is één visie op randvoorwaarden en afspraken over het herijken van deze voorwaarden noodzakelijk (cursief is toevoeging uit workshop 25 augustus);
- > Intentie om elkaars positie te erkennen (alle partijen) en gezamenlijke, langdurige verantwoordelijkheid voor landschap, natuur, recreatie te bekrachtigen;
- > Open blik kijken naar opgave in de MRA ten behoeve van de actualisering doelomschrijving (zie onderzoeksvragen);
- > Vraagt inzet Staatsbosbeheer en RNH voor uitwerking;
- > LEF;
- > Steun van ministerie LNV en andere kansen zien mede gelet op rijks ambities met betrekking tot intensivering uitvoering natuurbeleid, bossenstrategie, klimaatadaptatie.

Wat zijn eventuele risico's/aandachtspunten bij deze oplossing?

- > Doorlooptijd van onderzoek en afstemming, juridische vertalingen, besluitvorming;
- > Sleutelen aan in de huidige erfpachtcontracten geformuleerde doelstelling is mogelijk onzekere uitkomst;
- > Staatssteunproof zijn van nieuwe erfpachtcontract en uitwerkingen.

Aanvullende argumenten voor het al dan niet gebruiken van erfpacht als instrument

In de workshop van 25 augustus is stilgestaan bij erfpacht als instrument. Genoemde punten kunnen worden meegenomen in de uitwerking van de scenario's:

- > Erfpacht is een zware vorm van in gebruik geving;
- > Erfpacht vergt waarde overdacht;
- > Erfpacht canons moeten marktconform en staatssteunproof zijn;
- > Erfpacht kan de ruimtelijke ontwikkeling sturen;
- > Bloot eigenaar kan beheer goed regelen (ook juridisch);
- > Door het bloot eigendom onder te brengen bij Staatsbosbeheer is de Rijks opdracht geborgd;
- > Zorgt voor een structureel inkomen van de eigenaar;
- > Erfpacht zorgt voor de bescherming tegen de 'waan van de dag' van bestuurders, tegelijkertijd kunnen beleidsmakers door de erfpachtconstructie minder goed sturen;
- > Erfpacht geeft duidelijkheid door strikte voorwaarden, dit biedt bescherming en vrijheden (bewuste sturing);
- > Erfpacht is statisch;
- > Erfpacht zorgt voor beperkingen voor projectontwikkelaars;
- > De constructie zorgt voor een extra overleg laag tussen bloot eigenaar en recreatieschap;
- > Als governance anders geregeld zou worden, zou erfpacht niet nodig zijn;
- > Opbrengsten van de ondererfpachten gaan niet naar de bloot eigenaar.

BIJLAGE 5 TOETS AAN PRIORITAIRE CRITERIA

De vier oplossingscriteria zijn gewogen aan de zes onderstaande criteria in een Harris Profile. Deze methode helpt bij het evalueren van concepten die nog niet in detail zijn uitgewerkt. Door een prioriteit in de criteria aan te brengen van belangrijk naar minder belangrijk kan een matrix gemaakt worden, zoals hieronder is weergegeven. Scoort een oplossing hoog op criteria 1, dan worden twee groene blokjes ingekleurd, scoort het criteria hier niet goed op dan twee rode. Door het visueel maken van de criteria kan een vergelijking gemaakt worden hoe goed het concept scoort ten opzichte van elkaar. De ingekleurde blokjes vormen de blokjes van een toren; door te kijken welke kant de toren op valt, wordt visueel zichtbaar welke oplossingen het meest gunstig 'uitvallen' naar rechts, of 'afvallen' naar links.

Prioritaire criteria:

- > 1. Alle meer(erfpacht)opbrengsten van RNH en Staatsbosbeheer uit een gebied (minus de kosten) kunnen ten goede komen aan een groter gebied (inclusief aanpalende recreatiegebieden en voorzieningen) binnen de gemeentegrenzen. (NOOT: dit is een wenselijk toekomstbeeld, maar nog geen besluit)
- > Uitvoerbaarheid (weten hoe te handelen), waaronder vallen:
 - 2a De uitvoerder van beleid dit effectiever (en dus ook sneller) kan doen;
 - 2b Uitvoering van het beheer effectiever en efficiënter kan;
 - 3. Organisatorisch zo eenvoudig mogelijk;
 - 4. Staatssteunproof, juridisch houdbaar;
 - 5. Taken en verantwoordelijkheden helder van partijen.

Deze methode geeft slechts een indicatie aan, de oplossingsrichtingen zijn nog niet getoetst.

	Oplossing: Werksgebied schap					Oplossing: Geen erfpacht, covenant					Oplossing: gebiedsfonds					Oplossing: Eén nieuw erfpachtcontract			
Criteria	-2	-1	+1	+2		-2	-1	+1	+2		-2	-1	+1	+2		-2	-1	+1	+2
1																			
2																			
2b																			
3																			
4																			
5																			