Recreatieschap Spaarnwoude

Overdrachtsdocument hoofdzaken voor nieuw bestuur na gemeenteraadsverkiezingen en tevens handreiking onderhandelaars nieuw coalitieakkoord gemeenten







versie AB 12 mei 2022

Samenvatting

De belangrijkste thema's voor het nieuwe bestuur zijn:

- Een sluitende financiering van de uitvoeringsfase 15 projecten Spaarnwoude Park
- Verkennen van het samenvoegen van de drie deelbegrotingen tot één, met nieuwe afspraken over verhouding/hoogte participantenbijdragen en gebruik reserves met als subthema het op peil brengen en houden van het weerstandsvermogen van één van de deelbegrotingen (SPW), die ten gevolge van o.a. de coronacrisis flink geslonken is
- Het verkrijgen van ontwikkelruimte door ontgrenzing van de NNN bij diverse ontwikkellocaties

Alle thema's kunnen leiden tot een verhoging van de participantenbijdrage en zijn daarom belangrijk voor de kaderstellende en controlerende functie van raads- en Statenleden.

Inleiding

Tussen de steden Haarlem, Hoofddorp en Amsterdam ligt Recreatieschap Spaarnwoude. Deze groene zone was oorspronkelijk door het Rijk aangewezen als bufferzone om verstedelijking tegen te gaan. Aanvankelijk was alleen Spaarnwoude (ten noorden) aangewezen, ook wel SPW oud genoemd. Later is daar het zuidelijk deel van de Haarlemmermeerpolder er bijgekomen, namelijk Strategisch Groen Project (SGP) en Stichting Mainport en Groen (SMG). Deze drie deelgebieden vormen samen Spaarnwoude Park. De drie deelgebieden hebben een eigen karakter en een eigen financieringsvorm.

De gemeenten Haarlem, Haarlemmermeer, Velsen en Amsterdam participeren samen met Provincie Noord-Holland in de gemeenschappelijke regeling van recreatieschap Spaarnwoude.



Hoofddoelstelling

Spaarnwoude is ingericht als recreatiegebied om steden en natuurgebieden te ontlasten en aantrekkelijke recreatiemogelijkheid te bieden aan recreanten uit omliggende gemeenten en de regio. Het doel van Spaarnwoude is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling (GR):

- Het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie;
- Het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu;
- Het tot stand brengen en onderhouden van een landschap, dat is afgestemd op het onder a en b geformuleerde.

Visie

Recreatieschap Spaarnwoude heeft haar koers bepaald met de Visie Spaarnwoude Park 2040, *rijk aan natuur, buitenleven en verhalen uit het verleden*. “Een natuurrijk park tussen de grote steden, goed bereikbaar, veelzijdig met regionale bekendheid. Waar elk type recreant zijn hart ophaalt en zich weg waant uit de stad. Dat is Spaarnwoude Park 2040. Het aantal inwoners in de steden rond Spaarnwoude groeit stevig, wat onder meer leidt tot toenemend recreatief gebruik. De ambitie is om de extra bezoekers aan Spaarnwoude goed op te vangen en te groeien naar een boeiend en duurzaam recreatiegebied voor alle inwoners van de omliggende steden en dorpen.”



Financiën

De verschillende taken die het recreatieschap uitvoert zijn verdeeld over vier programma’s: inrichting en ontwikkeling, beheer en onderhoud, toezicht en overhead, met een vijfde programma voor de algemene dekkingsmiddelen. In de programma’s zitten naast kosten ook exploitatieopbrengsten, zoals de inkomsten uit huren, (erf)pachten en gebruiksvergoedingen voor onder meer muziek- en sportevenementen. De helft van de kosten worden gedekt door de jaarlijkse financiële bijdrage van de participanten; de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling. De exploitatieopbrengsten en de participantenbijdragen zijn verwerkt als baten in de begroting en jaarrekening van het recreatieschap.

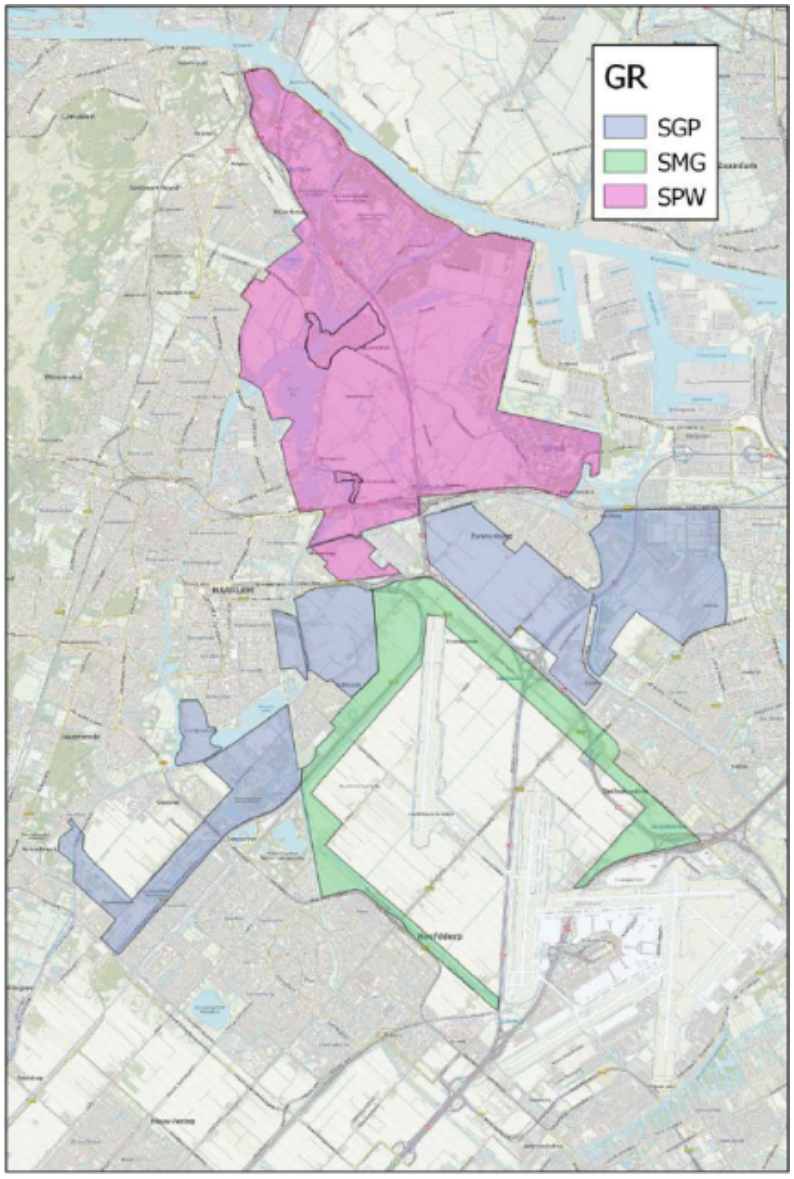
Het recreatieschap kent drie deelbegrotingen met elk eigen reserves en financieringsstroom onder één GR. Met ingang van het jaar 2020 worden de jaarstukken geconsolideerd gepresenteerd en wordt er geen verantwoording meer per deelbegroting gegeven. Hiermee voldoet het recreatieschap aan de eis van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

<u>De drie deelbegrotingen zijn:</u>

- SPW, ook wel ‘Spaarnwoude-oud’. Dit omvat het gebied ten noorden van de A200 met gebieden als de Houtrak, Westbroekplas en Veerplas

- SGP, Strategisch Groen Project. Dit zijn gebieden die in de jaren ’90 toegevoegd zijn vanuit de RodS-gelden (Recreatie om de Stad). Betreft o.a. Tuinen van West, Groene Weelde, park Zwaanshoek en park Zwanenburg

- SMG, Stichting Mainport en Groen. Dit zijn de jongste gebieden, aangelegd ter compensatie van de vijfde baan Schiphol.
  Het gaat om o.a. Plesmanhoek en Buitenschot. In tegenstelling tot de andere deelgebieden, wordt dit deelgebied bekostigd uit een ontvangen afkoopsom, totdat die afkoopsom is uitgeput. Op basis van het exploitatieresultaat van de afgelopen jaren, is over 10 – 12 jaar de afkoopsom uitgeput. Vervolgens zullen de Provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer ieder 50% van het jaarlijkse tekort voor hun rekening nemen.



Deelgebied SPW is met 50 jaar het oudste deel van Spaarnwoude en heeft in het verleden gekampt met forse bezuinigingen, waardoor achterstallig onderhoud is opgetreden. Sinds 2019 beschikt dit gebied over voldoende budget voor het duurzaam instandhouden van het gebied. Tevens is het achterstallig onderhoud door daadkrachtig bestuurlijk handelen met o.a. aanvullende kapitaalinjecties inmiddels omgezet naar een succesverhaal, waardoor in de periode 2017 – 2021 ruim 60% is weggewerkt. SPW heeft desondanks de afgelopen jaren een negatief exploitatieresultaat gehad, veroorzaakt door minder baten vanwege de coronacrisis uit evenementen. In dit gebied liggen de grootste kansen voor ontwikkelingen vanuit het uitvoeringsprogramma en daarmee de grootste financiële uitdagingen. De andere deelgebieden hebben over het algemeen een positief exploitatieresultaat.

Actuele externe ontwikkelingen

- Stijging van materiaalprijzen zoals hout, papier, energie als gevolg van de opkrabbelende wereldeconomie na de coronacrisis en personeelstekorten in diverse sectoren, waardoor realisatie van bouw- en infrastructurele projecten vertraging kan oplopen of op hogere kosten moet rekenen.
- Implementatie nieuwe omgevingswet (2022) met een groter belang van omgevingsparticipatie
- Wijziging GR noodzakelijk vanwege hernieuwde wetgeving en grotere rol omgevingsparticipatie (uiterlijk juli 2024)
- NOVI (nationale omgevingsvisie) Noordzeekanaalgebied: In en rond het Noordzeekanaalgebied (NZKG) groeit de vraag naar ruimte vanuit verschillende opgaven (circulaire economie, wonen, werken, groen, recreatie en energietransitie). De ministeries van EZK en IenW zijn verantwoordelijk en betrokken zijn de andere departementen, Bestuursplatform NZKG. De meerwaarde van de status van voorlopig NOVI-gebied is dat er diverse opgaven lopen die een ruimtelijke invloed hebben op het gebied. Het NZKG is één van de gebieden waar de grootste ruimtedruk is. Daarbij moet het NZKG een circulaire transitie en een energietransitie doormaken. Dit zal betekenis hebben voor het ruimtebeslag van energie en op- en overslag, industriële en havenactiviteiten. Ook zal het consequenties hebben voor de grotere regio.

Bovendien kan de ontwikkeling van het NZKG baat hebben bij keuzes die op hogere schaalniveaus worden gemaakt.

- Wet open overheid (Woo). De Woo heeft als doel een transparante en actief openbaar makende overheid. De wet zal de Wet openbaarheid van bestuur vervangen en treedt naar verwachting op 1 mei 2022 in werking. Er komt onder andere een plicht tot het actief openbaar maken van gegevens. Hieruit blijkt dat zowel RNH en het Bestuursbureau namens de schappen verschillende zaken moeten gaan publiceren. De Woo bevat overgangstermijnen voor de verschillende categorieën. Ook onder de Woo kan iedereen nog steeds een verzoek om publieke informatie doen aan een bestuursorgaan.
- Nieuwe provinciale visie toerisme/recreatie. De groeiende behoefte in deze sector biedt kansen en brengt uitdagingen met zich mee. Om deze kansen te benutten en oplossingen te bieden voor de uitdagingen ontwikkelt de provincie beleid waarin de samenhang van recreatie en toerisme wordt bekeken en ondersteuning wordt geboden aan de sector. Het is de ambitie om heel Noord-Holland te laten profiteren van recreatie en toerisme in 2030.
- Regionale Energie Strategie met overgang zoekgebieden voor wind- en zonne-energie naar projectgebieden, waarbij in Spaarnwoude m.n. langs het Noordzeekanaal en in de zone Schoteroog/Veerplas kansen liggen
- De groei van de bevolking in de metropoolregio Amsterdam (MRA). Die betekent een substantiële toename in recreatiebehoefte voor de regio. Daarnaast staan de natuurwaarden onder druk door onder meer de stikstofdepositie en afname van de biodiversiteit.
- Klimaatadaptatie en beter verbinden van groen met de stad. In de stedelijke woonambities zijn dit thema's die bijdragen aan een prettig en gezond woonklimaat. Dat biedt ook kansen om de biodiversiteit te versterken door het buitengebied 'de stad in te trekken' en recreatie- en natuurbeleving al bij de voordeur te laten beginnen.
- Intentie tot verkoop aandelen uitvoeringsorganisatie RNH NV door Provincie Noord-Holland. Het recreatieschap heeft een raamovereenkomst met RNH voor uitvoering van de programma's en diensten voor de schappen. Dit kan gevolgen hebben voor de governance en kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening.



Spaarnwoude Park

Projecten Uitvoeringsprogramma Spaarnwoude Park





























Actuele hoofdontwikkelingen binnen recreatieschap

In Spaarnwoude lopen op dit moment 144 projecten en processen, die de uitvoeringsorganisatie samen met het Bestuursbureau monitort in een termijnagenda. Deze komt ter kennisname altijd in het dagelijks bestuur.

Hieronder zijn vier belangrijke onderwerpen hieruit weergegeven.

1. Sluitende financiering uitvoeringsprogramma Spaarnwoude Park

Met het Uitvoeringsprogramma Spaarnwoude Park 2020 – 2024 bouwt het recreatieschap met 14 projecten aan een aantrekkelijk leefklimaat voor bewoners van de MRA door spreiding van de regionale recreatiedruk, ontwikkeling bestemmingsmanagement en betere verbindingen en dat alles in gebalanceerde ontwikkeling met de natuur en het landschap. De dragende principes van dit programma betreffen:

- Focus op het versterken van natuur, landschap en cultuurhistorie
- Focus op de ontwikkeling van aantrekkelijke ontvangst- en verblijfgebieden ten behoeve van een goede spreiding van de recreatieve druk
- Uitgeven in ondererfpacht van sleets geraakte gebouwen
- Fietsbereikbaarheid (in Spaarnwoude en vanuit de steden)

Bij de start van het programma is een knip gemaakt tussen de planvoorbereidingsfase en planrealisatiefase. Alleen voor de planvoorbereiding is budget vrijgemaakt. De belangrijkste opgave is: de financiering van de projecten voor de uitvoeringsfase rond krijgen, waarbij een keuze gemaakt moet worden over de mogelijke verhoging van de participantenbijdrage.

In het AB van december 2021 is ingestemd met de financiële strategie met de volgende algemene principes:

- dekking van de plankosten RNH uit de reserves SPW nieuwe investeringen en algemene reserve SGP
- afschrijvingslasten investeringen in deelgebied SGP bekostigen uit de te vormen bestemmingsreserve egalisatie SGP. Deze reserve wordt gevormd door de afschrijvingslasten De Groene Weelde van € 1.905.050 over te hevelen vanuit de algemene reserve SGP
- deel van de investeringen vanuit budget Groot Onderhoud
- deel van de investeringen uit subsidies, gebiedsfonds en bijdrage derden
- investeringen meer te spreiden in de tijd
- geen aparte aanpak meer voor achterstallig onderhoud vanwege succesvolle gerealiseerde kwaliteitsimpuls in Spaarnwoude-oud (zie hieronder)

en als procesmatige uitgangspunten:

- dat het meerjarenfinancieringsplan een momentopname is
- investeringen pas gedaan worden na een separaat bestuursbesluit per project
- dat in de beginjaren 2022 – 2030 na toepassing van bovenstaande, en zonder verhoging van de participantenbijdrage, nog steeds sprake is van een dekkingstekort in het uitvoeringsprogramma (met een gemiddeld tekort over 2022 - 2030 van jaarlijks - €142.411)
- als sluitstuk de mogelijke keuze voor verhoging van de participantenbijdrage met ingang van 2024, aan de nieuwe samenstelling van het algemeen bestuur en de gemeenteraden te laten.

2. Het verkennen van een eenvoudigere begrotingsstructuur

In het vorige bestuur is meerdere keren de begrotingsstructuur aan bod geweest. Afgesproken is voorzichtig te onderzoeken of en hoe een samenvoeging van de financiering en reserves van de drie deelbegrotingen SPW, SGP en SMG tot één kan plaatsvinden, binnen de nieuwe gemeentelijke coalitieperiode 2022 – 2026.

In het AB van december 2021 is een drietrapsraket afgesproken:

1. Memo maken voor de onderhandelaars nieuwe gemeentebesturen (DB april 2022)
2. Procesvoorstel verkenning (AB Q2 2022)
3. Uitwerking scenario's en keuzes (moment nog te bepalen)

Aanleiding hernieuwde bestuurlijke opdracht uitzoeken samenvoegen reserves
De issue heeft te maken met de disbalans in de financiële situatie per deelbegroting en het voeren van drie deelbegroting onder één GR. Deelgebied

SPW is minder vermogend is dan de andere twee deelgebieden, waardoor de negatieve effecten van corona zwaar drukten op de reserves/weerstandsvermogen van SPW. Daarnaast concentreren de opgaven uit het uitvoeringsprogramma zich concentreren in SPW. Daarom is de wens uit het bestuur gekomen om een nieuwe afweging te maken over de keuze om al dan niet te gaan voor een volledige integratie van de deelbegrotingen tot één nieuwe integrale begroting. Bij een aantal participanten leeft de wens tot een duidelijke en eenduidige structuur.

Het samenvoegen van de begroting en reserves is een project op zich, het vergt veel tijd en inzet van RNH én de participanten. Aanpassing van de GR is noodzakelijk, wat allerlei kwesties over financiering, draagvlak en solidariteit in de raden/staten met zich meebrengt.

Voordelen	Nadelen
+ Bij 1 GR hoort 1 begroting (juridisch gezien voldoet schap hier wel aan door het consolideren) + Heldere structuur + Stemverhouding en financiering in balans + Eenvoudiger voor uitvoeringsorganisatie RNH + Algemene reserves worden samengevoegd	– Wijziging in kostenverdeelsleutel brengt voor- en nadeelgemeenten op – Politiek-bestuurlijk delicaat proces, wijziging GR nodig met unaniem besluit raden/staten – Vergt inzet RNH en participanten met plan van aanpak – Geoormerkte bestemmingsreserves kunnen pas samengevoegd worden na besluit AB

Nb. In het AB van dec 2021 is een voorstel voor een tijdelijke oplossing tekort in de weerstandsvermogens aangehouden. Dit thema ziet het bestuur liever gecombineerd met het vraagstuk integrale begroting.

Voor 2022 en 2023 gaat het recreatieschap uit van een ‘normaal’ begrotingsjaar. Negatieve financiële effecten zijn te verwachten, indien (grootschalige) evenementen in 2022 nog steeds geen doorgang kunnen vinden door corona, of met een verminderde capaciteit. In 2021 heeft het recreatieschap voor een tweede maal een vangnetregeling voor gedupeerde ondernemers in de tweede lockdown opgetuigd. Dit leidde tot een inkomstenderving van € 61.126. De verwachting is dat dit voor 2022 niet meer nodig is.

3. Gericht ontgrenzen delen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Vanuit het provinciale ruimtelijke- en natuurbeleid, onder meer het Natuur Netwerk Nederland, en de gewenste ontwikkelruimte binnen de recreatiegebieden kan spanning ontstaan. De begrenzing hiervan is niet overal in overeenstemming met het huidige en gewenste gebruik vanuit de visie Spaarnwoude Park. Het uitvoeringsprogramma gaat voor een aantal projecten namelijk een nieuwe fase in: van planvoorbereiding naar realisatie. Spaarnwoude Park maakt een bewuste stap van het imago *verwaarloosd* naar een gebied *in ontwikkeling.*

Hierover vindt afstemming plaats en heeft het recreatieschap in december 2021 een verzoek gestuurd naar GS en het regiebureau NNN voor o.a. ontgrenzing van specifieke ontwikkellocaties en evenemententerreinen. De beantwoording van dit verzoek is in eerste instantie doorgeschoven naar het najaar (bericht per e-mail regiebureau 28/1/2022). De vertraagde behandeling van het ontgrenzingsverzoek leidt tot verschillende effecten en strategieën binnen de GR van Spaarnwoude.

Op 19 april 2022 heeft het recreatieschap een formele brief van de provincie ontvangen. Hierin is aangegeven dat niet meegewerkt gaat worden aan de verzochte (grotere) ontgrenzingen, behoudens echte fouten zoals parkeerplaatsen, waarvoor men bereid is in gesprek te gaan. Verder wordt aangegeven dat de meerwaardebepaling wél mogelijkheden biedt en wordt de gezamenlijke aanpak voor het toekomstperspectief Dijkland nu formeel bevestigd (en het zoeken naar oplossingsrichtingen voor duurzaam natuurbeheer).

Compensatie van de NNN blijft nu echter een lange en onzekere weg, en ook de nieuwe meerwaarderegeling zal nog zoeken zijn hoe dit in de praktijk uitpakt. Recente gerechtelijke uitspraken maken de situatie vooralsnog enkel complexer (UTR 21/98 strandpaviljoen Blaricum).

Het effect als er niets gebeurt: de ontwikkelstrategie staat onder druk. Dat betekent minder investeringen in natuur en landschap als gevolg van verminderde ontwikkelmogelijkheden, omdat dit leidt tot minder inkomsten voor het recreatieschap. Dit betekent dat er mogelijk een groter beroep op de financiële bijdrage van participanten wordt gedaan. Zonder ontwikkelingen in het gebied behoudt Spaarnwoude haar stoffige imago. Dit draagt niet bij aan de gewenste spreiding van recreatiedruk over de provincie. Het leidt tot een moeilijk uitvoerbare visie Spaarnwoude Park en heeft impact op de operationele doelen.



Oosterbroek, één van de ontvangstgebieden, ook wel: Velsen SnowWorld

4. Succesvolle aanpak achterstallig onderhoud

Het wegwerken van het achterstallig onderhoud in het oudere deelgebied SPW was één van de belangrijkste punten uit het Uitvoeringsprogramma. Dankzij diverse kapitaalimpulsen uit de reserves en slim 'werk-met-werk' maken, is het achterstallig onderhoud teruggelopen van 10,7 miljoen (in 2017) naar 4,4 miljoen (2021).

Hiermee is de basis op orde en zal het verdere onderhoud in de reguliere cyclus van GO/VV worden opgenomen en waar mogelijk met subsidies verder worden versneld (bv. aanpak revitalisering bossen vanuit Bossenstrategie).

Operationele doelen 2023

Naast de reguliere bedrijfsvoering wil het recreatieschap de volgende doelen realiseren:

1. Verhogen van inkomsten met incidentele inzet 2022 én 2023 van een extra medewerker bij afdeling Vastgoed
2. Er ligt een vastgestelde visie Spaarnwoude Park 2040 met uitvoeringsprogramma, waarbij sinds medio 2020 aan de planvoorbereidingsfase van 16 projecten gewerkt wordt. Eind 2021 volgden go/no-go besluiten over investeringen en/of inspanningen. Vanaf 2022 start van enkele projecten de fase van planrealisatie. Jaarlijks vindt een evaluatie plaats.
3. Implementeren natuurinclusieve recreatie
4. Uitvoering geven aan in 2021 opgesteld Plan van Aanpak biodiversiteit (generieke aanpak voor alle recreatieschappen), door o.a. vergroten profilering op natuur en biodiversiteit en publiekscommunicatie over soortenrijkdom
5. Gefaseerde uitrol naamswijziging en nieuw logo Spaarnwoude Park in middelen
6. Heldere structuur met uitvoeringsorganisatie RNH met het Bestuursbureau als opdrachtgever voor de recreatieschappen (start 1 januari 2022)
7. Afspraken met Staatsbosbeheer over verlenging erfpachtcontracten voor het economisch eigendom van het recreatieschap
8. Realiseren druktemonitor: meten van aantal bezoekers met GPS i.s.m. met alle schappen (met ingang van 2022)
9. Evaluatie van kwartaalrapportage Spaarnwoude in de media: hoe verder, jaaroverzicht en wat doen we er mee, gaan we door