



Initiatiefnota Recreatieschap Twiske

Behouden en bewaken balans natuur en recreatie

Datum: 3 november 2019

Opsteller: Nicole Groen in samenwerking met Jacobien van Boeijen, in de functie van duo-vertegenwoordigers van de gemeenteraad Landsmeer voor de GR Recreatieschap Het Twiske.

Ligt ter bespreking voor in de BO sessie van 14 november 2019

Status van de bespreking: beeld- en oordeelvormend

Kader: Deze notitie is opgesteld naar aanleiding van de artikel 47 vragen die D66 en GL 13 augustus 2019 hebben gesteld over de door de organisator beoogde uitbreiding van het dance event Welcome to the Future in 2021 van 1 naar 3 dagen. Met de plannen voor een camping, en de plannen van een ondernemer om de Jachthaven (dagrecreatie) bij de Stooterplas uit te breiden met permanente ecolodges (overnachtingen). De antwoorden die gegeven zijn door het college en het recreatieschap vinden wij summier en hier en daar onbevredigend.

Wij willen met de raad in gesprek over de vraag of wij door het college voldoende en voldoende transparant zijn geïnformeerd over inhoud en proces en of de wethouder wel spreekt namens ons. Daarnaast willen we komen tot procesafspraken, zodat we in het vervolg adequaat kunnen bijsturen.

Vragen die bij onze fracties leven zijn: Waar hebben wij het precies over (inhoud)? Waar en wanneer wordt er waarover van ons een besluit verwacht (fasering, proces)? Hoe komen wij aan de juiste, feitelijke, gedetailleerde informatie, ook daar waar het de kosten en baten betreft (feiten en cijfermatige onderbouwing)? Hoe gaat de (juridische) procedure; deze is nu niet transparant.

Wij zien dat deze vragen vooral leven bij de aanliggende gemeenten Oostzaan en Landsmeer. Gemeenten die de natuurwaarde van het gebied goed kennen en ook de meeste geluidsoverlast ondervinden. Dat maakt het des te onbegrijpelijk dat inwoners niet betrokken zijn in het participatieproces om de ambitie voor het Twiske vast te stellen. Wij begrijpen niet dat de wethouder niet opkomt voor onze inwoners.

De antwoorden op de vragen van 13 augustus 2019, door GL en D66 over de mogelijke uitbreiding van WttF en het toelaten van bedrijvigheid in de vorm van ecolodges, zijn in onze ogen niet afdoende. Ze vormen aanleiding voor nieuwe vragen, die in deze notitie aan de orde komen. Vragen over het proces rond deze extra recreatieve activiteiten en vragen over in relatie tot het oorspronkelijke doel van de Gemeenschappelijke Regeling (GR), zoals die is vastgelegd in de statuten¹.

Doel bespreking: met de raad in gesprek gaan en instemming vragen over de besluiten die in deze notitie worden genoemd. Over:

- de kwaliteit van het proces rond extra recreatieve activiteiten in het Twiske;

¹ Zie bijlage pdf

- de mogelijke gevolgen van de ambities van het Recreatieschap voor inwoners van Landsmeer en voor de natuur;
- de wenselijkheid van de ontwikkelrichting van het bestuur van deze GR.

Uiteindelijk wensen wij samen met deze raad te komen tot het vaststellen van deze initiatiefnota. Daarin roepen wij als raad onze vertegenwoordiger (pfh) en het bestuur van het Twiske op om een, zoals hiervoor omschreven, concreet en actief natuurbeleid te voeren. Daarbij moet de balans tussen natuur en recreatie te allen tijden geborgd blijven. Participatie met alle stakeholders moet *vooraf* plaatsvinden. Dus niet, zoals nu, als het besluit al genomen is.

Portefeuillehouder: uitgenodigd om aanwezig te zijn bij het debat als toehoorder, zodat de raad in eerste instantie met elkaar in gesprek kan gaan.

Initiatiefnota

1. Vragen over de antwoorden op onze vragen

a - overnachtingen zijn niet toegestaan volgens het huidige bestemmingsplan². Met deze ontwikkeling in de richting van tijdelijke en permanente overnachtingen op een camping of in ecolodges, gaat het bestuur van het Recreatieschap in tegen het eigen beleid. Visies en ambities hebben geen juridische grondslag en zijn geen vervanging van formeel beleid. Dus waar stuurt dit bestuur op?

b – het recreatieschap weigert om cijfers bekend te maken die de baten en lasten van activiteiten als WttF en ecolodges onderbouwen. Dit is, volgens het college, omdat het ‘bedrijfsgevoelige informatie’ zou betreffen. De gemeenteraden in de GR Het Twiske/Waterland hebben feitelijke informatie nodig om een goed debat te kunnen voeren met als doel heldere besluitvorming. Net als bij gevoelige raadsinformatie kan de wethouder ons hier toch vertrouwelijk over informeren?

c – Graag willen wij actief op de hoogte gehouden worden van het moment dat de aanvraag binnenkomt bij de gemeente. De organisator van WttF heeft al een natuurtoets uit laten voeren door de Provincie NH, het conceptrapport daarvan is inmiddels uitgebracht en ligt bij ID&T. Volgens het antwoord, met daarin de verwijzing naar De APV artikel 2:25, zouden de gemeenten Landsmeer en Oostzaan een verklaring van geen bedenkingen moeten afgeven om van het bestemmingsplan af te mogen wijken.

d – In collegebericht 2019-36 van Burgemeester Straat blijkt dat er ten onrechte vanuit is gegaan dat er een Natuurbeschermingswetvergunning was voor de afgelopen edities van WttF. Nu blijkt dat deze niet meer gold sinds eind 2016. Wat dit betekent voor de komende editie van WttF 2020 is nog niet helder. Er zijn dus festivals gehouden zonder rechtsgrond daarvoor. Is de wethouder het met ons eens dat dit een blamage is voor Landsmeer?

e – Het bestuur heeft besloten geen eigen visie op te stellen, maar de richting voor de komende jaren vast te leggen in een ambitiedocument. Deze ambitie is gebaseerd op de visies van collegeakkoorden, visie Provincie en MRA. *‘Dit ambitiedocument komt langs de raden en er zal in de uitvoering volop participatie plaatsvinden met de stakeholders’*. De raden en stakeholders zijn niet

² Bron:

https://www.landsmeer.nl/bestand/wonen_werken_en_leven/bouwen_en_verbouwen/bestemmingsplan_landelijk_gebied/plr_bp_landelijk_gebied_vastgesteld_21_april_2009_249579

betrokken bij het *opstellen* van de ambitie. Hoe kunnen volksvertegenwoordigers/raadsleden eerder betrokken worden bij het proces van visie- en ambitievorming? En waarom heeft het college er niet voor gepleit de inwoners van Landsmeer te betrekken in de participatie? Zij zijn toch belanghebbend?

2. Bestuur zonder eigen visie

Op dit moment bereikt informatie over extra recreatieve ontwikkelingen ons niet, te laat, zeer gefragmenteerd of als voldongen feit. Het is bijna ondoenlijk om alle onderliggende documenten, besluiten en processtappen helder op een rij te krijgen. Deze gang van zaken is onwenselijk en frustreert het debat en de heldere besluitvorming door deze raad. De informatie gaat voornamelijk over juridische zaken en vergunningen en niet over de inhoud, laat staan over een visie op de toekomst van het Twiske als Natura2000 gebied.

Die visie gaat ons inziens over de hoofdvraag: **‘Hoe willen wij dit gebied doorgeven aan toekomstige generaties?’** Welke waarde heeft natuur, welke waarde heeft recreatie? Hoe willen wij deze twee doelen die een zekere tegenstrijdigheid in zich hebben in balans ontwikkelen? Dit *waarde debat* ontbreekt nu in elke discussie. Het gaat alleen om korte termijn, ‘in de zwarte cijfers blijven’ en de eenzijdige economische benadering: ‘de ondernemers redden het Twiske’. Het lijkt nu alsof er maar één keuze is, één manier om naar de toekomst van het Twiske te kijken. Ofwel je bent voor recreatie, ondernemerschap en toerisme ofwel je bent voor het behoud van de natuur. Deze tegenstelling is een valse tegenstelling, die geen recht doet aan de werkelijkheid. Het is belangrijk dat natuur en economie niet tegenover elkaar gezet worden. Als onze natuur gezond is, plukt de economie daar óók de vruchten van.

Er is in 2012 een actualisatie van het Recreatieplan gemaakt. Wanneer komt er een actualisatie van het Natuurplan? Wij missen ook, naast natuureducatie, de educatieve waarde van verschillende, ontworpen en ingerichte cultuurlandschappen en hun effect op de biodiversiteit in het gebied. Een doorontwikkeling van het gebied zodat er ruimte komt voor opwekking van duurzame energie of van voedselproductie zou ook een interessant alternatief kunnen zijn (smulbos en moestuinen met oogstaandelen, zoals nu al kleinschalig gebeurt bij De Marsen). De inzet van vele vrijwilligers vertegenwoordigt ook een waarde. Daar kan veel meer aandacht aan worden besteedt.

Hiernaast vinden wij dat we moeten ophouden de natuur alleen te waarderen als we haar kunnen exploiteren. Natuur, stilte, flora en fauna hebben ook waarde op zichzelf.

In het verlengde hiervan vragen wij of er een betere locatie gevonden kan worden voor WttF en andere festivals. Een locatie die minder belastend is voor de natuur, maar ook met een betere bereikbaarheid, betere parkeergelegenheid en minder (geluids-)overlast.

Minimale betrokkenheid van de Raden

Het twee-laagse karakter van de governance (via het gedelegeerde bestuur van het Twiske en via lokale besluitvorming in de gemeenteraad) maakt het besturen er niet eenvoudiger en duidelijker op.

De visievorming is in de vergadering van 21 maart 2019 van het bestuur van het Twiske, zonder ruggespraak met de raden, van de agenda geschrapt en vervangen door het opstellen van een korte-termijn ambitie document. Dit in tegenstelling tot de uitdrukkelijke wens van onze gemeenteraad die in een reactie op het jaarverslag van het Twiske is meegegeven aan onze vertegenwoordiger in het bestuur, wethouder Quakernaat. In het verslag van 21 maart 2019 lezen wij dat het college een ‘zwaar visiedocument’ niet nodig acht. In plaats daarvan krijgen wij nu een ambitie voorgeschoteld die zonder directe betrokkenheid van de raad is opgesteld. Zijn reactie was: ‘Als wij het af hebben,

dan komt het voorbij'. In tegenstelling tot wat de ph voorjaar 2019 meedeelde: 'de raden worden najaar 2019 betrokken bij visie- en ambitievorming'. De manier waarop dat betrekken zou gaan plaatsvinden was toen nog niet duidelijk, maar blijkt nu minimaal te zijn: We mogen er achteraf wat van vinden.

Het bestuur worstelt met de governance: het besturen van het Twiske (gezien hun zoektocht naar een goede stemverhouding). Het bestuur is in zichzelf gekeerd (geen gezamenlijk proces vooraf met raden en andere stakeholders) en stuurt vooral op basis van het voorkomen van financiële tekorten en van lokale economische belangen. Dit laatste bleek vooral tijdens de ingelaste vergadering van 16 oktober jongstleden van het bestuur van het Recreatieschap. Aanwezige bestuurders gaven soms ronduit toe dat hun lokale belangen (bijvoorbeeld een hotel) voor natuurbelangen gaan. Er was zelfs een bestuurder die blij gaf van haar onkunde door in het openbaar te verdedigen dat er ook 'hele stukken grasveld niet onder het Natura2000 beleid vallen'. Een op het laatste moment ingebracht amendement zwakte de opgave, die het bestuur heeft om het Twiske in balans tussen natuur en recreatie te ontwikkelen, nog verder af. Met een high five als gevolg tussen de twee 'winnende' indieners. De insprekers die ook hier in groten getale waren gekomen om het belang van natuur te verdedigen, hadden het nakijken.

Wat je zou verwachten van een bestuur van deze samenstelling en met deze verantwoordelijkheid gebeurt niet. Men bestuurt *niet* vanuit een actuele positief, krachtige toekomstvisie. Men gedraagt zich niet als een rentmeester die het gebied beter wil doorgeven aan toekomstige generaties, maar als een boekhouder met korte-termijn doelstellingen en -ambities. Quick fixes in plaats van duurzame oplossingen. Collectief individueel en individueel belang (een camping of dance-event, waar één specifieke groep van geniet, met winst voor één ondernemer) wordt door dit bestuur boven het algemene belang geplaatst (schone lucht, rust, natuurwaarden, stiltegebieden, lichtarme gebieden, behoud van diversiteit in flora en fauna).

Handhaving is niet zichtbaar aanwezig of duidelijk bereikbaar (wie kun je bellen?), zodat verschillende gebruikers van het gebied (dagrecreanten en natuurliefhebbers) nu al soms tegenover elkaar komen te staan. De website is alleen gericht op recreatie niet op natuur. Er is geen mogelijkheid tot indienen van klachten via de website, alleen omslachtig en ouderwets: schriftelijk aan het bestuur. De politie komt niet, die heeft wel wat anders te doen. Muziekfestivals worden nu al in het broedseizoen toegestaan. De juridische benodigde documenten kloppen niet, de legitimiteit van besluitvorming begint te rammelen.

Wat is het plan voor behoud en versterking van de natuur? Dagrecreatie is een belangrijke en noodzakelijke functie van het Twiske, omdat de ons omliggende gebieden steeds verder verstedelijken. Daardoor neemt de behoefte aan groen toe. Maar het is de *stapeling* van steeds meer intensieve dag-, en mogelijk binnenkort ook nachtrecreatie, die ons zorgen baart. De gevolgen voor de natuur zijn niet te overzien. Ze worden ook nergens becijferd.

De extra activiteiten zouden een broodnodige bron van inkomsten zijn die het behoud van de natuur mogelijk maken. *Waar blijkt dat uit?* Uit welk plan, welke concrete activiteiten, blijkt het streven naar balans tussen recreatie en natuur waar de statuten van het Recreatieschap over spreken? Hoeveel wordt geïnvesteerd in natuurbehoud en -onderhoud, maar ook in onderzoeken over toekomstige ontwikkelingen, natuurwaarden, en dergelijke?

Wat doet het Recreatieschap nu aan monitoring? Monitoring is nodig om goed te beheren. Anders weten we immers niet hoe het gaat met de natuur. Vrijwilligers zoals van IVN zijn hier heel belangrijk, net zoals natuureducatie belangrijk is om bezoekers te leren de natuur goed te beheren,

Vaak verzamelen vrijwilligers goede gegevens, maar dit vraagt aansturing en kost dus tijd en geld. De provincie controleert de Natura2000 status eens in de 5 jaar. Dit lijkt ons onvoldoende.

Wij zien hierin een risico voor de toekomst van dit bijzondere gebied. De laatste visie-herijking dateert uit 2015. Als bestuur heb je de verantwoordelijkheid om alle mogelijke, actuele kennis en inzichten die nodig zijn voor het toekomstbestendig maken van jouw organisatie, voor jouw doelen, te betrekken in je visievorming en vervolgens in je beleid. Welke informatie weeg je mee en welke niet? Welke vragen stel je wel en welke niet? Het bestuur zegt haar ambities te baseren op de visies van collegeprogramma's, de Provincie en de MRA. Maar een bestuur is het aan haar onderneming of het publieke belang dat zij dient, verplicht om *zelf* een visie te hebben. Verwijzen naar andere visies is niet genoeg. Want waaruit blijkt dan waar je jezelf verantwoordelijk voor maakt? Als het niet goed gaat kun je dan altijd makkelijk verwijzen naar het feit dat je 'slechts' handelde naar de visies van anderen'. Hier heeft het bestuur het ons inziens laten liggen. Zij hebben voor de snelle makkelijke weg gekozen, die ook nog eens zonder participatie *vooraf* heeft plaatsgevonden. Een dubbele gemiste kans, die waarschijnlijk leidt tot vertraging, negatieve zienswijzen en wellicht zelfs een gang naar de rechter.

Nieuwe situatie, nieuwe oplossingen

Er zijn op dit moment actuele ontwikkelingen die we niet meer kunnen negeren. Zoals de klimaatcrisis. Natuur staat in de wereld, inclusief Nederland, onder druk. Vogels verdwijnen om nooit meer terug te komen; diversiteit van planten en dieren wordt minder³. De kwaliteit van de leefomgeving van vogels en planten is ook de graadmeter van de kwaliteit van de leefomgeving van de mens. Simpelweg verwijzen naar een besluit uit 2011 voldoet niet meer. Tussen 2011 en 2019 hebben er wezenlijke veranderingen plaatsgevonden die een heroverweging van dit besluit noodzakelijk maken.

Er zijn nieuwe businessmodellen die gaan over **samen waarde creëren**. Deze brengen een andere manier van begroten met zich mee, waarbij externaliteiten⁴ en waarde zichtbaar worden, die anders onzichtbaar blijven en die daardoor niet meegewogen kunnen worden in besluitvorming. Wij zouden er *nogmaals* voor willen pleiten, zoals eerder in het door deze raad aangenomen besluit, dat de ph deze nieuwe manier van opmaken van de balans agendeert in het bestuur van het Recreatieschap. We zouden het eerder genomen besluit, vergezeld van onderstaand voorbeeld, ter informatie kunnen rondsturen aan de raden van aangesloten gemeenten en de Provincie. (besluit)

³ Bron: <https://www.vogelbescherming.nl/actueel/bericht/het-is-drastisch-mis-met-het-leefgebied-van-onze-vogels>

⁴ Externaliteiten: negatieve effecten van productie of ondernemerschap die niet in de prijs van producten worden meegenomen, maar die worden afgewenteld op de maatschappij, zoals: luchtvervuiling, lage lonen, afname van diversiteit van soorten, milieuvervuiling etc.

Een businessmodel beschrijft voor wie (welke klanten), waarmee (welk product of dienst) en hoe een bedrijf of een netwerk van bedrijven waarde toevoegt en geld verdient.

Een groen businessmodel beschrijft op welke manier een bedrijf samen met zijn belanghebbenden waarde creëert, door producten en diensten te leveren die voldoen aan de noden van de markt maar die ook rekening houden met de grenzen van de planeet, en op welke manier deze co-creatie een positieve maatschappelijke impact genereert. Bedrijven met een groen businessmodel zijn economisch rendabel en zijn extern gefocust: ze volgen de wereldwijde trends, houden rekening met milieudruk en klimaatwijziging en kunnen zich flexibel aanpassen op deze uitdagingen. Ze werken daarbij samen in een ketenbenadering met andere bedrijven in de waardeketen.⁵

Besluiten naar aanleiding van het voorgaande:

1. De gemeenteraad wil dat het college zich inspant om de exacte financiële onderbouwing te geven en daarmee de financiële kosten en baten van het faciliteren van dance event WttF zodat het gesprek over nut en noodzaak ook feitelijk onderbouwd gevoerd kan worden.
2. Wellicht zijn er betere locatie voor WttF/festivals die minder problemen met bereikbaarheid, vervoer, parkeren, geluid(-soverlast) en schade aan de natuur opleveren. Wij vragen in ieder geval een (nieuw) onderzoek hiernaar.
3. Een meerjarenovereenkomst met de organisator is dit jaar afgelopen. Een nieuwe overeenkomst moet met meer betrokkenheid van de stakeholders, waaronder de gemeenten tot stand komen. De raad betreurt het dat het hele proces rond de uitbreiding van WttF en een camping vooral en bewust *juridisch* en *bedrijfsmatig* wordt ingestoken door het bestuur van Het Twiske. En dat daarmee de inhoudelijke discussie over de wenselijkheid, over het waardendebat en over de hoofdvraag, 'hoe willen wij dit gebied doorgeven aan toekomstige generaties?' uit het zicht verdwijnt. Het concept ambitiedocument versterkt deze zorg, met name door de naamswijziging 'Twiskepark', de nadruk op economische activiteiten en de minimale aandacht voor natuurontwikkeling en de Natura2000 status. Wij pleiten voor het inlassen van een extra participatieproces voorafgaand aan het vaststellen van de ambitie van het Twiske, waarbij omwonenden en inwoners/belanghebbenden mee kunnen denken over de toekomst van het gebied en de ambities daarvoor.
4. Deze raad wil, gezien de onrust en de zorgen in onze gemeenschap en de veranderende omstandigheden in het klimaat, dat het college een heroverweging onderzoekt van het besluit uit 2011 om een meerdaags festival te houden. De raad van de gemeente Landsmeer is hiertoe bevoegd.
5. Deze raad dringt er bij het bestuur van het Recreatieschap Het Twiske op aan dat zij haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt en zich actief informeert / laat informeren over nieuwe circulaire businessmodellen, en dat het bestuur die modellen toepast in haar wijze van begroten, balans opstellen en ambitiebepaling.
6. Deze raad spreekt haar bezorgdheid uit over de vertegenwoordiging van de belangen van Landsmeerse inwoners door de wethouder; het college moet bijdragen aan transparante besluitvorming en geeft tegenwicht aan de manier van besturen van onze GR Het Twiske. Met name over het ontbreken van een eigen visie op de grenzen aan de recreatie en het beschermen van Natura 2000 gebied. En daarmee, het ontbreken van een duidelijk toekomstbeeld waarover wij als raden in gesprek kunnen gaan en waarop in de komende jaren gestuurd kan worden.

⁵ Uit: <https://www.lne.be/sites/default/files/atoms/files/Eindrapport%20Groene%20Business%20Modellen.pdf>

7. Deze raad besluit het eerder genomen besluit met daarin het verzoek tot een andere manier van begroten en deze initiatiefnota rond te sturen naar het bestuur van het Twiske, de andere Raden en de Provincie, ter informatie.
8. Deze raad spreekt uit kansen te zien in het opnemen van een vertegenwoordiger vanuit de 'derde pijler' (volksvertegenwoordiger/raadslid/belangengroep) in het bestuur van de GR Het Twiske. Minister Ollongren heeft hier onlangs in een kamerbrief nog op gewezen dat de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen hierdoor sterker zou worden.⁶
9. De raad stelt deze initiatiefnota vast en verzoekt het college dit als kader te hanteren voor haar verdere acties.

Deze besluiten leggen wij u voor tijdens de BO van 14 november 2019. Wij kijken uit naar een open en constructief gesprek.

Met vriendelijke groet,

Nicole Groen, raadslid D66 Landsmeer

Jacobien van Boeijen, fractievoorzitter Groen Links Landsmeer

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/29/kamerbrief-over-versterken-legitimiteit-gemeenschappelijke-regelingen>