Ter uitvoering van art. 167, tweede lid, van de Provinciewet (inzake de actieve informatieplicht) brengen wij u het volgende besluit van ons college ter kennis dat wij op 20 januari jl. hebben besloten kennis te nemen van het rapport *“Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane landschap”* van adviesbureau KokxDeVoogd. Dit rapport, dat als **bijlage** is bijgevoegd, beschrijft drie modellen voor de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Op basis van de vergelijking van de modellen zijn we tot het besluit gekomen het executieve bestuursmodel nader te onderzoeken op uitvoerbaarheid, draagvlak en financiële en juridische consequenties en hiertoe in gesprek te gaan met gemeenten die participeren in de recreatieschappen en andere belanghebbenden. Deze operatie is niet ingegeven door budgettaire overwegingen en wij zullen de eventuele invoering van een nieuwe organisatievorm, vormgeven in nauwe samenspraak met onze partners in het veld. Met deze brief geven wij een duidelijke richting hoe wij de toekomst van de recreatieschappen zien, maar nemen wij nog geen definitief besluit over deze toekomst. In deze brief lichten wij dit toe.

1. ***Inleiding***

Al enige tijd spreken wij met uw Staten, met gemeenten die participeren in de recreatieschappen en andere belanghebbenden over de wijze waarop het behoud en ontwikkeling van het landschap in de MRA (vaak ook het ‘Metropolitane Landschap’ genoemd) beter kan worden aangestuurd. Zo is in uw Statenvergadering van juni 2014 over dit onderwerp gesproken en heeft in oktober 2014 de discussiebijeenkomst “Op weg naar recreatieschappen nieuwe stijl” plaatsgevonden. Gedeputeerde Bond heeft u toegezegd vóór de Statenverkiezingen enkele modellen voor de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen in de MRA te presenteren. Dat doen wij in deze brief en het bijbehorende rapport van adviesbureau KoxDeVoogd.

In deze brief beschrijven wij eerst de huidige situatie van de recreatieschappen (paragraaf 2). Vervolgens worden enkele beleidsmatige ontwikkelingen beschreven die aanleiding geven tot bezinning op de huidige bestuurlijke organisatie (paragraaf 3). Dan volgt een beschrijving van de bestuurlijke modellen uit het rapport van adviesbureau KokxDeVoogd (paragraaf 4). Ten slotte formuleren wij enkele conclusies.

1. ***Huidige situatie***

***2.1 Oorsprong en ontwikkeling van de recreatieschappen***

De oorsprong van de recreatieschappen in Noord-Holland is gelegen in het Rijksbufferzonebeleid uit de jaren ’80 van de twintigste eeuw. Dankzij dit beleid zijn er nu verschillende recreatiegebieden in de MRA die jaarlijks worden bezocht door 12 miljoen bezoekers.[[1]](#footnote-1) De gebieden bestaan uit weidse polders, waterrijk, natuurgebieden, bos en cultuurlandschap. Men kan er voornamelijk fietsen, wandelen, zwemmen en zonnen. Ook andere vormen van beweging zijn soms mogelijk zoals duiken, surfen, golfen, kano varen en skiën.

Recreatieschappen zijn openbare lichamen, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het bestuur bestaat uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het voorzitterschap wordt vervuld door de portefeuillehouder Recreatie, gedeputeerde Bond. In de praktijk wordt per schap twee à drie keer per jaar vergaderd. Veelal betreft het beheersmatige onderwerpen.

Waren de recreatieschappen aanvankelijk vooral bezig met ontwikkeling en beheer van de eigen gebieden, later is de samenwerking gezocht in het beheer van de gebieden door de oprichting van Recreatie Noord-Holland N.V. (2004). Deze organisatie voert in opdracht van de recreatieschappen de werkzaamheden in de recreatieschappen uit. Hierover bestaat tevredenheid, aldus een evaluatie door adviesbureau Grontmij (mei 2013). Naast deelnemer in de recreatieschappen is de provincie ook enig aandeelhouder in Recreatie Noord-Holland N.V.. In de provinciale evaluatie naar de verbonden partijen (september 2012) wordt ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen aandacht gevraagd voor de sturende rol van de provincie op hoofdlijnen en de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gedeputeerde/provincie.

***2.2 Financiering***

De financiering van de recreatieschappen is tot nu toe hoofdzakelijk een publieke zaak. De jaarlijkse lasten in het jaar 2013[[2]](#footnote-2) van de recreatieschappen in de MRA bedragen bij elkaar opgeteld ruim € 14,5 miljoen. De provinciale bijdrage daaraan is circa € 4,8 miljoen (incl. BTW die compensabel is). Ook de gemeenten dragen bij, waarvan Amsterdam de grootste bijdrage levert, ongeveer € 2,3 miljoen. Daarnaast financiert de provincie beheer van de natuur ook nog via een subsidiestelsel voor natuur- en landschapsbeheer (SNL). Dit staat los van de bijdrage aan de recreatieschappen, die van de SNL-regeling zijn uitgesloten. De provincie hanteert dus twee verschillende regimes; dit is historisch zo gegroeid.

Gemiddeld halen de recreatieschappen ongeveer 20% van de inkomsten uit exploitatie-opbrengsten. Uitschieter naar boven is Spaarnwoude, dat ongeveer 50% uit de exploitatie haalt; uitschieter naar beneden is Waterland met 3,8%. De recreatieschappen verschillen dus aanzienlijk in de mate waarin zij in staat zijn andere inkomsten te genereren, ook door de jaren heen. Daar kunnen verschillende verklaringen voor zijn. Zo kunnen de beschermingsregimes van gebieden sterk verschillen. Waar Spaarnwoude voor een aanzienlijk deel gericht is op intensieve recreatie, is Twiske een Natura2000-gebied waar minder ontwikkelingen mogelijk zijn. In bijgaande tabel[[3]](#footnote-3) is te zien welke inkomsten de schappen realiseren buiten de verplichte bijdrage van de deelnemers.

|  |
| --- |
| **Totale opbrengsten, exclusief bijdrage participanten per recreatieschap** **(x € 1 mln)** |
|  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| **Waterland** | 2,0 | 3,2 | 1,9 | 1,5 | 0,4 | 3,5 | 0,5 | 0,4 |
| **RAUM** | 0,5 | 1,4 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 |
| **Geestmerambacht\*)** | 0,4 | 1,7 | 3,2 | 0,4 | 1,8 | 0,6 | 0,6 | 1,5 |
| **Twiske** | 1,4 | 1,3 | 0,9 | 0,9 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| **Amstelland** | 0,9 | 1,1 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,9 | 0,5 |
| **Spaarnwoude** | 2,9 | 4,2 | 4,3 | 3,6 | 4,4 | 4,1 | 4,3 | 4,0 |
| **Totaal** | 8,2 | 12,9 | 11,0 | 7,4 | 7,7 | 9,4 | 7,0 | 7,1 |

1. ***Beleid voor recreatie en landschap***

***3.1 Verkenning “Recreatie van de toekomst”***

Decentralisatie van rijksbeleid

Het recreatiebeleid zoals we dat nu kennen heeft zijn oorsprong in de jaren ’50 en ’60 van de twintigste eeuw. Dit tijdperk kenmerkte zich door toenemende vrije tijd, snelle verstedelijking en actief overheidsingrijpen. Het Rijk speelde een grote rol door te investeren in de aanleg van gebieden en het instellen van recreatieschappen voor het beheer ervan voor intensieve recreatie. De afgelopen tien jaar zijn echter steeds meer taken en middelen in het groene beleidsveld gedecentraliseerd naar de provincies. Dat begon met de start van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG, 2007) en werd gevolgd door een volledige beëindiging van het rijksbeleid voor recreatie in 2010-2011. Provincies en gemeenten staan sinds 2010 voor de vraag hoe gebieden kunnen bijdragen aan een optimale vrijetijdsbesteding voor bewoners en bezoekers, of andersom: hoe die vrijetijdsfunctie het beste kan bij dragen aan de sociaal-economische vitaliteit of financiering van het beheer van gebieden.

Verandering van de recreatiebehoefte

Er is op het gebied van recreatie echter veel meer gebeurd dan een verschuiving van publieke verantwoordelijkheden. Openluchtrecreatie is van een publieke taak uitgegroeid naar een sector waarin jaarlijks circa € 5,8 miljard wordt besteed in Noord-Holland. De sector is op landelijk niveau derde als het gaat om de hoeveelheid werkgelegenheid en de groeiperspectieven zijn goed. Daarnaast is het karakter van de vrijetijdsbesteding de afgelopen decennia veranderd. Was recreatie eerst iets dat plaatsvond in bepaalde gebieden en in bepaalde periodes, tegenwoordig is het een belangrijke functie in bijna alle gebieden en lopen ook vrije tijd, werk en zorg door elkaar heen. Daarmee is ook het verschil tussen recreatie en toerisme steeds kleiner geworden en zien we dat toeristische bestemmingen vaak ook voor de recreatie van belang zijn en vice versa.

Traditionele recreatiegebieden worden nog altijd jaarlijks door miljoenen mensen bezocht. We zien echter dat het deze gebieden moeite kost om mee te gaan met de veranderende eisen van de consument, die steeds vaker behoefte heeft aan identiteit en authenticiteit. Steden zien dat en investeren in hun groen, wat leidt tot groeiende bezoekersaantallen in binnenstedelijke parken. Het beheer van de recreatiegebieden kost echter veel geld en door jaren van bezuinigingen bestaat het risico dat het gebruik van deze gebieden achterblijft ten opzichte van parken, cultuur- en natuurlandschappen. Overigens geldt dit niet alleen voor de recreatieschappen: door de rijksbezuinigingen komt Staatsbosbeheer op landelijk niveau jaarlijks € 13,5 miljoen tekort voor recreatiebeheer in zijn gebieden.

Als we naar de toekomst kijken laat de verkenning “Recreatie van de toekomst” (besproken in uw Statencommissie op 12 januari jl.) zien dat de recreatiedruk op het buitengebied tot 2040 met circa 30% kan toenemen door een combinatie van demografische groei, vergrijzing en een toename van de vrije tijd. Op lange termijn (20–30 jaar) neemt de onzekerheid over het recreatiegedrag echter toe, omdat de opkomst van nieuwe technologie en media zou kunnen leiden tot grote veranderingen in het vrijetijdsgedrag. Verwacht wordt dat de verandering van ons klimaat ons land aantrekkelijker zal maken voor recreatie en toerisme. Individualisering leidt tot een groeiende diversiteit aan activiteiten, wat kan leiden tot meer botsingen tussen verschillende typen recreanten.

Om grip te krijgen op de betekenis van deze ontwikkelingen voor de doelen en rol van de provincie op het gebied van recreatie, zijn in de verkenning vier mogelijke invalshoeken geformuleerd en besproken met partners. Op basis hiervan concluderen wij dat recreatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de beleving van ruimtelijke kwaliteit en identificatie met de leefomgeving, doelen voor natuur- en cultuurbeleid en economische ontwikkeling. Per regio kan de primaire invalshoek of samenhang met andere doelen verschillen. Zo staat recreatie in de Kop van Noord-Holland veelal in het teken van sociaaleconomische vitaliteit, in Waterland vaak in het teken van cultuurhistorie en ruimtelijke kwaliteit en in bijvoorbeeld de Haarlemmermeer in het teken van verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. In bijna alle gebieden bestaat een belangrijke samenhang met toerisme en economie (ondernemerschap/marketing) en cultuur (identiteit, het verhaal).

***3.2 Kwaliteitsbeeld en nieuwe opgaven voor het MRA-landschap***

Naast de hiervoor toegelichte verkenning is de ontwikkeling van het landschap een belangrijke inhoudelijke pijler voor de leefomgeving in de MRA. De ontwikkeling van het landschap vindt nu niet zozeer plaats vanuit een perspectief voor het gehele landschap in de MRA, maar vooral vanuit lokaal en soms regionaal perspectief (zoals de ontwikkelstrategieën per bufferzone). Dit kan in sommige gevallen een gemis zijn. De provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit (PARK) heeft in opdracht van de Denktank het ‘Kwaliteitsbeeld en nieuwe opgaven voor het MRA-landschap’[[4]](#footnote-4) opgesteld. Dit Kwaliteitsbeeld schetst trends en opgaven die op het landschap afkomen en biedt een perspectief waaraan afzonderlijke projecten van diverse partijen in de MRA een bijdrage vormen. Het Kwaliteitsbeeld gaat hierbij in op vijf thema’s: water; natuur; stedelijke functies en infrastructuur; recreatie, toerisme en beleving; landbouw en energie.

In het Kwaliteitsbeeld worden vijf principes voor de doorontwikkeling van het MRA-landschap onderscheiden. Deze vijf principes zijn:

* capaciteit en bereikbaarheid van een aantal landschappen van de MRA vergroten respectievelijk verbeteren;
* aantrekkelijkheid, belevingswaarde van de MRA-landschappen verhogen en verschillen in karakter, gebruik en geschiedenis uitgesprokener maken;
* koesteren en versterken van een aantal structuurlijnen en landschappen, die uniek of ‘outstanding’ zijn;
* ‘doorwaardbaarheid’ van de MRA-landschappen vergroten door in te zetten op passages voor fietsers, wandelaars en vaarverkeer daar waar dragende, landschappelijke structuren infrastructuurbundels kruisen;
* ruimte reserveren voor waterberging, natuur, landschapsontwikkeling en verstedelijking.

Ook voor de trends, opgaven en principes uit het Kwaliteitsbeeld geldt dat ze eisen stellen aan de bestuurlijke organisatie van het landschap en de recreatie in de MRA.

***3.3 Tot slot***

Wij constateren dat de recreatiedruk in Noord-Holland zal toenemen, evenals de omvang en rol van de vrijetijdssector, hoewel de onzekerheid over het recreatiegedrag ook toeneemt. De hoeveelheid en kwaliteit van recreatiemogelijkheden is nog altijd een maatschappelijk vraagstuk en kan een belangrijke bijdrage kan leveren aan verschillende provinciale doelen. De betrokkenheid van de provincie blijft een logische, gelet op omvang en het gemeente-overstijgende schaalniveau van de opgaven. Wij zien een behoefte aan een nieuw toekomstperspectief op het gebied van recreatie, in samenhang met kerntaken als economie en toerisme, ruimtelijke kwaliteit, natuur en cultuur. Bouwstenen voor dit nieuwe toekomstperspectief kunnen gevonden worden in de recent uitgevoerde verkenning (paragraaf 2.1) en in het Kwaliteitsbeeld voor het Metropolitane Landschap (paragraaf 2.2). Als gevolg van deze toenemende verwevenheid met andere functies in het landschap, is echter wel sprake van veranderingen in het actoren- en krachtenveld. Dit stelt nieuwe eisen aan de manier waarop overheden besluitvorming over ontwikkeling en beheer van het landschap willen organiseren, ook ten aanzien van de recreatieschappen.

1. ***Bezinning op de bestuurlijke organisatie***

***4.1 Aanleidingen tot aanpassing organisatie recreatieschappen***

De inhoudelijke ontwikkelingen in de recreatie en het landschap, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, vormen voor ons de aanleiding om de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen tegen het licht te houden. Daarnaast zijn er echter ook andere factoren, namelijk:

1. bestuurlijke samenwerking en een gezamenlijk beeld op de schaal van de MRA;
2. afname publieke financiering;
3. toenemende druk op de recreatiegebieden;
4. nieuwe vormen van burgerparticipatie;
5. vervagen van verschillen tussen recreatie- en natuurgebieden;
6. rolzuiverheid van de provincie.

Ad 1. De bestuurlijke omgeving van de recreatieschappen is sinds hun oprichting aanzienlijk veranderd, evenals de opgave. De MRA is gevormd en daar komt de behoefte vandaan om op dat niveau sturing te geven aan behoud en ontwikkeling van het Metropolitane Landschap. De Denktank heeft dat ook zo benoemd. Waar de recreatieschappen eerst een rol vervulden bij de inrichting van de nieuwe recreatiegebieden, zijn ze inmiddels meer gericht op beheer. Voor de ontwikkeling van het Metropolitane Landschap is het apart functioneren van de recreatieschappen minder effectief, omdat de ruimtelijke ordening afstemming vraagt op MRA-niveau. Daarvoor is inbedding van de MRA-visie in het planologisch instrumentarium van gemeenten en provincie nodig.

Ad 2. De laatste jaren is de publieke financiering van de recreatieschappen afgenomen. Enerzijds komt dat voort uit krimpende budgetten bij de deelnemende overheden (provincie en gemeenten). Anderzijds is dit een gevolg van een aangepaste taakopvatting van diezelfde overheden. Provincie en gemeenten vinden het niet meer vanzelfsprekend dat zij veelal het grootste deel van de kosten van de recreatieschappen moeten betalen. Er is ook meer bereidheid particuliere initiatieven toe te laten en op zoek te gaan naar andere financieringsbronnen. Hierbij moeten de kaders voor nieuwe financieringsbronnen wel helder en goed doordacht zijn: enerzijds om te zorgen dat particuliere initiatiefnemers weten welke activiteiten wel en niet kunnen in een bepaald gebied, anderzijds om ongewenste activiteiten te vermijden. Daar hoort ook de vraag bij in hoeverre men bereid zal zijn extra te betalen voor een specifieke kwaliteit. Bij de verdeling van de financiële middelen tussen de recreatieschappen dienen de middelen terecht te komen in de gebieden die deze het meeste nodig hebben.

Ad 3. De toename van bevolking, de groei van toeristisch bezoek aan Amsterdam, meer vrije tijd en een toenemend belang van nabijheid dragen bij aan een intensiever gebruik van recreatiegebieden. De demografische prognoses laten zien dat het aantal inwoners in de MRA nog behoorlijk zal groeien. Het toenemend toeristisch bezoek beweegt de sector ertoe toeristen die Amsterdam bezoeken ook een dag buiten de stad aan te bieden: “Amsterdam bezoeken, Holland zien”. Voor de gezamenlijke recreatieschappen ontstaat de vraag hoe deze kwantitatieve en kwalitatieve groei op te vangen. Financieel zou dat ook positieve effecten kunnen hebben.

Ad 4. Er wordt op allerlei terreinen ruimte gegeven aan burgers om eigen initiatieven te ontplooien. Dat varieert van stadslandbouw tot beheer van delen van de openbare ruimte. Door dit soort vormen van burgerparticipatie ontstaat er ook een nieuw soort eigenaarschap rondom recreatiegebieden, waarbij niet langer alleen de overheid bepaalt maar ook burgers kunnen meedoen. Uiteraard zal de invulling en intensiteit van gebied tot gebied verschillen, maar het kan bijdragen aan een grotere binding tussen gebied en gebruiker. Er zijn al veel vrijwilligers actief in het landschap, maar dat is nog vaak gericht op beheer. Er liggen kansen als het lukt voor burgers heldere kaders te scheppen waarbinnen zij nieuwe initiatieven kunnen ontplooien.

Ad 5. Het in elkaar vloeien van recreatie- en natuurgebieden wordt steeds zichtbaarder. Het Natuurnetwerk Nederland wordt wel “het grootste recreatiegebied van Nederland” genoemd. Natuurgebieden zijn vrijwel volledig toegankelijk voor bezoekers. Aan de andere kant zijn er delen binnen de recreatiegebieden als waardevolle natuur aan te merken – en soms ook als NNN begrensd. Meer inzicht daarin maakt het mogelijk gebieden met ontwikkelpotentie te onderscheiden van gebieden die met rust gelaten moeten worden en welke geschikt zijn voor actieve of passieve recreatie.

Ad 6. De recreatieschappen bevinden zich als beheerorganisaties op operationeel niveau en richten zich op de hoe-vraag. De provincie is door haar deelname in de recreatieschappen direct betrokken bij de uitvoering. Tegelijkertijd heeft de provincie de regie- en kaderstellende rol. Hier kan spanning tussen ontstaan, zoals in het geval van de herontwikkeling van Fort benoorden Spaarndam. Scheiding van die rollen zou tot meer rolzuiverheid leiden. Voor de deelnemende gemeenten in de recreatieschappen is het van belang dat zij niet worden geconfronteerd met een financiële opgave zodra de provincie een andere rol zou gaan aannemen. Vanzelfsprekend blijven Provinciale Staten verantwoordelijk voor de toekenning van financiële middelen. Het uitgangspunt van ons college is dat geen sprake zou moeten zijn van een bezuiniging op het beheer van recreatiegebieden. Daarvoor zou het geld dat wij als provincie aan de schappen bijdragen, beschikbaar moeten blijven voor dezelfde doelen. Verandering is dan geen bezuiniging. Het is wel logisch en denkbaar dat er onderscheid gemaakt gaat worden tussen geld voor beheer en geld voor beleid en/of ontwikkeling. Betrokkenheid van en gedeeld eigenaarschap voor de provincie blijft op het tactische niveau van de ontwikkelstrategieën. In de Agenda Groen[[5]](#footnote-5) staat hierover het volgende *‘Om de samenhang tussen alle verschillende opgaven te bewaken, is er een bovenlokale, ruimtelijke afweging nodig ten aanzien van (onder andere) de ontwikkeling van soms grootschalige recreatieve voorzieningen. Wij vinden dat deze ruimtelijke afweging niet kan plaatsvinden binnen de recreatieschappen, aangezien hun kerntaak is het beheer van bestuurde gebieden te verzorgen. Om deze afweging op een juiste manier te laten plaatsvinden, ontwikkelen wij – in samenspraak met onze MRA-partners- ontwikkelstrategieën voor deelgebieden van het Metropolitane Landschap.’*

***4.2 Metropoolregio Amsterdam***

Onder de vlag van de MRA maken de partners (36 gemeenten, 2 provincies en de stadsregio) afspraken op het gebied van bereikbaarheid, ruimtelijke ordening, economie, verstedelijking, landschap en duurzaamheid. Het typisch Hollandse landschap is van grote waarde voor de dynamiek van de MRA. Om die reden vormt behoud, beheer en ontwikkeling van de unieke groenblauwe structuur een belangrijk speerpunt van de MRA en is het landschap een van de metropolitane opgaven. Het volgende citaat is treffend: “Het landschap is in de MRA altijd dichtbij. Een krachtige groene omgeving maakt onlosmakelijk deel uit van een goed vestigingsklimaat. Door toename van de bevolking en vrije tijd neemt de druk op het landschap toe. Tegelijkertijd nemen de middelen om te investeren in het landschap af. Dit vraagt om een strategie die niet alleen gericht is op bescherming, maar ook op (betere) benutting en het vormen van nieuwe coalities.”[[6]](#footnote-6)

Het bestuurlijke stelsel voor het landschap bestaat uit samenwerkingen op verschillende niveaus. Op het niveau van de MRA wordt samengewerkt in het Platform Ruimtelijke Ordening (PRO) en de Denktank Metropolitaan Landschap. Daarnaast wordt samengewerkt rond concrete gebieden in gemeenschappelijke regelingen (recreatieschappen) en ontwikkelstrategieën. Ten slotte adviseren gebiedscommissies Gedeputeerde Staten over natuur en landschap. Hierin hebben gemeenten, waterschappen en vertegenwoordigers van de agrarische sector, de recreatiesector en de terreinbeherende organisaties zitting. Ook separaat onderhouden wij contacten met deze organisaties door participatie, overleg, opdrachtgeverschap of subsidieverstrekking.

De laatste jaren is al veel gesproken over recreatie en landschap in de MRA. Hieronder staat een chronologisch overzicht.

2007 Bij de 7e Noordvleugelconferentie in 2007 werd ingezien dat het landschap als opgave binnen de MRA ontbrak. Het Metropolitane Landschap biedt, naast de agrarische functies, mogelijkheden voor ontspanning en natuurbeleving. Het groene gebied is van groot belang voor het welzijn van de bewoners en een vestigingsfactor van betekenis.

2012 De bestuurlijke Denktank Metropolitaan Landschap[[7]](#footnote-7) is opgericht. De Denktank heeft zich gebogen over het vraagstuk van de bestuurlijke vernieuwing van het Metropolitane Landschap.

2013 Begin 2013 is het document “Kracht van het landschap 2013” vastgesteld en werd duidelijk dat ook de wijze van besturen een opgave is. In dezelfde periode verschijnt in opdracht van de Denktank het eerste rapport ‘Besturen binnen het Metropolitane Landschap’ van KokxDeVoogd. Dit rapport maakt op hoofdlijnen inzichtelijk welke bestuurlijk-juridische samenwerkingsmodellen mogelijk zijn voor het Metropolitane Landschap. KokxDeVoogd kijkt naar het gehele bestuurlijke veld. Het levert een zeer brede bestuurlijke kaart op die echter nog niet direct leidt tot concrete vervolgstappen.

2014 In opdracht van de Denktank heeft de heer Luiten (oud-wethouder van de gemeente Zaanstad) de politiek-bestuurlijke meningsvorming onderzocht over de bestuurlijke organisatie van het Metropolitane Landschap. Het resultaat en de voortgang van de Denktank zijn vastgelegd in het overdrachtsdocument “Omdat het ons veel waard is” van januari 2014. De rode draad is tevredenheid op het niveau van het beheer door de recreatieschappen, maar tevens constatering van een gebrek aan eigenaarschap. Meer samenhang en sturing zouden moeten komen vanuit het strategisch beleidsniveau (MRA-niveau). Beheer en beleid(svorming) moet worden gescheiden. Met betrekking tot de recreatieschappen concludeert de Denktank dat een aanpassing van de gemeenschappelijke regelingen nodig is.

In oktober vindt een discussiebijeenkomst plaats voor raads- en Statenleden over de toekomst van de recreatieschappen (**bijlage** 2, ‘Op weg naar recreatieschappen nieuwe stijl). Daar zijn drie globale bestuursmodellen voor de recreatieschappen op hoofdlijnen gepresenteerd. Draagvlak voor verandering bij de provincie en haar omgeving lijkt er te zijn. Dat geldt voor het scheiden van beleid en beheer, maar bestuurlijke drukte wordt niet door iedereen ervaren. Voor de stelling: ‘Eén financiering en verrekening voor alle recreatieschappen in het MRA-gebied’ was meer draagvlak. Er zal wel de nodige weerstand overwonnen moeten worden. Draagvlak is van groot belang en als het nodig is dan moet er meer tijd voor genomen worden.

2015 Op 23 januari organiseert de provincie een informatieve bijeenkomst voor de betrokken gemeentebestuurders. Tijdens deze bijeenkomst wordt ons besluit nader toegelicht.

***4.3 Wat wordt beter in een nieuwe bestuurlijke organisatie?***

Op basis van het voorgaande wordt hier kort en overzichtelijk samengevat op welke onderdelen wij aanpassing gewenst achten om doelrealisatie te verbeteren. De zogenaamde verbeterpunten zijn:

Uitvoering ingebed in MRA-beleid

De inhoud van het Kwaliteitsbeeld voor de MRA en de Verkenning van de recreatie biedt kansen om de toenemende drukte in de MRA tegemoet te treden en de kwaliteit van het landschap te verbeteren. Daarvoor is wel nodig dat beleidsdoelen worden overgenomen door de recreatieschappen. Ten aanzien van de vier recreatieschappen in MRA-gebied kan echter geconcludeerd worden dat deze voornamelijk zijn gericht op het beheer, maar niet of nauwelijks zijn ingebed in het MRA- of provinciaal beleid. We moeten goed kijken hoe we kunnen sturen op recreatie- en natuurdoelen.

Rolzuiverheid

De recreatieschappen bevinden zich op het operationeel niveau. Als deelnemende partij heeft de provincie niet de regierol zoals ze die voor zichzelf ziet. Tevens kunnen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de provincie tot verwarrende situaties leiden. Soms is de provincie tegelijkertijd (incidentele) subsidieverlener en deelnemende partij aan het recreatieschap. Ook wijkt de provincie af als het gaat om de financiering van andere beheeractiviteiten in het landschap. Voor natuur- en landschapsbeheer verstrekt de provincie subsidies via de SNL-regeling, maar recreatiebeheer wordt gefinancierd door deelname aan gemeenschappelijke regelingen. Meer rolzuiverheid geeft meer duidelijkheid en minder bestuurlijke drukte.

Nieuwe verdienmodellen

Om de krimpende budgetten bij de deelnemende overheden op te vangen zijn nieuwe verdienmodellen nodig. Daarvoor zijn kaders nodig die het mogelijk maken om op een andere manier inkomsten te krijgen. Het nieuwe model moet de mogelijkheid hebben om heldere en goed doordachte kaders te stellen.

Financiële aspecten

We willen ervoor zorgen dat de financiële middelen terechtkomen in die gebieden waar ze het hardste nodig zijn. In de huidige situatie dragen de gemeenten bij aan het schap waarin zij deelnemen en verschilt per gemeente de bijdrage per inwoner. De provincie draagt aan ieder schap een verschillend percentage bij. Er zouden mogelijkheden moeten komen om financiële middelen te brengen waar dat wenselijk is.

Scheiden van beleid en beheer

De bestuurlijke omgeving ten aanzien van landschap en recreatie is aanzienlijk veranderd. In de loop der tijd lijken de ontwikkelingen op beleidsinhoudelijk en bestuurlijk terrein niet meer goed op elkaar aan te sluiten. Scheiden van beleid en beheer leidt tot sturing vanuit het strategisch beleidsniveau en een daadkrachtiger uitvoering op het tactisch (ontwikkelstrategieën) en operationeel niveau. De provincie kan zich meer richten op de wat-vraag en het invullen van haar regierol. Betrokkenheid van en gedeeld eigenaarschap voor de provincie blijft op het niveau van de ontwikkelstrategieën.

Ruimte voor burgerinitiatief

Meer ruimte voor burgers om initiatieven te ontplooien is nodig om te voorzien in een toenemende behoefte. Door burgers kansen te geven ontstaat een nieuw soort eigenaarschap en wordt de verantwoordelijkheid gedeeld tussen overheid en burgers.

***4.4 Tot slot***

In de documenten van de Denktank en in de discussie rond de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen zijn diverse argumenten naar voren gebracht. In het voorgaande is een overzicht gegeven van de punten die verbetering behoeven, zodat het mogelijk wordt het model te kiezen dat het best kan bijdragen aan de oplossing van knelpunten in het huidige stelsel.

1. ***Bestuurlijke modellen***

***5.1 Onderzoek bestuurlijke modellen door KokxDeVoogd***

In 2013 is het eerste rapport van adviesbureau KokxDeVoogd opgesteld, getiteld ‘Besturen binnen het Metropolitane Landschap’. Nu ligt een tweede rapport voor, dat in lijn is met de stappen die tot nu toe zijn gezet. Het tweede rapport bevat een nadere uitwerking van drie bestuurlijke modellen voor de recreatieschappen. De provincie is formeel de opdrachtgever van KokxDeVoogd; de opdracht is mede verstrekt namens de Denktank.

Dit tweede rapport bouwt verder op het eerste rapport van KokxDeVoogd uit 2013, waarin modellen staan beschreven die niet alleen betrekking hebben op de recreatieschappen maar op alle terreinbeherende organisaties in de MRA. Tot invoering hiervan is nooit overgegaan. In de vervolgopdracht is gevraagd om een nadere uitwerking van drie modellen, specifiek voor de recreatieschapen. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 5.2. In de opdracht aan KokxDeVoogd is aandacht gevraagd voor de zaken die in het huidige bestuurlijke stelsel als remmend worden ervaren. Andersom kunnen er zaken zijn die juist als positief worden gezien, maar in het huidige stelsel ontbreken of niet mogelijk zijn. Het betreft zaken als bestuurlijke drukte, stemverhoudingen die niet in lijn zijn met de financiële inbreng, verdeling financiële middelen, aantrekken privaat geld, burgerparticipatie en het wel of niet gedeelde eigenaarschap (politiek draagvlak) voor de recreatieschappen. Doel is in elk geval dat beleid wordt afgestemd op MRA-niveau en niet meer binnen de schappen.

Het rapport begint met een beschrijving van het bestuurlijke stelsel dat zich bezig houdt met het landschap. Daarna volgt het toetsingskader en tenslotte worden de uitgewerkte bestuurlijke modellen getoetst aan de criteria. Op basis van de toetsing komt KokxDeVoogd tot een conclusie ten aanzien van de bestuurlijke modellen.

***5.2 Drie bestuurlijke modellen***

De modellen voor de bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen in de MRA zijn:

1. een model waarbij de provincie sturend zal optreden (het executieve model);
2. een coöperatieve samenwerking waarin ook private partijen kunnen worden betrokken (het federatieve model); en
3. opschaling naar een koepelschap (het participatieve model).

De benaming die KokxDeVoogd geeft aan de modellen (executief, federatief en participatief) benadrukt de meest kenmerkende verschillen. Hierna zullen wij de modellen kort toelichten. Een uitgebreidere beschrijving staat in het rapport. In het schema hierna worden de modellen per verbeterpunt naast elkaar gezet.

Het executieve model

In het executieve model stuurt de provincie via subsidies, verordenende bevoegdheden en kan het op die manier de eigen belangen en die van de MRA behartigen. Het budget dat voor recreatieschappen beschikbaar is, en via de verplichte bijdrage wordt verstrekt, blijft voor dezelfde doelen beschikbaar maar wordt middels subsidies gegeven. Subsidie kan zowel voor beheer als voor ontwikkeling worden verleend. Dat geeft de mogelijkheid ons financiële aandeel in de beheeropgave bij de recreatieschappen in te vullen, zonder actieve betrokkenheid.

Juridisch is de wijziging in het bestuurlijke stelsel beperkt omdat de recreatieschappen blijven bestaan, alleen de provincie treedt uit. Voor Recreatie Noord-Holland N.V. zijn er twee opties: geen wijzigingen of de recreatieschappen treden toe als aandeelhouder. De laatste optie geeft de gemeenten de mogelijkheid een beroep te doen op inbesteding.

De provincie is in dit model formeel niet langer mede-eigenaar van de recreatieschappen; dat zijn de gemeenten. Dit is overigens in recreatieschap Westfriesland reeds het geval is en wordt bij recreatieschap Geestmerambacht ingevoerd. Betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, ondernemingen of overheden kan in dit model georganiseerd worden. Verdeling van financiële middelen tussen de vier recreatieschappen is mogelijk. De wijze waarop dient nader ingevuld te worden.

Het federatieve model

De essentie van het federatieve model is de oprichting van een coöperatieve samenwerkingsvorm. Deze rechtspersoon functioneert op MRA-niveau en richt zich op verdere verfijning en uitwerking van het MRA-beleid (strategisch) en de aansturing van het tactisch niveau. Het is een gezamenlijke organisatie (coöperatie) van gemeenten en provincie, samen met de overige overheden en ondernemingen. Aan het stelsel is daarmee een nieuwe structuur toegevoegd.

Juridisch is de wijziging in het bestuurlijke stelsel beperkt omdat de recreatieschappen blijven bestaan, alleen de provincie treedt uit en vervult haar rol via de nieuw op te richten rechtspersoon. Het opdrachtgeverschap aan Recreatie Noord-Holland N.V. kan vanuit de coöperatie plaatsvinden; er is sprake van collectief opdrachtgeverschap. De provincie is in dit model formeel niet langer mede-eigenaar van de recreatieschappen; dat zijn de gemeenten. Daarvoor in de plaats komt deelname van de provincie aan de coöperatie. Er is een gezamenlijk eigenaarschap van overheden en private organisaties. De provincie brengt gelden direct in. Verdeling van financiële middelen tussen de vier recreatieschappen is mogelijk. De wijze waarop dient nader ingevuld te worden.

Het participatieve model

In dit model komt er op tactisch niveau een nieuwe organisatie tussen de recreatieschappen en Recreatie Noord-Holland. Dit wordt in het rapport een koepel genoemd en kan een gemeenschappelijke regeling zijn, een coöperatieve vereniging of een BV/NV. Stemrecht kan recht doen aan de inbreng van de deelnemers en de koepel kan zich verplichten tot uitvoering van MRA-beleid.

Juridisch betekent dit de oprichting van een organisatie waarin provincie en recreatieschappen participeren. De provincie treedt uit de recreatieschappen en vervult haar rol via de nieuw op te richten rechtspersoon. De koepel is de opdrachtgever aan Recreatie Noord-Holland N.V. De provincie is in dit model formeel niet langer mede-eigenaar van de recreatieschappen; dat zijn de gemeenten. De provincie brengt haar gelden in de koepel. Verdeling van financiële middelen tussen de vier recreatieschappen is mogelijk. De wijze waarop dient nader ingevuld te worden.

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Bestuurlijke modellen** |
|  | Executief model | Federatief model | Participatief model |
| **Verbeterpunten** |  |  |  |
| Uitvoering ingebed in MRA-beleid | De provincie neemt niet meer deel aan de recreatieschappen waardoor wij ons meer kunnen richten op de beleidsontwikkeling (kwaliteit van het landschap, recreatie en natuur) binnen huidige structuur van de MRA. De provincie kan dat borgen vanuit de eigen rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. | De provincie neemt niet meer deel aan de recreatieschappen, maar participeert in een coöperatieve samenwerkingsvorm waarin wordt samenwerkt met de recreatieschappen en andere overheden en ondernemingen. Er is een gezamenlijke organisatie op MRA-niveau die zich richt op verfijning van strategie op MRA-niveau en de vertaling naar het tactisch niveau. | De provincie neemt niet meer deel aan de recreatieschappen, maar participeert met de recreatieschappen in een samenwerkingsvorm (koepel) op tactisch niveau. De koepel kan de opdracht mee krijgen het MRA-beleid uit te voeren. Het beleid wordt bepaald binnen de huidige structuur met stuur-groepen van de MRA. Andere organisaties en ondernemingen hebben een rol via adviesorganen. |
| Nieuwe verdienmodellen | Nieuwe verdienmodellen zijn mogelijk.Het aantrekken van private financiering gebeurt op projectbasis. Als een project past binnen de beleidsvisie op MRA-niveau komt het wellicht in aanmerking voor subsidie vanuit het beleidsdeel van de provincie.  | Nieuwe verdienmodellen zijn mogelijk.Alle deelnemers, dus ook de ondernemers, brengen hun budgetten in die dan direct onderdeel worden van het budget op MRA-niveau. Voor de ondernemers moet wel duidelijk zijn wat de financiële voordelen zijn. Het gebrek aan het (kunnen) construeren van een uitzondering op het aanbestedingsrecht is een risico in dit model. | Nieuwe verdienmodellen zijn mogelijk.Het aantrekken van private financiering gebeurt op projectbasis, naast de bestaande subsidiemogelijkheden komt er geen nieuwe subsidie vanuit het beleidsdeel van de provincie. De provincie brengt haar gelden in de koepel. |
| Verdeling middelen | Verdeling van de middelen kan via de financiële bijdrage van de provincie. Dit budget kan binnen de MRA worden ingezet op basis van subsidie-aanvragen. De provincie toetst aan de subsidievoorwaarden en weegt af voor de hele MRA op basis van een beleidsvisie.  | Verdeling van de middelen kan via een gezamenlijk budget. De provincie brengt haar gelden in de koepel en de recreatieschappen brengen een deel van de opbrengsten en kosten in de coöperatie.  | Verdeling van de middelen kan via een gezamenlijk budget. De provincie brengt haar gelden in de koepel en de recreatieschappen brengen een deel van de opbrengsten en kosten in de koepel. |
| Ruimte voor burgerinitiatieven | Burgerinitiatief blijft bij het recreatieschap, de uitvoerende organisatie. Dat is dicht bij de burger. Initiatieven die aansluiten bij de beleidsvisie op MRA-niveau komen wellicht in aanmerking voor subsidie vanuit het beleidsdeel van de provincie. | Dit model biedt de mogelijkheid aan burgers om via bijvoorbeeld een stichting direct te participeren in de coöperatieve samenwerkingsvorm. | Burgerinitiatief blijft bij het recreatieschap, de uitvoerende organisatie. Dat is dicht bij de burger. |
| Scheiden beleid en beheer | Het is mogelijk door het verbinden van voorwaarden aan subsidies onderscheid te maken tussen beleid en beheer. Beleidsontwikkeling ligt bij de provincie in samenspraak met de MRA-partners, het beheer bij de schappen en andere TBO’s. | De scheiding tussen beleid en beheer wordt gerealiseerd door de oprichting van een coöperatieve samenwerking op MRA-niveau. Vanuit deze organisatie vindt de aansturing plaats en het opdrachtgever schap aan Recreatie Noord-Holland.  | Beleid wordt bepaald binnen de (informele) structuur van de MRA en de uitvoering wordt aangestuurd vanuit de koepel. |
| Rolzuiverheid | De provincie opereert vanuit haar eigen rol, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiën. Ten aanzien van de schappen is er geen onduidelijkheid meer over rollen en bevoegdheden. Tevens kan de provincie aansturen op de hoofdlijnen. | De coöperatieve samenwerking waarin de provincie deelneemt is een verbonden partij. Deze treedt in de plaats van gemeenschappelijke regelingen. | De koepel waarin de provincie deelneemt is een verbonden partij. Deze treedt in de plaats van gemeenschappelijke regelingen. |
|  |  |  |  |

1. ***Conclusie***

Het rapport van adviesbureau KokxDeVoogd geeft inzicht hoe een eventuele andere bestuurlijke organisatie van de recreatieschappen in de MRA vormgegeven zou kunnen worden. Het rapport vormt voor ons voldoende basis om het executieve model nader te onderzoeken. Het executieve model onderscheidt zich op de mogelijkheid voor de provincie om de eigen rolzuiverheid te verbeteren. Hierdoor, en omdat geen nieuwe organisatie (koepel of coöperatie) opgericht wordt, vermindert de bestuurlijke drukte. Het executieve model biedt de ruimte het beheer van recreatiegebieden onder te brengen in het SNL-subsidiestelsel, dat ook voor natuur- en landschapsbeheer wordt gehanteerd. Daarnaast, maar daarin verschilt het weinig of niet van de andere modellen, draagt het executieve model bij aan een scheiding tussen beleid en beheer; de focus van de provincie op de hoofdlijnen van het MRA-beleid; de mogelijkheid van verdeling van financiële middelen, nieuwe verdienmodellen en burgerinitiatieven; de mogelijkheid om door te groeien.

Het rapport van KokxDeVoogd adviseert om op de lange termijn in te zetten op het participatieve model, met het executieve model als tussenstap. Deze aanbeveling nemen wij vooralsnog niet over. De belangrijkste reden daarvoor is dat wij de hierboven genoemde voordelen van het executieve model zeer zwaarwegend vinden. Het staat vast dat de komende periode, samen met de MRA-partners, nog het nodige uitgezocht en besproken moeten worden alvorens definitieve besluiten kunnen worden genomen. Draagvlak voor de definitieve keuze is van belang, ook als dat meer tijd vergt.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben en zijn graag bereid, indien u dat wenst, tot een nadere toelichting aan uw Staten.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris voorzitter

2 bijlage(n)

* Rapport “Bestuurlijke vernieuwing in het Metropolitane landschap” van adviesbureau KokxDeVoogd
* Impressie discussiebijeenkomst “*Op weg naar recreatieschappen nieuwe stijl”* van 24 oktober 2014
1. In de discussie over de bestuurlijke organisatie in de MRA gaat het over de recreatieschappen Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Spaarnwoude, Twiske/Waterland en Groengebied Amstelland. Het Plassenschap Loosdrecht valt hier buiten aangezien hier een vernieuwingstraject loopt dat door de provincie Utrecht wordt getrokken. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bron: [www.recreatienoordholland.nl](http://www.recreatienoordholland.nl) [↑](#footnote-ref-2)
3. Grontmij, mei 2013, Evaluatie raamcontract Recreatie Noord-Holland NV [↑](#footnote-ref-3)
4. Kwaliteitsbeeld en nieuwe opgaven voor het MRA-landschap, 2014, Bestuurlijke Denktank ML heeft ingestemd en Kwaliteitsbeeld wordt voorgelegd aan het PRO. [↑](#footnote-ref-4)
5. Agenda Groen, vastgesteld door provinciale staten op 11 maart 2013 [↑](#footnote-ref-5)
6. ‘Doorbouwen op fundament’, MRA-document opgesteld voor de nieuwe bestuurders na de gemeenteraadsverkiezingen (2014), pag. 6. [↑](#footnote-ref-6)
7. Gedeputeerde Bond (vz), de wethouders Choho (Amsterdam), Mulder (Almere), Bot (Amstelveen), Grondel (Diemen), (Haarlem), Nederstigt (Haarlemmermeer), Emmer (Zaanstad), de burgemeesters Nienhuis (Landsmeer), Roest (Laren), Wagenaar (Waterland) en gedeputeerde Gijsberts (Flevoland). [↑](#footnote-ref-7)