

Verslag Bestuursconferentie 'Toekomst van de recreatieschappen' 10/03/2005

Op 10 maart 2005 vond de bestuursconferentie 'Toekomst van de recreatieschappen' plaats. Deze conferentie had drie doelen:

1. Kennisnemen van en standpunt bepalen over het rapport 'Recreatieschappen, een discussie waard' van het bureau B&A, dat voor de conferentie was rondgestuurd
2. Het zetten van stappen richting een verbeterde bestuurlijke positionering van de recreatieschappen
3. Kennis en ervaring uitwisselen over projecten in de verschillende recreatiegebieden in Noord-Holland, onder andere door posterpresentaties van alle recreatiegebieden

1. Inleiding door J.J. Schipper, gedeputeerde Economie, Arbeidsmarkt, Landbouw, Recreatie en Toerisme van de provincie Noord-Holland

Dhr. Schipper sprak om te beginnen zijn waardering uit over de betrokkenheid van gemeenten bij de recreatieschappen. Deze lokale betrokkenheid is volgens hem een kracht die uitgebuit moet blijven worden. Vervolgens ging hij in op het doel van de bijeenkomst. Hij gaf aan dat GS besloten heeft zich aan te sluiten bij de conclusies en vier aanbevelingen van het rapport van B&A en dat hij met deze aanbevelingen stevig aan de slag wil gaan.

Vervolgens lichtte hij zijn ideeën over die aanbevelingen toe. Zo zou de strategische visie de identiteit van de verschillende gebieden moeten benadrukken. Het nadenken over inkomstenverhogende maatregelen gaat volgens hem de goede kant op, maar kan nog steviger worden opgepakt. De recreatieschappen werken al met meerjarenplannen, maar hij vindt het van belang om dit verder te verbeteren. Er moet een meerjarenplan komen dat bijdraagt aan het sturen op hoofdlijnen en dat zorgt voor continuïteit. Dit laatste is volgens Schipper van belang met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van volgend jaar en de overdracht die daarna tussen bestuurders zal gaan plaatsvinden. Hij gaf aan tevreden te zijn met de oprichting van Recreatie Noord-Holland NV, maar hij ziet ook dat dit zich nog verder moet ontwikkelen.

Hij sloot af door de wens uit te spreken dat aan het eind van middag over de vier aanbevelingen overeenstemming is verkregen. Daarbij riep hij de lokale bestuurder op om hun kennis van wat er leeft in te brengen bij de uitvoering van (tenminste) een van de aanbevelingen: het opstellen van de strategische visie en het goed neerzetten van de sterke gebiedseigen kwaliteiten.

2. Korte presentatie hoofdlijnen van het rapport 'Recreatieschappen, een discussie waard' door bureau B&A

De hoofdconclusie van B&A was om op dit moment geen structurele wijzigingen doorvoeren in de bestuurlijke positionering van de schappen. Dat betekent niet dat er niets moet gebeuren, er is zeker noodzaak om het al in gang gezette traject van het besturen op hoofdlijnen aan te scherpen. B&A vindt dat er in de huidige structuur nog genoeg ruimte is om via de aanbevelingen verbeteringen door te voeren, maar dan moet er nu wel worden doorgesproken. B&A lichtte dit toe. Uit de gevoerde gesprekken met bestuurders bleek dat ze tevreden waren over de huidige bestuurlijke organisatie. Daarbij gaven de bestuurders in de gesprekken aan dat de organisatie en werkwijze van de recreatieschappen de afgelopen tijd verbeterd zijn, ondermeer door het principe van sturen op hoofdlijnen vorm te geven met bedrijfs- en beleidsplannen en de veranderde rollen van algemeen bestuur en dagelijks bestuur. Ook constateerde B&A dat er ruim draagvlak is voor verdere professionalisering van dit besturen op hoofdlijnen. Het idee om te komen tot een ander bestuurlijke constellatie (bijvoorbeeld het provinciaal schappenmodel) achtte B&A op dit moment dan ook niet wenselijk. B&A gaf als extra argument aan dat de lokale aspecten, betrokkenheid en invloed van gemeentelijke deelnemers cruciaal zijn bij de ontwikkeling van de recreatiegebieden,

evenzeer als de provinciale betrokkenheid, die door alle partijen als een succesfactor werd genoemd. Tenslotte stelde B&A dat structuuraanpassingen geen oplossing is voor de problemen waar de recreatieschappen voor staan. Daarbij voerde het bureau aan dat dergelijke structuuraanpassingen vaak complexe en langdurige trajecten zijn, die dikwijls de aandacht van de echte problemen afleiden. Vervolgens lichtte B&A de vier aanbevelingen toe.

De eerste aanbeveling richt zich op een punt dat door veel bestuurders werd genoemd: dat er een strategische visie op de inrichting van de recreatiegebieden zou moeten worden opgesteld. B&A adviseert daarbij dat de klant (in de zin van bezoeker, bedrijf en maatschappelijke instelling) zou moeten meedenken over vraagstukken én oplossingen. Deze informatie zou vervolgens gebruikt moeten worden om het belang, de identiteit en de positionering van de recreatieschappen kernachtig te communiceren via een goede promotiestructuur langs verschillende kanalen.

De tweede aanbeveling is om verder(gaand) te denken in inkomstenverhogende maatregelen en daarbij meer de private partijen te betrekken. Bij het genereren van inkomsten wordt te vaak binnen bestaande kaders gedacht, bijvoorbeeld in de vorm van bijdragen en heffingen voor bezoekers. Er zou volgens B&A ook gedacht kunnen worden aan bijdragen door bedrijven, instellingen en verenigingen (bijvoorbeeld door de inzet van vrijwilligers en ID-banen).

De derde aanbeveling richtte zich op verdere professionalisering van de meerjarenplannen en -begrotingen. Het advies is om te werken met meerjarige beleidsplannen met heldere (meetbare en stuurbare) doelstellingen gericht op rendement en resultaten in plaats van alleen naar de kosten te kijken. Op deze manier kan volgens B&A tevens de beleidsmatige en financiële voortgang bewaakt worden met als bijkomende voordelen: mogelijkheid tot sturen op hoofdlijnen, inzicht in prestaties in relatie tot de daarvoor bestemde middelen, stabiliteit en rust over financiële ruimte (en dus commitment over de financiën) en continuïteit in activiteiten.

De laatste aanbeveling betrof Recreatie Noord-Holland N.V. (RNH). B&A stelde dat RNH de tijd moet krijgen haar ambities; kwaliteitsverhoging en kostenverlaging; te verzilveren. RNH zou regelmatig voor inzicht en voortgang hieromtrent moeten zorgen, passend bij de wens van de recreatieschappen om te sturen op hoofdlijnen. Het benchmarken van de kosten voor overhead van RNH met andere organisaties buiten de provincie Noord-Holland zou een goed idee zijn, aldus B&A. Tenslotte dienen de besturen van de recreatieschappen zelf scherp te zijn in de rolverdeling tussen schapsbesturen en RNH.

3. Discussie naar aanleiding van het rapport

Na de presentatie was het tijd voor discussie. In hoofdlijnen ging de discussie over de volgende punten:

Strategische visie

De problemen waar de recreatieschappen voor staan worden door deelnemers aan de conferentie breed gedeeld en erkend. Het maken van een strategische visie is volgens de deelnemers nodig en er moeten duidelijke doelen geformuleerd worden voor de recreatieschappen. Daarbij werd aangegeven dat het ene schap daarmee al verder is dan het andere schap en dat er over het algemeen al veel is gedaan in de recreatiegebieden. De oproep was om meer naar elkaar te kijken, en te leren van de opgedane ervaringen bij andere recreatieschappen.

Ook was er de oproep om de provincie meer verantwoordelijkheden te geven in de recreatieschappen. Omdat nu iedereen in het schap zit en iedereen verantwoordelijk is, zou feitelijk niemand verantwoordelijk zijn, zo luidde de stelling.

Het belang van het versterken van de klantgerichtheid werd onderschreven ("laat je voeden"), maar zonder te ver door te schieten. Met name lokale bestuurders en gemeenteraadsleden zouden een brugfunctie moeten vervullen naar de potentiële bezoeker, om er achter te komen wat ze zoeken in de recreatiegebieden. Bestuurders hebben vervolgens, zo werd gesteld, juist een rol in het wegen van de verschillende belangen en het maken van te verantwoorden keuzen.

Bestuurlijke organisatie

De rode draad uit de discussie was om niet te werken naar een organisatie op een grotere schaal, maar om binnen de huidige structuur het functioneren aan te scherpen. De argumentatie in het rapport van B&A werd onderschreven. De deelnemers stelden dat de gemeenten altijd nodig zijn bij de ontwikkeling en de inrichting van de gebieden en dat een grotere organisatie daar geen soelaas voor zal bieden, elk gebied is ook anders. Eerder wordt het organiseren van werkconferenties als een nuttig instrument gezien om ervaringen te delen en de (gemeenschappelijke) koers te bepalen.

Inkomstenverhogende maatregelen

Eenzijdige afhankelijkheid van de overheid voor de inkomsten, maakt de recreatieschappen volgens de deelnemers erg kwetsbaar. De participantenbijdrage zou gelijk moeten blijven en dus zou gezocht moeten worden naar andere inkomstenverhogende maatregelen. Ga die informatie (mogelijkheden) maar halen bij ondernemers, zo luidde de oproep. Een idee dat werd geopperd was om naast inkomstenverhogende maatregelen, ook te denken aan andersoortige projecten (zorgboerderij, werkzoekenden en vrijwilligers inzetten bij het beheer van de gebieden). Ook werd verzocht om een financieel meerjarenperspectief te bieden en prikkels in het systeem in te voeren om tot besluiten te komen over het rondkrijgen van de exploitatie.

4. Uitkomsten themasessies

Aan de deelemers werden vervolgens (in drie groepen) drie stellingen voorgelegd.

Stelling 1: Wij slagen er voldoende in om de toekomstige (vernieuwende) identiteit van de recreatiegebieden in de verstedelijkte Randstad te bepalen, die aansluit bij de wensen van burgers en bedrijven.

Overwegend was men het oneens met deze stelling. Om de identiteit vast te stellen moeten eerst de feiten over huidig en gewenst gebruik boven tafel komen, om vervolgens de identiteit van het gebied vast te stellen. Daarbij komt ook de vraag aan de orde waar de grens ligt van het openbare karakter, maar men vond dat bepaalde zaken best vermarkt kunnen worden. Onderkend werd dat dit laatste best lastig is. De overheid zou hiervoor meer de randvoorwaarden moeten aangeven. Daarbij werd aangetekend dat door de financiële problemen sommige schappen gewongen zijn voorzieningen toe te laten die men oorspronkelijk niet in de gebieden wilden hebben of geld te vragen waar dat eerst niet de bedoeling was.

Ook is nog te weinig bekend over de wensen van bezoekers (waarom geen klantpanels, werd geopperd). Aangegeven werd dat met name bedrijven (van diverse aard en omvang) nog niet/onvoldoende zijn gehoord. Er zou meer *met* de bewoners in de hele provincie gedacht moeten worden, dan *over* de bezoekers. Klantonderzoek zou op provinciaal niveau moeten worden uitgevoerd. Maar het besturen zouden uiteindelijk zelf de keuzen moeten maken, aldus de deelnemers.

Aan de andere kant werd gesteld dat de gebieden erg divers zijn qua aard en qua ontwikkeling. Zo is bij het ene schap wel een visie gemaakt waarbij de burgers zijn betrokken en is een heldere identiteit bepaald. Ook waren er geluiden dat voor sommige recreatieschappen de bedrijfsplannen reeds voldoende richtinggevend zijn.

Stelling 2 Om de kwaliteit van de voorzieningen in stand te houden en aan te laten sluiten bij de huidige recreatiebehoeften zijn wij genoodzaakt in 5 jaar toe te werken naar 20% meer inkomsten in de recreatiegebieden.

Overwegend was men het eens met deze stelling. Ook hier gaf de meerderheid de belangrijkheid aan van het beschikbaar houden van de basisvoorziening (openbaar gebied), tegen zo laag mogelijke publieke kosten. Er werd aangegeven dat er een balans moet zijn tussen private en publieke middelen, maar dat inkomsten noodzakelijk zijn om tenminste de bestaande voorzieningen minimaal in stand te kunnen houden.

Uit de discussie kwam de suggestie om te gaan werken met een pakketsysteem, vergelijkbaar met ziektekostenstelsel en de voorzieningen in de verschillende pakketten te plaatsen. Basispakket zou het instandhouden van de groenvoorziening omvatten op kosten van de overheid (de participanten in de schappen). In het aanvullend pakket zitten de voorzieningen die in een PPS-constructie worden gefinancierd en beheerd (overheid, kleine en grote bedrijven, instellingen en verenigingen). De voorzieningen in dit pakket moeten zichzelf kunnen bedruipen, en dus geen extra kosten met zich meebrengen. In het aanvullend plus-pakket zitten de voorzieningen uit commerciële exploitatie. De investering gebeurt door marktpartijen en een deel van opbrengsten vloeit terug naar recreatieschap. De deelnemers gaven aan dat dan selectiecriteria nodig zijn om de voorzieningen in de pakketten in te delen, en dat dit per schap moet worden geregeld. En daarbij zou het niet alleen gaan om nieuwe voorzieningen in te delen, maar zich ook te bezinnen op de huidige voorzieningen en deze in de pakketten in te delen.

Echter er waren ook geluiden om publieke middelen te bevriezen en een eigen substantiële verdien capaciteit (40%) te bewerkstelligen. Een andere opmerking was dat de inkomsten niet perse in het eigen recreatiegebied hoeven te worden gegenereerd. De middelen zouden ook buiten het gebied verdiend mogen worden *voor* (lees: die ten goede komen aan) het gebied. Daarbij was de mening van deelnemers uit de kleinere gemeenten dat grote gemeenten meer grond hebben om te bouwen en dus meer inkomsten hebben. De grote gemeenten zouden dan ook meer moeten bijdragen in de schappen, hetgeen nu ook het geval is.

Tenslotte werd in een groep een parallel getrokken met het duingebied Kennemerduinen, waar de gebruiker betaalt voor toegang en waar de bestuurders goed weten wat de bezoeker wil ("de bezoeker weet de bestuurder te vinden"). Gesteld werd dat er wel uniformiteit moet zijn in de (al dan niet betaalde) toegankelijkheid van alle groengebieden in Noord-Holland.

Stelling 3 Wij sturen alleen op de financiële kant van de recreatiegebieden in plaats van te sturen op resultaten binnen de financiële kaders.

Ook hier was een grote groep het eens met de stelling. De noodzaak om meer te sturen op maatschappelijk, economisch en financieel rendement werd onderkend. Deelnemers gaven aan dat, als gevolg van de financiële positie van de recreatieschappen, men wel gedwongen was te sturen op de financiële kant. De saamhorigheid werd hierdoor overigens ook vergroot. Aangetekend werd dat de voortgang die is gemaakt moet worden gekoesterd.

Om te sturen op rendement is een goede uitgangspositie nodig. Die wordt volgens een aantal deelnemers nu gecreëerd door de extra investering van de provincie. Vervolgens kan de lijn voor de toekomst worden uitgestippeld. Hiervoor is onderzoek noodzakelijk ten aanzien van de verwachtingen van gebruikers (maatschappelijk rendement) en bedrijven (economisch rendement). Dit onderzoek kan dan dienen als input voor bestuurlijke discussie, zo luidde de opvatting.

Een kritisch geluid was dat visie en besturen op hoofdlijnen prachtig zijn voor ambtelijke organisaties, maar verlamdend voor nieuw initiatief van ondernemers. Daarnaast werd gesteld dat de kracht van de schappen juist is om op basis van lange termijn plannen concrete doelen te formuleren.

5. Reflectie van president-commissaris RNH, GJ Doornbos, president-commissaris van RNH en voorzitter van LTO Nederland

Als afsluiting gaf de heer Doornbos zijn reflectie op de middag. Hij begon zijn prikkelende reflectie met het uitspreken van zijn zorg dat de bestuurders van de recreatieschappen onvoldoende aandacht hebben voor de consequenties van demografische ontwikkelingen voor de recreatiegebieden. Er treden verschuivingen op (van collectiviteit naar meer individualiteit, vergrijzing etc.) waar volgens hem de recreatieschappen te weinig op reageren en anticiperen.

Daarnaast merkte hij op dat de bestuurders elkaar best wat meer zouden mogen prikkelen. Hij stelde dat dit te weinig gebeurde in de discussie en zocht de verklaring in het feit dat de bestuurders elkaar vaker zien in andere constellaties met andere agenda's. Daardoor willen ze de relatie graag goed houden en elkaar niet al te veel prikkelen, aldus Doornbos.

Ook constateerde hij dat de urgentie van het oplossen van de huidige problemen niet door de bestuurders onder ogen wordt gezien. Zo wordt er niet klantgericht gewerkt en is men te veel beheersmatig bezig. Er moet beter zicht komen op wat de samenleving verlangt, zo stelde Doornbos. Vervolgens zouden de recreatiegebieden na moeten gaan wat er in het gebied mogelijk is en wat de klant kan worden aangeboden. Hij onderschreef dat er absoluut meer commercieel gewerkt moet gaan worden. Zijn advies was om daar meer particuliere bedrijven bij te betrekken. Maatwerk per gebied is nodig, waarbij rekening wordt gehouden met de eigenheid en dynamiek van het gebied. In de zijlijn merkte hij op dat Noord-Holland een groot gebied heeft om te recreëren ('dat moet toch voldoende mogelijkheden bieden') en dat hij niet snapte dat dit moet worden uitgebreid.

Zijn oproep was om nu daadwerkelijk eens wat gaan doen, en niet meer adviezen in te gaan winnen. De problemen zitten volgens hem niet in de structuur van de schappen, maar in de cultuur: bestuurders zijn lang niet altijd creatief in het bedenken van oplossingen.

Titel:Nota PS-cie. NLWM, agendapunt 10a. ('Toekomst van de recreatieschappen')

Datum:25-05-2005

Nummer:10a