

Bijlage 1 Nadere toelichting op onderwerpenoverdracht Park van Luna

1. Financieel

Het HAL fonds is overgedragen aan het Recreatieschap Geestmerambacht onder de volgende voorwaarden:

- Er mogen alleen betalingen ten laste van het van het HAL fonds worden gedaan die te maken hebben met het dagelijks- en groot onderhoud van de recreatieprojecten Park van Luna en de uitbreiding Geestmerambacht,
- De terug te ontvangen BTW m.b.t. Park van Luna en de uitbreiding Geestmerambacht worden door de deelnemende organisaties toegevoegd aan het HAL fonds,
- Er wordt een aparte rekening geopend bij het recreatieschap Geestmerambacht waar het HAL fonds ad. € 6.698.055,- op wordt gestort per 1 jan 2011. Dit is incl. de correcties BTW en de te betalen kosten / verplichtingen over 2010,
- Het Recreatieschap Geestmerambacht een aparte voorziening laten instellen voor het toekomstig groot onderhoud van de recreatiegebieden Park van Luna en Geestmerambacht,
- De bijdrage aan beheer van het Park van Luna is bepaald op de norm € 2.560,- per ha. (prijspeil 2004) voor 153 ha,
- De bijdrage aan beheer van het uitbreidingsgebied Geestmerambacht zal niet meer bedragen dan 25% van de norm van € 1.525,- per ha. (prijspeil 2004) voor maximaal 268 ha. ongeacht de werkelijke hoeveelheid ha. die in beheer van het Recreatieschap komt. Van het totaal bedrag wordt 50% bijgedragen door het Rijk en 25 % door de provincie Noord Holland.

2. Juridische overdracht van het gebied

Voor het kunnen exploiteren van het gebied is het noodzakelijk dat het Recreatieschap in ieder geval de economische eigendom van het grondgebied Park van Luna krijgt. De gemeente heeft hierbij de keuze om het grondgebied geheel in eigendom over te dragen dan wel om het grondgebied in erfpacht uit te geven.

Uitgifte in erfpacht leidt tot complicaties in de samenwerking met het recreatieschap. Een van de complicaties is de juridische relatie tussen het recreatieschap en de reeds aanwezige erfpachter, Skeef. Een andere complicatie is het feit dat een erfpachtconstructie kan worden beëindigd, waardoor er bij voorbaat discussies ontstaan over de financiële afwikkeling van door het recreatieschap uit te voeren of van derden over te nemen investeringen. Ook de mogelijkheid en in sommige situaties onvermijdelijkheid van blijvende bemoeienissen van de gemeente als erfverpachter, leidt tot ongewenste complicaties. De werkgroep zag geen noemenswaardige voordelen bij een erfpachtconstructie.

Bij een volle eigendomsoverdracht heeft het recreatieschap de vrijheid om, binnen de grenzen van het bestuursrecht, de gemeenschappelijke regeling en de koopovereenkomst, naar eigen inzicht het recreatiegebied te beheren en te onderhouden en alle gewenste investeringen te doen. Overigens worden ook alle andere nieuwe uitbreidingsgebieden van het Geestmerambacht in eigendom overgedragen.

De voor- en nadelen van beide vervreemdingsvormen tegen elkaar afwegende heeft eigendomsoverdracht zowel bij het Recreatieschap als bij de gemeentelijke werkgroep de voorkeur.

Uitgangspunt bij de verkoopovereenkomst is dat het gehele recreatiegebied voor de somma van € 1,00 in eigendom aan het Recreatieschap wordt overgedragen. Opgemerkt wordt, dat het gehele in eigendom over te dragen gebied een veelvoud van kadastrale percelen betreft die geheel of gedeeltelijk tot het over te dragen gebied behoren. Gebleken is, dat een aantal van die kadastrale percelen op dit moment niet tot het eigendom van de gemeente Heerhugowaard behoren doch in eigendom zijn bij het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en bij de provincie Noord-Holland. Met het Hoogheemraadschap is inmiddels overeenstemming bereikt over het "om niet" in eigendom overdragen van het in hun bezit zijnde perceel P-299 en een gedeelte van perceel O-2126. Met de Provincie wordt nog overleg gevoerd over de eigendomsoverdracht naar de gemeente. Gestreefd wordt naar overdracht van het gehele gebied aan het Recreatieschap in een keer, waarbij de percelen van het Hoogheemraadschap middels een ABC-levering ook kunnen worden overgedragen. Als mocht blijken dat de onderhandeling over de overdracht van nog niet in ons eigendom zijnde percelen of perceelsdelen van de Provincie ernstig vertraagd wordt, dan kan gekozen worden voor separate levering van die percelen. De kosten van overdracht (notariële- en kadasterkosten) worden door het Recreatieschap gedragen.

Wij merken met betrekking tot de eigendomsoverdracht nog op dat alle lopende overeenkomsten tussen de gemeente en derden betrekking hebbend op het gebied Park van Luna ofwel op basis van de verkoopovereenkomst ofwel op basis van wettelijke bepalingen door het Recreatieschap worden overgenomen. Ook zijn in de verkoopovereenkomst bepalingen opgenomen met betrekking tot het als eerste aan de gemeente Heerhugowaard aanbieden indien het Recreatieschap als gevolg van ontbinding van de gemeenschappelijke regeling ophoudt te bestaan of het Recreatieschap tot vervreemding van (een deel van) het Park van Luna wenst over te gaan. Alle in het gebied aanwezige bruggen - met uitzondering van de fietsbrug over de Nollenweg (N508) en over de Oostertocht- en een paar andere kunstwerken blijven eigendom van de gemeente en of het Hoogheemraadschap.. Om dit ook juridisch te borgen zal voor ieder niet aan het Recreatieschap over te dragen kunstwerk in het gebied Park van Luna een zakelijk recht van opstal worden gevestigd.

3. Wijziging Gemeenschappelijke Regeling

Een wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling is noodzakelijk gebleken op diverse punten. Ondermeer de toetreding van Harenkarspel, het werkingsgebied van het recreatieschap, correcte financiële verplichtingen participanten, correcte aantal hectares, verduidelijking doelstelling van het schap in relatie de werking van de Algemene Verordening. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een voorstel tot wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling volgens het ontwerp d.d. 19 maart 2012. Voor het geldig laten zijn van een gemeenschappelijke regeling dienen alle partijen ook de instemming te verlenen. Dit betekent dat tot die tijd de Gemeenschappelijke Regeling geldt van 21 november 2007. De raad wordt daarom voorgesteld in te stemmen met het ontwerp Gemeenschappelijke Regeling Recreatieschap Geestmerambacht d.d. 19 maart 2012 (bijlage 2).

4. Besluit over de Algemene Verordening

Op grond van de gemeenschappelijke regeling heeft het Recreatieschap de bevoegdheid gekregen om verordeningen vast te stellen. Verordeningen van het Recreatieschap treden pas in werking, als de raden van elk van de deelnemende gemeenten een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven.

Het Recreatieschap heeft gevraagd een besluit te nemen over de Algemene Verordening van het Recreatieschap (hierna: AV). In de AV worden ongeveer dezelfde zaken geregeld als in de gemeentelijke APV. Als de raad instemt met de AV, wordt op het grondgebied van Park van Luna de AV van kracht. De APV is vanaf dan niet meer van toepassing, voor zover hetzelfde onderwerp ook in de AV is geregeld.

Ten aanzien van de onderwerpen die in de AV geregeld zijn, is bovendien het Recreatieschap voortaan bevoegd gezag. Het is bevoegd om te besluiten op vergunningaanvragen, mag het beleid bepalen en is verantwoordelijk voor de handhaving. De gemeente verliest haar bevoegdheden op dat terrein. (Overigens kan het schap wel de boa's van de gemeente de bevoegdheid toekennen om de AV te handhaven, waardoor beide organisaties hun boa's kunnen inzetten.)

De gemeente raakt hiermee niet alle grip kwijt. De gemeente blijft bevoegd gezag voor wat betreft de onderwerpen die niet in de AV van het Recreatieschap zijn geregeld, en die wel in onze APV voorkomen (in de bijlage treft u een overzicht aan van onderwerpen die in de AV geregeld zijn, en onderwerpen waarvoor men moet terugvallen op de gemeentelijke APV). Bovendien behoudt de burgemeester zijn bevoegdheden die hij heeft op grond van de Gemeentewet om de openbare orde en veiligheid te handhaven. En tot slot kan de gemeente, wanneer zij problemen signaleert, door middel van bestuurlijk overleg het Recreatieschap proberen te bewegen actie te ondernemen, regels aan te passen etcetera. Hiervoor is de gemeente dan echter wel afhankelijk van de andere deelnemende gemeenten.

- Gevolgen

Als de raad voor de AV kiest, heeft dat organisatorische en juridische gevolgen:

A Niet langer één loket, één set regels

Burgers en bedrijven krijgen te maken met verschillende bevoegde instanties, al naar gelang de plaats waar zij activiteiten willen ontplooiën en het soort activiteiten waar het om gaat.

Ter illustratie: wil men een standplaats innemen in Park van Luna, dan moet hiervoor een vergunning worden aangevraagd bij het Recreatieschap. Voor het innemen van een standplaats elders in de gemeente, moet een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente. Indien een burger wil venten in Park van Luna, dan heeft hij een vergunning nodig van het Recreatieschap. Elders in de gemeente is venten vergunningvrij. Ten aanzien van evenementen is het weer anders geregeld: ten aanzien van kleine evenementen die georganiseerd worden in Park van Luna is het Recreatieschap bevoegd gezag, terwijl men voor grote evenementen bij de gemeente moet zijn.

Dit geldt niet alleen voor vergunningaanvragen. Ook met klachten en handhavingsverzoeken moet men voortaan soms naar het Recreatieschap, soms naar de gemeente. Procedures en legestarieven zullen verschillend zijn.

Dit alles vraagt om duidelijke communicatie richting burgers en bedrijven. In onze communicatie zal het Recreatieschap worden aangewezen als het loket waar men terecht kan voor alles wat met Park van Luna te maken heeft. In de gevallen waarin de burger dan toch bij de gemeente moet zijn, zal het Recreatieschap zorgen voor doorzending of afstemming met de gemeente. In de bijlage treft u de werkafspraken aan tussen gemeente en het Recreatieschap.

B Verschil werkwijze gemeente/recreatieschap

Het Recreatieschap is een publiekrechtelijk rechtspersoon. Het Recreatieschap heeft zelf geen personeel in dienst om de taken van het schap uit te voeren. Daarvoor heeft het Recreatieschap een uitvoeringsorganisatie ingeschakeld, te weten RNH. RNH voert ook de werkzaamheden uit voor meerdere Noord-Hollandse recreatieschappen.

RNH is een Naamloze Vennootschap, een privaatrechtelijk rechtspersoon. Hoewel zij een 100% overheidsvennootschap is, opereert zij wat betreft de bedrijfsvoering als een commercieel bedrijf. RNH heeft van de recreatieschappen de opdracht gekregen om het werk zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Hoe efficiënter het werk wordt uitgevoerd, des te gunstiger is het effect op de bijdrage in het exploitatietekort dat de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling elk jaar moeten bijdragen. RNH voert die bestuursopdracht langs twee lijnen uit: 1) door zo kostenbewust mogelijk te werken, en 2) door zo hoog mogelijke exploitatieopbrengsten uit de in beheer zijnde gebieden te realiseren.

Dit laatste maakt dat er sprake is van een duidelijk cultuurverschil tussen de gemeente en RNH. De gemeente streeft een hoog ambitieniveau na ten aanzien van haar dienstverlening. Zorgvuldig handelen jegens burgers en bedrijven, waarbij de wettelijk regels in acht worden genomen, staat daarbij hoog in het vaandel. RNH is er voornamelijk op gericht snel en slagvaardig te handelen, ook als dat betekent dat dat ten koste gaat van de juridische kwaliteit van de dienstverlening. Dit bergt een risico in zich.

C Verschil tussen AV en APV

Er zitten verschillen tussen de AV en de APV (zie bijlage 3 en 4). Sommige verschillen zijn van grotere betekenis dan andere. Verdergaand maatwerk, in die zin dat in de AV van het Recreatieschap alle wijzigingen worden opgenomen die Heerhugowaard wenst, is niet mogelijk gebleken. De AV die het Recreatieschap hanteert, wordt namelijk gebruikt voor alle recreatieschappen in Noord-Holland. Het is de wens van het Recreatieschap om één uniforme AV te laten gelden in alle recreatieschappen. Twee onderwerpen die voor de gemeente Heerhugowaard zwaar wegen zijn wel door het Recreatieschap overgenomen. Ten eerste is dat de aanscherping van de weigeringsgronden die gehanteerd worden bij alle vergunningaanvragen. Oorspronkelijk waren deze dermate ruim geformuleerd dat dat gemakkelijk tot willekeur zou kunnen leiden. Ten tweede heeft het Recreatieschap toegezegd dat de burgemeester een veto-recht krijgt met betrekking tot vergunningaanvragen voor middelgrote evenementen (afhandeling van vergunningaanvragen voor grote evenementen blijft sowieso een bevoegdheid van de burgemeester).

Toch zijn er nog een aantal punten van betekenis die niet door het Recreatieschap zijn overgenomen. Het is goed te beseffen wat die verschillen van betekenis zijn.

- Deregulering

Gemeente Heerhugowaard zit al een tijd in een traject om te dereguleren. Diverse verordeningen zijn doorgelicht op onnodige en betuttelende regels. Dit is een trend die landelijk is ingezet. Met name voor de APV heeft dit al flinke consequenties gehad. Gemeente Heerhugowaard sluit wat dat betreft aan bij de modelverordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en gaat waar mogelijk nog verder in haar dereguleringsstreven.

Het Recreatieschap gaat niet mee in deze landelijke tendens. De AV bevat daardoor diverse verbodsbepalingen en vergunningplichten voor activiteiten die op grond van onze APV vergunningvrij zijn. Dat heeft tot gevolg dat men in Park van Luna bijvoorbeeld een vergunning nodig heeft om te mogen venten, waar dat elders in de gemeente vergunningvrij is. In de bijlage treft u een overzicht aan van vergunningstelsels en verbodsbepalingen die wel in de AV voorkomen, maar die niet zijn opgenomen in de gemeentelijke APV.

Het Recreatieschap heeft als reden daarvoor aangevoerd dat in recreatiegebieden extra regulering noodzakelijk is, gelet op het intensieve en uiteenlopende gebruik wat van een recreatiegebied wordt gemaakt door de verschillende recreanten.

Als bijkomende redenen heeft het Recreatieschap aangegeven dat het diverse vergunningstelsels in stand wil laten, om de vergunningaanvragen simpelweg te kunnen weigeren, om zodoende de betreffende activiteiten te kunnen weren. Dit vanuit het oogpunt van beheersbaarheid van het gebied, en met name het financiële aspect. Men wil bijvoorbeeld liever lucratieve afspraken maken met ondernemers en tegelijkertijd andere venters en standplaatshouders weren.

Voorts dienen sommige vergunningstelsels om de gebruikers van het gebied op deze manier 'aan de poort' te krijgen. Op het moment dat zij zich melden bij het Recreatieschap met een vergunningaanvraag, wordt hen duidelijk gemaakt dat zij ook een gebruiksovereenkomst dienen aan te gaan met het Recreatieschap waaraan een vergoeding voor het gebruik van de grond gekoppeld is. Een dergelijke reden is juridisch gezien niet houdbaar. Zeker sinds de komst van de Dienstenwet mogen overheden vergunningstelsels slechts hanteren indien dat noodzakelijk is met het oog op een dringende reden van algemeen belang. Het Recreatieschap heeft in de toelichting op de AV dan ook niet aangegeven dat dit de reden is om het vergunningstelsel in stand te laten.

- Juridische incorrectheid

Hiervoor is al gesproken over het veto-recht dat de burgemeester van gemeente Heerhugowaard heeft ten aanzien van middelgrote evenementen (evenementen met bezoekersaantallen tussen 50 en 500). In principe is het Recreatieschap bevoegd om te beslissen op vergunningaanvragen voor dergelijke evenementen. De gemeente Heerhugowaard heeft bedongen dat zij zich desalniettemin het recht voorbehoudt om vergunningverlening tegen te houden. Het Algemeen Bestuur van het Recreatieschap heeft hiermee ingestemd. In de tekst van artikel 2.2 van de AV komt deze afspraak echter niet tot uitdrukking. De afspraak komt wel terug in de toelichting op het artikel. Hoewel strikt juridisch gezien het verplicht inwinnen van het bindend advies van de burgemeester hiermee niet geborgd is, mag worden verwacht dat er wel op deze wijze gewerkt wordt. Een ander juridisch minder correct onderdeel uit de AV betreft het zogenaamde 'kapstokartikel'. In de AV is een artikel opgenomen welke inhoudt dat het verboden is om zich in strijd te gedragen met door het Algemeen Bestuur uitgevaardigde gebruiksvoorschriften. Het is gebruikelijk (en juridisch correct) om in de verordening zelf de regels neer te leggen, zodat het voor iedereen duidelijk is wat wel mag en wat niet. Het Recreatieschap heeft aangegeven dat dit artikel wel maakt dat het Recreatieschap hierdoor flexibel kan opereren en daardoor meer armslag krijgt in zijn bedrijfsvoering.

- Samengevat

Instemming met de AV betekent dat het Recreatieschap bevoegd gezag wordt, hetgeen feitelijk uitgevoerd wordt door RNH. Naast het feitelijke beheer en onderhoud van het gebied, krijgt RNH ook de bevoegdheid om de regels te stellen, beleid te bepalen en de vergunningaanvragen te beoordelen. Door dit 'totaalpakket' aan instrumenten kan het Park van Luna beter beheren in de ruime zin van het woord. Voor de gemeente heeft dit als voordeel dat RNH werk uit handen neemt. Vergunningverlening, klachtbehandeling en handhaving komen bij RNH te liggen.

Instemming met de AV heeft voor RNH voorts het voordeel dat zij in Park van Luna dezelfde verordening kan toepassen als in de overige recreatiegebieden die zij beheert. De AV biedt RNH bovendien meer mogelijkheden om flexibel te werken, meer grip op het gebied te houden en om het gebied te exploiteren. Dit vanwege het feit dat de AV meer regels bevat dan de APV en bovendien ruimer omschreven bepalingen.

Nadeel is dat de gebruikers van Park van Luna geconfronteerd worden met twee loketten. Voor sommige vragen moeten ze bij de gemeente zijn, voor andere vragen bij het Recreatieschap. Ook gelden er in Park van Luna andere regels dan elders in de gemeente. Door goede communicatie richting de burgers en goede afstemming tussen gemeente en RNH moeten de nadelen hiervan zoveel mogelijk worden beperkt.

Risico's die voorts kleven aan instemming met de AV is dat de gemeente zelf grip verliest op het gebied. Gelet op de hierboven geschetste werkwijze van RNH en de verschillen tussen de AV en de APV, is de kans aanwezig dat er meer klachten en procedures zullen ontstaan rondom Park van Luna. Hoewel het Recreatieschap (feitelijk RNH) aan zet is om deze klachten te behandelen en de procedures te voeren, hebben dergelijke ontwikkelingen wel zijn weerslag op het imago van de gemeente.

Desalniettemin heeft RNH ruime kennis en ervaring op het gebied van beheer van recreatiegebieden. Zij heeft meerdere recreatiegebieden in Noord-Holland onder haar hoede. Wanneer de raad, gelet op de voordelen, besluit om in te stemmen met de AV, is het nodig dat de gemeente het bestuur van Park van Luna door RNH blijft monitoren en in nauw contact blijft met het Recreatieschap om bij te sturen wanneer dat nodig mocht blijken.

5. Samenwerkingsconvenant, Toezicht en Handhaving

De basisafspraken tussen de gemeente, Recreatie Noord-Holland Noord en de politie zijn neergelegd in het Convenant Park van Luna Heerhugowaard. Dit convenant vormt een basis voor de onderlinge samenwerking die nodig is om het toezicht en de handhaving binnen Park van Luna vorm te geven. Toezicht en handhaving zijn noodzakelijk om criminaliteit en verstoringen van de openbare orde in het Park van Luna beheersbaar te houden. Uitgangspunt is daarbij dat partijen ieder hun eigen verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden behouden als het gaat om toezicht en handhaving. De taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en in interne jaarprogramma's, waaronder de Service Level Agreement en het Handhavingsbeleid van de gemeente. De concrete afspraken over de invulling van de samenwerking worden vastgelegd in een document dat jaarlijks wordt herzien. In de bijlage 5 treft u dit document aan. Tot slot worden er in het kader van de samenwerking tweemaal per jaar reguliere overleggen ingepland. Wanneer nodig kunnen incidentele overleggen worden gepland. Over grote evenementen wordt gesproken in een afzonderlijk overleg.

6. Evenementenbeleid

Het evenementenbeleid van het recreatieschap treft u in de bijlage (nr. 6) aan. Op 7 juni 2012 heeft het Recreatieschap het evenementenbeleid definitief vastgesteld met de toevoeging van het door de gemeente opgestelde locatieprofiel van Park van Luna (zie bijlage 7). De werkafspraken die zijn gemaakt tussen de RNH en de afdeling Omgevingsvergunning in het kader van het vergunnen van evenementen zijn weergegeven in bijlage 8.

7. Communicatie

Door de eigendomsoverdracht in het Park van Luna is er straks niet meer één loket voor gebruikers en instellingen van/in het gebied. Voorstel is om één loket voor vergunningen, klachten en meldingen in te richten, en deze onder te brengen bij het recreatieschap. Zij is immers als beheerder het gezicht naar buiten voor het Park van Luna. Daarnaast fungeert zij ook al als loket voor het Geestmerambacht en dat verloopt prima op die manier.

Bij het loket kan men terecht voor alles wat met Park van Luna te maken heeft. In de gevallen waarin de inwoner of instelling dan toch bij de gemeente moet zijn, zorgt het recreatieschap voor doorzending of afstemming met de gemeente.

Het loket wordt gemonitord; alle vragen (en de afhandeling daarvan) worden geregistreerd. Het functioneren van het loket wordt jaarlijks geëvalueerd.

Besluitvorming over de voorgaande punten maakt ook een goede communicatie noodzakelijk, onder andere richting bewoners, ondernemers en andere gebruikers van het recreatiegebied. Hiertoe is een communicatieplan opgesteld welke als bijlage 9 is bijgevoegd.