

The background features a series of vertical stripes in shades of purple and green. Overlaid on these stripes are several white, stylized clouds of various sizes and shapes, scattered across the upper and middle sections of the page.

Toerisme en recreatie in Drenthe

21 februari 2008



Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 21 februari 2008

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 5 februari vastgestelde rapport 'Toerisme en recreatie in Drenthe' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Toerisme en recreatie in Drenthe

1	Onderwerp en onderzoek	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Beleid en wettelijk kader	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Beleid, verantwoordelijkheden & informatie	11
2.1	Toeristisch beleid in het POP II 2004 - 2014	11
2.2	Uitvoeringskader toeristisch-recreatieve projectontwikkeling 2004-2007	12
2.3	Het Kompas voor het Noorden 2000-2006	12
2.4	Provinciale verantwoordelijkheden op het gebied van natuurbescherming	13
2.5	Toeristische beleidsinformatie en informatiewaarde	13
3	Belangenafweging en besluitvorming	15
3.1	Inleiding	15
3.2	De afweging van het natuurbelang	15
3.3	Afweging en onderbouwing van het economisch belang	17
3.4	Ontwikkelingen in 2008: gevolgen van de nieuwe Wro	19
4	Uitvoering van toeristische projecten	21
4.1	Inleiding	21
4.2	De bruikbaarheid van de sturingsinformatie	21
4.3	Integraliteit en samenhang in de uitvoering	22
5	Conclusies en aanbevelingen	25
6	Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer	27
6.1	Bestuurlijke reactie GS	27
6.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	30

1 Onderwerp en onderzoek

1.1 Inleiding

De toeristisch recreatieve sector draagt in belangrijke mate bij aan de economische bedrijvigheid¹. Tegelijkertijd kan toerisme en recreatie een inbreuk betekenen op natuurwaarden en legt het beslag op de ruimtelijke omgeving. Deze spanning kan de provincie voor een dilemma plaatsen, aangezien zij op elk van die beleidsterreinen doelstellingen heeft geformuleerd. Met dit onderzoek beantwoordt de Noordelijke Rekenkamer de vraag of de provincies erin slagen gelijktijdig invulling te geven aan de ontwikkeling van toerisme en recreatie en aan de gebiedsspecifieke ruimtelijke kwaliteit die de provincie nastreeft.

1.2 Beleid en wettelijk kader

Het omgevingsplan is voor de provincie het kader waarbinnen zij alle belangen inpast in de ruimtelijk omgeving. Hieraan toetst de provincie nieuwe ontwikkelingen. De wet- en regelgeving over natuurbescherming dienen hierbij in acht genomen te worden. Het dilemma is door de VROMRaad beschreven en voorzien van aanbevelingen².

Toerisme en recreatie

Met het toeristische en recreatieve beleid beoogt de provincie de mogelijkheden van toerisme en recreatie als economische drager verder te ontwikkelen. De provincie verbindt hieraan de voorwaarde dat de recreatieve ontwikkelingen verantwoord in de landschappelijke en natuurlijke omgeving worden ingepast. Immers deze landschappelijke en natuurkwaliteiten maken de provincie als toeristisch product aantrekkelijk. De provincie wil samen met de gemeenten mogelijkheden creëren voor de recreatieve en toeristische initiatieven, rekening houdend met haar rol als bewaker van het ruimtelijk beleid.

Ruimtelijk beleid

De provincie legt in haar ruimtelijk beleid vast welke natuurkwaliteiten in de provincie moeten worden beschermd. Daartoe neemt ze in het streekplan de begrenzing van natuurgebieden op. Ook omschrijft ze hier aan de hand van welke criteria de natuur beschermd dient te worden. Het algemene uitgangspunt voor het natuurbeschermingsbeleid is dat verdere aantasting van natuurgebieden tegen moet worden gegaan en dat ingrepen in natuurgebieden niet zijn toegestaan als deze de natuur aantasten. Er geldt daarbij wel een uitzondering, namelijk als er geen alternatieven voor de ingreep zijn en het maatschappelijk of openbaar belang ervan groot is. Het is de taak van de provincie te beoordelen of een ingreep in de natuur gerechtvaardigd is.

- 1 Volgens Toerdata Noord waren er in 2006 ruim 50.000 banen in de Noordelijke toeristisch-recreatieve sector hetgeen overeenkomt met 6,9% van de totale werkgelegenheid in het Noorden.
- 2 Groeten uit Holland, qui è fantastico, VROMRaad, oktober 2006.

Ontwikkelingsperspectief

De VROMRaad³ geeft aan dat de ruimtelijke kwaliteit van de Nederlandse landschappen en steden in toenemende mate een voorwaarde zal zijn om aan de toegenomen concurrentie van andere toeristische bestemmingen op regionaal en mondiaal niveau het hoofd te kunnen bieden. Om de dubbelrol als coproducteur voor de ruimtelijke kwaliteit en als bron van economische ontwikkeling waar te kunnen maken is er volgens de VROMRaad een verandering van denkwijze nodig. Van vrije tijd en toerisme als een te beteugelen consument, naar vrije tijd en toerisme als een te faciliteren producent van ruimte. Met andere woorden: niet als bedreiger maar als economische drager en inspiratiebron van ruimtelijke kwaliteit. Hiervoor is een integrale regionale benadering nodig die gericht is op de vraag. Tevens dient de overheid actiever naar vormen van coproductie en maatschappelijk verantwoord ondernemen te streven.

Aangezien bij de provincie het primaat voor regionale samenwerking ligt, moet de provincie volgens de VROMRaad pro-actief marktpartijen en anderen stimuleren en ondersteunen in de gezamenlijke vormgeving van de ontwikkelingskansen. Deze ontwikkelkansen moeten vertaald zijn in het streekplan of de toekomstige structuurvisie.

Dit onderzoek

De Noordelijke Rekenkamer heeft in de periode mei - oktober 2007 onderzocht hoe de provincies in de praktijk omgaan met het veronderstelde spanningsveld tussen bescherming van de ruimtelijke kwaliteit en het stimuleren van toeristisch-recreatieve ontwikkelingen. Daarnaast heeft de Rekenkamer onderzocht welke knelpunten en resultaten zich tijdens de ontwikkeling en uitvoering van het toeristisch beleid voordoen. Hiertoe heeft de Rekenkamer drie toeristische initiatieven onderzocht die door GS (nog) niet als kansrijk zijn aangemerkt of waarover de bestuurlijke besluitvorming nog niet heeft plaatsgevonden⁴, Daarnaast heeft de Rekenkamer drie toeristische projecten onderzocht⁵. Dit zijn projecten die definitief door GS als kansrijk zijn aangemerkt en waarover bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Ook heeft de Rekenkamer de pilot Westerveld betrokken in het onderzoek.

1.3 Leeswijzer

De doelen, verantwoordelijkheden en beleidsinformatie van de provincie staan centraal in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt beschreven op welke wijze de provincie haar rollen invult bij de realisatie van het toeristisch beleid. Hier komt de belangenafweging

- 3 De VROMRaad heeft tot taak de regering en de Staten Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijk ordening en milieubeheer.
- 4 Het betreft de initiatieven watersportcentrum Leekstermeer, camping de Berken en camping Klein Zwitserland.
- 5 Het betreft de projecten Dieversluis, Veenpark en masterplan Veenhuizen.

tussen economische ontwikkeling en het natuurbelang aan de orde. Hoofdstuk 4 behandelt de praktijk van de uitvoering van de toeristische projecten⁶. Tenslotte staan in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer aan de uitkomsten van het onderzoek verbindt. De bestuurlijke reactie van GS is opgenomen in hoofdstuk 6, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer.

6 Meer gedetailleerde informatie over de initiatieven en projecten is opgenomen in het rapport van bevindingen. Daarin zijn eveneens de succes- en risicofactoren benoemd die de Rekenkamer heeft gesignaleerd.

2 Beleid, verantwoordelijkheden & informatie

2.1 Toeristisch beleid in het POP II 2004 - 2014

De toeristische sector draagt in belangrijke mate bij aan de economische bedrijvigheid in de provincie. De provincie wenst dat de concurrentiekracht van de sector toerisme en recreatie wordt versterkt opdat de regionale inkomenspositie verbetert en de werkgelegenheid toeneemt. Het belang daarvan is groter dan van de sector alleen. Goede toeristisch-recreatieve voorzieningen zijn van groot belang voor het woon- en leefklimaat in de provincie. Zij verbeteren het vestigingsklimaat voor bedrijven en huishoudens. Daarnaast vervult toerisme een bijdrage aan de instandhouding van voorzieningen in de kernen en daarmee aan de vitaliteit van het platteland.

In het POP II (hierna te noemen 'omgevingsplan') dat in juli 2004 is geactualiseerd, besteedt de provincie aandacht aan de sector toerisme en recreatie. Het omgevingsplan sluit aan bij het toeristisch uitvoeringskader. Als hoofddoelstelling voor toerisme en recreatie is in het omgevingsplan opgenomen dat de positie van Drenthe op de Nederlandse vakantiemarkt wordt verbeterd en daarmee een groter aantal overnachtingen en een hoger bestedingsniveau wordt gerealiseerd. Daarnaast moeten de recreatiemogelijkheden in kwalitatieve en kwantitatieve zin op peil worden gehouden en waar mogelijk verbeterd.

In haar omgevingsplan merkt de provincie op dat de grote belangstelling voor het recreëren nabij bos- en natuurgebieden een spanning kan opleveren: het conflicteren van natuurdoelen en bedrijfsbelangen. Dit spanningsveld vraagt voor de komende planperiode om een zorgvuldige en evenwichtige oplossing. De realisatie van natuurdoelen in de Ecologische Hoofd Structuur (hierna te noemen 'EHS') en de ontwikkeling van de voor Drenthe belangrijke recreatief-toeristische sector zijn beide belangrijke onderwerpen. De provincie heeft inmiddels een aanzet gedaan om deze problematiek scherper in beeld te krijgen, door mee te werken aan een pilot in de gemeente Westerveld. Met deze pilot is beoogd de toekomstperspectieven vanuit natuur en landschap voor de recreatiebedrijven in beeld te brengen. Hierbij is eerst gekeken waar zich inhoudelijke knelpunten voor de recreatiebedrijven voordoen. De pilot moest aanbevelingen opleveren voor een op te stellen uitwerkingsplan van het omgevingsplan, dat in zou moeten gaan op de ontwikkelingsmogelijkheden voor recreatieve bedrijven in kwetsbare gebieden. In juli 2005 is geconstateerd⁷ dat het opstellen van dit uitwerkingsplan niet haalbaar is. De pilot is hierna beëindigd⁸.

7 Conclusies en aanbevelingen pilot Westerveld, projectteam pilot Westerveld fase II, juli 2005.

8 De RECRON en de Milieufederatie hebben inmiddels samen het initiatief genomen om de pilot weer op te starten. De provincie participeert formeel niet in deze pilot. In oktober 2007 hebben deze partijen hun werkzaamheden afgerond en hun rapport 'Natuurlijk Recreatie Drenthe' aan de provincie aangeboden.

2.2 Uitvoeringskader toeristisch-recreatieve projectontwikkeling 2004-2007

De provincie heeft in augustus 2004 het 'Uitvoeringskader toeristisch-recreatieve projectontwikkeling 2004-2007' vastgesteld. Dit uitvoeringskader toont de belangrijkste activiteiten van de provincie tussen 2004 en 2007 op het gebied van toerisme en is bedoeld als kader voor de toeristische projecten. Hieruit blijkt dat de provincie toerisme en recreatie verder wil ontwikkelen door verbetering van het toeristisch-recreatieve product. Dit moet resulteren in:

- bevordering van de werkgelegenheid en de regionale inkomenspositie, waarbij een omzet en werkgelegenheidsgroei van 3% haalbaar moet zijn;
- instandhouden of ontwikkelen van een divers kwalitatief hoogwaardig toeristisch product;
- instandhouden of versterken van een kwalitatief hoogwaardig natuur- en recreatiemilieu.

In het uitvoeringskader geeft de provincie aan dat zij een actieve rol wil spelen om de toeristische sector waar nodig te ondersteunen. Daarnaast kan zij de door haar gewenste ontwikkelingen initiëren of eventueel met inzet van personeel ondersteunen. De provincie begrenst haar activiteiten wel: publieke taken zijn voor de provincie, bedrijfsmatige zaken zijn voor de sector. De provincie organiseert haar activiteiten rondom de toeristische thema's uit het uitvoeringskader⁹. De termijn waarbinnen het uitvoeringskader wordt uitgevoerd, is inmiddels verlopen.

2.3 Het Kompas voor het Noorden 2000-2006

De provincie heeft geen apart beleid voor toerisme opgesteld. De provincie sluit voor het toeristisch beleid aan bij het ruimtelijk economisch beleid zoals neergelegd in het Kompas voor het Noorden. Dit is een programma met maatregelen voor Noord-Nederland om de economische achterstand voor het Noorden weg te werken. Voor de uitvoering van het programma is bijna € 2,27 miljard aan overheidsgeld beschikbaar gesteld. Begin 2000 heeft de provincie het Kompas voor het Noorden bekrachtigd. In het Kompas voor het Noorden staan de hoofdlijnen van veranderingen en ontwikkelingen voor Noord-Nederland. De hoofdlijnen van het Kompas zijn:

- ontwikkeling van economische kernzones en de versterking van de marktsector;
- investeren in de stedelijke centra van Noord-Nederland;
- behoud en de ontwikkeling van een aantrekkelijk en leefbaar landelijk gebied.

9 Dit zijn de volgende thema's: marketing en promotie, kwaliteit van de toeristische bedrijfsomgeving en ondernemerschap, vervolmaken van de toeristische infrastructuur, kernkwaliteiten van Drenthe benutten en toepassing van nieuwe mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Uitvoeringskader toeristisch-recreatieve projectontwikkeling 2004-2007, pagina 8.

De ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de sector toerisme en recreatie valt onder de eerst genoemde hoofdlijn. De realisatie van basisvoorwaarden van infrastructurele aard ter verbetering van het toeristisch product valt onder de laatst genoemde hoofdlijn. Op deze basis worden onder meer toeristische projecten gesubsidieerd om werkgelegenheid te creëren.

2.4 Provinciale verantwoordelijkheden op het gebied van natuurbescherming

Uit het omgevingsplan van Drenthe volgt dat de duurzame instandhouding van natuurgebieden, bossen en waardevolle landschappen een voorwaarde is voor de voorgestane recreatieve ontwikkeling van de provincie. In verband met het behoud van de basiskwaliteit van het landschap dienen toeristisch-recreatieve uitbreidingen (ook de kleinschalige) gepaard te gaan met zorgvuldige landschappelijke inpassing. Binnen de EHS wordt gestreefd naar extensief recreatief medegebruik. Buiten de EHS zijn ook meer intensieve vormen van recreatie mogelijk.

Het gebruik in de EHS vloeit rechtstreeks voort uit de Nota Ruimte waarin het Rijk heeft bepaald dat de provincie verantwoordelijk is voor de doorwerking van het natuurbeleid van het rijk in het provinciaal beleid. Dit rijksbeleid komt erop neer dat (toeristische) ontwikkelingen in of in de nabijheid van natuurgebieden geen significante negatieve effecten voor de natuur mogen opleveren. Indien de constatering luidt dat door de voorgenomen ingreep deze effecten wel optreden, dient de provincie te toetsen of er sprake is van een 'groot openbaar belang' die de ingreep in de natuur rechtvaardigt. Ook moet zijn vastgesteld dat er geen andere alternatieven zijn voor de geplande ingreep. Wanneer dit aangetoond is, moet de provincie vervolgens toetsen of de te treffen mitigerende en eventuele compenserende maatregelen van voldoende kwaliteit zijn. Daarnaast is ingevolge de Natuurbeschermingswet de provincie de aangewezen instantie¹⁰ die de vergunningen verleent en toezicht houdt op het verrichten van activiteiten in beschermde natuurgebieden.

2.5 Toeristische beleidsinformatie en informatiewaarde

Al een aantal jaren laat de provincie samen met de provincies Friesland en Groningen jaarlijks toeristische informatie verzamelen door Toerdata Noord. Deze informatieverzameling wordt gebruikt ter onderbouwing van het toeristisch beleid. Daarnaast wordt de toeristische informatie gebruikt om na te gaan in hoeverre de doelstellingen van het toeristisch beleid zijn gerealiseerd. In hoofdstuk 5 van het rapport van bevindingen wordt nader ingegaan op deze toeristische cijfers.

¹⁰ De provincie is het vergunningverlenend en toezichhoudend bestuurorgaan indien er voor een handelen met mogelijk significante schade geen publiekrechtelijk toestemmingsvereiste aanwezig is.

Het toeristisch cijfermateriaal brengt de ontwikkeling van het toerisme en recreatie over de afgelopen jaren in beeld. Het is een verzameling van toeristische kengetallen op het gebied van overnachtingen, bestedingen, het dagtoerisme en de werkgelegenheidsontwikkeling van de sector toerisme en recreatie in de provincie. In de jaarlijkse uitgaven worden geen verklaringen gegeven voor verschillen in de cijfers ten opzichte van cijfers uit voorgaande jaren. Dit leidt ertoe dat de resultaten van de gerealiseerde toeristische projecten die de provincie heeft gestimuleerd niet uit deze informatie te herleiden zijn. Het toeristisch cijfermateriaal wordt per jaar in beeld gebracht. De informatie wordt een half jaar na afloop van het jaar waarop het cijfermateriaal betrekking heeft, vrij gegeven. In de jaarlijkse uitgaven is aangegeven dat de opgenomen jaarlijkse cijfers met terugwerkende kracht tot drie jaar terug gecorrigeerd kunnen worden. Dit komt doordat de provincie aan toeristisch-recreatieve ondernemers de mogelijkheid biedt om de door hen aangeleverde gegevens tot en met drie jaargangen terug te verifiëren en zo nodig aan te passen. De provincie kiest voor deze werkwijze omdat dit de betrouwbaarheid van de informatie verhoogt. De keerzijde van deze werkwijze is dat de toeristische cijfers pas na verloop van een periode van drie jaren als definitief kunnen worden beschouwd¹¹. Al met al kan het toeristisch cijfermateriaal niet dienen als bruikbare informatie om toekomstige ontwikkelingen en trendbreuken in de sector toerisme en recreatie te signaleren.

11 Bron: Toerdata Noord, Toerisme in cijfers 2006, pagina 15.

3 Belangenafweging en besluitvorming

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de provincie haar verschillende rollen invult bij de realisatie van het toeristisch beleid. De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincie erin is geslaagd om ruimte te bieden aan de kwaliteitsverbetering van de sector toerisme en recreatie zonder dat dit ten koste gaat van natuur en landschap. De Rekenkamer heeft hiervoor drie toeristische initiatieven en drie toeristische projecten onderzocht die in de periode 2006-2007 in uitvoering waren. Daarnaast heeft de Rekenkamer een case-studie verricht van de pilot Westerveld. In het onderzoek heeft de Rekenkamer in de eerste plaats gekeken naar de wijze waarop de belangenafweging en besluitvorming heeft plaatsgevonden (paragraaf 3.2). Vervolgens heeft de Rekenkamer de vraag beantwoord of de projectdoelen gerealiseerd zullen gaan worden (paragraaf 3.3).

3.2 De afweging van het natuurbelang

In haar omgevingsplan bepaalt de provincie dat de basiskwaliteit van het landschap niet mag worden aangetast als gevolg van de ontwikkeling van toerisme en recreatie. De provincie heeft in haar omgevingsplan (gezoneerd) aangegeven waar extensieve vormen van recreatie wel en waar deze niet zijn toegestaan. Conform het rijksbeleid heeft de provincie de verplichting om bij het nemen van besluiten over de recreatieve ontwikkeling het natuur- en landschapsbelang in haar afweging te betrekken.

In de voorbereidingsfase voorafgaand aan de besluitvorming constateert de provincie dat de uitvoering van alle projecten bijdraagt aan de versterking van de basiskwaliteiten van natuur en landschap. De provincie stelt vast dat de projecten zowel bijdragen aan het natuurbelang als het economisch belang van de provincie. De projecten zijn niet gelegen in beschermde natuurgebieden.

Voor wat betreft de toeristische initiatieven hanteert de provincie de lijn uit het omgevingsplan die uitbreiding van extensieve vormen van recreatie in natuurgebieden niet toestaat. Dit betekent dat de provincie geen medewerking verleent aan de verzochte uitbreiding van (bestaande) recreatiebedrijven. In één initiatief heeft voorafgaand aan het provinciaal besluit een ecologisch onderzoek door initiatiefnemer plaatsgevonden van het gebied waarop de uitbreiding betrekking heeft. Bij de overige initiatieven heeft er geen ecologisch onderzoek plaats gevonden.

De Rekenkamer constateert dat in de toeristische projecten zowel het natuurbelang als het economisch belang dat met de projecten is gediend in kaart zijn gebracht vóórdat GS een besluit neemt om in te stemmen met de realisatie van de toeristische projecten en het beschikbaar stellen van de financiële middelen hiervoor.

Uit de dossierstukken over de toeristische projecten is geen argumentatie aangetroffen over afweging tussen het natuurbelang en het economisch belang. Dit is een gevolg van het feit dat in de onderzochte toeristische projecten juist een versterking van beide belangen aan de orde is, waardoor er van een belangentegenstelling geen sprake lijkt te zijn.

Ter illustratie

De doelstellingen van het project Masterplan Veenhuizen zijn het instandhouden en revitaliseren van de cultuurhistorische bebouwing en de versterking van de basiskwaliteit van het landschap Veenhuizen. In het project Veenpark wordt in het kader van de opwaardering van het Veenpark een gedeelte van het hoogveengebied ingericht als natuur (stiltegebied) en vindt elders op het park een concentratie van de toeristisch-recreatieve activiteiten plaats. Met het project Dieversluis is onder meer beoogd om door middel van de verbetering van de toeristische infrastructuur rondom Dieversluis tegelijkertijd de uiterlijke verschijningsvorm van het landelijk gebied aanzienlijk te verbeteren.

In één project¹² heeft de provincie het ecologisch onderzoek naar de gevolgen van het project beoordeeld in het kader van de planologische procedure ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna te noemen 'WRO'). Het ecologisch onderzoek geeft aan dat er enige significante negatieve effecten kunnen optreden als gevolg van de realisatie van het project. In dit project is in het kader van de ruimtelijke onderbouwing behorende bij het bestemmingsplan niet onderzocht of er alternatieve oplossingen zijn voor de realisatie van het project en is niet aangetoond dat er sprake is van 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Niettemin heeft de provincie haar goedkeuring aan het bestemmingsplan verleend. In dit project ontbreekt een heldere argumentatie inzake de afweging tussen het natuurbelang en het economisch belang.

Daarnaast is onderzocht hoe de afweging van belangen plaatsvindt bij de toeristische initiatieven. Uit de gesprekken met de betrokken recreatie-ondernemers en gemeenten komt het beeld naar voren dat de provincie bij haar afwijzende opstelling ten aanzien van deze initiatieven het natuurbelang voorop stelt. De provincie zou geen aandacht schenken aan het economische belang dat zowel de recreatie-ondernemers als de gemeenten hebben bij het toestaan van de verzochte uitbreidingen.

In het onderzoek naar deze toeristische initiatieven heeft de Rekenkamer geen dossierstukken aangetroffen met daarin de weging door de provincie van het natuurbelang versus het economisch belang. Dit komt doordat in twee van de drie toeristische initiatieven nog geen provinciaal standpunt is ingenomen. In het derde initiatief heeft de

¹² Het betreft het project Masterplan Veenhuizen.

initiatiefnemer zijn verzoek om uitbreiding aangepast naar aanleiding van het vooroverleg met de provincie.

De Rekenkamer meent dat er in de meeste toeristische projecten sprake is van een zorgvuldige belangenafweging conform het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen 'Awb')¹³. Hierin is bepaald dat het bestuursorgaan (in casu GS) vanuit het oogpunt van een zorgvuldige belangenafweging bij de voorbereiding van besluiten de nodige kennis dient te vergaren over de relevante feiten en af te wegen belangen.

Bij één project¹⁴ constateert de Rekenkamer dat een politiek besluit van GS vooraf is gegaan aan de ruimtelijke ordeningsprocedure waarin de initiatiefnemer de ecologische gevolgen van het project in kaart heeft gebracht. De Rekenkamer is van mening dat de belangenafweging in de besluitvorming over het project op dit onderdeel zorgvuldiger tot stand had kunnen komen door de uitkomsten van het ecologisch onderzoek te betrekken in de afweging om de recreatieve ontwikkeling van Veenhuizen nabij een natuurgebied toe te staan.

3.3 Afweging en onderbouwing van het economisch belang

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de Awb vereist dat een besluit wordt genomen met voldoende kennis van de feiten en af te wegen belangen. Dit stelt ook eisen aan de actualiteit en kwaliteit van de informatie waarmee de besluiten zijn onderbouwd. In deze paragraaf wordt deze actualiteit en kwaliteit van de onderbouwing van het economisch belang van de toeristische projecten besproken. De toeristische initiatieven waren ten tijde van het onderzoek door de Rekenkamer niet zo ver gevorderd dat de verwachte werkgelegenheidseffecten onderbouwd in beeld zijn gebracht. Deze toeristische initiatieven worden in de volgende paragrafen daarom niet besproken.

In alle onderzochte toeristische projecten is geconstateerd dat de projectdoelstellingen goed aansluiten bij de toeristische doelstellingen zoals verwoord in het omgevingsplan en het toeristisch uitvoeringskader. De projecten passen binnen de benoemde toeristische thema's en zijn gericht op een toename van de werkgelegenheid en de bestedingen. Alle projecten zijn Kompasprojecten. Voor het aanvragen van Kompassubsidie is het vereist dat de werkgelegenheidseffecten van het project moeten worden aangegeven. Dit heeft erin geresulteerd dat voor de verwachte werkgelegenheidseffecten van de projecten economische onderbouwingen zijn opgesteld door de initiatiefnemers van de projecten. Deze economische onderbouwingen zijn voorafgaand aan de besluitvorming door GS getoetst door de provincie.

¹³ Artikel 3.2 Algemene wet bestuursrecht: Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen.

¹⁴ Het betreft het project Masterplan Veenhuizen.

3.3.1 Actualiteit van de informatie

De Rekenkamer heeft de actualiteit van de gegevens die ten grondslag liggen aan de onderbouwing van de verwachte werkgelegenheidseffecten onderzocht. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de onderzochte projecten zijn gebaseerd op actuele (niet ouder dan één jaar) gegevens.

3.3.2 Kwaliteit van de informatie

De Rekenkamer heeft daarentegen bij alle onderzochte projecten twijfels over de juistheid van de economische onderbouwing. De provincie heeft geen gebruik gemaakt van een eenduidige berekeningsystematiek¹⁵. Dit is opmerkelijk aangezien voor de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten van de Kompasprojecten in opdracht van het Samenwerkingsverband Noord Nederland (hierna te noemen 'SNN') een handreiking¹⁶ door Terp is opgesteld. Deze handreiking biedt een kader voor de monitoring en evaluatie van toeristische Kompasprojecten. De Rekenkamer heeft de toeristische projecten op dit onderdeel met elkaar vergeleken. Uit deze vergelijking blijkt dat voor de verwachte *structurele* werkgelegenheidseffecten in de projecten het uitgangspunt wordt gehanteerd van 1 structurele arbeidsplaats (fte)¹⁷ per circa 2.000 bezoekers per jaar. De berekeningsystematiek van Terp daarentegen gaat uit van 1 structurele arbeidsplaats (fte) per 10.000 à 15.000 bezoekers per jaar. De raming van de verwachte structurele werkgelegenheidseffecten van deze projecten is hierdoor in vergelijking met de berekeningsystematiek van Terp te optimistisch voorgesteld.

Uit de projectinformatie blijkt niet welke uitgangspunten de provincie hanteert voor het toetsen van de berekening betreffende de verwachte *tijdelijke* werkgelegenheidseffecten. De Rekenkamer heeft in één project¹⁸ geconstateerd dat de verwachte tijdelijke werkgelegenheidseffecten toegerekend aan dat project, zijn gebaseerd op de realisatie van het totale (master)plan waarvan het onderzochte project onderdeel is. Het gevolg is dat daarmee de verwachting van de tijdelijke werkgelegenheidseffecten te hoog is uitgevallen.

¹⁵ De provincie heeft aangegeven dat het niet te vermijden is wanneer economische onderbouwingen worden aangeleverd door externe bureaus in opdracht van de initiatiefnemers dat er geen gebruik wordt gemaakt van een eenduidige berekeningsystematiek. De provincie vraagt zich af of het vasthouden aan de berekeningsystematiek van Terp zinvol is. Doordat de genoemde projecten fors uiteenlopen qua aard en ook qua type bezoeker, zullen de bestedingen per bezoeker fors uiteenlopen. De daarmee samenhangende werkgelegenheid per bezoeker zal daardoor automatisch verschillen.

¹⁶ Deze systematiek is ontleend aan Referentieindicatoren doelstelling 2/ Phasing Out, Kompas, Terp Advies, juli 2001.

¹⁷ In het project Veenpark wordt gesproken over de verwachte uitstroom van 12 deelnemers uit 20 werk-leertrajecten naar betaald werk.

¹⁸ Het gaat hier om het project Masterplan Veenhuizen. In de economische onderbouwing van het 'Masterplan van Weldadigheid' dat Ecorys NEI in opdracht van de provincie in 2004 heeft opgesteld, is aangegeven dat de hierin opgenomen tijdelijke werkgelegenheid (160 fte's) betrekking heeft op de realisatie van het totale Masterplan. In het projectbeslisoverzicht van het project Masterplan dat is opgesteld door de provincie zijn deze 160 fte's overgenomen.

In de onderzochte projecten stemmen de geraamde structurele werkgelegenheidseffecten niet overeen met de verwachte structurele werkgelegenheidseffecten op basis van de systematiek van Terp. In de besluitvorming hebben GS zich (onder andere) wel gebaseerd op deze verwachte werkgelegenheidseffecten. Het gevolg is dat de besluiten van GS zijn gebaseerd op informatie over de verwachte werkgelegenheidseffecten die te optimistisch zijn voorgesteld.

3.4 Ontwikkelingen in 2008: gevolgen van de nieuwe Wro

Naar verwachting zal de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) medio 2008 in werking treden. Ingevolge de nieuwe Wro moet de doorwerking van rijksbeleid vooral gebeuren via interbestuurlijke afstemming. Voor de natuurbescherming kan dit gevolgen hebben. Het ministerie van VROM is nu ambtshalve vertegenwoordigd door de VROM-Inspectie in de provinciale planologische commissies en subcommissies. Hierdoor heeft VROM de mogelijkheid om GS te adviseren over de doorwerking van het rijksbeleid in het streekplan, beleidsregels en bestemmingsplannen. Deze vertegenwoordiging verdwijnt onder de nieuwe Wro.

Met het oog op de inwerkingtreding van de nieuwe Wro heeft de minister van LNV voorgesteld het toetsen van plannen in de Natuurbeschermingswet 1998 (het toestemmingsvereiste van artikel 19) te schrappen. Het blijft verplicht om een passende beoordeling uit te voeren voor plannen met mogelijk significante gevolgen voor Natura-2000 gebieden. Er zal echter niet langer een bestuursorgaan zijn dat beoordeelt of een passende beoordeling goed is uitgevoerd en daaraan goedkeuring moet verlenen.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de provincie er in de meeste gevallen in slaagt om het natuurbelang gelijktijdig met het economisch belang af te wegen. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro verdwijnt het preventieve toezicht op de bescherming van natuurwaarden. Hierdoor blijft het van belang om in een vroegtijdig stadium van het project de gelijktijdige belangenafweging van het natuurbelang tegenover andere belangen, zoals het economisch belang, te maken.

4 Uitvoering van toeristische projecten

4.1 Inleiding

Uitgangspunt voor het onderzoek is dat de Rekenkamer duidelijk wil krijgen wat de uitvoering van de toeristische projecten bijdraagt aan de realisatie van de toeristische doelstellingen. In de ideale situatie zijn de bijdragen van de projecten aan de realisatie van de algemene doelstellingen (de toename van werkgelegenheid en inkomen in de sector toerisme en recreatie) helder en heeft de provincie een realistisch beeld van de verwachte effecten van de projecten en de mate waarin deze effecten beïnvloed worden door andere factoren. Daarnaast zijn in de ideale situatie de projecten onderdeel van een samenhangende, integrale gebiedsontwikkeling, die regionaal afgestemd is en waarin verbetering van ruimtelijke kwaliteit en economische ontwikkeling hand in hand gaan. In deze optiek dragen toerisme en recreatie bij aan de ontwikkeling van economisch vitale en ruimtelijk aansprekende stads- en natuurlandschappen. Beoordeeld is in hoeverre de uitvoeringspraktijk aansluit bij de hiervoor geschetste ideale situatie.

Opgemerkt wordt dat in de periode van onderzoek van de drie projecten één project in uitvoering was en dat twee projecten¹⁹ zich nog in het stadium van projectvoorbereiding bevonden.

4.2 De bruikbaarheid van de sturingsinformatie

De Rekenkamer heeft onderzocht wat de bruikbaarheid is van de sturingsinformatie die de provincie gebruikt bij de realisatie van de toeristische projecten. In de onderzochte projecten is aangesloten bij de systematiek van het Kompas²⁰. Hierdoor zijn voor alle projecten output-indicatoren en resultaat-indicatoren benoemd. De output-indicatoren²¹ hebben betrekking op het rechtstreeks, materieel gevolg van de projecten. De resultaat-indicatoren betreffen de verwachte effecten, zoals de verwachte tijdelijke en bruto gecreëerde werkgelegenheidseffecten. In paragraaf 3.3.2 constateert de Rekenkamer dat de verwachte werkgelegenheidseffecten van de projecten te optimistisch zijn. Hierdoor is het niet aannemelijk dat de structurele en tijdelijke werkgelegenheid toeneemt in de mate waarin deze zijn verwacht en voorgesteld.

¹⁹ Het betreft de projecten Veenpark en Ontwikkeling Dieversluis.

²⁰ Deze systematiek is ontleend aan Referentieindicatoren doelstelling 2/ Phasing Out, Kompas, Terp Advies, juli 2001. Dit document biedt een handreiking voor projectbeoordelaars. Het geeft aan hoe de samenhang van indicatoren is en biedt voor monitoring en evaluatie een kader voor de te verzamelen basisinformatie.

²¹ Voorbeelden van output-indicatoren zijn: lengte in kilometers van nieuw gerealiseerde fiets- of wandelroutes, de lengte in kilometers van vaarroutes in een routenetwerk voor recreatievaart die zijn opgewaarderd voor het gebruik en het aantal gerealiseerde toeristische voorzieningen.

Uit het onderzoek blijkt dat aan een belangrijke resultaat-indicator, het bezoekersaantal, in de onderzochte projecten geen aandacht wordt besteed. Dit is opmerkelijk omdat juist de bezoekersaantallen als grondslag voor de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten zijn gebruikt. Door middel van het periodiek (laten) meten van de bezoekersaantallen kan de provincie waardevolle sturingsinformatie verkrijgen over de projecten. De Rekenkamer meent dat de provincie door geen aandacht te schenken aan deze resultaat-indicator een belangrijk sturingsinstrument mist voor het zicht op realisatie en resultaat van de onderzochte projecten.

Aan de hand van de voortgangsrapportages Kompas die de initiatiefnemers vier maal per jaar moeten indienen, zou de provincie de voortgang van de projecten moeten kunnen bewaken. De voortgang wordt beschreven op basis van de vooraf in de subsidiebeschikking van SNN vastgestelde output-indicatoren en resultaat-indicatoren. Uit het onderzoek blijkt dat in twee projecten nog geen voortgangsinformatie kan worden verstrekt omdat deze nog niet in uitvoering zijn genomen. In het derde project²², dat eind 2007 gereed moet zijn, is de voortgang aan de hand van de output-indicatoren beschreven en waar nodig is er ook een verklaring gegeven voor opgetreden vertragingen in het project. In dit project wordt geen voortgangsinformatie verstrekt over de resultaat-indicator tijdelijke werkgelegenheid. Hiervoor is geen verklaring gegeven. De Rekenkamer vindt het vreemd dat deze informatie voor een project dat bijna is voltooid en geruime tijd heeft geduurd niet beschikbaar is.

Voor zover de Rekenkamer op basis van de voortgangsinformatie over één project kan nagaan, beschikt de provincie over actuele informatie over de voortgang van de maatregelen die in het kader van de toeristische projecten worden uitgevoerd (de output-indicatoren). De provincie heeft onvoldoende informatie over (tussentijdse) effecten van de toeristische projecten (resultaat-indicatoren).

De Rekenkamer constateert dat de verwachte werkgelegenheidseffecten in de onderzochte projecten rooskleurig zijn voorgesteld en dat het de provincie ontbreekt aan bruikbare (sturings)informatie om de werkgelegenheidseffecten van de drie onderzochte projecten te monitoren.

4.3 Integraliteit en samenhang in de uitvoering

De ontwikkeling van toeristische projecten vraagt om maatwerk. De provincie geeft in haar omgevingsplan²³ aan dat maatwerk een uniek locatie- of gebiedsgericht beleid vereist dat in overeenstemming is met de situatie en in nauwe samenwerking met betrokkenen totstandkomt. Daarbij wordt gestreefd naar een resultaat waarbij 'per saldo' het gebied én de betrokken partijen goed af zijn. Bij de

22 Het betreft het project Masterplan Veenhuizen.

23 POP II Drenthe, pagina 250.

keuze voor toeristische projecten wordt bekeken hoe deze de overige kernkwaliteiten van de gebieden kunnen versterken.

De Rekenkamer constateert dat in de onderzochte projecten de provincie erin is geslaagd om uiteenlopende doelstellingen met elkaar te verbinden. In de toeristische projecten gaan toerisme en recreatie samen met de ontwikkeling en het beheer van duurzame ruimtelijke kwaliteit van een bepaald gebied. De gekozen ontwikkelingsrichting is in de meeste gevallen het resultaat van een intensieve samenwerking met de betrokken lokale overheden en de doelgroepen.

Aan deze integrale en samenhangende benadering wordt ook in de uitvoeringsfase van de projecten vastgehouden²⁴. Het gevolg is dat in deze projecten een wederzijdse versterking tussen toerisme en recreatie en andere belangen optreedt. De keerzijde van het maatwerk is dat per recreatiebedrijf onderzocht moet worden of de gewenste uitbreiding gecombineerd kan worden met natuur en landschap.

Zoals hiervoor²⁵ aangegeven was de provincie in 2004 één van de initiatiefnemers van de pilot Westerveld. Beoogd is integrale oplossingen te bieden aan recreatiebedrijven in de kwetsbare natuurgebieden die wensen uit te breiden. Door het opstarten van de pilot is de problematiek van de recreatiebedrijven in 2005 duidelijk in beeld gebracht. Een gewenst eindresultaat van de pilot, namelijk een uitwerkingsplan voor het omgevingsplan, is niet gerealiseerd. GS hebben hiervan geconstateerd dat dit geen meerwaarde heeft.

De Rekenkamer constateert dat de pilot Westerveld bruikbare aanbevelingen²⁶ heeft opgeleverd. De Rekenkamer is nagegaan of de provincie opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen van de pilot.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de provincie deels opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen van de pilot. Beperkende provinciale regelgeving voor recreatiebedrijven is verwijderd uit het omgevingsplan. De provincie heeft daarentegen nog geen inzicht in de vorderingen van de gemeenten betreffende de actualisatie van hun bestemmingsplannen (buitengebied). Uit de pilot is naar voren gekomen dat gemeenten nog werken met verouderde bestemmingsplannen. Deze plannen worden niet altijd om de tien jaar geactualiseerd zoals de huidige WRO voorschrijft. Vooral in de buitengebieden waar de schade aan de natuur en de natuurcompensatie plaatsvindt, wordt met verouderde bestemmingsplannen gewerkt.

²⁴ De Rekenkamer merkt hierbij op dat de exploitant van het Veenpark in het gesprek met de Rekenkamer heeft aangegeven dat de realisatie van circa 70 recreatiewoningen op het terrein van het Veenpark vanwege de financiële haalbaarheid tot het project gerekend moet worden. De provincie stelt zich op het standpunt dat de recreatiewoningen niet onder de Kompas aanvraag en daardoor niet onder het project vallen.

²⁵ In paragraaf 2.1.

²⁶ Deze aanbevelingen zijn opgenomen in het eindrapport fase 1, pilot Ontwikkeling recreatie Westerveld, 16 februari 2004 en in de conclusies en aanbevelingen pilot Westerveld fase II, juli 2005.

Hierdoor ontstaat het risico dat bij de beoordeling van toeristische uitbreidingsverzoeken in of nabij natuurgebieden wordt uitgegaan van deze verouderde informatie. De gemeente zal dan later in het proces worden 'teruggefloten' door bijvoorbeeld de provincie waardoor de gemeente én ondernemer opnieuw moeten beginnen.

De Rekenkamer is van mening dat de provincie te weinig aandacht heeft geschonken aan het uitvoeren van de aanbevelingen uit de pilot Westerveld. De Rekenkamer vindt dit opmerkelijk gezien de achtergrond van de pilot, namelijk meer duidelijkheid voor toeristische ondernemers die willen uitbreiden in of nabij natuurgebieden. Niet alleen beschikken gemeenten niet over de meest actuele stand van zaken op het gebied van de ruimtelijke ordening, tevens blijft onduidelijkheid bestaan over de vraag welke natuurwetgeving van toepassing is. Dit belemmert de ontwikkeling van toeristische initiatieven.

5 Conclusies en aanbevelingen

In haar omgevingsbeleid geeft de provincie aan dat in combinatie met de sterke kanten van de provincie het toeristisch beleid moet resulteren in extra werk en inkomen. De noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de sector toerisme en recreatie dient gepaard te gaan met een kwaliteitsverbetering van natuur en landschap. De provincie wil een actieve rol vervullen om de toeristische sector waar nodig te ondersteunen. Daarnaast kan zij de door haar gewenste ontwikkelingen initiëren of eventueel met inzet van personeel ondersteunen. De Rekenkamer heeft waardering voor de integrale gebiedsgerichte aanpak van de toeristische projecten. De provincie is er samen met haar gebiedspartners in geslaagd om toerisme en recreatie te verbinden met uiteenlopende doelstellingen. Toerisme en recreatie gaan hierdoor samen met de ontwikkeling en het beheer van duurzame ruimtelijke kwaliteit van een gebied hetgeen getuigt van een ontwikkelingsgerichte aanpak. De projectdoelen sluiten aan bij de doelstellingen van het toeristisch beleid. Deze ontwikkelingsgerichte aanpak ziet de Rekenkamer niet terug bij de toeristische initiatieven. De ontwikkeling van deze initiatieven wordt onnodig belemmerd doordat de provincie de aanbevelingen uit de pilot Westerveld niet volledig heeft opgevolgd.

De Rekenkamer meent dat in de meeste onderzochte toeristische projecten sprake is van een zorgvuldige belangenafweging conform het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht. In één project constateert de Rekenkamer dat de belangenafweging in de besluitvorming op een onderdeel zorgvuldiger tot stand had kunnen komen. Voor wat betreft de belangenafweging bij toeristische initiatieven heeft de Rekenkamer het vermoeden dat bij de beoordeling hiervan het economisch belang onderbelicht blijft ten opzichte van het natuurbelang.

De Rekenkamer constateert dat de verwachte werkgelegenheidseffecten van de projecten te optimistisch zijn voorgesteld. De Rekenkamer betwijfelt of alle verwachte (werkgelegenheids)effecten van de projectdoelen gehaald gaan worden. De provincie beschikt niet over bruikbare sturingsinformatie om de werkgelegenheidseffecten van de projecten te monitoren. Hierdoor is zij niet in staat om vast te stellen of de projecten inderdaad (gaan) bijdragen aan extra werk en inkomsten. De provincie beschikt weliswaar over veel toeristisch cijfermateriaal maar dit heeft een beperkte gebruikswaarde. Deze informatie kan niet worden gebruikt om de effecten van de projecten in beeld te brengen.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie na een zorgvuldige belangenafweging een ontwikkelingsgerichte aanpak hanteert bij het stimuleren van toeristische projecten, door toerisme en recreatie te koppelen aan andere kernkwaliteiten van gebieden. De Rekenkamer is evenwel van mening dat om kwaliteitsverbetering in de (kleinschalige) toeristische sector te realiseren, meer nodig is dan alleen aan te sluiten

bij de mogelijkheden die het Kompas biedt. De provincie dient het economisch belang beter in het vizier te houden dan nu het geval is. Oog voor maatwerk, zoals de provincie voorstaat, vraagt om een eigen visie met maatregelen toegesneden op de gehele toeristische sector in Drenthe.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de provincie aan om:

- De voornemens in het omgevingsplan om te zetten in toeristisch beleid en bijbehorende maatregelen die toegesneden zijn op de diversiteit in de toeristische sector;
- Bij gemeenten er op aan te dringen dat deze voortvarend de actualisatie van de bestemmingplannen ter hand nemen zodat ondernemers in de toeristische sector over de meest actuele informatie beschikken;
- Aan te sluiten bij algemeen gangbare methodieken voor de berekening van werkgelegenheid van toeristische projecten en deze consequent toe te passen;
- Projecten tussentijds te monitoren en daarbij gebruik te maken van de (resultaats)indicatoren die zijn gebruikt ter onderbouwing van de verwachte werkgelegenheidseffecten;
- De gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te verbeteren zodat deze kan dienen als sturingsinformatie bij trends en ontwikkelingen en als verantwoordingsinformatie over de effectiviteit van projecten.

6 Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer

Het concept-rapport is op 7 december 2007 voor bestuurlijk hoor- en wederhoor voorgelegd aan het College van Gedeputeerde Staten van Drenthe. De bestuurlijke reactie die op 22 januari 2008 is ontvangen wordt hieronder integraal weergegeven. Dit hoofdstuk wordt besloten met een nawoord van de Noordelijke Rekenkamer.

6.1 Bestuurlijke reactie GS

In het afgelopen half jaar is er met uw organisatie veelvuldig contact geweest over het door het u uitgevoerde onderzoek naar Toerisme en Recreatie in Drenthe. Een onderzoek dat aansluit bij de veranderingen die zich dit jaar aandienen bij het tot stand komen van ons nieuwe omgevingsbeleid en de vertaling daarvan in het ontwikkelen van gebieden en het stimuleren van sectoren waaronder de toeristische sector.

Als het gaat om de ruimtelijk – economische ontwikkelingen in Drenthe zoeken wij zoals bekend in ons beleid naar een goed evenwicht tussen de kernwaarden in Drenthe die een mooie basis vormen om er te wonen, te werken en te recreëren. Daarbij is het van belang een ‘klimaat’ te scheppen waarin ruimte is voor nieuwe initiatieven en investeringen. Onze rol hierin is wisselend, de ene keer zijn we zelf initiatiefnemer en de andere keer beperkt onze rol zich tot het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen. Daarbij hebben we in sommige situaties ook nog de rol van handhaver. Een complexe, boeiende situatie waarbij we voor onszelf steeds de vraag stellen:

- wat is het probleem;
- waar liggen er kansen voor oplossingen;
- wie is waar verantwoordelijk voor.

Tegen deze achtergrond hebben we ook de resultaten van uw onderzoek gelezen en willen we ingaan op de aanbevelingen in het toegestuurde concept rapport.

▪ Natuurlijke Recreatie Drenthe

In de afgelopen jaren zijn er op initiatief van de provincie diverse trajecten geweest waarin de knelpunten van de toeristische sector zijn geanalyseerd en vervolgens is gekeken naar mogelijke oplossingen voor de problemen. Van belang is daarbij te onderkennen dat er situaties zijn (en blijven) waarvoor geen oplossingen voorhanden zijn en ondernemingen min of meer ‘op slot’ zitten. Daarbij lopen wij er ook tegenaan dat gerechtelijke uitspraken in bepaalde bestemmingsplanprocedures etc. bepalend zijn (geworden) voor de ruimte aan ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven.

Een van deze trajecten waar u in uw onderzoek ook naar heeft gekeken is de Pilot Westerveld. Wat ons betreft is deze pilot een stap in het

bewustwordingsproces in het zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden voor natuur en toerisme in de kwetsbare gebieden in Drenthe. Zeker in dit proces zijn er in het afgelopen jaar belangrijke stappen gemaakt in het project Natuurlijke Recreatie Drenthe. Dit is zoals bekend een door ons gestimuleerd project van de Milieufederatie Drenthe en de Recron en wij zien belangrijke kansen om met deze partijen en de gemeenten uitvoering te geven aan hun aanbevelingen in het rapport Natuurlijke Recreatie Drenthe.

- Nieuw omgevingsbeleid

In een reactie op het rapport Natuurlijke Recreatie Drenthe hebben wij aangegeven verheugd te zijn over de vruchtbare samenwerking die tussen de betrokken organisaties is ontstaan. Daarbij hebben deze organisaties gekozen voor een aanpak waarbij aan de 'voorkant' van het planproces over en weer direct duidelijk wordt gemaakt waar de kansen voor de sectoren liggen. Dit geeft tijdwinst in het zoeken naar maatwerk voor de concrete situaties en moet ertoe leiden dat procedures bij de gemeenten en de provincie sneller kunnen verlopen. Een aanpak die wij willen voortzetten bij de veranderingen in het provinciaal beleid als gevolg van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening c.q. in het nieuwe omgevingsbeleid voor Drenthe dat dit jaar vorm moet krijgen.

Een nieuw element daarin vormt het voorstel dat wij aan het bedrijfsleven hebben gedaan om samen met het hoger onderwijs een 'bouwsteen/visie' Toerisme te maken voor het nieuwe omgevingsbeleid in Drenthe. Daaraan gekoppeld willen wij deze 'bouwsteen/visie' ook gaan gebruiken om onze keuzes te maken in het faciliteren van diverse uitvoeringstrajecten/-programma's in Drenthe. Met dit provinciale initiatief spelen wij ook in op het door u aangehaalde advies van de VROMRaad om het bedrijfsleven en anderen vroegtijdig en op een pro actieve wijze te betrekken bij het vormgeven van de ontwikkelingskansen voor de sector. De 'bouwsteen/visie' wordt in de komende maanden opgesteld door het Platform Toeristisch Recreatief Drenthe (TRD) en de Christelijke Hogeschool Nederland (CHN).

- Actualisatie bestemmingsplannen.

De actualisatie van bestemmingsplannen waar u in de aanbevelingen op ingaat heeft zeker onze aandacht. Bij gemeenten waar het provinciale beleid niet goed verankerd is in (verouderde) plannen, wordt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau aangedrongen op actualisering van deze plannen. Relevant in dit kader is natuurlijk ook dat met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening de noodzaak van actuele bestemmingsplannen aanzienlijk toeneemt. Momenteel wordt, wanneer verouderde plannen tot concrete problemen leiden, in overleg met gemeenten en ondernemers gezocht naar oplossingen. U constateert terecht dat het hier primair om een gemeentelijke verantwoordelijkheid gaat.

In de praktijk is de gemeente dan ook het eerst op de hoogte van uitbreidingsplannen van een recreatieondernemer. Zij verricht ook de eerste toetsing. Doen zich daarbij problemen voor dan zijn onze

deskundigen zoals eerder aangegeven altijd bereid mee te denken in het zoeken naar oplossingen, dan wel suggesties te doen voor het verrichten van nader onderzoek om de zaak op een goede manier in kaart te brengen.

Na het tot stand komen van onze nieuwe omgevingsbeleid zullen diverse verantwoordelijkheden op het gebied van de ruimtelijke ordening nog sterker bij de gemeenten komen te liggen. Dit zal naar verwachting ook zeker gaan gelden voor de situaties waarin u onderzoek heeft gedaan.

Ook dan echter zullen wij onze inhoudelijke deskundigheid op het gebied van ruimtelijke – economische ontwikkelingen in de toeristische sector aan de gemeenten en het bedrijfsleven beschikbaar blijven stellen.

▪ Berekeningsmethodieken werkgelegenheid

In uw concept – rapport stelt u voor in het vervolg meer aan te sluiten bij algemeen gangbare methodieken voor de berekening van werkgelegenheid van toeristische projecten en deze ook consequent toe te passen. Een aanbeveling die wij ons ter harte nemen. Daarbij merken wij wel op dat er niet één zaligmakende methodiek is. Toeristische projecten worden gekenmerkt door een grote mate van diversiteit. De aanleg van een kanaal als Erica-Ter Apel vereist bij de inschatting van werkgelegenheidseffecten een andere systematiek (en andere kengetallen) dan bijvoorbeeld een bezoekerstrekkend attractiepark als Indoor Plopsaland Coevorden. Met andere woorden: wij zijn evenals de rekenkamer van mening dat algemeen gangbare methodieken gewenst zijn, maar plaatsen daarbij uitdrukkelijk de kanttekening dat maatwerk vereist is (en blijft). Op basis van dit gegeven zullen wij dan ook in de toekomst het uitgangspunt hanteren dat omvangrijke toeristische plannen/ projecten moeten worden ‘vergezeld’ door een goed onderbouwde economische effecten inschatting, opgesteld door een gerenommeerd extern bureau. De zogenaamde Terp-methodiek vormt daarbij ook in de komende jaren een goed vertrekpunt voor de berekening van werkgelegenheidseffecten.

Grosso modo is het vorenstaande overigens nu al praktijk in Drenthe en in de afgelopen jaren ook gehanteerd bij de beoordeling van de zogenaamde Kompasprojecten. Het gaat hierbij om 15 toeristische projecten waarmee een totale Kompassubsidie van ruim € 15 miljoen was gemoeid. Deze projecten hebben geleid tot een bruto toename van de werkgelegenheid met ruim 200 fte en een toename van de tijdelijke werkgelegenheid met eveneens ruim 200 fte.

De beschikbare middelen voor het Drentse ‘Uitvoeringskader toeristisch – recreatieve projectontwikkeling 2004-2007’ hebben we veel minder ingezet op het creëren van directe extra werkgelegenheid. Deze middelen zijn in hoofdzaak gebruikt voor de ondersteuning van de marketing en promotie van Drenthe, een onderdeel ons beleid waarvoor geen Kompasmiddelen beschikbaar waren.

- Monitoring effecten projecten

Bij de intake van een potentieel project voor een programma (bijvoorbeeld Koers Noord) dient ook in de komende periode de aanvrager te specificeren wat de opbrengsten zijn van het project, vaak in kwantitatieve zin. Een vanzelfsprekende eis, omdat wij als subsidieverstrekker, ook weer moeten aantonen dat met het betreffende programma de doelstellingen zullen worden bereikt. Daarbij zullen wij richting de aanvrager een goede balans moeten vinden in het detailniveau van de te specificeren opbrengsten versus de administratieve lasten die dit voor de aanvrager met zich meebrengt. Nauwkeurig specificatie van de effecten (output/resultaten) van een project is vaak niet mogelijk, waardoor een dergelijke eis veel inzet en tijd kost, en bovendien slechts leidt tot schijnnaauwkeurigheid. In plaats daarvan is het beter dat de aanvrager – met de doelstelling van het programma als ijkpunt – een inschatting maakt van de verwachte effecten. Vervolgens zal met de aanvrager afgesproken worden op welke moment gepeild zal worden wat de kwantitatieve effecten van het project zijn en wanneer de resultaten van het project onder een kritische grens komen.

Een werkwijze/benadering die is gebaseerd op rapport 'Regels op Koers' en moet leiden tot een vermindering van de bureaucratische last bij uitvoering van programma's als Koers Noord.

- Toeristisch cijfermateriaal

Toeristisch cijfermateriaal en de kwaliteit daarvan speelt bij het vorenstaande een belangrijke rol. Immers, de werkgelegenheidseffecten berusten vrijwel altijd op inschattingen van het aantal bezoekers, aantal overnachtingen en/of bestedingen van toeristen. Dit cijfermateriaal kan uit diverse bronnen afkomstig zijn. Op het moment dat het gaat om regionaal cijfermateriaal leert de ervaring dat in een groot aantal gevallen Toerdata Noord dé bron is. Bij een groot deel van inschattingen van effecten door externe instanties wordt dan ook een beroep gedaan op Toerdata-Noord gegevens.

De noordelijke provincies staan op het punt om een nieuwe verbintenis aan te gaan voor de periode 2008-2011, waarin het vervolg van Toerdata Noord wordt vorm gegeven. Hierbij zullen we samen met de andere noordelijke provincie bekijken/in ogenschouw nemen in hoeverre de uw opmerkingen over deze materie aanleiding geven om de aanpak en invulling van Toerdata bij te stellen.

6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd over het feit dat de provincie de aanbevelingen in hoofdzaak overneemt, maar betreurt dat niet wordt ingegaan op de conclusies van het rapport.



lauwers 14 | 9405 BL Assen | 0592 -304 790
www.noordelijkerekenkamer.nl

drukker: Horstman Drukkerij, Assen
vormgeving: Hoge Bomen, Rotterdam