

Toerisme en recreatie in Fryslân

21 februari 2008



Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 21 februari 2008

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

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

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Toerisme en recreatie in Fryslân

1	Onderwerp en onderzoek	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Beleid en wettelijk kader	7
1.3	Leeswijzer	9
2	Beleid, verantwoordelijkheden & informatie	11
2.1	Toeristisch beleid in het Streekplan 2007-2017	11
2.2	Beleidsnota Recreatie en Toerisme 2002-2010	11
2.3	Het Kompas voor het Noorden 2000-2006	11
2.4	Friese Meren Project 2000-2013	12
2.5	Provinciale verantwoordelijkheden op het gebied van natuurbescherming	14
2.6	Toeristische beleidsinformatie en informatiewaarde	15
3	Belangenafweging en besluitvorming	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Afweging van het natuurbelang	17
3.3	Kwaliteit van de onderbouwing van het economisch belang	19
3.4	Actualiteit en kwaliteit van de informatie	21
3.5	Ontwikkelingen in 2008: gevolgen van de nieuwe Wro	22
4	De uitvoering van toeristische projecten	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Verwachte effecten en de invloedsfactoren	24
4.3	De bruikbaarheid van de sturingsinformatie	24
4.4	Integraliteit en samenhang in de uitvoering	25
5	Conclusies en aanbevelingen	27
6	Bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer	29
6.1	Bestuurlijke reactie GS	29
6.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	35

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 belangen 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 streekplan 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 dient 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 toeristische initiatieven⁴, onderzocht die door ondernemers zijn ontwikkeld en waarover de bestuurlijke besluitvorming nog niet heeft plaatsgevonden. Daarnaast heeft de Rekenkamer zeven toeristische projecten onderzocht die onderdeel zijn van het Friese Meren Project⁵ en waarover bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Ook heeft de Rekenkamer de pilot buitendijkse recreatie IJsselmeerkust Nijefurd betrokken in het onderzoek⁶.

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 toeristische initiatieven: bungalowpark Schatzenburg, waterpark Y'n de Lyte en buitenplaats de Wedze.

5 Het betreft de toeristische projecten: watersportkern Heeg en Woudsend, opwaardering watersportkern Grou deelproject waterfront Grou, klassieke schepenhaven Terherne, ontwikkeling Driewegsluis, de Leijen, Zicht op de meer De Potten, Vaaras Sneek (binnenstadpakket).

6 In het kader van de pilot zijn twee initiatieven onderzocht te weten camping Schuilenberg en Aquaresort It Soal.

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 tussen economische ontwikkeling en het natuurbelang aan de orde. Hoofdstuk 4 behandelt de praktijk van de uitvoering van de toeristische projecten⁷. 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.

⁷ 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 Streekplan 2007-2017

De toeristische sector is een belangrijke bron van werkgelegenheid en is daarmee een belangrijke sociaal-economische factor die tevens bijdraagt aan de instandhouding van het voorzieningenniveau in dorpen. De provincie wil daarom bevorderen dat de mogelijkheden van toerisme en recreatie als (nieuwe) economische drager volledig worden benut. In haar streekplan 2007 'Om de kwaliteit fan de romte', geeft de provincie aan dat het imago van Fryslân in sterke mate wordt bepaald door de (cultuur)toeristische en recreatieve mogelijkheden die de provincie te bieden heeft. De te koesteren kernkwaliteiten van Fryslân staan daar volgens de provincie borg voor. De provincie streeft naar een kwaliteitsverbetering van de recreatieve voorzieningen. Tevens wil zij de medeverantwoordelijkheid van de sector voor het beheer van natuur, landschap en erfgoed door een verhoogde aandacht voor de landschappelijke inpassing bevorderen. Deze doelen wil de provincie realiseren door ruimte te bieden aan kwaliteitsverbetering van de toeristische sector. Hierbij stelt zij wel als voorwaarde dat deze verantwoord in de landschappelijke en natuurlijke omgeving kunnen worden ingepast.

2.2 Beleidsnota Recreatie en Toerisme 2002-2010

In de beleidsnota Recreatie en Toerisme 2002-2010⁸ heeft de provincie als hoofddoelstellingen geformuleerd dat zij:

- wenst aan te sluiten bij de wensen van de markt;
- de economische betekenis van de sector wil handhaven;
- variatie in het toeristisch aanbod wenst;
- de samenhang van het aanbod wenst te verbeteren;
- de kwaliteit wil verbeteren;
- de duurzame bedrijfsontwikkeling wil bevorderen.

Ondanks een stijging van de werkgelegenheid in het algemeen in Fryslân concludeert de provincie dat de toeristische sector zich in de periode 2000-2004 niet gunstig heeft ontwikkeld. De provincie heeft daarom begin 2007 haar toeristisch beleid bijgesteld en gericht op de versterking van en internationalisering rond de drie toeristische speerpuntgebieden. Dit zijn het Friese Waddengebied, de Friese meren en de Friese Elf-steden.

2.3 Het Kompas voor het Noorden 2000-2006

Begin 2000 heeft de provincie het Kompas voor het Noorden bekrachtigd. 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. In het Kompas voor het

⁸ Verrassend Fryslân, gastvrij voor toerist en recreant, Beleidsnota Recreatie en Toerisme 2002-2010.

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.

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 met de bedoeling om werkgelegenheid te creëren.

2.4 Friese Meren Project 2000-2013

Signalen met betrekking tot stagnerende bezoekersaantallen in de watersportbranche zijn in 2000 voor de provincie aanleiding geweest om te investeren in de kwaliteit van het Friese Merengebied. Een tweede aanleiding was het zogenaamde Langman-akkoord, waarin de afspraken tussen het Rijk en de noordelijke provincies nader zijn uitgewerkt in het Kompas voor het Noorden. Dit programma bood Fryslân de kans gebruik te maken van Rijks- en Europees geld. Bij de start van het project is aansluiting gezocht bij de realisering van de ecologische verbindingzones en het programma Oevers en kaden van het Wetterskip Fryslân. Op 20 december 2000 is het Plan van Aanpak Friese meren vastgesteld. De provincie is in 2001 gestart met het Friese Meren Project (hierna te noemen 'FMP'). De looptijd van het project is daarbij vastgesteld op 10 jaar (2011).

Het FMP heeft als doel kwaliteitsverbetering in het Friese Merengebied te realiseren. Het achterliggende doel is een versterking van de marktpositie van de sector recreatie en toerisme in het Friese Merengebied. Daarnaast moet het FMP leiden tot realisatie en behoud van de natuur⁹ binnen het Merengebied. Aangezien een groot deel van de projecten van het FMP zich afspeelt in of in de nabijheid van natuurgebieden, heeft de provincie voor alle projecten in spoor I van het FMP een (ecologische) voortoets laten uitvoeren op grond van de Natura 2000 regelgeving¹⁰. Hierdoor is voor deze projecten in beeld of een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet is vereist.

De provincie hanteert de resultaat-indicator¹¹ 'werkgelegenheid' om vast te stellen of de geprognosticeerde werkgelegenheid wordt

9 Plan van aanpak Friese Meren , vastgesteld door PS op 20 december 2000, pagina 9.

10 Voortgangsrapportage Friese Meren Project d.d. 10.05.07, pagina 4.

11 In het overzicht effecten FMP, Terp Advies, maart 2002, pagina 28 merkt Terp Advies deze indicator aan als impact-indicatoren. In het referentiekader voor de kompasprojecten getiteld 'Referentiekader Indicatoren, doelstelling 2/ Phasing Out, Kompas van Terp Advies (juli 2001) worden deze werkgelegenheidseffecten aangemerkt als resultaat-indicatoren. Deze benaming heeft de Rekenkamer aangehouden.

gerealiseerd. Om deze werkgelegenheidsdoelstellingen te kunnen onderbouwen is in 2002 een kwantitatieve effectanalyse uitgevoerd naar het rendement van de investeringen in het FMP¹². Dit ex-ante onderzoek wijst uit dat de investeringen in het kader van het FMP leiden tot een extra besteding door toeristen van € 20-25 miljoen per jaar, 17.000 extra bootpassages, 580 extra structurele arbeidsplaatsen en 4300 tijdelijke arbeidplaatsen (mensjaren) in de sector toerisme en recreatie. Het ex-ante onderzoek is uitgevoerd op basis van de gegevens uit het plan van aanpak FMP uit 2000. Dit plan van aanpak gaat uit van de realisatie van circa 350 projecten¹³.

Eind 2006 was er €245 miljoen euro beschikbaar (gesteld) voor FMP-projecten die gereed of in uitvoering waren of binnenkort zouden worden aanbesteed.

De provincie constateert eind 2006¹⁴ dat het FMP goed op koers ligt voor wat betreft de output-indicatoren¹⁵. De provincie merkt daarbij op dat het realiseren van meer passantplaatsen meer aandacht verdient in de 2^e fase van het FMP. Voor wat betreft de resultaat-indicator werkgelegenheid, stelt de provincie dat er sprake is van een na-ijleffect¹⁶ waardoor de werkgelegenheidsgroei in de watersportsector logischerwijs iets achter zal lopen op de werkzaamheden. De provincie constateert dat in de periode 2000 tot en met 2005 de werkgelegenheid in de watersportsector met circa 10% is gegroeid. Gezien de periode van neergaande conjunctuur over de afgelopen vijf jaren is de werkgelegenheidsontwikkeling in de watersport in Fryslân volgens de provincie positief te noemen.

Begin 2007 besluit de provincie om de oorspronkelijke werkgelegenheidsdoelstelling van het FMP te handhaven. De consequentie hiervan is dat op onderdelen een aanscherping van de koers¹⁷ nodig is om de gewenste werkgelegenheidsgroei in tien jaar tijd te kunnen behalen. Deze aanscherping van de koers is vastgelegd in het plan van aanpak voor het FMP, tweede fase¹⁸. Hierin constateert

12 Overzicht effecten FMP, Terp Advies, maart 2002.

13 In het kader van de tweede fase van het FMP zijn hieraan inmiddels 159 projecten toegevoegd.

14 FMP , 2e fase (2006-2013), Koers op Fryslân, pagina's 10 en verder.

15 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 opgewaardeerd voor het gebruik en het aantal gerealiseerde toeristische voorzieningen.

16 Dit na-ijleffect wordt volgens de provincie nog eens versterkt doordat in de 1e fase van het FMP sprake was van veel planvoorbereiding en weinig uitvoering, pagina 11 plan van aanpak FMP, 2e fase getiteld 'Koers op Fryslân'.

17 Deze aanscherping van de koers is vastgelegd in het plan van aanpak FMP tweede fase, getiteld 'Koers op Fryslân'. Dit plan van aanpak is door PS op 21 februari 2007 vastgesteld.

18 In de tweede fase van het FMP worden ook afspraken gemaakt over het beheer en het onderhoud van de watersportvoorzieningen die in het kader van het FMP worden gerealiseerd. Dit om te voorkomen dat er voor de periode na het FMP achterstallig onderhoud ontstaat en daarmee een negatief effect op de toeristisch-recreatieve sector. Het beheer van de infrastructuur die op dit moment wordt aangelegd is nu niet geregeld. Hierdoor is niet duidelijk wat de financiële consequenties van het beheer van deze infrastructuur aangelegd in het kader van het FMP voor de provincie zijn.

de provincie dat het aantal vaarbewegingen op veel plaatsen gelijk is gebleven hoewel de bestedingen in de watersport de afgelopen jaren zijn toegenomen. Een groei in de werkgelegenheid zal vooral gekoppeld zijn aan meer bestedingen per watersporter¹⁹. PS besluiten om de projectperiode van het FMP te verlengen tot 2013 en het werkingsgebied te verruimen tot geheel Fryslân. Over het beschikbaar stellen van de extra middelen voor de realisatie van de 2^e fase moeten PS nog een besluit nemen. Hiervoor is een bedrag van € 150 miljoen geraamd. Hieraan draagt de provincie 50% bij²⁰. Indien PS akkoord gaan met het beschikbaar stellen van de provinciale bijdrage voor de uitvoering van de tweede fase van het FMP, betekent dit voor de al eerder voorgenomen realisatie van de werkgelegenheidsgroei van 580 structurele fte's en 4300 tijdelijke mensjaren per 2014 in totaal circa € 495 miljoen²¹ wordt geïnvesteerd.

2.5 Provinciale verantwoordelijkheden op het gebied van natuurbescherming

Het voeren van toeristisch beleid is een autonome bevoegdheid. Dit betekent dat de provincie zelf invulling kan geven aan het toeristisch beleid en haar rol in deze. Uit de toeristische beleidsnota en het streekplan volgt dat de provincie het als haar rol beschouwt om voor de gewenste kwaliteitsverbetering van de toeristische voorzieningen samen met de gemeenten mogelijkheden te creëren, rekening houdend met haar rol als bewaker van het ruimtelijk beleid.

Uit het streekplan van Fryslân blijkt dat de provincie streeft naar een ruimtelijke inrichting die bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling. Er dient sprake te zijn van een sociaal-economische ontwikkeling in een leefbare omgeving waarbij er tegelijkertijd wordt ingezet op het instandhouden en verder ontwikkelen van aanwezige bodem-, water-, landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten. Sommige plannen voor recreatieve kwaliteitsverbetering staan echter op gespannen voet met landschappelijke of natuurlijke waarden. De provincie heeft daarom in het streekplan aan de hand van de kwetsbaarheid en de natuurdoelen van de Ecologische Hoofd Structuurgebieden (hierna te noemen 'EHS') in algemene zin de mate van recreatief medegebruik in de verschillende EHS-gebieden bepaald.

Dit provinciaal beleid vloeit rechtstreeks voort uit de Nota Ruimte waarin het Rijk heeft bepaald dat de provincie verantwoordelijk is voor de doorwerking van het natuurbeleid in het provinciaal beleid. Het 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

¹⁹ Koers op Fryslân, Friese Meren Project 2^e fase (2006-2013), pagina 20.

²⁰ Het is de bedoeling dat de overige 50% wordt opgebracht door het rijk en de andere lagere overheden.

²¹ Koers op Fryslân, Friese Meren Project 2^e fase (2006-2013), pagina 7. Per abuis was in de tekst nog het bedrag van 345 miljoen euro opgenomen. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie is dit bedrag aangepast.

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 instantie²² die de vergunningen verstrekt en het toezicht houdt op het verrichten van activiteiten in beschermde natuurgebieden.

2.6 Toeristische beleidsinformatie en informatiewaarde

Al een aantal jaren laat de provincie samen met de provincies Groningen en Drenthe 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 6 van het rapport van bevindingen wordt nader ingegaan op deze toeristische cijfers.

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 onder andere 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 gerealiseerd en/of gefinancierd 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, gepubliceerd. In de jaarlijkse uitgaven is aangegeven dat de opgenomen jaarlijkse cijfers (met uitzondering van de werkgelegenheidscijfers) 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 beschouwd.

Uit het bovenstaande blijkt dat het toeristisch cijfermateriaal niet kan dienen als bruikbare informatie om toekomstige ontwikkelingen en trendbreuken in de sector toerisme en recreatie te signaleren. Niettemin gebruikt de provincie deze gegevens in haar besluit tot het opstarten van de 2^e fase van het FMP.

²² De provincie is het vergunningverlenend en toezichthoudend bestuursorgaan indien er voor een handelen met mogelijk significante schade geen publiekrechtelijk toestemmingsvereiste aanwezig is.

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 is gegaan van natuur en landschap. Hiertoe zijn vijf toeristische initiatieven²³ en zeven toeristische projecten onderzocht die in de periode 2006-2007 actueel waren. De onderzochte projecten zijn FMP- en tevens Kompasprojecten. In het onderzoek heeft de Rekenkamer in de eerste plaats gekeken naar de wijze waarop de belangenafweging heeft plaatsgevonden (paragraaf 3.2). Vervolgens heeft de Rekenkamer onderzocht of de projectdoelen gerealiseerd worden (paragraaf 3.3).

3.2 Afweging van het natuurbelang

In haar streekplan stelt de provincie als voorwaarde voor toeristisch-recreatieve ontwikkelingen dat deze verantwoord in de landschappelijke en natuurlijke omgeving worden ingepast. De basiskwaliteit van het landschap mag niet worden aangetast als gevolg van de ontwikkeling van toerisme en recreatie. De provincie heeft in haar streekplan 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 in de provincie het natuur- en landschapsbelang in haar afweging te betrekken.

In de voorbereidingsfase voorafgaand aan de besluitvorming constateert de provincie in zes van de zeven projecten dat de realisatie van de projecten gevolgen heeft voor de natuur en aanwezige flora en fauna. In vijf projecten is er vervolgens ecologisch onderzoek verricht. In één project²⁴ is in de voorbereidingsfase vastgesteld dat voor de aanleg van de toeristische voorzieningen een vergunning ingevolge de Flora- en Faunawet is vereist. Er is echter geen ecologisch onderzoek uitgevoerd. Het project is wel in uitvoering gegaan. De provincie heeft bij twee projecten²⁵ vastgesteld dat de projecten zowel bijdragen aan het natuurbelang als aan het economisch belang van de provincie. De doelstellingen van deze projecten hebben naast de opwaardering van de toeristische infrastructuur ook betrekking op verbetering van de in het gebied aanwezige natuurwaarden. Deze beide projecten zijn gelegen in of nabij beschermde natuurgebieden.

23 De twee initiatieven van de pilot buitendijkse recreatie IJsselmeerkust (camping Schuilenburg en Aquaresort It Soal maken onderdeel uit van de onderzochte toeristische initiatieven.

24 Het betreft het project Waterfront Grou.

25 Het betreft de projecten De Leijen en Zicht op de Meer, Opwaardering De Potten Sneek, 2e fase.

Ter illustratie

De doelstellingen van het project De Leijen zijn onder meer de verbetering van de waterkwaliteit en de versterking van natuurwaarden door zonering van het recreatief gebruik. Het doel van het project Zicht op de Meer, Opwaardering De Potten Sneek, 2^e fase is het verbeteren van het toeristisch-recreatief klimaat en het versterken van de bestaande natuur.

Uit het onderzoek blijkt dat bij twee²⁶ toeristische projecten de ecologische gevolgen van deze projecten pas in kaart zijn gebracht nadat GS had besloten om hieraan medewerking te verlenen. In deze twee projecten is de provincie er niet in geslaagd het natuurbelang gelijktijdig met het economisch belang van de projecten te betrekken in haar afweging om in te stemmen met de realisatie van de toeristische projecten en het beschikbaar stellen van de financiële middelen hiervoor. De Rekenkamer is van mening dat hierdoor de belangenafweging in de besluitvorming over deze projecten op dit onderdeel zorgvuldiger had gekund. GS hadden de uitkomsten van de ecologische onderzoeken moeten betrekken in de afweging om de recreatieve ontwikkelingen in of nabij natuurgebieden toe te staan. De Rekenkamer merkt hierbij overigens op dat bij deze projecten achteraf is vastgesteld (in de ecologische onderzoeken) dat er geen significante negatieve effecten te verwachten zijn.

De Rekenkamer is voor de vijf projecten waarin ecologische onderzoeken zijn uitgevoerd, nagegaan of de geplande ingrepen significante negatieve effecten opleveren voor de natuur. Zoals hiervoor al is aangegeven, is voor twee projecten vastgesteld dat er geen significante negatieve effecten te verwachten zijn. Bij drie projecten²⁷ is geconstateerd dat de voorgenomen realisatie van projecten zal leiden tot significante negatieve effecten voor de natuur. Het valt daarbij op dat in de ecologische onderzoeken alleen de eventuele schade van de projecten zelf is beoordeeld en niet het verwachte gevolg van de projecten is meegenomen (namelijk de toename van vaarbewegingen in natuurgebieden).

Op basis van de bestaande natuurwetgeving moet worden afgewogen of er sprake is van een 'dwingende reden van groot openbaar belang' die de ingreep in de natuur rechtvaardigt en moet onderzoek worden verricht naar mogelijke alternatieven voor de geplande ingreep. De Rekenkamer constateert dat in één project²⁸ is vastgesteld dat er sprake is van een 'dwingende reden van groot openbaar belang' die de ingreep in de natuur rechtvaardigt waarna een alternatievenonderzoek heeft plaatsgevonden. In de overige twee projecten is deze tussenstap

26 Het gaat om de projecten: klassieke schepenhaven Terherne en ontwikkeling Driewegsluis.

27 Het gaat hier om de projecten De Leijen, Zicht op de Meer, Opwaardering De Potten Sneek, 2e fase en het project opwaardering watersportkernen Heeg en Woudsend.

28 Het betreft het project opwaardering watersportkernen Heeg en Woudsend.

niet uitgevoerd en is de provincie direct overgegaan tot het beoordelen van de te treffen maatregelen om de gevolgen van de geplande ingreep voor de natuur zoveel mogelijk te beperken dan wel te compenseren.

De Rekenkamer constateert naar aanleiding van deze bevindingen dat bij de meeste onderzochte toeristische projecten de belangenafweging conform het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen 'Awb')²⁹ zorgvuldiger uitgevoerd had kunnen worden. In de Awb is namelijk 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.

Daarnaast is onderzocht op welke wijze de belangenafweging plaatsvindt in de toeristische initiatieven. Tijdens het onderzoek is gebleken dat twee³⁰ van de vijf onderzochte toeristische initiatieven nog niet zo ver gevorderd zijn dat hierover al een provinciaal standpunt is ingenomen. In één initiatief³¹ is de provinciale afwijzing van de aanvraag door de rechter bevestigd. Deze initiatieven zijn in het vervolg daarom niet meegenomen. Wel heeft de Rekenkamer de twee toeristische initiatieven onderzocht die in het kader van de pilot buitendijkse recreatie IJsselmeerkust zijn uitgevoerd. In deze pilot is aan de hand van twee concrete situaties³² nagegaan of er binnen de bestaande wettelijke kaders op het terrein van recreatie, natuur en waterhuishoudelijke belangen, uitbreiding op het gebied van recreatieve verblijfsrecreatie mogelijk is en wat hierbij de grenzen zijn. Het onderzoek wijst uit dat bij deze initiatieven pas een besluit door de provincie wordt genomen, nadat door middel van ecologische onderzoeken is vastgesteld welke gevolgen de voorgenomen uitbreidingen hebben op de in het gebied aanwezige natuurwaarden.

3.3 Kwaliteit van de 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 worden onderbouwd. De actualiteit en kwaliteit van de onderbouwing van het economisch belang van de toeristische projecten komt hier aan de orde. De toeristische initiatieven waren ten tijde van het onderzoek niet zo ver gevorderd dat de verwachte werkgelegenheidseffecten onderbouwd in beeld zijn gebracht. Deze initiatieven worden hierna buiten beschouwing gelaten.

29 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.

30 Het gaat om de initiatieven: Buitenplaats de Wedze en Waterpark Y'n de Lyte.

31 Het gaat om het initiatief bungalowpark/recreatieterrein Schatzenburg.

32 Het betreft de initiatieven: camping Schuilenburg en Aquaresort It Soal.

De Rekenkamer constateert dat de projectdoelstellingen van de meeste onderzochte projecten³³ goed aansluiten bij de toeristische doelstellingen zoals verwoord in het streekplan en het toeristisch uitvoeringskader³⁴. Dit komt doordat bij de selectie van de projecten voor het FMP expliciet is gekeken naar de integraliteit van het project. Indien een project scoort op de drie thema's: 'water en natuur', 'variatie in toeristisch aanbod' en 'infrastructuur' is het aangemerkt als een combinatieproject. Deze combinatieprojecten krijgen prioriteit in de uitvoering. De projecten passen binnen de benoemde doelstellingen van het FMP en zijn gericht op de toename van de werkgelegenheid en de bestedingen.

Alle projecten zijn Kompasprojecten. Dit heeft tot gevolg dat de (verwachte) 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 projecten³⁵. Deze economische onderbouwingen zijn voorafgaand aan de besluitvorming door GS getoetst door de provincie. Hierbij is het van belang op te merken dat GS in 2003 hebben besloten dat de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten van de FMP-projecten op dezelfde wijze gebeurt³⁶.

De Rekenkamer constateert dat dit niet in alle projecten gebeurt is. Deze berekeningsmethodiek komt er op neer dat de projectkosten van een afzonderlijk FMP-project worden gedeeld door de kosten³⁷ van het totaal aan FMP-projecten. De uitkomst hiervan wordt vervolgens vermenigvuldigd met de werkgelegenheid³⁸ die het totaal aan FMP-projecten naar verwachting gaat opleveren. Dit levert de verwachte werkgelegenheid van het betreffende FMP-project op. De Rekenkamer constateert dat in het overgrote deel van de onderzochte projecten bij de berekening van de verwachte werkgelegenheid van deze projecten

33 Bij twee van de onderzochte projecten is deze relatie minder evident aanwezig. Het betreft de projecten De Leijen en het project Klassieke Schepenhaven Terherne. De reden hiervoor is waarschijnlijk gelegen in het feit dat het project De Leijen zijn oorsprong vindt in het ontwikkelingsplan Lits-Lauwersmeer. Dit ontwikkelingsplan dat de bouwsteen is van het uitvoeringsprogramma voor traject K, is van een eerdere datum dan het plan van aanpak FMP. Het project Klassieke Schepenhaven Terherne is een gemeentelijk initiatief dat is opgestart voordat het uitvoeringsprogramma voor de gemeente Boarnsterhim (traject H+) eind 2005 tot stand is gekomen.

34 In het uitvoeringsprogramma voor traject K, waaronder het project de Leijen valt, zijn per project de verwachte landschappelijke, economische en verwachte effecten voor de natuur (voor zover mogelijk) beschreven. Hierdoor is de samenhang tussen de projecten van traject K helder.

35 In het geval van het project De Leijen is de provincie de initiatiefnemer van het project.

36 Deze berekeningsmethodiek is neergelegd in de Koepelnotitie die GS op 9 september 2003 hebben vastgesteld.

37 Het betreft hier de directe publieke investeringskosten van het FMP van een bedrag van € 200 miljoen.

38 De werkgelegenheid die het FMP naar verwachting gaat opleveren bedraagt 580 fte's structureel en 4300 mensjaren tijdelijk. Deze werkgelegenheidsverwachtingen zijn ontleend aan het ex ante onderzoek voor het FMP door adviesbureau Terp uit 2002.

de projectkosten te hoog zijn ingeschat doordat meer componenten³⁹ tot de projectkosten worden gerekend dan volgens de door GS vastgestelde berekeningsystematiek zou mogen. In één geval is de berekeningsystematiek in het geheel niet toegepast. Dit leidt er toe dat voor deze projecten een grotere werkgelegenheidsgroei is geraamd dan op basis van de berekeningsystematiek zou mogen worden verwacht. De te verwachten werkgelegenheid van deze projecten en de daaruit voortvloeiende 'value for money'⁴⁰ is daarmee te optimistisch voorgesteld.

Ter illustratie

In het project Klassieke Schepenhaven Terherne zijn de private investeringskosten meegenomen in de totale projectkosten voor de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten.

In het project Vaaras Sneek binnenstadpakket is voor de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten een andere berekeningsystematiek toegepast.

Voor wat betreft voornoemde berekeningsystematiek, valt het de Rekenkamer op dat de provincie het uitgangspunt hanteert dat de aanpalende uitgelokte publieke investeringen weliswaar bijdragen aan het creëren van tijdelijke werkgelegenheid, maar slechts in zeer beperkte mate bijdragen aan de structurele werkgelegenheid⁴¹. De Rekenkamer meent dat deze redenering nuancering behoeft. Naar de mening van de Rekenkamer zijn de uitgelokte publieke investeringen (waartoe baggerwerkzaamheden en onderhoudswerkzaamheden worden gerekend) juist voorwaardenscheppend voor het uitvoeren van de kwaliteitsverbetering van het Friese Merengebied. Daardoor dragen ook de uitgelokte publieke investeringen indirect bij aan de verwachte realisatie van de structurele werkgelegenheid.

3.4 Actualiteit en kwaliteit 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 in een aantal gevallen vastgesteld dat voor de berekeningsystematiek gegevens worden gehanteerd uit 2002⁴². Het is de vraag of deze gegevens nog kunnen worden gebruikt voor de verwachte werkgelegenheidseffecten van de projecten. De Rekenkamer is van

39 Het betreft onder andere kosten van onderhoudswerkzaamheden en baggerwerkzaamheden tot de projectkosten zijn gerekend. In één geval is geconstateerd dat de private investeringskosten als projectkosten zijn aangemerkt.

40 De 'value for money' is een belangrijk criterium voor het toekennen van Kompasubsidie.

41 Dit blijkt uit het verslag vergadering bestuurscommissie Landelijk Gebied d.d. 10 december 2003, agendapunt 8a.

42 Deze gegevens zijn afkomstig van het provinciale rapport 'Overzicht effecten Friese Merenproject', maart 2002.

mening dat een tussentijdse actualisatie van deze gegevens plaats had moeten vinden.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de eenheden waarin de resultaatsindicatoren zijn uitgedrukt soms afwijken van de eenheden waarin de doelstellingen van het FMP zijn uitgedrukt⁴³. Dit heeft tot gevolg dat voordat de monitoring van de bereikte resultaten uitgevoerd kan worden, eerst een vertaalslag naar gelijke eenheden moet plaatsvinden.

3.5 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 niet altijd 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 wordt het nog belangrijker om in een vroegtijdig stadium van het project de gelijktijdige belangenafweging van het natuurbelang tegenover andere belangen (zoals bijvoorbeeld het economisch belang) te maken. Daarnaast moet de provincie ook onder de nieuwe Wro er goed op toe zien dat er geen aantasting van de aanwezige natuurwaarden plaatsvindt voordat is vastgesteld dat een 'dwingende reden van groot openbaar belang' dit rechtvaardigt en is vastgesteld dat er geen alternatieven zijn.

⁴³ Zo worden bijvoorbeeld de begrippen betreffende de terminologie tijdelijke werkgelegenheid niet consistent gebruikt (mensjaren en fte's worden als synoniemen van elkaar gehanteerd). Bijvoorbeeld: in het plan van aanpak Friese meren (2000) wordt gesproken over de realisatie van arbeidsplaatsen en aanlegplaatsen terwijl de resultaat-indicatoren in de onderzochte projecten spreken van aantallen fte's en mensjaren en van strekkende meter aanlegsteiger.

4 De 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 de 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 interne en externe factoren en omgekeerd. Daarnaast zijn in de ideale situatie de projecten onderdeel van een samenhangende, integrale gebiedsontwikkeling dat regionaal is afgestemd 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 natuurlandschappen⁴⁴. Beoordeeld is in hoeverre de uitvoeringspraktijk aansluit bij de hiervoor geschetste ideale situatie.

Opgemerkt wordt dat de meeste projecten in de periode van onderzoek nog niet waren afgerond. Twee projecten⁴⁵ bevinden zich in het stadium van projectvoorbereiding, drie projecten zijn inmiddels in uitvoering en twee projecten⁴⁶ zijn (nagenoeg) afgerond. De Rekenkamer constateert dat de projecten later zijn gestart dan gepland in het plan van aanpak FMP⁴⁷. Bij drie⁴⁸ van de onderzochte projecten is er vervolgens vertraging opgetreden waardoor de einddata van deze projecten zijn opgeschoven. Het is de vraag of uitvoering van deze projecten voor de gestelde deadlines gerealiseerd wordt. Eind 2008 is voor het Friese Merenproject een belangrijke peildatum. De Kompasperiode loopt dan af en de projecten die (deels) gefinancierd zijn met Kompassubsidie dienen op dat moment uitgevoerd en afgerekend te zijn. Is dit niet het geval, dan kan verlies van een (deel) van de Kompas-subsidie hiervan het gevolg zijn.

44 Deze optiek is gebaseerd op de belangrijkste conclusie en aanbeveling uit het advies van de VROMRaad 'Groeten uit Holland, qui è fantastico', over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit van 30 oktober 2006.

45 Het betreft de projecten Zicht op de Meer, De Potten 2^e fase en Driewegsluis.

46 Dit zijn de projecten Vaaras Sneek, binnenstadpakket en het project De Leijen.

47 De reden hiervoor is dat na vaststelling van het plan van aanpak FMP in 2000 de uitvoeringsprogramma's voor de betreffende trajecten zijn opgesteld en de samenwerkingsovereenkomsten met de betreffende gemeenten zijn gesloten waarin onder andere de financiële aspecten zijn geregeld. Deze voorbereiding heeft enige jaren tijd gekost.

48 Dit zijn de projecten opwaardering watersportkernen Heeg/Woudsend, ontwikkeling Driewegsluis en klassieke schepenhaven Terherne. In de eerst genoemde projecten is de vertraging te wijten aan ingestelde beroepsprocedures, in het project Ontwikkeling Driewegsluis heeft de uitvoering van het nader ecologisch onderzoek voor vertraging gezorgd.

4.2 Verwachte effecten en de invloedsfactoren

In paragraaf 3.3 constateert de Rekenkamer dat de verwachte werkgelegenheidseffecten van de onderzochte projecten te optimistisch zijn geraamd. Hierdoor is het niet aannemelijk dat alle verwachte werkgelegenheidseffecten van de projecten worden behaald. Dit wordt versterkt door het feit dat de onderzochte projecten later (ten opzichte van de planning uit het plan van aanpak FMP) dan gepland in uitvoering zijn genomen en in sommige projecten tijdens de uitvoering vertraging is opgetreden. Bij het bepalen van de verwachte effecten van de onderzochte projecten is echter geen rekening gehouden met invloedsfactoren, zoals het gegeven dat de verwachte werkgelegenheidseffecten pas na verloop van enige tijd optreden. Dit is opmerkelijk omdat in het plan van aanpak FMP⁴⁹ de realisatie van vijf- à zesduizend arbeidsplaatsen en een 5% groei van de permanente werkgelegenheid als resultaten van het FMP zijn benoemd.

4.3 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 Kompas⁵⁰. Hierdoor zijn voor alle projecten output-indicatoren en resultaat-indicatoren benoemd. De output-indicatoren 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.

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. De Rekenkamer constateert dat in alle projecten de voortgang van de maatregelen benoemd onder de output-indicatoren is beschreven. Eventuele vertragingen in de uitvoering van de projectmaatregelen worden verklaard.

Voor wat betreft de informatie over de resultaat-indicatoren constateert de Rekenkamer dat in één project⁵¹ gerapporteerd is over de tussentijdse resultaten van tijdelijke werkgelegenheid. In de overige zes projecten is hierover in de voortgangsrapportage geen informatie verstrekt. Hierbij wordt opgemerkt dat voor twee van deze projecten dit ook nog niet mogelijk is aangezien deze zich nog in de

49 Plan van Aanpak FMP, vastgesteld door PS, 20 december 2000, pagina 15.

50 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.

51 Dit is het project waterfront Grou. In de voortgangsrapportage is informatie verstrekt over de tot dan toe gerealiseerde tijdelijke werkgelegenheid.

voorbereidingsfase bevinden. Dit geldt echter niet voor de overige drie projecten waarvan er twee projecten al (nagenoeg) zijn afgerond en waarvan de (tussentijdse) tijdelijke werkgelegenheid al bekend zou moeten zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat aan een belangrijke resultaat-indicator, het aantal bootpassages, in de onderzochte projecten geen aandacht is besteed. Dit is opmerkelijk aangezien juist de verwachte toename van het aantal bootpassages (en daarmee van bestedingen) als grondslag voor de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten van het FMP (en de toeristische projecten) is gebruikt. De registratie van bootpassages wordt door de provincie zelf verzorgd. Deze informatie is echter niet gekoppeld aan de onderzochte toeristische projecten.

De Rekenkamer meent dat de provincie hierdoor een belangrijk sturingsinstrument mist voor het zicht op realisatie en resultaat van de onderzochte projecten.

Op basis van de informatie uit de voortgangsrapportages Kompas kan de provincie niet vaststellen of de projectmaatregelen zullen leiden tot de realisatie van de verwachte effecten op het gebied van werkgelegenheid. Daarnaast is in paragraaf 2.6 geconstateerd dat de effecten van de projecten niet te herleiden zijn uit het toeristisch cijfermateriaal van Toerdata Noord. De Rekenkamer constateert dat de provincie niet beschikt over bruikbare (sturings)informatie om de (tussentijdse) werkgelegenheidseffecten van de onderzochte projecten te monitoren.

4.4 Integraliteit en samenhang in de uitvoering

De ontwikkeling van toeristische projecten vraagt om maatwerk. De provincie geeft in haar streekplan⁵² aan dat maatwerk een integraal gebiedsgericht beleid vereist dat in overeenstemming is met de situatie en in nauwe samenwerking met betrokkenen tot stand komt. Daarbij wordt gestreefd naar een resultaat waarbij de verschillende kernkwaliteiten van gebieden elkaar versterken.

De Rekenkamer constateert dat in de meeste onderzochte projecten de provincie erin is geslaagd een integraal gebiedsgericht beleid te voeren en uiteenlopende doelstellingen met elkaar te verbinden. In deze 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 het resultaat van intensief overleg en samenwerking met de betrokken lokale overheden en de doelgroepen.

Aan deze integrale en samenhangende benadering wordt ook in de uitvoeringsfase van de projecten vastgehouden. Het gevolg is dat in deze projecten een wederzijdse versterking tussen toerisme en recreatie en andere belangen kan optreden.

⁵² Streekplan Fryslân, pagina's 19 en 71 en bijlage 3, pagina 6.

5 Conclusies en aanbevelingen

In haar beleid geeft de provincie aan dat zij wil bevorderen dat de mogelijkheden van toerisme en recreatie als (nieuwe) economische drager volledig worden benut. De noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de toeristische voorzieningen gaat samen met een verhoogde aandacht voor de landschappelijke inpassing van deze voorzieningen. De provincie wil ruimte bieden voor deze kwaliteitsverbetering en hier mede invulling aan geven.

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 goed aan bij de doelstellingen van het toeristisch beleid. Voor de selectie van de toeristische projecten zijn criteria gebruikt die direct zijn afgeleid van het Friese Meren Project.

De Rekenkamer meent dat in de helft van de gevallen de afweging van het natuurbelang conform het bepaalde in de Awb zorgvuldiger had moeten. Hoewel in de meeste gevallen het natuurbelang wordt onderkend, geeft de provincie onvoldoende gevolg aan de verplichtingen die daar vervolgens uit voortvloeien, zoals bijvoorbeeld een alternatievenonderzoek.

De Rekenkamer constateert dat in de meeste onderzochte toeristische projecten de systematiek voor de berekening van de werkgelegenheid die de FMP-projecten moeten gaan opleveren, niet consequent is toegepast. Dat leidt er toe dat de werkgelegenheid die deze projecten moeten gaan opleveren, te optimistisch is ingeschat. Hierdoor betwijfelt de Rekenkamer of alle verwachte (werkgelegenheids)effecten van de projecten gehaald worden. Omdat de provincie niet beschikt over bruikbare (sturings)informatie is niet vast te stellen in welke mate de toeristische projecten extra werkgelegenheid gaan opleveren.

De Rekenkamer heeft veel waardering voor de ontwikkelingsgerichte aanpak waarmee de provincie de uitvoering van haar toeristisch beleid (en met name het Friese Meren Project) oppakt. De provincie slaagt er bij de toeristische projecten in om uiteenlopende doelstellingen op het gebied van toerisme en recreatie enerzijds en natuur en landschap anderzijds met elkaar te verbinden waardoor beide belangen elkaar kunnen versterken. De Rekenkamer ziet het daarom als een gemiste kans dat in tegenstelling tot de zorgvuldige afweging van belangen bij de start van het FMP, in de uitvoeringsfase de provincie minder zorgvuldigheid heeft betracht in haar belangenafweging.

Daardoor is het evenwicht dat de provincie in deze dubbele rol en verschillende verantwoordelijkheden moet bewaren, verdwenen. De nadruk op de versterking van de toeristische sector en het sociaal economisch belang van toerisme en recreatie, kan er toe leiden dat een verantwoorde inpassing van projecten in de ruimtelijk omgeving minder gewicht krijgt dan gewenst of noodzakelijk is. De financieel-economische argumenten zijn minder valide nu blijkt dat de provincie uitgaat van te optimistische verwachtingen van werkgelegenheidsgroei, voortvloeiend uit de projecten. Daarnaast is er te weinig zicht op tussentijdse resultaten, hetgeen voor dergelijke langdurige projecten ongewenst is.

De Noordelijke Rekenkamer komt tot de conclusie dat de onderzochte projecten zeker een bijdrage leveren aan de gewenste kwaliteitsverbetering die met het FMP is ingezet. De Rekenkamer vraagt evenwel aandacht voor het realiteitsgehalte van de verwachtingen. Nu Provinciale Staten binnen afzienbare tijd een besluit zullen nemen over de extra investeringen in het vervolgtraject van het FMP, moet duidelijk zijn of besluitvorming gebaseerd is op realistische verwachtingen.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de provincie aan om:

- voor de FMP-projecten die nog in plan- of voorbereidingsfase zijn, na te gaan of de verwachting van de werkgelegenheid die deze projecten moeten gaan opleveren realistisch is en deze verwachting zonodig bij te stellen;
- De effecten van toeristische ontwikkelingen op beschermde natuurwaarden bij de belangenafweging voorafgaand aan besluitvorming volledig in kaart te brengen;
- 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 Fryslân. 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

Wij hebben met interesse kennis genomen van uw concept eindrapport "Toerisme en recreatie in Fryslân" van 7 december 2007. Wij hebben veel waardering voor het uitgebreide feitenonderzoek en de wijze van verantwoording. Het rapport levert een belangrijke bijdrage aan het aanscherpen van de uitvoering en monitoring van het toeristisch beleid en aan een verantwoorde wijze van afweging van belangen tussen enerzijds toeristische ontwikkelingen en anderzijds het natuur- en landschapsbeleid.

In deze brief geven wij onze reactie op de belangrijkste conclusies. Wij gaan daarna in op een aantal constatering uit uw rapport en sluiten af met een reactie op uw aanbevelingen.

Reactie op de belangrijkste conclusies (Hoofdstuk 5)

Als we de belangrijkste conclusies samenvatten komen wij tot de volgende indeling en met onze reactie daarop.

Ontwikkelingsgerichte aanpak

Als college van Gedeputeerde Staten van Fryslân zijn we uitermate content met de constatering dat de Rekenkamer waardering uitspreekt voor de ontwikkelingsgerichte aanpak waarmee de provincie de uitvoering van haar toeristisch beleid (en met name het Friese Meren Project) oppakt en er in slaagt bij de toeristische projecten om uiteenlopende doelstellingen op het gebied van toerisme en recreatie enerzijds en natuur en landschap anderzijds met elkaar te verbinden waardoor beide belangen elkaar kunnen versterken. In het recent door Provinciale Staten vastgestelde Streekplan en de daarop volgende Uitvoeringsagenda is nog eens benadrukt dat de provincie voor ruimtelijke kwaliteit en natuurdoelen gaat om zo de "Kwaliteit van de Romte" te waarborgen.

Die kwaliteit is immers de basis waarop ook toerisme en recreatie duurzaam gestalte krijgt, mensen in de provincie zich welbevinden en toeristen van buiten de provincie weten te waarderen. Al met al een economische factor van belang.

Berekening werkgelegenheidseffecten

U hebt geconstateerd dat de berekeningen voor de werkgelegenheidseffecten voor de zogenaamde Kompasprojecten in het kader van het Friese Merenproject niet altijd consequent zijn

toegepast en dat daardoor een te positief beeld is geschetst van de te verwachten resultaten. Deze conclusie onderschrijven wij ten dele.

Ten eerste moeten wij constateren dat er geen geijkte methode bestaat voor het van te voren voorspellen van economische effecten van publieke investeringen in de sector recreatie en toerisme. De werkgelegenheidseffecten zullen zich moeten ontwikkelen in de private sector, er is dus sprake van een indirecte beïnvloeding. Overigens hechten wij ook een beperkte waarde aan de berekende effecten per individueel project. Het gaat uiteindelijk om de effecten van het totale scala aan maatregelen die wij in het kader van het Friese Merenproject nemen over een lange reeks van jaren. Dat is de reden waarom ons College veel waarde hecht aan de effectmeting via de jaarlijkse rapportages van Toerdata Noord, omdat deze de werkelijke ontwikkelingen achteraf weergeeft.

De systematiek van Kompas voor het Noorden vereist echter een inschatting of berekening vooraf, dat heeft de provincie ingevuld door een ex ante onderzoek van het bureau Terp in 2002. Op basis hiervan is in het kader van de Kompas aanvraag voor de aquaducten de "Koepelnotitie Kwaliteitsimpuls Friese Merengebied" opgesteld. Op basis van deze notitie is gaandeweg een door de provincie en het SNN geaccepteerde berekeningsmethode ontstaan. Deze is slechts in een van de zeven gevallen niet toegepast (Vaaras Sneek), in de andere zes gevallen wel. Dat het SNN in haar uiteindelijke beoordeling in een aantal gevallen het berekende werkgelegenheidseffect lager heeft vastgesteld ten opzichte van de aanvraag is een gevolg van de aannames vooraf. Wij zijn het op basis van onze argumentatie op pagina 31 en 32 niet eens met uw generaliserende conclusie dat de provincie de werkgelegenheidseffecten in de meeste gevallen te optimistisch heeft ingeschat. Uit recente cijfers blijkt ook dat zowel het aantal toeristen als de bestedingen in 2006 en 2007 sterk zijn gestegen.

Bruikbare sturingsinformatie

Volgens u beschikt de provincie niet over bruikbare (sturings)informatie en is het niet vast te stellen in welke mate de toeristische projecten extra werkgelegenheid gaan opleveren. Hierbij wordt bedoeld op het daadwerkelijk meten van de uiteindelijke werkgelegenheid, de tussentijdse effecten (tijdelijke werkgelegenheid) en de meting van de ontwikkeling van bootpassages.

Wij onderschrijven dat dit in zijn algemeenheid een punt is wat voor verbetering vatbaar is. Hierboven is echter al aangegeven dat er geen methode is voor het daadwerkelijk meten van de werkgelegenheidseffecten van publieke projecten.

Op basis van onze reactie op pagina 32 op de tekst van het rapport zijn wij van mening dat het toeristisch cijfermateriaal van Toerdata Noord wel degelijk goed bruikbare informatie oplevert om toekomstige ontwikkelingen en trends in de sector toerisme en recreatie te signaleren. Maar wij zijn gaarne bereid verbeteringen aan te brengen en zullen de mogelijkheden daartoe ook onderzoeken.

Belangenafweging recreatie versus natuur

U schetst dat we als provincie bij initiatieven (van derden) pas een besluit nemen nadat door middel van ecologische onderzoeken is vastgesteld welke gevolgen de voorgenomen initiatieven hebben op de in het gebied aanwezige natuurwaarden, doch dat bij projecten van het Fries Merenproject daarbij twee tekortkomingen zijn: Ten eerste de provincie zegt medewerking toe door middel van doorgeleiding van subsidieaanvragen richting SNN zonder dat alle ecologische onderzoeken zijn verricht. Ten tweede stelt de Rekenkamer dat de provincie de toets van groot openbaar belang niet voldoende toepast of onderzoek heeft gedaan naar alternatieven met aansluitend mitigatie en compensatie, maar al voor de toets van groot openbaar belang overgaat tot mitigatie en compensatie. Wij onderkennen dat spanning kan ontstaan bij het gelijktijdig willen halen van natuurdoelen en doelen op het gebied van recreatie en toerisme. Wanneer wij een dergelijk project aanpakken bekijken wij samen met de gemeenten de mogelijkheden. Daarbij gaan we uit van de wetgeving van de natuurbescherming in Natura2000 gebieden en aanvullend van de regelgeving die in de Nota Ruimte en aanvullend daarop nog in ons Streekplan zijn aangegeven. In alle gevallen mag geen sprake zijn van significante negatieve effecten op de aanwezige kwalificerende soorten c.q. natuurwaarden. In de gevallen dat uit de ecologische voortoets/onderzoek blijkt dat er sprake is van significante effecten van de voorgenomen plannen, (her)ontwerpen wij de Friese Merenprojecten samen met de gemeenten zodanig dat die significante effecten niet aan de orde zijn. Zo hebben wij werkende weg een pragmatische werkwijze ontwikkeld met als uitkomst dat wij dus niet toekomen aan alternatieven of de toets van groot openbaar belang, immers die is alleen aan de orde wanneer er sprake is van significant negatieve aantasting.

Wanneer wij subsidie toezeggen aan een project dan is dat altijd onder voorbehoud van alle vergunning- en ontheffingsprocedures die nog moeten worden doorlopen en die dan ook al duidelijk zijn zoals ook de Rekenkamer meldt. Met het toezeggen van subsidies hebben wij dan ook slechts subsidie toegezegd, maar niet de NB-wetvergunning afgegeven of de ruimtelijke procedure vastgesteld, dat gebeurt separaat.

Wij zijn het eens met uw conclusies dat een zorgvuldige belangenafweging van groot belang is en nog beter kan, maar onderschrijven op grond van onze argumentatie op pagina 32 en het hiervoor gestelde niet uw conclusie dat: “in de helft van de gevallen de afweging van het natuurbelang... ..zorgvuldiger had gemoeten” en “dat wij onvoldoende gevolg geven aan de verplichtingen die daar vervolgens uit voort vloeien...” en verzoeken u uw conclusie specifiek op dit punt aan te passen.

Opmerkingen over een aantal constatering in het rapport

In paragraaf 2.4, laatste alinea concludeert u dat er voor de 1e en 2e fase van het Friese merenproject in totaal € 345 mln. is voorzien,

dit moet zijn € 495 (€ 345 + 150). Verder is de stelling dat deze investering bedoeld is voor de realisering van 850 fte nog niet vast te stellen in dit stadium. Dit getal had betrekking op de begrenzing van de 1e fase, de 2e fase betreft geheel Fryslân exclusief de Waddeneilanden. We streven volgens het Plan van Aanpak 2e fase naar een groei van 30% van het aantal banen in de watersport voor geheel Fryslân, zijnde minimaal 1.200 banen. Uit de evaluatie van de 1e fase en het ex ante onderzoek voor de 2e fase uitgevoerd door Ecorys in combinatie met Altenburg & Wymenga zal duidelijk worden hoeveel banen uiteindelijk haalbaar zijn. In aansluiting op Toerdata gaan we voor de 2e fase uit van banen in plaats van fte's.

Uw kritiek in paragraaf 2.6 op de toegepaste cijferaanpassing is inherent aan de berekeningsmethodiek van Toerdata. Het aantal overnachtingen wordt berekend op basis van de capaciteit en de bezettingsgraad van alle verblijfsrecreatieve bedrijven in de provincie Fryslân.

Absolute zekerheid over al deze cijfers is nooit mogelijk en de uitkomsten van de berekeningen zijn daarom altijd een benadering van de werkelijkheid.

Aanpassing van de cijfers betekent dat op basis van voortschrijdend inzicht de onnauwkeurigheid van de berekende waarden kleiner wordt gemaakt. Er kan natuurlijk voor worden gekozen om de cijfers eenmalig vast te stellen en daarna niet meer te veranderen. Aan de ene kant leidt dit tot een eenduidiger en minder verwarrend beeld, aan de andere kant wordt daarmee gekozen voor schijnzekerheid van het cijfermateriaal. Trendmatige ontwikkelingen omspannen een langere periode dan de driejarige periode, waarin de Toerdata met terugwerkende kracht worden aangepast; voor het signaleren daarvan zijn de Toerdata-gegevens ons inziens wel degelijk bruikbaar.

U geeft in paragraaf 3.2 aan dat er geen zorgvuldige belangenafweging heeft plaats gevonden. Voor twee projecten geeft u aan dat de ecologische gevolgen pas in kaart zijn gebracht nadat de projecten zijn doorgeleid voor subsidie. Deze constatering is op zich zelf juist, de veronderstelling vooraf was echter dat er geen significant negatieve effecten waren te verwachten, dat is achteraf ook gebleken zo stelt de Rekenkamer vast, maar procedureel is niet juist gehandeld.

Voor de overige vijf projecten heeft wel vooraf een natuurtoets plaats gevonden, waaruit is gebleken dat er voor drie hiervan significant negatieve effecten waren te verwachten. Voor twee van deze projecten geldt dat de gemeenten in overleg met de provincie en natuurbeschermingsorganisaties de plannen zodanig hebben bijgesteld dat er geen sprake meer is van significant negatieve effecten. Daardoor hoefden wij dus geen alternatieven te onderzoeken of te toetsen aan het groot openbaar belang. In het derde project was wel sprake van significant negatieve effecten en daarbij is dan ook vooraf het groot openbaar belang vastgesteld en daarna overgegaan tot mitigeren en compenseren. Dit laatste is aan de orde geweest bij de randweg Heeg, hetgeen in bestuursrechtelijke procedures juist is gebleken. Wij zijn het dan ook niet eens met de conclusies zoals u die verwoordt in de alinea's 3, 4 en 5 in hoofdstuk 5 van uw rapport.

In paragraaf 3.3, derde alinea geeft u aan dat ons College op 9 september 2003 besloten zou hebben dat de berekeningen van de verwachte werkgelegenheidseffecten van de FMP-projecten op dezelfde wijze plaatsvinden. Feitelijk is het zo dat het College in haar vergadering van 9 september de “Koepelnotitie Kwaliteitsimpuls Friese Merengebied” heeft vastgesteld. Deze notitie had als doel om de positie van de aquaducten binnen het Friese Merenproject te verduidelijken en inzichtelijk te maken op welke wijze de provincie ook de andere geplande onderdelen van het Friese Merenproject dacht te financieren en uit te voeren. Noch in de besluitpunten van het College, noch uit de tekst van het GS-stuk of de Koepelnotitie blijkt dat het College toen heeft besloten tot een voor de vervolgprojecten te volgen methode.

Dat stelt de conclusie van u in de volgende alinea in paragraaf 3.3 dan ook in een ander daglicht. Uw constatering dat “in het overgrote deel van de onderzochte projecten bij de berekening van de verwachte werkgelegenheid van deze projecten de projectkosten te hoog zijn ingeschat... ..dan volgens de door GS vastgestelde berekeningssystematiek zou mogen”, delen wij niet. In twee van de zeven aanvragen, Driewegsluis en Waterfront Grou is de systematiek van de koepelnotitie gevolgd en door het SNN gehonoreerd. De effecten zijn vastgesteld conform aanvraag en PBO. In drie van de zeven door u onderzochte projecten wijkt de beoordeling van het SNN af van de oorspronkelijke aanvraag/PBO zijnde: Heeg/Woudsend, de Klassieke schepenhaven Terherne en de Vaaras Sneek. In het eerste geval, Heeg/Woudsend is dit vooral het gevolg van een lager toegekende subsidie door het SNN omdat een deel van de projecten niet als subsidiabel zijn aangemerkt. Het werkgelegenheidseffect is als gevolg daarvan door het SNN navenant bijgesteld.

Als gevolg van de private investering was het voor de aanvrager mogelijk de werkgelegenheidseffecten nauwkeurig aan te geven van zowel het publieke als het private deel. In de aanvraag is dit onderscheid ook duidelijk gemaakt.

Het zou bijzonder zijn geweest deze effecten onvermeld te laten. Voor wat de Vaaras Sneek betreft is de constatering dat hier is afgeweken van de systematiek van de koepelnotitie wel juist. In twee van de zeven aanvragen, de Leijen en Zicht op de Meer is de methodiek van de koepelnotitie wel gevolgd, maar is daarop in de aanvraag gevarieerd door naast de directe structurele werkgelegenheid ook de tijdelijke werkgelegenheid te vertalen naar structurele arbeidsplaatsen over een periode van 10 jaar. Als deze laatste component buiten beschouwing wordt gelaten en we alleen kijken naar de werkelijke structurele werkgelegenheid in de aanvraag en deze vergelijken met de beoordeling van het SNN, dan is de uitkomst ongeveer gelijk.

In paragraaf 4.3 constateert u dat de provincie over onvoldoende bruikbare sturingsinformatie beschikt. Met betrekking tot de meting van de structurele werkgelegenheidseffecten op projectniveau is in de reactie op de conclusies al ingegaan. De ontwikkeling van de tijdelijke werkgelegenheid tijdens de uitvoering van projecten wordt inderdaad

niet gemeten. Deze informatie is moeilijk te verkrijgen of alleen tegen hoge kosten. Maar worden door ons ook minder relevant geacht als sturingsinstrument, omdat ze nauwelijks beïnvloedbaar is en bovendien geen indicatie is voor de uiteindelijke structurele effecten. Het meten van bootpassages is een goede indicator voor de meting van het effecten van een project maar is vooral relevant bij het opwaarderen van routes, daar is in bijna geen van de onderzochte projecten sprake van. Wel is het mogelijk de ontwikkeling van overnachtingen in nieuwe havens zoals bij het Waterfront Grou, Zicht op de Meer, Klassieke Schepenhaven Terherne of de Vaaras Sneek te meten, maar de havenfaciliteiten in deze projecten komen pas in 2008 gereed en zijn dus tussentijds niet meetbaar. Het lijkt ons echter wel zinvol dit instrument in de toekomst consequenter in te zetten.

Reactie op de aanbevelingen

Wij zijn blij met de meeste aanbevelingen omdat deze bij nadere uitwerking en implementatie onze werkwijze versterken of verbeteren, hieronder een reactie per aanbeveling.

Zorg voor realistische verwachtingen met betrekking tot de werkgelegenheidseffecten voor de projecten in de voorbereidingsfase

Deze aanbeveling nemen wij over, als vervolg op de 1e fase van het FMP, waarvoor wij ook een economische effectenstudie hebben laten opstellen (Terp), wordt een ex-ante onderzoek ingesteld naar de economische effecten van de 2e fase van het FMP. Hierbij wordt lering getrokken uit de ervaringen uit de 1e fase. In deze studie vindt bovendien tegelijkertijd een voortoets plaats met betrekking tot de eventuele ecologische effecten en de eventuele alternatieven en zal per type maatregel de economische effecten in beeld worden gebracht. Wij gaan er vanuit dat we de eventuele economische effecten op basis van deze studie voor de 2e fase van het FMP nog realistischer kunnen inschatten.

Belangenafweging natuurwaarden en toeristische ontwikkelingen voorafgaand aan besluitvorming volledig in kaart brengen

Wanneer u stelt dat we de uitkomsten van de ecologische onderzoeken moeten betrekken in de afweging om zaken toe te staan, dan zijn we het daar mee eens en van mening dat wij dat doen. Wij erkennen het spanningsveld dat kan ontstaan bij het tegelijkertijd willen halen van meerdere doelen, bij ontwikkelingsgericht werken vooral wanneer subsidieprogramma's aan tijd gebonden zijn. Met betrekking tot de volgtijdelijkheid van de belangenafweging in relatie tot het doorgeleiden van subsidieaanvragen op het toezeggen van subsidies, zullen wij bezien of dit procedureel scherper kan worden neergezet. Ook op Rijksniveau is er aandacht voor het aspect van belangenafweging.

Verleden jaar zijn door het rijk en de provincies daarom spelregels vastgesteld voor het beter omgaan met dit spanningsveld in de vorm van de zogenaamde EHS-saldobenadering. Dit houdt in dat transparanter wordt omgegaan met de afwegingen. In ons Streekplan hebben we al aangegeven daar naar toe te willen.

In de vorige alinea is al geschetst dat wij momenteel voor het FMP 2e fase een ecologische voortoets laten uitvoeren om op programmaniveau reeds de mogelijk knelpunten met betrekking tot natuurwaarden tijdig te signaleren, dit biedt goede uitgangspunten om door te gaan met “de Friese aanpak”.

Aansluiten bij algemeen gangbare methodieken voor berekening van werkgelegenheid van toeristische projecten

Wij zijn het eens met uw aanbeveling om aan te sluiten bij algemeen gangbare methodieken voor de berekening van de werkgelegenheid van toeristische projecten. Gelet op de diversiteit van toeristische projecten is hierbij evenwel niet sprake van één algemene methodiek, maar vraagt dit om maatwerk. Op basis hiervan blijven wij als uitgangspunt hanteren dat toeristische projecten vergezeld moeten worden van een inschatting van goed onderbouwde economische effecten, opgesteld door een gerenommeerd extern bureau. Dat is ook de reden dat wij een eigen ex ante evaluatie uitvoeren zoals aangegeven bij onze reactie op de eerste aanbeveling.

Projecten tussentijd monitoren en gebruik maken van (resultaats)indicatoren

Wij zijn van mening dat deze aanbeveling zoveel als mogelijk uitvoering vraagt en dat zullen wij ook bevorderen. Voor het meten van de structurele werkgelegenheid op projectniveau verwijzen wij naar onze reactie op de conclusies. Wij zullen onze monitoring van de effecten via Toerdata Noord aanscherpen en zullen waar mogelijk meer gebruik maken van metingen en tellingen met betrekking tot bootpassages en overnachtingen. In 2007 heeft overigens reeds een eerste grootschalige telling plaats gevonden van brugpassages voor de gehele provincie om meer inzicht te krijgen in aantallen en typen boten.

Gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal verbeteren

Wij zijn het eens met deze aanbeveling om de gebruikswaarde van het toeristisch cijfermateriaal te verbeteren. Op dit punt zullen wij, samen met de andere noordelijke provincies die participeren in Toerdata Noord, bekijken in hoeverre uw opmerkingen over dit onderwerp aanleiding geven om de huidige onderzoeksmethodiek bij te stellen.

Wij zeggen u dank voor de kritische opstelling en de constructieve en prettige manier van samenwerken. Zoals uit onze reactie op de aanbevelingen blijkt, staan wij positief ten opzichte van de hoofdlijnen van uw aanbevelingen en zullen wij hieraan nadere uitwerking en uitvoering geven om het planproces van de ontwikkeling van toeristische projecten nog beter vorm en inhoud te geven.

6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de provincie de aanbevelingen in hoofdzaak overneemt. Wat de conclusies uit het rapport betreft bestaat op een aantal punten verschil in inzicht tussen de provincie en de Rekenkamer. Dit verschil heeft betrekking op de waardering van de feiten.

Belangenafweging recreatie versus natuur

De provincie geeft aan dat de verplichtingen tot het uitvoeren van een alternatievenonderzoek en het aantonen van het groot openbaar belang bij een aantal projecten is komen te vervallen. De projectplannen zijn volgens de provincie bijgesteld na uitvoering van ecologisch onderzoek. Hierdoor zou er geen sprake meer zijn van significante negatieve effecten. De provincie verzoekt de conclusie van de Rekenkamer, dat de afweging van het natuurbelang in de helft van de gevallen zorgvuldiger had gekund, aan te passen.

De Rekenkamer ziet hier geen aanleiding toe. Compenserende maatregelen zijn pas aan de orde nádat in de verplichte afwegingsfase alternatieven zijn onderzocht en de toets aan het groot openbaar belang van het project is uitgevoerd. Het omdraaien van de volgorde en daardoor het overslaan van deze tussenstap, betekent dat de weging volgens de Rekenkamer in die gevallen zorgvuldiger had gekund.

Berekening werkgelegenheidseffecten

De provincie onderschrijft ten dele de conclusie van de Rekenkamer dat er een te positief beeld is geschetst van de te verwachten resultaten. Tegelijkertijd geeft de provincie aan dat er geen geijkte methode bestaat voor het voorspellen van economische effecten in deze sector. De Rekenkamer wijst er op dat haar voornaamste punt van kritiek gericht is op het feit dat de gekozen methode niet consequent en juist wordt toegepast, waardoor er een vertekend beeld ontstaat van de (te verwachten) resultaten. Het bevreemdt de Rekenkamer bovendien dat de provincie een beperkte waarde toekent aan de berekende effecten per individueel project. Het gaat volgens de provincie uiteindelijk om de effecten van het totale scala aan maatregelen – een totaal dat volgens de Rekenkamer een optelsom is van de individuele projecten. Nu daarover onvoldoende betrouwbare (stuur)informatie aanwezig is én deze volgens de provincie een beperkte waarde zou hebben, betekent dit dat Provinciale Staten in het vervolgtraject van het FMP mogelijk een besluit moeten nemen zonder onderbouwde gegevens over de resultaten van de eerste fase van het FMP.

Informatie over resultaten en trends

De provincie onderschrijft dat het meten van uiteindelijke en tussentijdse resultaten voor verbetering vatbaar is. De jaarlijkse rapportages van Toerdata Noord zouden volgens de provincie echter wel in een effectmeting voorzien. De Rekenkamer deelt deze mening niet. Het jaarlijks verzamelen van toeristisch cijfermateriaal kan niet worden aangemerkt als een beoordeling of de door de provincie ingezette maatregelen en projecten ook een stijging van het aantal toeristen of bestedingen tot gevolg hebben. De Rekenkamer deelt evenmin de mening van de provincie over de bruikbaarheid van informatie als het gaat om toekomstige ontwikkelingen te signaleren. De gebrekkige actualiteitswaarde van de informatie heeft tot gevolg dat de onzekerheidsmarges in de toeristische cijfers te groot zijn.

Aanbevelingen

De Rekenkamer is verheugd dat de provincie voornemens is aan het overgrote deel van de aanbevelingen uitwerking en uitvoering te geven. De Rekenkamer vraagt daarbij evenwel aandacht voor concretisering van de toezeggingen. De aanbeveling van de Rekenkamer om voor lopende en toekomstige FMP-projecten de realiteitswaarde van de verwachte effecten te toetsen, wint aan belang en urgentie nu Provinciale Staten in de nabije toekomst over het vervolg van het FMP een definitief besluit zullen nemen. De aangekondigde evaluatie van fase 1 en het ex-ante onderzoek naar fase 2 van het FMP kunnen daaraan een belangrijke bijdrage leveren. De Rekenkamer gaat er van uit dat de daaruit voortvloeiende informatie beschikbaar is voor Provinciale Staten voorafgaand aan definitieve besluitvorming over fase 2 van het FMP.



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

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