

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 Groningen

21 februari 2008



Noordelijke
Rekenkamer

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 21 februari 2008

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Toerisme en recreatie in Groningen

Inhoudsopgave

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 1998-2006	11
2.2	Toeristisch beleid in het POP II 2006	11
2.3	Het Kompas voor het Noorden 2000-2006	11
2.4	De provinciale rol op het gebied van toerisme en recreatie	12
2.5	Provinciale verantwoordelijkheden op het gebied van natuurbescherming	12
2.6	Toeristische beleidsinformatie en informatiewaarde	12
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	De uitvoering van toeristische projecten	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Verwachte effecten en de invloedsfactoren	21
4.3	Bruikbaarheid van de sturingsinformatie	21
4.4	Integraliteit en samenhang in uitvoering	23
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 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 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 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 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 vier toeristische projecten onderzocht⁵. Dit zijn projecten die definitief door GS als kansrijk zijn aangemerkt en waarover bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden.

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

- 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 campingpark De Barkhoorn, camping Lauwersoog en Zeilschool De Lauwer.
- 5 Het betreft de projecten Masterplan Pieterburen, Natte horizon Bourtange, Masterplan Zoutkamp en Vaarverbinding Beerta-Oldambtmeer.

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 1998-2006

Het toeristisch beleid heeft de provincie verwoord in de beleidsnota 'Groningen, een karaktervol perspectief 2001-2006'. De realisatie van het toeristisch beleid moet ertoe leiden dat de werkgelegenheid en de bestedingen in de sector toerisme en recreatie toenemen en dat de leefbaarheid in de kleinere kernen behouden blijft. In de beleidsnota zijn streefcijfers opgenomen op het gebied van de overnachtingen, bestedingen en werkgelegenheid. Daarbij was het streven om in de periode tussen 1998 en 2006 deze streefcijfers te realiseren. De looptijd van de toeristische beleidsnota is inmiddels verstreken. De provincie beraadt zich momenteel op de vraag op welke wijze het opvolgend toeristisch beleid wordt ingezet.

2.2 Toeristisch beleid in het POP II 2006

In het POP II (hierna te noemen 'omgevingsplan') dat in 2006 is geactualiseerd, besteedt de provincie aandacht aan de sector toerisme en recreatie. Het omgevingsplan sluit aan bij de toeristische beleidsnota. In het omgevingsplan geeft de provincie aan dat zij de komende tijd inzet op de kwaliteitsverbetering van de sector toerisme en recreatie. Voor deze kwaliteitsverbetering zal zij, indien nodig, ruimte beschikbaar stellen. De voorwaarde die de provincie stelt aan de ontwikkeling van de sector toerisme en recreatie is dat deze ontwikkeling niet ten koste mag gaan van natuur en landschap. Bij het toestaan van recreatieve ontwikkelingen let de provincie op de landschappelijke inpassing hiervan. Toeristische ontwikkelingen dienen op een dusdanige afstand van natuurgebieden plaats te vinden dat er geen negatieve effecten voor deze gebieden ontstaan. Voor de verblijfsrecreatie handhaaft de provincie in haar omgevingsplan een moratorium waarmee getracht wordt te voorkomen dat recreatiewoningen beperkt in gebruik worden genomen of leeg komen te staan.

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 € 2,27 miljard aan overheidsgeld beschikbaar gesteld. 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.

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 De provinciale rol op het gebied van toerisme en recreatie

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 het omgevingsplan volgt dat de provincie bij de realisatie van het toeristisch beleid de rol vervullen van stimulator en facilitator van de marktpartijen. Dit houdt in dat de provincie de randvoorwaarden schept voor de doorontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de sector recreatie en toerisme.

2.5 Provinciale verantwoordelijkheden op het gebied van natuurbescherming

Uit het omgevingsplan van Groningen blijkt dat de provincie erop toe ziet dat natuur en landschap geen schade ondervinden van recreatieve ontwikkelingen. Deze verantwoordelijkheid 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 instantie⁷ die de vergunningen verstrekt en 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 Friesland 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

⁷ De provincie is het vergunningverlenend en toezichthoudend bestuurorgaan indien er voor een handelen met mogelijk significante schade geen publiekrechtelijk toestemmingsvereiste aanwezig is.

toeristisch beleid zijn gerealiseerd. In hoofdstuk 7 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 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 beschouwd⁸. Uit het bovenstaande blijkt dat het toeristisch cijfermateriaal niet gebruikt kan worden om toekomstige ontwikkelingen en trendbreuken in de sector toerisme en recreatie te signaleren.

8 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 is gegaan van natuur en landschap. Hiertoe zijn drie toeristische initiatieven en vier toeristische projecten onderzocht die in de periode 2006-2007 actueel waren. 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 de vraag beantwoord of de projectdoelen gerealiseerd gaan worden (paragraaf 3.3).

3.2 De afweging van het natuurbelang

In haar omgevingsplan geeft de provincie als belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van toerisme en recreatie, dat deze niet ten koste mag gaan van natuur en landschap. 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 door GS constateert de provincie bij drie van de vier onderzochte toeristische projecten dat er mogelijk negatieve effecten kunnen ontstaan voor de natuur. Bij twee van de drie initiatieven speelt dit eveneens een rol. Voorafgaand aan het principebesluit⁹ van GS blijken er mogelijk negatieve effecten voor de natuur op te treden. Uit het onderzoek blijkt dat bij drie toeristische projecten GS hebben ingestemd met de realisatie van deze projecten zonder dat op dat moment de ecologische gevolgen van deze projecten in beeld waren gebracht. Ook in het geval van het principebesluit over de twee toeristische initiatieven hebben GS met instemming van PS in principe besloten om af te wijken van het provinciaal beleid op het gebied van verblijfsrecreatie (het moratorium) op grond van het economisch belang van de initiatiefnemers.

⁹ Het principebesluit houdt in dat GS in principe hebben besloten af te wijken van het provinciaal beleid inzake verblijfsrecreatie (het zogenaamde 'moratorium') vanwege het bedrijfsbelang van initiatiefnemers. Dit moratorium voor de nieuwbouw van bungalows en recreatiewoningen is ingesteld om te voorkomen dat ongewenste ontwikkelingen zich voordoen, zoals het realiseren van aanbod dat niet of beperkt gebruikt wordt voor recreatieve doeleinden. In de vervolprocedure wordt de haalbaarheid van deze initiatieven onderzocht. Hierna nemen GS het besluit over het al dan niet verlenen van medewerking aan deze initiatieven.

Het onderzoek wijst uit dat GS de afweging van het economisch belang versus het natuurbelang maken nadat zij hebben besloten om in te stemmen met de realisatie van de toeristische projecten en het beschikbaar stellen van de financiële middelen hiervoor. In één project heeft de provincie vastgesteld dat het project geen significant negatief effect heeft voor het nabij gelegen natuurgebied. In het andere project is het gebleven bij de vaststelling dat er mogelijk beperkte gevolgen zijn als gevolg van de realisatie van het project voor de aanwezige flora en de fauna. In het derde project 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'). In dit laatste 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. Evenmin is 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 over hoe het natuurbelang is afgewogen tegenover het economisch belang. Bij de behandeling van voornoemde toeristische initiatieven in de vergadering van PS hebben GS duidelijk aangegeven dat de afweging van de natuurbelangen nadrukkelijk aan bod zal komen in het kader van de planologische procedure die ingevolge de WRO voor deze initiatieven wordt opgestart.

In nagenoeg alle door de Rekenkamer onderzochte toeristische projecten en initiatieven waarvan de provincie in de voorbereidingsfase heeft vastgesteld dat er (mogelijk) natuurbelangen spelen, is een politiek besluit van GS vooraf gegaan aan de afwegingsfase. In deze afwegingsfase brengt de initiatiefnemer de ecologische gevolgen van het project of initiatief in kaart. Deze gevolgen moeten vervolgens betrokken worden in de afweging om de recreatieve ontwikkeling in of nabij een natuurgebied wel of niet toe te staan. De Rekenkamer vraagt zich af of er in dat geval nog wel sprake is van een daadwerkelijke afweging omdat de belangen niet tegelijkertijd worden afgewogen. Ook speelt het risico dat het maatschappelijk belang van de ingreep ('het groot openbaar belang') wordt aangetoond door te verwijzen naar het eerder genomen politiek besluit als een politiek-bestuurlijk voldongen feit.

In twee toeristische projecten¹⁰ beschikten GS bij het nemen van haar besluit om in te stemmen met de realisatie van deze projecten en om hiervoor financiële middelen beschikbaar te stellen niet over informatie

¹⁰ Het betreft de projecten Vaarverbinding Beerta-Oldambtmeer en het masterplan Pieterburen. In het eerste project is bij het opstellen van het projectplan 'Beerta aan het water' gesignaleerd dat door het project mogelijk enige beperkte verstoring kan optreden van de flora en fauna (pagina 17) maar er is geen ecologisch onderzoek verricht om na te gaan wat deze mogelijke verstoring inhoudt. In het project masterplan is sprake van een verlenging van het Pieterpad in de nabijheid van een natuurgebied. Hiervan is door de provincie aangegeven dat de verwachting is dat er door de aanleg van het pad geen significante negatieve effecten optreden voor het nabij gelegen natuurgebied. Hieraan ligt geen ecologisch onderzoek ten grondslag.

over de ecologische gevolgen van deze projecten. In deze projecten zijn de ecologische gevolgen niet nader onderzocht. De Rekenkamer constateert dat ingevolge de Awb¹¹ GS bij de voorbereiding van deze besluiten nadere informatie over de mogelijk ecologische gevolgen van de projecten hadden moeten verzamelen, maar dit niet hebben gedaan. De Rekenkamer is daardoor van mening dat de belangenafweging voorafgaand aan de besluitvorming over deze projecten zorgvuldiger had moeten plaatsvinden.

3.3 Afweging en onderbouwing van het economisch belang

Het feit dat een besluit moet worden genomen met voldoende kennis van de feiten en af te wegen belangen, stelt ook eisen aan de actualiteit en kwaliteit van de informatie waarmee de besluiten zijn onderbouwd.

Geconstateerd is dat de projectdoelstellingen van alle onderzochte projecten goed aansluiten bij de toeristische doelstellingen zoals verwoord in het omgevingsplan en de toeristische beleidsnota. De projecten passen binnen de benoemde toeristische aandachtsgebieden en zijn gericht op het vergroten van de werkgelegenheid. In de projecten wordt toerisme en recreatie gezien als een manier om de kernen waarbinnen de toeristische projecten zich afspelen, leefbaar te houden. Ook dit is overeenkomstig het omgevingsplan.

Alle projecten zijn Kompasprojecten. Bij het aanvragen van subsidie dienen conform de Kompassystematiek de verwachte werkgelegenheidseffecten (tijdelijk en structureel) te worden aangegeven. Hiertoe is bij alle projecten een (economische) onderbouwing opgesteld. Deze economische onderbouwingen, die zijn opgesteld door de initiatiefnemers van de projecten, zijn voorafgaand aan de besluitvorming door GS getoetst door de provincie. Daarbij heeft de provincie vanaf juli 2001 de berekeningsmethodiek van Terp¹², zoals die wordt gehanteerd door de uitvoeringsorganisatie van het samenwerkingsverband Noord-Nederland, als uitgangspunt genomen.

Ook de toeristische initiatieven waarover een principebesluit is genomen sluiten goed aan bij de toeristische doelstellingen zoals geformuleerd in het omgevingsplan en de toeristische beleidsnota. Beide initiatieven hebben de kwaliteitsverbetering van een recreatiegebied als doelstelling. 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.

¹¹ 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.

¹² Deze systematiek is ontleend aan Referentie-indicatoren doelstelling 2/ Phasing Out, Kompas, Terp Advies, juli 2001.

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. In de meeste projecten zijn voor de economische onderbouwing actuele gegevens gehanteerd. In één project, waarvan de uitvoering vanwege een beroepsprocedure is doorgeschoven naar 2006, zijn voor de economische onderbouwing gegevens uit 2001 gebruikt. Het is de vraag of op basis van deze gegevens de verwachte werkgelegenheidseffecten van dit project nog reëel zijn. De Rekenkamer is van mening dat in dit project een tussentijdse actualisatie van deze gegevens plaats had moeten vinden, bijvoorbeeld bij het besluit tot instemming met verlenging van de uitvoeringsperiode van het project.

3.3.2 Kwaliteit van de informatie

De Rekenkamer heeft in alle onderzochte projecten twijfels over de realiteitswaarde van de economische onderbouwing. Dit komt doordat in de onderzochte projecten de berekeningssystematiek voor de vaststelling van de verwachte werkgelegenheidseffecten per project niet consequent is toegepast. In drie van de vier projecten is geconstateerd dat de uitgangspunten voor de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten per project verschillen. Hierdoor is de raming van de verwachte structurele werkgelegenheidseffecten van deze projecten te optimistisch voorgesteld.

Ter illustratie

De berekeningssystematiek van Terp gaat uit van 1 structurele arbeidsplaats per 10.000 à 15.000 bezoekers per jaar. In het project masterplan Pieterburen wordt ervan uitgegaan dat 90.000 bezoekers leiden tot 13 fte's (per saldo 1 fte per 7.000 bezoekers), in het project masterplan Zoutkamp leiden 30.000 extra bezoekers tot 16 fte's (per saldo 1 fte per 1.875 bezoekers) en in het project 'natte horizon' Bourtange leiden 30.000 extra bezoekers tot 15 fte's (per saldo 1 fte per 2.000 bezoekers).

In bovenstaande drie projecten staan de geraamde structurele werkgelegenheidseffecten in geen verhouding tot de verwachte werkgelegenheidseffecten op basis van de systematiek van Terp. Uit de dossierstukken wordt niet duidelijk waarom in deze projecten is afgeweken van deze systematiek. De besluitvorming is evenwel gebaseerd op deze verwachte werkgelegenheidseffecten. Het gevolg is dat de besluiten zijn gebaseerd op informatie over de verwachte (hogere) werkgelegenheidseffecten die niet als realistisch kan worden aangemerkt. Of dit ertoe heeft geleid dat GS bij de besluitvorming over deze toeristische projecten meer gewicht hebben toegekend aan het economisch belang dan aan het natuurbelang valt niet te achterhalen. Een heldere argumentatie inzake de afweging van het economisch belang tegenover de andere belangen en wat de doorslag heeft gegeven, is in de dossierstukken van de onderzochte projecten niet aangetroffen.

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 met name plaatsvinden 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 de provincie 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 afweging van het natuurbelang tegenover andere belangen, zoals het economisch belang, te maken.

4 De uitvoering van toeristische projecten

4.1 Inleiding

Uitgangspunt voor het onderzoek is dat de Rekenkamer duidelijk wil krijgen in hoeverre 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 het 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 de projecten in de periode van onderzoek nog in uitvoering waren. Inmiddels zijn twee van de vier onderzochte projecten afgerond en bevinden zich nog twee projecten in de voorbereidingsfase. De toeristische initiatieven bevinden zich nog in het voorbereidend stadium. Het is daardoor nog niet mogelijk om voor de toeristische initiatieven na te gaan wat zij mogelijk bijdragen aan de realisatie van de toeristische doelstellingen.

4.2 Verwachte effecten en de invloedsfactoren

Hiervoor heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de verwachte werkgelegenheidseffecten bij het overgrote deel van de projecten te optimistisch zijn geraamd. Hierdoor acht de Rekenkamer het niet aannemelijk dat alle verwachte werkgelegenheidseffecten van de projecten worden behaald.

4.3 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 Kompas¹³. Hierdoor zijn voor alle projecten output-indicatoren en resultaat-indicatoren benoemd.

¹³ 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.

De output-indicatoren¹⁴ 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 één project¹⁵ heeft de Kompasaanvraag betrekking op het overall-project waarvan het toeristisch project onderdeel is. De voor het overall-project bepaalde indicatoren zijn niet bruikbaar voor de monitoring van het toeristisch (deel)project.

Uit het onderzoek blijkt dat een belangrijke resultaat-indicator voor de toeristische projecten, het bezoekersaantal, niet als zodanig is benoemd in de onderzochte projecten. Dit is opmerkelijk aangezien in de economische onderbouwingen van de onderzochte projecten de verwachte toename in bezoekersaantallen (en daarmee in bestedingen) aan de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten ten grondslag ligt. De Rekenkamer meent dat de provincie door het niet periodiek meten van de bezoekersaantallen 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 moeten kunnen bewaken van de projecten. De voortgang wordt beschreven op basis van de vooraf in de subsidiebeschikking van SNN vastgestelde output-indicatoren en resultaat-indicatoren¹⁶. Uit het onderzoek blijkt dat in alle projecten de voortgang aan de hand van de output-indicatoren beschreven wordt en waar nodig ook een verklaring wordt gegeven voor opgetreden vertragingen in het project. Voor wat betreft de voortgangsinformatie over de resultaat-indicatoren valt op dat deze informatie in de meeste projecten niet wordt verschaft en daar waar deze wel wordt verstrekt, afwijkt van de vooraf geraamde verwachte effecten zonder dat hiervoor een verklaring wordt gegeven.

14 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.

15 Het betreft het project vaarverbinding Beerta-Oldamtmeer dat een deelproject is van Ring Blauwestad.

16 Onderstaand voorbeeld geeft aan dat er geen eenduidige terminologie wordt gehanteerd voor de resultaat-indicatoren. Geconstateerd is dat deze eenheden soms ook afwijken van de eenheden waarin de doelstellingen van het toeristisch beleid zijn uitgedrukt. Zo wordt in de beleidsnotitie 'Toeristisch Groningen, een karaktervol perspectief', gesproken over de realisatie van arbeidsplaatsen. Voor de resultaatsindicatoren die in het kader van Kompas worden gebruikt zijn de begrippen fte's en mensjaren gehanteerd. Het gevolg is dat voordat de monitoring van de (tussentijds) bereikte resultaten kan plaatsvinden, eerst een vertaalslag naar dezelfde eenheden moet plaatsvinden.

Ter illustratie

In het project 'natte horizon Bourtange' dat in september 2007 is afgerond, wordt in de voortgangsrapportage van april 2007 aangegeven dat de tijdelijke werkgelegenheid 5 arbeidsjaren bedraagt terwijl vooraf 15 mensjaren zijn geraamd. De afwijking wordt niet verklaard.

In het project Zoutkamp dat eind 2006 is afgerond wordt in de eindrapportage Kompas aangegeven dat er 9-12 fte's structurele werkgelegenheid is gerealiseerd. Het is opmerkelijk dat in de eindrapportage de verwachte werkgelegenheidseffecten als de definitieve structurele werkgelegenheid wordt gepresenteerd terwijl dit niet is getoetst. Daarnaast is het vreemd dat in de eindrapportage geen duidelijkheid is verstrekt over het definitieve aantal fte's structurele werkgelegenheid.

De provincie beschikt over goede en actuele informatie over de voortgang van de toeristische projecten. De provincie heeft onvoldoende informatie wanneer het gaat om de (tussentijdse) effecten van de toeristische 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 eerder al (in paragraaf 2.6) geconstateerd dat de effecten van de projecten niet te herleiden zijn uit het toeristisch cijfermateriaal van Toerdata Noord. Het gevolg is dat de provincie niet beschikt over bruikbare (sturings) informatie om de ontwikkeling op het gebied van de werkgelegenheid van de projecten te monitoren.

De provincie heeft aangegeven dat zij niet evalueert of de toeristische projecten hebben geleid tot de verwachte werkgelegenheidseffecten. Als reden geeft zij hiervoor op dat zij de effecten van toeristische projecten niet kan meten vanwege het feit dat deze effecten pas enige jaren na afronding van de projecten optreden. Gezien het gewicht dat werkgelegenheid in de schaal legt bij de onderbouwing van het economisch belang bevreemdt deze reden de Rekenkamer. Een tweede reden van de provincie is dat de uitgaven aan toeristische goederen en diensten zeer conjunctuurgevoelig zijn. De Rekenkamer is van mening dat deze redenering juist pleit voor het goed monitoren van toeristische projecten aan de hand van de relevante resultaat-indicatoren (zoals bijvoorbeeld het bezoekersaantal).

4.4 Integraliteit en samenhang in uitvoering

In haar omgevingsplan geeft de provincie aan dat de recreatiesector de ruimte krijgt om te kunnen anticiperen op de veranderende behoefte van de samenleving en om zich tot een economische drager van het gebied te ontwikkelen. De provincie hanteert daarbij een gebiedsgerichte aanpak. Bij de keuze voor toeristische projecten wordt bekeken hoe de toeristische projecten de overige kernkwaliteiten van de gebieden in samenhang met elkaar 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 gaat 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.

Ter illustratie

Het project Vaarverbinding Beerta-Oldambtmeer heeft als doelstellingen: het stimuleren van de toeristische ontwikkeling rondom het Oldambtmeer en de verbetering van de waterkwaliteit van het Beersterdiep. In het project Zoutkamp zijn de doelstellingen verhogen van de leefbaarheid van de kern Zoutkamp en het bewaren en herwaarderen van het cultureel erfgoed met elkaar verbonden. In het project Pieterburen gaan natuurbeleving en educatie samen met recreatie. In het project 'natte horizon' Bourtange zijn de doelstellingen toerisme, cultuurhistorie en natuurbescherming met elkaar verbonden.

De Rekenkamer constateert echter ook dat bij twee¹⁷ van de vier projecten de integrale en samenhangende benadering in de uitvoeringsfase van de projecten is losgelaten om de kans op toekenning van een Kompassubsidie te vergroten. Hierdoor treedt in deze projecten de wederzijdse versterking tussen toerisme en recreatie en andere belangen niet of slechts gedeeltelijk op. In deze twee projecten heeft het loslaten van de integrale en samenhangende benadering ook gevolgen voor de verwachte werkgelegenheidseffecten. In de projecten wordt slechts een deel van de maatregelen gerealiseerd, terwijl in de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten alle maatregelen zijn meegenomen. Hierdoor zijn de verwachte werkgelegenheidseffecten voor deze (deel)projecten rooskleurig voorgesteld.

Ter illustratie

In het project masterplan Pieterburen zijn de verwachte werkgelegenheidseffecten gebaseerd op de realisatie van het totale masterplan Pieterburen *inclusief de uitbreiding van de zeehondençrèche Pieterburen*. De uitbreiding van de zeehondençrèche Pieterburen maakt echter geen onderdeel uit van het onderzochte project. Als reden geeft de provincie aan dat dit initiatief op basis van de Kompascriteria niet als obstakelvrij kan worden beschouwd. De verwachte werkgelegenheidseffecten van het project zijn evenwel gebaseerd op de toename van de bezoekersaantallen van de zeehondençrèche Pieterburen als gevolg van de uitbreiding. Daarnaast is één van de maatregelen die wordt uitgevoerd in het kader van dit project de aanleg van een multifunctioneel plein dat tevens moet dienen als parkeervoorziening voor bezoekers van de zeehondençrèche.

¹⁷ Het betreft de projecten Masterplan Pieterburen en masterplan Zoutkamp. In dit laatste project is het project buitendijkse recreatie vanwege de haalbaarheid buiten het project gelaten terwijl dit wel een essentieel onderdeel is van het masterplan Zoutkamp waarop de projectaanvraag is gebaseerd.

5 Conclusies en aanbevelingen

In haar omgevingsbeleid geeft de provincie aan dat in combinatie met de kernkwaliteiten van de provincie het toeristisch beleid moet resulteren in extra werk en inkomen. Daarbij zal worden ingespeeld op de voortdurende veranderende trends en ontwikkelingen binnen de sector toerisme en recreatie. Hiervoor is een kwaliteitsverbetering van de sector toerisme en recreatie noodzakelijk. De provincie wil hiervoor ruimte bieden maar stelt hieraan de voorwaarde dat de beoogde groei van de sector toerisme en recreatie niet ten koste mag gaan van natuur en landschap. De provincie geeft invulling aan haar toeristisch beleid door hiervoor de randvoorwaarden te scheppen. Dit doet zij door het (mee)financieren en uitvoeren van toeristische projecten.

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. In de uitvoeringfase van een aantal projecten wordt deze samenhang echter losgelaten. Dit belemmert niet alleen de voorgestane integrale aanpak, maar brengt ook de verwachte werkgelegenheid bij deze projecten in gevaar omdat die gebaseerd is op een totaalplan.

De Rekenkamer constateert dat de berekening van de verwachte werkgelegenheidseffecten van projecten rooskleurig is. Hierdoor is het lang niet zeker dat de alle verwachte (werkgelegenheids)effecten van de projectdoelen gehaald worden. De provincie beschikt niet over relevante (sturing)informatie 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 inkomen. 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 of om in te spelen op trends en ontwikkelingen binnen de sector toerisme en recreatie, zoals de provincie dat in haar omgevingsbeleid voorstaat.

Uit het onderzoek door de Rekenkamer blijkt verder dat bij nagenoeg alle onderzochte toeristische projecten en initiatieven, waarvan de provincie in de voorbereidingsfase heeft vastgesteld dat er (mogelijk) natuurbelangen spelen, de ecologische gevolgen pas in kaart zijn gebracht na de besluitvorming door de provincie. Een eerder genomen principe-besluit kan volgens de Rekenkamer een objectieve invulling van het begrip 'groot openbaar belang' in een later stadium in de weg staan, als zo'n besluit wordt gepercipieerd als een politiek-bestuurlijk voldongen feit.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie haar voornemens op het gebied van toerisme en recreatie tot uitvoering brengt, maar tijdens de uitvoering de gewenste samenhang en integraliteit soms loslaat. Dit leidt er onder andere toe dat de verwachte werkgelegenheid (nog) niet is gerealiseerd en het de vraag is of die verwachting volledig kan worden waargemaakt.

In het spanningsveld tussen de ontwikkeling van de sector en daarmee gepaard gaande groei van werkgelegenheid tegenover bescherming van de ruimtelijke kwaliteit, moet de provincie naar de mening van de Rekenkamer zorgvuldiger omgaan met de weging van belangen. Door het natuurbelang tijdig te betrekken bij de besluitvorming, kan de provincie haar dubbele rol en verantwoordelijkheden eerder waarmaken dan nu het geval is. Door het economisch belang te onderbouwen met relevante informatie kan een realistischer beeld ontstaan dan nu het geval is. De Rekenkamer acht een evenwichtiger afweging van belangen noodzakelijk.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de provincie aan om:

- De integrale aanpak ook bij de uitvoering van projecten toe te passen zodat de gebiedsgerichte aanpak en de totale verwachte werkgelegenheid gerealiseerd kunnen worden;
- 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 Groningen. De bestuurlijke reactie die op 29 januari 2008 is ontvangen wordt hieronder integraal weergegeven. Dit hoofdstuk wordt besloten met een nawoord van de Noordelijke Rekenkamer.

6.1 Bestuurlijke reactie GS

Medio december jl. ontvingen wij uw brief met bijlagen betreffende uw onderzoek Toerisme en Recreatie in Groningen. De rapportage hebben wij met belangstelling gelezen. Hieronder treft u onze reactie aan op het concepteindrapport.

1 Integrale aanpak

In het rapport uit u uw waardering voor de integrale gebiedsgerichte aanpak van de toeristische projecten, waardoor toerisme en recreatie samen gaan met de ontwikkeling en het beheer van duurzame ruimtelijke kwaliteit van een gebied. U constateert echter ook dat in de uitvoeringsfase van een tweetal onderzochte projecten (Masterplan Pieterburen en Masterplan Zoutkamp) deze samenhang wordt losgelaten.

Wij zijn het eens met uw aanbeveling om de integrale aanpak ook bij de uitvoering van projecten toe te passen. Ons beleid is erop gericht om hieraan zoveel mogelijk te voldoen. Ook bij het Masterplan Pieterburen en het Masterplan Zoutkamp is die samenhang wat ons betreft niet uit beeld geraakt. Voor deze projecten is vanuit een integraal perspectief een ontwikkelingsplan opgesteld met het doel om de deelprojecten in samenhang te beoordelen, evenals de te verwachten effecten (bestedingen en werkgelegenheid). Als gevolg van diverse omstandigheden (voorwaarden subsidieprogramma's, planologische en verkeerstechnische omstandigheden, eigendomsverwerving etc.) is het soms noodzakelijk om de koepelprojecten gefaseerd, dus per deelproject, uit te voeren. Dit geldt ook voor de hierboven genoemde masterplannen. Ten aanzien van het Masterplan Pieterburen merken wij op dat het onderdeel 'Nieuwbouw zeehondencreche' (overigens buiten de Kompassubsidie gelaten) niet meer actueel is vanwege de voorgenomen verhuizing van de creche naar Delfzijl.

2 Afweging belangen

Naar uw mening moet de belangenafweging voorafgaand aan de besluitvorming over projecten zorgvuldiger plaatsvinden. U beveelt ons aan om de effecten van toeristische ontwikkelingen op beschermde natuurwaarden bij de belangenafweging voorafgaand aan de besluitvorming volledig in kaart te brengen.

Wij zijn van mening dat de belangenafweging wel heeft plaatsgevonden, maar dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt wat mogelijke consequenties voor de waarden van natuur en landschap

zouden kunnen zijn. Wij zullen in voorkomende gevallen hier meer duidelijkheid over geven.

Projecten die gerealiseerd worden binnen de EHS (Ecologische Hoofdstructuur) worden getoetst aan de uitgangspunten van de EHS en de Spelregels EHS. Deze spelregels zijn in samenspraak tussen de ministeries van LNV en VROM en de provincies opgesteld en begin 2007 vastgesteld.

Projecten die vallen binnen de werkingssfeer van Natura 2000 hebben te maken met een zwaarder beschermingsregime. Deze projecten moeten getoetst worden aan de Natuurbeschermingswet.

Bij bestemmingsplanwijzigingen die Natura 2000 gebieden kunnen raken is een toets op de effecten op de natuurwaarden vereist.

In alle gevallen moet een initiatiefnemer, voorafgaand aan de indiening van de projectsubsidieaanvraag, controleren of regelgeving op grond van de Natuurbeschermingswet en/of de Flora- en Faunawet van toepassing is. Indien dat het geval is moet een ecologisch onderzoek gedaan worden. In één van de door u onderzochte projecten, Natte Horizon Bourtange, was dat aan de orde. Op basis van alle ingediende projectgegevens nemen wij vervolgens een besluit over de subsidieaanvraag.

Als het om een door de provincie geïnitieerd project gaat, hanteren wij vanzelfsprekend de criteria, die ook voor gemeenten gelden.

Nieuwe projectsubsidieaanvragen zullen wij nadrukkelijk toetsen aan de hand van het bovengenoemde instrumentarium. Dat betekent dat wij uw aanbeveling overnemen en in het vervolg systematischer om zullen gaan met de afweging van natuurbelangen en andere maatschappelijke belangen. Wij streven ernaar om deze belangen zoveel mogelijk gelijktijdig af te wegen.

3 Berekening werkgelegenheid

Ten aanzien van de berekening van werkgelegenheidseffecten van toeristische projecten beveelt u ons aan om aan te sluiten bij algemeen gangbare methodieken en deze consequent toe te passen.

Wij zijn het met u eens dat de toepassing van algemeen gangbare methodieken gewenst is. Om die reden maken wij bij de vaststelling van de verwachte werkgelegenheidseffecten zoveel mogelijk gebruik van een eenduidige berekeningssystematiek. Deze systematiek is in 2001 ontwikkeld door het bureau Terp Advies en wordt in noordelijk verband gehanteerd.

Bij de indiening van een aanvraag voor een Kompas-subsidie geven initiatiefnemers aan wat volgens hen de werkgelegenheidseffecten van het betreffende project zijn. Veelal is daarbij niet de Terp-methodiek gehanteerd. Indien dat niet het geval is worden de cijfers door de provincie, dan wel door de uitvoeringsorganisatie van SNN, herberekend aan de hand van de berekeningswijze van Terp-Advies. Voor één van de onderzochte projecten (Natte Horizon Bourtange) is dit niet gebeurd, omdat op het moment van beoordeling van de aanvraag de Terp-methodiek nog niet voorhanden was. De verschillen in werkgelegenheids-effecten (aantal fte's per aantal bezoekers) die door u zijn geconstateerd zijn te verklaren uit het gegeven dat

initiatiefnemers bij hun subsidie-aanvragen uitgaan van verschillende methodieken.

Bij de beoordeling van projecten die in het kader van de nieuwe subsidieprogramma's zullen worden ingediend, zullen wij zoveel mogelijk blijven uitgaan van een eenduidige berekeningsmethodiek voor de berekening van de te verwachten economische effecten.

4 Monitoring

U geeft aan dat de provincie, door het niet periodiek meten van de bezoekersaantallen, niet kan vaststellen of de projectmaatregelen zullen leiden tot de realisatie van de verwachte effecten op het gebied van werkgelegenheid en daardoor niet beschikt over bruikbare (sturings)informatie om de ontwikkeling op het gebied van de werkgelegenheid van de projecten te monitoren. U beveelt ons aan om projecten tussentijds te monitoren en daarbij gebruik te maken van de indicatoren die zijn gebruikt ter onderbouwing van de verwachte werkgelegenheidseffecten.

Wij onderschrijven uw opmerking dat de monitoring van projecten voor verbetering vatbaar is. Ten aanzien van de procedure rond projecten die meegefinancierd worden uit een Europees programma geldt dat van de indiener wordt gevraagd om tijdens de uitvoering, maar ook bij het indienen van de eindafrekening, aan de betreffende uitvoeringsorganisatie (Samenwerkingsverband Noord-Nederland of Eems Dollard Regio) aan de hand van de bij de subsidie-aanvraag gebruikte indicatoren aan te geven welke resultaten zijn geboekt en nog verwacht worden. De uitvoeringsorganisatie verwerkt deze projectgegevens en rapporteert vervolgens op programmaniveau aan de Europese Commissie en het ministerie van EZ. Aanvullend daarop zijn wij van plan om in het vervolg bij majeure toeristische projecten de werkgelegenheidseffecten die na afronding van het project worden aangeleverd af te zetten tegen de verwachte effecten op het moment van indiening van het project.

Wij willen daarbij opmerken dat de berekening van werkgelegenheidseffecten bij toeristische projecten veelal complex is, omdat er uitstralingseffecten zijn naar andere sectoren en omdat er termijneffecten optreden. Investerings in (toeristische) projecten hebben invloed op de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de betreffende sector zelf, maar ook op aanverwante sectoren en kunnen zowel lokaal als regionaal, en meestal pas na verloop van tijd, optreden.

In noordelijk verband worden de toeristische ontwikkelingen in beeld gebracht door middel van het project Toerdata Noord. Per provincie, maar ook per deelregio, wordt jaarlijks gerapporteerd over bezoekersaantallen, overnachtingen, bestedingen en arbeidsplaatsen. U constateert terecht dat bij de presentatie van deze cijfers door Toerdata Noord geen verklaringen worden gegeven voor verschillen in de cijfers ten opzichte van cijfers uit voorgaande jaren. De rapportages van Toerdata Noord benutten wij bij de vaststelling van ons toeristisch beleid voor de provincie als totaal, maar ook per deelregio. Aanvragen voor projectsubsidies toetsen wij mede aan de hand van dat beleid.

5 Toeristisch cijfermateriaal

Zoals u in uw rapportage duidelijk maakt en wij ook hierboven hebben aangegeven laten wij, samen met de provincies Drenthe en Fryslân, jaarlijks toeristische informatie verzamelen door het Instituut Service Management (ISM) van de Noordelijke Hogeschool. Dit gebeurt in het kader van het project Toerdata Noord.

U constateert dat de door Toerdata Noord aangeleverde cijfers pas na verloop van een periode van drie jaren als definitief kunnen worden beschouwd. U beveelt ons aan 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.

De noordelijke provincies hebben kort geleden besloten om met ISM een nieuw contract aan te gaan voor het project Toerdata Noord voor een periode van vier jaar (2008 t/m 2011). Onze inzet is om, samen met de andere twee provincies, gehoor te geven aan uw aanbeveling, teneinde daarmee de gebruikswaarde van het cijfermateriaal te verbeteren.

De samenwerking met de Rekenkamer hebben wij als positief ervaren en wij verwachten dat uw rapportage bijdraagt aan ons voortdurend streven naar een optimale project- en beleidsverantwoording.

6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd over het feit dat de provincie de aanbevelingen in hoofdzaak overneemt, maar betreurt dat niet expliciet 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