

GS brief aan Provinciale Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
26 maart 2024

Ons kenmerk
PZH-2024-851081476
DOS-2020-0001255

Bijlagen
0

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Alternatieven voor subsidie bij financiële ondersteuning beheer en onderhoud recreatiegebieden

Geachte Statenleden,

Tijdens de behandeling van de begroting in de commissie Ruimte en Milieu op 28 oktober jl. is gesproken over de provinciale financiële ondersteuning van het beheer en onderhoud van recreatiegebieden. In deze vergadering heeft gedeputeerde Koning toegezegd u per brief nader te informeren over de vraag of voor het beheer van recreatiegebieden een andere vorm dan subsidie, bijvoorbeeld opdrachtverlening, wellicht een beter instrument is (RM/T2023.011). Hierbij treft u deze informatie aan. Wij komen tot de conclusie dat subsidie het geëigende instrument is.

In de Omgevingsverordening Zuid-Holland zijn de recreatiegebieden vanwege hun onmisbare bijdrage aan de leef- en vestigingskwaliteit in zowel het stedelijk als het landelijk gebied in de provincie, benoemd als gebieden met bijzondere kwaliteit (beschermingscategorie 2). De provinciale betrokkenheid bij het beheer en onderhoud van deze gebieden varieert. Er zijn 5 vormen van betrokkenheid te onderscheiden.

- 1. Gebieden in eigendom van de provincie: samenwerkingsovereenkomst met Staatsbosbeheer*
De provincie heeft voor het beheer en onderhoud van recreatiegebieden in eigendom een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Staatsbosbeheer. Het gaat om Vlietland, Bentwoud, Bos van Rhooen en een deel van Valkenburgse Meer. Jaarlijks wordt voor deze gebieden een uitvoeringsprogramma opgesteld waarna Gedeputeerde Staten besluiten tot een opdracht tot uitvoering.
- 2. Gebieden waarvoor beheer is afgekocht*
In het verleden is voor veel recreatiegebieden het beheer en onderhoud door de provincie afgekocht en is er geen sprake meer van provinciale betrokkenheid bij het beheer. Dit geldt bijvoorbeeld voor het merendeel van de gebieden die in het kader van Recreatie In en Om de Stad (RODS) zijn aangelegd in opdracht van de provincie, maar ook voor diverse gebieden die eigendom waren van de provincie en die aan derden zijn overgedragen. Wij hebben u als Staten daar eerder over geïnformeerd in de brief over overdracht van provinciale recreatiegebieden en de evaluatie van de RODS-gebieden in maart 2022 ([PZH-2022-799584640](#)).
- 3. Gebied met een meerjarige beheersubsidie*
Voor de Nieuwe Dordtse Biesbosch draagt de provincie op grond van een in 2013 gesloten overeenkomst jaarlijks bij aan het beheer van het gebied. De bijdrage is afgesproken voor een

periode van 30 jaar. De subsidie wordt verstrekt in de vorm van een begrotingssubsidie. De provincie draagt 28% bij in de kosten, de gemeente Dordrecht het overige deel.

4. *Gebieden die in aanmerking komen voor de Subsidieregeling beheer recreatiegebieden Zuid-Holland*

Dit betreft gebieden waarvoor de provincie tot maximaal 40% van de beheerkosten subsidieert. In 2023 is deze subsidie voor het eerst opengesteld. Om in aanmerking te komen voor de subsidie moeten de recreatiegebieden een bepaalde minimale omvang¹ hebben. Eén van de subsidieontvangers is Staatsbosbeheer voor het beheer van 1400 ha RODS gebied, waarvoor Staatsbosbeheer geen beheerbijdrage van het Rijk of gemeenten ontvangt. Vooruitlopend op deze regeling heeft Staatsbosbeheer voor deze gebieden in 2023 een éénmalige provinciale bijdrage in het beheer ontvangen.

5. *Gebieden van (voormalige) recreatieschappen waar de provincie tot 2017 deelnemer in was*

Bij het uittreden van de provincie uit de recreatieschappen zijn per schap maatwerk afspraken gemaakt over de provinciale bijdrage van het moment van uittreding tot en met 2025. Deze bijdragen worden verstrekt in de vorm van een begrotingssubsidie. Vanaf 2026 geldt ook voor deze gebieden de hierboven (onder 4) genoemde Subsidieregeling beheer recreatiegebieden

De vraag of een andere vorm dan subsidie niet een beter instrument is, richt zich op de vormen zoals beschreven onder 4. Het betreft daarbij de optie van een opdracht of van een afkopsom.

Opdracht of subsidie

Het uitgangspunt is dat beide financiële instrumenten elkaar uitsluiten: een financiële relatie betreft óf subsidie, óf er is sprake van een opdracht. Dat suggereert wellicht dat er een vrije keuze is tussen beide instrumenten. Dat is echter niet het geval, er zijn namelijk wettelijke bepalingen die het gebruik van subsidies ofwel opdrachten in bepaalde situatie voorschrijven. Daarbij is bepalend of een financiële verstrekking *materieel* is aan te merken als subsidie of inkoop.

Wanneer is er sprake van een opdracht (inkoop)?

Bij een opdracht is sprake van een overeenkomst onder bezwarende titel waarop het privaatrecht, in het bijzonder het contractenrecht, van toepassing is.

Bij opdracht gaat het om een meerzijdige overeenkomst tussen de provincie als opdrachtgever en een opdrachtnemer. Er zijn wederzijdse verplichtingen. De provincie heeft verplichtingen tot betaling, de marktpartij tot levering. Er wordt geleverd aan de provincie.

Wanneer is er sprake van subsidieverlening?

Een subsidie betreft een bijdrage voor activiteiten die “om redenen van algemeen belang wenselijk worden geacht”. Het betreft overheidssteun voor maatschappelijke doelen. De subsidie wordt verstrekt via een besluit waarop het bestuursrecht van toepassing is. De subsidieontvanger maakt eenzijdig aanspraak op financiële middelen. De provincie kan het uitvoeren van de activiteit niet afdwingen. Voor subsidies is het bestuursrecht van toepassing.

¹ Gebieden die niet voldoen aan de eis van minimale grootte komen niet in aanmerking voor een subsidie. Indien voor die gebieden gaan andere afspraken zijn gemaakt (opties 2, 3 of 5), is er geen sprake van financiële ondersteuning van de provincie in beheer en onderhoud.

Uit artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat sprake is van subsidie als aan de volgende vijf kenmerken wordt voldaan:

- a. aanspraak;
- b. op financiële middelen;
- c. door een bestuursorgaan verstrekt;
- d. met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager;
- e. anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten

De volgende aspecten duiden dat voor de provincie een subsidie het geëigende instrument is:

- I. indien door de provincie een deel en niet de volledige kosten worden gedragen.
- II. indien sprake is van beperkte mate van zeggenschap van de provincie over de wijze van de te verrichten activiteit en deze activiteit slechts globaal omschrijft;
- III. Indien het realiseren van de afspraak voor de provincie niet afdwingbaar is. Bij een opdracht kan via het privaatrecht de wederpartij bij het niet nakomen van de afspraken, in gebreke worden gesteld via het privaatrecht en kan nakoming en/of schadevergoeding worden gevorderd;
- IV. Indien de provincie voor het realiseren van activiteiten afhankelijk is van eenzijdig handelen van een partij van buiten.

Gezien het karakter van de financiële ondersteuning van het beheer en onderhoud van recreatiegebieden zoals beschreven onder punten 4 en 5 is het verstrekken van een opdracht niet mogelijk. De provincie vergoedt immers slechts een deel van de kosten en een gevolg van de keuze van het uittreden van de provincie uit de recreatieschappen in 2016 is dat de provincie geen grote mate van zeggenschap meer heeft op de wijze waarop de eigenaren/beheerders de middelen inzetten. Daarnaast wordt er niet in privaat-rechtelijke zin geleverd aan de provincie.

Afkoopsom

Zoals eerder aangegeven is het beheer en onderhoud van diverse recreatiegebieden door de provincie in het verleden afgekocht. Dit kan in theorie ook gedaan worden voor de onder 4 en 5 opgenomen gebieden. De afkoopsom is een bedrag ineens waarmee een toekomstige verplichting of reeks toekomstige verplichtingen wordt vergoed en waarna de verplichting ophoudt te bestaan. Nadeel van afkoop is dat de mogelijkheden van de provincie om met deze middelen te sturen komen te vervallen; de middelen zijn immers overgedragen en de provincie heeft geen zeggenschap meer. Dit past niet bij de situatie waarbij de provincie ook in de toekomst wil kunnen blijven sturen op de hoogte van het budget.

Gelet op bovenstaande komen wij tot de conclusie dat het instrument subsidie voor de financiële ondersteuning van recreatiegebieden zoals beschreven in de onderdelen 4 en 5 van deze brief, het geëigende instrument is.

We vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaan er vanuit dat de toezegging (RM/T2023.011) hiermee als afgedaan kan worden beschouwd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit