

**College van Gedeputeerde Staten
Statenvoorstel**

DATUM	9-6-2020	NUMMER PS	PS2020BEM09
DOMEIN	Stedelijk Leefomgeving	COMMISSIE	BEM
STELLER	Maryann Glorie-Bergmans	DOORKIESNUMMER	06 20498247
DOCUMENTNUMMER	820E6329	PORTEFEUILLEHOUDER	van Muilekom

Titel : Oprichting Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies

Inhoudsopgave

Ontwerpbesluit 'GS Toestemming te geven voor de oprichting van 'Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies pag. 7

Bijlage(n): 1. Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies 2. Besluit mandaat, volmacht en machtiging samenwerking werelderfgoed Hollandse Waterlinies

Aan Provinciale Staten,

Inleiding

Het werelderfgoedcomité zal in 2020 besluiten of de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt toegevoegd aan de werelderfgoedlijst als uitbreiding op de Stelling van Amsterdam. Om gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het dan ontstane werelderfgoed Hollandse Waterlinies te kunnen nemen is door de colleges van Gedeputeerde Staten in Utrecht, Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant vanaf 2017 aangegeven dat het noodzakelijk is om dit bestuurlijk goed te borgen. Daarom wordt voorgesteld om het "gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies" op te richten waarin alle 4 provincies deelnemen, om zo gezamenlijk de regie te kunnen voeren over het gehele werelderfgoed en voor het Rijk als eerste aanspreekpunt te fungeren voor zaken die betrekking hebben op de werelderfgoedstatus. Op 9 juli a.s. zou UNESCO, tijdens de 44e World Heritage Conference, een besluit nemen over de nominatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) als uitbreiding van de Stelling van Amsterdam (SvA). Deze Conference is in verband met de coronacrisis tot nader orde uitgesteld. Alle vier de provincies nemen tegelijk, voor de zomer 2020, het besluit over de oprichting zodat na het verkrijgen van de Werelderfgoedstatus alles klaarstaat om zo snel mogelijk als één siteholder te kunnen opereren.

Voorgeschiedenis

Sinds 1996 is de Stelling van Amsterdam UNESCO werelderfgoed. De stelling ligt voor een klein deel in de provincie Utrecht. Vanaf 2016 is de provincie actief aan de slag gegaan met SvA. De samenwerking tussen provincie Utrecht en provincie Noord-Holland als siteholder kent nu geen bestuurlijke overeenkomst. Op 9 september 2014 heeft het college, net als de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant de ambitie uitgesproken om de NHW voor te dragen als werelderfgoed, als uitbreiding van het bestaande werelderfgoed SvA. Dit is vastgelegd in de bestuursovereenkomst "Pact van Altena 2014-2020". Op 30 mei 2017 besloten de vier provincies om het nominatiedossier NHW aan te bieden aan de ministerraad. Gelijkijdig heeft het college besloten om het siteholderschap voor het toekomstig werelderfgoed voor te bereiden met de provincies Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Dit orgaan zal pas operationeel zijn vanaf het moment van inschrijving op de Werelderfgoedlijst.

In de zomer van 2017 gaf UNESCO aan de grenswijzigingen bij de SvA en de uitbreiding met de NHW als één

dossier te behandelen, zijnde een “Significant Boundary Modification”(SBM). Rijk en provincies gingen hiermee akkoord en de consequentie was een dusdanig aanpassing dat de indiening van het nominatiedossier vertraagd werd met 1 jaar.

Op 16 oktober 2018 heeft het college, net als de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant, het nominatiedossier ‘Significante grenswijziging van de Stelling van Amsterdam met uitbreiding van de Nieuwe Hollandse Waterlinie tot werelderfgoed’ vastgesteld.

Vervolgens heeft de ministerraad in december 2018 ingestemd met dit voorstel en in januari 2019 is het dossier “Dutch Water Defence Lines – SBM” aangeboden aan UNESCO. Het werelderfgoedcomité zal in 2020 besluiten of de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt toegevoegd aan de werelderfgoedlijst als uitbreiding op de Stelling van Amsterdam. Planning is dat na het verkrijgen van de Werelderfgoedstatus alles klaarstaat om zo snel mogelijk als één siteholder aan de slag te gaan met een integraal Managementplan.

Alle werelderfgoederen in Nederland hebben een siteholder. De siteholder voert de bestuurlijke regie over het hele werelderfgoed. Taken van de siteholder zijn bijvoorbeeld afstemming van beleid tussen partners, publiekscommunicatie en educatie, verspreiden van kennis over onderhoud en beheer, en monitoring van de staat van het werelderfgoed. De siteholder heeft een regisserende en faciliterende rol en is geen uitvoerder van ruimtelijke projecten. De provincie Utrecht en Noord-Holland zijn nu de siteholder van het werelderfgoed Stelling van Amsterdam. Als de uitbreiding met de Nieuwe Hollandse Waterlinie succesvol verloopt hebben de provincies Utrecht, Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant afgesproken om vanwege de grote omvang van de ‘Hollandse Waterlinies’, samen de verantwoordelijkheden voor het werelderfgoed op zich te nemen. Om de onderlinge rollen, taken en verantwoordelijkheden voor nu en in de toekomst helder te regelen, is een structureel samenwerkingsverband noodzakelijk.

Argumenten voor de oprichting van een gemeenschappelijk orgaan

1. Er is sprake van Publiek Belang om de Hollandse Waterlinies in stand te houden als werelderfgoed. Behouden en uitdragen van de universele waarden van het UNESCO werelderfgoed van de Hollandse Waterlinies is van internationaal, nationaal en provinciaal belang. Dit publiek belang kan niet louter met wet- en regelgeving worden geborgd. Er moet een goede samenwerking zijn tussen betrokken provincies maar ook is een goede samenwerking met gemeenten, waterschappen, eigenaren, exploitanten en vrijwilligersorganisaties noodzakelijk. De essentie van de zorg voor het cultureel erfgoed ligt in zorgvuldige overdracht van generatie op generatie. In veel gevallen kunnen we die zorg met een gerust hart aan de huidige eigenaren en gebruikers overlaten. Er zijn echter erfgoed-opgaven die het belang, de interesse, de draagkracht of de kennis van eigenaren en gebruikers te boven gaan. Waar publieke belangen en verantwoordelijkheden aan de orde zijn, komt de overheid in beeld. De overheidsrol is aanvullend op de rol van de eigenaren en particuliere initiatiefnemers. Het stelsel van monumentenzorg in Nederland is op die privaat-publieke interactie gebaseerd. De zorg voor het toekomstig werelderfgoed Hollandse Waterlinies gaat het belang van eigenaren en gebruikers te boven. De Hollandse Waterlinies bestrijkt een groot deel van Nederland, van Amsterdam via Muiden, langs Utrecht via het Gelderse Rivierengebied tot aan de Biesbosch. Het publieke belang hebben de vier provincies zich aangetrokken.
2. Het publieke belang is zorgen voor één aanspreekpunt voor het Rijk, deze is vertaald in de provinciale beleids- en meerjarendoelen. Het coalitieakkoord “Nieuwe Energie voor Utrecht” onderschrijft de waarde van de Hollandse Waterlinies voor het gebied: “De Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt aanjager voor het creëren van ruimtelijke kwaliteit” daarmee continueren we waar we al jaren aan werken. Het creëren van de meerwaarde bij gebiedsontwikkeling is gekoppeld aan het ontwikkelen van een goed siteholderschap. De UNESCO-werelderfgoedstatus heeft naast kansen namelijk ook verplichtingen. Voor UNESCO is de minister het eerste aanspreekpunt als het gaat om beschermen en in stand houden van werelderfgoederen. Voor het

Rijk is de siteholder van een werelderfgoed de eerstverantwoordelijke (aanspreekpunt) voor zaken die betrekking hebben op de werelderfgoedstatus.

3. Een gemeenschappelijke regeling is het beste instrument

We achten op dit moment de oprichting van een gemeenschappelijk orgaan de meest passende vorm voor publiekrechtelijke samenwerking van de vier provincies (zie overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven). Binnen het gemeenschappelijk orgaan kunnen de colleges van GS met elkaar afspraken maken over de uitvoering van het siteholderschap. Hiermee ontstaat duidelijkheid naar alle relevante partijen over de invulling van het siteholderschap door de vier provincies.

Het gemeenschappelijk orgaan krijgt namens de vier provincies een duidelijke beleidsdoelstelling namelijk het beschermen, beheren en uitdragen van de werelderfgoedwaarde van de werelderfgoed-site. Daarbij wordt gebruik gemaakt van wet- en regelgeving op het gebied van monumenten- en ruimtelijk beleid en waarbij coördinatie en samenwerking nodig is om dit te kunnen vervullen. De colleges van GS verlenen middels het bijgevoegde mandaatbesluit mandaat aan het gemeenschappelijk orgaan voor besluiten ter uitvoering van hetgeen nodig is voor uitvoering van o.a. de volgende taken:

- Verzorgen van de benodigde afstemming en communicatie met betrekking tot de beleidsdoelstellingen tussen alle betrokken publieke en private partijen;
- Stimuleren en controleren van de bescherming en het behoud van de werelderfgoed-site Hollandse Waterlinies als geheel;
- Opstellen, actualiseren en realiseren van het managementplan van het werelderfgoed;
- Verantwoording naar het Rijk over zaken die rondom het werelderfgoed spelen;
- Nakomen van rapportageverplichtingen naar UNESCO.

Essentie / samenvatting

Op 9 juli a.s. zou UNESCO, tijdens de 44e World Heritage Conference, een besluit nemen over de nominatie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) als uitbreiding van de Stelling van Amsterdam (SvA). Deze Conference is in verband met de coronacrisis tot nader orde uitgesteld. Bij een positief besluit worden de provincies Utrecht, Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant verantwoordelijk voor de bescherming en het uitdragen van de uitzonderlijke universele waarden van het UNESCO werelderfgoed Hollandse Waterlinies. Het vormen van een gezamenlijk siteholderschap is daarmee een belangrijke stap op weg naar het werelderfgoed en gaat direct in werking zodra de UNESCO-status is verkregen. De provincie Utrecht gaat het gemeenschappelijk orgaan vertegenwoordigen in het rechtsverkeer, waardoor het GO in staat wordt gesteld personeel te werven en opdrachten te verstrekken.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

Er is geen sprake van een direct beleidseffect, echter met de oprichting van gemeenschappelijk orgaan Hollandse Waterlinies ingevolge van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) met 4 provincies, wordt gezorgd voor een organisatorische inbedding om de noodzakelijke coördinatie te waarborgen. Zo kunnen deze provincies gezamenlijk de regie voeren over het hele werelderfgoed Hollandse Waterlinies en voor het Rijk als eerste aanspreekpunt kunnen fungeren voor zaken die betrekking hebben op de werelderfgoedstatus

Wettelijke grondslag

Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 40.

Colleges van Gedeputeerde Staten van twee of meer provincies, ieder voor zover zij voor de eigen provincie bevoegd zijn, kunnen een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die provincies. Gedeputeerde Staten gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van Provinciale Staten. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Provinciewet, de artikelen 158 en 166 (bevoegdheden GS en commissaris van de Koning).

Financiële consequenties

Voor de invulling van het siteholderschap is structureel en gezamenlijk budget nodig. Het totale budget voor het siteholderschap is op basis van de te verwachten taken en de ervaringen met de huidige samenwerking (Linieteam/Liniecommissie), geraamd op maximaal € 1 miljoen per jaar. De bijdrage per provincie is bepaald op grond van de financiële verdeelsleutel 30%- 30%- 30%- 10%. De provincies Utrecht, Gelderland en Noord-Holland dragen elke voor 30% bij en Noord-Brabant voor 10%. Als de nominatie succesvol verloopt, is dit bedrag structureel nodig vanaf 2021. Deze structurele bijdragen van maximaal € 300.000,- wordt gedekt uit de € 0,5 miljoen structurele begrotingsmiddelen voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam.

Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid

Binnen de provincie Utrecht bevindt zich nog een potentieel werelderfgoed de Limes. Ook voor deze interbestuurlijke samenwerking ten behoeve van het siteholderschap wordt in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen een samenwerkingsvorm gekozen. Bij de Limes wordt gekozen voor de centrumregeling, samen met de provincies Gelderland en Zuid-Holland, met een centrumprovincie. Het werelderfgoed Hollandse Waterlinies is fysiek groter en organisatorisch complexer waardoor het belangrijk is te zorgen voor een bestuurlijk identiteit met gezamenlijkheid en stabiliteit, dat wordt daarom in een gemeenschappelijk orgaan geborgd.

Het UNESCO werelderfgoedcomité kan besluiten om nog geen werelderfgoedstatus toe te kennen aan de Hollandse Waterlinies. In dat geval gaat de oprichting van het "Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies" vooralsnog niet door en leidt derhalve tot een latere ingangsdatum van deze regeling.

Ook Provinciale Staten van Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant dienen in te stemmen met deze gemeenschappelijke regeling en het mandaatbesluit. Wanneer één van de provincies niet instemt met de gemeenschappelijke regeling en het mandaatbesluit is gezamenlijk regie voeren niet mogelijk en zal het Rijk en de andere provincies zich mogelijk opnieuw beraden of de gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het totale werelderfgoed politiek wel voldoende geborgd is.

Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven

De gezamenlijke rol van de vier provincies als siteholder van werelderfgoed Hollandse Waterlinies, betreft een publiekrechtelijke samenwerking. Een publiekrechtelijke samenwerking kan worden vormgegeven o.g.v. de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Juristen van de vier provincies hebben samen met extern juridisch adviesbureau, PROOF adviseurs, afgewogen welke van de vier samenwerkingsvormen uit de Wgr het meest passend is en hieronder volgt een toelichting op de gemaakte afwegingen:

Centrumregeling

Dit betreft de lichtste vorm van samenwerking o.g.v. Wgr. Hierbij ontstaat geen bestuurlijke koepel met eigen bestuurlijke identiteit, die zorgt voor gezamenlijkheid en stabiliteit. Daarom vinden we deze vorm minder geschikt.

Gemeenschappelijk Orgaan (GO)

Met een GO organiseren we een bestuurlijke koepel voor de siteholder, waarin vier provincies bestuurlijk vertegenwoordigd zijn en waar bindende besluiten kunnen worden genomen. Deze bestuurlijk identiteit voor de siteholder zorgt voor gezamenlijkheid en stabiliteit. Ook leidt dit tot één aanspreekpunt voor het Rijk, UNESCO en andere stakeholders met bestuurlijke identiteit i.p.v. slechts een ambtelijk loket bij één of meerdere provincies. Een GO heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid en kan derhalve niet zelfstandig optreden als werkgever of opdrachtgever. Het GO moet daarvoor gebruik maken van de rechtspersoonlijkheid van één van de deelnemende provincies. De provincie Utrecht heeft zich bereid verklaard om het GO te vertegenwoordigen voor deelname aan het maatschappelijk verkeer en het (privaatrechtelijke) rechtsverkeer.

Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)

De BVO is een variant die voorziet in eigen rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig optreden als werkgever en opdrachtgever. Vooralsnog achten we een eigen rechtspersoonlijkheid niet nodig, omdat gebruik kan worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de provincie Utrecht t.b.v. sluiten van contracten, in dienst nemen of inhuren van personeel, namens de 4 provincies, en overige deelname aan (privaatrechtelijk) rechtsverkeer. Desgewenst kan in de toekomst altijd nog worden overgestapt naar de BVO-variant.

Openbaar lichaam

Dit is eveneens een vorm met rechtspersoonlijkheid. Hierbij is anders dan bij de BVO ook sprake van drie bestuursorganen. De afweging waarom niet voor deze vorm is gekozen is dezelfde als bij de BVO, met dien verstaande dat indien de rechtspersoonlijkheid wenselijk wordt geacht, de BVO meer geschikt is omdat zij bestuurlijk lichter is dan het openbaar lichaam.

Juridisch

Het siteholderschap gaat pas in op het moment van toekenning van de werelderfgoedstatus. Afwijzing betekent dat het siteholderschap niet ingaat, de Gemeenschappelijke Regeling niet getroffen wordt en het Gemeenschappelijk Orgaan niet wordt opgericht. Juridisch krijgt dit vorm in een voorbehoud bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling door de gevraagde toestemming van de staten (beslispunt 3 van het statenvoorstel).

De gemeenschappelijke regeling treedt in werking nadat ook de instemming van de colleges van GS en PS in de overige drie provincies heeft plaatsgevonden, de bekendmaking heeft plaatsgevonden conform artikel 25 van deze regeling en op de dag nadat de Hollandse Waterlinies door UNESCO op de werelderfgoedlijst zijn opgenomen.

In artikel 20 van de Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen op welke wijze een uittreding zou kunnen plaatsvinden. Het is de bedoeling dat partijen na een verzoek tot uittreding binnen zes maanden een voorstel gereed hebben over de condities en voorwaarden voor uittreding. Vaste jurisprudentie gaat ervanuit dat de uittredende partij nog minimaal vijf jaar deelname af kan kopen.

Aanbestedingsrecht: uitzondering horizontale samenwerking

Overheden zoals provincies, gemeenten en waterschappen zijn vrij om met elkaar samen te werken om hun publieke taken uit te voeren en hun (gedeelde) belangen te behartigen. Een gemeenschappelijke regeling aan sich vormt echter géén rechtmatige grondslag voor een financiële bijdrage door de ene overheid aan de andere. Deze specifieke gemeenschappelijke regeling die nu voorligt is echter zo opgesteld dat deze wél voorziet in een rechtmatige grondslag voor het doen van betalingen. De vorm van gezamenlijke publieke samenwerking waar hier voor is gekozen voldoet namelijk aan de vereisten van artikel 2.24c Aw 2012 (uitzondering: horizontale samenwerking). Dat houdt kort gezegd in dat:

- de regeling (en bijbehorende financiële bijdragen) voorzien in of uitvoering geven aan (daadwerkelijke) samenwerking tussen de deelnemende provincies om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen,
- de invulling van die samenwerking uitsluitend berust op overwegingen in verband met het openbaar belang,
- de deelnemende provincies op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening nemen.

Het is van belang dat er ook echt sprake is en blijft van daadwerkelijke samenwerking tussen de vier provincies ten aanzien van het siteholderschap. Voorkomen moet worden dat de andere provincies enkel

betrokken zijn op stuurgroep niveau en in praktijk niet veel meer bijdragen dan een vergoeding voor de provincie Utrecht voor faciliteiten en de vereiste ambtelijke ondersteuning. Er is in dat geval sprake van een klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie waarop de aanbestedingsregels wél van toepassing zijn.

Aanbestedingsrecht: aankoopcentrale

Het kan zijn dat voor een goede uitvoering van de regie over het gehele werelderfgoed 'Hollandse Waterlinies' inzet van derden noodzakelijk is. Hierbij kan zowel gedacht worden aan bijvoorbeeld de inhuur van een projectleider als aan bijvoorbeeld de contractering van een communicatiebureau voor het organiseren van een campagne. Om alle aanbestedingsrechtelijke risico's zoveel mogelijk te vermijden wordt de provincie Utrecht daarom tevens aangewezen als aankoopcentrale ex. art. 2.11 Aw 2012 voor de andere deelnemende provincies. De provincie Utrecht kan dan, tegen vergoeding van kosten door de andere deelnemers in de gemeenschappelijke regeling, deze opdrachten als tussenpersoon (Europees) aanbesteden, mede ten behoeve van die andere deelnemende provincies.

Effecten op duurzaamheid

De UNESCO-status is een soort Michelin-ster voor het erfgoed. Het is een belangrijke impuls voor de bescherming en het behoud van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam in een druk deel van Nederland. Het biedt economische en maatschappelijke kansen en mogelijkheden voor duurzame en circulaire exploitatie van het erfgoed. Dit trekt meer bezoekers en vergroot de beleving, nu en voor toekomstige generaties.

Voorgesteld wordt

- Kennis te nemen van de 'Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies'
- Kennis te nemen van het 'Besluit mandaat aan Gemeenschappelijk Orgaan werelderfgoed Hollandse Waterlinies'
- Gedeputeerde Staten toestemming te geven voor het aangaan van de Gemeenschappelijk regeling werelderfgoed Hollandse Waterlinies teneinde de oprichting van "Gemeenschappelijke Orgaan Hollandse Waterlinies" mogelijke te maken samen met de colleges van GS van de provincies Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant, onder voorbehoud van toekenning van de werelderfgoedstatus aan de Hollandse Waterlinies.

Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 8 juli 2020;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 2 juni , afdeling SLO , nummer 820E6329;

Gelezen het voorstel tot Oprichting Gemeenschappelijk Orgaan Hollandse Waterlinies;

Overwegende het grote belang om met die provincies Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant gezamenlijk regie te kunnen voeren over het hele werelderfgoed Hollandse Waterlinies;

Besluiten:

1. Kennis te nemen van de 'Gemeenschappelijke regeling siteholderschap werelderfgoed Hollandse Waterlinies'
2. Kennis te nemen van het 'Besluit mandaat aan Gemeenschappelijk Orgaan werelderfgoed Hollandse Waterlinies
3. Gedeputeerde Staten toestemming te geven voor het aangaan van de Gemeenschappelijk regeling werelderfgoed Hollandse Waterlinies teneinde de oprichting van "Gemeenschappelijke Orgaan Hollandse Waterlinies" mogelijke te maken samen met de colleges van GS van de provincies Noord-Holland, Gelderland en Noord-Brabant, onder voorbehoud van toekenning van de werelderfgoedstatus aan de Hollandse Waterlinies.

Voorzitter,

Griffier,