



Haarlemmermeer



Rekenkamer Amsterdam

Rekenkamercommissie



Rekenkamercommissie Velsen



randstedelijke rekenkamer
flevoland | noord-holland | utrecht | zuid-holland

ONDERZOEKSOPZET

Recreatieschap Spaarnwoude

januari 2017



| Inhoudsopgave |

1.	Aanleiding	3
2.	Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
3.	Afbakening	7
4.	Werkwijze	7
5.	Beoordelingskader	8
6.	Organisatie, rapportage, planning en procedure	9

1. Aanleiding

Het recreatiegebied Spaarnwoude is eind jaren '60 aangelegd.¹ De ontwikkeling van het stedelijk gebied in en rond Amsterdam leidde ertoe dat er behoefte ontstond aan recreatiemogelijkheden in de nabije omgeving. Door middel van een gemeenschappelijke regeling zijn eind jaren '70 afspraken gemaakt over samenwerking tussen de provincie Noord-Holland en de in het gebied gelegen gemeenten, bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze van bestuur en financiering.² In 2008 zijn twee nieuwe gebieden aan het recreatieschap Spaarnwoude toegevoegd: Spaarnwoude Stichting Mainport en Groen (SMG) en Spaarnwoude Strategisch Groen Project (SGP).³ Het totale recreatiegebied Spaarnwoude heeft nu in totaal een oppervlakte van 3.515 hectare en bestaat uit polderlandschappen, graslanden, moerassen, bossen en water.⁴



Figuur 1 Ligging recreatiegebied Spaarnwoude.

Het recreatiegebied Spaarnwoude wordt op uiteenlopende manieren gebruikt. Bezoekers kunnen er actief zijn door te fietsen, wandelen, paardrijden of vissen, of kunnen gebruik maken van de golfbanen, skibaan en de klimwand. Naast deze vormen van recreatie, wordt het gebied ook benut voor evenementen en festivals, zoals Dance Valley, Dutch Valley, de Filipijnse Picknick en Awakenings. Het gebied bevat 80 hectare aan festivalterrein, waar evenementen voor maximaal 60.000 mensen kunnen worden georganiseerd.⁵

Organisatie

De huidige gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude voorziet in een Algemeen Bestuur (AB) dat bestaat uit zes leden⁶ en een Dagelijks Bestuur (DB) dat bestaat uit drie leden.⁷ Het DB wordt ondersteund

¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), <http://www.spaarnwoude.nl>

² Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude (2005).

³ Gemeente Haarlemmermeer (2016), Nota van het college van B&W, 'Jaarrekening 2015, Begrotingswijzigingen 2016, Programmabegrotingen 2017', p. 2.

⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), <http://www.spaarnwoude.nl>

⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), <http://www.spaarnwoude.nl>

⁶ Eén lid per participant, bron: art. 5 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

⁷ Art. 9 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

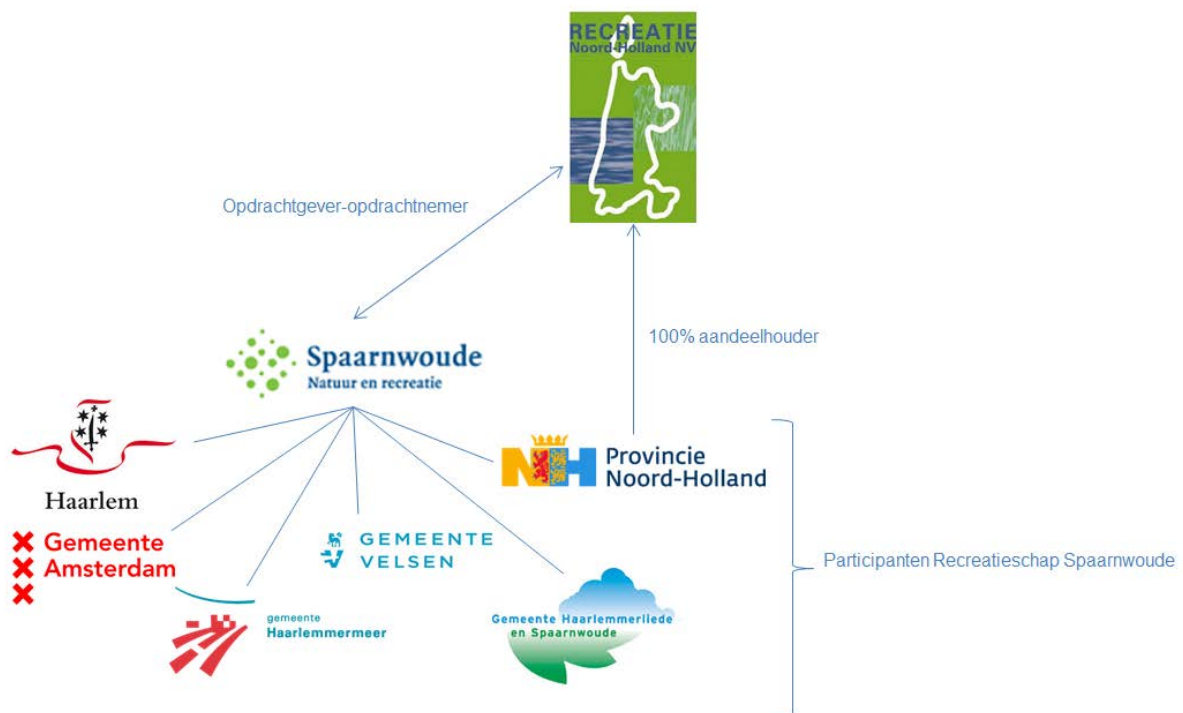
door een ambtelijke adviescommissie waarin alle participanten ambtelijk vertegenwoordigd zijn. Met de gemeenschappelijke regeling wordt beoogd:⁸

- het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie;
- het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu;
- het tot stand brengen en onderhouden van een landschap, dat is afgestemd op het onder a en b geformuleerde.

Het bestuur van recreatieschap Spaarnwoude heeft de uitvoering van werkzaamheden uitbesteed aan Recreatie Noord-Holland, een naamloze vennootschap waarvan de provincie 100% aandeelhouder is. Deze uitvoeringsorganisatie is in 2004 opgericht en komt voort uit de verzelfstandiging van de afdeling groenbeheer van de provincie Noord-Holland. De werkzaamheden die Recreatie Noord-Holland voor recreatieschap Spaarnwoude uitvoert, zijn als volgt samen te vatten:⁹

- het voeren van de administratie en boekhouding voor het recreatieschap;
- het in de markt zetten van beheer en onderhoudstaken namens het recreatieschap; en
- het zelf uitvoeren van overheidstaken namens het recreatieschap, zoals het uitvoeren van toezichtstaken door BOA's (Buitengewone Opsporingsambtenaren).

De diversiteit van participanten en de positie van de uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland, leidt tot een enigszins complexe organisatie (zie Figuur 2).



Figuur 2 Weergave van de participanten in Recreatieschap Spaarnwoude en de relatie met Recreatie Noord-Holland.

⁸ Art. 2 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

⁹ Zie website van RNH voor een uitgebreidere omschrijving van haar taken: <http://www.recreatienoordholland.nl>

Kwaliteit en financiën

De kosten voor het beheer en het instandhouden van het recreatiegebied Spaarnwoude, zijn sinds de totstandkoming gedragen door het Rijk, de provincie en de gemeenten. Het Rijk heeft dat gedaan in de vorm van een afkoopsom ter waarde van € 12,5 miljoen, die betrekking had op de periode tot en met 2016.¹⁰ Met die bijdrage (die de bruidsschat werd genoemd) is een reserve gevormd, van waaruit gedurende die jaren ongeveer 40% van de beheerslasten voor het recreatieschap is gefinancierd.¹¹ Het recreatieschap streefde ernaar om die reserve in stand te houden, door het benutten van de renteopbrengsten. Op die manier zou de participantenbijdrage ook in de toekomst relatief laag kunnen blijven.¹² In 2008 constateerde het recreatieschap dat de renteopbrengsten tegenvielen en er structureel werd ingeteerd op de reserve. Als dit niet zou veranderen, zo was de verwachting, zou deze tussen 2015 en 2020 uitgeput raken. Om uitputting te voorkomen, richtte het bestuur zich op het genereren van extra inkomsten, zoals extra bijdragen vanuit het Rijk, verhoging van de participantenbijdrage en verhoging van de inkomsten uit exploitatie.¹³ De economische crisis die daarop volgde bemoeilijkte dit traject. In 2010 is een bezuinigingsoperatie in gang gezet.¹⁴

Om de financiële positie van het recreatieschap te versterken, heeft het bestuur in januari 2013 gekozen voor een programmatische aanpak van bezuinigingen en inkomstenverwerving. Tevens zijn hierin prioriteiten gesteld voor groot onderhoud en het vervangen van onderhoudsintensieve voorzieningen, waarmee de onderhoudskosten op termijn kunnen worden verminderd. Recreatie Noord-Holland heeft dit programma nader uitgewerkt in het document 'Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude', waarin het proces is beschreven om te komen tot een samenhangend pakket aan maatregelen. Vervolgens heeft het Algemeen Bestuur een aantal maatregelen geselecteerd, die zijn samengevoegd in het ontwikkelmodel Duurzaam Spaarnwoude en uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude. Inmiddels is een versobering zichtbaar van het onderhouds- en voorzieningenniveau in het gebied.

De laatste jaren is de kwaliteit van het recreatiegebied en de financiële situatie van het recreatieschap regelmatig onderwerp van gesprek geweest in Provinciale Staten (PS) en de verschillende gemeenteraden. Jaarlijks komen de jaarstukken en de begroting aan de orde,¹⁵ waarbij zorgen zijn geuit over de financiële stabiliteit van het recreatieschap. Het uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude is toegelicht in de gemeenteraden en in PS.¹⁶

Rekenkamer(commissie)s

In de afgelopen periode hebben lokale rekenkamer(commissie)s van de verschillende participanten gesproken over de mogelijkheden voor een gezamenlijk onderzoek naar het recreatieschap Spaarnwoude. Een belangrijke aanleiding hiervoor was de zorg over het teruglopen van de financiële reserves. Tevens zijn er zorgen bij rekenkamer(commissie)s over de kwaliteit van het onderhoud, de – volgens sommigen – onduidelijke (financiële) relatie tussen het recreatieschap en uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland. Ook bestaan er zorgen over de bestuurlijke slagkracht van het recreatieschap.

¹⁰ Recreatie Noord-Holland (2008), In de branding van de stad, p. 29.

¹¹ Recreatie Noord-Holland (2008), In de branding van de stad, p. 29.

¹² Recreatie Noord-Holland (2008), In de branding van de stad, p. 31.

¹³ Recreatie Noord-Holland (2008), In de branding van de stad, p. 31.

¹⁴ Recreatie Noord-Holland (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, p. 2.

¹⁵ Zoals bijvoorbeeld bij de provincie Noord-Holland, in de PS vergadering van 29 juni 2015.

¹⁶ Zoals bijvoorbeeld in de commissievergadering van Amsterdam (29 januari 2014), 'Bezuinigings- en ontwikkelingsprogramma recreatieschap Spaarnwoude'.

Afgesproken is om gezamenlijk onderzoek te doen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer. De gemeentelijke rekenkamer(commissie)s van Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen participeren in het onderzoek en worden periodiek over de voortgang en onderzoeksresultaten geïnformeerd. Ook de concept conclusies en aanbevelingen worden met deze rekenkamer(commissie)s besproken.

Dit onderzoek gaat specifiek over het recreatieschap Spaarnwoude. Het betreft geen onderzoek naar de rol van de provincie of van een specifieke gemeente. Daardoor leent het zich ook goed voor een gemeenschappelijk onderzoek.

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om het functioneren van het recreatieschap Spaarnwoude in beeld te brengen en om uiteindelijk te komen tot bruikbare aanbevelingen voor zowel het recreatieschap als PS en de betreffende gemeenteraden. Het onderzoek zal ingaan op de financiële situatie, maar ook op de context waarbinnen het recreatieschap opereert en de wijze waarop de interne besluitvorming plaatsvindt. Op deze manier wordt nagegaan met welke problemen het recreatieschap kampt en in hoeverre daarop passende maatregelen zijn genomen.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe functioneert het recreatieschap Spaarnwoude en voldoen de ingezette maatregelen om de belangrijkste (financiële) problemen en risico's op te lossen respectievelijk te beheersen?

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe functioneert het recreatieschap Spaarnwoude?
 - a) Wat is de context waarbinnen het recreatieschap Spaarnwoude opereert?
 - b) Hoe verloopt binnen het recreatieschap het proces van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden?
 - c) Hoe staat het recreatieschap er financieel voor, ook in vergelijking met andere recreatieschappen?
2. Welke problemen zijn door het bestuur van het recreatieschap geïdentificeerd, in hoeverre voldoen de gekozen oplossingsrichtingen en zijn er nog andere problemen te identificeren?
 - a) Welke problemen zijn door het bestuur van het recreatieschap geïdentificeerd?
 - b) Tot welke maatregelen is besloten?
 - c) In hoeverre worden de afgesproken maatregelen uitgevoerd en zijn ze een oplossing voor het geconstateerde probleem?
 - d) Zijn er belangrijke problemen die niet (voldoende) geadresseerd zijn?

De uitwerking van de onderzoeksvragen en de wijze waarop deze beantwoord zullen worden, komen aan bod in paragraaf 4.

3. Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- Recreatieschap Spaarnwoude (en niet hoe de provincie en gemeenten omgaan met het recreatieschap);
- De uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland, voor zover betrekking hebbend op Spaarnwoude;
- Een financiële vergelijking van de Noord-Hollandse recreatieschappen voor zover relevant voor Spaarnwoude;
- De periode vanaf 2013 (programma Duurzaam Spaarnwoude) t/m december 2016. Wel zal de geschiedenis van het recreatieschap worden beschreven.

In het onderzoek komt **niet** aan bod:

- Het bredere vraagstuk rondom sturing op verbonden partijen en de grip daarop vanuit PS en gemeenteraden;
- Het bredere vraagstuk over de rol en positie van de provincie Noord-Holland binnen recreatieschappen;¹⁷
- Het functioneren en de uitvoeringspraktijk van Recreatie Noord-Holland als zodanig;
- De afzonderlijke andere Noord-Hollandse recreatieschappen als zodanig.

4. Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen zal plaatsvinden. De hoofdvraag is opgesplitst in twee deelvragen, ieder met een aantal subvragen. Voor alle vragen geldt dat ze zullen worden beantwoord aan de hand van documentenstudie en interviews met betrokkenen.

1. Hoe functioneert het recreatieschap Spaarnwoude?

- a) Wat is de context waarbinnen het recreatieschap Spaarnwoude opereert?
- b) Hoe verloopt binnen het recreatieschap het proces van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden?
- c) Hoe staat het recreatieschap er financieel voor, ook in vergelijking met andere recreatieschappen?

Het onderzoek start met een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van het recreatieschap en de wijze waarop zij intern is georganiseerd. Tevens wordt de omgeving beschreven waarbinnen zij opereert. Hierbij wordt aandacht besteed aan de participanten en de relatie met uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag hoe de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol tussen het recreatieschap en Recreatie Noord-Holland is vormgegeven en hoe deze wordt ingevuld.

Om de inrichting van processen binnen het recreatieschap te kunnen duiden, wordt aansluiting gezocht bij de literatuur over *good governance*. Daarin worden vier processen onderscheiden: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.¹⁸ Met behulp van deze vierdeling wordt beschreven hoe deze processen binnen het recreatieschap verlopen. Concreet wordt onderzocht welke doelen het recreatieschap zich heeft gesteld, welke maatregelen daartoe worden genomen en in hoeverre er een structurele terugkoppeling plaatsvindt over de voortgang van de uitvoering. Reageert het bestuur tijdig of de realisatie van doelen in gevaar komt? Stuur zij

¹⁷ De provincie Noord-Holland bezint zich momenteel op haar rol en positie in de recreatieschappen, mede naar aanleiding van de decentralisatie van het natuurbeleid. Bron: Provincie Noord-Holland (2016), Notitie modernisering recreatieschappen.

¹⁸ Bossert, J. Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management, Overheidsmanagement 2002/9, p. 244-248.

voldoende bij? Tevens wordt nagegaan in hoeverre de kwaliteit, mogelijke risico's en de ontwikkeling van de financiële positie een vast onderdeel vormen bij de monitoring van de voortgang. Ten slotte wordt weergegeven hoe de verantwoording richting participanten plaatsvindt.

Gezien de aandacht die uitgaat naar de financiële situatie, wordt hiernaar specifiek onderzoek verricht. Hiertoe zal een externe deskundige worden ingeschakeld om de financiële situatie te bekijken op basis van jaarverslagen, jaarrekeningen, begrotingen en eventuele overige financiële documenten. Om de financiële situatie van recreatieschap Spaarnwoude beter te kunnen duiden, zal een vergelijking worden gemaakt met andere Noord-Hollandse recreatieschappen.

2. Welke problemen zijn door het bestuur van het recreatieschap geïdentificeerd, in hoeverre voldoen de gekozen oplossingsrichtingen en zijn er nog andere problemen te identificeren?

- a) Welke problemen zijn door het bestuur van het recreatieschap geïdentificeerd?
- b) Tot welke maatregelen is besloten?
- c) In hoeverre worden de afgesproken maatregelen uitgevoerd en zijn ze een oplossing voor het geconstateerde probleem?
- d) Zijn er belangrijke problemen die niet (voldoende) geadresseerd zijn?

Op basis van bestuursstukken en interviews wordt onderzocht welke problemen het bestuur van het recreatieschap heeft geïdentificeerd. Specifiek zal worden ingegaan op het programma Duurzaam Spaarnwoude, waarin maatregelen worden beschreven om de financiële situatie te verbeteren. Daarnaast wordt in beeld gebracht welke maatregelen concreet zijn afgesproken teneinde de geïdentificeerde problemen zoals beschreven onder 2b, te beheersen. Dit resulteert in een weergave van de maatregelen en de doelen waartoe zij dienen. Tevens wordt onderzocht of de gemaakte afspraken eenduidig zijn, overeenkomstig die afspraken zijn uitgevoerd en een oplossing bieden voor het geconstateerde probleem. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de documentatie die hierover beschikbaar is, zoals uitvoeringsprogramma's en bestuursstukken. Voor de verschillende maatregelen wordt weergegeven wat de afspraken zijn met betrekking tot planning en uitvoering. Ten slotte zal bekeken worden of er nog belangrijke niet-geïdentificeerde problemen zijn (op basis van de bevindingen bij deelvraag 1) en of de maatregelen ook voldoende oplossing bieden.

5. Beoordelingskader

Er wordt een beoordelingskader gehanteerd om tot bevindingen te komen. Het beoordelingskader is gebaseerd op onder andere de volgende informatie:

- literatuur op het gebied van *Good governance* en gemeenschappelijke regelingen;
- relevante wet- en regelgeving, waaronder de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- inzichten uit relevante documentatie en interviews.

In de vorige paragraaf is bij de werkwijze op verschillende punten aangegeven hoe de vragen zullen worden beantwoord. Het beoordelingskader is echter nog niet gereed. De Randstedelijke Rekenkamer zal dit in concept bespreken met ambtelijk betrokkenen. Mede op basis van inzichten uit deze bespreking, wordt het beoordelingskader definitief gemaakt.

6. Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer, waarbij de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s van Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen op structurele wijze geïnformeerd worden over onderzoeksopzet, voortgang en resultaten. De conclusies en aanbevelingen zullen in concept met de rekenkamer(commissie)s worden besproken.

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- dr. Annalies Teernstra (onderzoeker)
- mr. dr. Esmeralda Vergeer (onderzoeker)
- mr. Iris Brugman (projectleider)

Voor het financiële gedeelte van het onderzoek zal de expertise worden ingehuurd.

Rapportage, planning & procedure

In Tabel 1 is de planning op hoofdlijnen opgenomen voor het uitvoeren van het onderzoek.

Tabel 1 Planning onderzoek

Fase	Planning	Product
Onderzoek	Januari - mei 2017	Concept Nota van bevindingen
Wederhoor, feitelijk	Mei/juni 2017	Nota van bevindingen
Wederhoor, bestuurlijk	Juli/augustus 2017	Bestuurlijke nota
Publicatie	Augustus 2017	Eindrapport + 5-minutenversie
Behandeling	Na het zomerreces 2017	Presentatie + behandeling

De Randstedelijke Rekenkamer stelt een rapport op waarin de bevindingen staan uitgeschreven. Deze concept Nota van bevindingen zal met de rekenkamer(commissie)s van Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen worden besproken en aan de ambtelijke adviescommissie van het recreatieschap Spaarnwoude worden voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na ontvangst van de feitelijke reactie wordt de Bestuurlijke nota opgesteld. De nota bevat de conclusies en aanbevelingen en zal aan het Algemeen Bestuur van het recreatieschap Spaarnwoude worden voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. De Bestuurlijke nota, de reactie van het Algemeen Bestuur en het nawoord van de rekenkamer(commissie)s vormen samen het eindrapport. Het streven is om het rapport in augustus 2017 te publiceren, zodat het na het zomerreces behandeld kan worden door PS en de gemeenteraden.

Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Indien dit naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, wordt dit schriftelijk kenbaar gemaakt.
- In het rapport worden alle opmerkingen en bedenkingen meegenomen die naar aanleiding van de bevindingen van belang worden geacht. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is het van belang dat wij inzage hebben in alle relevante stukken waarover de provincie en gemeenten beschikken.

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: @rekenrandstad