



Haarlemmermeer



Rekenkamer Amsterdam

Rekenkamercommissie



Rekenkamercommissie Velsen



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

EINDRAPPORT

Recreatieschap Spaarnwoude

| september 2017 |



Voorwoord



Dit zijn zomaar wat Google-recensies over het recreatiegebied Spaarnwoude. Het recreatiegebied trekt jaarlijks tienduizenden bezoekers uit het hele land voor grote festivals als *Dance Valley* en *Awakenings*. Het gebied biedt nog veel meer recreatiemogelijkheden: je kunt er bijvoorbeeld ook wandelen, fietsen, zwemmen, golfen of overdekt skiën. In totaal trok het gebied meer dan 5 miljoen bezoekers in 2016.

De diversiteit van het recreatiegebied blijkt uit bovenstaande quotes. Het gebied bestaat uit polders, bosgebieden, speel- en ligweiden, grote wateren en moerassige zones. Het recreatieschap Spaarnwoude is verantwoordelijk voor het beheren, ontwikkelen en exploiteren van het recreatiegebied. Naast het bevorderen van de ontwikkeling van recreatie (dat financiële middelen kan genereren), heeft het recreatieschap ook tot doel om natuur- en landschapsbelangen te behartigen (waarvoor financiële middelen nodig zijn). De recreatie- en natuurbelangen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Zo kan een toename van het aantal evenementen zorgen voor meer inkomsten, maar ook gevolgen hebben voor de instandhouding van de natuur. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging van doelen en belangen door het recreatieschap.

Met dit onderzoek hebben we het functioneren van het recreatieschap Spaarnwoude in beeld gebracht. Tevens hebben we onderzocht of de ingezette maatregelen om de belangrijkste (financiële) problemen en risico's op te lossen respectievelijk te beheersen voldoende zijn. Het onderzoek is een gezamenlijk product van de rekenkamer(commissie)s van Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Velsen en de Randstedelijke Rekenkamer.

De uitvoering van het onderzoek was in handen van dr. Annalies Teernstra (onderzoeker), mr.dr. Esmeralda Vergeer (onderzoeker) en mr. Iris Brugman (projectleider tot juni 2017) van de Randstedelijke Rekenkamer, met medewerking van de ambtelijke adviescommissie en het Algemeen Bestuur van Recreatieschap Spaarnwoude en medewerkers van Recreatie Noord-Holland NV. Er was bij alle betrokkenen sprake van een grote bereidheid om mee te werken, waarvoor hartelijk dank.

Mede namens de Rekenkamer(commissie)s Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen,

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

RECREATIEGEBIED

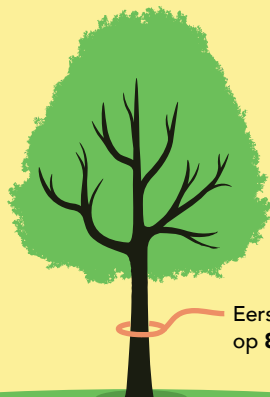
Eind jaren '60 is gestart met de aanleg van recreatiegebied Spaarnwoude. Een groen gebied in een stedelijke omgeving, waar mensen wandelen, fietsen, zwemmen, golfen en overdekt skiën. En ook bekend van grote evenementen, zoals Dance Valley en Awakenings.



Oppervlakte circa

4.500 ha.

Bosgebieden, polders, speelweiden, grote wateren en moerassige gebieden.



Eerste boom geplant op **8 april 1970**

5.000.000

bezoekers in 2016

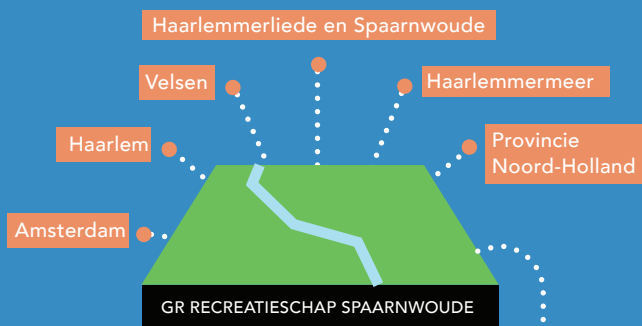


SPAARNWOUDE



BEHEER

De zorg voor de kwaliteit van het gebied en zijn voorzieningen gaat niet vanzelf. Hiervoor is een recreatieschap opgericht met een gemeenschappelijke regeling (GR).



De laatste jaren zijn zorgen geuit over de kwaliteit van het gebied en de financiële situatie van deelgebied SPW. Reden voor een onderzoek van de Rekenkamer(commissie)s van de deelnemende gemeenten en provincie.



In 1990 trad het Rijk uit de GR door middel van een afkoopsom van 12,1 miljoen euro. De afkoopsom was bedoeld voor beheer en onderhoud van deelgebied SPW voor tenminste 25 jaar.

Recreatieschap Spaarnwoude bestaat uit:

- Spaarnwoude Oud (SPW)
- Spaarnwoude Stichting Mainport en Groen (SMG)
- Spaarnwoude Strategisch Groenproject (SGP)

De boekhoudingen van de drie deelgebieden zijn gescheiden.

NOORDZEE

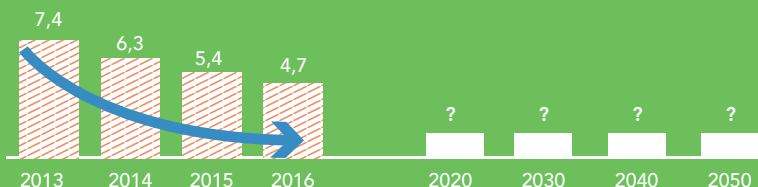


BEHOUD



De lasten voor deelgebied SPW zijn hoger dan de opbrengsten. De reserve beheer SPW neemt af.

ONTWIKKELING RESERVE BEHEER SPW



Het bestuur heeft maatregelen opgesteld om de financiële situatie in balans te brengen (**Programma Duurzaam Spaarnwoude**).

De financiering van deelgebied SPW is op de lange termijn niet geborgd.

TOEKOMSTPERSPECTIEF VAN SPAARNWOUDE

Recreatiegebied Spaarnwoude heeft een belangrijke functie: veel mensen brengen er hun vrije tijd door en genieten er van de natuur. Om die functies van het gebied te behouden, zijn gezamenlijke keuzes noodzakelijk.

Een integrale lange termijn visie is nodig om:

VISIE

Richting te geven aan toekomstige ontwikkelingen

1

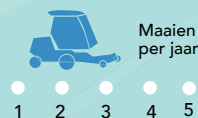
Een integrale afweging te maken tussen natuur en recreatie

2



Het wenselijke niveau voor beheer en onderhoud te bepalen

3



Besluiten te nemen over het in evenwicht brengen van de kosten en opbrengsten

4



INKOMSTENBRONNEN



Festivals en evenementen.



Participantenbijdrage (het jaarlijkse bedrag dat de deelnemende gemeenten en provincie betalen).



Inkomsten uit huur en erfpacht.

UITGAVEN



Kosten voor beheer en onderhoud zoals maaien, snoeien en schoon houden van het gebied.



Incidentele kosten zoals het verbeteren en/of vervangen van speel- en rustplekken.

AFWEGING



Wat betekent meer festivals toelaten?



Wat betekent minder maaien?



Wat betekent een hogere participantenbijdrage?

Inhoudsopgave

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 	7
REACTIE ALGEMEEN BESTUUR 	14
NAWOORD 	17
1 INLEIDING	18
1.1 Aanleiding	18
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	19
1.3 Afbakening	20
1.4 Werkwijze	20
1.5 Beoordelingskader	22
2 GESCHIEDENIS EN ORGANISATIE	25
2.1 Ontstaansgeschiedenis	25
2.2 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude	27
2.3 Interne organisatie	29
2.4 Uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland (RNH)	31
2.5 Staatsbosbeheer en stakeholders	33
3 DEELGEBIEDEN	35
3.1. Inleiding	35
3.2 Spaarnwoude oud (SPW)	36
3.3 Strategisch Groenproject (SGP)	37
3.4 Stichting Mainport en Groen (SMG)	38
4 PUBLIC GOVERNANCE	39
4.1 Public governance	39
4.2 Sturen en beheersen	40
4.2.1 Rollen, taken en verantwoordelijkheden AB, DB, adviescommissie en participanten	41
4.2.2 Rollen, taken en verantwoordelijkheden RNH	45
4.2.3 Richting geven aan organisatiedoelen	47
4.2.4 Betrekken van stakeholders	50
4.2.5 Monitoring en bijsturing	52
4.3 Toezicht houden en verantwoorden	53
5 FINANCIËN	56
5.1 Historie van deelgebied Spaarnwoude Oud (SPW)	56
5.2 Financiële situatie 2013-2017	57
5.2.1 Vergelijking recreatieschappen	58
5.2.2 Financiële positie recreatieschap Spaarnwoude	61

 6 	PROBLEMEN EN MAATREGELEN.....	69
6.1	Door het bestuur geïdentificeerde problemen.....	69
6.1.1	Terugloop reserve beheer SPW	69
6.1.2	Groot onderhoud en vervangingsinvesteringen	70
6.1.3	Erfpachtovereenkomst Staatsbosbeheer.....	71
6.1.4	Gemeenschappelijke regeling	71
6.2	Ingezette maatregelen	71
6.2.1	Aansluiting maatregelen	71
6.2.2	Uitvoering maatregelen	74
6.3	Overige problemen	79
 BIJLAGE A 	GERAADPLEEGDE BRONNEN.....	82
 BIJLAGE B 	GERAADPLEEGDE PERSONEN.....	89
 COLOFON 		90

Conclusies en aanbevelingen

Het recreatiegebied Spaarnwoude trok in 2016 meer dan vijf miljoen bezoekers¹ en is vooral bekend van *Dance Valley* en *Awakenings*. Je kunt er ook wandelen, fietsen, zwemmen, golfen en overdekt skiën. Het gebied is eind jaren '60 aangelegd als bufferzone, om de ruimte tussen de steden in de regio open te houden. Ook bood het mogelijkheden voor recreatie voor de stedelingen. Het recreatiegebied is bestuurlijk ondergebracht in de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude. Participanten zijn de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen. In 2008 zijn twee nieuwe gebieden aan het recreatieschap toegevoegd: Spaarnwoude Stichting Mainport en Groen (SMG) en Spaarnwoude Strategisch Groenproject (SGP). Sindsdien wordt het oorspronkelijke recreatiegebied aangeduid als Spaarnwoude Oud (SPW). De uitvoering van alle werkzaamheden is door het recreatieschap uitbesteed aan de uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland NV (RNH).

De laatste jaren zijn de financiële situatie van het recreatieschap en de kwaliteit van het gebied regelmatig onderwerp van gesprek geweest in Provinciale Staten (PS) en de verschillende gemeenteraden, waarbij zorgen zijn geuit over de financiële stabiliteit van het recreatieschap. Dit was reden voor de rekenkamer(commissie)s van Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen en de Randstedelijke Rekenkamer om gezamenlijk onderzoek te doen naar het recreatieschap. Het onderzoek is uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer. De gemeentelijke rekenkamer(commissie)s participeren in het onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is om het functioneren van het recreatieschap Spaarnwoude in beeld te brengen en om te komen tot bruikbare aanbevelingen voor zowel het recreatieschap als PS en de betreffende gemeenteraden.

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?

Hoofdconclusie

Het recreatieschap heeft te maken met een aantal problemen, waarvan de terugloop van de reserve beheer in deelgebied SPW het meest door de geïnterviewden genoemd is. Zoals bedoeld neemt de reserve beheer SPW, waarmee het exploitatietekort nu nog kan worden gedekt, af. Voor de lange termijn is er nog geen oplossing voor de financiële situatie van SPW. Met de aanwezige middelen in de reserve beheer SPW kan het recreatieschap op korte en middellange termijn aan haar financiële verplichtingen voldoen.

Het Algemeen Bestuur (AB) heeft maatregelen opgesteld om de door hen gesignaleerde problemen, waaronder de terugloop van de reserve, op te lossen dan wel te beheersen. Maar de ingezette maatregelen dekken niet alle problemen van het recreatieschap. Daarnaast zijn niet alle maatregelen haalbaar en verloopt de uitvoering niet altijd volgens planning. Het AB geeft onvoldoende blijk van strategische sturing. Er wordt voornamelijk vanuit de huidige situatie gezocht naar oplossingen. Er is geen door alle participanten gedragen lange termijn visie voor het recreatiegebied, waarin een integrale afweging wordt gemaakt tussen natuur en recreatie en waarin het wenselijke niveau van beheer en onderhoud wordt bepaald.

¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2017), Kerncijfers 2016, www.spaarnwoude.nl

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van twee deelvragen. Hieronder is antwoord gegeven op de deelvragen in de vorm van deelconclusies en een toelichting daarop. De deelvragen hebben betrekking op de context van het recreatieschap, public governance, de financiële situatie, de problemen waar het recreatieschap mee te maken heeft en de maatregelen die zijn ingezet om de problemen te beheersen respectievelijk op te lossen. Na de deelconclusies zijn de aanbevelingen opgenomen.

Context van het recreatieschap en public governance

1a. Wat is de context waarbinnen het recreatieschap Spaarnwoude opereert?

1b. Hoe verloopt binnen het recreatieschap het proces van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden?

Deelconclusie 1

Het recreatieschap opereert in een omgeving met verschillende partijen. Het AB neemt daarin weinig bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het proces van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden is op een aantal onderdelen voor verbetering vatbaar. Met name een door het AB opgestelde lange termijn visie voor het recreatiegebied ontbreekt, waardoor voornamelijk vanuit de huidige situatie wordt gezocht naar oplossingen. Binnen het AB wordt geen integrale afweging gemaakt van de doelen en er zijn binnen het AB verschillende inzichten over de balans tussen natuur en recreatie en op welke manier de kosten en opbrengsten in evenwicht kunnen worden gebracht. De rol van het DB wordt beperkter ingevuld dan zou kunnen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude.

De gemeenschappelijke regeling is verouderd en niet in overeenstemming met de huidige regelgeving. De rol van RNH ten opzichte van het recreatieschap is niet voor alle geïnterviewden duidelijk. Het AB heeft aangegeven voldoende mogelijkheden te hebben om bij te sturen, maar tevens te vinden dat de kwaliteit van de monitoringsinformatie beter kan. Het proces voor het betrekken van stakeholders is voor verbetering vatbaar.

Toelichting

Sturen en beheersen

Het proces van sturen en beheersen verloopt op een aantal onderdelen goed, maar is op een aantal onderdelen voor verbetering vatbaar. Het AB geeft richting aan de doelen van het recreatieschap door jaarlijks een programmaplan op te stellen als onderdeel van de begroting. Een visie op de lange termijn voor het recreatiegebied ontbreekt echter. De focus ligt sterk op het op orde krijgen van de financiële situatie van het recreatieschap, waarbij voornamelijk vanuit de huidige situatie wordt gezocht naar mogelijkheden om te bezuinigen en inkomsten te genereren. Het AB ziet zowel natuur als recreatie als belangrijke doelen van het recreatieschap, maar er wordt geen integrale afweging van deze doelen gemaakt en er zijn verschillende inzichten over de balans tussen natuur en recreatie in het recreatiegebied. De doelen van het recreatieschap zijn eind jaren '70 opgesteld en sindsdien onveranderd gebleven. Ook zijn binnen het AB verschillende inzichten over welke manier de kosten en opbrengsten in evenwicht kunnen worden gebracht. Er wordt bijvoorbeeld door de AB-leden verschillend gedacht over hoe het recreatieschap meer opbrengsten zou kunnen genereren.

De afspraken over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het AB, de adviescommissie en de participanten zijn duidelijk volgens de geïnterviewden. De rol van het DB wordt beperkter ingevuld dan zou kunnen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude. De rol van het DB beperkt zich voornamelijk tot het voorbereiden van de agenda van het AB en het DB is nooit voltallig aanwezig bij DB-vergaderingen. Het DB neemt nauwelijks besluiten, die worden

doorgaans door het AB genomen. Er wordt geen verschil gemaakt in rol opvatting tussen het AB (vertegenwoordigend orgaan) en DB (collegiaal bestuursorgaan).

Hoewel de taken en verantwoordelijkheden van RNH duidelijk zijn voor de verschillende actoren, is de rol van RNH ten opzichte van het recreatieschap niet voor alle geïnterviewden duidelijk. Het AB is opdrachtgever van RNH voor de uitvoering van de werkzaamheden, maar tijdens interviews werd RNH vaak aangeduid als 'het recreatieschap', terwijl dit feitelijk niet zo is.

In de interviews is aangegeven dat er voor het AB voldoende mogelijkheden zijn om bij te sturen. Wel is er verbetering mogelijk met betrekking tot de overzichtelijkheid van de monitoringsinformatie, die in opdracht van het AB wordt opgesteld door RNH. De toelichting en duiding kan beter, zodat de consequenties van beslissingen duidelijk zijn voor de bestuursleden. Dit geldt met name voor de financiële documenten.

Toezicht houden en verantwoorden

Alle gemeenteraden en PS ontvangen financiële documenten van het recreatieschap, waaronder de begroting, begrotingswijziging(en) en de jaarrekening. Ook ontvangen de gemeenteraden en PS belangrijke beleidsdocumenten. Daarnaast informeren en betrekken de AB-leden individueel hun eigen gemeenteraad/PS, bijvoorbeeld door het toesturen van vergaderstukken of het organiseren van een bijeenkomst.

De context van het recreatieschap

Het recreatieschap opereert in een omgeving met verschillende partijen. Doordat het AB in beginsel alle werkzaamheden heeft uitbesteed aan RNH, kent RNH een grote diversiteit aan taken. Daarnaast heeft het recreatieschap te maken met Staatsbosbeheer, die eigenaar is van vrijwel alle gronden van het deelgebied SPW. Tot slot heeft het recreatieschap te maken met stakeholders, zoals bewoners, gebruikers van het gebied en ondernemers. Het AB heeft geen beleid opgesteld over het betrekken van stakeholders. Per onderwerp wordt bepaald of stakeholders worden betrokken bij beleidsvorming. Tegenwoordig worden stakeholders wel meer betrokken dan voorheen, maar het recreatieschap en RNH zijn nog zoekende in de manier waarop dit proces het beste kan worden ingericht.

Financiën

1c. Hoe staat het recreatieschap er financieel voor, ook in vergelijking met andere recreatieschappen?

Deelconclusie 2

Er is voor de lange termijn niet voorzien in een structurele dekking van het exploitatietekort in deelgebied SPW. Het recreatieschap Spaarnwoude is op korte en middellange termijn nog wel in staat om aan haar financiële verplichtingen te voldoen, dankzij de nog aanwezige middelen in de reserve beheer SPW. Maar zoals bedoeld neemt de reserve beheer SPW, waarmee het exploitatietekort nu nog kan worden gedekt, af.

De financiële administratie is lastig inzichtelijk. Door het ontbreken van een lange termijn visie is bovendien niet vast te stellen wat de structurele investerings- en onderhoudsbehoefte is. Het is dus niet duidelijk of het recreatieschap op de lange termijn aan haar verplichtingen kan voldoen.

Toelichting

Situatie op de korte en middellange termijn

Om de financiële situatie van recreatieschap Spaarnwoude te schetsen zijn de liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit over 2013 t/m 2015 in beeld gebracht. De kengetallen voor het recreatieschap Spaarnwoude zijn

vergeleken met andere recreatieschappen in Noord-Holland. De vergelijking is waarde vrij en alleen bedoeld om recreatieschap Spaarnwoude in context te kunnen plaatsen, ondanks de onderlinge verschillen tussen de recreatieschappen. In vergelijking met andere recreatieschappen in Noord-Holland staat recreatieschap Spaarnwoude er financieel niet slecht voor.

De liquiditeit en solvabiliteit zijn absoluut en ook in vergelijking met de andere Noord-Hollandse recreatieschappen hoog. Spaarnwoude kan 3,3 jaar zonder enige eigen inkomsten blijven functioneren. Daarna heeft het recreatieschap geen buffer meer om verliezen op te vangen. De rentabiliteit is wisselend, evenals bij de andere recreatieschappen. Het recreatieschap Spaarnwoude kende in de periode 2013-2017 geen sluitende begroting. Jaarlijks werd een groter verlies geraamd, dan is gerealiseerd.

Afname reserve beheer SPW

Voor deelgebied SPW is in 1990 een afkoopsom van het Rijk ontvangen, van € 12,1 miljoen. De afkoopsom was bedoeld om voor ten minste 25 jaar bij te dragen aan de beheerkosten, waarbij is uitgegaan van een rentepercentage van 9%. De afkoopsom is opgenomen in de reserve beheer SPW en wordt gebruikt om het exploitatietekort SPW te dekken. De beoogde looptijd van de afkoopsom is inmiddels verstreken, maar in 2016 bedroeg de reserve beheer SPW nog € 4,7 miljoen. De totale kosten van SPW zijn hoger dan de opbrengsten, wat betekent dat de reserve beheer SPW afneemt. De uitputting van de reserve beheer SPW wordt door het AB verwacht, maar er is nog niet voorzien in een structurele dekking van het exploitatietekort.

Financiële situatie op lange termijn

Het is niet duidelijk of het recreatieschap op de lange termijn aan haar verplichtingen kan blijven voldoen, omdat:

- het effect van het programma Duurzaam Spaarnwoude niet goed is vast te stellen;²
- een meerjaren onderhouds- of investeringsplan ontbreekt. Een meerjaren onderhouds- of investeringsplan biedt inzicht in de onderhoudsvoorraad. Het laat zien welke uitgaven voor groot onderhoud en investeringen het recreatieschap in de toekomst verwacht en wat het nut en de noodzaak van deze uitgaven zijn.
- er geen zicht is op stille reserves, omdat een activa-administratie ontbreekt.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat het moeilijk is om op basis van de begroting en de jaarstukken een goed beeld te krijgen van de financiële situatie van het recreatieschap. De stukken sluiten niet goed op elkaar aan en cijferanalyses en toelichtingen ontbreken doorgaans. De koppeling tussen de jaarrekening en de begroting is moeilijk te maken.

Problemen, maatregelen en uitvoering van de maatregelen

2a. Welke problemen zijn door het bestuur van het recreatieschap geïdentificeerd?

2b. Tot welke maatregelen is besloten?

2c. In hoeverre worden de afgesproken maatregelen uitgevoerd en zijn ze een oplossing voor het geconstateerde probleem?

2d. Zijn er belangrijke problemen die niet (voldoende) geadresseerd zijn?

Deelconclusie 3

Het bestuur heeft een aantal problemen geïdentificeerd. De meeste geïdentificeerde problemen zijn van maatregelen voorzien. De uitvoering van deze maatregelen verloopt echter niet altijd volgens planning. Het blijkt dat niet alle opgestelde maatregelen haalbaar zijn.

² Het programma Duurzaam Spaarnwoude komt bij deelconclusie 3 nader aan de orde.

Om de financiële situatie in balans te brengen is in 2013 het programma Duurzaam Spaarnwoude opgesteld en in 2014 door het AB vastgesteld. Uit het onderzoek is gebleken dat de participanten, anno 2017, het onderling niet eens zijn over de status van de maatregelen. Tevens blijkt bij de uitwerking van het programma Duurzaam Spaarnwoude dat niet alle maatregelen haalbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze in strijd zijn met het bestemmingsplan. Daarnaast vinden niet alle participanten de maatregelen wenselijk, bijvoorbeeld omdat er gebrek aan draagvlak/medewerking is bij stakeholders (bewoners, ondernemers, gebruikers van het gebied). De op termijn aflopende erfpachtovereenkomst vormt een potentieel obstakel voor ondernemers die belangstelling hebben voor investeringen op de lange termijn. De termijn om met het programma Duurzaam Spaarnwoude een begrotingsevenwicht te bereiken, is inmiddels verschillende malen verschoven.

In 2013 is geconstateerd dat er onvoldoende budget is om het gebied en de daarin aanwezige voorzieningen op het oorspronkelijke inrichtingsniveau terug te brengen. Onduidelijk is echter wat de wenselijke staat van beheer en onderhoud is, omdat een lange termijn visie voor het recreatiegebied ontbreekt. Een voorgenomen meerjaren onderhouds- en investeringsplan is aangehouden.

Toelichting

Het bestuur heeft de volgende problemen geïdentificeerd:

1. De terugloop van de reserve beheer van deelgebied SPW;
2. het ontbreken van voldoende budget voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen;
3. het aflopen van de erfpachtovereenkomst met Staatsbosbeheer en
4. de actualiteit van de gemeenschappelijke regeling.

1. Terugloop reserve beheer van deelgebied SPW: programma Duurzaam Spaarnwoude

De terugloop van de reserve beheer van deelgebied SPW is het meest door de geïnterviewden genoemde probleem. Het AB heeft maatregelen opgesteld om dit probleem op te lossen, respectievelijk te beheersen, door middel van de programmatische aanpak Duurzaam Spaarnwoude. In deze aanpak zijn maatregelen opgesteld die erop gericht zijn om de financiën in balans te brengen, door het vergroten van opbrengsten en het verkleinen van uitgaven.

De uitvoering van het programma Duurzaam Spaarnwoude verloopt niet volgens planning en niet alle maatregelen uit het programma blijken haalbaar. Er is sprake van een aantal belemmeringen, omdat onder andere een aantal maatregelen strijdig is met het beleid van participanten of strijdig is met de provinciale ruimtelijke verordening/bestemmingsplannen. Daarnaast blijken sommige maatregelen bij nadere uitwerking niet wenselijk te zijn, bijvoorbeeld omdat er een gebrek aan draagvlak/medewerking is bij stakeholders (bewoners, ondernemers, gebruikers van het gebied).

De meeste maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude moesten bij de vaststelling ervan nog nader worden uitgewerkt. Mede daardoor bestaan er verschillende beelden bij geïnterviewden als het gaat om de status van de maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude. Hierdoor wordt ook anders gedacht over de vraag in hoeverre bovenstaande belemmeringen van tevoren waren te voorzien.

Inmiddels is duidelijk dat de maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude voorlopig niet zullen leiden tot een begrotingsevenwicht. De ambitie hiervoor is verschillende malen bijgesteld, van 2018 naar 2025.

2. Het ontbreken van voldoende budget voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen: meerjaren onderhouds- en investeringsplan

Het AB heeft geconstateerd dat de financiële reserves ontoereikend zijn om het benodigde groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen in SPW te dekken en dat er een meerjarig onderhouds- en investeringsplan moet komen. Uit een inventarisatie in 2012 is geconstateerd dat er onvoldoende budget is om het recreatiegebied en de daarin aanwezige voorzieningen op het oorspronkelijke inrichtingsniveau terug te brengen. Het uitvoeren van vervangingsinvesteringen en groot onderhoud kent nog geen eigen, op zichzelf staande aanpak en planning, maar wordt uitgevoerd op basis van de beschikbaarheid van financiële middelen. Het is onduidelijk wat de wenselijke staat van beheer en onderhoud is, omdat een lange termijn visie voor het recreatiegebied ontbreekt.

Met het opstellen van meerjarige onderhouds- en investeringsplannen is begin 2017 gestart, maar dit is ten tijde van dit onderzoek (mei 2017) stilgelegd in afwachting van de definitieve besluitvorming over het programma Duurzaam Spaarnwoude. Tevens moet nog worden besloten in welk jaar er met de uitvoering van groot onderhoud en vervangingsinvesteringen zal worden gestart.

3. Het aflopen van de erfpachtovereenkomst met Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer heeft de gronden verpacht aan het recreatieschap voor een periode van 60 jaar. Inmiddels is deze termijn voor de helft voorbij, het recreatieschap voert nog gesprekken met Staatsbosbeheer om tot afspraken te komen voor de periode daarna. Een aantal maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude heeft betrekking op het verwerven van inkomsten door exploitatie. Voor ondernemers die belangstelling hebben om een deel van het recreatieschap in ontwikkeling te nemen, kan de onzekerheid over de erfpacht op de lange termijn een obstakel zijn.

4. De actualiteit van de gemeenschappelijke regeling

De gemeenschappelijke regeling dateert van 2005 en is niet in overeenstemming met de huidige regelgeving (Wgr en Awb). Eind 2015 is besloten deze voorlopig niet aan te passen. In een eventuele juridische procedure zou dit gevolgen kunnen hebben voor een rechterlijke uitspraak.

Ten slotte heeft het recreatieschap Spaarnwoude te maken met een aantal belangrijke problemen die niet als zodanig door het bestuur geïdentificeerd zijn. In deelconclusie 1 en de toelichting daarop zijn deze al genoemd:

- het ontbreken van een integrale lange termijn visie;
- de beperkte rol van het DB: het DB wordt in de huidige praktijk beperkter ingevuld dan zou kunnen op basis van de Wgr;
- onduidelijkheid over de rol van RNH: alhoewel betrokkenen aangeven dat de taken van RNH voor hen duidelijk zijn, blijkt ook dat in veel gevallen RNH wordt beschouwd als 'het recreatieschap';
- onduidelijke monitoringsinformatie: in de ambtelijke adviescommissie, het DB en het AB is weliswaar aandacht geschonken aan de kwaliteit van de stukken, maar van een duidelijke identificatie van het probleem en daarbij passende maatregelen is geen sprake;
- en het ontbreken van een beleid om stakeholders te betrekken.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan het AB

Op basis van bovenstaande conclusies is een aantal aanbevelingen geformuleerd die een volgtijdelijk en deels samenhangend karakter hebben. Dit geldt in het bijzonder voor de aanbevelingen 1 tot en met 4. De aanbevelingen 5 tot en met 8 hebben betrekking op de verbetering van de sturing van het recreatieschap Spaarnwoude.

Aanbeveling 1

Stel voor 1 januari 2019 een door alle participanten gedragen integrale lange termijn visie op voor het recreatiegebied, waarbij de onderlinge verschillen zijn overbrugd. De integrale visie moet de basis vormen om:

- richting te geven aan toekomstige ontwikkelingen;
- een integrale afweging te maken tussen natuur en recreatie;
- het wenselijke niveau voor beheer en onderhoud te bepalen;
- besluiten te nemen over het in evenwicht brengen van de kosten en opbrengsten.

Aanbeveling 2

Betrek uw gemeenteraden/PS bij de totstandkoming van de integrale visie door hen de strategische keuzes en bijbehorende structurele financieringsmogelijkheden voor te leggen.

Aanbeveling 3

Stel een meerjarig onderhouds- en investeringsplan op, gebaseerd op de integrale lange termijn visie, waarin het gewenste niveau van onderhoud en investeringen is vastgesteld.

Aanbeveling 4

Neem op basis van de integrale visie en het meerjarig onderhouds- en investeringsplan een besluit over de structurele financiering voor de exploitatie en investeringen.

Aanbeveling 5

Versterk de rol van het DB, benut daarbij de mogelijkheden die de Wgr biedt. Zorg dat de rol van het AB gericht is op het maken van strategische keuzes en het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid richting participanten, RNH en stakeholders.

Aanbeveling 6

Bereid aanpassing van de gemeenschappelijke regeling voor, zodanig dat deze in overeenstemming is met geldende regelgeving. Leg de geactualiseerde gemeenschappelijke regeling ter besluitvorming voor aan de participanten.

Toelichting op aanbeveling 5 en 6

Het is hierbij van belang rekening te houden met de fusie van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer per 1 januari 2019, waarmee het aantal AB-leden terug wordt gebracht naar 5. Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 14 lid 3) mogen de leden van het DB geen meerderheid hebben in het AB. Overwogen kan worden om één of meer leden van het DB aan te wijzen van buiten de kring van het AB.³

Aanbeveling 7

Bepaal op welke wijze de kwaliteit van de monitoringsinformatie, met name de financiële stukken, verbeterd moet worden.

Aanbeveling 8

Maak beleid over hoe en wanneer stakeholders (bewoners, ondernemers, gebruikers van het gebied) betrokken moeten worden.

³ De Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 14 lid 2) staat het aanwijzen van één of meer leden van buiten de kring van het AB toe, niet zijnde de voorzitter, met dien verstande dat de op deze wijze aangewezen leden geen meerderheid van het DB mogen uitmaken.

Reactie Algemeen Bestuur

29 AUG. 2017



Spaarnwoude
Natuur en recreatie

Postbus 2571, 2002 RB Haarlem
Genieweg 46a, Velsen-Zuid
Telefoon 023 – 520 28 20
info@recreati Noordholland.nl
www.spaarnwoude.nl
K.v.K. 34359324

Randstedelijke Rekenkamer
T.a.v. dr.ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Velsen-Zuid : 28 augustus 2017
Uw kenmerk : 2017/AH/057
Ons kenmerk : U20170858 adp
Onderwerp : bestuurlijke nota "Recreatieschap Spaarnwoude"
Behandeld door : Miriam Brouwer telefoon 023 – 520 28 20 / 06 127 057 42

Geachte mevrouw Hoenderdos,

Dank voor het toesturen van uw Bestuurlijke nota "Recreatieschap Spaarnwoude". De nota geeft een herkenbaar beeld en strookt met de eigen conclusies van 2016 over het functioneren van het schap. Wij erkennen dat de afgelopen jaren de sturing op het schap onvoldoende is geweest. De financiële situatie van het schap is verslechterd. Er dienen strategische keuzes gemaakt te worden. We hebben daarom maatregelen genomen om de situatie te verbeteren. In uw rapport vinden we aanvullend een aantal aanbevelingen die ons verbetertraject ondersteunen. Naast problemen waar wij als bestuur van het recreatieschap direct invloed op hebben, zijn er een aantal problemen gedefinieerd die samenhangen met het werken in een gemeenschappelijke regeling. Wij zullen hier als bestuur extra aandacht aan schenken om de uitdagingen voortvarend aan te kunnen pakken.

Met deze brief willen we toelichten welke stappen er al door ons zijn ondernomen en hoe we uw aanbevelingen over zaken die nog niet onder onze aandacht waren op willen volgen. Wij zullen als bestuur op basis van uw aanbevelingen en bevindingen aanvullende actiepunten formuleren en Recreatie Noord-Holland NV (RNH) opdracht geven om de voortgang te rapporteren zodat wij dit kunnen monitoren.

Financiering van het beheer en monitoringsinformatie *Deelconclusie 2 en aanbevelingen 3, 4 en 7*

De conclusies en aanbevelingen met betrekking tot beheer en monitoringsinformatie strookt met onze conclusies in 2016, die geleid hebben tot een aantal organisatorische ingrepen. Na deze ingrepen zijn de mogelijkheden tot sturing en uitvoering van opdrachten vanuit het bestuur in verbetering.

Dit resulteert in september van dit jaar in een integraal overzicht van de kosten voor het beheer en onderhoud van het oude deel van Spaarnwoude. Hiermee wordt een meerjarig onderhoudsplan opgesteld voor de huidige inrichting en het huidige beheerniveau. Dit vormt een basis waarmee inzicht kan worden verkregen in de mogelijke keuzes in de kwaliteit van het beheer en inrichting.

Deze inzichten gebruiken we bij het opstellen van de integrale visie. Deze integrale visie wordt vervolgens doorvertaald in een meerjarig onderhouds- en investeringsplan, waarin het gewenste niveau van onderhoud en investeringen is vastgesteld, en leidt tot een besluit over de structurele financiering voor de exploitatie en investeringen.

De monitoringsinformatie is nu vooral gericht op het onderbouwen van de rechtmatigheid van de kosten en baten van het recreatieschap. De kwaliteit van de monitoringsinformatie, met name de financiële stukken, kan op korte termijn worden verbeterd door een aanpassing van de presentatie van de monitoringsinformatie, maar wordt inhoudelijk sterk verbeterd als er een duidelijke link kan worden gelegd met de nog op te stellen integrale visie en het meerjarig onderhouds- en investeringsplan. Deze stukken vormen de basis voor de (financiële) sturing.

Recreatieschap Spaarnwoude is een samenwerkingsverband van de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen. Informatieboerderij Zorgvrij is gevestigd te Velsen-Zuid, Genieweg 50.

Recreatie Noord-Holland NV verzorgt in opdracht van Spaarnwoude het beheer en onderhoud van de recreatiegebieden.

We geven RNH opdracht om vooruitlopend op een vastgestelde integrale visie de financiële administratie inzichtelijker te maken door een aanpassing van de presentatie van de monitoringsinformatie. Na vaststelling van de integrale visie en het meerjarig onderhouds- en investeringsplan, geven we RNH opdracht de doorvertaling hiervan in de financiële stukken vorm te geven.

De financiële problematiek en de noodzaak tot integrale aanpak daarvan geldt vooral voor het oude deel Spaarnwoude (SPW) en minder voor het nieuwere recreatieschapsgebied in Haarlemmermeer en Amsterdam west. We nemen deze aanpak wel over voor deze gebieden om de kwaliteit van de sturings- en monitoringsinformatie ook voor de onderdelen SGP en SMG te verbeteren. Ook voor de andere recreatiegebieden die worden beheerd door RNH wordt met de hierboven geschetste aanpak de kwaliteit van de sturings- en monitoringsinformatie verbeterd. Op deze manier kan de kwaliteitsverbetering efficiënt worden doorgevoerd tegen zo laag mogelijke kosten.

Integrale visie

Deelconclusie 1 en 3, aanbevelingen 1, 2 en 8

Uw eerste aanbeveling is om voor 1 januari 2019 een door alle participanten gedragen integrale lange termijn visie op te stellen voor het recreatiegebied, waarbij de onderlinge verschillen zijn overbrugd. De huidige integrale visie op het gebied, de visie groengebied Amsterdam-Haarlem uit 2013, is in 2014 door het algemeen bestuur doorvertaald naar het programma Duurzaam Spaarnwoude. Het groengebied Amsterdam-Haarlem overlapt voor 90% met het recreatiegebied Spaarnwoude. Dit is de reden geweest voor het recreatieschap om geen eigen visie te maken, maar uitvoering te geven aan de integrale ruimtelijke visie groengebied Amsterdam-Haarlem, waar draagvlak voor was bij alle deelnemers in het recreatieschap.

In de periode tussen 2014 en 2016 zijn verschillende inzichten gerezen over de haalbaarheid van en het draagvlak voor met name de inkomsten verwervende maatregelen uit ons programma Duurzaam Spaarnwoude. Mede hierdoor zijn een deel van de maatregelen uit het programma niet volgens planning uitgevoerd. Zoals u ook constateert in uw onderzoek is het vinden van de juiste balans tussen natuur en recreatie hierbij een belangrijk thema. We hebben daarom in 2016 initiatief genomen tot een overleg met de provincie, als verantwoordelijke voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN), om de beleidskaders voor natuur en recreatie vorm te geven. Dit heeft er mede toe geleid dat de provincie haar beleid onder de loep neemt waar het gaat om NNN begrenzing en de recreatieschappen. Doel hiervan is natuur en recreatie in evenwicht binnen de recreatieschappen verder te kunnen ontwikkelen.

Naast de strategische keuzes op het gebied van natuur en recreatie dienen er ook andere ruimtelijke keuzes te worden gemaakt over het functioneren van Spaarnwoude, als onderdeel van de groenstructuur in de MRA. Recreatiegebied Spaarnwoude wordt nu al goed gebruikt en goed gewaardeerd door bezoekers. Naar verwachting wordt de functie van het gebied (als groene buffer) door onder andere de woningbouwopgave in de regio en klimaatverandering, de komende jaren nog belangrijker voor de leefbaarheid van het westelijke deel van de MRA. Dit vraagt o.a. ook om keuzes voor wat betreft de kwaliteit, bereikbaarheid en toegankelijkheid van het gebied.

De provincie Noord-Holland is al een traject gestart om binnen haar beleid aanpassingen te doen om natuur en recreatie in balans te kunnen ontwikkelen binnen de recreatieschappen. De procedure van implementatie in het Natuurbeheerplan kent een doorlooptijd i.v.m. inspraakprocedures en zal eind 2018 zijn beslag kunnen krijgen. De motie van Provinciale Staten waarin zij ook verzoeken om de randvoorwaarden voor inverteren en het betrekken van gebruikers bij inrichting en gebruik te verbeteren sluit aan op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Dit sterkt ons om deze aanbevelingen stevig ter hand te nemen. Wij maken gebruik van dit moment om de strategische discussie over de visie op het recreatieschap verder te voeren. Vanuit deze visie wordt ook het wenselijke niveau voor beheer en onderhoud bepaald en scenario's uitgewerkt voor het in evenwicht brengen van de kosten en opbrengsten. Met deze visie willen we bovendien ideeën en bouwstenen aandragen voor de bovengenoemde richtinggevende ruimtelijke beleidskaders die in ontwikkeling zijn. Op 20 september 2017 organiseert de Provincie Noord-Holland een conferentie voor Raad- en Statenleden waarmee de gemeenteraden en leden van Provinciale Staten betrokken worden.

Recreatieschap Spaarnwoude is een samenwerkingsverband van de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmermeer en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen. Informatieboerderij Zorgvrij is gevestigd aan de Genieweg 50 in Velsen-Zuid.

Recreatie Noord-Holland NV verzorgt in opdracht van het bestuur het beheer en onderhoud van de recreatiegebieden.

Wij zijn daar nauw bij betrokken en vragen maximale steun en een doorvertaling van de visie van het recreatieschap in de richtinggevende ruimtelijke beleidskaders van de verschillende participanten.

Ook stakeholder (bewoners, ondernemers, gebruikers van het gebied) zullen worden betrokken bij de integrale visie op het gebied. Deze groepen hebben ook meegedacht over de voorgestelde maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude, met name over de maatregelen om inrichting en beheer van het gebied te wijzigen. Dit hebben wij als zeer waardevol ervaren. Een goede relatie met de omgeving en het (tijdig) betrekken van de omgeving is van belang voor het functioneren van het recreatiegebied. Wij hechten aan participatie van de samenleving, daarom zal het Algemeen Bestuur RNH opdracht verlenen om een participatienota op te stellen waarin wordt beschreven hoe stakeholders van het recreatieschap betrokken worden.

Bestuurlijke structuur

Deelconclusie 1, aanbeveling 5

In de bestuurlijke nota is opgenomen dat nader onderzoek nodig is naar de mogelijkheden voor het verbeteren van de bestuurlijke structuur. Wij gaan de mogelijkheden voor het verbeteren van de bestuurlijke structuur onderzoeken. In dit onderzoek wordt zowel het versterken van de rol van het dagelijks bestuur als het verstevigen van de rol van het algemeen bestuur meegenomen. De nota geeft geen inzicht in de verschillende mogelijkheden van sturing op het schap en de strategische keuzes die gemaakt kunnen worden. In de aanbeveling die u doet blijven voor ons voldoende opties open om de structuur, werkwijze en de diverse rollen nader te beschouwen. De bestuurlijke structuur is, evenals de balans tussen recreatie en natuur, onderdeel van de conferentie voor raads- en Statenleden die op 20 september wordt gehouden.

Gemeenschappelijke regeling

Deelconclusie 1, aanbeveling 6

In de eerste bevinding in uw rapport geeft u aan dat de gemeenschappelijke regeling niet in overeenstemming is met de geldende regelgeving en dat dit in een eventuele juridische procedure gevolgen kan hebben voor een rechterlijke uitspraak. We hebben deze bevinding en het advies dat RNH in 2015 heeft gegeven, om de regeling voorlopig niet aan te passen in afwachting van een eventuele wijziging als gevolg van bijvoorbeeld een wijziging in de bestuurlijke structuur, laten toetsen door onze juridisch adviseur. Hij concludeert dat de regeling inderdaad is verouderd, maar dat dit geen gevolgen heeft voor een rechterlijke uitspraak in een eventuele juridische procedure. Evenwel beveelt ook hij aan bij een volgende wijziging de regeling in overeenstemming te brengen met de geldende regelgeving. Wij gaan hier zorg voor dragen. Het doorvoeren van de benodigde aanpassingen nemen we mee in het al geplande proces van het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling als gevolg van de fusie van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer. In 2018 wordt de gemeenschappelijke regeling aangepast.

Tot slot willen we u verzoeken de tekst in de nota over de NNN aan te passen omdat dit geen juiste weergave is: De zin "Hiermee wordt differentiatie mogelijk bepaalde activiteiten zullen in bepaalde delen van het gebied kunnen worden toegestaan" vervangen door: "Het onderzoek moet aantonen waar de natuurwaarden samengaan met gewenste (intensievere) vormen van recreatieve ontwikkelingen".

Met vriendelijke groet,
namens het bestuur van Recreatieschap Spaarnwoude,



A. Tekin
Voorzitter

Recreatieschap Spaarnwoude is een samenwerkingsverband van de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen. Informatieboerderij Zorgvrij is gevestigd aan de Genieweg 50 in Velsen-Zuid

Recreatie Noord-Holland NV verzorgt in opdracht van het bestuur het beheer en onderhoud van de recreatiegebieden

| Nawoord |

De Rekenkamer(commissie)s danken het AB voor hun reactie. We zijn tevreden dat het AB de conclusies onderschrijft en een positieve grondhouding heeft ten opzichte van de aanbevelingen. In het bijzonder vinden we het positief dat het AB erkent dat de sturing op het recreatieschap in de afgelopen jaren onvoldoende is geweest en dat er strategische keuzes gemaakt dienen te worden. In niet alle gevallen is echter duidelijk of het AB voornemens is de aanbevelingen integraal over te nemen. Wij missen in de positieve en welwillende reactie van het AB daadkracht en het gevoel van urgentie. Dat brengt ons tot de volgende opmerkingen.

Het AB stelt in de bestuurlijke reactie dat de provincie Noord-Holland een traject is gestart om binnen haar beleid aanpassingen te doen om natuur en recreatie in balans te kunnen ontwikkelen binnen de recreatieschappen. Wij vinden het van zeer groot belang dat ook het AB van het recreatieschap Spaarnwoude zich op korte termijn uitspreekt over de balans tussen natuur en recreatie in het recreatiegebied Spaarnwoude, voorafgaand aan het starten van de inspraakprocedures van de provincie.

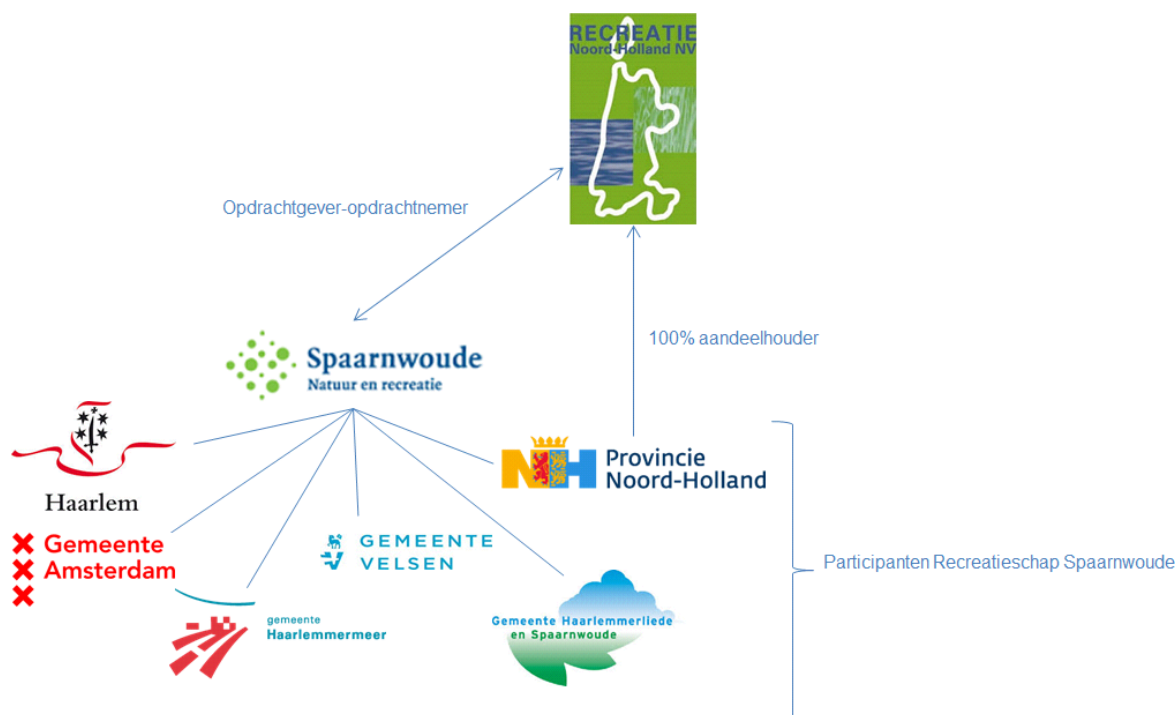
Voor de continuïteit van het recreatieschap Spaarnwoude is het van belang dat de gemeenteraden en Provinciale Staten actief worden betrokken bij de totstandkoming van de integrale visie, door strategische keuzes en bijbehorende structurele financieringsmogelijkheden aan hen voor te leggen. In de integrale visie moeten de onderlinge verschillen van de participanten worden overbrugd. We benadrukken daarom dat het besluit van het AB met betrekking tot de integrale visie vooraf gedragen moet zijn door hun gemeenteraden en Provinciale Staten. Het betrekken van de gemeenteraden en Provinciale Staten op de conferentie voor Raads- en Statenleden op 20 september 2017 is daarvoor een goede eerste stap, maar nog niet voldoende. Dat geldt ook voor het verbeteren van de bestuurlijke structuur: het aangekondigde onderzoek biedt inzicht in de mogelijke verbeteringen. Wij hebben echter in onze aanbevelingen vooral willen benadrukken dat er over een duidelijke rolverdeling tussen het AB en DB, conform de bedoelingen van de Wgr, moet worden besloten.

Tot slot vinden we het jammer dat na het zorgvuldige feitelijk wederhoor, er in de bestuurlijke reactie nog een opmerking is gemaakt van feitelijke aard. De betreffende passage passen we niet aan in het rapport, omdat daarmee niet meer herleidbaar zou zijn wat de oorspronkelijke passage is geweest. Inhoudelijk wijkt de voorgestelde tekst van het AB echter niet fundamenteel af van de tekst in het rapport: de voorgestelde tekst is een andersoortige parafrasering van de passage in de betreffende brief (zie voetnoot 330). De zin op pagina 78 kan ook gelezen worden zoals in de reactie van het AB is voorgesteld.

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

Het recreatiegebied Spaarnwoude is eind jaren '60 aangelegd als bufferzone tegen de opkomende verstedelijking. 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 het Rijk, de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen. Deze afspraken hadden bijvoorbeeld betrekking op de wijze van bestuur en financiering.⁴ In 1990 heeft het Rijk zich teruggetrokken en zijn de gemeenten en de provincie de participanten in de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude. In 2008 zijn twee nieuwe gebieden aan het recreatieschap toegevoegd: Spaarnwoude Stichting Mainport en Groen (SMG) en Spaarnwoude Strategisch Groen Project (SGP). Het totale recreatiegebied Spaarnwoude heeft nu in totaal een oppervlakte van ca. 4.500 hectare⁵ en bestaat uit bosgebieden, polders, speel- en ligweiden, grote wateren en moerassige zones.⁶ Het recreatieschap kent geen eigen ambtelijke organisatie. De uitvoering van alle werkzaamheden zijn door het recreatieschap uitbesteed aan de uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland NV (RNH). In Figuur 1 is de organisatie van recreatieschap Spaarnwoude weergegeven.



Figuur 1 Weergave van de participanten in Recreatieschap Spaarnwoude en de relatie met Recreatie Noord-Holland.

⁴ Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude.

⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), jaarrekening 2015, p. 5.

⁶ Tauw, in opdracht van de provincie Noord-Holland (2017), Ecologisch onderzoek recreatiegebieden Noord-Holland, p. 9.

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

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 groot onderhoud en vervangingsinvesteringen meegenomen. Vervolgens is een aantal maatregelen geselecteerd, die zijn samengevoegd in het ontwikkelmodel Duurzaam Spaarnwoude en uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude.

Voor het eerst in 2015 hebben op initiatief van de rekenkamercommissie Haarlemmerliede en Spaarnwoude, lokale rekenkamer(commissie)s van de verschillende participanten van de gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Spaarnwoude gesproken over de mogelijkheden voor een gezamenlijk onderzoek naar het recreatieschap Spaarnwoude. Een belangrijke aanleiding hiervoor was de zorg over het teruglopen van de reserve beheer van het deelgebied SPW. Tevens werden er zorgen geuit over de kwaliteit van het onderhoud, de – volgens sommigen – onduidelijke (financiële) relatie tussen het recreatieschap en uitvoeringsorganisatie RNH. Ten slotte was ook de bestuurlijke slagkracht van het recreatieschap onderwerp van gesprek van de betreffende rekenkamer(commissie)s.

Medio 2016 is afgesproken om gezamenlijk onderzoek te doen. Het onderzoek is uitgevoerd door de Randstedelijke Rekenkamer. De gemeentelijke rekenkamer(commissie)s van Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen participeren in het onderzoek.

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.

1.2 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 gaat in op de financiële situatie, maar ook op de context waarbinnen het recreatieschap opereert en de wijze waarop de interne besluitvorming plaatsvindt. Op deze manier is 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 is 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?

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- Recreatieschap Spaarnwoude;
- De uitvoeringsorganisatie RNH, 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;⁷
- Het functioneren en de uitvoeringspraktijk van RNH als zodanig;
- De afzonderlijke andere Noord-Hollandse recreatieschappen als zodanig.

1.4 Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen heeft plaatsgevonden. De hoofdvraag is opgesplitst in twee deelvragen, ieder met een aantal subvragen. Voor alle vragen geldt dat ze zijn beantwoord aan de hand van documentenstudie en interviews met betrokkenen. Voor het onderzoek is gesproken met alle leden van de ambtelijke adviescommissie, dat wil zeggen dat op ambtelijk niveau is gesproken met minimaal één ambtenaar per participant. Daarnaast zijn ook alle AB-leden geïnterviewd, dus alle wethouders en de gedeputeerde. Ten slotte is ook meerdere malen gesproken met medewerkers van uitvoeringsorganisatie RNH. In de voetnoten is verwezen naar de interviews met “ambtelijk interview” als het gaat om een gesprek met ambtenaren van de gemeente, de provincie of medewerkers van RNH en “bestuurlijk interview” als het gaat om interviews met de betreffende wethouders of gedeputeerde. De interviews zijn willekeurig genummerd.

⁷ 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.

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 is de omgeving beschreven waarbinnen zij opereert. Hierbij is aandacht besteed aan de participanten en de relatie met uitvoeringsorganisatie RNH. Daarnaast is ingegaan op de vraag hoe de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol tussen het recreatieschap en RNH is vormgegeven en hoe deze is ingevuld.

Om de inrichting van processen binnen het recreatieschap te kunnen duiden, is aansluiting gezocht bij de literatuur over *public governance*. Als het gaat om public governance zijn er verschillende benaderingen mogelijk.⁸ Eén van deze benaderingen gaat uit van de deelprocessen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.⁹ Voor dit onderzoek is uitgegaan van het bestuur van het recreatieschap. Hoe sturen, beheersen en verantwoorden zij en hoe wordt er toezicht op het recreatieschap gehouden. Met behulp van deze vierdeling is beschreven hoe deze processen binnen het recreatieschap verlopen. Concreet is onderzocht of er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de rollen, taken en verantwoordelijkheden en welke doelen het recreatieschap zich heeft gesteld. Ook is nagegaan of de kwaliteit, mogelijke risico's en de ontwikkeling van de financiële positie voldoende worden gemonitord. Verder is onderzocht of het bestuur voldoende bijstuurt indien de realisatie van de gestelde doelen in gevaar komt. Ten slotte is weergegeven hoe de verantwoording richting participanten plaatsvindt.

Gezien de aandacht die uitgaat naar de financiële situatie, is hiernaar specifiek onderzoek verricht. Hiertoe is een externe deskundige 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, is op hoofdlijnen een vergelijking 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 is onderzocht welke problemen het bestuur van het recreatieschap heeft geïdentificeerd. Specifiek wordt ingegaan op het programma Duurzaam Spaarnwoude, waarin maatregelen worden beschreven om de financiële situatie te verbeteren. Daarnaast is in beeld gebracht welke maatregelen concreet zijn afgesproken teneinde de geïdentificeerde problemen zoals beantwoord bij vraag 2b, te beheersen. Tevens is onderzocht of de maatregelen overeenkomstig de gemaakte afspraken zijn uitgevoerd en of deze een

⁸ WRR (2004), Ruimte voor goed Bestuur, Den Haag.

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

oplossing bieden voor het geconstateerde probleem. Daarbij is gebruik gemaakt van de documentatie die hierover beschikbaar is, zoals uitvoeringsprogramma's en bestuursstukken. Ten slotte is bekeken of er nog belangrijke niet-geïdentificeerde problemen zijn (op basis van de bevindingen bij deelvraag 1) en of de maatregelen ook voldoende oplossing bieden.

1.5 Beoordelingskader

In Tabel 1 is het beoordelingskader van dit onderzoek opgenomen. Het beoordelingskader is gebaseerd op:

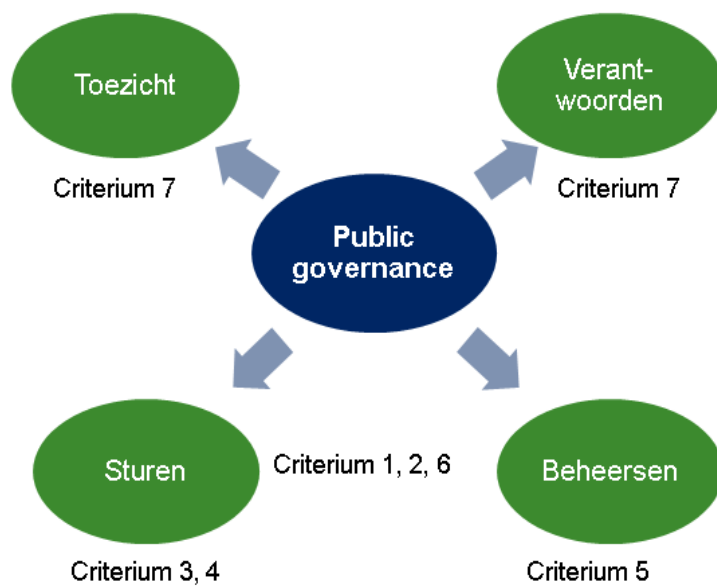
- De Wet gemeenschappelijke regelingen
- De Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude
- Literatuur over Public Governance
- Normen uit eerder rekenkameronderzoek

Bij de beoordelingen in de hoofdstukken 4 tot en met 6 is steeds voorafgaand aan de bevindingen aangegeven wat het belang en de bron is van de criteria. Om herhaling te voorkomen, is in deze paragraaf alleen de lijst met criteria, zonder toelichting per criterium, opgenomen.

Tabel 1 Beoordelingskader Recreatieschap Spaarnwoude

Vraag / criterium	
VRAAG 1: Hoe functioneert het recreatieschap Spaarnwoude?	
VRAAG 1A: Wat is de context waarbinnen het recreatieschap Spaarnwoude opereert?	
Dit is een beschrijvende vraag, waarbij geen beoordelingscriteria aan de orde zijn.	
VRAAG 1B: Hoe verloopt binnen het recreatieschap het proces van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden?	
Criterium 1	Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het AB, DB, ambtelijke adviescommissie en de participanten. Deze afspraken worden nageleefd.
Criterium 2	Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de rollen, taken en verantwoordelijkheden in de uitvoeringsrelatie tussen het recreatieschap en RNH. Deze afspraken worden nageleefd.
Criterium 3	Het bestuur is voldoende richtinggevend aan het realiseren van de doelen van het recreatieschap.
Criterium 4	Het bestuur betreft de relevante stakeholders (bewoners, gebruikers van het gebied, ondernemers) bij strategie en beleid.
Criterium 5	De uitvoering van de maatregelen, de mogelijke risico's en de ontwikkeling van de financiële positie worden voldoende gemonitord, waardoor bij het bestuur voldoende zicht is op de realisatie van de gestelde doelen.
Criterium 6	Indien daartoe aanleiding is, heeft het bestuur voldoende mogelijkheden om bij te sturen en onderneemt ze actie.
Criterium 7	Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over het toezicht op het recreatieschap door de gemeenteraden en PS en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoording door het recreatieschap aan de gemeenteraden en PS. Deze afspraken worden nageleefd.
VRAAG 1C: Hoe staat het recreatieschap er financieel voor, ook in vergelijking met andere recreatieschappen?	
Criterium 8	Er is sprake van een sluitende begroting voor de jaren 2013-2017.
Criterium 9	Het recreatieschap is op korte, middellange en lange termijn in staat om haar financiële verplichtingen te voldoen.
VRAAG 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?	
VRAAG 2A: Welke problemen zijn door het bestuur van het recreatieschap geïdentificeerd?	
Dit is een beschrijvende vraag, waarbij geen beoordelingscriteria aan de orde zijn.	
VRAAG 2B: Tot welke maatregelen is besloten?	
Dit is een beschrijvende vraag, waarbij geen beoordelingscriteria aan de orde zijn.	
VRAAG 2C: In hoeverre worden de afgesproken maatregelen uitgevoerd en zijn ze een oplossing voor het geconstateerde probleem?	
Criterium 10	De afgesproken maatregelen sluiten aan op de door het bestuur gesignaleerde problemen.
Criterium 11	De afgesproken maatregelen worden volgens planning uitgevoerd.
VRAAG 2D: Zijn er belangrijke problemen die niet (voldoende) geadresseerd zijn?	
Criterium 12	De belangrijkste problemen zijn door het bestuur van het recreatieschap geïdentificeerd en van passende maatregelen voorzien.

De criteria onder vraag 1B zijn in Figuur 2 weergegeven bij de deelprocessen waar zij betrekking op hebben.



Figuur 2 De deelprocessen van public governance

| 2 | **Geschiedenis en organisatie**

Dit hoofdstuk gaat in op de context waarbinnen het recreatieschap opereert. Paragraaf 2.1 gaat in op de ontstaansgeschiedenis van recreatieschap Spaarnwoude. In paragraaf 2.2 wordt onder andere ingegaan op de gemeenschappelijke regeling en de doelen en taken van het recreatieschap. Paragraaf 2.3 geeft een beschrijving van de wijze waarop het recreatieschap intern is georganiseerd. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 aandacht besteed aan de relatie tussen het recreatieschap en uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland (RNH). Tot slot gaat paragraaf 2.5 in op de relatie tussen het recreatieschap en overige partijen.

2.1 Ontstaansgeschiedenis

In 1958 stelde de Rijksoverheid bufferzones in, om te voorkomen dat de bebouwing van verschillende steden aaneen zou groeien. Bij de bescherming van deze gebieden stond niet het behoud van een bestaand landschap centraal, maar het behoud van de identiteit van de afzonderlijke steden die zich om die bufferzone heen bevinden.¹⁰ Oorspronkelijk waren de zones alleen bedoeld om het landschap open te houden. Om de kwaliteit van het landschap te verhogen hebben de zones ook een nutsfunctie gekregen voor recreatie, natuur of landbouw.

De geschiedenis van het recreatiegebied Spaarnwoude begint in 1965. Toen werd het startsein gegeven tot de inrichting van het recreatiegebied. Op 8 april 1970 werd door de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) de heer mr. H.J. van der Poel de eerste boom geplant.¹¹



Figuur 3 De heer Van der Poel plant de eerste boom in recreatiegebied Spaarnwoude (1970)¹²

¹⁰ Ministerie van VROM (2008), Jubileumboek 50 jaar rijksbufferzones, p. 13.

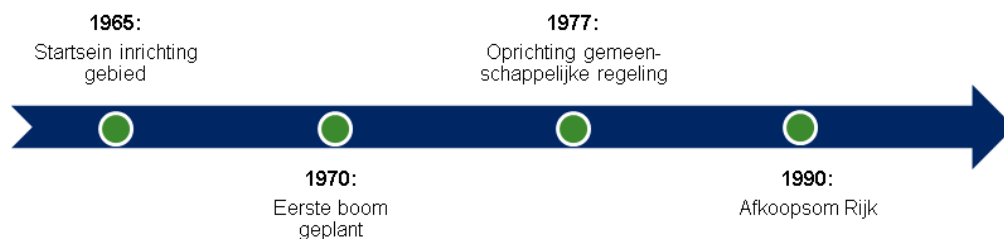
¹¹ Burgers Archief Service (in opdracht van Recreatie Noord-Holland) (2011), Inventaris van het archief van het Recreatieschap Spaarnwoude (1954) 1965-1998 (2003), p. 5.

¹² Ministerie van VROM (2008), Jubileumboek 50 jaar rijksbufferzones, p. 6.

Tot het moment dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de verdere organisatie in 1979 overnam bestond er een Stuurgroep Recreatiegebied Spaarnwoude (die de aanzet gaf tot de ontwikkeling van het recreatiegebied) en vervolgens een Stichting Recreatiegebied Spaarnwoude.¹³ Naast de regionale overheden was het Rijk bij de ontwikkeling van het recreatiegebied nauw betrokken.

Sinds 1977 bestaat er een Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude. De participanten in deze regeling waren destijds het Rijk, de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen. De doelen van de gemeenschappelijke regeling uit 1977 zijn onveranderd gebleven. De volgende doelen zijn met het recreatieschap beoogd:¹⁴

- 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.



Figuur 4 **Tijdslijn van Recreatieschap Spaarnwoude**

In 1990 heeft het Rijk besloten om uit de gemeenschappelijke regeling te treden. In een brief van 14 november 1990 heeft de toenmalig staatssecretaris van Landbouw Natuurbeheer en Visserij toegelicht waarom:¹⁵

In het huidige tijdsgewricht acht ik echter een grote betrokkenheid van het Rijk bij het beheer minder gewenst. De met het beheer samenhangende bestuurlijk-organisatorische zaken kunnen zeer wel regionaal behartigd worden. Om deze reden zal ik dan ook afzien van rijksdeelname aan de gemeenschappelijke regeling Spaarnwoude. Omdat het Rijk zich evenwel gehouden acht aan eerder gemaakte afspraken omtrent de financiële inspanning wil ik bij wijze van het afkopen van die verplichting een éénmalig te verstrekken bedrag vaststellen. Dit bedrag is bestemd voor zowel het huidige niveau van beheer en onderhoud en vervangingsinvesteringen van het reeds ingerichte deel van het gebied, alsmede het beheer en onderhoud van het nieuw in te richten nieuwe areaal binnen de grenzen van de huidige gemeenschappelijke regeling.

¹³ Burgers Archief Service (in opdracht van Recreatie Noord-Holland) (2011), Inventaris van het archief van het Recreatieschap Spaarnwoude (1954) 1965-1998 (2003), p. 5.

¹⁴ Artikel 3 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude 1977 en art. 2 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude 2005.

¹⁵ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990), Brief staatssecretaris aan Dagelijks Bestuur recreatieschap Spaarnwoude, 14 november 1990.

In de brief is verder vermeld dat de betreffende afkoopsom (van 26,7 mln gulden, zijnde € 12,1 mln) is berekend voor 25 jaar, waarbij rekening is gehouden met een rentepercentage van 9%. De staatssecretaris stelt daarbij een aantal voorwaarden, waaronder:¹⁶

- *De bijdrage is eenmalig en zal voor een periode van ten minste 25 jaar ten goede moeten komen aan het recreatiegebied Spaarnwoude.*
- *De bijdrage dient gebruikt te worden voor het beheer en onderhoud en voor de niet - van rijkswege - subsidiabel geachte beheersinvesteringen dan wel vervangingsinvesteringen.*
- *Beheer en onderhoud dient voor die periode op een aanvaardbaar peil gehandhaafd te blijven.*

2.2 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

Met de gemeenschappelijke regeling is een gemeenschappelijk openbaar lichaam opgericht.¹⁷ Dit openbare lichaam is een nieuw bestuursorgaan en heeft rechtspersoonlijkheid, wat betekent dat er op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen worden verricht.¹⁸ Het recreatieschap kan bijvoorbeeld besluiten nemen, overeenkomsten sluiten en roerende en onroerende zaken kopen. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt gezien als de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling, omdat aan het bestuur in beginsel alle provinciale en gemeentelijke bevoegdheden kunnen worden overgedragen.¹⁹

Om eerder genoemde doelen te verwezenlijken, zijn in de gemeenschappelijke regeling de volgende taken aan het recreatieschap toegekend:²⁰

- Het jaarlijks opstellen en aanpassen van een jaarbegroting en van een meerjarenbegroting;
- Het periodiek opstellen/aanpassen van een beleidsplan, dat onder andere bestaat uit een prioriteiten- en investeringsschema en het plannen voor de werken van het recreatieschap;
- Het uitoefenen van toezicht op de naleving van bepalingen in wetten, reglementen en verordeningen in het gebied;
- Het uitoefenen van de gemeentelijke taken ingevolge de Wet op de openluchtrecreatie in het gebied;
- Het verwerven, ruilen, bezwaren en vervreemden van roerende en onroerende zaken, vorderingen of persoonlijke rechten en tot het verhuren, verpachten of op andere wijze in gebruik geven van de eigendommen van het recreatieschap;
- Het aangaan van geldleningen.

In 2005 is de gemeenschappelijke regeling gewijzigd, onder andere²¹ vanwege de uitbreiding van het recreatiegebied. Er zijn twee nieuwe gebieden aan het recreatiegebied toegevoegd: Spaarnwoude Stichting Mainport en Groen (SMG) en Spaarnwoude Strategisch Groenproject (SGP). Het oorspronkelijke recreatiegebied wordt aangeduid als Spaarnwoude Oud (SPW). Het recreatiegebied Spaarnwoude bestaat sinds die tijd dus uit

¹⁶ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990), Brief staatssecretaris aan Dagelijks Bestuur recreatieschap Spaarnwoude, 14 november 1990.

¹⁷ Dit leidt vaak tot spraakverwarring: een gemeenschappelijke regeling is een overeenkomst tussen bestuursorganen, te vergelijken met statuten van een BV of een NV. Vaak wordt de gemeenschappelijke regeling aangeduid als de organisatie; dit klopt derhalve niet, maar in dit rapport zullen wij aansluiten bij de gebruikelijke aanduiding.

¹⁸ KokxDeVoogd en Rekenkamer Oost-Nederland (2014), Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel

¹⁹ KokxDeVoogd en Rekenkamer Oost-Nederland (2014), Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel

²⁰ Art. 3 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

²¹ Ook de verdeelsleutel tussen participanten is aangepast, onder andere door uittreding van de gemeente Velsen bij recreatieschap RAUM.

drie deelgebieden. In hoofdstuk 3 is een nadere toelichting op de verschillende gebieden opgenomen. Hoewel het Recreatieschap Spaarnwoude deze drie deelgebieden in beheer heeft en over deze gebieden beslist, is de financiële administratie gescheiden gehouden. Niet alle participanten betalen namelijk mee aan SMG en SGP en op deze manier worden de risico's voor de verschillende deelgebieden ook gescheiden gehouden.

Bevinding 1

De gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude dateert uit 2005 en is niet in overeenstemming met de huidige regelgeving (Wgr, Awb). In een eventuele juridische procedure zou dit gevolgen kunnen hebben voor een rechterlijke uitspraak.

Toelichting

Voor de analyse van de huidige Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude is een extern adviseur ingehuurd.²² Uit deze analyse kwamen onderstaande punten naar voren.

De huidige gemeenschappelijke regeling is gewijzigd in 2005 en in werking getreden op 1 januari 2006. In 2006 en 2015 hebben grote wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) plaatsgevonden. Deze zijn niet verwerkt. Maar ook kleinere wijzigingen en wijzigingen van voor 2006 in bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zijn niet verwerkt in de huidige gemeenschappelijke regeling. Hieronder is een aantal voorbeelden opgenomen:

- In artikel 1 worden de deelnemers gedefinieerd als “de aan de regeling deelnemende publiekrechtelijke lichamen en rechtspersonen”. In juridische zin zijn het echter bestuursorganen die een gemeenschappelijke regeling treffen. De gemeenschappelijke regeling spreekt daarnaast over een uitvoeringsorgaan. Maar de definitie zou moeten zijn: bestuursorgaan van een uitvoeringsorganisatie.
- In artikel 2 lid 3 is opgenomen dat het gebied geografisch kan worden uitgebreid als het bestuur van de betreffende gemeente hiermee instemt. Dit is niet in overeenstemming met de Wgr; alle deelnemende bestuursorganen moeten daarover beslissen, aangezien het gaat om een wijziging van de gemeenschappelijke regeling.
- In artikel 3 wordt de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen “toegekend”. Allereerst lijkt de term toekenning te gaan over attributie (rechtstreekse toekenning van een nieuwe bevoegdheid). Het zou echter moeten gaan over delegatie. Ten tweede lijkt het volgens het artikel alsof *alle* gemeentelijke en provinciale bevoegdheden ten aanzien van het gebied zijn overgedragen. Het artikel lijkt daarmee te ruim geformuleerd.
- In artikel 28 is opgenomen dat alle deelnemers instemming moeten verlenen indien het eventuele exploitatieoverschot wordt toegevoegd aan de reserve of gebruikt wordt voor extra afschrijving. Dit is niet in overeenstemming met artikel 10:32 lid 1 jo. artikel 10:26 van de Awb.

Een deel van bovenstaande voorbeelden kunnen ertoe leiden dat bevoegdheidstoekenningen in het geding zijn. In een eventuele juridische procedure zou dit gevolgen kunnen hebben voor een rechterlijke uitspraak.

Dat de gemeenschappelijke regeling verouderd is, heeft ook de accountant opgemerkt in zijn verslag bij de jaarrekening van 2015²³. De accountant geeft aan dat:

- Naar aanleiding van de wijziging van de Wgr, RNH onderzoek heeft gedaan naar de consequenties van de gewijzigde Wgr;
- Volgens het onderzoek van RNH zou de gemeenschappelijke regeling en de Organisatieverordening, juridisch gezien, niet in strijd zijn met de gewijzigde wet. Wel is geconstateerd dat de bedrijfsvoering op de

²² Proof adviseurs (2017), Memo check GR Recreatieschap Spaarnwoude, 6 februari 2017

²³ IPA-ACON Assurance BV (2016), Verslag van bevindingen n.a.v. de controle jaarrekening 2015, Haarlem 14 april 2016.

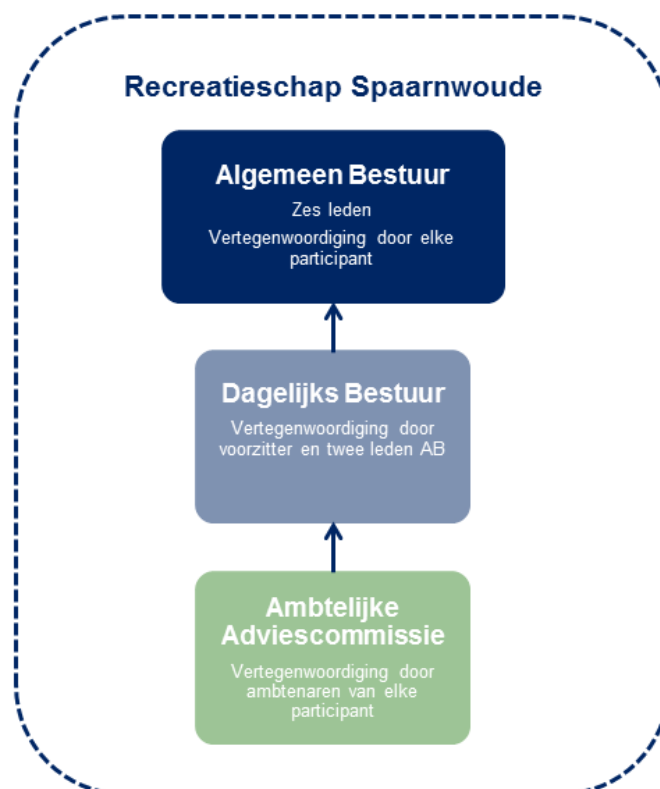
nieuwe Wgr moet worden afgestemd. Ook is geconstateerd dat de samenstelling van het dagelijks bestuur in overeenstemming moet worden gebracht met de nieuwe Wgr.

- Het Algemeen Bestuur heeft in december 2015 besloten om de samenstelling van het Dagelijks Bestuur in overeenstemming te brengen met de nieuwe Wgr door het aantal stemgerechtigde leden terug te brengen tot drie.
- Tevens is besloten om de gemeenschappelijke regeling voorlopig niet aan te passen in afwachting van de strategische heroriëntatie van de provincie over de positionering van de recreatieschappen in de metropoolregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland.

De accountant heeft in 2016 geadviseerd om zowel de gemeenschappelijk regeling als de Organisatieverordening in overeenstemming te laten brengen met de nieuwe Wgr.²⁴

2.3 Interne organisatie

De gemeenschappelijke regeling voorziet in een Algemeen Bestuur (AB), een Dagelijks Bestuur (DB) en een ambtelijke adviescommissie (zie Figuur 5).²⁵ Deze worden hieronder toegelicht. De manier waarop de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het AB, DB en ambtelijke adviescommissie in de *praktijk* worden ingevuld komt aan de orde in hoofdstuk 4.



Figuur 5 De relatie tussen het AB, DB en de Ambtelijke adviescommissie

²⁴ IPA-ACON Assurance BV (2016), Verslag van bevindingen n.a.v. de controle jaarrekening 2015, Haarlem 14 april 2016.

²⁵ De gemeenschappelijke regeling voorziet daarnaast in een (vice-) voorzitter en secretaris.

Algemeen Bestuur

Het AB bestaat uit zes leden, die zijn aangesteld voor een periode van vier jaar. Elke participant van het recreatieschap is vertegenwoordigd in het AB. Volgens de gemeenschappelijke regeling kan dit een lid van Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten zijn, dan wel een lid van de gemeenteraad of het college van burgemeesters en wethouders.²⁶ In termen van de Wgr betreft het een zogenoemde *gemengde regeling*. In de huidige praktijk worden de bestuursfuncties ingevuld door wethouders en een gedeputeerde. Daarnaast kan de minister die belast is met de zorg voor openluchtrecreatie, natuur- en landschapsbeheer een vertegenwoordiger aanwijzen om als adviseur aan de vergadering van het AB deel te nemen.²⁷ In de praktijk gebeurt dit niet.²⁸ Ook hebben de leden van het AB de bevoegdheid personen uit te nodigen om zich te laten bijstaan als adviseur.²⁹ Er is afgesproken dat alleen de voorzitter zich kan laten bijstaan door een adviseur.³⁰

Volgens de gemeenschappelijke regeling vergadert het AB tenminste twee keer per jaar.³¹ In de praktijk vergadert het AB echter vaker: in de jaren 2013-2016 varieerde dit van drie tot vijf keer per jaar.³² In de gemeenschappelijke regeling wijst het recreatieschap uit de leden een voorzitter, vicevoorzitter en secretaris aan.³³ De rollen van voorzitter en vicevoorzitter worden op dit moment vervuld door respectievelijk de provincie Noord-Holland en de gemeente Velsen, de rol van secretaris is formeel niet belegd, maar wordt ambtelijk uitgevoerd door RNH.³⁴ Volgens de gemeenschappelijke regeling bepaalt het AB het te voeren beleid, op basis van voorstellen van de uitvoeringsorganisatie.³⁵

Dagelijks Bestuur

Het DB bestaat uit drie leden: de voorzitter en tenminste twee leden van het AB.³⁶ Dit zijn de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland (voorzitter), de wethouders van de gemeente Velsen (vicevoorzitter) en de wethouder van de gemeente Amsterdam (lid).³⁷ Het DB is volgens de gemeenschappelijke regeling verantwoordelijk voor:

- het opstellen van agenda's en verslagen van vergaderingen van het AB;
- de informatievoorziening aan het AB;
- de voorbereiding van besluiten van het AB;
- het toezicht op de uitvoering van het beleid van het AB;
- het adviseren van de uitvoeringsorganisatie met betrekking tot de uitvoering van het beleid van het AB.³⁸

Ambtelijke Adviescommissie

Er is een Ambtelijke Adviescommissie, bestaande uit één á twee ambtenaren per participant.

Uitvoeringsorganisatie RNH stelt de agenda en vergaderstukken op voor de vergaderingen van het AB. De adviescommissie beoordeelt deze stukken en adviseert het DB daarover. De adviescommissie geeft bijvoorbeeld

²⁶ Art. 5 lid 2 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

²⁷ Art. 6 lid 4 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

²⁸ Ambtelijk interview 1

²⁹ Art. 6 lid 5 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

³⁰ Ambtelijk interview 7

³¹ Art. 6 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

³² Vier maal in 2013, drie maal in 2014, vijf maal in 2015 en vier maal in 2016. Zie Recreatieschap Spaarnwoude (2017), www.spaarnwoude.nl/

³³ Art. 6 lid 2 en art. 12 lid 3 en 4 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

³⁴ Diverse AB-verslagen en ambtelijk interview 8

³⁵ Art. 19 lid 2 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

³⁶ Art. 9 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

³⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 17 december 2015, agendapunt 8

³⁸ Art. 10 lid 1 Gemeenschappelijke Regeling recreatieschap Spaarnwoude

aan of de agendapunten rijp zijn voor het AB en of er agendapunten toegevoegd moeten worden.³⁹ Ook kan de adviescommissie zelf initiatief nemen om een onderwerp op de agenda van het AB te zetten.⁴⁰ Het DB bepaalt vervolgens of zij het advies van de adviescommissie overneemt.⁴¹

2.4 Uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland (RNH)

Recreatieschap Spaarnwoude heeft zelf geen medewerkers in dienst. Het AB van het recreatieschap heeft in beginsel alle werkzaamheden uitbesteed aan de uitvoeringsorganisatie: Recreatie Noord-Holland (RNH). In 2004 is de Naamloze Vennootschap RNH opgericht.⁴² Het primaire⁴³ doel van RNH is volgens de statuten *“het ontwikkelen, aanleggen, beheren en onderhouden van recreatiegebieden in de Provincie Noord-Holland in de breedste zin tegen maatschappelijk verantwoorde kosten”*.⁴⁴ Vóór de oprichting van RNH werden de werkzaamheden voor recreatieschap Spaarnwoude verricht door een ambtelijke dienst van de provincie Noord-Holland. Het doel van de verzelfstandiging van deze dienst was “professionalisering, efficiencyverhoging, maatschappelijke kostenbeheersing en het invoeren van een zakelijke verhouding”.⁴⁵ De provincie Noord-Holland bezit vanaf de oprichting 100% van de aandelen van RNH. Naast recreatieschap Spaarnwoude, voert RNH werkzaamheden uit voor andere recreatieschappen in de provincie Noord-Holland. Dit zijn de recreatieschappen Geestmerambacht, het Twiske, Groengebied Amstelland, Landschap Waterland en Alkmaarder- en Uitgeestermeer. Daartoe hebben al deze recreatieschappen in 2007 een raamovereenkomst met RNH gesloten. Na een evaluatie van RNH in 2013⁴⁶, hebben de Algemene Besturen van bovengenoemde recreatieschappen besloten de bestaande raamovereenkomst met RNH met vijf jaar te verlengen.⁴⁷

³⁹ Ambtelijk interview 3

⁴⁰ Ambtelijk interview 2

⁴¹ Ambtelijk interview 3

⁴² Statuten Recreatie Noord-Holland N.V., 14 mei 2004.

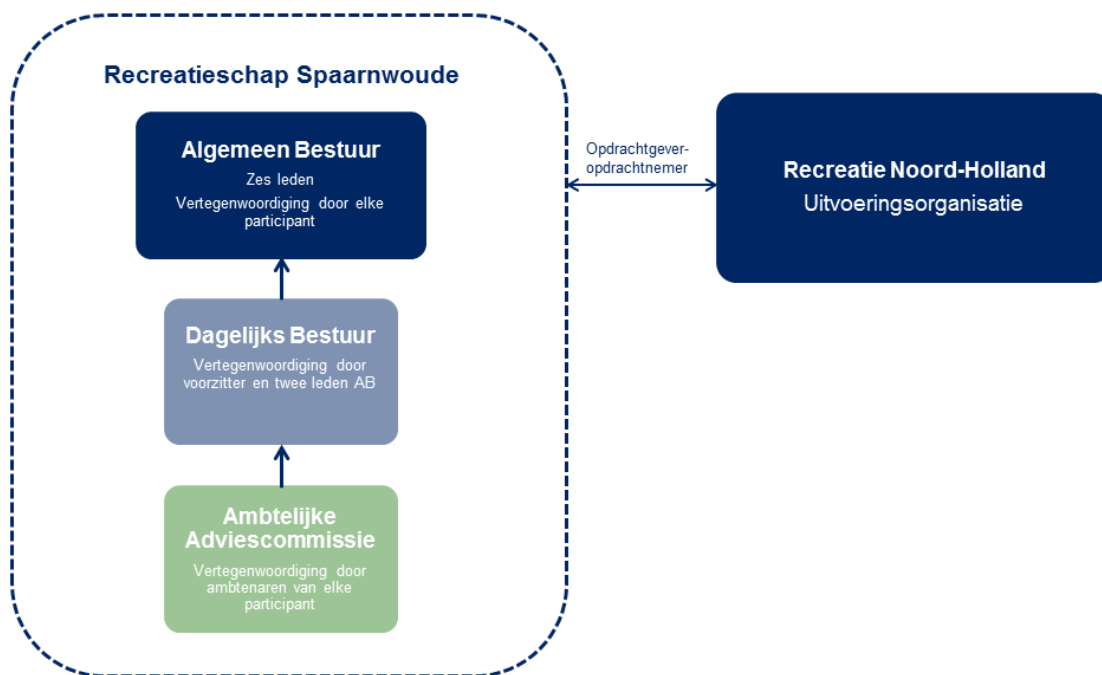
⁴³ In de statuten worden ook nog twee andere doelen genoemd, zie artikel 2 sub b en c, Statuten RNH.

⁴⁴ Artikel 2 sub a, Statuten RNH, 14 mei 2004.

⁴⁵ Provincie Noord-Holland (2015), Brief GS aan PS, Beëindiging raamovereenkomst met Recreatie Noord-Holland N.V., d.d. 14 oktober 2015.

⁴⁶ Grontmij Nederland B.V, in opdracht van de Provincie Noord-Holland (2013), Evaluatie raamcontract Recreatie Noord-Holland N.V.

⁴⁷ Voor recreatieschap Spaarnwoude is dit besloten in de openbare vergadering Algemeen Bestuur op 11 december 2013, agendapunt 3b



Figuur 6 Uitvoeringsorganisatie Recreatie Noord-Holland (RNH) in relatie tot Recreatieschap Spaarnwoude

De opdrachtverlening van het recreatieschap aan RNH vindt zijn basis in de gemeenschappelijke regeling. In de gemeenschappelijke regeling is aangegeven dat er sprake is van een uitvoeringsorganisatie, die belast is met de uitvoering van door het bestuur van het recreatieschap opgedragen taken.⁴⁸

Organisatie, werkzaamheden en financiën RNH

RNH is een organisatie met (in 2015) 88 medewerkers (78 fte).⁴⁹ De directie van RNH bestaat uit één directeur. De Raad van Commissarissen bestaat uit drie commissarissen.

RNH voert met name werkzaamheden uit voor recreatieschappen. Het werk voor de recreatieschappen zorgt voor 94% van de omzet van RNH.⁵⁰ Naast werkzaamheden voor de recreatieschappen, voert RNH ook werkzaamheden uit voor enkele andere overheden zoals een paar gemeenten en de provincie Noord-Holland.

De diensten van RNH richten zich op beleid, realisatie en exploitatie van recreatie.⁵¹ RNH heeft een grote diversiteit aan taken voor het recreatieschap. RNH maakt onder andere beleidsvoorstellen, bereidt vergaderingen voor, woont vergaderingen bij, stelt begrotingen op, praat met stakeholders, houdt toezicht in het gebied en besteedt beheerstaken aan voor het recreatieschap. Het aanbesteden van de beheerstaken loopt via de begroting van het recreatieschap.

RNH voert de administratie van de verschillende recreatieschappen. Met de provincie Noord-Holland (100% aandeelhouder van RNH) is afgesproken dat de werkzaamheden voor de recreatieschappen zonder winstoogmerk worden verricht. Daarnaast is afgesproken dat RNH een financiële buffer opbouwt. Deze buffer is

⁴⁸ Artikel 1 aanhef onder g Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude.

⁴⁹ Recreatie Noord-Holland (2016), Jaarverslag 2015, p.53.

⁵⁰ Ambtelijk Interview 1

⁵¹ Recreatie Noord-Holland (2017), www.recreatienoordholland.nl

bedoeld als dekking voor de werkgeversrisico's⁵² en onzekere ontwikkelingen in de toekomst als het gaat om de organisatie van recreatieschappen.⁵³

2.5 Staatsbosbeheer en stakeholders

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer (SBB) is eigenaar van vrijwel alle gronden van het oorspronkelijke recreatiegebied Spaarnwoude (SPW). In 1982 heeft het Rijk deze gronden voor een periode van 60 jaar verpacht aan het recreatieschap, voor een jaarlijkse canon van 50 gulden.⁵⁴ De gronden zijn nu in eigendom van Staatsbosbeheer, door de verzelfstandiging van dit deel van het Rijk. Een klein deel van de gronden van het recreatiegebied, waaronder het Noorderbos, beheert SBB zelf. Voor de twee andere deelgebieden (SMG en SGP) geldt dat niet alle gronden toebehoren aan SBB. Zo zijn Park Vijfhuizen, Zwaanshoek, Plesmanhoek en Buitenschot van het recreatieschap.⁵⁵

In de erfpachtovereenkomst tussen het Rijk en het recreatieschap is opgenomen dat de lusten en lasten voor het recreatieschap zijn.⁵⁶ Aanvankelijk was SBB meer op de achtergrond aanwezig.⁵⁷ Vanuit het Rijk heeft SBB een inkomstentaakstelling gekregen van €100 miljoen verdeeld over de jaren 2013-2018. Daarbij heeft SBB ook de opdracht gekregen om meer eigen inkomsten te genereren.⁵⁸ In de afgelopen jaren is het beleid van SBB en de houding ten opzichte van recreatieschappen daardoor gewijzigd.⁵⁹

Dit heeft mogelijk gevolgen voor de afspraken tussen het recreatieschap en SBB. De erfpachtperiode van 60 jaar is inmiddels voor de helft voorbij. De verlenging van de erfpacht is op dit moment een belangrijk onderwerp van gesprek. Het AB heeft aan RNH de opdracht gegeven om met SBB tot nadere afspraken te komen over de periode na afloop van de erfpachtovereenkomst.⁶⁰ Samen met de vicevoorzitters van andere recreatieschappen wordt hiernaar gekeken. Ook worden de mogelijkheden om te komen tot een coalitie met SBB verkend.⁶¹ Daarnaast is geconstateerd dat de op termijn aflopende erfpachtovereenkomst op dit moment een obstakel is voor potentiële investeerders.⁶² Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6.

Een discussie die heeft gespeeld tussen SBB en het recreatieschap is de verdeling van middelen die ontvangen zijn vanwege de compensatie van de vijfde baan van Schiphol. Hiervoor is uiteindelijk een oplossing gevonden in de oprichting van een gebiedsfonds van € 1,6 miljoen, dat gebruikt gaat worden voor "een recreatieve en ecologische impuls voor het gebied."

⁵² Zoals doorbetaling van langdurig zieken. Daarbij is RNH ook eigen-risicodragers voor de Werkloosheidswet, zie ook RNH (2016) Jaarrekening 2015, p.44.

⁵³ Hiermee wordt bedoeld op de bredere discussie die in de provincie Noord-Holland gaande is over de organisatie van de recreatieschappen. Zie ook Recreatie Noord-Holland (2016), Jaarrekening 2015, p. 33.

⁵⁴ Erfpachtovereenkomst tussen het Rijk en Recreatieschap Spaarnwoude, 1 juni 1982

⁵⁵ Ambtelijk interview 1

⁵⁶ Erfpachtovereenkomst tussen het Rijk en Recreatieschap Spaarnwoude, 1 juni 1982

⁵⁷ Ambtelijk interview 3

⁵⁸ Ministerie van Economische Zaken (2014), Brief staatssecretaris aan Tweede Kamer, Positionering Staatsbosbeheer, 28 januari 2014.

⁵⁹ Ambtelijke interviews 1 en 3

⁶⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 7 juli 2016, agendapunt 7.

⁶¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016, agendapunt 4.

⁶² Recreatieschap Spaarnwoude (2015), SPW duurzaam Spaarnwoude, p. 3.

Stakeholders

Andere partijen waar het recreatieschap mee te maken heeft zijn de bewoners, gebruikers en ondernemers in het gebied. Er is bijvoorbeeld een aantal bewonersgroeperingen, die zich inzet voor (onderdelen van) het recreatiegebied. Zo zetten de Stichting van de Vrienden van de Forten van Spaarndam en de Stichting Natuurbehoud Fort Benoorden Spaarndam zich in voor het behoud van Fort Benoorden⁶³ en zet Belangenvereniging Arkbewoners Lieover zich in voor de erfpachtvoorwaarden en erfpachtcanon voor de arkbewoners aan de Lieover.⁶⁴ Deze bewonersgroeperingen melden zich (al dan niet georganiseerd) regelmatig bij het recreatieschap. Bij de openbare AB-vergaderingen wordt ook regelmatig ingesproken. Paragraaf 4.2.4 gaat in op de manier waarop het recreatieschap stakeholders betreft bij beleid en strategie.

⁶³ Zie bijvoorbeeld: Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 23 maart, agendapunt 2

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld: Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 1 juli, agendapunt 1

| 3 | Deelgebieden

Recreatiegebied Spaarnwoude is verdeeld in drie deelgebieden: Spaarnwoude oud (SPW) en de uitbreidingsgebieden in het kader van het Strategisch Groenproject (SGP) en de Stichting Mainport en Groen (SMG). In hoofdstuk 2 is reeds vermeld dat voor ieder van deze gebieden een eigen boekhouding wordt gehanteerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond hiervan, waarbij de historie en bestuurlijke afspraken aan de orde komen.

3.1 Inleiding

Het recreatiegebied Spaarnwoude heeft een oppervlakte van ongeveer 4.500 hectare⁶⁵ bestaande uit bosgebieden, polders, speel- en ligweiden, grote wateren en moerassige zones. In het gebied zijn verschillende vormen van recreatie mogelijk, zoals fietsen, wandelen of zwemmen, maar ook skiën, golfen, klimmen of paintballen.⁶⁶ Tevens vinden in het gebied bekende en minder bekende festivals en evenementen plaats, waar tienduizenden bezoekers per jaar naartoe komen.⁶⁷

De drie deelgebieden die onder beheer van het recreatieschap Spaarnwoude vallen, zijn zowel geografisch als boekhoudkundig van elkaar gescheiden. In de gemeenschappelijke regeling is een overzicht opgenomen waarin is aangegeven hoe de financiering van de deelgebieden geregeld is. Voor SPW en SGP is sprake van een verdeelsleutel onder de participanten. Met betrekking tot SMG is geen nadere kostenverdeling afgesproken. De kosten worden volledig betaald uit de afkoopsom. Dit betreft de afkoopsom van SMG aan het recreatieschap Spaarnwoude á € 7,27 miljoen, vanwege de overdracht van de gronden in 2012. Deze heeft tot doel om gedurende 25 jaar in de kosten van onderhoud en beheer te voorzien.⁶⁸

Tabel 2 laat zien wat de omvang van de drie gebieden is en welke afspraken zijn gemaakt over de reguliere financiering. In Figuur 7 is de ligging van de drie deelgebieden op de kaart aangegeven.

Tabel 2 **Overzicht deelgebieden en wijze van financiering⁶⁹**

Gebieden	Omvang ⁷⁰	Financiering	Jaarlijkse bijdrage van:
SPW	4000 ha	Afkoopsom Rijk ⁷¹ + participantenbijdragen	Provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer en Velsen.
SGP	356 ha	Participantenbijdragen	Provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem en Haarlemmermeer.
SMG	150 ha	Afkoopsom SMG + garantstelling provincie Noord-Holland en gemeente Haarlemmermeer	Geen ⁷²
Totaal	4506 ha		

⁶⁵ Zie Tabel 2.

⁶⁶ Tauw, in opdracht van de provincie Noord-Holland (2017), Ecologisch onderzoek recreatiegebieden Noord-Holland, p. 9.

⁶⁷ Recreatie Noord-Holland (2016), Jaarverslag 2015, p. 57.

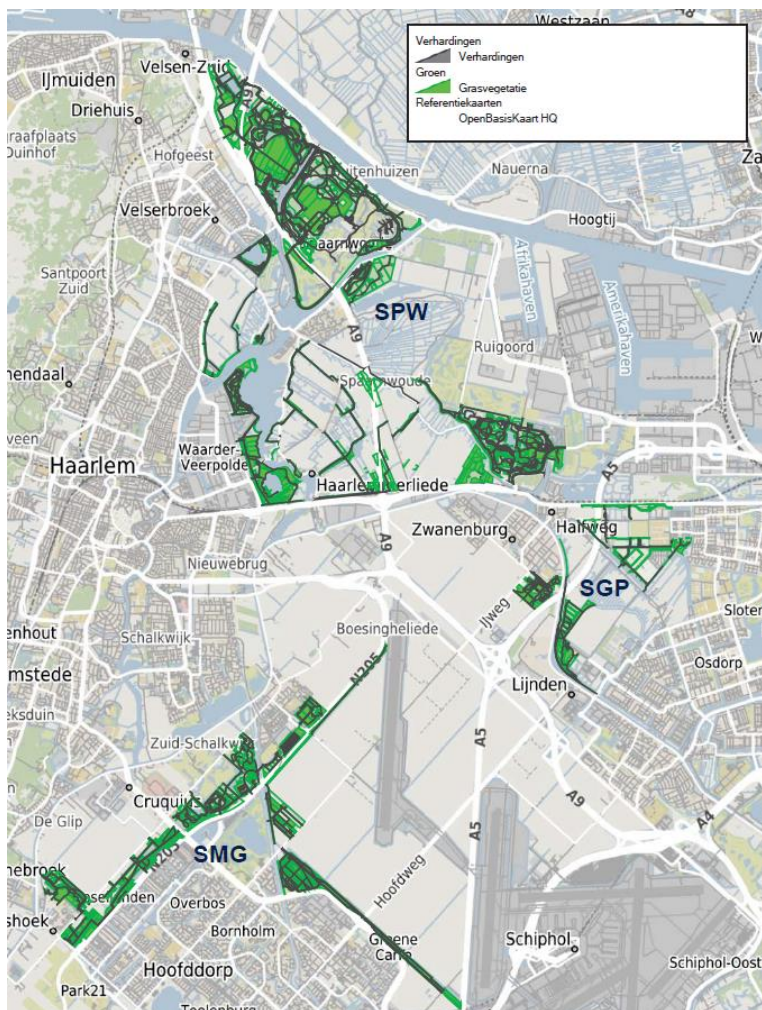
⁶⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2012), besluit AB 2012/20 overdracht SMG gronden.

⁶⁹ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), jaarrekening 2015, p. 5.

⁷⁰ Gebieden in beheer in 2015 (Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Jaarrekening 2015, p. 5).

⁷¹ Dit betreft de afkoopsom van het Rijk á € 12,1 miljoen. Deze is verstrekt in 1990 met het doel om gedurende 25 jaar ten goede te komen aan het recreatiegebied Spaarnwoude (brief Rijk: 'éénmalige bijdrage in beheer Spaarnwoude', d.d. 14 november 1990).

⁷² SMG kent geen jaarlijkse bijdragen. Zie verder paragraaf 3.4.



Figuur 7 Recreatiegebied Spaarnwoude bestaat uit drie deelgebieden: SPW, SGP en SMG⁷³

3.2 Spaarnwoude oud (SPW)

Deelgebied SPW is het oudste gedeelte van recreatiegebied Spaarnwoude. Dit gebied is vanaf de jaren '70 in fases ontwikkeld als bufferzone tegen de opkomende verstedelijking.⁷⁴ Het bevindt zich op grondgebied van de gemeenten Velsen, Haarlem en Haarlemmerliede en Spaarnwoude en loopt aan de noordzijde tot het Noordzeekanaal, aan de westzijde tot Velsersbroek en Haarlem en aan de zuidzijde tot de snelweg A200.⁷⁵

Binnen SPW zijn grote verschillen zichtbaar in typen gebruik en inrichting. Deze zijn te herleiden naar de verschillende fases waarin het is aangelegd.⁷⁶ De parkachtige deelgebieden aan de noordrand en in het zuidoosten van SPW zijn in de jaren '70 ontwikkeld. Het betreft bossen die zich lenen voor intensief recreatief gebruik. In de jaren '80 is er vervolgens voor gekozen om hieraan een deelgebied toe te voegen met een meer open en agrarisch karakter. Dit ontwikkelde zich later tot het centrale gedeelte van het recreatiegebied SPW.

⁷³ Figuur ontvangen van Recreatie Noord-Holland

⁷⁴ Zie voor meer informatie over bufferzones paragraaf 2.1

⁷⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), brief aan deelnemers in de gemeenschappelijke regeling, d.d. 17 mei 2013.

⁷⁶ De omschrijving van de fases is ontleend aan de ontwikkelingsvisie van recreatieschap Spaarnwoude, 'In de branding van de stad', d.d. 3 april 2008.

In de jaren '90 ontstond er vanuit de Rijksoverheid een beweging naar het privatiseren van overheidstaken. Ten gevolge daarvan ontstond ook binnen het recreatieschap Spaarnwoude aandacht voor het genereren van eigen inkomsten en het zoeken van samenwerking met ondernemers.⁷⁷ Dat leidde tot de ontwikkeling van diverse recreatieve voorzieningen, zoals een golfbaan en een skihal. Tevens gaf het de aanzet tot het organiseren van grote evenementen. SPW bevat inmiddels 80 hectare aan festivalterrein, waar evenementen voor maximaal 60.000 mensen kunnen worden georganiseerd.⁷⁸ Evenementen als Dance Valley, Dutch Valley en Awakenings trekken inmiddels tienduizenden bezoekers per jaar.

3.3 Strategisch Groenproject (SGP)

Het tweede deelgebied binnen recreatieschap Spaarnwoude is het Strategisch Groenproject Haarlemmerméer Groen. Sinds 1998 zijn vanuit het Strategisch Groenproject (SGP) verschillende gebieden ontwikkeld met het doel om het recreatieve en ecologische aanbod in de verstedelijkte regio te vergroten.⁷⁹ SGP bestaat uit verschillende deelgebieden, gelegen op grondgebied van de gemeenten Haarlemmermeer, Haarlem en Amsterdam.

De Rijksoverheid is bij de ontwikkeling van de verschillende deelgebieden binnen SGP betrokken geweest, bijvoorbeeld voor de financiering en verwerving van gronden en het beheer ervan via Staatsbosbeheer (SBB).⁸⁰ Toen het Rijk zich in 2010 wegens bezuinigingen terugtrok, bleek het niet haalbaar om alle beoogde gebieden voor SGP in ontwikkeling te nemen en vond er een herijking plaats.⁸¹ Na de terugtrekking van het Rijk is het beheer van een deel van de groengebieden bij SBB gebleven. Andere deelgebieden binnen SGP vielen reeds onder beheer bij het recreatieschap Spaarnwoude. Zoals in Tabel 2 is weergegeven, dragen niet alle participanten binnen de gemeenschappelijke regeling bij aan de kosten voor het beheer van SGP: de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Haarlem en Haarlemmermeer delen de beheerskosten.⁸²

De ontwikkeling van de deelgebieden binnen SGP verloopt in fases, waarna de gebieden gefaseerd in beheer komen bij recreatieschap Spaarnwoude. In 2006 zijn de gebieden in Haarlem,⁸³ Amsterdam⁸⁴ en Haarlemmermeer ten noorden van de Bennebroekerweg onder de verantwoordelijkheid van het recreatieschap gekomen.⁸⁵ Inmiddels is de ontwikkeling vrijwel afgerond: de inrichting van entree Park Zwanenburg en Park Zwaanshoek Noord is in 2016 afgerond en in beheer van recreatieschap Spaarnwoude gekomen, een klein deel van de Tuinen van West volgt in 2017.⁸⁶

Park21

De gemeente Haarlemmermeer ontwikkelt samen met de gemeente Amsterdam, Metropoolregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland, een nieuw recreatiegebied, het Park van de 21e eeuw: Park21. Dit nieuwe recreatiegebied ligt ten zuiden van SMG: ten noordwesten van de A4, tussen Hoofddorp en Nieuw-Vennep.⁸⁷ De

⁷⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2008), In de branding van de stad, p. 30.

⁷⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), <http://www.spaarnwoude.nl>

⁷⁹ Provincie Noord-Holland (2000), Raamplan Haarlemmerméer Groen, p. 7.

⁸⁰ Ambtelijk interview 5

⁸¹ Ambtelijk interview 5

⁸² Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude, bijlage

⁸³ Ringvaart West

⁸⁴ Landelijk West

⁸⁵ Boseilanden, Zwaanshoek Noord, Groene Weelde, Floriadeterrein, Groene Carré en Veenweidegebied Vijfhuizen

⁸⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), programmabegroting SGP 2017, p. 3.

⁸⁷ Park21 (2017), <http://www.park21.info>

ambitie is om hiervan een grootschalig parklandschap te maken, waarin agrarisch polderland centraal staat.⁸⁸ Park21 is geen geheel nieuw project: het is een vervanging van groenprojecten in Haarlemmermeer-West die geen doorgang konden vinden. Dat kwam doordat er grote behoefte was aan woningbouw en er tevens strengere geluidscontouren kwamen voor Schiphol. De provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlemmermeer kozen ervoor om het gebied tussen Nieuw Vennep en Hoofddorp te ontwikkelen als groengebied, omdat deze niet meer geschikt bleek voor woningbouw. Het areaal van SGP is hiermee gedeeltelijk verplaatst naar Park21.

Ten tijde van dit onderzoek (mei 2017) hebben de initiatiefnemers van Park21 in overweging hoe het beheer kan worden vormgegeven. Het onderbrengen bij recreatieschap Spaarnwoude is daarbij één van de mogelijkheden.⁸⁹

3.4 Stichting Mainport en Groen (SMG)

Toen in de jaren '90 de vijfde start- en landingsbaan van luchthaven Schiphol (de Polderbaan) werd aangelegd, is afgesproken om inbreuk daarvan op het milieu te compenseren met de aanleg van extra groen.⁹⁰ In 1996 is een convenant opgesteld⁹¹ en is ten behoeve van de uitvoering de Stichting Mainport en Groen (SMG) opgericht. Het bestuur van deze stichting bestond uit vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer en Luchthaven Schiphol NV. Vanuit deze stichting zijn verschillende deelgebieden aangelegd, hoofdzakelijk op grondgebied van de gemeente Haarlemmermeer.⁹² Om de groengebieden te realiseren, is in totaal € 18,1 miljoen beschikbaar gesteld, waarvan door het Rijk (€ 15,9 miljoen) en Schiphol Group (€ 2,27 miljoen).⁹³

Sinds 2003 zijn deelgebieden van SMG, zodra de inrichting gereed was, voor beheer en onderhoud bij het recreatieschap Spaarnwoude ondergebracht. Het recreatieschap en de Stichting SMG zijn daarvoor een afkoopsom overeengekomen.⁹⁴ In 2012 heeft de stichting, naast het beheer en onderhoud, ook het eigendom van de gronden overgedragen aan recreatieschap Spaarnwoude. Deze deelgebieden worden aangeduid met de afkorting SMG. Het recreatieschap ontving daarvoor een afkoopsom van € 7,27 miljoen.⁹⁵ Dat bedrag was bedoeld om gedurende 25 jaar (tot 2038) in de kosten voor onderhoud en beheer van de deelgebieden binnen SMG te kunnen voorzien.⁹⁶ Voor de langere termijn, of indien de afkoopsom ontoereikend zou zijn, staan zowel de provincie Noord-Holland als de gemeente Haarlemmermeer voor 50% garant voor de voortzetting van het beheer. Inmiddels blijkt dat deze reserve sneller daalt dan was voorzien, waardoor deze naar verwachting slechts voor 15 jaar in de beheerkosten kan voorzien.⁹⁷

⁸⁸ Park21 (2017), <http://www.park21.info>

⁸⁹ Park21 (2017), <http://www.park21.info>

⁹⁰ Gemeente Haarlemmermeer (2013), Nota van B&W, onderwerp: Intentieovereenkomst inzet middelen Plan van aanpak Schiphol en omgeving (PASO), d.d. 26 maart.

⁹¹ Het convenant Mainport Schiphol en Groen is gepubliceerd in de Staatscourant 1996, nr. 235 / pag. 6.

⁹² In 2014 is de Stichting Mainport en Groen ontbonden en zijn nog overgebleven verantwoordelijkheden en risico's van de stichting overgedragen aan de gemeente Haarlemmermeer (Bron: Gemeente Haarlemmermeer (2014), Ontbinding convenant Mainport en Groen en liquidatie stichting Mainport en Groen; Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Overdracht SMG gronden, p. 2).

⁹³ Gemeente Haarlemmermeer (2013), raadsvoorstel 2013.0030720, p. 3.

⁹⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Inrichting, beheer en onderhoud nieuwe gebieden SMG, p. 3 (AB 16 mei 2012).

⁹⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2012), besluit AB 2012/20 overdracht SMG gronden

⁹⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 19 december 2012.

⁹⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Jaarrekening 2015, p. 67.

| 4 | Public governance

Dit hoofdstuk gaat over de manier waarop het bestuur van het recreatieschap Spaarnwoude invulling geeft aan de vier deelprocessen van public governance: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 een toelichting gegeven op het begrip public governance en de deelprocessen die daar onderdeel van uitmaken. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 geanalyseerd hoe de processen sturen en beheersen binnen recreatieschap Spaarnwoude verlopen. Tot slot wordt in paragraaf 4.3 onderzocht op welke wijze de processen toezicht houden en verantwoorden verlopen.

4.1 Public governance

Zoals beschreven in hoofdstuk 1, is het doel van dit onderzoek om het functioneren van recreatieschap Spaarnwoude in beeld te brengen. Eén van de aspecten die daarbij is onderzocht, is de inrichting van processen binnen het recreatieschap. Hierbij is aansluiting gezocht bij de literatuur over *public governance*. Public governance wordt vaak gebruikt als invalshoek voor effectief bestuur en management in de publieke sector.⁹⁸ Deze invalshoek komt voort uit de vraag naar verantwoording en transparantie en een toenemend bewustzijn van de noodzaak van het hebben van *checks and balances* binnen een organisatie.⁹⁹

Het doel van public governance is het scheppen van waarborgen om de doelstellingen van een organisatie te realiseren. Om de doelstellingen te kunnen realiseren, dient een organisatie bestuurd en beheerst te worden. Ook moet over de uitgevoerde activiteiten verantwoording aan belanghebbenden worden afgelegd, vaak via een toezichthouder die vaststelt of de doelstellingen zijn behaald. Daarmee worden binnen het proces van public governance vier deelprocessen onderscheiden: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden (zie Figuur 8).¹⁰⁰ De samenhang tussen deze processen is daarbij van belang.¹⁰¹

Definitie public governance

“Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.”¹⁰²

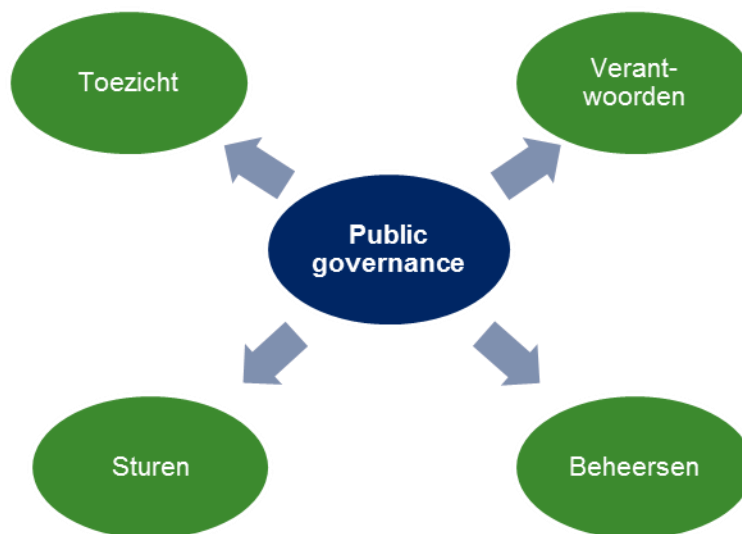
⁹⁸ Public governance is onderdeel van het gedachtegoed over corporate governance, dat betrekking heeft op de private sector.

⁹⁹ Bossert (2003), Public governance, leidraad voor goed bestuur en management, Deloitte & Touche en Universiteit Nyenrode

¹⁰⁰ Bossert (2002), Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management, Overheidsmanagement 2002/9, p. 245; Bossert (2003), Public governance, leidraad voor goed bestuur en management, Deloitte & Touche en Universiteit Nyenrode, p. 11

¹⁰¹ Ministerie van Financiën (2000), Handleiding government governance, p. 8

¹⁰² Bossert (2002), Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management, Overheidsmanagement 2002/9, p. 245



Figuur 8 De deelprocessen van public governance

In onderstaande paragrafen wordt toegelicht wat in de literatuur over public governance onder de deelprocessen wordt verstaan, op welke wijze voor dit onderzoek de deelprocessen zijn geoperationaliseerd en op welke manier recreatieschap Spaarnwoude daar invulling aan geeft.

4.2 Sturen en beheersen

Volgens de literatuur over public governance heeft het deelproces sturen betrekking op het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen.¹⁰³ Beheersen gaat over het nemen van maatregelen en het volgen van procedures, om de doelstellingen te kunnen realiseren.¹⁰⁴ Monitoring, bewaking en efficiënte organisatievormen zijn daarbij van belang.¹⁰⁵

In deze paragraaf wordt onderzocht op welke wijze recreatieschap Spaarnwoude invulling geeft aan sturen en beheersen. Hiertoe zijn voor dit onderzoek verschillende beoordelingscriteria opgesteld. Deze criteria zijn onder te brengen in verschillende aandachtsgebieden:

- rollen, taken en verantwoordelijkheden;
- richting geven aan organisatiedoelen;
- betrekken van stakeholders;
- monitoring en bijsturing.

Hieronder wordt per aandachtsgebied een toelichting gegeven op de opgestelde beoordelingscriteria, op welke manier de criteria zijn onderzocht en op welke wijze recreatieschap Spaarnwoude daar invulling aan heeft gegeven.

¹⁰³ Bossert (2003), Public governance, leidraad voor goed bestuur en management, Deloitte & Touche en Universiteit Nyenrode

¹⁰⁴ Bossert (2002), Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management, Overheidsmanagement 2002/9

¹⁰⁵ Ministerie van Financiën (2000), Handleiding government governance

4.2.1 Rollen, taken en verantwoordelijkheden AB, DB, adviescommissie en participanten

Om invulling te kunnen geven aan de deelprocessen sturen en beheersen, is het van belang dat de organisatie goed is ingericht. Daarom is allereerst onderzocht of binnen recreatieschap Spaarnwoude duidelijke afspraken zijn gemaakt over de rollen, taken en verantwoordelijkheden. Daartoe is het volgende criterium beoordeeld: *er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het AB, DB, ambtelijke adviescommissie en de participanten. Deze afspraken worden nageleefd (criterium 1).* Bij de beoordeling van dit criterium baseert de Rekenkamer zich op de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude, de Wet gemeenschappelijke regelingen, het reglement van orde voor de vergaderingen van het Algemeen Bestuur, vergaderstukken van het AB en DB en op ambtelijke en bestuurlijke interviews.

Bevinding 2

De rollen, taken en verantwoordelijkheden van het AB, DB, de adviescommissie en de participanten zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van het AB, de adviescommissie en participanten zijn duidelijk voor de verschillende actoren binnen het recreatieschap. De rol van het DB wordt beperkter ingevuld dan mogelijk is op basis van de gemeenschappelijke regeling en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het DB functioneert voornamelijk als agendacommissie. Het DB is nooit voltallig aanwezig bij DB-vergaderingen. De rol van het DB is duidelijk voor de meeste actoren binnen het recreatieschap.

Toelichting

In onderstaande alinea's wordt bevinding 2 toegelicht. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de taken, rollen en verantwoordelijkheden van het AB, DB, Ambtelijke Adviescommissie en de participanten.

Algemeen Bestuur

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, bestaat het AB uit zes leden: elke participant van het recreatieschap is vertegenwoordigd. Het AB is een vertegenwoordigend orgaan. Dat betekent dat ieder lid van het AB het bestuursorgaan vertegenwoordigt dat hem heeft aangewezen en dat ieder lid zijn stemrecht mag uitoefenen om het eigen individuele belang te dienen.¹⁰⁶

Op grond van de gemeenschappelijke regeling zijn aan het AB de volgende taken toegekend¹⁰⁷:

- Het jaarlijks opstellen en het aanpassen van een jaarbegroting en van een meerjarenbegroting, die geldt voor de periode volgend op het jaar waarvoor de jaarbegroting geldt;
- Het periodiek opstellen/aanpassen van een beleidsplan, dat onder meer een prioriteiten- en investeringschema omvat en het opmaken en vaststellen van plannen voor de werken van het recreatieschap, waaronder basis-, deel- en beheerplannen;
- Het uitoefenen van toezicht op de naleving van bepalingen in wetten, reglementen en verordeningen in het gebied;
- Het uitoefenen van de gemeentelijke taken ingevolge de Wet op de openluchtrecreatie in het gebied;
- Het verwerven, ruilen, bezwaren en vervreemden van roerende en onroerende zaken, vorderingen of persoonlijke rechten en tot het verhuren, verpachten of op andere wijze in gebruik geven van de eigendommen van het recreatieschap;
- Het aangaan van geldleningen.¹⁰⁸

¹⁰⁶ KokxDeVoogd en Rekenkamer Oost-Nederland (2014), Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel, 5 november

¹⁰⁷ In de gemeenschappelijke regeling staat dat deze taken aan 'het recreatieschap' zijn toegekend. We zijn ervan uitgegaan dat het AB hier wordt bedoeld.

¹⁰⁸ Art. 3 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

Uit de interviews en analyse van bestuursdocumenten blijkt dat de invulling van het AB in de huidige praktijk overeenkomt met de taken en bevoegdheden die het AB heeft op grond van de gemeenschappelijke regeling. De meeste geïnterviewden stellen dat deze taken en bevoegdheden duidelijk voor hen zijn.¹⁰⁹ Tot 1 januari 2016 was er echter nauwelijks onderscheid tussen de rollen van het AB en DB. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Dagelijks Bestuur

In Hoofdstuk 2 is beschreven dat het DB uit drie leden bestaat: de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland (voorzitter), de wethouder van de gemeente Velsen (vicevoorzitter) en de wethouder van de gemeente Amsterdam. De samenstelling van het DB komt voort uit een besluit van het AB op 17 december 2015, waarmee het AB het aantal stemgerechtigde leden van het DB terug heeft gebracht tot drie.¹¹⁰ Tot die tijd hadden alle leden van het AB zitting in het DB.¹¹¹ Dit had tot gevolg dat het beleid vaak al door het DB werd gevormd. Hoewel de beslissingen in de openbare vergaderingen van het AB werden genomen, werd de koers eigenlijk al bepaald in de besloten DB-vergaderingen.¹¹²

De aanleiding voor het terugbrengen van het aantal leden van het DB was de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 januari 2015. Daarin is een wettelijk voorschrift opgenomen dat de leden van het DB geen meerderheid mogen hebben in het AB.¹¹³ Op grond van de Wgr is de voorzitter van het AB tevens de voorzitter van het DB.¹¹⁴ Dit betekent dat de gedeputeerde van de provincie als voorzitter van het AB tevens het DB voorziet. Er is gekozen voor de gemeente Velsen als lid van het DB vanwege de grootte van het beheerareaal van het recreatiegebied binnen de gemeentegrenzen en het vicevoorzitterschap van de gemeente Velsen. Er is gekozen voor de gemeente Amsterdam vanwege de hoogte van de participantenbijdrage.¹¹⁵

De verantwoordelijkheden van het DB zijn vastgelegd in de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude.¹¹⁶ De rol van het DB wordt echter beperkter ingevuld dan mogelijk is op basis van de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude en de Wgr (zie Tabel 3 voor een overzicht van de rol die het DB heeft op grond van de Wgr en de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude). De rol van het DB beperkt zich voornamelijk tot het voorbereiden van de vergaderingen van het AB. Hiermee functioneert het DB vooral als agendacommissie.¹¹⁷ Het DB neemt nauwelijks besluiten, die worden doorgaans door het AB genomen.¹¹⁸

Vanuit de Wgr is het DB is een collegiaal bestuursorgaan, in tegenstelling tot het AB (dat een vertegenwoordigend orgaan is). Dat betekent dat wanneer een besluit is genomen binnen het DB, alle leden van

¹⁰⁹ Ambtelijk interview 1, 2, 3 en 7

¹¹⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 17 december 2015, agendapunt 8

¹¹¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Wijzigen samenstelling Dagelijks Bestuur, bijlage 2, 17 december

¹¹² Dit blijkt bijvoorbeeld uit een vergelijking van het verslag van een besloten DB-vergadering op 15 november 2013 en het verslag van een openbare AB-vergadering op 11 december 2013. Ook is dit aan de orde gekomen in meerdere interviews: Bestuurlijk interview 1 en Ambtelijke interviews 1 en 4.

¹¹³ Art. 14 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen

¹¹⁴ Art. 12 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen

¹¹⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Wijzigen samenstelling dagelijks bestuur, voorstel, 17 december

¹¹⁶ Art. 10 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

¹¹⁷ Bestuurlijke interviews 1 en 3; Ambtelijke interviews 1, 2 en 4.

¹¹⁸ Bestuurlijke interviews 1 en 3; Ambtelijk interview 3

het DB zich daaraan committeren voor zover zij handelen als lid van het DB.¹¹⁹ Er wordt echter geen verschil gemaakt in roloppvatting tussen het AB en het DB.¹²⁰

Tabel 3 De rol van het DB op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 57b)	Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude (artikel 10)
1. Het dagelijks bestuur is in ieder geval bevoegd: a. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet of de regeling het algemeen bestuur hiermee is belast; b. Beslissingen van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren; c. Regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam; d. Ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan; e. Tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen als bedoeld in artikel 55a; f. Tot besluiten namens het openbaar lichaam, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij het algemeen bestuur, voor zover het het algemeen bestuur aangaat, in voorkomende gevallen anders te beslissen. 2. Het dagelijks bestuur neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.	1. Het dagelijks bestuur draagt zorg voor: a. Het opstellen van agenda's en verslagen van vergaderingen van het algemeen bestuur; b. De informatievoorziening aan het algemeen bestuur; c. De voorbereiding van besluiten van het algemeen bestuur; d. Het toezicht op de uitvoering van het beleid van het algemeen bestuur; e. Advisering aan de uitvoeringsorganisatie met betrekking tot de wijze van uitvoering van het beleid van het algemeen bestuur. 2. Het dagelijks bestuur is bevoegd om in onvoorziene en dringende gevallen afwijkingen in de uitvoering van door het algemeen bestuur vastgestelde plannen en begrotingen goed te keuren. Het algemeen bestuur kan deze bevoegdheid van het dagelijks bestuur inperken door het stellen van nadere regels. 3. Het dagelijks bestuur regelt zelf zijn werkwijze en vergaderingen.

Het aantal vergaderingen van het DB loopt parallel aan het aantal vergaderingen van het AB.¹²¹ Uit interviews blijkt dat één van de leden zich standaard laat vervangen door zijn plaatsvervanger bij de DB-vergaderingen.¹²² Vanwege agenda technische redenen is de voorzitter tevens doorgaans afwezig.¹²³ Uit vergaderdocumenten van het AB blijkt dat de voorzitter ook vóór 2016 – toen alle leden van het AB zitting hadden in het DB – vaak afwezig was bij het DB. Het DB heeft destijds de vraag gesteld of het mogelijk is om de voorzitter geen DB-lid te laten

¹¹⁹ KokxDeVoogd en Rekenkamer Oost-Nederland (2014), Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel, 5 november

¹²⁰ Bestuurlijk interview 1

¹²¹ Ambtelijk interview 7

¹²² Ambtelijk interview 3 en 4

¹²³ Ambtelijk interview 7

zijn.¹²⁴ Op grond van de Wgr is dat echter niet mogelijk; daarin is bepaald dat de voorzitter van het AB tevens de voorzitter van het DB is.¹²⁵ Evenmin kan de plaatsvervanger van de voorzitter optreden als voorzitter van het DB (of AB). In het reglement van orde is bepaald dat de plaatsvervanger van de voorzitter alleen de hoedanigheid van bestuurslid heeft.¹²⁶ Daardoor bestaat het DB in de huidige praktijk uit twee leden (waarvan één plaatsvervangend lid).¹²⁷ Sinds 2016 is de rol van voorzitter overgenomen door een andere gedeputeerde. Hij heeft aangegeven voornemens te zijn een actieve rol te vervullen in het DB.¹²⁸

De meeste geïnterviewden stellen dat de rol van het DB duidelijk voor hen is.¹²⁹ Een aantal geïnterviewden stelt echter dat de taakverdeling tussen het AB en DB voor verbetering vatbaar is.¹³⁰

Ambtelijke Adviescommissie

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, adviseert de Ambtelijke Adviescommissie het DB over de agenda van het AB. De adviescommissie geeft onder andere aan of de agendapunten rijp zijn, of er agendapunten toegevoegd moeten worden of om zaken anders te formuleren. De geïnterviewden stellen dat de rol van de adviescommissie duidelijk voor hen is.¹³¹

Participanten

Het AB heeft een informatieplicht ten opzichte van de participanten.¹³² In de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat het AB de gemeenteraden en PS alle benodigde informatie geeft voor een juiste beoordeling van het gevoerde en te voeren beleid. Daartoe zendt het AB de volgende stukken ter kennisname toe:¹³³

- Beleidsplannen, waaronder een prioriteiten- en investeringsschema en plannen voor de werken van het recreatieschap, waaronder basis-, deel- en beheerplannen;
- De begroting en bijbehorende meerjarenbegroting;
- De rekening en het jaarverslag;
- Het accountantsrapport over de rekening.
- De agenda's voor en de verslagen van de vergaderingen van het AB.¹³⁴

In de Wgr is vastgelegd dat het AB (als geheel) geen verantwoording aflegt aan de participanten, aangezien het AB aan het hoofd van het openbaar lichaam staat en daarmee eindverantwoordelijk is.¹³⁵ Een individueel lid van het AB kan dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes die het AB *als geheel* maakt.¹³⁶ Wel kan een individueel lid van het AB ter verantwoording worden geroepen door zijn gemeenteraad of PS over hetgeen hij *zelf* in het AB heeft gedaan.¹³⁷ In de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude is bepaald dat PS en de gemeenteraden zelf regels vaststellen omtrent:

¹²⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Wijzigen samenstelling dagelijks bestuur, voorstel, 17 december

¹²⁵ Art. 12 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen

¹²⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2003), Reglement van orde voor de vergaderingen van het algemeen bestuur van het Recreatieschap Spaarnwoude

¹²⁷ Bestuurlijk interview 1 en 3; Ambtelijke interviews 3 en 4

¹²⁸ Bestuurlijk interview 5

¹²⁹ Bestuurlijke interviews 1, 2 en 5; Ambtelijke interviews 1, 2, 3, 4 en 7

¹³⁰ Bestuurlijke interviews 1 en 6

¹³¹ Ambtelijke interviews 1, 2, 3, 4, 6 en 7

¹³² Art. 17 Wet gemeenschappelijke regelingen

¹³³ Deze opsomming is niet volledig.

¹³⁴ Art. 17 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

¹³⁵ Art. 12 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen

¹³⁶ KokxDeVoogd en Rekenkamer Oost-Nederland (2014), Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel, 5 november

¹³⁷ Art. 16 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen

- De wijze waarop het AB-lid de gevraagde inlichtingen dient te verstrekken;
- De wijze waarop het AB-lid ter verantwoording kan worden geroepen;¹³⁸

Deze bepaling komt niet overeen met de Wgr. Daarin is bepaald dat deze afspraken nu juist in de gemeenschappelijke regeling moeten worden gemaakt.¹³⁹

De geïnterviewden stellen dat de rol, taken en verantwoordelijkheden van de participanten duidelijk zijn voor de verschillende actoren van het recreatieschap.¹⁴⁰ De manier waarop het afleggen van verantwoording in de praktijk invulling krijgt, is nader toegelicht in paragraaf 4.3.

4.2.2 Rollen, taken en verantwoordelijkheden RNH

Zoals naar voren kwam in hoofdstuk 2, heeft het AB van het recreatieschap alle werkzaamheden uitbesteed aan uitvoeringsorganisatie RNH. Voor een goede inrichting van de organisatie, is het van belang dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen het recreatieschap en de uitvoeringsorganisatie. Daartoe is het volgende criterium beoordeeld: *er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de rollen, taken en verantwoordelijkheden in de uitvoeringsrelatie tussen het recreatieschap en Recreatie Noord-Holland. Deze afspraken worden nageleefd (criterium 2).* Bij de beoordeling van dit criterium baseert de Rekenkamer zich op de volgende documenten: de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude, de Organisatieverordening/regeling basismandaat 2008, het Ondermandaat-/ondermachtigingsbesluit voor Recreatieschap Spaarnwoude en de raamovereenkomst tussen het recreatieschap en RNH. Ook baseert de Rekenkamer zich op ambtelijke en bestuurlijke interviews.

Bevinding 3

De rollen, taken en verantwoordelijkheden in de uitvoeringsrelatie tussen het recreatieschap en RNH zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, de organisatieverordening/regeling basismandaat en de raamovereenkomst tussen het recreatieschap en RNH. Op basis van de jaarlijkse programmabegrotingen krijgt RNH opdracht voor de inzet en het uitvoeren van de werkzaamheden die in de begrotingen zijn opgenomen. De gemaakte afspraken worden nageleefd. RNH heeft een grote diversiteit aan taken. Zo stelt RNH de begroting en jaarstukken op, bereidt de bestuursvergaderingen voor en besteedt de beheerstaken aan.

De taken en verantwoordelijkheden van RNH zijn duidelijk voor de verschillende actoren van het recreatieschap. De rol van RNH is echter niet voor alle ambtelijk en bestuurlijk geïnterviewden duidelijk; in veel gevallen wordt RNH beschouwd als 'het recreatieschap'.

De provincie is zowel aandeelhouder/eigenaar (100 procent) als opdrachtgever van RNH. De provincie maakt zowel bestuurlijk als ambtelijk onderscheid tussen deze rollen.

Toelichting

De opdrachtverlening van het recreatieschap aan RNH vindt zijn basis in de gemeenschappelijke regeling. Hierin is aangegeven dat er sprake is van een uitvoeringsorganisatie, die belast is met de uitvoering van door het bestuur van het recreatieschap opgedragen taken.¹⁴¹ In de regeling is bepaald dat het AB bij verordening bepaalde bestuursbevoegdheden aan uitvoeringsorganen kan mandateren.¹⁴² De mandatering van deze bevoegdheden is nader uitgewerkt in de "Organisatieverordening/regeling basismandaat 2008", waarin de taken,

¹³⁸ Art. 8 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude. De opsomming is niet volledig en in eigen woorden samengevat.

¹³⁹ Art. 16 Wet gemeenschappelijke regelingen

¹⁴⁰ Ambtelijk interview 2, 3, 4, 6 en 7

¹⁴¹ Art. 1 aanhef onder g, Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

¹⁴² Art. 4 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

bevoegdheden en werkwijze van de uitvoeringsorganisatie nader zijn uitgewerkt.¹⁴³ Ook zijn door middel van deze verordening bepaalde bevoegdheden aan de directeur van RNH gemandateerd.

RNH heeft een grote diversiteit aan taken: RNH voert werkzaamheden uit op het gebied van beheer, exploitatie en planontwikkeling voor het recreatieschap Spaarnwoude. Dit is in de verordening bepaald. Onder beheer, exploitatie en planontwikkeling wordt het volgende verstaan:

- Beheer en exploitatie: *“de werkzaamheden, van wat voor aard dan ook, voortvloeiend uit een door het algemeen bestuur genomen besluit, verstrekte opdracht, goedgekeurde begroting dan wel uit een door het algemeen bestuur verstrekt mandaat. Onder beheer en exploitatie wordt tevens begrepen de beleidsvoorbereiding ten behoeve van het algemeen bestuur, alsmede de inrichting of herinrichting van gebieden constructies en gebouwen waarover het algemeen bestuur zeggenschap heeft”*;¹⁴⁴
- Planontwikkeling: *“de werkzaamheden, van wat voor aard dan ook, voortvloeiend uit een door het algemeen bestuur genomen besluit, verstrekte opdracht of goedgekeurde begroting ten behoeve van het verwerven of inrichten van nieuwe gebieden”*.¹⁴⁵

Concreet betekent dit dat RNH onder andere beleidsvoorstellen maakt, vergaderingen voorbereidt, bijwoont en verslagen ervan maakt, besluiten van het AB uitvoert, begroting en jaarrekening opstelt, stakeholders betreft, toezicht houdt in het gebied en beheerstaken aanbesteedt voor het recreatieschap. Op basis van de jaarlijkse programmabegrotingen van de drie deelgebieden krijgt RNH opdracht voor de inzet en het uitvoeren van de werkzaamheden.¹⁴⁶

Ten behoeve van de uitvoering van deze werkzaamheden heeft het AB een contract gesloten met RNH. Dit betreft de “Raamovereenkomst uitvoering werkzaamheden Recreatieschap Spaarnwoude”, met een looptijd van 1 januari 2014 tot 1 januari 2019.¹⁴⁷ Daarin zijn onder andere nadere afspraken gemaakt over het financieel kader voor de uit te voeren werkzaamheden, de inrichting van de administratie, de planning m.b.t. het opstellen van de jaarbegroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages en over de aanbesteding en gunning van civieltechnische en cultuurtechnische werken. In 2017 zal de overeenkomst worden geëvalueerd, waarna het AB vóór 1 januari 2018 besluit of de overeenkomst per 1 januari wordt verlengd.¹⁴⁸

In de Organisatieverordening/regeling basismandaat 2008 zijn bepaalde bevoegdheden aan de directeur van RNH gemandateerd: *“...het hoofd van de uitvoeringsorganisatie [is] bevoegd besluiten te nemen, uitgaven te doen, alsmede rechtshandelingen te verrichten ter uitvoering van de aan de uitvoeringsorganisatie opgedragen taken”*.¹⁴⁹ Binnen de grenzen van het eigen mandaat is de directeur vervolgens bevoegd om ondermandaat te verstrekken aan medewerkers van de uitvoeringsorganisatie of aan derden.¹⁵⁰ Hiertoe is een Ondermandaat-/ondermachtigingsbesluit opgesteld, dat in 2014 is vastgesteld door het DB.¹⁵¹

¹⁴³ Recreatieschap Spaarnwoude (2008), Organisatieverordening/ regeling basismandaat 2008, vastgesteld door het AB op 18 juni 2008

¹⁴⁴ Art. 1 aanhef onder f Organisatieverordening/regeling basismandaat 2008

¹⁴⁵ Art. 1 aanhef onder g Organisatieverordening/regeling basismandaat 2008

¹⁴⁶ Zie bijvoorbeeld: Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 7 juli 2016, agendapunt 6

¹⁴⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2013) Raamovereenkomst uitvoering werkzaamheden Recreatieschap Spaarnwoude, 10 december 2013

¹⁴⁸ Art. 13, lid 4 Raamovereenkomst uitvoering werkzaamheden Recreatieschap Spaarnwoude

¹⁴⁹ Art. 3, lid 1 Organisatieverordening/regeling basismandaat 2008

¹⁵⁰ Artikel 3 lid 2 Organisatieverordening/regeling basismandaat 2008

¹⁵¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Ondermandaat-/ondermachtigingsbesluit voor Recreatieschap Spaarnwoude, 18 september

De geïnterviewden stellen dat de taken en verantwoordelijkheden van RNH duidelijk voor hen zijn.¹⁵² De rol van RNH ten opzichte van het recreatieschap is echter niet voor alle ambtelijk en bestuurlijk geïnterviewden duidelijk. Zoals eerder genoemd, is RNH opdrachtnemer van het recreatieschap en voert RNH vrijwel alle werkzaamheden uit voor het recreatieschap. Tijdens de interviews werd RNH vaak aangeduid als zijnde 'het recreatieschap', terwijl dit feitelijk niet zo is.

De provincie: eigenaar/aandeelhouder en opdrachtgever

Zoals eerder genoemd is de provincie Noord-Holland één van de zes participanten in de gemeenschappelijke regeling en is de provincie voorzitter van het recreatieschap. De provincie is tevens aandeelhouder van uitvoeringsorganisatie RNH. Vanaf de oprichting in 2004, bezit de provincie 100 procent van de aandelen. De provincie maakt onderscheid in haar rol als eigenaar/aandeelhouder en opdrachtgever. Bestuurlijk zijn deze rollen bij twee verschillende gedeputeerden belegd: de rol van eigenaar/aandeelhouder valt binnen de portefeuille Economie en de rol van opdrachtgever valt binnen de portefeuille Natuur.¹⁵³ Ook de ambtelijke ondersteuning is van elkaar gescheiden.¹⁵⁴ Zoals vermeld in Hoofdstuk 1, maakt de rol en positie van de provincie Noord-Holland als eigenaar ten opzichte van RNH geen onderdeel van dit onderzoek uit.

4.2.3 Richting geven aan organisatiedoelen

Volgens de literatuur over public governance heeft het deelproces sturen onder andere betrekking op het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen.¹⁵⁵ In deze paragraaf komt aan de orde of het AB van Recreatieschap Spaarnwoude voldoende richtinggevend is aan het realiseren van de doelen van het recreatieschap. Daarvoor is nagegaan of de doelen van het recreatieschap eenduidig zijn opgesteld, of de doelen zijn vertaald in beleidsnotities, programma's en plannings en of het voor de verschillende actoren van het recreatieschap duidelijk is welke richting het AB op wil. Daartoe is het volgende criterium beoordeeld: *het bestuur is voldoende richtinggevend aan het realiseren van de doelen van het recreatieschap (criterium 3)*. De beoordeling van dit criterium is gebaseerd op de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude, de uitgangspunten voor het programma die het AB jaarlijks opstelt, vergaderstukken van het AB en op ambtelijke en bestuurlijke interviews.

Bevinding 4

De doelen van het recreatieschap zijn beschreven in de gemeenschappelijke regeling. Deze doelen zijn opgesteld in 1977 en sindsdien ongewijzigd gebleven. De doelen, zoals verwoord in de gemeenschappelijke regeling, zijn bekend bij alle actoren van het recreatieschap. Het AB ziet zowel natuur als recreatie als belangrijke doelen, maar er zijn verschillende inzichten over de balans daartussen. Het AB geeft richting aan de doelen door jaarlijks een programmaplan op te stellen als onderdeel van de begroting. Het AB gebruikt daarbij een doelenboom als anker. De focus ligt sterk op het op orde krijgen van de financiële situatie van het recreatieschap. Een door het AB opgestelde visie op de lange termijn voor het recreatiegebied en een integrale afweging tussen natuur en recreatie ontbreken. Ook blijkt uit de interviews dat de doelen van het recreatieschap soms afwijken van de doelen van de individuele participanten.

Toelichting

In onderstaande alinea's wordt bevinding 4 toegelicht. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de doelen van het recreatieschap en de manier waarop het AB richting geeft aan deze doelen.

¹⁵² Ambtelijke interviews 1, 2, 3, 4, 6 en 7

¹⁵³ Provincie Noord-Holland (2016), Notitie Voortgangsnotitie recreatieschappen, 11 november

¹⁵⁴ Ambtelijk interview 7

¹⁵⁵ Bossert (2003), Public governance, leidraad voor goed bestuur en management, Deloitte & Touche en Universiteit Nyenrode

Doelen van het recreatieschap

In de gemeenschappelijke regeling zijn de doelstellingen van het recreatieschap beschreven. Deze doelen hebben betrekking op zowel recreatie als natuur (zie onderstaand kader).

De doelen van Recreatieschap Spaarnwoude

“Deze regeling heeft ten doel binnen een gebied, als aangegeven op de bij deze regeling behorende en als zodanig gewaarmerkte tekening:

- a. *Het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie;*
- b. *Het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu;*
- c. *Het tot stand brengen en onderhouden van een landschap, dat is afgestemd op het onder a en b geformuleerde.”*¹⁵⁶

De doelstellingen van het recreatieschap zijn opgesteld in 1977¹⁵⁷ en zijn sindsdien niet gewijzigd. Uit de interviews blijkt dat de behoeften van de hedendaagse recreant zijn veranderd ten opzichte van veertig jaar geleden: *“het gebied is inmiddels veertig jaar geleden ingericht, naar de recreatiebehoeften van destijds. De hedendaagse recreant heeft behalve fietsroutes en bankjes ook behoefte aan sportmogelijkheden.”*¹⁵⁸ Eén van de bestuursleden geeft aan dat het recreatieschap nog niet in deze veranderende behoeften voorziet: *“De ‘jaren-80-gedachte’ van het recreëren voert de boventoon: het gebied is aangelegd en wordt onderhouden, bezoekers kunnen ervan genieten zoals het is.”*¹⁵⁹

De doelstellingen van het recreatieschap, zoals verwoord in de gemeenschappelijke regeling, zijn bekend bij alle actoren van het recreatieschap. Alle bestuursleden zien zowel natuur als recreatie als belangrijke doelen van het recreatieschap. Er zijn echter verschillende inzichten over de invulling van die begrippen en over de balans tussen natuur en recreatie.¹⁶⁰ Zie ook paragraaf 6.3.

Richting geven aan de doelen

Het vertrekpunt waarmee het AB richting geeft aan de doelen van het recreatieschap is een doelenboom. Het AB gebruikt deze doelenboom als hulpmiddel voor het uiteenzetten van de doelen en subdoelen van het recreatieschap. De doelenboom is opgesteld in 2012 op basis van de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling, de kaders van de ontwikkelingsvisie “In de branding van de stad” (2008) en het gevoerde beleid van het recreatieschap.¹⁶¹ Hoewel de originele doelstellingen van het recreatieschap sinds 1977 niet gewijzigd zijn, is er in de doelenboom wel aandacht voor de veranderende behoeften van recreanten. Zo is één van de subdoelen: *“behoud van een aantrekkelijk recreatiegebied door ontwikkeling”*.¹⁶² De doelenboom is in 2013 voor het laatst geactualiseerd (zie Figuur 9).

¹⁵⁶ Art. 2 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

¹⁵⁷ Art. 3 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude 1977

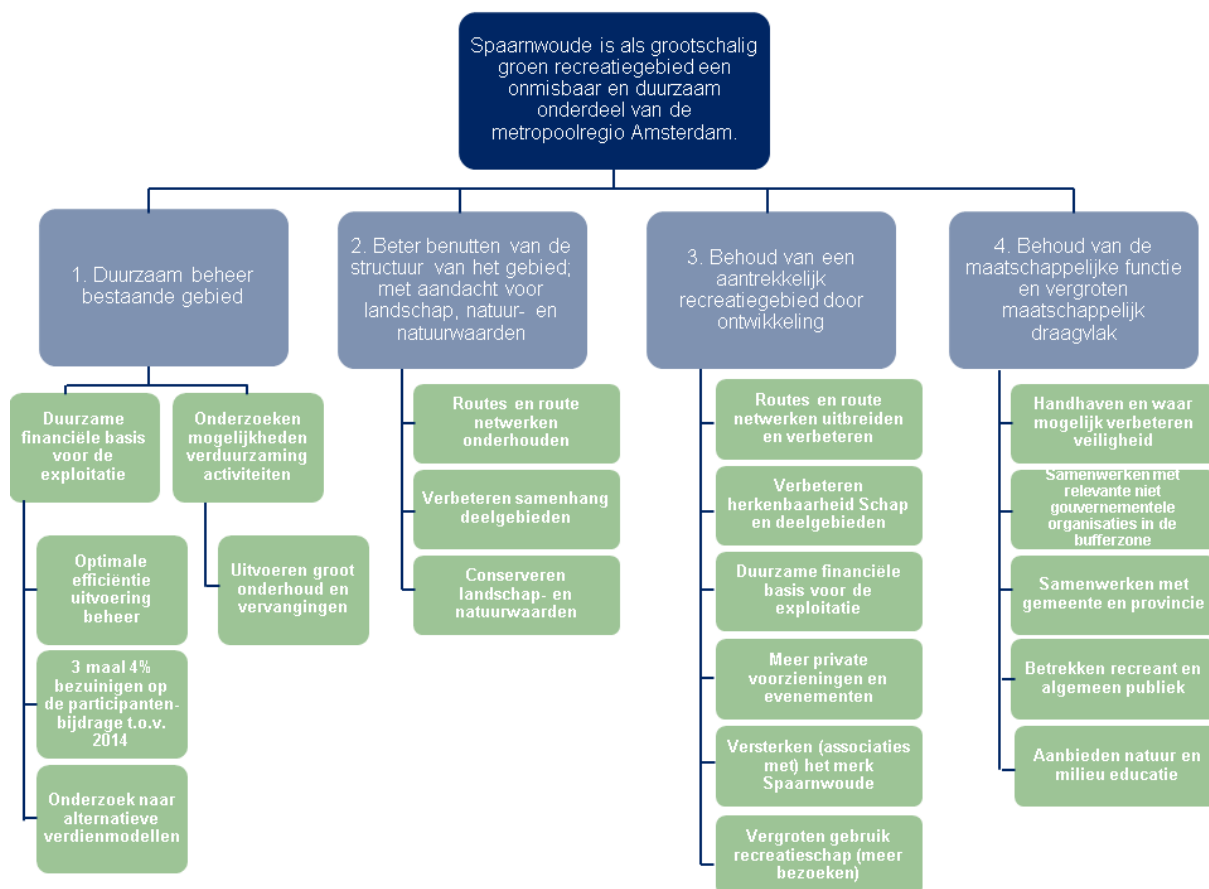
¹⁵⁸ Ambtelijk interview 6

¹⁵⁹ Bestuurlijk interview 4

¹⁶⁰ Bestuurlijk interview 1, 2, 3, 4 en 5

¹⁶¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Financiële uitgangspunten 2013 en 2014, 25 januari

¹⁶² Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Financiële uitgangspunten 2013 en 2014, 25 januari, p. 4



Figuur 9 Doelenboom van Recreatieschap Spaarnwoude (2013)¹⁶³

Het AB gebruikt de doelenboom jaarlijks om een meerjarenperspectief voor de drie deelgebieden op te stellen. Ook formuleert het AB op basis van de doelenboom de uitgangspunten voor het programma van de deelgebieden SPW, SGP en SMG voor de daaropvolgende twee jaren.¹⁶⁴ Deze uitgangspunten bestaan uit concrete programma-accenten, die gericht zijn op verschillende aspecten van het recreatieschap. Enkele programma-accenten voor 2017 zijn bijvoorbeeld:

- SPW: verder implementeren projecten en werkzaamheden uit proces Op weg naar Duurzaam Spaarnwoude. In 2017 ligt de focus op de meest kansrijke projecten.
- SPW: het uitbreiden van de omvang en het aantal grote evenementen.
- SGP: beheervisie SGP afronden.
- SGP/SMG: afronden opstellen meerjarenplanning groot onderhoud en vervangingen SPG en SMG.¹⁶⁵

¹⁶³ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Financiële uitgangspunten 2013 en 2014, 25 januari

¹⁶⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Financiële uitgangspunten 2013 en 2014, 25 januari; Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Uitgangspunten programma 2014-2015, 11 december; Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Uitgangspunten programma 2015-2016, 18 december; Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Uitgangspunten programma 2016-2017, 17 december; Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Uitgangspunten programma 2017-2018, 15 december.

¹⁶⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Uitgangspunten programma 2017-2018, 15 december

Deze uitgangspunten vormen de basis voor de afzonderlijke programmabegrotingen van de deelgebieden.¹⁶⁶ Op basis van de programmabegrotingen krijgt RNH opdracht voor de inzet en het uitvoeren van de werkzaamheden die in de begrotingen zijn opgenomen.¹⁶⁷

Uit de interviews komt naar voren dat de focus van het AB sterk ligt op de uitvoering van het programma Duurzaam Spaarnwoude in het deelgebied SPW, dat zich richt op maatregelen om de financiële situatie van het deelgebied SPW op orde te krijgen. Een visie op de lange termijn voor het recreatiegebied en een integrale afweging van de doelen van het recreatieschap ontbreken daarbij. Eén van de geïnterviewden stelt bijvoorbeeld het volgende: *“in plaats van gesprekken over de financiering, moet het gaan om de vraag die hier achter zit: wat willen de betrokken deelnemers met het recreatiegebied? [...] Het recreatieschap zou meer vooruit moeten kijken om toekomstbestendig te worden.”*¹⁶⁸ Een andere geïnterviewde stelt: *“momenteel wordt door het bestuur van het recreatieschap vooral gekeken wat er voor het beschikbare budget gedaan kan worden, maar niet andersom: bijvoorbeeld, wat een gewenst onderhoudsniveau is en welk budget daarvoor noodzakelijk is. Daardoor wordt te weinig vanuit de doelen van het recreatieschap gedacht en wordt te weinig gekeken vanuit de recreant.”*¹⁶⁹ In lijn met voorgaande, geeft een andere geïnterviewde aan dat het recreatieschap soms activiteiten onderneemt die niet goed passen bij het doel van het schap.¹⁷⁰

Ook stelt een aantal geïnterviewden dat de doelen van de gemeenschappelijke regeling soms afwijken van de doelen van de individuele participanten, die vaak politiek gedreven zijn. Daardoor wordt er niet altijd vanuit het gemeenschappelijk belang gedacht.¹⁷¹ Zo stelt één van de geïnterviewden dat de opdracht die leden van het AB meekrijgen vanuit hun gemeenteraden/PS een belemmering is, omdat men daardoor de neiging heeft de eigen belangen te verdedigen en minder te denken vanuit het belang van het recreatieschap.¹⁷²

4.2.4 Betrekken van stakeholders

Het belang van het betrekken van burgers bij overheidsbeleid wordt steeds meer onderkend.¹⁷³ Eén van de gedachten die daaraan ten grondslag ligt is dat de inbreng van burgers zorgt voor een betere aansluiting van het beleid op de praktijk.¹⁷⁴ Ook kan burgerparticipatie de legitimiteit van beslissingen vergroten, omdat door samenwerking naar breed gedragen oplossingen kan worden toegewerkt.¹⁷⁵ Voor een goed werkende governance is het daarom van belang dat burgers worden betrokken bij strategie en beleid.

In deze paragraaf wordt onderzocht of het bestuur van recreatieschap Spaarnwoude stakeholders betreft bij haar strategie en beleid. In dit onderzoek worden onder stakeholders niet alleen bewoners, maar ook gebruikers van het gebied en ondernemers verstaan. Het gaat daarbij niet om de mogelijkheid tot inspreken op een AB-vergadering, maar om het actief in gesprek gaan met bewoners, ondernemers en gebruikers van het gebied bij het opstellen van strategie en beleid. Daartoe wordt het volgende criterium beoordeeld: *het bestuur betreft relevante stakeholders (bewoners, gebruikers van het gebied, ondernemers) bij strategie en beleid (criterium 4)*. De beoordeling van dit criterium is gebaseerd op vergaderstukken van het bestuur en op ambtelijke en

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld: Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Programma begroting Spaarnwoude SPW 2017

¹⁶⁷ Zie bijvoorbeeld: Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 7 juli 2016, agendapunt 6.

¹⁶⁸ Bestuurlijk interview 3

¹⁶⁹ Bestuurlijk interview 4

¹⁷⁰ Ambtelijk interview 6

¹⁷¹ Bestuurlijke interviews 3 en 4; Ambtelijke interviews 3 en 7

¹⁷² Bestuurlijk interview 4

¹⁷³ Rijksoverheid (2017), Burgerparticipatie, www.rijksoverheid.nl

¹⁷⁴ Prodemos (2017), Waarom participatie?, www.participatiewijzer.nl

¹⁷⁵ VNG (2010), Naar buiten. Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college, juni 2010

bestuurlijke interviews. In dit onderzoek is de keuze gemaakt om geen stakeholders (bewoners, gebruikers van het gebied, ondernemers) te interviewen, omdat het moeilijk is om een representatief beeld te krijgen. Bovendien ligt de focus op de manier waarop het recreatieschap stakeholders betreft; niet op de manier waarop de stakeholders dit ervaren.

Bevinding 5

Het bestuur van recreatieschap Spaarnwoude heeft geen beleid opgesteld over het betrekken van stakeholders. Per onderwerp wordt bepaald of stakeholders worden betrokken bij beleidsvorming. Het proces met betrekking tot het betrekken van stakeholders is voor verbetering vatbaar. Tegenwoordig worden stakeholders wel meer betrokken bij strategie en beleid dan voorheen. Tegelijkertijd stellen de geïnterviewden dat het betrekken van stakeholders een lastig proces is en dat het recreatieschap en RNH daarin nog zoekende zijn.

Toelichting

Het AB van recreatieschap Spaarnwoude heeft geen beleid opgesteld over het betrekken van stakeholders. Per onderwerp wordt bepaald of stakeholders worden betrokken bij beleidsvorming.¹⁷⁶ Het betrekken van stakeholders is onderwerp van gesprek binnen het AB.¹⁷⁷ Uit de analyse van bestuursdocumenten van de Randstedelijke Rekenkamer en ambtelijke en bestuurlijke interviews blijkt dat het betrekken van stakeholders voor verbetering vatbaar is. Zo is bijvoorbeeld het proces m.b.t. het betrekken van stakeholders bij de plannen voor de herontwikkeling van Fort Benoorden niet goed gegaan.¹⁷⁸ Daarnaast kwam in Hoofdstuk 1 naar voren dat het AB in januari 2013 heeft gekozen voor een programmatische aanpak van bezuinigingen en inkomstenvererving, dat bekend is als het uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude. In dit programma is een samenhangend pakket aan maatregelen opgesteld, gericht op bezuinigingen en inkomstenvererving.¹⁷⁹ Uit de interviews blijkt dat stakeholders niet zijn betrokken bij het opstellen van deze maatregelen.¹⁸⁰ Sommige maatregelen bleken weinig draagvlak te hebben van de omgeving, waardoor deze niet of in aangepaste vorm uitgevoerd konden worden.¹⁸¹ Ook zijn sommige maatregelen na klachten van bewoners teruggedraaid, waaronder het uitzetten van de verlichting na een bepaald tijdstip.¹⁸²

Tegenwoordig worden stakeholders wel meer betrokken dan voorheen. Zo heeft het AB RNH in 2015 opdracht gegeven om een communicatieplan op te stellen over het integrale programma Duurzaam Spaarnwoude en het gesprek aan te gaan met o.a. de omgeving en betrokken partijen over de verschillende maatregelen.¹⁸³ Eind 2016 heeft RNH consultatierondes georganiseerd, waarbij de maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude zijn voorgelegd aan bewoners van het gebied.¹⁸⁴

Een aantal geïnterviewden ziet kansen voor het recreatieschap wat betreft het betrekken van stakeholders en is van mening dat het recreatieschap deze kansen beter zou kunnen benutten. Bewoners, bezoekers en ondernemers kunnen van meerwaarde zijn voor de ontwikkeling van het gebied.¹⁸⁵ Eén van de geïnterviewden stelt bijvoorbeeld dat ondernemers een vernieuwende en praktische kijk op het gebied kunnen hebben.¹⁸⁶ Zo zou

¹⁷⁶ Bestuurlijk interview 6 en Ambtelijk interview 1

¹⁷⁷ Bestuurlijk interview 2

¹⁷⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Communicatieplan herontwikkeling Fort Benoorden Spaarnwoude, april 2012

¹⁷⁹ Het programma Duurzaam Spaarnwoude wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 6.

¹⁸⁰ Ambtelijke interviews 3, 4 en 8

¹⁸¹ Bestuurlijk interview 1

¹⁸² Ambtelijk interview 2

¹⁸³ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 1 juli 2015, agendapunt 8

¹⁸⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016, agendapunt 7

¹⁸⁵ Bestuurlijke interviews 2 en 4; Ambtelijk interview 6

¹⁸⁶ Ambtelijk interview 6

een ondernemer wellicht bereid zijn om een stuk van het recreatiegebied te beheren, dat rondom zijn onderneming gelegen is.¹⁸⁷ Tegelijkertijd stellen de geïnterviewden dat het betrekken van stakeholders een lastig proces is en dat het recreatieschap en RNH daarin nog zoekende zijn.¹⁸⁸ Uit de interviews blijkt dat er wisselend wordt gedacht over bij wie het initiatief en de verantwoordelijkheid ligt voor het betrekken van stakeholders: bij het AB, bij RNH of afhankelijk van het onderwerp bij één van beide.¹⁸⁹

4.2.5 Monitoring en bijsturing

Beheersen heeft betrekking op het nemen van maatregelen en het volgen van procedures, om de doelstellingen van een organisatie te kunnen realiseren.¹⁹⁰ Monitoring, bewaking en efficiënte organisatievormen zijn daarbij van belang.¹⁹¹ In deze paragraaf is de vraag beantwoord of het AB de uitvoering van de maatregelen, mogelijke risico's en de financiële ontwikkeling van het recreatieschap voldoende monitort, zodat het AB zicht heeft op het realiseren van de gestelde doelen. Daartoe is de Rekenkamer nagegaan of er afspraken zijn gemaakt over de rapportage met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen, de risico's en de financiële ontwikkeling, en of deze afspraken worden nagekomen. Ook is in deze paragraaf onderzocht of het bestuur voldoende mogelijkheden heeft om bij te sturen en of zij actie onderneemt wanneer de gestelde doelen in het geding zijn. Daartoe zijn in deze paragraaf de volgende criteria beoordeeld:

5. *De uitvoering van de maatregelen, de mogelijke risico's en de ontwikkeling van de financiële positie worden voldoende gemonitord, waardoor bij het bestuur voldoende zicht is op de realisatie van de gestelde doelen.*
6. *Indien daartoe aanleiding is, heeft het bestuur voldoende mogelijkheden om bij te sturen en onderneemt ze actie.*

De beoordeling van deze criteria is gebaseerd op de raamovereenkomst tussen het recreatieschap en RNH, vergaderdocumenten van het AB en op ambtelijke en bestuurlijke interviews.

Bevinding 6

Uitvoeringsorganisatie RNH geeft door middel van de jaarrekening en een jaarlijkse najaarsnotitie inzicht in de voortgang van de programma's en de ontwikkeling van de financiële positie van de deelgebieden SPW, SGP en SMG. Deze documenten worden door het AB vastgesteld. Daarnaast geeft RNH regelmatig een terugkoppeling over de voortgang van projecten. In de interviews is aangegeven dat er voor het AB voldoende mogelijkheden zijn om bij te sturen. Maar volgens de geïnterviewden is er verbetering mogelijk met betrekking tot de overzichtelijkheid van de monitoringsinformatie. De toelichting en duiding kan beter, zodat de consequenties van beslissingen duidelijk zijn voor de bestuursleden.

Toelichting

Uitvoeringsorganisatie RNH is verantwoordelijk voor de terugkoppeling aan het AB over de uitvoering van de maatregelen en de ontwikkeling van de financiële positie. Hierover zijn afspraken gemaakt in de raamovereenkomst tussen het recreatieschap en RNH:

- Uiterlijk in oktober van elk begrotingsjaar doet RNH schriftelijk verslag van de werkzaamheden en de daarmee samenhangende financiële gevolgen over de periode 1 januari tot en met 31 augustus.¹⁹²
 - Vóór 1 juli van elk kalenderjaar dient de jaarrekening ter besluitvorming aan het AB te worden voorgelegd.¹⁹³
- Overigens wordt de jaarrekening tevens ter kennisname toegezonden aan de participanten (zie paragraaf 4.2.1).

¹⁸⁷ Bestuurlijk interview 2

¹⁸⁸ Bestuurlijke interviews 1, 2 en 4; Ambtelijk interview 3

¹⁸⁹ Bestuurlijke interviews 1, 2 en 6

¹⁹⁰ Bossert (2002), Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management. Overheidsmanagement 2002/9

¹⁹¹ Ministerie van Financiën (2000), Handleiding government governance

¹⁹² Art. 5 lid 3 Raamovereenkomst uitvoering werkzaamheden Recreatieschap Spaarnwoude

¹⁹³ Art. 5 lid 4 Raamovereenkomst uitvoering werkzaamheden Recreatieschap Spaarnwoude

Door middel van de Najaarsnotitie geeft RNH het AB inzicht in de voortgang van de programma's van de deelgebieden SPW, SGP en SMG. Ook geeft de notitie een prognose van de verdere ontwikkeling van de financiële situatie van het betreffende jaar.¹⁹⁴ De Najaarsnotitie wordt jaarlijks door het AB vastgesteld.¹⁹⁵ Ook de jaarrekening wordt jaarlijks door het AB vastgesteld.¹⁹⁶ Daarnaast is RNH vertegenwoordigd bij de vergaderingen van het AB. Er is een aantal vast terugkerende agendapunten, waarbij RNH een terugkoppeling geeft aan het AB.¹⁹⁷

In de interviews is aangegeven dat er voor het AB voldoende mogelijkheden zijn om bij te sturen en dat dit ook regelmatig gebeurt. Grote projecten of programma's (zoals Duurzaam Spaarnwoude) staan regelmatig op de agenda van het AB, waarbij RNH een terugkoppeling geeft over de voortgang.¹⁹⁸ Maar er zijn wel kritische geluiden over de kwaliteit van de monitoringsinformatie, wat het bijsturen bemoeilijkt.

Hoewel een aantal geïnterviewden tevreden is over de monitoringsinformatie¹⁹⁹, zijn er verschillende signalen dat er verbetering mogelijk is met betrekking tot de kwaliteit van de monitoringsinformatie. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de vergaderstukken te laat beschikbaar komen, wat een goede voorbereiding van de vergaderingen belemmert.²⁰⁰ Daarnaast stelt een aantal geïnterviewden dat de toelichting en duiding van de stukken beter kan.²⁰¹ De stukken zijn vaak gedetailleerd, waardoor het lastig is om de hoofdlijnen te overzien.²⁰² Ook zouden de consequenties van bepaalde beslissingen beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt.²⁰³ Als voorbeeld wordt informatie met betrekking tot de voortgang van het programma Duurzaam Spaarnwoude genoemd: als één van de projecten niet doorgaat, dan moeten de consequenties daarvan voor het behalen van de doelen van het programma inzichtelijk worden gemaakt.²⁰⁴ De geïnterviewden zijn met name kritisch op de formulering en duiding van de financiële documenten. Uit de interviews blijkt dat het lastig is om een helder beeld te krijgen van de financiële situatie en consequenties, omdat de toelichtingen vaak ontbreken.²⁰⁵ Dit blijkt ook uit de analyse van de financiële situatie van het recreatieschap, die de Rekenkamer heeft uitgevoerd (zie Hoofdstuk 5). Een aantal geïnterviewden stelt dat de tekort schietende kwaliteit van de monitoringsinformatie consequenties heeft voor de besluitvorming van het AB.²⁰⁶

4.3 Toezicht houden en verantwoorden

Volgens de literatuur over public governance heeft het deelproces toezicht houden betrekking op het vaststellen of de beleidsdoelstellingen van een organisatie daadwerkelijk worden gerealiseerd.²⁰⁷ Verantwoorden heeft

¹⁹⁴ Zie bijvoorbeeld: Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Najaarsnotitie 2016 Recreatieschap Spaarnwoude, 15 december

¹⁹⁵ Zie bijvoorbeeld: Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016, agendapunt 5.

¹⁹⁶ Zie bijvoorbeeld: Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 7 juli 2016, agendapunt 4.

¹⁹⁷ Ambtelijk interview 8

¹⁹⁸ Ambtelijk interview 8

¹⁹⁹ Bestuurlijke interviews 1 en 4

²⁰⁰ Bestuurlijke interviews 3 en 6; Ambtelijk interview 4

²⁰¹ Bestuurlijke interviews 2 en 3; Ambtelijke interviews 2, 3, 4 en 7

²⁰² Bestuurlijk interview 2; Ambtelijk interview 2

²⁰³ Ambtelijk interview 2

²⁰⁴ Bestuurlijk interview 2

²⁰⁵ Ambtelijk interview 2 en 7

²⁰⁶ Bestuurlijke interviews 2 en 3; Ambtelijke interviews 2 en 4

²⁰⁷ Bossert (2003), Public governance, leidraad voor goed bestuur en management, Deloitte & Touche en Universiteit Nyenrode

betrekking op het verschaffen van informatie over de realisatie van de doelstellingen van een organisatie.²⁰⁸ Hierbij gaat het om het vraagstuk of de wijze van verantwoording voldoende informatie geeft over de realisatie van de doelstellingen.²⁰⁹

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord op welke wijze de processen toezicht houden en verantwoording invulling hebben gekregen binnen recreatieschap Spaarnwoude. Daartoe is het volgende criterium beoordeeld: *er zijn duidelijke afspraken gemaakt over het toezicht op het recreatieschap door de gemeenteraden en PS en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoording door het recreatieschap aan de gemeenteraden en PS. Deze afspraken worden nageleefd (criterium 7)*. Hoewel het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties financieel toezichthouder is, richt dit criterium zich op de toezichthoudende rol van de gemeenteraden en PS. Het recreatieschap als organisatie is daarbij centraal gesteld.

Bevinding 7

Alle gemeenteraden en PS ontvangen financiële documenten van het recreatieschap, waaronder de begroting, begrotingswijziging(en) en jaarrekening. Ook ontvangen de gemeenteraden en PS belangrijke beleidsdocumenten. Deze stukken worden door het recreatieschap voorbereid. Daarnaast informeren en betrekken de AB-leden individueel hun eigen gemeenteraad/PS aanvullend, bijvoorbeeld door het toesturen van vergaderstukken of het organiseren van een bijeenkomst. Een aantal geïnterviewden stelt dat er verbetering mogelijk is in de relatie tussen het recreatieschap en de gemeenteraden/PS.

Toelichting

In de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat het AB de gemeenteraden en PS alle benodigde informatie geeft voor een juiste beoordeling van het gevoerde en te voeren beleid (zie ook paragraaf 4.2.1). Op grond van de regeling dient het AB de volgende stukken ter kennisname toe te zenden:

- Beleidsplannen, waaronder een prioriteiten- en investeringssschema en plannen voor de werken van het recreatieschap, waaronder basis-, deel- en beheerplannen;
- De begroting en bijbehorende meerjarenbegroting;
- De rekening en het jaarverslag;
- Het accountantsrapport over de rekening.
- De agenda's voor en de verslagen van de vergaderingen van het AB.²¹⁰

Alle gemeenteraden en PS ontvangen financiële stukken, waaronder de begroting, begrotingswijziging(en) en jaarrekening. Ook ontvangen de gemeenteraden en PS belangrijke beleidsdocumenten. Deze stukken worden door het recreatieschap voorbereid.²¹¹ Uit ambtelijke en bestuurlijke interviews komt naar voren dat de bestuursleden daarnaast individueel hun eigen gemeenteraad/PS aanvullend informeren en betrekken²¹², bijvoorbeeld door middel van een bijeenkomst²¹³, door een terugkoppeling na elke vergadering²¹⁴ of doordat zij standaard alle vergader- en beleidsdocumenten van het AB toegestuurd krijgt.²¹⁵ Daardoor worden sommige participanten frequenter geïnformeerd.

²⁰⁸ Bossert (2002), Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management, Overheidsmanagement 2002/9

²⁰⁹ Ministerie van Financiën (2000), Handleiding government governance

²¹⁰ Art. 17 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude

²¹¹ Ambtelijke adviescommissie, reactie op feitelijk wederhoor, 13 juni 2017

²¹² Bestuurlijk interview 1; Ambtelijke interviews 2 en 7

²¹³ Ambtelijke interview 3

²¹⁴ Bestuurlijk interview 6

²¹⁵ Ambtelijk interview 2

Het AB is voornemens om de gemeenteraden en PS gezamenlijk te betrekken bij het definitief vaststellen van het uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude.²¹⁶

Een aantal geïnterviewden stelt dat er verbetering mogelijk is in de relatie tussen het recreatieschap en de gemeenteraden/PS.²¹⁷ Uit de interviews blijkt dat de houding van de gemeenteraden/PS ten opzichte van het recreatieschap²¹⁸ verschilt; bij sommige participanten is een meer kritische houding waar te nemen dan bij andere.²¹⁹ Sommige participanten hebben in de afgelopen jaren zienswijzen ingediend op de financiële stukken.²²⁰ Een aantal geïnterviewden stelt echter dat niet alle participanten een juist beeld hebben van de zaken die spelen binnen het recreatieschap.²²¹ In de interviews is aangegeven dat de informatievoorziening aan de gemeenteraden/PS verbeterd kan worden. Dat geldt met name voor de toelichting op en duiding van de financiële stukken (zie ook paragraaf 4.2.5).²²² De geïnterviewden stellen dat het daardoor lastig is voor de gemeenteraden/PS om een volledig beeld te krijgen van wat er speelt. Anderzijds is ook in de interviews aangegeven dat de betrokkenheid bij een deel van de raads- en Statenleden niet altijd even groot is. Zo heeft het recreatieschap in het verleden een aantal bijeenkomsten voor de participanten georganiseerd, maar bleek de animo daarvoor laag.²²³ Voor een deel van de raads- en Statenleden is het recreatieschap (ook letterlijk) ver weg.²²⁴

²¹⁶ Het programma Duurzaam Spaarnwoude wordt nader toegelicht in Hoofdstuk 6. Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016, agendapunt 7.

²¹⁷ Bestuurlijk interview 4; Ambtelijke interviews 4 en 7

²¹⁸ Bestuurlijke interviews 1 en 4

²¹⁹ Ambtelijke interviews 2 en 4

²²⁰ Ambtelijke interviews 2 en 4

²²¹ Bestuurlijk interview 1; Ambtelijk interview 4

²²² Ambtelijke interviews 2, 4 en 7; Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 7 juli, agendapunt 4

²²³ Bestuurlijk interview 1; Ambtelijke interview 2 en 7

²²⁴ Bestuurlijk interview 4; Ambtelijk interview 4

| 5 | Financiën

Dit hoofdstuk gaat over de financiën van het recreatieschap. Allereerst wordt in paragraaf 5.1 de financiële historie van het recreatieschap toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2.1 de financiële situatie van de recreatieschappen vergeleken. Ten slotte wordt in paragraaf 5.2.2 nader ingegaan op de financiële situatie van recreatieschap Spaarnwoude.

5.1 Historie van deelgebied Spaarnwoude Oud (SPW)

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 € 12,1 miljoen, die betrekking had op een periode van (ten minste) 25 jaar gerekend vanaf 1991 (zie ook paragraaf 2.1) en uitgaande van een rentepercentage van 9%.²²⁵ Met die bijdrage (die ook wel “de bruidsschat” wordt genoemd) is een reserve gevormd voor Spaarnwoude oud (verder SPW),²²⁶ van waaruit vanaf dat moment een groot deel van de beheerslasten voor het recreatieschap is gefinancierd: de reserve beheer SPW. Het recreatieschap streefde ernaar om deze reserve in stand te houden, door het benutten van de renteopbrengsten.²²⁷ Op die manier zou de participantenbijdrage ook in de toekomst relatief laag kunnen blijven.²²⁸ De eerste tien jaar kon het recreatieschap gebruik maken van een staatsobligatie met een rendement van 9%. Het Rijk heeft echter gebruik gemaakt van de mogelijkheid om deze lening na 10 jaar af te lossen. Het vrijgekomen geld werd deels opnieuw belegd in obligaties en deposito's, maar de marktrenten stonden op dat moment op ca. 4%.²²⁹

In 2008 constateerde het recreatieschap dan ook dat de renteopbrengsten tegenvielen en dat er structureel werd ingeteerd op de reserve beheer SPW. Als dit niet zou veranderen, zo was de verwachting, zou deze tussen 2015 en 2020 uitgeput raken. Er is toen een visie opgesteld met de titel “In de branding van de stad”.²³⁰ Bij de vaststelling van die visie in 2008 is gekozen voor een beperkte inzet op inkomstenverwerving, in de veronderstelling dat de participanten hun bijdrage aan het recreatieschap in de toekomst zouden verhogen. Op deze wijze zou het wegvallen van de afkoopsom/bruidsschat kunnen worden opgevangen. Enige tijd na de vaststelling van de visie brak echter de economische crisis uit en is besloten om de participantenbijdrage te verlagen in plaats van te verhogen.²³¹ Door dit alles is een vicieuze cirkel ontstaan van steeds lagere renteopbrengsten en hogere onttrekking uit de reserve beheer SPW. Dit heeft het proces van uitputting van de afkoopsom versneld. Het AB heeft in 2010 besloten om vanaf 2011 structureel te bezuinigen op de uitgaven.²³²

²²⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2008), In de branding van de stad, p. 29.

²²⁶ Zie par. 3.3 voor de historie van SGP en par. 3.4 voor de historie van SMG.

²²⁷ Zie bijvoorbeeld Recreatieschap Spaarnwoude (2008), In de branding van de stad, p. 31.

²²⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2008), In de branding van de stad, p. 31.

²²⁹ Recreatieschap Spaarnwoude (2011), Uitgangspunten financieel beleid 2012-2013 (vergaderstuk AB 14 december 2011).

²³⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2008), In de branding van de stad.

²³¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, p. 2.

²³² Zie Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Voorstel Bezuinigingen 2012 (vergaderstuk AB 16 mei 2012). In dit document is de ontwikkeling samengevat.

Eind 2013 is ook de verplichting tot schatkistbankieren ingevoerd, dat wil zeggen dat de middelen die niet direct nodig zijn, moeten worden aangehouden in de schatkist. Een gevolg daarvan is dat er nog minder rentebaten zijn voor het recreatieschap.²³³

De laatste jaren is de kwaliteit van het recreatiegebied en de financiële situatie van het recreatieschap regelmatig onderwerp van gesprek geweest in PS en de verschillende gemeenteraden. Jaarlijks komen de jaarstukken en de begroting aan de orde waarbij zorgen zijn geuit over de financiële stabiliteit van het recreatieschap.

Over de terugloop van de reserve beheer SPW zie ook paragraaf 6.1.1.

5.2 Financiële situatie 2013-2017

Over de financiële situatie van recreatieschap Spaarnwoude bestaan zoals eerder aangegeven veel zorgen. Om die reden is een specifieke onderzoeksvraag over de financiële situatie opgenomen, namelijk: hoe staat het recreatieschap er financieel voor, ook in vergelijking met andere recreatieschappen? Om antwoord te kunnen geven op die vraag zijn twee criteria geformuleerd:

Criterium 8: Er is sprake van een sluitende begroting voor de jaren 2013-2017.

Criterium 9: Het recreatieschap is op korte, middellange en lange termijn in staat om haar financiële verplichtingen te voldoen.

Daarbij is het recreatieschap Spaarnwoude op hoofdlijnen vergeleken met andere recreatieschappen. Deze vergelijking is voor discussie vatbaar: de gebieden vragen om verschillende soorten van beheer, waardoor de kosten verschillen. Maar ook de opbrengsten zijn verschillend, bijvoorbeeld gelet op het aantal en het soort evenementen dat in de verschillende recreatiegebieden plaatsvindt en kan plaatsvinden. Toch hebben wij de vergelijking willen maken om recreatieschap Spaarnwoude in de context van andere Noord-Hollandse recreatieschappen te plaatsen. Het gaat om de volgende recreatieschappen:

- Alkmaarder- en Uitgeestermeer;
- Geesterambacht;
- Groengebied Amstelland;
- Twiske- Waterland;
- Plassenschap Loosdrecht.

De vergelijking met de andere recreatieschappen is beschreven in paragraaf 5.2.1. Er is hierbij gebruik gemaakt van de begrotingen en jaarstukken. De begroting 2013 kende voor de meeste recreatieschappen een andere indeling, waardoor deze lastig te gebruiken was. De jaarstukken voor 2016 waren ten tijde van het onderzoek nog niet vastgesteld. Met betrekking tot de vergelijking met de andere recreatieschappen is in deze paragraaf daarom gekeken naar de jaarstukken 2013 tot en met de begroting van 2016.

In paragraaf 5.2.2 is de financiële situatie van recreatieschap Spaarnwoude nader bekeken. Zoals in hoofdstuk 2 al is opgemerkt, zijn de financiën van de drie deelgebieden gescheiden. Dit is in deze paragraaf ook terug te zien. Wij hebben gebruik mogen maken van de concept jaarstukken 2016 van het recreatieschap Spaarnwoude, waardoor in deze paragraaf het overzicht voor het jaar 2016 wel compleet is en ook de begroting van 2017 is meegenomen.

²³³ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Gevolgen verplicht schatkistbankieren (vergaderstuk AB 11 december 2013).

Voor de financiële analyse is een extern adviseur ingehuurd. De teksten in onderstaande paragrafen zijn gebaseerd op de analyse van deze adviseur.²³⁴

5.2.1 *Vergelijking recreatieschappen*

Bevinding 8

In vergelijking met andere Noord-Hollandse recreatieschappen staat recreatieschap Spaarnwoude er op korte en middellange termijn niet slecht voor; de liquiditeit en solvabiliteit zijn absoluut en ook in vergelijking met andere schappen hoog. De rentabiliteit is wisselend, evenals bij andere recreatieschappen.

Toelichting

De bevinding dat het recreatieschap Spaarnwoude er financieel op de korte en middellange termijn niet slecht voor staat, heeft betrekking op het recreatieschap als geheel. In paragraaf 5.2.2 wordt ingegaan op de financiële situatie in de drie deelgebieden.

Op basis van reguliere kengetallen, die ook worden gebruikt bij een jaarrekeningcontrole, is de situatie van het recreatieschap Spaarnwoude vergeleken met andere recreatieschappen in Noord-Holland. Uit de bevinding dat het recreatieschap er niet alleen absoluut, maar ook in vergelijking met de andere recreatieschappen niet slecht voor staat, kan echter niet worden geconcludeerd dat de andere recreatieschappen er niet goed voor staan. De vergelijking is waarde vrij en alleen bedoeld om het recreatieschap Spaarnwoude in context te kunnen plaatsen.²³⁵

Een organisatie kan vanuit financieel perspectief voortbestaan als er voldoende middelen aanwezig zijn (en blijven) om aan de verplichtingen te voldoen. Dit uitgangspunt laat zich als volgt vertalen:

1. Iedere organisatie moet voldoende middelen hebben om jaarlijks op tijd haar kortlopende schulden te voldoen (liquiditeit).
2. Iedere organisatie moet over voldoende eigen middelen beschikken om in geval van het wegvallen van opbrengsten en inkomsten, nu en in de toekomst, tijdelijk aan haar verplichtingen te kunnen voldoen (solvabiliteit).
3. Iedere organisatie moet jaarlijks voldoende middelen binnenhalen om aan haar verplichtingen te kunnen voldoen (rentabiliteit).

Deze drie aspecten zijn hieronder weergegeven. In de grafieken is daarbij steeds het kengetal voor recreatieschap Spaarnwoude, het gemiddelde van de recreatieschappen en de spreiding²³⁶ daartussen weergegeven. Hierbij geldt dat hoe hoger de spreiding, hoe groter de verschillen tussen de verschillende recreatieschappen zijn.

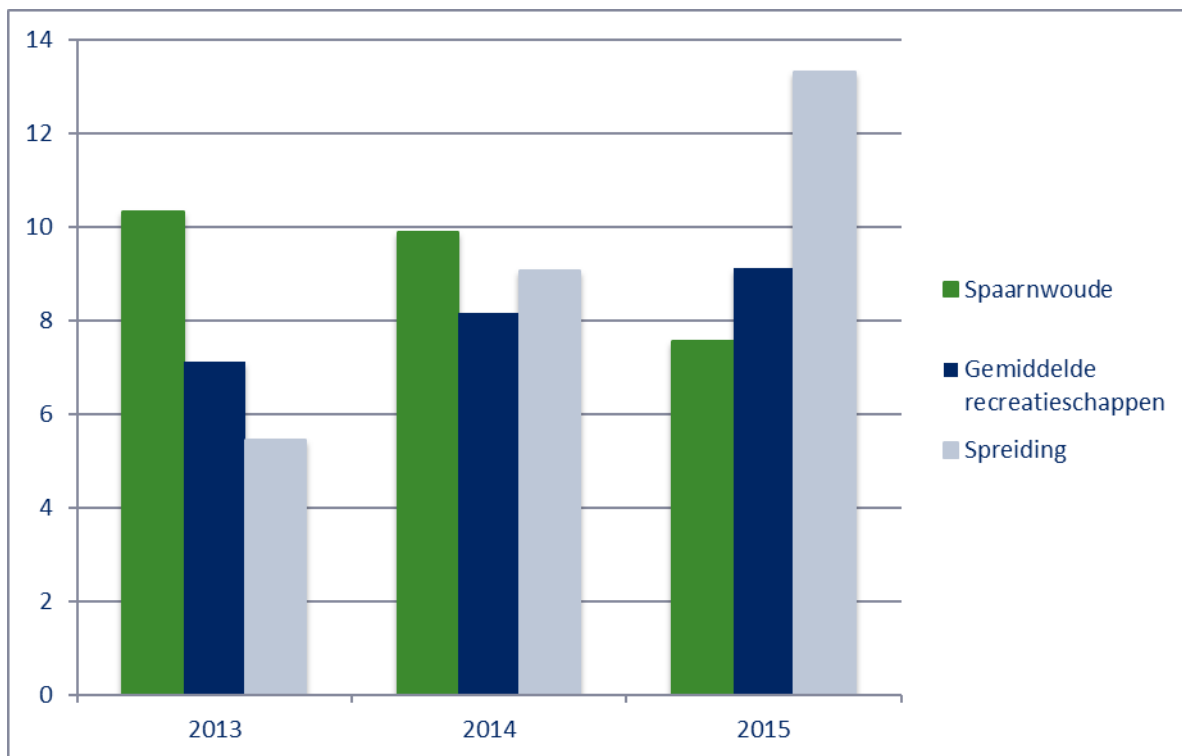
Liquiditeit

Een maatstaf voor het vaststellen van de liquiditeit, is de zogenaamde current ratio. De current ratio wordt berekend door de vlottende activa te delen door de vlottende passiva. Het is algemeen geaccepteerd dat de berekende ratio groter dan 1 moet zijn. Als de current ratio groter dan 1 is betekent dit namelijk dat er in beginsel op korte termijn voldoende middelen voorhanden zijn om aan de kortlopende verplichtingen te voldoen.

²³⁴ Nextthinking (2017), Rapportage financiële positie Recreatiegebied Spaarnwoude, 5 mei 2017

²³⁵ E-mail, dhr. Arno Geurtsen, d.d. 19 juni 2017.

²³⁶ Met spreiding wordt de spreiding onder alle waarnemingen bedoeld (standaarddeviatie).



Figuur 10 Current ratio recreatieschappen

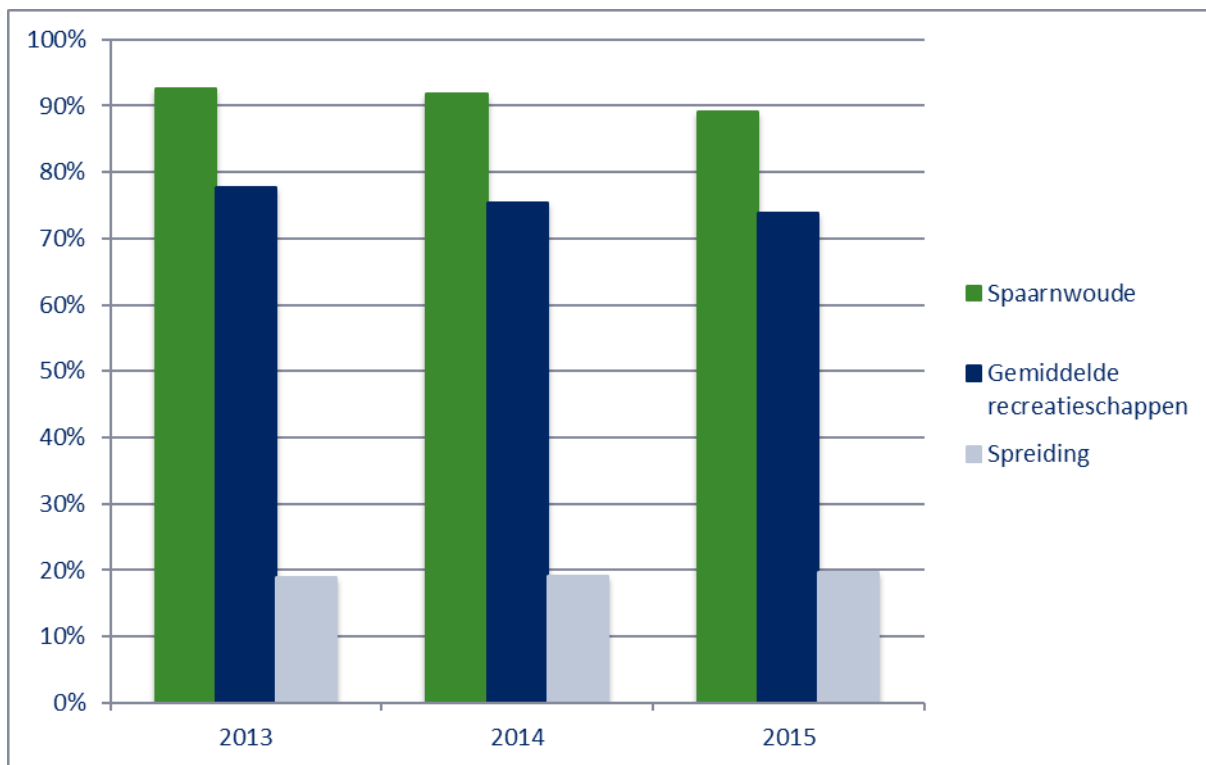
Uit Figuur 10 kan worden afgeleid dat de current ratio van Spaarnwoude zich bevindt rondom het gemiddelde van alle recreatiegebieden gedurende de afgelopen drie jaar. De current ratio is onverminderd hoog. Het kengetal was in 2013 ruim 10, in 2014 bijna 10 en in 2015 bijna 8. Deze daling wordt vooral verklaard doordat Spaarnwoude in 2015 een groot bedrag als voorschot heeft ontvangen. Dit staat als schuld op de balans. Dit komt overeen met de afkoopsom voor het gebied SMG (zie paragraaf 3.4).

Een current ratio die groter is dan 1, betekent dat een organisatie bijna per direct meer middelen ter beschikking heeft om aan haar verplichtingen te kunnen voldoen. Spaarnwoude zit daar ruim boven.

Uit Figuur 10 blijkt dat de current ratio van de recreatiegebieden een hoge spreiding heeft. Dat betekent dat er dus ook recreatiegebieden zijn die aanzienlijk minder liquide zijn maar ook die meer liquide zijn.

Solvabiliteit

De solvabiliteit van Spaarnwoude is 90% van het balanstotaal. Daarmee wijkt Spaarnwoude niet alleen positief af ten opzichte van andere recreatieschappen, het is ook een extreem hoog percentage geredeneerd vanuit een normale bedrijfsvoering (zie Figuur 11)

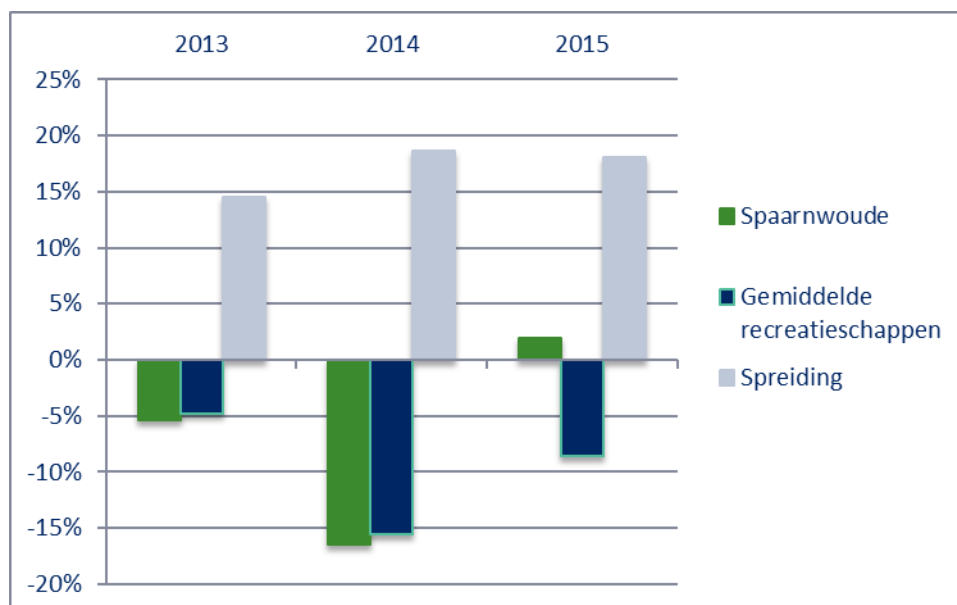


Figuur 11 Solvabiliteit recreatieschappen

Spaarnwoude heeft echter een zogenaamde korte balans wat wil zeggen dat er weinig posten op de balans staan. Daarom is het ook van belang te kijken naar de hoogte van het eigen vermogen in absolute termen. Ook in absolute termen is de solvabiliteit hoog. Er is weliswaar sprake van allerlei bestemmingsreserves, maar toch kan Spaarnwoude 3,3 jaar zonder enige eigen inkomsten blijven functioneren. Daarna heeft het recreatieschap geen buffer meer om verliezen op te vangen.

Rentabiliteit

Uit Figuur 12, waarin het resultaat (opbrengsten minus kosten) is opgenomen, komt naar voren dat Spaarnwoude in 2013 en 2014 een gemiddeld resultaat laat zien. In 2015 is het resultaat beduidend beter dan het gemiddelde resultaat van de andere recreatieschappen.



Figuur 12 Rentabiliteit recreatieschappen

Het resultaat vertoont een grillig verloop. Daarin is Spaarnwoude echter niet uniek. Alle recreatieschappen kennen dezelfde manier van werken. Die wordt gekenmerkt door het inkomsten-gebaseerd doen van uitgaven: wanneer inkomsten tegenvallen, worden de kosten, indien mogelijk, aangepast.

Totaal

Geconstateerd kan worden dat de *huidige* financiële positie van recreatieschap Spaarnwoude gezond is, zowel op zichzelf, als ten opzichte van andere recreatieschappen. Toch kan niet worden ontkend dat de exploitatie beweeglijk is in zowel kosten als opbrengsten. De schommelingen hebben, procentueel gezien, geen grote effecten op de liquiditeit en solvabiliteit, al neemt het eigen vermogen door de ontstane verliezen wel af. Om vast te kunnen stellen of recreatieschap Spaarnwoude ook in de toekomst voldoende financieel solide is, zal in meer detail naar een aantal zaken gekeken moeten worden. Hier wordt in de volgende paragraaf op teruggekeken.

5.2.2 Financiële positie recreatieschap Spaarnwoude

Bevinding 9

Er is geen sprake van een sluitende begroting geweest in de periode 2013-2017. Het recreatieschap is op korte en middellange termijn nog wel in staat om haar financiële verplichtingen te voldoen. De kosten voor deelgebied SPW zijn hoger dan de opbrengsten van SPW. Het tekort wordt aangevuld uit de reserve beheer SPW, die is gevormd uit een afkoopsom. De reserve beheer SPW neemt zoals bedoeld af, waardoor dit geen structurele oplossing voor het exploitatietekort van SPW biedt. Doordat het effect van Duurzaam Spaarnwoude niet goed is vast te stellen, een meerjarig onderhouds- of investeringsplan ontbreekt en geen zicht is op stille reserves, is het moeilijk vast te stellen of het recreatieschap op lange termijn aan haar verplichtingen zal kunnen voldoen.

Daarbij is het tijdens het onderzoek moeilijk gebleken om op basis van de begroting en jaarstukken een goed beeld van de financiële situatie te krijgen. Er is geen goede aansluiting te maken tussen begroting en jaarrekening en cijferanalyses en toelichtingen ontbreken doorgaans.

Toelichting

Resultaat

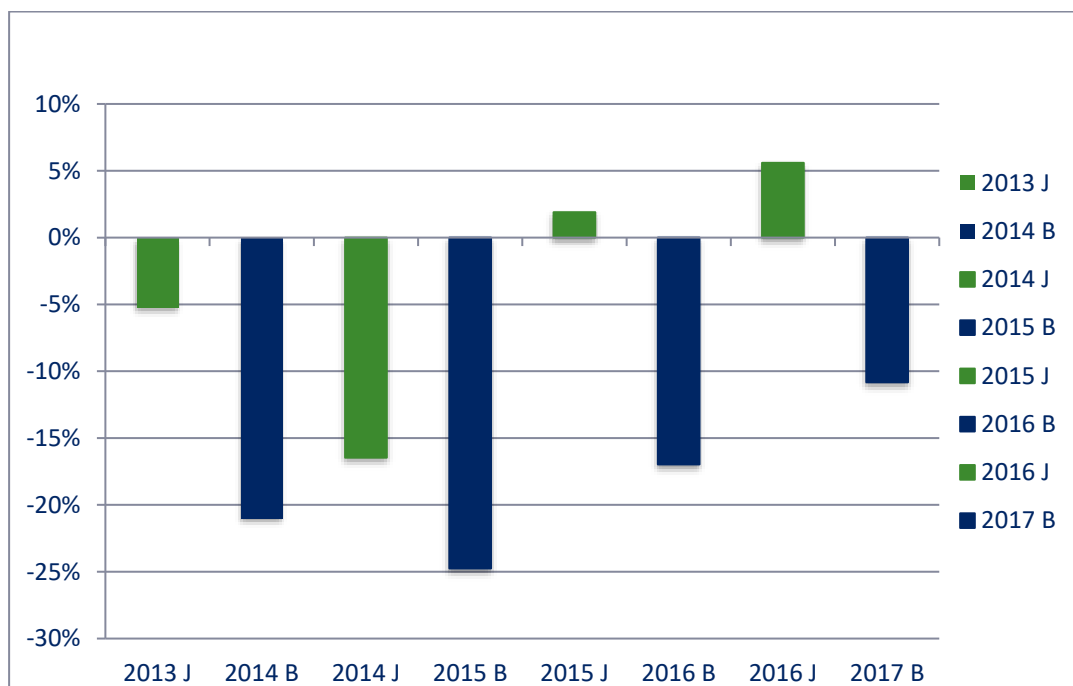
Figuur 13 maakt zichtbaar hoe het resultaat van de drie deelgebieden en Spaarnwoude als geheel zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Duidelijk is dat SGP een stabiel positief resultaat heeft. Het resultaat van SMG schommelt rondom nul en het resultaat van SPW vertoont, ondanks de terugval in 2014, een stijgende lijn. Wel kan worden gesteld dat het resultaat van SPW de afgelopen jaren vrijwel altijd negatief is geweest. In 2016 valt het totale resultaat dankzij een eenmalige opbrengst positief uit.²³⁷



Figuur 13 Resultaatontwikkeling van recreatieschap Spaarnwoude 2013-2016

Figuur 14 laat zien hoe er jaarlijks begroot is (voor de drie deelgebieden samen) en wat uiteindelijk het resultaat is. Het laat zien dat jaarlijks een groter verlies werd geraamd dan is gerealiseerd. Gezien de grote verschillen bij vooral de opbrengsten (zie Figuur 15) ontstaat er structureel een beeld dat de begroting negatief is, terwijl het uiteindelijke verlies meevalt.

²³⁷ Deze eenmalige opbrengst wordt volgens afspraken ten gunste van de reserve investeringen SPW gebracht waardoor uiteindelijk een negatief resultaat resteert en dat resultaat wordt aan de reserve beheer SPW onttrokken (E-mail ambtelijke adviescommissie, 11 juli 2017).



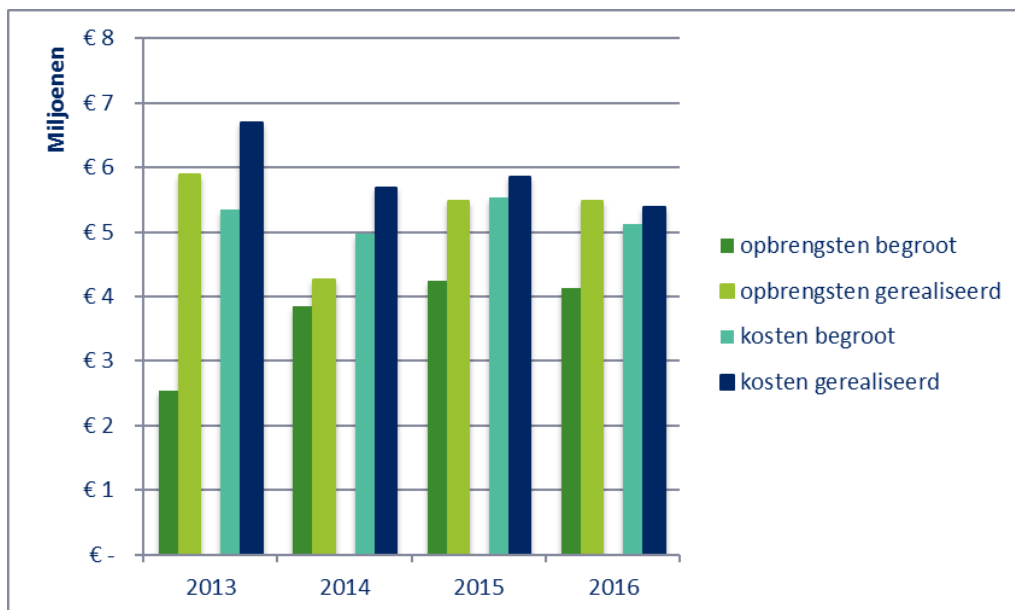
Figuur 14 Begroting en realisatie resultaat recreatieschap Spaarnwoude 2013-2017

In Figuur 15 is dit in meer detail te zien voor het deelgebied SPW. De andere twee deelgebieden zijn van minder groot belang; SGP heeft een stabiele inkomstenstroom en SMG heeft nagenoeg geen kosten en opbrengsten. De verklaringen die in de jaarrekeningen en begrotingen zijn gezien, zijn niet sluitend en volledig. Er zijn weliswaar tekstuele aanwijzingen, maar de verschillen in opbrengsten en kosten zijn niet goed te duiden. De voorspellende waarde van de begroting is gering; jaarlijks wordt te voorzichtig begroot. De werkwijze is ambtelijk als volgt toegelicht: 'In de begroting worden uitsluitend projecten opgenomen waarvoor het bestuur toestemming heeft gegeven. Tevens worden alleen opbrengsten opgenomen die een grote mate van zekerheid hebben. Vooral bij het programma Duurzaam Spaarnwoude²³⁸ heeft dit tot schommelingen geleid, omdat tijdens het opstellen van de begroting niet zeker was welke projecten in dat boekjaar zouden worden opgepakt.'²³⁹

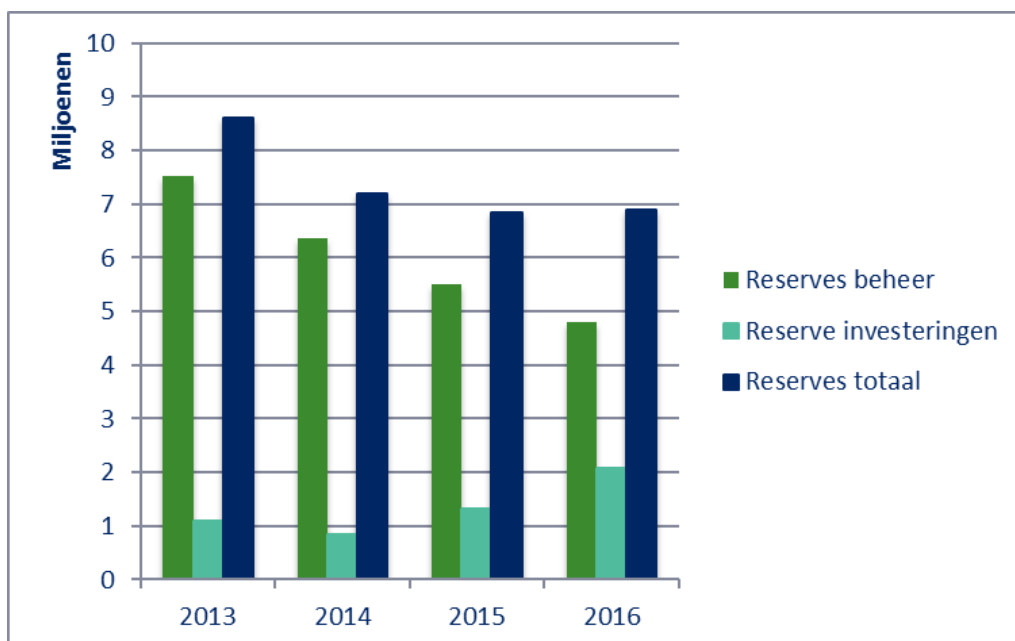
De koppeling tussen de jaarrekening en de begroting is moeilijk te maken. De jaarrekening wordt anders opgesteld dan de begroting, wat de inzichtelijkheid niet ten goede komt.

²³⁸ Zie hoofdstuk 6.2 voor een nadere beschrijving van het programma Duurzaam Spaarnwoude.

²³⁹ Ambtelijke adviescommissie, reactie feitelijk wederhoor, 13 juni 2017



Figuur 15 Begroting en realisatie vergeleken voor deelgebied SPW



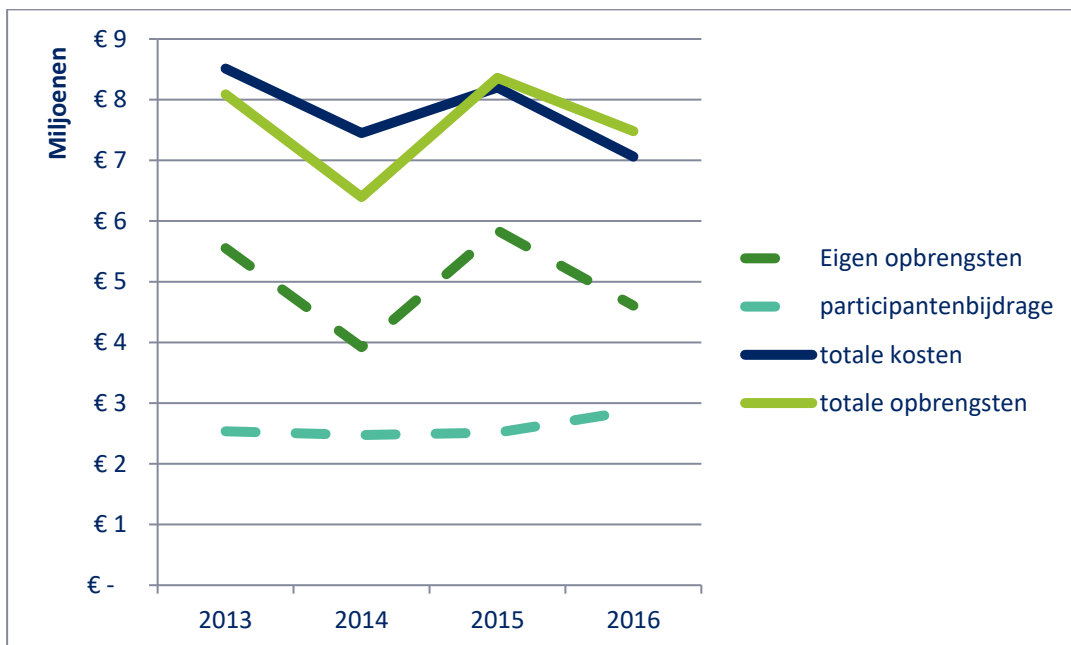
Figuur 16 Verloop reserves voor deelgebied SPW²⁴⁰

In Figuur 16 is het verloop van de reserves voor deelgebied SPW weergegeven. De reserve beheer SPW loopt jaarlijks terug. Deze wordt nu nog aangewend om het exploitatietekort van SPW te dekken. Doordat de lasten bij SPW hoger zijn dan de opbrengsten, neemt de reserve beheer SPW af.

²⁴⁰ Onder reserves beheer zijn opgenomen: Algemene reserve SPW, bestemmingsreserve beheer SPW en bestemmingsreserve beheer CRM tunnel SPW.

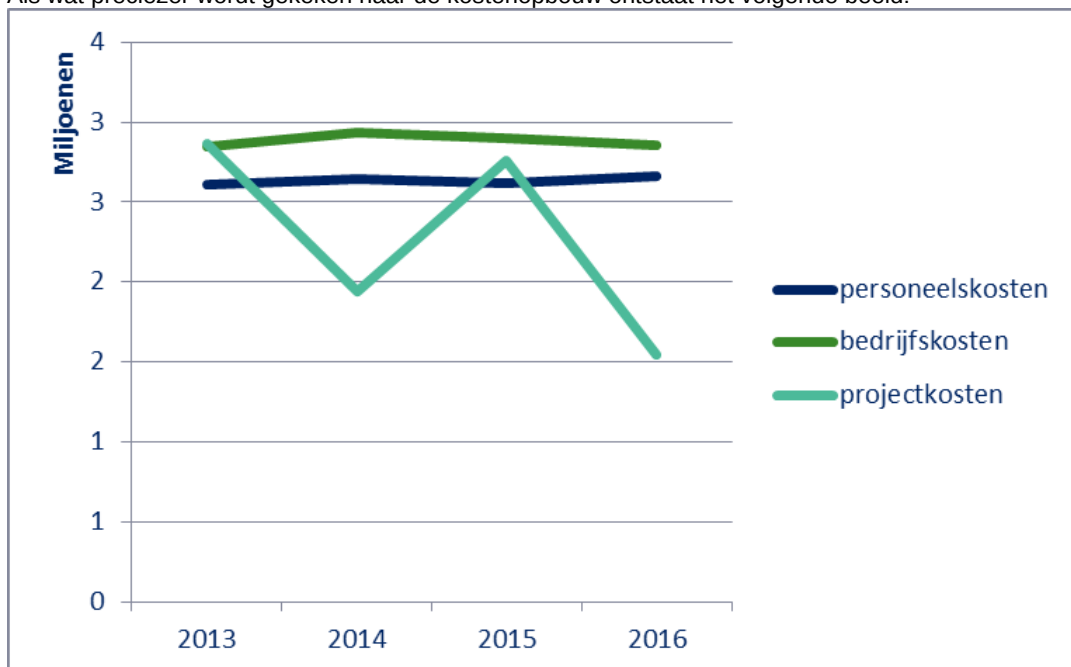
Kosten en opbrengsten

Als wordt gekeken hoe de eigen opbrengsten en de eigen kosten zich ontwikkelen gedurende de afgelopen jaren dan is in Figuur 17 te zien dat geen sprake is van een stabiel patroon.



Figuur 17 Kosten en opbrengsten van recreatieschap Spaarnwoude als geheel 2013-2016

Als wat preciezer wordt gekeken naar de kostenopbouw ontstaat het volgende beeld:



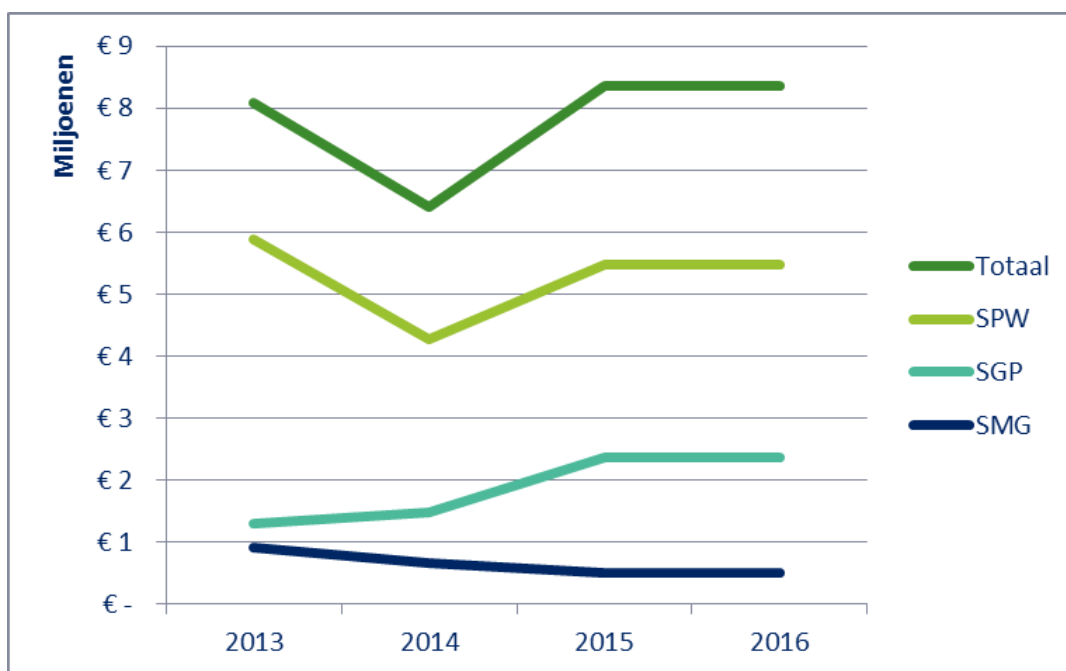
Figuur 18 Kosten van recreatieschap Spaarnwoude als geheel 2013-2016

De bedrijfskosten en de personeelslasten blijven nagenoeg gelijk, de projectkosten zijn wisselend. De post bedrijfskosten bestaat voornamelijk uit vaste kosten, die voortkomen uit het beheer van het gebied. Voorbeelden

zijn het snoeien van bomen, het maaien van gras en het schoonhouden van het gebied.²⁴¹ Deze werkzaamheden worden uitbesteed aan derden, de werkzaamheden worden bepaald op basis van een inspectie van het gebied door RNH.²⁴² De personeelslasten betreft de inhuur bij RNH.

Projectkosten zijn voornamelijk incidentele kosten met betrekking tot vervanging en uitbreiding, vernieuwing en beheer.²⁴³ Het is op basis van de begrotingen en jaarstukken niet duidelijk op grond waarvan aanpassingen plaatsvinden, maar desgevraagd is aangegeven dat projecten in principe niet doorgaan als er geen beschikbare middelen zijn.²⁴⁴ Onder projectkosten worden ook structurele kosten voor groot onderhoud en vervangingen geboekt, omdat de jaarlijkse projecten die hiervoor worden uitgevoerd een incidenteel karakter hebben. Dit structurele beheer wordt gefinancierd met structurele middelen, namelijk een onttrekking aan de reserve beheer SPW en de reserve investeringen SPW.²⁴⁵ Deze duiding blijkt niet duidelijk uit de begroting en jaarstukken.

Er is geen meerjarig onderhouds- en investeringsplan waaruit kan worden afgeleid wat nut en noodzaak van bepaalde uitgaven zijn, wel wordt gewerkt met een grove meerjarenraming. Tweejaarlijks wordt op basis van inspecties bepaald welke werkzaamheden die op de planning staan kunnen worden uitgevoerd met de (beperkte) beschikbare middelen.²⁴⁶ Vanuit RNH is aangegeven dat begin 2017 is gestart met het opstellen van meerjarige onderhouds- en investeringsplannen, maar dat dit ten tijde van het onderzoek (mei 2017) is stilgelegd in afwachting van de definitieve besluitvorming over de maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude.²⁴⁷ Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 6.2.1.



Figuur 19 Ontwikkeling van de opbrengsten van de deelgebieden en totaal

²⁴¹ Ambtelijk interview 9

²⁴² Ambtelijke adviescommissie, reactie feitelijk wederhoor, 13 juni 2017

²⁴³ Ambtelijk interview 9

²⁴⁴ Ambtelijk interview 9

²⁴⁵ Ambtelijk interview 8 en 9

²⁴⁶ Ambtelijke adviescommissie, reactie feitelijk wederhoor, 13 juni 2017

²⁴⁷ Ambtelijk interview 8

Figuur 19 laat de ontwikkeling van de opbrengsten zien. De afgelopen vier jaar zijn de financiële baten teruggelopen tot een zeer laag niveau ten gevolge van de ontwikkeling van de rente, en omwille van de regel dat (overtollige) middelen niet meer overal uitgezet mogen worden (schatkistbankieren) (zie paragraaf 5.1). In de opbrengstontwikkeling valt de terugloop in 2014 op. Volgens RNH is dit vooral veroorzaakt door het laat opstarten van het programma Duurzaam Spaarnwoude voor deelgebied SPW. Een precieze verklaring in cijfers in de jaarrekening van 2014 ontbreekt echter.²⁴⁸

Recreatieschap Spaarnwoude kent meerdere soorten opbrengsten. In de eerste plaats zijn er exploitatie-opbrengsten. Dit zijn “reguliere” opbrengsten die direct te koppelen zijn aan de ‘commerciële’ activiteiten van het recreatieschap. Gedacht moet worden aan opbrengsten van evenementen, erfpachtopbrengsten en parkeergelden.

Evenementen

Voor wat betreft inkomsten uit evenementen wordt gewerkt met rekenformules. Deze formule is hetzelfde voor alle recreatieschappen waarvoor RNH werkt. Tot een bepaald aantal bezoekers wordt een vaste vergoeding ontvangen. Boven dit aantal bezoekers ontvangt het recreatieschap een opslag. De kosten die het recreatieschap maakt voor evenementen hebben betrekking op de begeleiding, zoals toezicht tijdens het evenement en nazorg. De organisator is verantwoordelijk voor het op orde maken van het terrein.²⁴⁹ Het recreatieschap heeft in beeld wat de opbrengsten en kosten zijn van de verschillende evenementen.

De Rekenkamer heeft bij dhr. Jan van der Borg, hoogleraar Toerisme aan de Universiteit van Leuven en Venetië, nagevraagd of er normbedragen bestaan voor evenementen; die zijn er niet. Eén en ander hangt af van het doel dat er met het evenement wordt nagestreefd. In sommige gevallen is het totale publieke effect dusdanig positief dat de organisator gefaciliteerd wordt. In andere gevallen is er sprake van een negatief saldo en moet er dus nagedacht worden over een compensatie voor deze overlast, aldus de heer Van der Borg²⁵⁰

Daarnaast betalen opdrachtgevers ook middelen die gekoppeld zijn aan projecten, waaronder subsidies. Bijvoorbeeld een subsidie van de provincie voor het aanleggen van een skeelerpad. Deze middelen worden geboekt onder de ‘overige opbrengsten’ als er daadwerkelijk in opdracht een project wordt uitgevoerd.

Ten slotte ontvangt het recreatieschap de participantenbijdragen; de bijdragen van deelnemende gemeenten en de provincie Noord-Holland die bedoeld is voor de exploitatie van de verschillende deelgebieden. Opgemerkt moet worden dat voor SMG geen bijdrage voor participanten wordt ontvangen. In Tabel 4 zijn de verschillende participantenbijdragen weergegeven. Hierbij valt op dat de totale participantenbijdrage van beide gebieden weinig verschillen terwijl het aantal hectare aanzienlijk uiteenloopt.

²⁴⁸ Nextthinking (2017), Rapportage financiële positie Recreatiegebied Spaarnwoude, 5 mei 2017, p. 20.

²⁴⁹ Ambtelijk interview 1

²⁵⁰ E-mail, dhr. Jan van der Borg, d.d. 29 maart 2017.

Tabel 4 **Overzicht participantenbijdrage 2016²⁵¹**

Participant	SPW (4000ha)	SGP (356ha)
Provincie Noord-Holland	791.205	691.665
Amsterdam	329.295	138.333
Haarlem	190.723	207.499
Velsen	113.242	-
Haarlemmermeer	52.150	345.836
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	13.411	-
Totaal	1.490.026	1.383.333

Overigen

Tijdens de analyse is onze adviseur een aantal zaken opgevallen:

- Er is geen activa-administratie gezien. Er wordt gesteld dat er niet geactiveerd hoeft te worden. Los van wettelijke voorschriften is het voor het AB van belang om inzicht te hebben in de aanwezige activa en de waarde die deze activa vertegenwoordigen.²⁵² Er ontstaan stille reserves, indien activa kunnen worden vervreemd tegen marktwaarde.
- De veranderingen die zijn opgetreden door het programma Duurzaam Spaarnwoude zijn buitengewoon moeilijk boven tafel te krijgen. Er is sprake van meerdere documenten, in de jaarrekening 2016 is voor het eerst een overzicht opgenomen met de resultaten. Dit document laat zich niet zelfstandig lezen.
- De risico-analyse is al jaren hetzelfde. Dit is opvallend; er dienen in ieder geval bedragen en beheersmaatregelen te veranderen.

²⁵¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2017), Concept Jaarrekening 2016.

²⁵² E-mail, dhr. Arno Geurtsen, d.d. 19 juni 2017.

| 6 | Problemen en maatregelen

Het bestuur van het recreatieschap Spaarnwoude heeft een aantal problemen benoemd waarmee het recreatieschap te maken heeft. Niet alle problemen hebben betrekking op alle deelgebieden binnen het recreatieschap Spaarnwoude. In paragraaf 6.1 volgt een weergave van de door het bestuur geïdentificeerde problemen die gedurende de periode van onderzoek (2013-2016) een rol van betekenis speelden in het bestuursbeleid. Paragraaf 6.2 beschrijft welke maatregelen het bestuur daartoe heeft genomen. Ook wordt in deze paragraaf beoordeeld of de maatregelen voldoende zijn om de geconstateerde problemen te beheersen. Tot slot wordt in paragraaf 6.3 beoordeeld of de belangrijkste problemen van het recreatieschap door het bestuur zijn geïdentificeerd en van passende maatregelen zijn voorzien.

6.1 Door het bestuur geïdentificeerde problemen

In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de problemen die het bestuur van het recreatieschap heeft geïdentificeerd. Dit is gebaseerd op vergaderstukken van het AB en DB. Het gaat dan ook om problemen die het bestuur als geheel als zodanig heeft aangemerkt. De ambtelijke en bestuurlijke interviews zijn gebruikt voor een nadere duiding van de problemen.

6.1.1 Terugloop reserve beheer SPW

De financiële reserves van deelgebied SPW, gevormd uit de afkoopsom die het recreatieschap in 1990 van het Rijk ontving, lopen terug. De afkoopsom had tot doel om gedurende 'ten minste 25 jaar' te voorzien in een deel van de kosten voor beheer, onderhoud en vervangingen in deelgebied SPW.²⁵³ In een AB-vergadering van januari 2013, merkt de voorzitter op "dat de afspraak met het Rijk was, dat de participanten na de periode van de afkoopsom zelf de financiering van het recreatiegebied geregeld dienen te hebben. Daarom is het belangrijk te komen tot een evenwichtige begroting en inkomsten van uitgaven met elkaar in balans te brengen".²⁵⁴ Om uitputting van de reserve beheer SPW te remmen, is het AB vanaf 2010 begonnen met bezuinigen.²⁵⁵ In 2013 is geconstateerd dat vanaf 2014 sprake zou zijn van een jaarlijks exploitatietekort van € 1 miljoen.²⁵⁶ In een update over de financiële situatie van juli 2016 is aangegeven dat er in 2016 nog steeds sprake is van een tekort, al is dit wel teruggelopen. Het ingeschatte jaarlijkse exploitatietekort bedraagt nog € 750.000.²⁵⁷ Daarnaast is in de update aangegeven dat het recreatieschap te maken heeft met een opgave voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen (zie paragraaf 6.1.2), waarvoor is ingeschat dat eveneens een extra bedrag van € 750.000 per jaar nodig zal zijn.²⁵⁸ Dit is in Tabel 5 weergegeven.

Tabel 5 Ingeschat tekort in Update juli 2016

	Exploitatie	Groot onderhoud en vervanging	Totaal
Tekort per 2017	€ 750.000	€ 750.000	€ 1.500.000

²⁵³ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990), Brief aan DB van het recreatieschap Spaarnwoude 'Eénmalige bijdrage in beheer Spaarnwoude', d.d. 14 november 1990.

²⁵⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 25 januari 2013, p. 2.

²⁵⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, p. 2.

²⁵⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Bezuinigingsproces Spaarnwoude oud, p. 3.

²⁵⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Update financiële situatie Spaarnwoude SPW, p. 2.

²⁵⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Update financiële situatie Spaarnwoude SPW, p. 2.

Het AB heeft de terugloop van de reserve beheer SPW als probleem erkend: al voor 2013 is in het AB over dit probleem gesproken.²⁵⁹ Tijdens de periode waarop dit onderzoek zich richt (2013-2016) is het in AB-vergaderingen, wanneer de financiële situatie aan de orde was, veelal over de aanpak van het probleem en de voortgang van de gekozen maatregelen gegaan. Af en toe is ook over de urgentie van het probleem gesproken. In 2014 heeft in een vergadering van het AB bijvoorbeeld een discussie plaatsgevonden naar aanleiding van opmerkingen van raadsleden: de gemeenteraad van één van de participanten vindt dat de urgentie met betrekking tot de financiën te laat onderkend is, waarop de voorzitter van het AB aangeeft dat het niet zo slecht met de financiën gesteld is als de betreffende gemeenteraad voorstelt.²⁶⁰ Van de afkoopsom die van het Rijk ontvangen is, is nog € 9 miljoen over, aldus de voorzitter. De voorzitter stelt dat de nodige bezuinigen vooral een gevolg zijn van bezuinigingen van participanten op hun bijdragen aan het recreatieschap.²⁶¹

Uit de interviews blijkt dat de terugloop van de reserve beheer SPW als belangrijk probleem wordt gezien.

6.1.2 Groot onderhoud en vervangingsinvesteringen

Reeds voor aanvang van de periode waarop dit onderzoek zich richt heeft het AB besloten tot een inventarisatie van het benodigde groot onderhoud en vervangingsinvesteringen in deelgebied SPW.²⁶² Het is inmiddels 40 jaar geleden dat de eerste delen van SPW zijn aangelegd.²⁶³ Voorzieningen zijn toe aan vervanging en er dient groot onderhoud te worden gepleegd.²⁶⁴ Destijds is ervoor gekozen om niet te sparen voor groot onderhoud en vervanging, wat er mede toe leidde dat de participantenbijdrage laag kon blijven.²⁶⁵ Dat betekent echter ook dat hiervoor, nu de behoefte aan groot onderhoud en vervanging zich aandient, onvoldoende budget beschikbaar is. De reserves kunnen slechts ten dele in de behoefte voorzien.²⁶⁶

In 2011 besloot het AB om de investeringsbehoefte op middellange (2025) en lange termijn (2035) in beeld te brengen.²⁶⁷ Hieruit is toen gebleken dat respectievelijk € 21 miljoen en € 50 miljoen nodig zou zijn om het gebied en de aanwezige voorzieningen op het oorspronkelijke niveau terug te brengen.²⁶⁸ De reserves van het recreatieschap bleken ontoereikend om de voorzieningen op het oorspronkelijke niveau te handhaven.²⁶⁹ Op basis van de uitgevoerde inventarisatie is het tekort voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen in 2013 bepaald op € 2 miljoen per jaar. Dit tekort van € 2 mln. per jaar kwam nog bovenop het jaarlijkse exploitatietekort wat werd voorzien op € 1 miljoen (zoals reeds vermeld in paragraaf 6.1.1).²⁷⁰ In 2013 is in de notitie "Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude" opgenomen dat een meerjarenprogramma voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen onderdeel moet vormen van de programmatische aanpak.²⁷¹

In de update over de financiële situatie in juli 2016 is aangegeven dat het verwachte tekort is afgenomen, ondanks dat de verwachte bezuinigingen niet volledig zijn gerealiseerd.²⁷² Er is nog jaarlijks € 750.000,- extra nodig om het gebied in een redelijke staat van onderhoud te houden (zie Tabel 5).²⁷³

²⁵⁹ Bijvoorbeeld in de AB vergaderingen van 16 mei 2012, 14 december 2011 en 15 december 2010.

²⁶⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 26 juni 2014, p. 6.

²⁶¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 26 juni 2014, p. 6.

²⁶² Recreatieschap Spaarnwoude (2011), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 14 december 2011, p. 4.

²⁶³ Zie voor meer informatie over de ontstaansgeschiedenis paragraaf 2.1.

²⁶⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Programmatische aanpak uitvoering inkomstenverwerving en bezuinigingen, p. 4.

²⁶⁵ Ambtelijk interview 5

²⁶⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, p. 2.

²⁶⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2011), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 14 december 2011, p. 4.

²⁶⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, p. 2.

²⁶⁹ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Programmatische aanpak uitvoering inkomstenverwerving en bezuinigingen, p. 4.

²⁷⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Bezuinigingsproces Spaarnwoude oud, p. 3.

²⁷¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, p. 6.

²⁷² Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Update financiële situatie Spaarnwoude SPW, p. 2.

²⁷³ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Update financiële situatie Spaarnwoude SPW, p. 2.

Diverse leden van de ambtelijke adviescommissie en het AB hebben in de interviews hun zorgen geuit over de staat van onderhoud. Zo stelt één van de geïnterviewden: *“er zitten scheuren in de weg, de waterkwaliteit is niet optimaal, het groenonderhoud is matig en de klimheuvel brokkelt af.”*²⁷⁴ Dit wordt tevens in relatie gezien met de exploitatiemogelijkheden van het terrein. In het AB is aan de orde geweest dat ondernemers hun zorgen hebben geuit over de gevolgen van de bezuinigingen op beheer en onderhoud voor de aantrekkelijkheid van het gebied. Ondernemers vrezen dat het gebied minder aantrekkelijk wordt voor bezoekers en dat zij daardoor minder kunnen bijdragen aan “reuring en vitaliteit” van het gebied.²⁷⁵

6.1.3 Erfpachtovereenkomst Staatsbosbeheer

Recreatieschap Spaarnwoude heeft een erfpachtovereenkomst met Staatsbosbeheer (SBB), de eigenaar van een deel van de gronden in het recreatiegebied.²⁷⁶ De grond is verpacht voor een periode van 60 jaar aan het recreatieschap, die periode is inmiddels voor de helft verstreken. Voor ondernemers die belangstelling hebben om een deel van het recreatieschap in ontwikkeling te nemen, kan de onzekerheid over de erfpacht op de lange termijn een obstakel zijn, zoals bijvoorbeeld aan de orde was bij de herontwikkeling van Fort benoorden.²⁷⁷ Eén van de geïnterviewden licht de situatie met SBB als volgt toe: *“SBB is vooral een belemmering bij grote investeringen met een lange afschrijfduur. Stel dat een investering pas na 15 jaar rendabel is voor een ondernemer, en de erfpachtperiode loopt bijv. over 20 jaar af, dan gaat een ondernemer niet investeren.”*²⁷⁸ Zie paragraaf 2.5 voor meer informatie over de rol van SBB.

6.1.4 Gemeenschappelijke regeling

Het AB heeft geconstateerd dat de gemeenschappelijke regeling moet worden aangepast aan de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).²⁷⁹ Dit is reeds aan de orde geweest in paragraaf 2.2.

6.2 Ingezette maatregelen

In paragraaf 6.1 zijn problemen vermeld die gedurende de onderzoeksperiode door het bestuur zijn geïdentificeerd. Deze paragraaf gaat in op de aansluiting van de maatregelen die het bestuur heeft genomen (paragraaf 6.2.1) en of deze volgens planning worden uitgevoerd (paragraaf 6.2.2).

6.2.1 Aansluiting maatregelen

Om na te gaan in hoeverre de maatregelen aansluiten op de door het bestuur geïdentificeerde problemen, is criterium 10 (*de afgesproken maatregelen sluiten aan op de door het bestuur gesignaleerde problemen*) opgesteld. Hiermee wordt bedoeld dat de maatregelen die zijn geformuleerd ook daadwerkelijk gericht zijn op het (deels) oplossen van de geïdentificeerde problemen. De beoordeling van dit criterium wordt gebaseerd op vergaderstukken van het AB en DB en op ambtelijke en bestuurlijke interviews.

²⁷⁴ Bestuurlijk interview 1

²⁷⁵ Bijvoorbeeld: recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 12 mei 2016; recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 12 mei 2016, p. 4 (onder punt 5).

²⁷⁶ Zie paragraaf 2.5.

²⁷⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 23 maart 2015, p. 5.

²⁷⁸ Ambtelijk interview 8

²⁷⁹ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 17 december 2015, p. 3.

Bevinding 10

De afgesproken maatregelen sluiten aan op de gesignaleerde problemen. De maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude zijn erop gericht om de financiën in balans te brengen, door het vergroten van opbrengsten en het verkleinen van uitgaven. Het uitvoeren van vervangingsinvesteringen of groot onderhoud kent nog geen eigen, op zichzelf staande aanpak en planning, maar wordt uitgevoerd op basis van de beschikbaarheid van financiële middelen. In 2013 is in het kader van Duurzaam Spaarnwoude geconstateerd dat een meerjarig onderhouds- en investeringsplan zou moeten worden opgesteld. Uit een inventarisatie van de investeringsbehoefte is destijds gebleken dat er onvoldoende budget is om het gebied en de daarin aanwezige voorzieningen op het oorspronkelijke inrichtingsniveau terug te brengen. Er wordt met SBB gesproken over de op termijn aflopende erfpachtovereenkomst.

Toelichting

Terugloop reserve beheer SPW

De eerste bezuinigingsmaatregelen zijn in 2010 door het AB goedgekeurd.²⁸⁰ Begin 2013 heeft het AB besloten dat er een programmatische aanpak nodig is 'om binnen vijf jaar te komen tot een (financieel) duurzaam beheer en instandhouding van het gebied, waarbij sprake is van een evenwichtige begroting'.²⁸¹ Volgens het AB zijn stevige ingrepen en duidelijke keuzes nodig met betrekking tot de omvorming of afstoting van voorzieningen en gebiedsdelen.²⁸² Niet alleen voor het dagelijks beheer, maar ook voor het groot onderhoud en vervangingsinvesteringen.²⁸³

De programmatische aanpak dient te leiden tot een keuze voor een inrichtings- en beheerniveau dat met de beschikbare financiële middelen duurzaam in stand kan worden gehouden. Het idee is dat de aanpak niet alleen op bezuinigingen is gericht, maar op een integrale aanpak waarbij ook het genereren van extra inkomsten en het opstellen van een meerjarenprogramma voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen worden meegenomen.²⁸⁴

In het rapport 'Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude' (maart 2013) is de programmatische aanpak nader uitgewerkt.²⁸⁵ Uitgangspunt is om een combinatie te vinden van bezuinigingen en inkomstenverwerving en een beheer- en inrichtingsniveau voor te stellen waarbij het noodzakelijke groot onderhoud en vervangingsinvesteringen kan worden uitgevoerd binnen de financiële ruimte van het recreatieschap.²⁸⁶ Vervolgens zijn in de discussienotitie Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude (november 2013) mogelijkheden in beeld gebracht waarmee de programmatische aanpak kan worden ingevuld.²⁸⁷ Op basis van een afwegingskader zijn per deelgebied mogelijke maatregelen geformuleerd, zoals het plaatsen van een reclamemast bij de A9²⁸⁸ en het plaatsen van windmolens in de Noordzeekanaalzone.²⁸⁹

In december 2013 besluit het AB tot een pakket van maatregelen, dat de naam 'Ontwikkelmodel Duurzaam Spaarnwoude' krijgt.²⁹⁰ In het Ontwikkelmodel Duurzaam Spaarnwoude zijn de elementen opgenomen voor een

²⁸⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Programmatische aanpak uitvoering inkomstenverwerving en bezuinigingen, p. 4.

²⁸¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 25 januari 2013, p. 3.

²⁸² Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Programmatische aanpak uitvoering inkomstenverwerving en bezuinigingen, p. 4.

²⁸³ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Programmatische aanpak uitvoering inkomstenverwerving en bezuinigingen, p. 4.

²⁸⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Programmatische aanpak uitvoering inkomstenverwerving en bezuinigingen, p. 4.

²⁸⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, voorpagina.

²⁸⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, p. 3.

²⁸⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Discussienotitie 'Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude', p. 6.

²⁸⁸ Recreatie Noord-Holland (2013), Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude, p. 15 en p.36.

²⁸⁹ Recreatie Noord-Holland (2013), Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude, p. 15 en p. 36.

²⁹⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 11 december 2013, p. 7.

‘duurzame ontwikkeling van het gebied met een evenwichtige exploitatie’: *“Uit het verkenningsproces is naar voren gekomen dat met de volgende combinatie van maatregelen, een duurzaam begrotingsevenwicht kan worden bereikt, en dat de opgave met betrekking tot groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen kan worden getransformeerd tot een niveau dat ook op lange termijn betaalbaar is. Ook kunnen met deze combinatie van maatregelen de noodzakelijke additionele inkomsten worden gegenereerd. Daarbij bevat het elementen en ontwikkelingen die het gebied aantrekkelijker en meer eigentijds maken, zowel wat betreft de inrichting als ook qua recreatieaanbod.”*²⁹¹ Elementen zijn bijvoorbeeld: beperking tot kerntaken, publiek-private samenwerking en maatschappelijke participatie, vereenvoudiging en clustering van de inrichting van het gebied en het afstoten van terreinen, voorzieningen en een deel van het vastgoed.²⁹²

De in het Ontwikkelmodel beschreven maatregelen zijn nader uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude²⁹³, dat op 24 april 2014 in concept²⁹⁴ en op 26 juni 2014 definitief²⁹⁵ door het AB is vastgesteld. Dit uitvoeringsprogramma bevat 34 maatregelen, die betrekking hebben op bezuinigen (bijvoorbeeld door het afstoten van terreinen en bouwwerken) en het genereren van meer inkomsten (bijvoorbeeld het uitgeven van boerderij Mooie Nel in ondererfpacht en uitbreiding van het aantal en de omvang van evenementen). De maatregelen zijn destijds verdeeld in projecten waarvan de verwachting was dat ze op korte termijn (2014), middellange termijn (1-5 jaar) of op lange termijn (2-10 jaar) uitvoerbaar zouden zijn. In die laatste categorie vallen bijvoorbeeld projecten waarvoor afstemming nodig is met de stuurgroep groengebied Amsterdam-Haarlem en/of de Metropoolregio Amsterdam (MRA).²⁹⁶

Aan de maatregelen is in 2015 een prioritering toegekend op basis van de aanwezigheid van een concrete aanvraag van een ondernemer, opbrengstpotentie, maatschappelijk draagvlak, regelgeving en besluitvorming.²⁹⁷ Hierbij is per deelproject een indicatie gegeven van de verwachte opbrengst of besparing.²⁹⁸ Afgesproken is dat het AB over deelprojecten wordt geïnformeerd als deze zich in een cruciale fase bevinden en dat het AB iedere vergadering een totaaloverzicht ontvangt van de voortgang van de projecten.²⁹⁹

In het programma Duurzaam Spaarnwoude ligt de nadruk op de financiële component: *“Uitgangspunt van het ontwikkelmodel Duurzaam Spaarnwoude is dat de afbouw van de reserves zich met een aantal jaren stabiliseert op het niveau van het benodigde weerstandsvermogen en de inrichting en het beheer van het gebied zodanig worden vormgegeven, dat deze ook op lange termijn duurzaam en betaalbaar zijn.”*³⁰⁰ Aansluitend is vermeld: *“Hierbij geldt uiteraard dat het gebied blijft aansluiten op de recreatiebehoeften vanuit de regio. Om dit te bereiken wordt in het ontwikkelmodel naast de reductie van kosten ook stevig ingezet op het verkrijgen van additionele inkomsten uit de exploitatie van het gebied.”*³⁰¹

Groot onderhoud en vervangingsinvesteringen

In 2013 is geconstateerd dat de financiële reserves ontoereikend zijn om het benodigde groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen in SPW te dekken en dat er een meerjarig onderhoud- en investeringsplan moet

²⁹¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Bezuinigingsproces Spaarnwoude oud.

²⁹² Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Bezuinigingsproces Spaarnwoude oud.

²⁹³ Recreatieschap Spaarnwoude (2014), SPW uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude, p. 1.

²⁹⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 24 april 2014, p. 2.

²⁹⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 26 juni 2014, p. 8.

²⁹⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2014), SPW uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude, p. 4.

²⁹⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), SPW duurzaam Spaarnwoude, p. 3 en besluit AB 2015/11.

²⁹⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), SPW duurzaam Spaarnwoude (bijlage).

²⁹⁹ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), SPW duurzaam Spaarnwoude, p. 3.

³⁰⁰ Recreatie Noord-Holland (2015), Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude, p. 7.

³⁰¹ Recreatie Noord-Holland (2015), Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude, p. 7.

komen.³⁰² Er is destijds een inschatting gemaakt van de extra benodigde middelen voor vervanging en groot onderhoud voor een periode van 30 jaar. Met het opstellen van meerjarige onderhouds- en investeringsplannen is begin 2017 gestart, maar dit is ten tijde van dit onderzoek (mei 2017) stilgelegd in afwachting van de definitieve besluitvorming over de maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude.³⁰³ Het uitvoeren van groot onderhoud of vervanging (zie paragraaf 6.1.2) gebeurt op basis van de beschikbaarheid van financiële middelen. Er is jarenlang het hoogstnoodzakelijke gedaan, zonder compleet achterliggend plan.³⁰⁴ Een meerjarig onderhouds- of investeringsplan ontbreekt, wel is aangegeven dat er gedeeltelijk inzicht bestaat in de benodigde maatregelen om het huidige inrichtingsniveau op peil te houden.³⁰⁵

De opgave voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen is meegenomen in het integrale programma Duurzaam Spaarnwoude (zie paragraaf 6.2.1 onder Terugloop reserve beheer SPW'). Er is nog niet besloten wanneer wordt begonnen met de inhaalslag voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen.³⁰⁶

Erfpachtvereenkomst Staatsbosbeheer

In paragraaf 6.1 is beschreven dat het AB de op termijn aflopende erfpachtvereenkomst met SBB als probleem heeft geïdentificeerd. Een aantal maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude heeft betrekking op het verwerven van inkomsten door exploitatie. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de, op termijn aflopende, erfpachtvereenkomst een obstakel is voor potentiële investeerders.³⁰⁷ Dit is binnen het AB aan de orde gesteld: RNH is met SBB in gesprek om tot nadere afspraken te komen over de periode na afloop van de erfpachtvereenkomst. Ook de vicevoorzitters van de verschillende andere recreatieschappen zijn hierover in gesprek. De uitkomst is nog onbekend, de gesprekken zijn nog gaande.³⁰⁸

6.2.2 Uitvoering maatregelen

Om na te gaan of de maatregelen volgens planning worden uitgevoerd, is criterium 11 beoordeeld (*de afgesproken maatregelen worden volgens planning uitgevoerd*). Dit criterium richt zich op de door het bestuur geformuleerde maatregelen op de geïdentificeerde problemen. De beoordeling van dit criterium is gebaseerd op vergaderstukken van het AB en DB en op ambtelijke en bestuurlijke interviews.

Bevinding 11

De maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude worden niet volgens planning uitgevoerd. Ook blijken niet alle maatregelen haalbaar. Dat komt onder meer door strijdigheid met beleid, strijdigheid met de provinciale ruimtelijke verordening/ bestemmingsplan of gebrek aan medewerking/draagvlak. Ook blijken sommige maatregelen bij nader inzien niet wenselijk. Er bestaan verschillende beelden of deze belemmeringen waren te voorzien. Ten slotte vragen sommige geïnterviewden zich af of RNH voldoende is toegerust om het programma uit te voeren.

Aan het traject met SBB, het opstellen van meerjarige onderhouds- en investeringsplannen en de start van de inhaalslag voor groot onderhoud, is geen concrete planning gekoppeld. Het opstellen van de meerjarige onderhouds- en investeringsplannen is stilgelegd in afwachting van de definitieve besluitvorming over Duurzaam

³⁰² Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, p. 2.

³⁰³ Ambtelijk interview 8

³⁰⁴ Ambtelijk interview 1

³⁰⁵ Ambtelijk interview 1

³⁰⁶ Zie verder onder de toelichting bij Bevinding 11, onder 'Invloed op de meerjarenbegroting'.

³⁰⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), SPW duurzaam Spaarnwoude, p. 3.

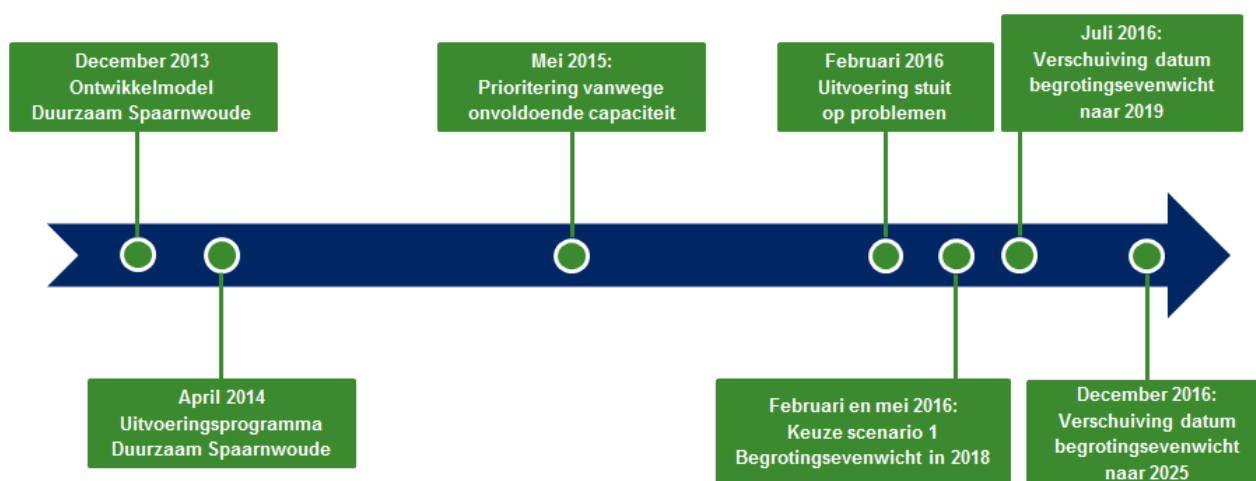
³⁰⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016, p. 2.

Spaarnwoude. Tevens ligt bij het AB nog de keuze voor over het jaar waarin de uitvoering van het groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen wordt aangevangen.

Toelichting

Maatregelen programma Duurzaam Spaarnwoude

De uitvoering van het programma Duurzaam Spaarnwoude loopt achter op de planning. Figuur 20 laat zien hoe het programma zich heeft ontwikkeld. In mei 2015 is duidelijk geworden dat er voor de uitvoering onvoldoende capaciteit is om alle projecten met de gewenste intensiteit uit te voeren. Vanwege de beperkte capaciteit en vanuit het oogpunt van kostenbeheersing, zijn hierin keuzes gemaakt. De inzet is toegespitst op de projecten met de hoogste prioriteit en op projecten die de grootste potentie hebben om op korte termijn inkomsten te genereren. De overige projecten zijn (al dan niet tijdelijk) 'op de waakvlam' gezet.³⁰⁹



Figuur 20 Tijdlijn programma Duurzaam Spaarnwoude

Begin 2016 is in een vergadering van het AB gesignaleerd dat de uitvoering van het programma Duurzaam Spaarnwoude zorgelijk is: *"Nu we 1,5 jaar verder zijn stuiten we bij de uitwerking op problemen waardoor we genoodzaakt zijn een winstwaarschuwing af te geven. Als we zo doorgaan gaat het niet lukken de doelstelling binnen de looptijd van het programma te realiseren. De ombuiging gaat niet lukken voor 2018, maar op z'n vroegst pas in 2019 in het meest optimistische scenario."*³¹⁰

De projecten uit het programma Duurzaam Spaarnwoude zijn verdeeld in drie categorieën:³¹¹

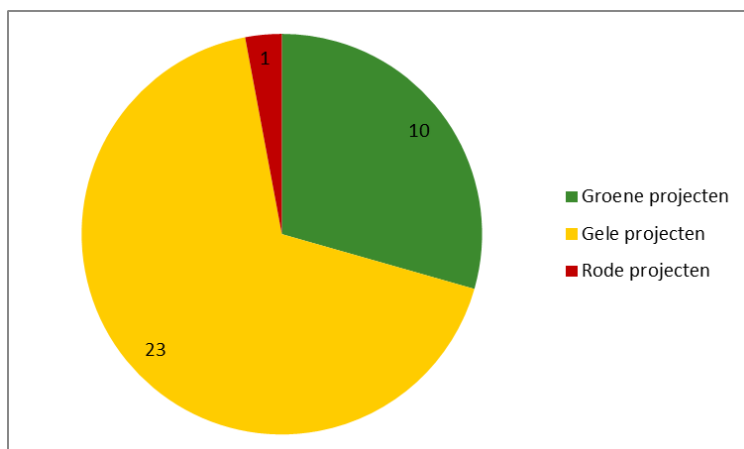
- Groene projecten kunnen met een hoge mate van zekerheid succesvol worden afgerond. Deze projecten hebben de volle medewerking van partijen of kunnen geheel binnen de eigen bedrijfsvoering van het schap worden afgerond.
- Voor gele projecten is de uitkomst onzeker. Ofwel omdat de opstelling van andere partijen onzekerheid geeft, ofwel omdat de projecten in een nog zeer vroege fase zijn.
- Rode projecten zijn mislukt en zijn afgesloten zonder resultaat.

³⁰⁹ Recreatieschap Spaarnwoude (2015), SPW duurzaam Spaarnwoude, p. 3.

³¹⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW voortgang duurzaam Spaarnwoude, p. 1 (Besloten vergadering AB, 25 februari 2016).

³¹¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, bijlage 1 scenario's meerjarenraming, p. 1.

In mei 2016 zijn 10 projecten groen gemarkeerd, 23 geel en 1 rood (zie Figuur 21).³¹²



Figuur 21 Markering van projecten uit het programma Duurzaam Spaarnwoude³¹³

Invloed op meerjarenbegroting

In 2016 zijn door het AB verschillende scenario's besproken.³¹⁴ De scenario's hebben betrekking op de uitvoering en afronding van de maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude in relatie tot de meerjarenbegroting. De volgende vier scenario's zijn door het AB besproken:³¹⁵

Scenario 1: Uitgaande van succesvolle afronding van alle projecten behalve de rode projecten. Op basis van dit scenario wordt de doelstelling op termijn behaald. In 2019 is de begroting in evenwicht.

Scenario 2: Uitgaande van de succesvolle afronding van groene projecten. Voor de gele projecten is gerekend met de volle frictiekosten, maar met 50% realisatie van de geraamde bezuinigingen of inkomsten. Op basis van dit scenario wordt de doelstelling niet behaald. De reserves raken uitgeput en er is geen budget voor achterstallig onderhoud. Vanaf 2022 is een aanvullende jaarlijkse participantenbijdrage nodig van € 1 miljoen.

Scenario 3: Uitgaande van het alleen succesvol afronden van de groene projecten. Op basis van dit scenario zijn de reserves in 2021 uitgeput. Vanaf 2021 is een aanvullende jaarlijkse participantenbijdrage nodig van € 1,32 miljoen.

Scenario 4: Hetzelfde verloop als scenario 2 of 3 met daarbij geen extra bijdrage van de participanten aan de gemeenschappelijke regeling. Het beheer en de exploitatie van het gebied moet in dit scenario nog ingrijpender worden aangepast dan nu is voorgesteld in de verkenning beeldkwaliteit. Hierbij worden enkele denkrichtingen genoemd, zoals het verder versoberen van beheer en inrichtingsniveau, het teruggeven van gronden aan de eigenaar (SBB) en het verdergaand privatiseren van gebiedsdelen.

Het bestuur besluit zich actief in te zetten om de doelstellingen van het programma Duurzaam Spaarnwoude alsnog te behalen³¹⁶ en besluit voor de meerjarenraming uit te gaan van scenario 1.³¹⁷ Dit leidt tot bijstelling van

³¹² Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, bijlage 2 Focus projecten uitvoeringsprogramma Duurzaam SPW.

³¹³ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, bijlage 2 Focus projecten uitvoeringsprogramma Duurzaam SPW.

³¹⁴ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur, 12 mei 2016.

³¹⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, bijlage 1 scenario's meerjarenraming, p. 1.

³¹⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), besluit AB 2016/09.

³¹⁷ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), besluit AB 2016/02.

de eerdere ambitie: het realiseren van het begrotingsevenwicht is verschoven naar 2019 in plaats van 2018 en de inzet zal zoveel mogelijk worden geconcentreerd op de groene en gele projecten.³¹⁸

In 2016 is het jaar waarin een bereikt begrotingsevenwicht wordt verwacht nog tweemaal bijgesteld. Bij de eerste wijziging (juli 2016) is het te verwachten evenwicht voor scenario 1 verschoven van 2019 naar 2021.³¹⁹ In december 2016 van 2021 naar 2025. Op basis van scenario 1 zijn vier varianten op de meerjarenraming uitgewerkt met betrekking tot de inhaalslag voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen: de varianten gaan over het moment waarop wordt begonnen met de inhaalslag (2017 of 2020), de invloed op de reservepositie en een verhoging van de participantenbijdrage.³²⁰

De besluitvorming over deze varianten is uitgesteld; het bestuur wil eerst weten wat de effecten van het totale programma Duurzaam Spaarnwoude zijn.³²¹ Daarvoor wil het AB ook eerst weten of de raden en PS akkoord zijn met de maatregelen, zodat kan worden bepaald of ze daadwerkelijk doorgaan.³²² Ten tijde van de rapportage van dit onderzoek (mei 2017) was het nog niet duidelijk hoe de planning van dit proces eruit ziet.

Belemmeringen

De meeste maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude moesten bij de vaststelling ervan nog nader worden uitgewerkt. Bij die uitwerking blijkt dan vaak pas dat het moeilijk is om bepaalde maatregelen uit te voeren. Als redenen hiervoor worden aangegeven: strijdigheid met beleid, strijdigheid met de provinciale ruimtelijke verordening/ bestemmingsplan³²³ of gebrek aan medewerking/draagvlak van bijvoorbeeld gebruikers, omwonenden of SBB. Ook gebeurt het dat een maatregel na uitwerking ervan, toch niet wenselijk blijkt voor de betreffende participant.

Een voorbeeld van een ruimtelijke belemmering is de bescherming binnen het zogenaamde Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het NNN, voorheen Ecologische Hoofdstructuur (EHS), is het Nederlandse netwerk van natuurgebieden en heeft tot doel om natuurgebieden beter met elkaar en het omliggende agrarisch gebied te verbinden. Het Rijk heeft de algemene regels voor het NNN bepaald,³²⁴ de provincies bepalen voor welke gebieden ze deze bescherming toepassen.³²⁵ De provincie Noord-Holland heeft er begin deze eeuw voor gekozen om de terreinen van de recreatieschappen met NNN te beschermen.³²⁶ Dat geldt ook voor recreatieschap Spaarnwoude. De begrenzing is gericht op het beschermen van natuurwaarden en landschappelijke waarden, maar brengt ook beperkingen met zich mee voor (nieuwe) recreatieve ontwikkelingen.³²⁷ Recreatie is echter ook een van de doelen van het recreatieschap.³²⁸ Daardoor leidt NNN er soms toe dat geen vergunning kan worden verleend voor gewenste ontwikkelingen. Vanuit de provincie Noord-Holland is aangegeven dat er wordt gezocht naar een oplossing voor deze situatie.³²⁹ De provincie heeft een

³¹⁸ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, bijlage 1 scenario's meerjarenraming, p. 1-2.

³¹⁹ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Update financiële situatie Spaarnwoude SPW, p. 4.

³²⁰ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW voortgang duurzaam Spaarnwoude, bijlage 1 Meerjarenraming uitvoeringsprogramma duurzaam Spaarnwoude 2017-2026.

³²¹ Ambtelijk interview 8

³²² Ambtelijk interview 8

³²³ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, p. 2.

³²⁴ Rijksoverheid (2017), Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening) titel 2.10: <http://wetten.overheid.nl>

³²⁵ Rijksoverheid (2017), wet natuurbescherming artikel 1.12 lid 2 <http://wetten.overheid.nl>

³²⁶ Provincie Noord-Holland, brief aan PS 'Modernisering recreatieschappen: ecologisch onderzoek naar het recreatiegebied Spaarnwoude', d.d. 28 maart 2017.

³²⁷ Provincie Noord-Holland, brief aan PS 'Modernisering recreatieschappen: ecologisch onderzoek naar het recreatiegebied Spaarnwoude', d.d. 28 maart 2017.

³²⁸ Artikel 3 lid 1 GR 1977 en art. 2 lid 1 Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude 2005

³²⁹ Bestuurlijk interview 5

ecologisch onderzoek laten uitvoeren, waarin per deelgebied de natuurlijke waarden zijn geïnventariseerd. Hiermee wordt differentiatie naar gebieden mogelijk: bepaalde activiteiten zullen in bepaalde delen van het gebied kunnen worden toegestaan.³³⁰

Een ander voorbeeld van strijdigheid met het beleid van participanten betreft het voorstel om een reclamemast bij de A9 te plaatsen. Dit past volgens de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude niet binnen het landschap en is daardoor geel (i.e. uitkomst onzeker) gemarkeerd in de voortgangsrapportage.³³¹ Het voorstel om windmolens op land te plaatsen is in strijd met het beleid van de provincie Noord-Holland en, hoewel een aantal participerende gemeenten er wel degelijk voor voelt,³³² daardoor beëindigd (rood gemarkeerd).³³³

Een andere belemmering betreft het draagvlak bij anderen dan de participanten. Een voorbeeld daarvan is het voornemen om het aantal en de omvang van evenementen uit te breiden. Het past wel in het beleid van de gemeente Velsen, maar leidt ook tot klachten van bewoners.³³⁴ Een ander voorbeeld hiervan betreft het voorstel voor een natuurbegraafplaats. Een natuurbegraafplaats wordt weliswaar door de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude gesteund,³³⁵ maar SBB heeft aangegeven dat ze dit niet toestaan op gronden die tot hun eigendom behoren.³³⁶

Onder diverse geïnterviewden bestaan verschillende beelden als het gaat om de status van de maatregelen die in het programma Duurzaam Spaarnwoude zijn opgenomen. Hierdoor wordt ook anders gedacht over de vraag in hoeverre bovenstaande belemmeringen van tevoren waren te voorzien. Een deel van de geïnterviewden heeft de maatregelen beschouwd als een inventarisatie waarbij vervolgens zou worden gekeken naar de haalbaarheid,³³⁷ een ander deel heeft het beschouwd als een overzicht van daadwerkelijk te nemen maatregelen.³³⁸

Uit de interviews blijkt dat er zorgen zijn over de realiseerbaarheid van het programma Duurzaam Spaarnwoude. Zo stelt één van de geïnterviewden: *“Het programma zal (...) niet slagen in het oplossen van het financiële probleem: pijnlijke maatregelen worden niet uitgevoerd, omdat ze onvoldoende gedragen worden door degenen die het moeten uitvoeren.”*³³⁹ En een ander: *“In de praktijk blijkt dat het programma Duurzaam Spaarnwoude niet helemaal volgens planning kan worden uitgevoerd en daarmee zullen de financiële problemen niet zijn opgelost. Hierover zijn zorgen in het AB, gezocht wordt naar mogelijkheden om het programma zo goed mogelijk uit te voeren maar dat vergt ook aanpassingen in beleid van participanten”*.³⁴⁰ Ten slotte hebben verschillende geïnterviewden aangegeven dat er twijfels zijn of RNH voldoende is toegerust om een programma als Duurzaam Spaarnwoude uit te voeren.³⁴¹

³³⁰ Provincie Noord-Holland, brief aan PS 'Modernisering recreatieschappen: ecologisch onderzoek naar het recreatiegebied Spaarnwoude', d.d. 28 maart 2017.

³³¹ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Focus projecten uitvoeringsprogramma duurzaam SPW, p. 3.

³³² Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 12 mei 2016, p. 5.

³³³ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Focus projecten uitvoeringsprogramma duurzaam SPW, p. 3.

³³⁴ Bestuurlijk interview 1

³³⁵ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Focus projecten uitvoeringsprogramma duurzaam SPW, p. 1.

³³⁶ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016.

³³⁷ Zo blijkt bijvoorbeeld uit: Ambtelijk interview 6 en 7

³³⁸ Zo blijkt bijvoorbeeld uit: Ambtelijk interview 2; Bestuurlijk interview 6

³³⁹ Ambtelijk interview 4

³⁴⁰ Ambtelijk interview 7

³⁴¹ Bestuurlijk interview 3; Ambtelijke interviews 3 en 7

Overige maatregelen

Aan het opstellen van meerjarige onderhouds- en investeringsplannen is geen concrete planning gekoppeld. Het opstellen van deze plannen is stilgelegd in afwachting van de definitieve besluitvorming over Duurzaam Spaarnwoude. Daarmee wordt duidelijk welke inrichting blijft en op welk niveau het beheer moet worden uitgevoerd.³⁴² Tevens ligt bij het bestuur nog de keuze voor over het jaar waarin de uitvoering van het groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen wordt aangevangen (zie toelichting op varianten onder het kopje “invloed op meerjarenbegroting”). Ook aan het traject om te komen tot een oplossing met SBB is geen concrete planning gekoppeld. De gesprekken met SBB zijn nog gaande.³⁴³

6.3 Overige problemen

In paragraaf 6.1 is beschreven welke problemen het bestuur van het recreatieschap heeft geïdentificeerd. In paragraaf 6.2 is in beeld gebracht welke maatregelen concreet zijn afgesproken teneinde de geïdentificeerde problemen zoals genoemd in paragraaf 6.1 te beheersen. In deze paragraaf worden de in de andere hoofdstukken geconstateerde problemen (dus die niet door het bestuur zijn geïdentificeerd) benoemd alsook de problemen die wel geïdentificeerd zijn, maar waar geen of geen passende maatregelen voor zijn getroffen. Hiertoe is criterium 12 beoordeeld: *De belangrijkste problemen zijn door het bestuur van het recreatieschap geïdentificeerd en van passende maatregelen voorzien.*

Bevinding 12

Er zijn vier belangrijke problemen die niet door het AB zijn geïdentificeerd:

- het ontbreken van een integrale visie op de lange termijn;
- onduidelijke monitoringsinformatie;
- de beperkte invulling van de rol van het DB en onduidelijkheid over de rol van RNH;
- het ontbreken van beleid om stakeholders te betrekken.

Daarnaast zijn niet alle problemen die wel door het bestuur zijn geïdentificeerd, van (voldoende) passende maatregelen voorzien. Hierbij gaat het om de terugloop van de reserve beheer SPW en de actualiteit van de gemeenschappelijke regeling.

Toelichting

1. Lange termijn visie voor het recreatiegebied

In paragraaf 4.2.3 is het volgende geconstateerd: De doelen van het recreatieschap zijn beschreven in de gemeenschappelijke regeling. Deze doelen zijn opgesteld in 1977 en sindsdien ongewijzigd gebleven. De doelen, zoals verwoord in de gemeenschappelijke regeling, zijn bekend bij alle actoren van het recreatieschap. Het AB ziet zowel natuur als recreatie als belangrijke doelen, maar er zijn verschillende inzichten over de balans daartussen. Het AB geeft richting aan de doelen door jaarlijks een programmaplan op te stellen als onderdeel van de begroting. Het AB gebruikt daarbij een doelenboom als anker. De focus ligt sterk op het op orde krijgen van de financiële situatie van het recreatieschap. Een visie op de lange termijn voor het recreatiegebied en een integrale afweging van de doelen ontbreken daarbij. Ook blijkt uit de interviews dat de doelen van het recreatieschap soms afwijken van de doelen van de individuele participanten.

³⁴² Ambtelijk interview 8

³⁴³ Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016.

Dat sluit aan bij de opmerkingen die ook op bestuurlijk niveau zijn gemaakt, dat momenteel teveel vanuit de bestaande situatie wordt gekeken naar mogelijkheden om de financiën op orde te krijgen en dat het AB tot een gedragen toekomstvisie voor het recreatiegebied zou moeten komen om een richting voor de toekomst uit te zetten.³⁴⁴

Uit de interviews is gebleken dat verschillende AB-leden graag het gesprek over een visie voor de lange termijn voor het recreatiegebied zouden willen voeren, maar dat dit binnen het AB nog niet (voldoende) is gebeurd.³⁴⁵

2. Terugloop reserve beheer SPW

Dit probleem is het meest door de geïnterviewden genoemd. Er zijn dan ook verschillende maatregelen getroffen. Het programma Duurzaam Spaarnwoude bevat maatregelen die uiteindelijk zouden moeten leiden tot een begrotingsevenwicht. Inmiddels is duidelijk geworden dat de maatregelen uit het programma Duurzaam Spaarnwoude voorlopig niet zullen gaan zorgen voor dat begrotingsevenwicht.

3. Monitoringsinformatie

De monitoringsinformatie wordt in opdracht van het AB opgesteld door RNH. De financiële documenten (begroting, jaarrekening en najaarsnotitie) worden jaarlijks door het AB vastgesteld. Daarnaast geeft RNH regelmatig een terugkoppeling over de voortgang van projecten. Eerder in dit rapport (zie paragraaf 4.2.5 en 5.2.2) is geconstateerd dat verbetering mogelijk is met betrekking tot de overzichtelijkheid van de monitoringsinformatie. De toelichting en duiding kan beter, zodat de consequenties van beslissingen duidelijk zijn. Uit de interviews en documenten is gebleken dat in de ambtelijke adviescommissie, het DB en het AB wel aandacht is geschonken aan de kwaliteit van de stukken. Van een duidelijke identificatie van het probleem en daarbij passende maatregelen is echter geen sprake.

4. Rollen en eigenaarschap

In paragraaf 4.2.1. is geconstateerd dat de rol van het DB in de praktijk beperkter wordt ingevuld dan mogelijk is op basis van de Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het DB functioneert voornamelijk als agendacommissie. Ook is de voorzitter doorgaans afwezig bij DB-vergaderingen en laat één van de leden zich standaard vervangen door zijn plaatsvervanger. Uit de interviews blijkt dat een aantal geïnterviewden van mening is dat de verdeling van taken tussen het AB en het DB efficiënter zou kunnen.

Wat tijdens de interviews ook is opgevallen is dat de rol van RNH ten opzichte van het recreatieschap niet voor alle geïnterviewden duidelijk is (zie paragraaf 4.2.2); in veel gevallen wordt RNH beschouwd als 'het recreatieschap', terwijl dit feitelijk niet zo is.

5. Actualiteit gemeenschappelijke regeling

Dat de gemeenschappelijke regeling is verouderd is zowel door het AB als door de accountant geconstateerd. Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, heeft het AB eind 2015 besloten om de gemeenschappelijke regeling voorlopig niet aan te passen in afwachting van de strategische heroriëntatie van de provincie over de positionering van de recreatieschappen in de metropoolregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland. De accountant heeft vervolgens geadviseerd om zowel de gemeenschappelijke regeling als de Organisatieverordening in overeenstemming te laten brengen met de nieuwe Wgr.³⁴⁶

³⁴⁴ Bestuurlijk interview 3 en 4

³⁴⁵ Bestuurlijke interviews 3, 4 en 6

³⁴⁶ IPA-ACON Assurance BV, Verslag van bevindingen n.a.v. de controle jaarrekening 2015, Haarlem 14 april 2016

6. Betrekken van stakeholders

Uit de verschillende interviews blijkt dat het betrekken van stakeholders verbetering behoeft (zie paragraaf 4.2.4). Het AB van recreatieschap Spaarnwoude heeft geen beleid opgesteld over het betrekken van stakeholders. Per onderwerp wordt bepaald of stakeholders worden betrokken bij beleidsvorming. Tegenwoordig worden stakeholders wel meer betrokken bij strategie en beleid dan voorheen.

| Bijlage A | Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Bossert, J. (2003), Public governance, leidraad voor goed bestuur en management, Deloitte & Touche en Universiteit Nyenrode.
- Bossert, J. (2002), Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management, Overheidsmanagement 2002/9.
- KokxDeVoogd en Rekenkamer Oost-Nederland (2014), Sturing & toezicht op Gemeenschappelijke regelingen. Handreiking voor Provinciale Staten van Overijssel, 5 november.
- Ministerie van Economische Zaken (2014), Brief staatssecretaris aan Tweede Kamer, Positionering Staatsbosbeheer, 28 januari 2014.
- Ministerie van Financiën (2000), Handleiding government governance, 5 september 2000.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1990), Brief staatssecretaris aan Dagelijks Bestuur recreatieschap Spaarnwoude, d.d. 14 november 1990.
- Ministerie van VROM (2008), Jubileumboek 50 jaar rijksbufferzones, november 2008.
- Nextthinking (2017), Rapportage financiële positie Recreatiegebied Spaarnwoude, 5 mei 2017
- Prodemos (2017), Waarom participatie?, www.participatiewijzer.nl
- Proof adviseurs (2017), Memo check GR Recreatieschap Spaarnwoude, 6 februari 2017
- Rijksoverheid (2017), Burgerparticipatie, www.rijksoverheid.nl.
- VNG (2010), Naar buiten. Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college, juni 2010.
- WRR (2004), Ruimte voor goed Bestuur, Den Haag.

Wetgeving

- Algemene wet bestuursrecht.
- Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.
- Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude 1977.
- Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Spaarnwoude 2005.
- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Wet natuurbescherming.

Recreatieschap Spaarnwoude

- IPA-ACON Assurance BV (2016), Verslag van bevindingen n.a.v. de controle jaarrekening 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2003), Reglement van orde voor de vergaderingen van het algemeen bestuur van het Recreatieschap Spaarnwoude, 19 november 2003.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2008), In de branding van de stad. Visie recreatiegebieden Spaarnwoude en Haarlemmermeer, 3 april 2008.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2008) Organisatieverordening/-regeling basismandaat 2008, vastgesteld door het AB op 18 juni 2008.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2011), Uitgangspunten financieel beleid 2012-2013, 14 december 2011.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2011), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 14 december 2011.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2012), besluit AB 2012/20 overdracht SMG gronden.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Communicatieplan herontwikkeling Fort Benoorden Spaarndam, april 2012.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Inrichting, beheer en onderhoud nieuwe gebieden SMG, 16 mei 2012.

- Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 19 december 2012.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2012), Voorstel Bezuinigingen 2012, 16 mei 2012.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Brief aan deelnemers in de gemeenschappelijke regeling, d.d. 17 mei 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Financiële uitgangspunten 2013 en 2014, 25 januari 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Gevolgen verplicht schatkistbankieren, 11 december 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Op weg naar een duurzaam Spaarnwoude, 8 maart 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Verslag van de besloten vergadering van het Dagelijks Bestuur 15 november 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Verslag van de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur 11 december 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Programmatische aanpak uitvoering inkomstenverwerving en bezuinigingen, 25 januari 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Raamovereenkomst uitvoering werkzaamheden Recreatieschap Spaarnwoude, 10 december 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Uitgangspunten programma 2014-2015, 11 december.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 25 januari 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2013), Bezuinigingsproces Spaarnwoude oud, 11 december 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Ondermandaat-/ondermachtigingsbesluit voor Recreatieschap Spaarnwoude, 18 september.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2014), SPW uitvoeringsprogramma Duurzaam Spaarnwoude, 24 april 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Uitgangspunten programma 2015-2016, 18 december.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2014), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 26 juni 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2015), SPW duurzaam Spaarnwoude, 13 mei 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Uitgangspunten programma 2016-2017, 17 december.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verkenning beeldkwaliteit. Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude, 4 november 2015
- Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 23 maart 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 1 juli 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 17 december 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2015), Wijzigen samenstelling Dagelijks Bestuur, 17 december.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), besluit AB 2016/09.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), besluit AB 2016/02.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Focus projecten uitvoeringsprogramma duurzaam SPW, 12 mei 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW voortgang duurzaam Spaarnwoude, 15 december 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW voortgang duurzaam Spaarnwoude, bijlage 1 Meerjarenraming uitvoeringsprogramma duurzaam Spaarnwoude 2017-2026, 15 december 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Najaarsnotitie 2016 Recreatieschap Spaarnwoude, 15 december 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW voortgang duurzaam Spaarnwoude, 25 februari 2016 [Besloten vergaderstuk].
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, 12 mei 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, bijlage 1 'Scenario's meerjarenraming, 12 mei 2016.

- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), SPW duurzaam Spaarnwoude 2016, bijlage 2 Focus projecten uitvoeringsprogramma Duurzaam SPW.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Uitgangspunten programma 2017-2018, 15 december.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Update financiële situatie Spaarnwoude SPW, bijlage 6 bij jaarrekening 2015 Recreatieschap Spaarnwoude, 7 juli 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 12 mei 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 7 juli 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude (2016), Verslag van de openbare vergadering Algemeen Bestuur 15 december 2016.

Recreatie Noord-Holland en participanten

- Burgers Archief Service (in opdracht van Recreatie Noord-Holland) (2011), Inventaris van het archief van het Recreatieschap Spaarnwoude (1954) 1965-1998 (2003)
- Gemeente Haarlemmermeer (2013), raadsvoorstel 2013.0030720, Afronding dossier Plan van Aanpak Schiphol en Omgeving (PASO), kredietaanvraag projecten Mainport & Groen en Park21 en subsidieaanvraag PASO-middelen, d.d. 21 mei 2013.
- Gemeente Haarlemmermeer (2013), Nota van B&W, Intentieovereenkomst inzet middelen Plan van aanpak Schiphol en omgeving (PASO), d.d. 26 maart 2013.
- Gemeente Haarlemmermeer (2014), Nota van B&W, Ontbinding convenant Mainport en Groen en liquidatie stichting Mainport en Groen, d.d. 11 maart 2014.
- Grontmij Nederland B.V. in opdracht van de Provincie Noord-Holland (2013), Evaluatie raamcontract Recreatie Noord-Holland N.V.
- Provincie Noord-Holland (2017), brief GS aan PS 'Modernisering recreatieschappen: ecologisch onderzoek naar het recreatiegebied Spaarnwoude', d.d. 28 maart 2017.
- Provincie Noord-Holland (2016), brief GS aan PS 'Notitie modernisering recreatieschappen en het advies van GS op het initiatief voorstel van de Statenfractie van de SP "Op weg naar een duurzaam evenementen- en festivalbeleid", d.d. 8 november
- Provincie Noord-Holland (2016), Notitie Voortgangsnotitie recreatieschappen, 11 november
- Provincie Noord-Holland (2015), Brief GS aan PS, Beëindiging raamovereenkomst met Recreatie Noord-Holland N.V., d.d. 14 oktober 2015.
- Recreatie Noord-Holland (2016), Jaarverslag 2015
- Recreatie Noord-Holland (2015), Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude.
- Recreatie Noord-Holland (2013), Keuzes voor een modern en duurzaam Spaarnwoude.
- Recreatie Noord-Holland (2004), Statuten Recreatie Noord-Holland N.V., 14 mei 2004.
- Tauw, in opdracht van de provincie Noord-Holland (2017), Ecologisch onderzoek recreatiegebieden Noord-Holland, Recreatieschap Spaarnwoude, 24 maart 2017.

Websites

- Recreatie Noord-Holland (2017), www.recreatienoordholland.nl
- Recreatieschap Spaarnwoude (2017), www.spaarnwoude.nl
- Park21 (2017), www.park21.info.

Financiële documenten recreatieschappen

Groengebied Amstelland

- Groengebied Amstelland, Programma begroting Groengebied Amstelland 2013.

- Groengebied Amstelland, Begrotingswijziging Groengebied Amstelland 2013.
- Groengebied Amstelland, Jaarrekening Groengebied Amstelland 2013.
- Groengebied Amstelland, Programma begroting Groengebied Amstelland 2014.
- Groengebied Amstelland, Begrotingswijziging Groengebied Amstelland 2014.
- Groengebied Amstelland, Jaarrekening Groengebied Amstelland 2014.
- Groengebied Amstelland, Programma begroting Groengebied Amstelland 2015.
- Groengebied Amstelland, Begrotingswijziging Groengebied Amstelland 2015.
- Groengebied Amstelland, Jaarrekening Groengebied Amstelland 2015.
- Groengebied Amstelland, Programma begroting Groengebied Amstelland 2016.
- Groengebied Amstelland, Begrotingswijziging Groengebied Amstelland 2016.

Plassenschap Loosdrecht e.o.

- Plassenschap Loosdrecht e.o., Programmabegroting en producentenbegroting 2013.
- Plassenschap Loosdrecht e.o., Programmabegroting. Eerste wijziging 2013.
- Plassenschap Loosdrecht e.o., Jaarverslag en jaarrekening 2013.
- Plassenschap Loosdrecht e.o., Programmabegroting en producentenbegroting 2014.
- Plassenschap Loosdrecht e.o., Programmabegroting en productenbegroting 2014. Eerste wijziging.
- Plassenschap Loosdrecht e.o., Jaarverslag en jaarrekening 2014.
- Plassenschap Loosdrecht e.o., Programmabegroting en producentenbegroting 2015.
- Plassenschap Loosdrecht e.o., Jaarverslag en jaarrekening 2015.
- Plassenschap Loosdrecht e.o., Programmabegroting en producentenbegroting 2016.

Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer

- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Programma begroting Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer 2013.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Programma begroting groengebied De Buitenlanden 2013.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Begrotingswijziging Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer 2013.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Begrotingswijziging groengebied De Buitenlanden 2013.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Jaarrekening Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, inclusief groengebied De Buitenlanden 2013.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Programma begroting Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer 2014.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Programma begroting groengebied De Buitenlanden 2014.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Begrotingswijziging Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer 2014.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Begrotingswijziging groengebied De Buitenlanden 2014.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Jaarrekening Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, inclusief groengebied De Buitenlanden 2014.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Programma begroting Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer 2015.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Programma begroting groengebied De Buitenlanden 2015.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Begrotingswijziging Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer 2015.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Begrotingswijziging groengebied De Buitenlanden 2015.

- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Jaarrekening Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, inclusief groengebied De Buitenlanden 2015.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Programma begroting Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer 2016.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Programma begroting groengebied De Buitenlanden 2016.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Begrotingswijziging Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer 2016.
- Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, Begrotingswijziging groengebied De Buitenlanden 2016.

Recreatieschap Geestmerambacht

- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting Geestmerambacht 2013.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting Park van Luna 2013.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting uitbreiding Geestmerambacht 2013.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging Geestmerambacht 2013.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging Park van Luna 2013.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging uitbreiding Geestmerambacht 2013.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Jaarrekening Geestmerambacht, GAB-U en Park van Luna 2013.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting Geestmerambacht 2014.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting Park van Luna 2014.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting uitbreiding Geestmerambacht 2014.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging Geestmerambacht 2014.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging Park van Luna 2014.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging uitbreiding Geestmerambacht 2014.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Jaarrekening Geestmerambacht, GAB-U en Park van Luna 2014.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting Geestmerambacht 2015.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting Park van Luna 2015.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting uitbreiding Geestmerambacht 2015.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging Geestmerambacht 2015.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging Park van Luna 2015.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging uitbreiding Geestmerambacht 2015.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Jaarrekening Geestmerambacht, GAB-U en Park van Luna 2015.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting Geestmerambacht 2016.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting Park van Luna 2016.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Programma begroting uitbreiding Geestmerambacht 2016.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging Geestmerambacht 2016.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging Park van Luna 2016.
- Recreatieschap Geestmerambacht, Begrotingswijziging uitbreiding Geestmerambacht 2016.

Recreatieschap Spaarnwoude

- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SGP 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SMG 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SGP 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SMG 2013.

- Recreatieschap Spaarnwoude, Jaarrekening Spaarnwoude 2013.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SGP 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SMG 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SPW 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SGP 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SMG 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Jaarrekening Spaarnwoude 2014.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SPW 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SGP 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SMG 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SPW 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SGP 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SMG 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Jaarrekening Spaarnwoude 2015.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SGP 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SMG 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SPW 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SGP 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Begrotingswijziging Spaarnwoude SMG 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Jaarrekening Spaarnwoude 2016.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude 2017.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SGP 2017.
- Recreatieschap Spaarnwoude, Programma begroting Spaarnwoude SMG 2017.

Recreatieschap Twiske-Waterland

- Recreatieschap het Twiske, Programma begroting Het Twiske 2013.
- Landschap Waterland, Programma begroting Landschap Waterland 2013.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland begrotingswijziging onderdeel Twiske 2013.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland begrotingswijziging onderdeel Waterland 2013.
- Recreatieschap Twiske-Waterland, Twiske-Waterland jaarrekening onderdeel Twiske 2013.
- Recreatieschap Twiske-Waterland, Twiske-Waterland jaarrekening onderdeel Waterland 2013.
- Recreatieschap Twiske-Waterland, Programma begroting onderdeel Twiske 2014.
- Recreatieschap Twiske-Waterland, Programma begroting onderdeel Waterland 2014.
- Recreatieschap Twiske-Waterland, Twiske-Waterland begrotingswijziging onderdeel Twiske 2014.
- Recreatieschap Twiske-Waterland, Twiske-Waterland begrotingswijziging onderdeel Waterland 2014.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland jaarrekening onderdeel Twiske 2014.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland jaarrekening onderdeel Waterland 2014.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Programma begroting onderdeel Twiske 2015.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Programma begroting onderdeel Waterland 2015.

- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland begrotingswijziging onderdeel Twiske 2015.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland begrotingswijziging onderdeel Waterland 2015.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland jaarrekening onderdeel Twiske 2015.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland jaarrekening onderdeel Waterland 2015.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Programma begroting onderdeel Twiske 2016.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Programma begroting onderdeel Waterland 2016.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland begrotingswijziging onderdeel Twiske 2016.
- Recreatieschap het Twiske en Landschap Waterland, Twiske-Waterland begrotingswijziging onderdeel Waterland 2016.

| Bijlage B | Geraadpleegde personen

Algemeen

- De heer J. van der Borg, hoogleraar Toerisme aan de Universiteit van Leuven en Venetië
- De heer A. Geurtsen, managing consultant Nextthinking
- De heer R. de Greef, Proof adviseurs en docent Vrije Universiteit te Amsterdam
- De heer C. van Montfoort, projectleider en programmaleider, Algemene Rekenkamer, universitair hoofddocent, Universiteit Tilburg

Bestuurlijk (provincie en gemeenten)

- Mevrouw A. Baerveldt, wethouder Velsen
- De heer A. Choho, wethouder Amsterdam
- De heer R. van Haften, wethouder Haarlemmerliede en Spaarnwoude
- De heer R. Mauer, lid dagelijks bestuur stadsdeel Nieuw West, gemeente Amsterdam
- De heer J. Nederstigt, wethouder Haarlemmermeer
- Mevrouw C.Y. Sikkema, wethouder Haarlem
- De heer A. Tekin, gedeputeerde Noord-Holland

Ambtelijk (provincie en gemeenten)

- Mevrouw N. Bosch, planoloog, gemeente Amsterdam
- Mevrouw M. Brinker, senior adviseur bedrijfsvoering Stadszaken, gemeente Haarlem
- De heer M. Driessen, adviseur ruimtelijke ontwikkeling, gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude
- De heer N. van Esterik, senior beleidsadviseur openbare ruimte, groen en verkeer, gemeente Haarlem
- Mevrouw J. Groen, beleidsmedewerker sector Groen, provincie Noord-Holland
- De heer M. de Groot, financieel consultant, gemeente Velsen
- De heer A. Jansen, beleidsadviseur recreatie, gemeente Haarlemmermeer
- De heer R. Kruk, projectleider modernisering recreatieschappen, provincie Noord-Holland
- De heer R. Louwman, plaatsvervangend sectormanager, provincie Noord-Holland
- Mevrouw M. Michels, adjunct directeur afdeling ruimte en duurzaamheid, gemeente Amsterdam
- Mevrouw T. Olivier, beleidsmedewerker Economische Zaken, gemeente Velsen
- De heer T. de Wit, medewerker programma- en projectadvies, gemeente Amsterdam

Recreatie Noord-Holland N.V.

- De heer J. Akersloot, administrateur
- Mevrouw M. Brouwer, programmamanager recreatieschap Spaarnwoude
- De heer J. Gilliam, directeur Recreatie Noord-Holland
- De heer W. Nieuwenhuis, manager bestuursadvisering en communicatie
- Mevrouw K. Schotvanger, manager financiën

| 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](https://twitter.com/rekenrandstad)