

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 27 november 2017

Onderwerp: Eindrapport Randstedelijke Rekenkamer Recreatieschap Spaarnwoude

Kenmerk: 996130

Bijlagen:

- Eindrapport
- 5-minuten versie

1. Inleiding

Het recreatiegebied Spaarnwoude trok in 2016 meer dan vijf miljoen bezoekers en is vooral bekend van Dance Valley en Awakenings. Wandelen, fietsen, zwemmen, golfen en overdekt skiën kan ook in het gebied. Deze 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. 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.

Dit alles 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.

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.

De aanbevelingen richten zich dan ook in eerste instantie op het Algemeen Bestuur (AB) van het Recreatieschap. Namens de provincie heeft de hr. Tekin zitting in het AB (voorzitter).

Conform de gemaakte afspraken behandelen Provinciale Staten de Rekenkamerrapporten standaard in de betreffende vakcommissie en rondt deze af met een Statenbesluit.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

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

2. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De conclusies voor het Algemeen Bestuur en de toelichting daarop zijn verwoord vanaf pagina 7 van het rapport.

Op de centrale onderzoeksvraag concludeert de Rekenkamer dat:

“Het recreatieschap heeft te maken met een aantal problemen, waarvan de terugloop van de reserve beheer in deelgebied SPW het meest door de geïnterviewde 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.

Op basis van de volgende deelvragen van het onderzoek komt de Rekenkamer met de volgende deelconclusies:

Deelvragen 1a en 1b:

Context van het recreatieschap en public governance

- 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?

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

Deelvraag 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.

Deelvragen 2a, 2b 2c en 2d:

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.

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.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft voor het Algemeen Bestuur van het Recreatieschap Spaarnwoude op basis van bovenstaande conclusies 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.

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. Reactie Algemeen Bestuur Recreatieschap Spaarnwoude

De volledige reactie van het Algemeen Bestuur en het nawoord van de Randstedelijke Rekenkamer vindt u vanaf bladzijde 12 van het rapport.

Het Algemeen Bestuur geeft aan dat het onderzoek een herkenbaar beeld geeft en strookt met de eigen conclusies van 2016 over het functioneren van het schap. Zij erkennen dat de afgelopen jaren de sturing op het schap onvoldoende is geweest. De financiële situatie van het schap is verslechterd en er strategische keuzes gemaakt dienen te worden. Zij hebben daarom maatregelen genomen om de situatie te verbeteren (zie reactie van het Algemeen Bestuur in het Rapport).

Omdat de aanbevelingen zijn gericht aan het Algemeen Bestuur treft u in het rapport geen reactie van Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Holland aan.

GS hebben echter in hun brief van 3 november 2017, kenmerk 846406/1008539 met als onderwerp "Stand van zaken modernisering recreatieschappen" geschreven dat zij voornemens is de aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer integraal over te nemen. Dit komt overeen met de reactie van het algemeen bestuur van het Recreatieschap Spaarnwoude op het rapport.

4. Voorstel

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

S. van Berkum, voorzitter Statencommissie Economie, Energie en Bestuur

M.C.A. de Zwart, griffier Statencommissie Economie, Energie en Bestuur

Ontwerpbesluit

Nr. 77

Provinciale Staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van de Statencommissie Economie, Energie en Bestuur van 27 november 2017,

gelezen het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer, getiteld “Recreatieschap Spaarnwoude”

besluiten:

GS opdracht te geven om zich in het Algemeen Bestuur van het Recreatieschap maximaal in te zetten om de aanbevelingen aan het Algemeen Bestuur uit het rapport op te volgen.

Haarlem, 18 december 2017

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier