

**R E K E N
K A M E R
R O T T
E R D A M**

**ONDERZOEKSOPZET
VOLKSTUINENBELEID**

september 2005

1. aanleiding onderzoek

inleiding

Rotterdam heeft 43 volkstuincomplexen, verdeeld over tien deelgemeenten. Samen bieden de volkstuincomplexen plaats aan ruim 5100 volkstuinen. Op de meeste van deze volkstuinen staan huisjes waar de mensen in het zomerseizoen in kunnen overnachten. Deze tuinen worden verblijfstuinen genoemd. Verder kent Rotterdam nutstuinen en educatieve tuinen ("schooltuintjes"). In totaal zijn jaarlijks zo'n 25.000 Rotterdammers actief op een tuin. Bovendien kunnen ook andere burgers tussen zonsopgang en zonsondergang vrij wandelen over de paden van het volkstuincomplex.

Een deel van het Rotterdamse grondoppervlak wordt ingenomen door deze 5100 volkstuinen. Een gemiddelde volkstuin heeft een netto-grondoppervlakte van 260 m². De totale landoppervlakte die aan volkstuinen besteed wordt bedraagt iets minder dan 2 km²¹, ongeveer 1% van het Rotterdamse landoppervlak van 206 km².

Regelmatig houdt het volkstuinenbeleid de gemoederen bezig, bijvoorbeeld wanneer een volkstuin verplaatst moet worden of wanneer de huurprijs van de tuin wordt verhoogd.² Huurders en belangenvertegenwoordigers hebben de afgelopen jaren hiertegen protest ingediend bij enkele deelgemeenten en bij de gemeenteraad. Ook deelgemeenten klagen over het gebrek aan transparantie van de tariefopbouw en -stelling, die overigens in hun opdracht bij de dienst Sport en Recreatie (SenR) plaats vindt.

Het maatschappelijk belang van volkstuinen en het huidige ervaren gebrek aan transparantie in de totstandkoming van de huurtarieven, is aanleiding voor de Rekenkamer om onderzoek te doen naar het volkstuinenbeleid. Beleid van de dienst SenR is niet eerder onderwerp van Rekenkamer onderzoek geweest.

onderzoekskader

De deelgemeenten zijn op grond van de Deelgemeenteverordening 2002 bevoegd orgaan voor het beleid, het beheer en de bekostiging van volkstuinen. Deze worden in opdracht van de deelgemeenten verhuurd door de dienst SenR. De volkstuinen zijn veelal (als semi-openbaar terrein) overdag voor iedereen toegankelijk.

Het onderzoek gaat zowel over het volkstuinenbeleid als de uitvoering ervan. Wie is verantwoordelijk voor het formuleren van het volkstuinenbeleid? Wie is waarvoor bevoegd en/of verantwoordelijk bij de uitvoering ervan? De uitvoering heeft niet alleen betrekking op de vraag hoe de doelen van het beleid worden nagestreefd, maar ook hoe de verschillende partijen hun verantwoordelijkheden bij het beheer en de exploitatie van volkstuinen waarmaken. Deze en andere vragen zijn van belang voor een heldere en voor iedereen (ook de tuinders) inzichtelijke gang van zaken bij de (ver)huur van volkstuinen.

¹ SenR, in reactie op vragen van de Rekenkamer Rotterdam augustus 2005.

² Zie bijvoorbeeld Rotterdams Dagblad, 14 juli 2003, 3 mei 2004 en 4 oktober 2004.

2. doel- en vraagstelling

doelstelling

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek duidelijkheid en inzicht te verschaffen in de doeltreffendheid van het (deel)gemeentelijke volkstuinenbeleid en de uitvoering ervan. Het onderzoek dient tevens te leiden tot een oordeel over de doeltreffendheid van het volkstuinenbeleid.

De Rekenkamer onderzoekt hoe het volkstuinenbeleid zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en wat de rol hierbij is geweest van de stad en de deelgemeenten. Daarbij wil de Rekenkamer ook inzicht verschaffen in de vraag welke financiële middelen door de stad en de deelgemeenten worden aangewend om het volkstuinenbeleid te realiseren.

onderzoeksvragen

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Wat zijn de doelen van het gemeentelijk volkstuinenbeleid en hoe doeltreffend is de uitvoering van dit beleid?

In het onderzoek worden verder de volgende vier hoofdvragen onderscheiden:

1. hoe heeft het volkstuinenbeleid zich in de afgelopen jaren in Rotterdam ontwikkeld?
2. wat zijn de doelen van het (deel)gemeentelijke volkstuinenbeleid en hoe verhouden de beleidsdoelstellingen zich tot de behoefte aan volkstuinen in Rotterdam?
3. hoe zijn de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden voor de volkstuinen op gemeentelijk en deelgemeentelijk niveau verdeeld?
4. welke financiële middelen worden aangewend om het beleid te realiseren?
5. zijn de doelen van het volkstuinenbeleid gerealiseerd?

3. afbakening van het onderzoek

volkstuinen

Volkstuinen maken deel uit van het bredere beleidsveld 'recreatieterreinen'. Hieronder vallen ook speeltuinen, jeugd- en overige terreinen, jachthavens, ligplaatsen voor boten, camping Kanaalweg en verblijfsrecreatie Hoek van Holland. Het onderzoek richt zich alleen op volkstuinen. Deze afbakening is gebaseerd op een tweetal verschillen tussen de typen recreatieterreinen. Het eerste onderscheid is de huurder van het recreatieterrein. Alleen in het geval van verblijfstuinen, nutstuinen, jachthavens en recreatieoorden sluiten individuele recreanten een huurcontract af voor een specifieke tuin, ligplaats of recreatiewoning, veelal voor de duur van een jaar. In de overige gevallen is er sprake van kortdurende recreatie en wordt de voorziening mogelijk gemaakt via verenigingen en stichtingen.

ONDERZOEKSOPZET 'VOLKSTUINENBELEID'

Een tweede onderscheid wordt gevormd door meer praktische redenen. Huurders van een volkstuin willen doorgaans dichtbij hun tuin wonen, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld huurders van een ligplaats in een jachthaven of van een recreatiewoning³. Een tuin vergt immers, vooral in de zomermaanden, regelmatig onderhoud. Daarnaast zijn volkstuincomplexen, meer dan jachthavens en campings, semi-openbare terreinen doordat ze overdag zijn opengesteld voor iedereen.

De dienst SenR onderscheidt verschillende typen volkstuinen.⁴ In tabel 1 zijn deze opgenomen.

tabel 1 overzicht typen volkstuinen

typen volkstuinen ^a	kenmerken volkstuinen
■ verblijfstuinen	■ Tuinen met een huisje waarin huurders in het tuinseizoen mogen blijven slapen.
■ nutstuinen	■ Tuinen waar men vooral groenten en fruit verbouwt. Meestal kunnen huurders er niet blijven slapen.
■ educatieve tuinen	■ Kleine lapjes grond ("schooltuintjes") waar leerlingen van de basisschool een seizoen lang op tuinieren. Wanneer er in een seizoen op schooltuincomplexen stukjes grond over blijven, worden deze verhuurd aan senioren.

a. Gebaseerd op: brief wethouder Middelen en Sport aan Commissie Cultuur en Sport d.d. 19 januari 2005 (bijlage: Vernieuwd concept volkstuincomplexen).

Het onderzoek gaat over volkstuinen in brede zin, dus over al deze typen tuinen. Gelet op het feit dat het merendeel van de tuinen verblijfstuin is zal het accent echter liggen op verblijfstuinen.

belanghebbenden

Er zijn diverse partijen betrokken bij de beleidsvorming, de bekostiging en de exploitatie van de volkstuinen, waaronder: de huurders van de tuinen, volkstuinverenigingen, de Rotterdamse Bond van Volkstuinders (RBvV), de deelgemeenten, het College van burgemeester en wethouders en de dienst SenR.

De deelgemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de volkstuinen. Volgens de lijst van bevoegdheden bij de Deelgemeenteverordening 2002 gaat het hierbij om:

- de beleidsvorming, bekostiging, het laten exploiteren van wijkgebonden voorzieningen en het laten uitvoeren van wijkgebonden activiteiten;
- het vaststellen van het algemene beleid voor het beheer (kwaliteitsniveau, hoeveelheid, tijdigheid) van wijkgebonden gemeente-eigendommen bestemd voor dienstverlening, niet zijnde besluiten tot het aangaan van obligatoire overeenkomsten en de dagelijkse exploitatie (de bedrijfsvoering);
- één en ander op het terrein van sport en sportieve recreatie.⁵

³ Gemiddeld liggen de tuinen ongeveer 5 km van de eigen woning verwijderd (ruim een kwartier reizen). COS, Ontwikkelingen in de behoefte aan volkstuinen in Rotterdam 1988-1999, juni 1999, p. 27.

⁴ Het begrip 'volkstuin' wordt in de praktijk zowel gebruikt voor verblijfstuinen als voor nutstuinen. De Rekenkamer sluit zich hierbij aan.

ONDERZOEKSOPZET 'VOLKSTUINENBELEID'

In het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) is de wethouder Middelen en Sport de heer N.J.G. Janssens, eerst bestuurlijk verantwoordelijke voor sport en recreatie (en voor de dienst SenR). De wethouder Fysieke Infrastructuur de heer M.G.T.Pastors is eerste bestuurlijk verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening (en voor de diensten OBR en dS+V). Deze verantwoordelijkheid heeft in dit kader betrekking op de locatie en de omvang van de recreatieterreinen. Het onderwerp hangt verder samen met de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. De wethouder Wijken en Buitenruimte de heer L.M.M. Bolsius is eerst bestuurlijk verantwoordelijke voor Schoon en Heel (en voor de diensten Roteb en Gemeentewerken) en voor de portefeuille deelgemeenten.

De dienst Sport en Recreatie is de gemeentelijke dienst die het meest met volkstuinen te maken heeft. Zij voert in opdracht van de deelgemeenten de exploitatie van de volkstuinen uit. Daarnaast is de dienst voor dit onderwerp de adviseur van B&W.

4. onderzoeksaanpak

normen

Bij het onderzoek zal de Rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het beleid, van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en van de exploitatie en het beheer. De Rekenkamer zal zich hierbij ten eerste baseren op wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de Raad, het College van B&W en van de deelgemeenten. Verder zal de Rekenkamer normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen, en relevante normen die de Rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd.

documentenonderzoek

Nadat de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt en normen zijn vastgesteld aan de hand waarvan wordt beoordeeld, zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Het documentenonderzoek dient ter ondersteuning van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

De volgende documenten worden geraadpleegd:

- relevante raads(commis­sie)-, college- en stafverslagen, zowel stedelijk als deelgemeentelijk;
- documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan;
- begrotingen en jaarverslagen;

⁵ Gemeenteb­lad 2002, nr. 17, lijst van bevoegdheden behorende bij de deelgemeenteverordening 2002, Functie 5: Cultuur en recreatie, 005.01. Als wijkgebonden voorzieningen en activiteiten worden aangemerkt: alle voorzieningen en activiteiten op sportief en recreatief gebied waaronder sportstimulering en vakantiebesteding. Als gemeente-eigendommen worden aangemerkt: voorzieningen als sporthallen, zwembaden, sportvelden, tennisbanen, speelgelegen­heden, openluchtrecreatie, natuur en milieueducatie.

ONDERZOEKSOPZET 'VOLKSTUINENBELEID'

- vakliteratuur en onderzoeksverslagen;
- relevante wet- en regelgeving;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering;
- media.

interviews

Naast het documentenonderzoek zullen verschillende gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke wethouder(s);
- voorzitters en/of portefeuillehouders van deelgemeenten;
- de betreffende hoofden van dienst, directeurs etc.;
- ambtenaren, zowel stedelijk als deelgemeentelijk, betrokken bij beleid en uitvoering;
- betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein;
- organisaties van volkstuinders.

Daarnaast zullen de deelgemeenten waar zich volkstuincomplexen bevinden schriftelijk worden benaderd voor nadere informatie over het beleid en de beschikbare budgetten.

5. organisatie, planning en procedure van het onderzoek

organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- de heer J. Hanskamp;
- mevrouw mr. J.J.G. Bovens (projectleider).

planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start najaar 2005. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zullen in een conceptrapport worden vastgelegd. De Rekenkamer stelt de hoofden van dienst en de bestuurlijk verantwoordelijken in de gelegenheid te reageren. Hiertoe zal eerst een ambtelijk wederhoor worden gehouden ten aanzien van de bevindingen. Het integrale conceptrapport zal daarna voor bestuurlijk wederhoor worden aangeboden. De reacties op het bestuurlijk wederhoor zullen in een definitief rapport worden opgenomen en voorzien van een nawoord, waarna het rapport bij publicatie aan de Gemeenteraad en aan de deelraden zal worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor voorjaar 2006.
