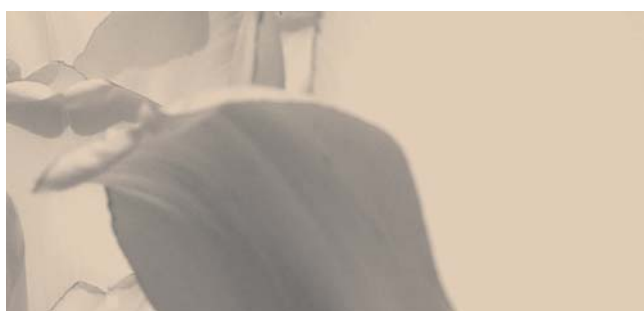
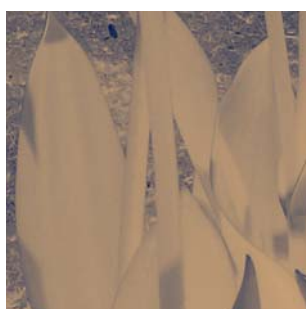


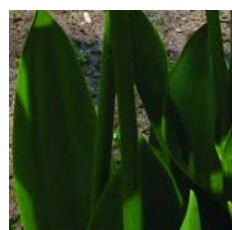
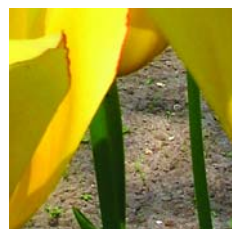
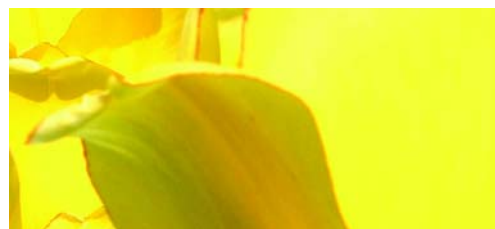
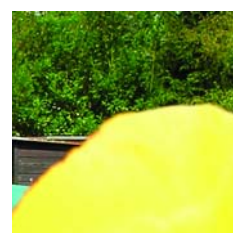


REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM



VERGEET-MIJ-NIETJES AAN DE MAAS

VOLKSTUINENBELEID
IN ROTTERDAM



REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

VERGEET-MIJ-NIETJES AAN DE MAAS

VOLKSTUINENBELEID
IN ROTTERDAM

voorwoord

Twee of drie plantenbakken met viooltjes en geraniums op het balkon. Misschien nog een bakje met verse kruiden als dille en tijm. Voor wie in de stad op een bovenwoning woont, zijn de mogelijkheden om te tuinieren beperkt. Laat staan om verse groenten voor eigen gebruik te kweken. Zo zijn in de vorige eeuw de eerste volkstuinen ontstaan. Rotterdammers richtten verenigingen op en kregen grond in pacht om te tuinieren. Vaak wat afgelegen plekken in de stad waar de stadsbewoners wat frisse lucht konden opdoen en voor zichzelf goedkoop groenten konden kweken.

De laatste decennia zijn de tuinen veranderd in kleine paradijsjes. De financiële noodzaak om je eigen groenten te telen is aanmerkelijk verminderd. Kool, uien en prei hebben plaats gemaakt voor bloemen, planten en struiken. Een vijvertje, al dan niet met minifontein, en een gazon of tegels om je stoelen op uit te stallen. Huisje erbij waar 's zomers overnacht mag worden. De meeste volkstuinen zijn een verblijfstuin geworden waarmee de gebruikers dicht bij huis en relatief goedkoop kunnen recreëren. Bij de goed functionerende verenigingen dragen de leden allemaal hun steentje bij. Het verenigingsverband vormt dan ook een sociaal netwerk.

De gemeente Rotterdam stelt grond beschikbaar aan de volkstuinders. Als de grond nodig is voor woningbouw of kantoren zorgt het stadsbestuur er voor dat het volkstuincomplex wordt verplaatst. De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor de exploitatie en hebben deze opgedragen aan de dienst Sport en Recreatie. Maar wat willen stadbestuur en deelgemeenten eigenlijk met de volkstuinen? De volkstuinen vormen voor de stad een gering financieel belang en komen ook in beleid en bestuur nauwelijks aan bod. Maar ze vormen voor duizenden Rotterdams vaak al generaties lang een extra plek in de stad waar ze zich zeer mee verbonden voelen.

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer veel informatie verzameld bij verschillende diensten, in het bijzonder de dienst Sport en Recreatie, en bij de deelgemeenten en de Wijkraad voor Pernis. De Rekenkamer is allen erkentelijk voor hun medewerking. Dat geldt ook voor de informatieverstrekking door de Rotterdamse Bond van Volkstuinders en de gemeente Amsterdam. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit mw. N. Kemmink, mw. drs. B.I.W. Scheifes en mw. mr. J.J.G. Bovens (projectleider) met medewerking van dhr. J. Hanskamp en mw. dr. M.E.D. Lamboo.

Drs. R.B.M. Mul MPA
Directeur Rekenkamer Rotterdam

BESTUURLIJKE NOTA



inhoud

9	I	inleiding
9	I-1	aanleiding
10	I-2	onderzoek Rekenkamer
11	I-3	leeswijzer
13	II	conclusies en aanbevelingen Rekenkamer
13	II-1	hoofdconclusies
13	II-2	verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
14	II-3	beleid van de stad
15	II-4	beleid van de deelgemeenten
17	II-5	beheer door de deelgemeenten
18	II-6	aanbevelingen
21	III	reacties en nawoord
21	III-1	inleiding
21	III-2	reacties deelgemeenten
	1	deelgemeente Charlois
	2	nawoord Rekenkamer
	3	deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek
	4	nawoord Rekenkamer
	5	deelgemeente Hoek van Holland
	6	nawoord Rekenkamer
	7	deelgemeente Hoogvliet
	8	nawoord Rekenkamer
	9	deelgemeente IJsselmonde
	10	nawoord Rekenkamer
	11	deelgemeente Kralingen-Crooswijk
	12	nawoord Rekenkamer
	13	deelgemeente Overschie
	14	nawoord Rekenkamer
	15	deelgemeente Prins Alexander
	16	nawoord Rekenkamer
	17	wijkraad voor Pernis
34	III-3	reactie B en W
	1	reactie B en W
	2	nawoord Rekenkamer
40	bijlage I	kaart volkstuincomplexen

I inleiding

I-1 aanleiding onderzoek

Op 14 oktober 2004 stond een groep volkstuinders op de Coolsingel om een protestbrief aan te bieden aan de wethouder Middelen en Sport.¹ De brief was gericht tegen de voorgenomen huurverhogingen in de deelgemeenten Noord en Prins Alexander.²

Deze voorgenomen huurverhoging leidde tot discussie tussen deelgemeente Noord, de dienst Sport en Recreatie en de tuinders over de wijze waarop de huur berekend diende te worden. Ook riep het de vraag op of deelgemeenten en de dienst Sport en Recreatie inzicht hebben in de opbouw van de huurprijzen en de wijze waarop deze in het verleden tot stand zijn gekomen. De commissie Cultuur en Sport van de Gemeenteraad vroeg de wethouder om diens visie op het volkstuinenbeleid. Op 19 januari 2005 stuurde de wethouder daarop de commissie notities over een 'vernieuwd concept volkstuincomplexen' en over een 'herziening kostprijsopbouw en groot onderhoud van volkstuinen'. Volkstuinen zijn echter een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de deelgemeenten.

Rotterdam heeft 43 volkstuincomplexen, verdeeld over tien deelgemeenten.³ Op de meeste van deze tuinen staan huisjes waar de mensen in het zomerseizoen in kunnen overnachten: de verblijfstuinen. Samen bieden de volkstuincomplexen plaats aan bijna 5100 verblijfstuinen. Jaarlijks zijn 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.

De tuinen worden door de dienst Sport en Recreatie verhuurd in opdracht van de deelgemeenten. Een gemiddelde verblijfstuin heeft een netto grondoppervlakte van 260 m². De totale landoppervlakte die aan verblijfstuinen besteed wordt bedraagt iets minder dan 2 km², ongeveer 1% van het Rotterdamse landoppervlak van 206 km².

¹ Rotterdams Dagblad, 15 oktober 2004.

² Brief Rotterdamse Bond van Volkstuinders aan College van B en W, 14 oktober 2004, kenmerk 2004.1875/JS.

³ Pernis telt één volkstuincomplex. De huur daarvan wordt per 1 januari 2007 beëindigd. Voor zover mogelijk is Pernis betrokken bij het onderzoek.

Welk beleid voeren de gemeente en de deelgemeenten voor volkstuinen en hoe hangt dit met elkaar samen? En, gelet op de lange periode dat volkstuinen al door de (deel)gemeente worden verhuurd: hoe heeft dit beleid zich in de loop der jaren ontwikkeld?

I-2 onderzoek Rekenkamer

De Rekenkamer is haar onderzoek gestart in het najaar van 2005. Voorjaar 2006 is het afgerond. De doelstelling van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de uitvoering van het (deel)gemeentelijke volkstuinenbeleid. Het onderzoek dient tevens te leiden tot inzicht in en een oordeel over de doeltreffendheid van het volkstuinenbeleid.

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

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

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

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

- 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 deze doelen 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?

afbakening

Volkstuinen maken deel uit van het bredere onderwerp 'recreatieterreinen'. Hieronder vallen binnen de deelgemeenten ook zaken als speeltuinen, jeugd- en overige terreinen, jachthavens en ligplaatsen voor boten. Het onderzoek richt zich alleen op volkstuinen. Er zijn verschillende typen volkstuinen te onderscheiden.⁴ In tabel I-1 zijn deze opgenomen.

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

tabel I-1 overzicht typen volkstuinen

typen volkstuinen ■ kenmerken volkstuinen

verblijfstuinen	■ tuinen met een huisje waarin huurders in het tuinseizoen mogen blijven slapen.
nutstuinen	■ tuinen waar men voor eigen gebruik vooral groenten verbouwt en bloemen kweekt. Overnachten is niet toegestaan.
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.

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

Het onderzoek gaat over volkstuinen in brede zin. Het accent ligt op verblijfstuinen. Educatieve tuinen, die specifiek zijn gericht op jeugd en educatie, zijn beleidsmatig niet onderzocht.

I-3 leeswijzer

De Rekenkamer heeft een nieuwe manier van rapporteren. Zij verdeelt de rapporten nu in een bestuurlijke nota en een onderzoeksrapport. Dit rapport is het eerste dat op deze manier is vormgegeven. Voor u ligt de bestuurlijke nota. Hierin presenteert de Rekenkamer in hoofdstuk II de voornaamste conclusies van haar onderzoek. Een aantal conclusies mondt uit in een aanbeveling. De bestuurlijke nota is, met het onderzoeksrapport als bijlage, voor wederhoor aan de dagelijks besturen van de deelgemeenten en aan B&W voorgelegd. De reacties van de dagelijks besturen en van B&W zijn, samen met het nawoord van de Rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen.

De conclusies zijn gebaseerd op de feitelijke bevindingen uit het onderzoek. Deze bevindingen geeft de Rekenkamer weer in het onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport begint met een korte inleiding op het onderzoek. In de hoofdstukken II tot en met V beantwoordt de Rekenkamer de onderzoeksvragen. Zij sluit ieder hoofdstuk af met conclusies. De normen die de Rekenkamer bij haar onderzoek heeft gehanteerd staan in bijlage II. De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek ook een globale vergelijking gemaakt met het volkstuinenbeleid in Amsterdam. Deze vergelijking is te vinden in bijlage V. De bestuurlijke nota en het onderzoeksrapport vormen samen het volledige rapport.



II conclusies en aanbevelingen Rekenkamer

II-1 hoofdconclusies

- 1 De formele verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond volkstuinen is duidelijk.
- 2 Beleid voor volkstuinen is de afgelopen dertig jaar vooral tot stand gebracht door de bestuurslaag die er sinds 1987 niet meer over gaat: de stad (B&W en de gemeenteraad). Een groot deel van het beleid is bovendien niet uitgevoerd.
- 3 Deelgemeenten hebben nauwelijks eigen beleid voor volkstuinen ontwikkeld. Volkstuinen zijn voor hen daarmee vooral een zaak van beheer.
- 4 Deelgemeenten voeren het beheer van de volkstuinen zonder de daartoe benodigde informatie. Dit geldt in het bijzonder voor de vaststelling van de tarieven (met uitzondering van de deelgemeenten Noord en Prins Alexander) en voor het groot onderhoud (met uitzondering van Prins Alexander). De daarbij genomen besluiten kunnen aan derden, waaronder volkstuinders, onvoldoende helder worden verantwoord.

II-2 verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

- 1 *De formele verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond volkstuinen is duidelijk.*
 - Voor een relatief simpel onderwerp als volkstuinen zijn in de praktijk veel actoren actief. Bovendien zijn deze verdeeld over diverse (bestuurs-)lagen. In figuur II-1 van het onderzoeksrapport is geschetst welke actoren dit zijn en welke taken en bevoegdheden zij hebben.
 - Ondanks deze relatief complexe situatie bevat de verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente, deelgemeenten en SenR in opzet geen overlappingsen of lacunes. Bovendien is hierin sprake van samenhang. De verdeling tussen de verschillende actoren is bovendien voor alle betrokkenen kenbaar. Er bestaat geen verschil van inzicht tussen de deelgemeenten en SenR over het feit dat SenR de grond

namens de gemeente (de eigenaar) verhuurt en de volkstuinen in opdracht van de deelgemeente (de bestuurlijk verantwoordelijke) exploiteert.

- De Raad heeft de bevoegdheden met betrekking tot beleidsvorming, bekostiging en het laten exploiteren van volkstuinen gedelegeerd aan de deelgemeenten. Een uitzondering op deelgemeentelijke zeggenschap is de ruimtelijke ordening van volkstuinen. Besluiten over het verplaatsen van volkstuincomplexen vallen toe aan het gemeentebestuur. De Raad heeft aanvullend hiervoor in 2000 een bestuurlijk kader vastgesteld.

kanttekeningen

- SenR heeft als opdrachtnemer van de deelgemeenten ook een adviserende rol. Die rol wordt door de deelgemeenten niet als zodanig benoemd.
- De volkstuinverenigingen en de volkstuinders hebben vrijwel alleen via de Rotterdamse Bond van Volkstuinders (RBvV) contact met het gemeentebestuur en de deelgemeente. Enerzijds wordt deze situatie veroorzaakt doordat de deelgemeenten (via SenR) alleen volkstuinen verhuren aan de RBvV. Anderzijds komt dit doordat de tuinders verplicht lid zijn van de RBvV. De volkstuinverenigingen zijn afhankelijk van de RBvV omdat de RBvV de contacten met SenR onderhoudt. Het was tot 2006 zelfs zo dat de RBvV de gemeentelijke subsidie (die in 2006 is beëindigd) verdeelde onder de tuinders. De RBvV neemt hiermee een sleutelpositie in op het volkstuinenveld. ‘Zonder Bond geen volkstuin’, zo omschrijft zij zelf een van haar twee kerntaken. Daarnaast ziet de RBvV voor zichzelf een adviserende taak weggelegd zowel voor de overheid als de tuinders. De wethouder en verscheidene deelgemeenten zetten vraagtekens bij de meerwaarde van de unieke positie van de RBvV. De Rekenkamer merkt op dat de RBvV stedelijk opereert terwijl op bestuurlijk niveau volkstuinen een deelgemeentelijke aangelegenheid zijn.

II-3 beleid van de stad

- 2 *Beleid voor volkstuinen is de afgelopen dertig jaar vooral tot stand gebracht door de bestuurslaag die er sinds 1987 niet meer over gaat: de stad (B&W en de gemeenteraad). Veel van het beleid is bovendien niet uitgevoerd.*
 - Op stedelijk niveau is beleid voor volkstuinen ontwikkeld, ook nadat de Raad de bevoegdheden met betrekking tot beleidsvorming, bekostiging en het laten exploiteren van volkstuinen had gedelegeerd aan de deelgemeenten.

- De afgelopen dertig jaren zijn er diverse nota's verschenen. Algemeen wordt daarin steeds weer geconstateerd dat Rotterdam een gebrek aan bepaalde typen tuinen heeft. In aansluiting op deze probleemanalyse keert in de nota's geregeld de aanbeveling terug om de beschikbaarheid van volkstuinen voor diverse doelgroepen, zoals starters en senioren te vergroten. Dit dient te gebeuren door meer variëteit aan te brengen in de verschillende typen volkstuinen (bijvoorbeeld door functieverbreding of integratie van tuinen in de wijken) en in de huurtarieven.
- Deze aanbeveling is al die jaren niet uitgevoerd. Dit is ook diverse malen expliciet in de nota's geconstateerd zonder dat dit heeft geleid tot uitvoering. Het meest recent wordt de behoefte aan differentiatie vastgesteld in de nota 'vernieuwd concept volkstuinen' van januari 2005. Een uitzondering vormt het beleid voor het verplaatsen van complexen. Voor deze verplaatsingen geldt een 'verplaatsingsprotocol'.
- Een aantal maal is onderzoek gedaan naar de maatschappelijke behoefte aan volkstuinen. Het meest recente onderzoek is de monitor die SenR heeft uitgevoerd in 2003. Over de kwaliteit van het inzicht dat daarin wordt geboden bestaat echter verschil van inzicht tussen de RBvV en SenR. De RBvV is het niet eens met de prognose in deze monitor die voor 2010 een dalende behoefte aan volkstuinen voorziet.
- Ook wordt er in de stedelijke nota's herhaaldelijk op gewezen dat het sinds 1987 niet aan het gemeentebestuur maar aan de deelgemeenten is om het beleid voor volkstuinen te ontwikkelen en uit te voeren. Desondanks is de gemeente doorgegaan met het opstellen van nota's. Deelgemeenten zijn bij het opstellen of uitvoeren van de nota's doorgaans niet betrokken, noch stellen zij ze zelf op. Deelgemeenten kregen er tot voor kort veelal een rol in toebedeeld als externe partij of als klankbord. Bij de totstandkoming van de meest recente beleidsnota's die de verantwoordelijke wethouder in 2005 naar de commissie Cultuur en Sport stuurde, zijn de deelgemeenten in het geheel niet betrokken geweest.

II-4 beleid van de deelgemeenten

- 3 *Deelgemeenten hebben nauwelijks eigen beleid voor volkstuinen ontwikkeld. Volkstuinen zijn voor hen daarmee vooral een zaak van beheer.*
 - Er zijn geen deelgemeentelijke beleidsnota's die specifiek doelen bevatten voor volkstuinen.

- Om die reden is er ook niets te zeggen over de mate waarin dankzij het beleid doelen worden gerealiseerd (doeltreffendheid van het beleid). Er zijn geen doelen voor een specifieke groep (zoals senioren, lage inkomensgroepen) of een specifiek (maatschappelijk) probleem (zoals gezondheid of tekort aan groen). Wel is binnen sommige deelgemeenten het volkstuinenbeleid een onderdeel van het bredere recreatiebeleid.
- De deelgemeenten verrichten individueel noch gezamenlijk eigen onderzoek om inzage te verkrijgen in de behoefte aan volkstuinen. De Rekenkamer heeft geen bestuurlijk standpunt aangetroffen over de (verwachte) behoefte aan en benutting van volkstuinen.
- In deelraad, commissie en dagelijks bestuur wordt nauwelijks gesproken over volkstuinen. Beheersmatig komt het aan de orde bij onderwerpen als de kostendekkendheid van de volkstuinen en de kosten van (groot) onderhoud. Een enkele keer wordt een beleidsmatig thema besproken zoals de openbaarheid volkstuincomplexen, het beschikbaar stellen van educatieve tuinen voor basisschoolkinderen en de vraag of volkstuinen al dan niet alleen beschikbaar gesteld zouden moeten worden aan mensen zonder eigen tuin.
- Het beleid wordt niet geëvalueerd. Een uitzondering hierop is het kostendekkende prijsbeleid dat deelgemeente Noord en Prins Alexander voeren. Dit beleid wordt jaarlijks geëvalueerd bij de jaarrekening.
- ‘Volkstuinen’ is een beleidsarm onderwerp.
- Wat opvalt is dat deelgemeenten niet zozeer doelen vaststellen als wel *functies* toeschrijven aan volkstuinen. Zij doen dit in documenten als bestuursprogramma's, programmabegrotingen en productenramingen. De genoemde functies zijn erg breed, van sociale cohesie tot recreatie en zelfs onderhoud. Het verschil tussen het stellen van doelen en het toeschrijven van functies is gelegen in de meer of mindere mate van activiteit van de overheid die wordt verondersteld. Voor het toeschrijven van een functie aan volkstuinen is het niet nodig dat de overheid er ook middelen voor beschikbaar stelt of activiteiten voor ontplooit. Een oordeel over de mate van effectiviteit van die overheid is dan niet mogelijk en overigens ook niet relevant. Wanneer er doelen zijn gesteld ligt dit anders. Dan is het mogelijk te sturen op de vraag of de doelen ook worden behaald en of dit op een zo efficiënt mogelijke manier gebeurt.

- De deelgemeentelijke inzet is vooral gericht op de instandhouding van de volkstuinen. Voor deelgemeenten zijn volkstuinen een gegeven en niet zozeer een oplossing voor een maatschappelijk probleem. Hierdoor zijn volkstuinen voor hen meer een zaak van beheer dan van beleid. Toch besteden vooral de deelgemeenten die geen kostendekkende huurtarieven hanteren geld aan volkstuinen. Ook de stad maakt kosten.

II-5 beheer door de deelgemeenten

- 4 *Deelgemeenten voeren het beheer van de volkstuinen zonder de daartoe benodigde informatie. Dit geldt in het bijzonder voor de vaststelling van de tarieven (met uitzondering van de deelgemeenten Noord en Prins Alexander) en voor het groot onderhoud (met uitzondering van Prins Alexander). De daarbij genomen besluiten kunnen aan derden waaronder volkstuinders onvoldoende helder worden verantwoord.*
 - Het huurtarief per m² is voor alle volkstuinen binnen een deelgemeente gelijk. Tussen de deelgemeenten verschillen de tarieven (2004) van € 0,95 (Hoogvliet, Pernis) tot € 1,45 (Noord). Een tuinder is gemiddeld ruim € 650,00 per jaar kwijt aan een verblijfstuin waarvan € 345,00 aan huur.
 - Het deelgemeentelijk prijsbeleid wordt bestuurlijk vastgesteld: de vaststelling van de deelgemeentelijke begroting houdt ook een (impliciet) besluit in over de huurtarieven. Ook wijzigingen worden op deze wijze bestuurlijk vastgesteld. De deelgemeenten baseren het huurtarief op de tarievenboeken die SenR voor hen opstelt. Er bestaat dus inzicht in de hoogte van deze tarieven. Het merendeel van de deelgemeenten hanteert als beleid dat de huurtarieven zijn gebaseerd op een historisch bepaalde prijs plus jaarlijks accres. De deelgemeenten Noord en Prins Alexander zijn de enige deelgemeenten waar een koppeling bestaat tussen het huurtarief en de kosten.
 - De andere deelgemeenten stellen het huurtarief vast zonder dat ze beschikken over een onderbouwing van de baten en de (te verwachten) lasten per complex. Evenzo besluiten allen (met uitzondering van Prins Alexander) over het uit te voeren groot onderhoud zonder zicht te hebben op het te verwachten groot onderhoud; een meerjarenplan en raming ontbreekt. Hierdoor kunnen zij de te nemen besluiten niet goed op waarde schatten en desgevraagd toelichten aan de tuinders.

- De administratieve organisatie en de interne controle binnen SenR zijn volgens de ADR in 2004 ten opzichte van eerdere jaren verbeterd. SenR beschikt wél over inzicht in de kosten die worden gemaakt voor de verschillende volkstuincomplexen.
- Uit de jaarrekeningen blijkt dat de deelgemeenten geen (op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten verplichte) voorziening groot onderhoud hebben opgenomen op hun balans. Deze voorziening dient op basis van een meerjaren onderhoudsplan te worden gevormd.

II-6 aanbevelingen

De Rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn alle gericht aan de deelgemeenten.

De Rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen voor de *deelraad* en het *dagelijks bestuur*.

- 1 Doe een uitspraak over het nut en de noodzaak van (deel)gemeentelijk volkstuinenbeleid. Doe in dit verband een uitspraak over de vraag of voor 'volkstuinen' beleid gemaakt dient te worden of dat de deelgemeente de maatschappelijke functie van volkstuinen vooral faciliteert (beheer).
- 2 Formuleer, indien er beleid gemaakt dient worden, ofwel afzonderlijk volkstuinenbeleid ofwel laat volkstuinenbeleid expliciet onderdeel zijn van breder beleid (bijvoorbeeld recreatiebeleid). In het laatste geval dienen de doelen voor volkstuinen daarbinnen gespecificeerd te worden.

De Rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen voor het *dagelijks bestuur*.

- 3A Vraag SenR om bij de jaarrapportages per volkstuincomplex een overzicht te leveren van de gerealiseerde baten en lasten ten opzichte van vorig jaar en van het budget. Benut deze informatie bij de vaststelling van het tarief en om hierover desgewenst uitleg te verschaffen aan de tuinders. Overweeg hierbij rekening te houden met het voorzieningenniveau per complex.
- 3B Draag SenR op een meerjaren onderhoudsplan te maken op basis waarvan de deelgemeente een voorziening groot onderhoud voor volkstuinen kan opnemen op de balans. Vorm deze voorziening groot onderhoud overeenkomstig het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

*De Rekenkamer heeft deze aanbeveling na bestuurlijk wederhoor aangevuld:
De voorziening hoeft geen afzonderlijke voorziening 'groot onderhoud volkstuinen' te zijn op
de balans, maar kan deel uitmaken van de voorziening 'groot onderhoud accommodaties'.*



III reacties en nawoord

III-1 inleiding

De Rekenkamer heeft het conceptrapport (de bestuurlijke nota en het onderzoeksrapport) conform de Verordening Rekenkamer Rotterdam voor een reactie voorgelegd aan de dagelijks besturen van de betreffende deelgemeenten en de Wijkraad voor Pernis en aan het college van B en W. Uitgezonderd deelgemeente Noord hebben alle deelgemeenten en het College een reactie gegeven. Ook de voormalig portefeuillehouders en de voormalig wethouder Middel en Sport zijn in de gelegenheid gesteld op het conceptrapport te reageren. Daarnaast heeft de Rekenkamer de RBvV in de gelegenheid gesteld te reageren op onderdelen van het onderzoeksrapport die gaan over de RBvV. In dit hoofdstuk worden de ontvangen reacties afzonderlijk weergegeven. Wanneer en voor zover een reactie daar aanleiding toe geeft, wordt deze van een nawoord door de Rekenkamer voorzien.

III-2 reacties deelgemeenten

III.2.1 deelgemeente Charlois

Reactie op aanbeveling 1

Wij vinden dat de huidige taakverdeling voortgezet moet worden. Een deelgemeentelijk volkstuinenbeleid past in de systematiek op het gebied van sport en recreatie. Wij wijzen erop dat er in 2003 in het kader van de CEBEON-operatie juist nog diverse wijkgebonden voorzieningen naar de deelgemeenten zijn gedecentraliseerd in het kader van een heldere taakverdeling. De toen gemaakte keuzen zijn voor ons nog steeds uitgangspunt.

De taakverdeling tussen gemeente en deelgemeente is als volgt. De dienst Sport en Recreatie is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en beleidsadvisering. Dit aan de hand van de wensen en opdrachten van de deelgemeenten. De deelgemeenten besluiten vervolgens over het te voeren beleid aan de hand van onder meer de beleidsadviezen van Sport en Recreatie. Wij vinden dat de deelgemeenten de afgelopen periode door de stad onvoldoende en in een te laat stadium zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling. Er is onvoldoende rekening gehouden met de wensen van de deelgemeenten. Het beleid is mede hierdoor gestagneerd.

De deelgemeente is verantwoordelijk voor veel voorzieningen op het gebied van sport en recreatie en op verschillende andere gebieden. Een goede planning van en samenwerking tussen voorzieningen levert een meerwaarde op. Deelgemeenten spelen in deze processen een belangrijke rol. Dit komt in uw rapportage onvoldoende tot uiting. Op veel volkstuinen worden speciale activiteiten georganiseerd voor ouderen of kinderen van scholen. Dit met deelgemeentelijke ondersteuning. Ook in het bredere deelgemeentelijke recreatiebeleid, bijvoorbeeld de vernieuwing van en een betere benutting van het Zuiderpark, zijn volkstuinen als partners betrokken. Volkstuincomplexen hebben verder ook als openbare wandelroute een nuttige functie. Onze lijn hierbij is dat dikke beleidsnota's geen toegevoegde waarde hebben, maar dat vooral de uitvoering (van activiteiten) versterkt moet worden. Het beleid op het gebied van volkstuinen is beperkt. Dit is een realiteit. Wij staan voor de toekomst vooral een praktische aanpak voor.

Reactie aanbeveling 2

Voor alle voorzieningen op het gebied van sport en recreatie (waaronder volkstuinen) geldt dat er afspraken zijn tussen Sport en Recreatie en de deelgemeenten over taakverdeling en processen. Deelgemeenten zijn bestuurlijke opdrachtgevers. Sport en Recreatie verzorgt de beleidsadvisering en doet de uitvoering in de vorm van exploitatie en beheer van voorzieningen. Hierbij valt het beleid volkstuinen onder een breder wijkrecreatiebeleid. Op deelgemeentelijk niveau zijn er ook diverse andere contacten met volkstuinen. Dit betekent dat er ook raakvlakken zijn met deelgemeentelijk ouderenbeleid, jeugdbeleid, ruimtelijke ontwikkeling en wijkcoördinatie.

Aanbeveling 3A

Wij onderschrijven deze aanbeveling.

Aanbeveling 3B

De deelgemeente stelt jaarlijks een bedrag voor groot onderhoud voorzieningen sport en recreatie beschikbaar aan Sport en Recreatie. Dit op basis van een meerjarenonderhoudsplan voor alle voorzieningen sport en recreatie. Wij zien op dit moment geen meerwaarde in het vormen van een deelgemeentelijke voorziening voor groot onderhoud volkstuinen.

III.2.2 nawoord Rekenkamer

Het dagelijks bestuur meent dat de belangrijke rol die de deelgemeenten spelen bij de planning en samenwerking rond veel voorzieningen onvoldoende tot uiting komt in de rapportage. De Rekenkamer bevestigt dat deelgemeenten een centrale positie innemen in het volkstuinenbeleid. Dat heeft zij in haar rapport ook uitdrukkelijk beschreven. In het onderzoek worden 'volkstuinen' uitgelicht. Ze worden echter niet bezien in het kader van alle voorzieningen van SenR, omdat het onderzoek juist specifiek op deze ene voorziening was gericht. De Rekenkamer heeft dus een beeld geschetst van het beleid en beheer van één van de voorzieningen van SenR. Het is

inderdaad de vraag in welke mate dikke beleidsnota's toegevoegde waarde hebben voor volkstuinenbeleid. Juist daarom wordt ten eerste aanbevolen om uit te spreken of de deelgemeente de volkstuinen vooral wil faciliteren (beheer) of dat hij ook voor volkstuinen een beleidsdoel wenst te formuleren en daar een prestatie aan verbindt. Dat vormt bestuurlijk juist de start van een praktische aanpak.

Het is aan de deelgemeente zelf om te beslissen om in de balans één voorziening te treffen voor het groot onderhoud van alle SenR-accommodaties tezamen of om voor alle typen accommodaties aparte voorzieningen op te nemen. De Rekenkamer heeft mede naar aanleiding van deze reactie aanbeveling 3B aangevuld. De huidige voorziening voor SenR-accommodaties is anders dan het dagelijks bestuur denkt, niet mede gebaseerd op een (meerjaren)onderhoudsplan voor de volkstuin-complexen. Dat bestaat namelijk (nog) niet. Een voorziening dient gebaseerd te zijn op een meerjaren onderhoudsplan met specificatie, zodat duidelijk is waar de voorziening voor getroffen wordt. Volkstuinen dienen hierin specifiek te worden opgenomen.

III.2.3 deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek

Per brief van 22 mei 2006 heeft u ons het vertrouwelijk conceptrapport Volkstuinen voor bestuurlijke wederhoor aangeboden. U vraagt onze reactie voor 12 juni 2006 aan u te doen toekomen. Bij deze voldoen wij aan uw verzoek.

Onze reactie is als volgt opgebouwd. Eerst maken wij in algemene zin onze reactie op het rapport aan u kenbaar. Vervolgens gaan wij in op de door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen in de Bestuurlijke Nota. Tot slot treft u onze reactie aan op het concept onderzoeksrapport.

Algemene opmerkingen

In algemene zin beschouwen wij het rapport als helder. Wij zijn tevreden met de duidelijke bevestiging van de Rekenkamer Rotterdam dat de deelgemeenten bestuurlijk verantwoordelijk zijn ten aanzien van het beleidsterrein volkstuinen.

Conclusies

U stelt dat deelgemeenten het beheer van volkstuinen voeren zonder de daartoe benodigde informatie in het bijzonder voor o.a. groot onderhoud. Dit is feitelijk onjuist. De dienst Sport en recreatie dient jaarlijks een aanvraag voor budget groot onderhoud in bij de deelgemeente, vergezeld van een gespecificeerde meerjarenraming. In de aanvraag zijn ook middelen opgenomen voor volkstuinen. Via het ambtelijke wederhoor hebben wij u reeds in kennis gesteld van deze omissie. Wij hebben geconstateerd dat deze informatie niet door u in de bestuurlijke nota is verwerkt.

De Rekenkamer doet geen aanbeveling over de positie van de RBVV, terwijl de wethouder en verscheidene deelgemeenten vraagtekens zetten bij de meerwaarde van de unieke positie van de RBVV. Wat ons betreft zou ten aanzien van de RBVV onderzocht moeten worden of de dienst Sport en Recreatie (SenR) niet rechtstreeks aan de volkstuinverenigingen zou kunnen verhuren waarmee de lokale inbedding van het volkstuinenbeleid versterkt kan worden.

U concludeert dat alle deelgemeenten met uitzondering van Prins Alexander het huurtarief vaststellen zonder dat ze beschikken over een onderbouwing van de baten en de (te verwachten) lasten per complex. De oorzaak hiervoor is het niet beschikbaar willen stellen van deze onderbouwing door SenR, ondanks ons verzoek hiertoe, omdat dit de dienst te veel werk zou kosten.

U stelt dat uit de jaarrekeningen blijkt dat deelgemeenten geen (op grond van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) provincies en gemeenten verplichte) voorziening groot onderhoud hebben opgenomen op hun balans. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek kent echter wel een voorziening groot onderhoud conform de door de deelraad vastgestelde Nota Reserves en Voorzieningen. De beleidslijn is dat het '10-jaren-voortschrijdend inzicht' zoals Sport en recreatie die aanlevert in de begroting en meerjarenraming gevolgd wordt. Vóór het moment van het daadwerkelijk beschikbaar stellen van het budget groot onderhoud moet er elk jaar worden gezien of het bedrag conform het voortschrijdend inzicht daadwerkelijk nodig is of dat het geplande onderhoud nog niet noodzakelijk is. Als er minder dan het beschikbare budget wordt uitgegeven, dan wordt het budgetoverschot toegevoegd aan de voorziening. De regelgeving van de BBV laat volgens de Audit Services Rotterdam niet toe dat een voorziening negatief komt te staan, ook niet in geval van egalisatie.

Aanbevelingen

U vraagt ons een uitspraak te doen over het nut en de noodzaak van (deel)gemeentelijk volkstuinenbeleid. Wij hebben reeds een zekere mate van beleid ten aanzien van volkstuinen geformuleerd al kan het zeker duidelijker en explicieter. De deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek streeft in haar huidige volkstuinenbeleid naar kostendekkendheid. In het coalitieakkoord Ruim Baan voor Mensen 2006-2010 staat de opdracht om het welzijnsbeleid ook in deze periode verder te herijken. Vanaf 2007 zal deze aanbeveling meegenomen worden. Dan zullen wij ook nader bepalen of wij afzonderlijk volkstuinenbeleid ontwikkelen dan wel dat wij dit onderdeel uit willen laten maken van een breder beleidskader.

U vraagt ons om SenR te vragen bij de jaarrapportages per volkstuincomplex een overzicht te leveren van de gerealiseerde baten en lasten ten opzichte van vorig jaar en van het budget. U beveelt ons aan deze informatie te benutten bij de vaststelling van het tarief en

geeft ons in overweging hierbij rekening te houden met het voorzieningenniveau per complex. Bij deze aanbeveling willen wij twee zaken opmerken. Ten eerste is het voorzieningenniveau van de drie volkstuincomplexen binnen de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek gelijk en dus hanteren wij een gelijk tarief. Ten tweede is in het Bestuurlijk Overleg Welzijn van 8 februari 2006 het voorstel productbegroting van de werkgroep 'Relatie SenR-Deelgemeenten' vastgesteld. Hierin zijn afspraken gemaakt over de prestaties, prijs en de wijze van levering ervan in het betreffende begrotingsjaar door SenR aan de deelgemeente. Daarbij is afgesproken dat SenR slechts op productniveau een overzicht aanlevert, in dit geval het product Natuurrecreatie. Deze vraag past derhalve niet in het kader van de gemaakte afspraken.

Voor wat betreft uw aanbeveling om SenR een meerjaren onderhoudsplan groot onderhoud te vragen en een voorziening groot onderhoud te vormen, verwijzen wij u naar ons laatste antwoord bij de conclusies.

Opmerkingen Onderzoeksrapport

Op pagina 29, tweede alinea, staat dat de Rekenkamer geen specifiek bestuurlijk besluit gevonden heeft over het voorstel van de werkgroep 'Relatie SenR-deelgemeenten' over groot onderhoud. In het Bestuurlijk Overleg Welzijn van 8 februari 2006 is dit voorstel echter geaccordeerd.

Op pagina 44 onderaan staat dat in Hillegersberg-Schiebroek er nog een wachtlijst is voor de volkstuinen. Wij willen hieraan toevoegen dat dit slechts geldt voor twee van de drie complexen. Op het nieuw aangelegde complex ATV Terbregge is juist een forse leegstand. Ondanks ons herhaaldelijk aandringen om die leegstand te bestrijden, wordt er vanuit de RBVV en SenR weinig tot geen actie ondernomen.

Op pagina 54, derde alinea staat dat een derde deelgemeente heeft besloten extra gefaseerde verhoging van de tarieven voor de RBVV ten behoeve van een aantal complexen door te voeren. Wij gaan er vanuit dat de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek hiermee wordt bedoeld. De deelraad heeft in 2004 besloten de kostendekkingsgraad te verhogen met als doel min of meer kostendekkend te zullen zijn. De taakstelling volkstuinen (verblijfstuinen) voor SenR die de tarieven namens de deelgemeente int, bedragen voor 2005 € 4.100, voor 2006 € 8.200, voor 2007 € 12.300 en voor 2008 € 16.400.

III.1.4 nawoord Rekenkamer

Het dagelijks bestuur van de deelgemeente acht de conclusie dat deelgemeenten het beheer van de volkstuinen voeren zonder de benodigde informatie feitelijk onjuist. De Rekenkamer heeft SenR tijdens het onderzoek gevraagd om de meerjarenplanningen voor (genormeerd) groot onderhoud van volkstuinen van de tien betrokken deelgemeenten over de onderzochte periode. SenR had deze

meerjarenplanningen niet (beschikbaar). Op verzoek van de Rekenkamer is er wel één opgesteld bij wijze van voorbeeld. B en W meldt in bestuurlijk wederhoor dat SenR recentelijk een geactualiseerde meerjarenplanning heeft opgesteld voor het tijdvak 2006-2015. Ook meldt B en W dat het de bedoeling is, dat in het overleg tussen SenR en de deelgemeenten over het (genormeerd) groot onderhoud voor de komende jaren deze meerjarenplanning aan de deelgemeenten zal worden voorgelegd. Zowel op basis van het onderzoek als de reactie van B en W constateert de Rekenkamer dat SenR dergelijke meerjarenplanningen tot nu toe niet heeft gemaakt. Het is goed mogelijk dat in de aanvraag aan de deelgemeente ook middelen voor volkstuinen zijn opgenomen, maar de aanvraag groot onderhoud die S en R jaarlijks bij de deelgemeente indient is niet mede gebaseerd op een meerjarenplanning groot onderhoud voor de volkstuincomplexen binnen de deelgemeente.

De Rekenkamer heeft inderdaad geen aanbeveling opgenomen over de positie van de RBvV. Zij tekent in de bestuurlijke nota slechts aan dat de RBvV stedelijk opereert terwijl op bestuurlijk niveau volkstuinen een deelgemeentelijke aangelegenheid zijn. De RBvV heeft op verzoek van de Rekenkamer medewerking verleend aan het onderzoek door het beschikbaar stellen van informatie. Ook heeft de Rekenkamer enkele gesprekken gevoerd met de directie en het bestuur van de RBvV. De RBvV is echter geen object van onderzoek voor de Rekenkamer, omdat de RBvV niet valt onder de organen of rechtspersonen waar de Rekenkamer gelet op haar wettelijke taak bevoegdheden heeft. De Rekenkamer meent daarom ook geen oordeel te kunnen geven noch -daaraan gekoppeld- een aanbeveling te kunnen doen die betrekking heeft op de positie van de RBvV.

De deelgemeente kent een voorziening groot onderhoud conform de deelgemeentelijke Nota Reserves en Voorzieningen. De beleidslijn van de deelgemeente is dat het '10-jaren-voortschrijdend inzicht' van SenR wordt gevolgd. De informatie die SenR over het onderhoud verstrekt is gericht op het benodigde budget voor het jaarlijks onderhoud. De dienst baseert dit op een jaarlijkse schouw. Er is echter geen informatie beschikbaar voor de opbouw van een 10-jarige voorziening voor genormeerd groot onderhoud. De voorziening die de Rekenkamer aanbeveelt hoeft overigens geen afzonderlijke voorziening 'groot onderhoud volkstuinen' te zijn. De voorziening kan ook deel uitmaken van de (bredere) voorziening 'groot onderhoud accommodaties'. De Rekenkamer heeft mede naar aanleiding van deze reactie aanbeveling 3b aangevuld.

Opgemerkt wordt dat het voorzieningenniveau van de drie complexen in de deelgemeente gelijk is. De Rekenkamer sloot met aanbeveling 3A aan bij het gegeven dat in sommige deelgemeenten complexen bestaan met verschillen, en

dat het de beleidsvrijheid van de deelgemeente is om hier al dan niet het tarief op aan te passen. De Rekenkamer wil de deelgemeenten met deze aanbeveling in overweging geven rekening te houden met het voorzieningenniveau. Indien in een deelgemeente het voorzieningenniveau van de verschillende complexen gelijk is kan dit ook een overweging zijn om de tarieven níet te differentiëren.

De deelgemeente verwijst verder naar het voorstel productbegroting van de werkgroep relatie SenR – deelgemeenten. Tijdens haar onderzoek heeft de Rekenkamer dergelijke afspraken uit de onderzochte periode niet gevonden. Zij is tijdens de ambtelijke wederhoor van het conceptonderzoeksrapport geïnformeerd over de nieuwe afspraken die in februari 2006 zijn gemaakt tussen SenR en de deelgemeenten. De Rekenkamer acht het wenselijk dat afspraken worden gemaakt op het niveau van volkstuin(complex)en. Informatie op een dergelijk niveau van detaillering stelt deelgemeenten in staat om als verantwoordelijk bestuursorgaan desgewenst uitleg te geven aan de tuinders.

De opmerking van de Rekenkamer inzake het ontbreken van een ‘bestuurlijk besluit’ is ingegeven door het feit dat de brief van 24 mei 2005 vermeldde dat ‘inmiddels een bestuurlijk besluit is genomen’. Het akkoord van het Bestuurlijk Overleg Welzijn waar het dagelijks bestuur nu naar verwijst dateert van bijna een jaar later.

Tot slot is de derde deelgemeente die wordt genoemd in paragraaf V-3 inderdaad deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek. Dit is in het rapport toegevoegd.

III.1.5 deelgemeente Hoek van Holland

Nadat is kennisgenomen van uw conceptrapport is de conclusie dat er een helder beeld wordt weergegeven van de huidige situatie voor wat betreft het deelgemeentelijk volkstuinenbeleid. Ten aanzien van de deelgemeente Hoek van Holland zijn geen feitelijke onjuistheden in uw rapport aangetroffen. Tevens zijn er geen aanvullingen te vermelden.

III.1.6 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van deelgemeente Hoek van Holland.

III.1.7 deelgemeente Hoogvliet

U heeft ons gevraagd om een reactie te geven op het conceptrapport onderzoek volkstuinen. Deze reactie zou zich in ieder geval moeten richten op de aanbevelingen die u heeft gedaan. Op 13 juni 2006 hebben we het rapport in onze vergadering besproken en geven in het onderstaande ons standpunt weer. Voor de volledigheid herhalen wij de aanbevelingen die u doet.

Aanbeveling 1

*Doe een uitspraak over het nut en de noodzaak van deelgemeentelijk volkstuinenbeleid.
Doe in dit verband een uitspraak over de vraag of voor ‘volkstuinen’ beleid gemaakt dient te worden of dat de deelgemeente de maatschappelijke functie van volkstuinen vooral faciliteert (beheer).*

Aanbeveling 2

Formuleer, indien er beleid gemaakt dient te worden, ofwel afzonderlijk volkstuinenbeleid ofwel laat volkstuinenbeleid expliciet onderdeel zijn van breder beleid (bijvoorbeeld recreatiebeleid). In dat laatste geval dienen de doelen voor volkstuinen daarbinnen gespecificeerd te worden.

Ten aanzien van deze eerste twee aanbevelingen willen wij u melden dat het goed is als de deelgemeente beleid ontwikkelt op het gebied van volkstuinen. Dit beleid zou gebaseerd moeten zijn op onderzoek naar de maatschappelijke behoefte van volkstuinen waarin nut en noodzaak worden opgenomen. Dit volkstuinenbeleid kan meegenomen worden in de beleidsnota sport en recreatie waar in 2007 mee begonnen wordt. Op basis van de maatschappelijke behoefte en de geformuleerde doelen kan bepaald worden wat de rol daarin wordt van de deelgemeente (beperken tot het faciliteren van de maatschappelijke functie) en wat de deelgemeente verwacht van de partners zoals het college, de dienst SenR, de bond en van de besturen van de volkstuinverenigingen. Hierdoor is de deelgemeente in staat om de regierol beter op te pakken.

Aanbeveling 3A

Vraag SenR om bij de jaarrapportages per volkstuincomplex een overzicht te leveren van de gerealiseerde baten en lasten ten opzichte van vorig jaar en van het budget. Benut deze informatie bij de vaststelling van het tarief en om hierover desgewenst uitleg te verschaffen aan de tuinders. Overweeg hierbij rekening te houden met het voorzieningen-niveau per complex;

Wij gaan op basis van een productbegroting producten afnemen bij SenR met daaraan gekoppelde prestatieafspraken. De verantwoording over een voorgaand jaar dient inzichtelijk te maken welke producten er zijn geleverd tegen welke prijs. Dat sluit geheel aan bij de aanbeveling van uw rekenkamer.

Aanbeveling 3B

Draag SenR op een meerjaren onderhoudsplan te maken op basis waarvan de deelgemeente een voorziening groot onderhoud voor volkstuinen kan opnemen op de balans. Vorm deze voorziening groot onderhoud overeenkomstig het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Aangezien wij als de deelgemeente worden geconfronteerd met een toenemende vraag voor groot onderhoud, wordt er in 2006 een plan gemaakt op welke wijze achterstallig onderhoud aangepakt kan worden. In dit plan wordt rekening gehouden met de kortere en langere termijn en het deelgemeentelijke accommodatiebeleid. Hier worden ook de volkstuinten in meegenomen. Uw aanbeveling sluit goed aan bij onze plannen.

Ten aanzien van hoofdstuk 2 van het rapport merken wij wel het volgende op:

- *U noemt verschillende actoren met taken en bevoegdheden en constateert dat er geen overlappingen zitten in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren. In uw schematische weergave lijkt er geen sprake te zijn van een cyclisch proces rondom de deelgemeente. Tevens roept deze structuur bij ons de vraag op of rollen en verantwoordelijkheden wellicht eenvoudiger georganiseerd kunnen worden. Wij zouden hierover graag een aanbeveling krijgen van de rekenkamer.*
- *Er staan in dit hoofdstuk kritische opmerkingen over bijvoorbeeld de rol van de bond. Deze komen niet terug in de conclusie.*

Tot slot willen wij opmerken dat de aanbevelingen die u doet, in eerste instantie geen zichtbare financiële consequenties hebben. Wij hebben besloten om onze rol wel steviger neer te zetten zoals uit het bovenstaande blijkt maar om daarvoor geen extra financiële middelen beschikbaar te stellen.

III.1.8 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer onderschrijft de reactie van het dagelijks bestuur dat beleid binnen de deelgemeente gebaseerd zou moeten zijn op onderzoek naar de maatschappelijke behoefte aan volkstuinten. Het dagelijks bestuur noemt een aantal partners die de deelgemeente bij het volkstuintenbeleid heeft. Opvallend is dat het de andere deelgemeenten in dit verband niet noemt. SenR, de partner die de maatschappelijke behoefte door middel van de volkstuintenmonitor meet voor alle deelgemeenten gezamenlijk, wordt wel genoemd.

De deelgemeente gaat op basis van een productbegroting producten afnemen bij SenR. Daaraan worden prestatieafspraken gekoppeld. Het dagelijks bestuur meent dat daarmee geheel wordt aangesloten bij de aanbeveling van de Rekenkamer. De Rekenkamer tekent hierbij wel aan dat het wenselijk is dat afspraken worden gemaakt op het niveau van volkstuin(complex)en. Informatie op een dergelijk niveau van detaillering stelt deelgemeenten namelijk in staat om als verantwoordelijk bestuursorgaan desgewenst uitleg te geven aan de tuinders.

Ook geeft het dagelijks bestuur aan dat er in 2006 een plan wordt gemaakt voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud, en dat de aanbeveling van de

Rekenkamer goed aansluit op deze plannen. De Rekenkamer doet haar aanbeveling met het oog op het maken van een plan voor *meerjarig* onderhoud. Het wegwerken van het achterstallig onderhoud vormt daarbij een logische start maar is dus niet voldoende. Uiteraard moet het achterstallig onderhoud in het meerjarenplan worden opgenomen. Het plan dat de deelgemeente zal gaan maken voor het achterstallig onderhoud kan daar goed voor dienen.

Het dagelijks bestuur merkt op dat er in de schematische weergave in het rapport geen sprake lijkt te zijn van een cyclisch proces rondom de deelgemeente. Ook zou de deelgemeente graag een aanbeveling krijgen over hoe rollen en verantwoordelijkheden eenvoudiger georganiseerd kunnen worden. De Rekenkamer wilde met dit hoofdstuk inzicht verschaffen in de formele verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het cyclisch karakter ontbreekt daarbij inderdaad omdat het geen procesbeschrijving betreft maar een beschrijving van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Door de schematische weergave hoopt zij dit inzicht te bieden. Ook wilde zij hiermee vaststellen of deze verdeling voor alle betrokkenen duidelijk is, of er lacunes of overlappingen in zitten en of er sprake is van samenhang. De doelmatigheid van de structuur heeft zij niet onderzocht. Wel meent zij dat het geboden inzicht aan de betrokken partijen de gelegenheid biedt om al dan niet gezamenlijk te bepalen of een eenvoudiger organisatie mogelijk en wenselijk is.

Het dagelijks bestuur constateert terecht dat de Rekenkamer geen conclusies trekt over de RBvV. De RBvV heeft op verzoek van de Rekenkamer medewerking verleend aan het onderzoek door het beschikbaar stellen van informatie. Ook heeft de Rekenkamer enkele gesprekken gevoerd met de directie en het bestuur van de RBvV. De RBvV is echter geen object van onderzoek voor de Rekenkamer, omdat de RBvV niet valt onder de organen of rechtspersonen waar de Rekenkamer gelet op haar wettelijke taak bevoegdheden heeft. De Rekenkamer meent daarom ook geen oordeel te kunnen geven noch -daaraan gekoppeld- een aanbeveling te kunnen doen die betrekking heeft op de positie van de RBvV.

III.1.9 deelgemeente IJsselmonde

Naar aanleiding van het door de Rekenkamer opgestelde conceptrapport 'Volkstuinen' ontvangt u hierbij, in het kader van het bestuurlijke wederhoor, onze reactie. Vooraf willen wij onze waardering uitspreken voor het onderzoek. Het is de Rekenkamer gelukt om de problematiek van de volkstuinen goed te doorgronden. Daarnaast is het eveneens goed, zo moeten ook wij vaststellen, om dit toch min of meer vergeten beleidsveld op deze wijze eens expliciet te bezien. Op hoofdlijnen kunnen wij instemmen met de conclusies van het rapport. Over uw aanbevelingen nemen wij het volgende standpunt in.

Aanbeveling 1 & 2

Wij achten het wenselijk dat stad en deelgemeenten gezamenlijk beleid formuleren over de toekomst van de volkstuinen. De functie van de volkstuinen is de afgelopen jaren gewijzigd en dit vraagt om een herbezinning. Wij willen opmerken dat er wel, het rapport refereert daar ook aan, af en toe pogingen zijn ondernomen om het beleid te herformuleren maar zonder veel succes. Daarbij speelt de wijze waarop dat is gebeurd een rol. De deelgemeenten zijn hierbij (b.v. bij de opstelling van de nota een 'vernieuwd concept volkstuinen') niet betrokken terwijl dit wel de bevoegde organen zijn. Dit is uiteraard een voorbeeld van hoe het niét moet en leidt uiteindelijk vooral tot weinig productieve discussies. Naar onze overtuiging ligt er een gezamenlijke opgave voor stad en deelgemeenten als het gaat om de herformulering van het beleid t.a.v. de volkstuinen.

Wij willen nu al aangeven dat volkstuinen naar onze mening onderdeel dienen te zijn van een breder beleid

Aanbeveling 3A en 3B

Aanbeveling 3a wordt door ons onderschreven.

Aanbeveling 3b wordt deels onderschreven. Wij zullen conform uw aanbeveling SenR verzoeken om de volkstuinen expliciet een plek te geven in de meerjarenonderhoudsplanningen maar zijn niet voornemens een voorziening groot onderhoud volkstuinen op onze balans op te nemen. Dit sluit niet aan bij door ons gehanteerde werkwijze. Deze is als volgt.

Op basis van een voorstel van SenR nemen wij een besluit over de meerjarenplanning groot onderhoud voor álle IJsselmondse SenR voorzieningen en nemen vervolgens de benodigde middelen op in de (meerjaren)begroting. Wij zien dan ook geen meerwaarde in het vormen van een voorziening en stellen overigens vast dat deze werkwijze, zowel door ons als door SenR als uitstekend werkbaar wordt beschouwd en dat de ADR zich in deze werkwijze heeft kunnen vinden.

III.1.10 nawoord Rekenkamer

Het is aan de deelgemeente zelf om te beslissen om in de balans één voorziening te treffen voor het groot onderhoud van alle SenR-accommodaties tezamen of om voor alle typen accommodaties aparte voorzieningen op te nemen. De Rekenkamer heeft mede naar aanleiding van deze reactie aanbeveling 3B in deze zin aangevuld. Het is goed dat IJsselmonde SenR gaat vragen volkstuinen expliciet een plek te geven in de meerjaren onderhoudsplannen. Dit gebeurt op dit moment nog niet. De meerwaarde van een voorziening voor groot onderhoud van volkstuinen of voor groot onderhoud van alle SenR-accommodaties tezamen is onder meer gelegen in het feit dat met de middelen die in een voorziening zijn opgenomen niet meer geschoven kan worden. Daarbij acht de Rekenkamer het voor de deelraad de meest transparante methode.

III.1.11 deelgemeente Kralingen-Crooswijk

Wij hebben geen opmerkingen bij het rapport, behoudens het feit dat we vinden dat de rekenkamer uitgebreider en explicieter in zou moeten gaan op de huidige rol en de toekomstig gewenste rol van de RBvV.

III.1.12 nawoord Rekenkamer

De RBvV heeft op verzoek van de Rekenkamer medewerking verleend aan het onderzoek door het beschikbaar stellen van informatie. Ook heeft de Rekenkamer enkele gesprekken gevoerd met de directie en het bestuur van de RBvV. De RBvV is echter geen object van onderzoek voor de Rekenkamer, omdat de RBvV niet valt onder de organen of rechtspersonen waar de Rekenkamer gelet op haar wettelijke taak bevoegdheden heeft. De Rekenkamer meent daarom ook geen oordeel te kunnen geven noch -daaraan gekoppeld- een aanbeveling te kunnen doen die betrekking heeft op de positie van de RBvV.

III.1.13 deelgemeente Overschie

Naar aanleiding van uw brief d.d. 22 mei 2006, waarin u het dagelijks bestuur van de deelgemeente Overschie uitnodigt te reageren op de voorlopige resultaten van de Rekenkamer met betrekking tot het onderzoek volkstuinen, bericht ik u het volgende:

U verzoekt het dagelijks bestuur conform artikel 11 van de Verordening Rekenkamer Rotterdam tevens mede te delen:

- *op welke wijze de aanbevelingen, voorzover op de deelgemeenten van toepassing, worden opgevolgd en uitgevoerd, of*
- *indien de aanbevelingen niet worden opgevolgd en uitgevoerd, de motivering waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken.*

Allereerst willen wij opmerken dat met dit rapport een duidelijk beeld is geschetst van het volkstuinen beleid en – beheer in de gemeente Rotterdam. Er is veel beschreven. Wij verwachten dan ook dat met dit rapport de beleidsmatige belangstelling voor dit onderwerp in onze deelgemeente zal toenemen. Wij zullen de conclusies en aanbevelingen benutten om onze werkwijzen in relatie tot dit onderwerp en de dienst Sport en Recreatie uit te bouwen en aan te scherpen.

Tegelijkertijd constateren wij dat er concessies zijn gedaan aan de nuances per deelgemeente.

De deelgemeente Overschie heeft met name op het gebied van groot onderhoud aangedrongen op planvorming en afstemming op het gebied van baggeren, beschoeiingen en paden. Dit onderwerp is door Overschie projectmatig aangepakt. Daarvoor werd toendertijd ook een bestemmingsreserve in het leven geroepen. Afstemming met (bagger)werkzaamheden buiten de complexen en daarmee met andere

partijen was daarbij noodzakelijk. Tegelijkertijd werd aan de dienst S en R gevraagd om de onderhoudskosten te verwerken in de productbegroting zodat het creëren van voorzieningen hiervoor niet meer nodig is.

Ten aanzien van de gerealiseerde baten en lasten kunnen wij tenslotte melden dat wij voornemens zijn de tarieven van de volkstuinten opnieuw te bekijken. Voor een goede advisering hebben wij een bestuurlijke opdracht in voorbereiding.

III.1.14 nawoord Rekenkamer

Het dagelijks bestuur constateert dat in het rapport concessies zijn gedaan aan de nuances per deelgemeente. De deelgemeente noemt hier met name de projectmatige wijze waarop het groot onderhoud is aangepakt, en de bestemmingsreserve die hiervoor in het leven is geroepen. De onderhoudskosten verwerkt de deelgemeente in de productbegroting. De Rekenkamer vindt het een goede zaak dat de deelgemeente bij dit onderwerp heeft aangedrongen op planvorming en afstemming. Wat betreft de bestemmingsreserve en de verwerking van de onderhoudskosten in de productbegroting merkt zij op dat het BBV een voorziening voorschrijft. Deze kan ook deel uitmaken van een voorziening voor groot onderhoud van alle SenR-accommodaties tezamen, maar het is niet toegestaan dat dergelijke budgetten naar een bestemmingsreserve worden overgebracht.

III.1.15 deelgemeente Prins Alexander

Naar aanleiding van het concept rapport 'Volkstuinen' dat u voor bestuurlijk wederhoor heeft toegezonden delen wij u mede dat wij op 13 juni jl. dit rapport hebben besproken.

U adviseert de deelgemeenteraden en dagelijks besturen om een uitspraak te doen over nut en noodzaak van volkstuinbeleid: dient er volkstuinbeleid te zijn of faciliteren we de maatschappelijke functie? En, als volkstuinbeleid wordt gemaakt, formuleer het ofwel afzonderlijk ofwel laat het onderdeel zijn van breder beleid. Wij delen uw opvatting dat de formulering van beleid breder moet zijn dan de huidige. Wij hebben daarom besloten om in de tweede helft van 2006 voor Prins Alexander in de te herijken Kadernota Welzijn het volkstuinbeleid op te nemen.

Ook adviseert u de dagelijkse besturen om SenR een overzicht per volkstuincomplex te laten leveren van baten en lasten om aan de hand hiervan de tarieven te bepalen en uitleg te kunnen geven aan tuinders, een meerjaren onderhoudsplan te laten maken op basis waarvan de deelgemeente een voorziening groot onderhoud kan opnemen op de balans overeenkomstig het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. De meerjarige informatie die SenR verschaft is voldoende om de tarieven te kunnen bepalen en uitleg te geven aan tuinders. Het advies om een voorziening te vormen hebben wij niet overgenomen omdat dit niet nodig is: voor alle accommodaties vallen de vrijvallende kapitaallasten en de jaarlijkse GO lasten tegen elkaar weg. Door voor één soort

accommodatie een dergelijke voorziening te vormen, wordt dit evenwicht verstoord. Daarnaast vormen de volkstuinen een klein bedrag in de begroting, zodat het uit dat oogpunt gezien ook niet logisch is hiervoor een voorziening te vormen.

III.1.16 nawoord Rekenkamer

Het dagelijks bestuur neemt de aanbeveling niet over om SenR te vragen om een overzicht van de gerealiseerde baten en lasten per complex, omdat het de meerjarige informatie die SenR verschaft voldoende vindt. De Rekenkamer is tot deze aanbeveling gekomen omdat zij concludeerde dat verschillende deelgemeenten niet over voldoende informatie beschikken om onder andere de tuinders goed te informeren. Zij concludeert in haar rapport ook dat deelgemeenten Prins Alexander en Noord voor wat betreft de huurtarieven, en deelgemeente Prins Alexander voor wat betreft het onderhoud, dit zicht wel hebben.

Ook de aanbeveling om een voorziening te vormen neemt het dagelijks bestuur niet over. De Rekenkamer doet de aanbeveling vanwege het bepaalde (art. 44) in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). De bepaling geldt overigens niet specifiek voor volkstuinen, maar voor alle accommodaties. Het is aan de deelgemeente zelf om te beslissen om in de balans één voorziening te treffen voor het groot onderhoud van alle SenR-accommodaties tezamen of om voor alle typen accommodaties aparte voorzieningen op te nemen. De Rekenkamer heeft mede naar aanleiding van deze reactie aanbeveling 3B aangevuld. Een voorziening dient gebaseerd te zijn op een meerjaren onderhoudsplan met specificatie, zodat duidelijk is waar de voorziening voor getroffen wordt. Volkstuinen dienen hierin specifiek te worden opgenomen. Dat gebeurt nu nog niet. Het is de Rekenkamer overigens niet duidelijk wat het causale verband is tussen (de hoogte van) de vrijvallende kapitaallasten en de jaarlijkse kosten voor groot onderhoud. Bovendien is de methode die nu wordt gebruikt in Prins Alexander niet erg transparant voor de deelraad die de begroting moet vaststellen.

III.1.17 wijkraad voor Pernis

Het dagelijks bestuur van de wijkraad van Pernis heeft laten weten kennis te nemen van rapport.

III-3 reactie B en W

III.3.1 reactie B en W

In uw brief van 22 mei 2006 biedt u ons gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies in uw concept-rapport 'Volkstuinen'. Hieronder volgt onze reactie.

De hoofdconclusies in uw rapport zijn de volgende:

- 1 De formele verdeling van taken en bevoegdheden rond volkstuinen is duidelijk.
- 2 Het beleid wordt voornamelijk geformuleerd door het stedelijke bestuur, terwijl volkstuinen tot de deelgemeentelijke bevoegdheid behoren. Veel van het beleid is bovendien niet uitgevoerd.
- 3 Deelgemeenten hebben nauwelijks eigen beleid voor volkstuinen ontwikkeld. De volkstuinen zijn voor hen daarmee vooral een zaak van beheer.
- 4 Deelgemeenten voeren het beheer zonder de daartoe benodigde informatie over met name tarieven en groot onderhoud.

AD 1: De formele verdeling van taken en bevoegdheden rond volkstuinen is duidelijk. Wij onderschrijven deze conclusie. Overigens schrijft u in het rapport, dat de stad bevoegd is voor besluiten over verplaatsingen van volkstuincomplexen. Dat is waar, echter dat geldt alleen voor verplaatsingen in het kader van grote planologische besluiten (zoals Hoge Snelheidslijn, Polder Zestienhoven).

In uw kanttekeningen bij deze conclusie (§ II-2) staat dat S en R een adviserende rol heeft, maar dat deze door de deelgemeenten niet wordt genoemd. Dat behoeft enige nuancering. Het lijkt nu of de advisering van S en R voor de deelgemeenten in kwalitatieve zin tekort schiet. S en R adviseert echter voornamelijk op het gebied van volkstuinen in het algemeen. Dus op stedelijk of bovendeelgemeentelijk niveau. Hiervoor is (beperkte) beleids capaciteit aanwezig. S en R heeft echter geen middelen en capaciteit om op deelgemeentelijk niveau beleidsmatig te adviseren. S en R kan dit wel, maar zal dat dan doen in de vorm van betaalde opdrachten. Die krijgt S en R op dit vlak echter nauwelijks van de deelgemeenten.

Daarnaast worden bij uw kanttekeningen twee subsidies door elkaar gehaald. Enerzijds is er de Reductieregeling voor tuinders met een minimuminkomen (deze wordt uitgevoerd via de Rotterdamse Bond van Volkstuinders; de RBvV), anderzijds was er een directe subsidie voor de RBvV zelf. Deze laatste subsidie is bij de afgelopen gemeentelijke herijking van de subsidies (ROTS-operatie) inderdaad afgeschaft. De Reductieregeling voor de tuinders bestaat echter nog steeds.

AD 2: Het beleid wordt voornamelijk geformuleerd door het stedelijke bestuur. Deze conclusie onderschrijven wij. Veel stedelijke nota's houden verband met verplaatsingen van volkstuincomplexen, die doorgaans plaatsvinden op grond van stedelijke planologische besluiten. Het is vanzelfsprekend dat de stad daarbij behoefte heeft aan een beleidskader. Vandaar het bestaan van de nota Kader tuinieren 2010 (uit 2000). Hiermee is tevens besloten tot de stedelijke Volkstuinenmonitor en tot het vaststellen van een verplaatsingsprotocol. De individuele volkstuinder wordt juist bij verplaatsingen direct in zijn belangen geraakt. Vandaar dat volkstuinders zich doorgaans direct tot het stedelijke bestuur wenden, die daarop wil reageren.

U concludeert verder dat een groot deel van het beleid niet is uitgevoerd. Dat gaat echter niet op voor zover de stad zelf bevoegd is tot uitvoering, zoals bij verplaatsingen uit hoofde van planologische beslissingen.

AD 3: Volkstuinen zijn voor de deelgemeenten beleidsarm (vooral een zaak van beheer). Deze conclusie onderschrijven wij. Wellicht kan bepaald beleid inzake volkstuinen, bijvoorbeeld differentiatie tussen volkstuinen, alleen op stedelijke schaal worden verwezenlijkt. De meeste verplaatsingen vinden doorgans al plaats op grond van stedelijke besluiten. Het lijkt ons dan ook zinvol om ook de volkstuinen te betrekken bij het in ons coalitieakkoord verwoorde voornemen om tot een scherpe afbakening van taken en bevoegdheden tussen stad en deelgemeenten te komen.

AD 4: Deelgemeenten voeren het beheer zonder de daartoe benodigde informatie over met name tarieven en groot onderhoud.

Deze conclusie heeft ons inziens enige nuancering. De deelgemeenten stellen hun jaarlijkse begroting inderdaad vast op basis van het totaal van de lasten en baten. Dat is zo afgesproken met de deelgemeenten in het kader van de productbegroting plus leveringsvoorwaarden. De gedachte hierachter is, dat de deelgemeente stuurt op output en dat de bedrijfsvoering en het bedrijfsrisico voor S en R zijn. Overigens kunnen deelgemeenten buiten de begrotingscyclus om desgevraagd altijd inzicht krijgen in de kosten en baten per volkstuincomplex. Voor het groot onderhoud geldt, dat S en R tot op heden jaarlijks bij de deelgemeenten separaat een budget moet aanvragen. Het gevraagde budget is gebaseerd op een jaarlijkse schouw. Recentelijk heeft S en R een geactualiseerde meerjarenplanning opgesteld voor het tijdvak van 2006-2015. Het is de bedoeling dat in het overleg tussen S en R en de deelgemeenten over het (genormeerd) groot onderhoud voor de komende jaren deze meerjarenplanning aan de deelgemeenten zal worden voorgelegd. Temeer daar, zoals de Rekenkamer opmerkt, de deelgemeenten zo'n meerjarenraming nodig hebben om (de verplichte) voorziening 'groot onderhoud' te kunnen vormen.

Bestuurlijke deel: aanbevelingen

Uw aanbevelingen zijn gericht op de deelgemeentebesturen. Niettemin toch een korte reactie onzerzijds.

Op de eerste plaats beveelt u de deelgemeenten aan om een duidelijke keuze te maken in de vraag of er 'volkstuinen'-beleid moet worden gemaakt of dat de deelgemeente slechts beheert (faciliteert). Zoals al bij de conclusies opgemerkt, is het in het geval van de volkstuinen voor de deelgemeenten lastig om op die beperkte schaalgrootte daadwerkelijk beleid te maken en effectief uit te voeren. Dat kan alleen in gezamenlijk overleg met de deelgemeenten of op stedelijk niveau. In ieder geval zal dit onderwerp in het overleg tussen stad en deelgemeenten aan de orde gesteld moeten worden.

Daarnaast beveelt de Rekenkamer de deelgemeenten aan om voortaan de gerealiseerde baten en lasten per volkstuincomplex bij S en R op te vragen. Zoals vermeld zijn over de

door S en R in de jaarlijkse P&C-cyclus te leveren informatie echter reeds bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de deelgemeenten en S en R. Dat laat overigens onverlet, dat die gegevens zonodig wel door S en R geleverd kunnen worden buiten de productbegroting om. Tot slot beveelt u de deelgemeenten aan om S en R op te dragen een meerjaren onderhoudsplan op te stellen voor de volkstuinen. Wij ondersteunen deze aanbeveling. S en R zal hier graag aan voldoen.

III-3-2 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft niet de bedoeling een oordeel te geven over de kwaliteit van de advisering door SenR. Zij stelt op basis van haar onderzoek slechts vast dat deelgemeenten de adviserende rol van SenR niet noemen. Bovendien is gebleken, en B en W schrijft dit zelf ook in zijn reactie, dat deelgemeenten op beleidsmatig gebied vrijwel geen adviezen aan SenR vragen.

De stand van zaken van de subsidies leidt kennelijk tot enige verwarring. De Rekenkamer is tijdens haar onderzoek de volgende financiële bijdragen aan de RBvV en/of de tuinders tegengekomen:

- een OZB-regeling. Het budget van SenR wordt hiertoe verhoogd ten laste van de begroting van de dienst Gemeentebelastingen Rotterdam;
- het rentevoordeel voor de RBvV. De RBvV hoeft pas aan het eind van het jaar de huur te betalen aan SenR. Doordat de tuinders hun huur wel aan het begin van het jaar betalen, geniet de RBvV van een rentevoordeel;
- een verplaatsingsregeling. Jaarlijks stelt de gemeente daarvoor geld beschikbaar, ongeveer € 9.000;
- een subsidie voor individuele huurders. Deze zogenaamde ‘reductieregeling’ betreft jaarlijks zo’n 19.000 euro.

Van deze laatste subsidie heeft de Rekenkamer geen subsidiebesluiten kunnen vinden. Wel staat er op de lijst bij de begroting van 2006 ongeveer hetzelfde bedrag opgenomen voor de RBvV. Naar aanleiding van het interview met de toenmalig wethouder Middelen en Sport is de Rekenkamer gemeld dat deze subsidie met de omissieregeling van 2006 is geschrapt. De Rekenkamer heeft aangenomen dat het bedrag in de begroting de regeling voor individuele huurders betrof, aangezien de bedragen overeen kwamen. Nu blijkt uit uw wederhoor reactie dat er ook nog een subsidie is voor de RBvV zelf en dat dit degene is die is afgeschaft met de omissieregeling. Echter, de Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek niets vernomen van een subsidie aan de RBvV anders dan de OZB-regeling, verplaatsingsregeling of de tegemoetkoming voor de individuele tuinders. De tekst in het onderzoeksrapport is hierop enigszins aangepast. Er stond in het rapport dat de Rekenkamer het subsidiebesluit voor de subsidie voor individuele huurders niet heeft kunnen vinden, maar dat het subsidiebedrag wel in de

begroting wordt genoemd. In het rapport staat nu dat er een subsidiebedrag wordt genoemd in de begroting. Verder stond er dat de subsidie voor individuele huurders, die nog wel deel uit maakte van de begroting 2006 bij de omissie-regeling 2006 is geschrapt. Dit is gewijzigd in: *Een andere subsidie (aan de RBvV zelf), die nog wel deel uit maakte van de begroting 2006, is onlangs geschrapt bij de Omissieregeling 2006 die op 13 april 2006 door de Raad is vastgesteld.*

B en W merkt op dat voor zover de stad zelf bevoegd is tot uitvoering beleid wel wordt uitgevoerd, zoals bij verplaatsingen. De conclusie van de Rekenkamer geldt inderdaad niet voor het verplaatsingsbeleid. Een van de zaken die in stedelijke beleidsnota's de afgelopen dertig jaar steeds weer werd geconstateerd, is dat Rotterdam een gebrek aan bepaalde typen tuinen heeft. Geregeld keert de aanbeveling terug om de beschikbaarheid van volkstuinen voor diverse doelgroepen te vergroten door meer variëteit aan te brengen in de verschillende typen tuinen en in de huurtarieven. Dit was al zo in 1978, toen de bevoegdheden voor volkstuinen nog bij de stad berustten.

De conclusie dat deelgemeenten het beheer voeren zonder de benodigde informatie baseert de Rekenkamer op het door haar uitgevoerde onderzoek. Dat gaat per definitie over de voorbije periode. Uit de reactie van B en W leidt de Rekenkamer af dat B en W deze conclusie op zich wel deelt. Zij neemt met instemming kennis van het feit dat SenR recentelijk een actuele meerjarenplanning heeft opgesteld voor het tijdvak 2006-2015. Het is de bedoeling dat in het overleg tussen SenR en de deelgemeenten het (genormeerd) groot onderhoud voor de komende jaren aan de deelgemeenten zal worden voorgelegd.

Verder merkt de Rekenkamer op dat uit de brief van februari 2006 niet blijkt of de deelgemeenten specifiek informatie krijgen over volkstuinen. Wanneer volkstuinen niet als apart product zijn opgenomen biedt de nieuwe werkwijze niet meer inzicht dan er nu is.

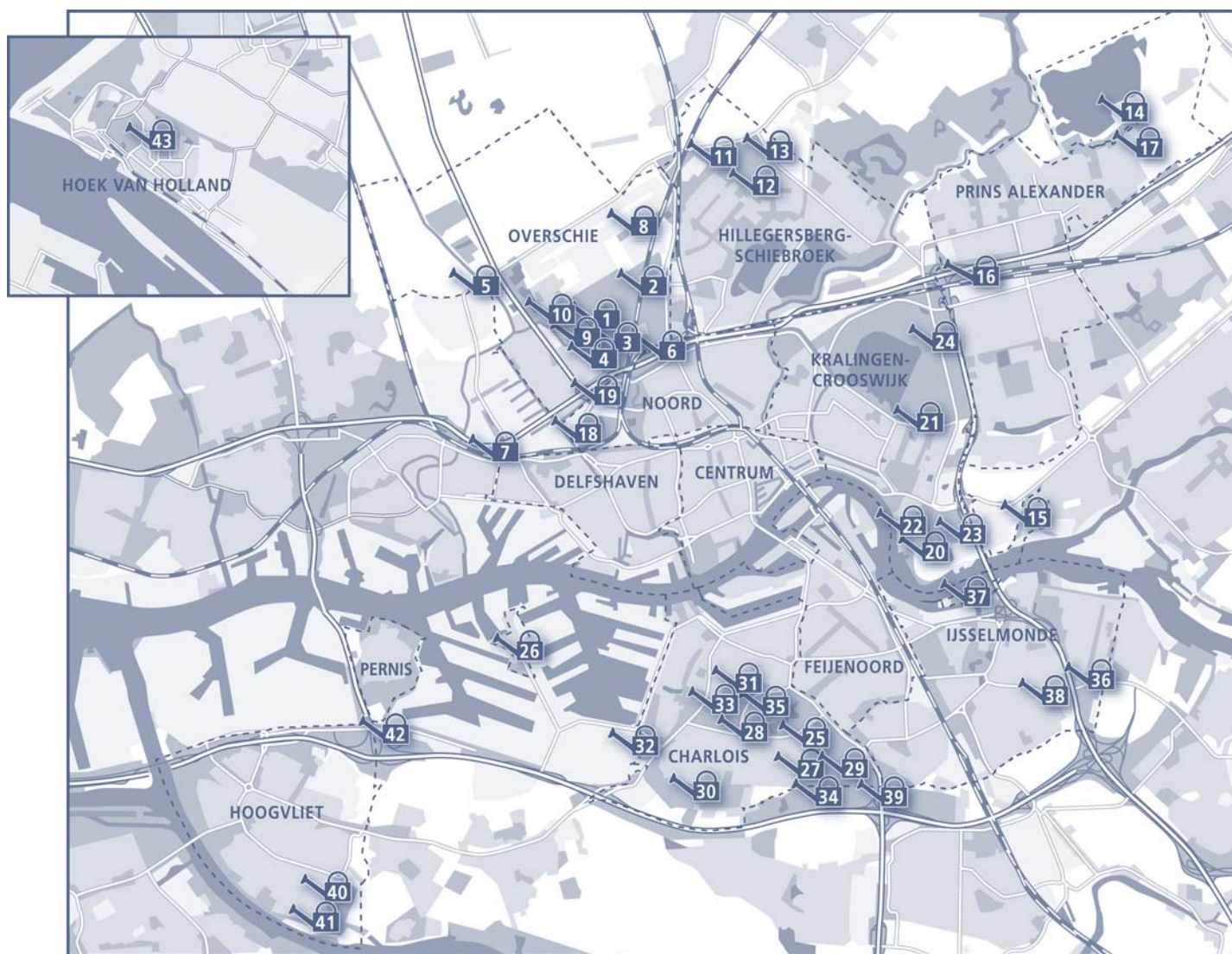
B en W merkt op dat de deelgemeenten sturen op output en de bedrijfsvoering en dat bedrijfsrisico's voor SenR zijn. De Rekenkamer vindt dat de deelgemeenten ondanks deze afspraak als bestuurlijk verantwoordelijken in staat moeten zijn om verantwoording af te leggen aan de deelraad over de tarieven en de staat van het onderhoud. Ook dienen de deelgemeenten hierover openheid te betrachten tegenover de tuinders.

B en W meent op dat de aanbeveling inzake 'beleid of beheer' in het overleg tussen stad en deelgemeenten aan de orde gesteld moet worden. De Rekenkamer vindt dat het aan B en W en de deelgemeenten gezamenlijk is om te bepalen of ze

hierover met elkaar in overleg treden of op andere wijze een oplossing bedenken voor het door B en W genoemde schaalgrootte-probleem. De Rekenkamer acht het zinvol dat in ieder geval de deelgemeenten met elkaar hierover in gesprek gaan. Het lijkt haar raadzaam hier dan ook de stad bij te betrekken.

bijlage I Volkstuincomplexen

Organisatie	Deelgemeente
1 ■ Blijddorp	Overschie
2 ■ De Bovendijk	Overschie
3 ■ Eigen Hof	Overschie
4 ■ Helpt Elkander	Overschie
5 ■ Onze Tuinen	Overschie
6 ■ Tuinderslust	Overschie
7 ■ Vreelust	Overschie
8 ■ De Wilgentuin	Overschie
9 ■ Zestienhoven	Overschie
10 ■ Zuiderlaan	Overschie
11 ■ Lusthof	Hillegersberg-Schiebroek
12 ■ Ons genoeg	Hillegersberg-Schiebroek
13 ■ Terbregge	Hillegersberg-Schiebroek
14 ■ De Boerderij	Prins Alexander
15 ■ Kralingseveer	Prins Alexander
16 ■ Ommoord	Prins Alexander
17 ■ De Tochten	Prins Alexander
18 ■ Streven naar Verbetering	Noord
19 ■ Tot Nut en Genoegen	Noord
20 ■ Kweeklust	Kralingen-Crooswijk
21 ■ Nooit Gedacht	Kralingen-Crooswijk
22 ■ Nut en genoeg	Kralingen-Crooswijk
23 ■ Toepad	Kralingen-Crooswijk
24 ■ De Venhoeve	Kralingen-Crooswijk
25 ■ De Beukhoeve	Charlois
26 ■ Heijplaat	Charlois
27 ■ Maasglorie	Charlois
28 ■ Oldegaaarde	Charlois
29 ■ Phoenix	Charlois
30 ■ Pomona	Charlois
31 ■ Reyerwaard	Charlois
32 ■ De Wielewaal	Charlois
33 ■ De Zandweg	Charlois
34 ■ Zonnehof	Charlois
35 ■ De Zuiderhof	Charlois
36 ■ Beverwaard	IJsselmonde
37 ■ van Brienenoord	IJsselmonde
38 ■ Hordijkerveld (Akkeoord)	IJsselmonde
39 ■ Lombardijen	IJsselmonde
40 ■ Elftplaat II	Hoogvliet
41 ■ Ons Belang	Hoogvliet
42 ■ Robbenoord I	Pernis
43 ■ De Noort Bonnen	Hoek van Holland



De kaart is gebaseerd op de gegevens van SenR (2006)

ONDERZOEKSRAPPORT



inhoud

49	I	inleiding
49	I-1	aanleiding onderzoek
50	I-2	bestuurlijke verantwoordelijkheid
51	I-3	doelstelling onderzoek
51	I-4	centrale vraag en onderzoeksvragen
52	I-5	normen
53	I-6	leeswijzer
55	II	taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
55	II-1	onderzoeksvraag en normen
55	II-2	bevindingen
		1 deelgemeenten
		2 gemeentebestuur (Raad en College)
		3 Sport en Recreatie
		4 relatie deelgemeenten - SenR
		5 Rotterdamse Bond van Volkstuinders
		6 overige actoren
		7 onderhoud
64	II-3	conclusies
65	III	geschiedenis van het volkstuinenbeleid
65	III-1	onderzoeksvraag
65	III-2	ontwikkeling beleid
71	III-3	conclusies
73	IV	maatschappelijke behoefte en bestuurlijke doelen
73	IV-1	onderzoeksvraag en normen
73	IV-2	maatschappelijke behoefte
75	IV-3	bestuurlijke doelen
		1 deelgemeenten
		2 stad
		3 Rotterdamse Bond van Volkstuinders
78	IV-4	conclusies
79	V	financiën
79	V-1	onderzoeksvraag en normen

79	V-2	wie betaalt wat?
	1	tuinder
	2	vereniging volkstuincomplex
	3	Rotterdamse Bond van Volkstuinders
	4	Sport en Recreatie
	5	deelgemeente
84	V-3	vaststelling huurtarief
85	V-4	baten en lasten van volkstuinten
	1	administratie
	2	inzicht baten en lasten
	3	onderhoud
90	V-5	conclusies
93	bijlagen	
93	bijlage I	onderzoeksverantwoording
95	bijlage II	overzicht normen
96	bijlage III	overzicht baten en lasten volkstuinten 2004
98	bijlage IV	besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
99	bijlage V	vergelijking Amsterdam
103	bijlage VI	geïnterviewde en geraadpleegde personen
104	bijlage VII	gebruikte afkortingen
105	bijlage VIII	noten onderzoeksrapport.



I inleiding

I-1 aanleiding onderzoek

Volkstuinen zijn sinds jaar en dag een bekend verschijnsel in Rotterdam. Het oudste complex dateert uit de jaren '20 van de vorige eeuw. De tuinen liggen doorgaans op gemeenteground. De gemeente heeft er dan ook altijd bemoeienis mee gehad.

Jaarlijks zijn 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.

Rotterdam heeft 43 volkstuincomplexen, verdeeld over tien deelgemeenten.¹ Op de meeste van deze tuinen staan huisjes waar de mensen in het zomerseizoen in kunnen overnachten: de verblijfstuinen. Samen bieden de volkstuincomplexen plaats aan bijna 5100 verblijfstuinen. Deze tuinen worden door de dienst Sport en Recreatie verhuurd in opdracht van de deelgemeenten. Een gemiddelde verblijfstuin heeft een netto grondoppervlakte van 260 m². De totale landoppervlakte die aan verblijfstuinen besteed wordt, bedraagt iets minder dan 2 km², ongeveer 1% van het Rotterdamse landoppervlak van 206 km².

Verder kent Rotterdam nutstuinen en educatieve tuinen ('schooltuinen'). Ook deze tuinen worden door Sport en Recreatie verhuurd in opdracht van de deelgemeenten. Schooltuinen zijn bestemd voor lessen aan de kinderen uit groep 6 van de Rotterdamse basisscholen. Wanneer deze tuinen niet in gebruik zijn als schooltuin kan Sport en Recreatie ze in opdracht van de deelgemeenten verhuren aan senioren.

tabel I-1 aantal volkstuinen

		2002	2003	2004	2005
totaal aantal verblijfstuinen	■	5.039	4.835	4.552	5.043
totaal aantal nutstuinen	■	626	589	826	*
totaal aantal educatieve tuinen	■	7.010	6.687	6.363	*
TOTAAL	■	12.675	12.111	11.741	*

Bron: Volkstuinenmonitor 2003 en SenR

* informatie niet beschikbaar

‘Volkstuinen’ is een onderwerp dat niet dagelijks de aandacht van politiek en pers trekt. In oktober 2004 was dit even anders: toen stond een groep volkstuinders op de Coolsingel om een protestbrief aan te bieden aan de toenmalig wethouder Middel en Sport, de heer N.J.G. Janssens.² De brief was gericht tegen voorgenomen huurverhoging in deelgemeenten Noord en Prins Alexander.³

De voorgenomen huurverhoging had een aantal gevolgen. Zo ontstond er discussie tussen deelgemeente Noord, de dienst Sport en Recreatie en de tuinders over de wijze waarop de huur berekend diende te worden. Ook riep het een aantal andere vragen op, zoals: hebben deelgemeenten en de dienst Sport en Recreatie inzicht in de opbouw van de huurprijzen en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen? Vervolgens vroeg de commissie Cultuur en Sport (commissie C&S) van de gemeenteraad de wethouder om diens visie op het volkstuinenbeleid. Op 19 januari 2005 stuurde de wethouder daarop de commissie notities over een ‘vernieuwd concept volkstuincomplexen’ en over een ‘herziening kostprijsopbouw en groot onderhoud van volkstuinen’. Volkstuinen zijn echter een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de deelgemeenten. Welk beleid voeren de gemeente en de deelgemeenten voor volkstuinen en hoe hangt dit met elkaar samen? Gelet op de lange periode dat volkstuinen al door de (deel)gemeenten worden verhuurd roept het ook de vraag op hoe dit beleid zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld.

I-2 bestuurlijke verantwoordelijkheid

Er zijn diverse actoren betrokken bij de beleidsvorming, de bekostiging en de exploitatie van de volkstuinen, waaronder de huurders van de tuinen, de volkstuinverenigingen, de Rotterdamse Bond van Volkstuinders (hierna: RBvV), de deelgemeenten, het College van Burgemeester en wethouders (hierna: het College) en de dienst Sport en Recreatie (hierna: 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.⁴

‘Volkstuinen’ worden niet expliciet genoemd in de lijst van bevoegdheden. Ze vallen onder ‘wijkgebonden voorzieningen op recreatief gebied’. Bij de oorspronkelijke overdracht van bevoegdheden van de gemeente aan de deelgemeenten in 1987 is het ruimtelijk ordeningsbeleid, waaronder verplaatsingen van volkstuinen, een stedelijke bevoegdheid gebleven.

In de afgelopen raadsperiode 2002-2006 was in het College 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 was dat voor de ruimtelijke ordening, voor het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (hierna: OBR) en de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting. Deze verantwoordelijkheid heeft in dit kader betrekking op de locatie en de omvang van de recreatieterreinen. Tot november 2005 was dit de heer M.G.T. Pastors. Daarna heeft de heer M.W. van Sluis deze portefeuille overgenomen. Het onderwerp hangt verder samen met de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. De wethouder Wijken en Buitenruimte de heer L.M.M. Bolsius was eerst bestuurlijk verantwoordelijke voor Schoon en Heel en voor de diensten Roteb en Gemeentewerken en voor de portefeuille deelgemeenten. Sinds 18 mei 2006 is de heer Bolsius eerst-verantwoordelijke voor de portefeuille Financiën, Sport en Buitenruimte. SenR voert in opdracht van de deelgemeenten de exploitatie van de volkstuinen. Daarnaast is de dienst voor dit onderwerp de adviseur van het College.

I-3 doelstelling onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de uitvoering van het (deel)gemeentelijke volkstuinenbeleid. Het onderzoek dient tevens te leiden tot inzicht in en een oordeel over de doeltreffendheid van het volkstuinenbeleid.

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

I-4 centrale vraag en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

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

De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

- 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 deze doelen 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?

afbakening

Volkstuinen maken deel uit van het bredere onderwerp 'recreatieterreinen'. Hieronder vallen binnen de deelgemeenten ook zaken als speeltuinen, jeugd- en overige terreinen, jachthavens en ligplaatsen voor boten. Het onderzoek richt zich alleen op volkstuinen. Er zijn verschillende typen volkstuinen te onderscheiden.⁵ In tabel I-2 zijn deze opgenomen.

tabel I-2

overzicht typen volkstuinen

typen volkstuinen	kenmerken volkstuinen
verblijfstuinen	■ tuinen met een huisje waarin huurders in het tuinseizoen mogen blijven slapen.
nutstuinen	■ tuinen waar men voor eigen gebruik vooral groenten verbouwt en bloemen kweekt. Overnachten is niet toegestaan.
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.

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

Het onderzoek gaat over volkstuinen in brede zin. Het accent ligt op verblijfs-
tuinen. Educatieve tuinen, die specifiek zijn gericht op jeugd en educatie, zijn
beleidsmatig niet onderzocht.

I-5 normen

Aan de bevindingen van haar onderzoek verbindt de Rekenkamer conclusies en oordelen. Zij hanteert daarbij normen ontleend aan de volgende bronnen:

- wet- en regelgeving;
- beleidsdocumenten;
- wetenschappelijke en vakliteratuur;
- eerdere onderzoeken Rekenkamer.

De volgorde hiervan is niet willekeurig. Normen ontleend aan wet- en regelgeving zijn van een hogere orde dan die welke zijn gebaseerd op door de Raad, College of ambtenaren vastgestelde beleidsdocumenten. Deze zijn op hun beurt van groter gewicht dan normen die zijn gerelateerd aan professionele opvattingen over beleid en bedrijfsvoering of Rekenkameropvattingen.

Bij het onderzoek hanteert de Rekenkamer normen voor de volgende aspecten van het beleid:

- de doelen van het (deel)gemeentelijk beleid en de verhouding van de beleidsdoelstellingen tot de behoefte aan volkstuinen;
- de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de exploitatie van volkstuinen;
- de aanwending van financiële middelen voor het uitvoeren van het volkstuinenbeleid.

I-6 leeswijzer

De Rekenkamer heeft een nieuwe manier van rapporteren. Zij verdeelt de rapporten nu in een bestuurlijke nota en een onderzoeksrapport. Dit rapport is het eerste dat op die manier is vormgegeven. Voor u ligt het onderzoeksrapport. Hierin zijn de resultaten van het onderzoek neergelegd. In hoofdstuk II wordt de verdeling van taken en bevoegdheden besproken. Hoofdstuk III geeft een schets van de geschiedenis van het volkstuinenbeleid van de afgelopen dertig jaar. In hoofdstuk IV gaat de Rekenkamer in op de maatschappelijke behoefte aan volkstuinen en de doelen van het beleid. In hoofdstuk V staat de vraag centraal welke financiële middelen worden aangewend om het beleid te realiseren. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

Op basis van dit onderzoeksrapport heeft de Rekenkamer in de bestuurlijke nota haar voornaamste conclusies en aanbevelingen opgenomen. De bestuurlijke nota is voor wederhoor aan de dagelijks besturen van de deelgemeenten en aan het College voorgelegd. De ontvangen reacties van de dagelijks besturen en het College zijn, samen met het nawoord van de Rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en het onderzoeksrapport vormen samen het volledige rapport.

De normen die de Rekenkamer bij haar onderzoek heeft gehanteerd staan in bijlage II. De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek ook een globale vergelijking gemaakt met het volkstuinenbeleid in Amsterdam. Deze vergelijking is te vinden in bijlage V.



II taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

II-1 onderzoeksvraag en normen

Op het terrein van volkstuinen zijn meerdere actoren actief: de deelgemeenten (deelraden en dagelijks besturen), het gemeentebestuur (College en Raad, ambtelijk vooral SenR), de RBvV en andere actoren zoals de volkstuinverenigingen en de tuinders. Tussen deze actoren bestaan verschillende soorten relaties. Sommige vloeien voort uit wettelijke regels, andere zijn vastgelegd in onderling gemaakt afspraken, in convenanten of in werkplannen.

De onderzoeksvraag waar dit hoofdstuk over gaat is: hoe zijn de bevoegdheden, taken (en verantwoordelijkheden) voor de volkstuinen op gemeentelijk en deelgemeentelijk niveau verdeeld?

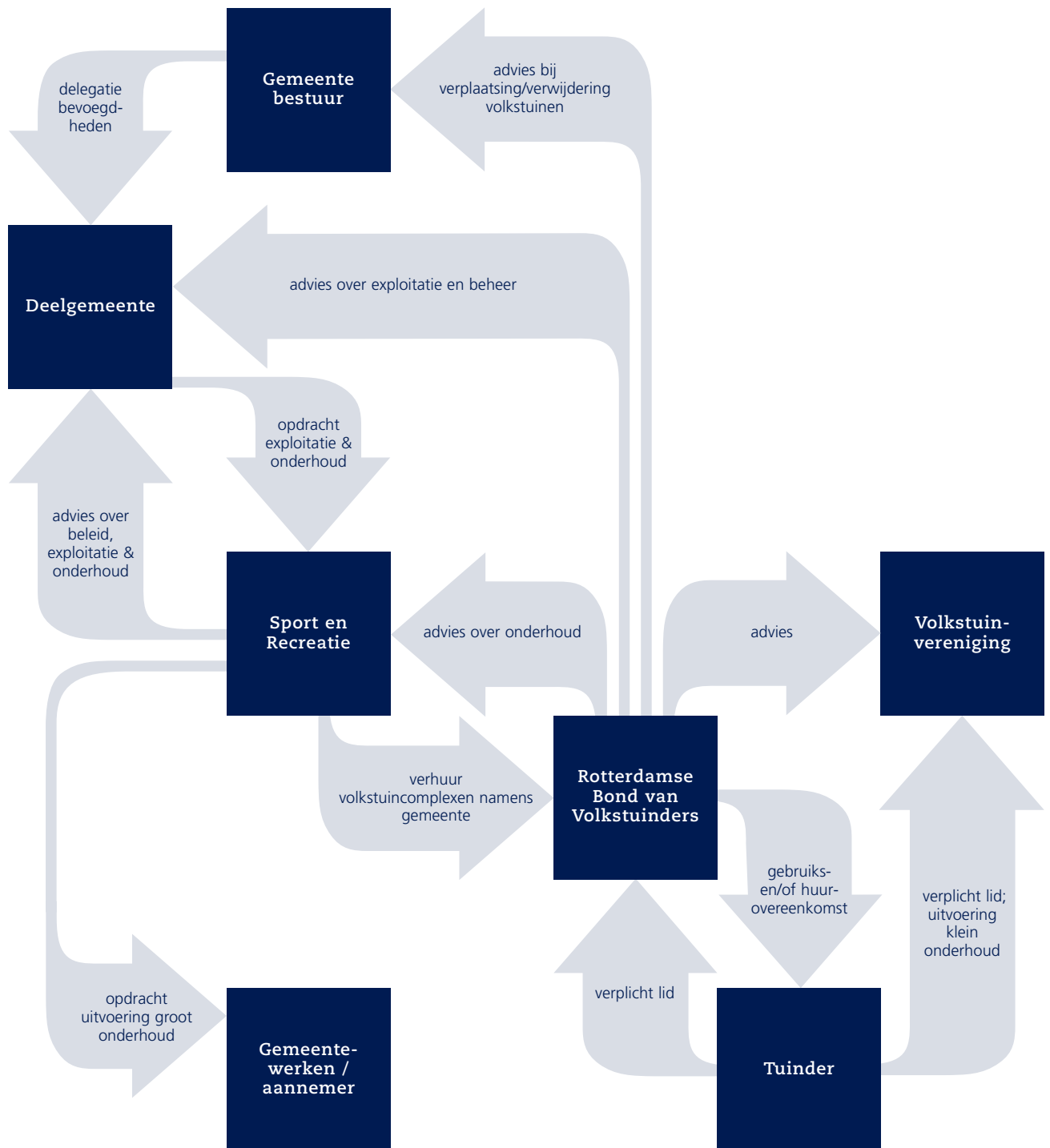
Bij de beoordeling van de verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hanteert de Rekenkamer de volgende normen:

- de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van exploiteren en beheren van volkstuinen is voor alle betrokkenen duidelijk (kenbaar, want op schrift gesteld, en inzichtelijk);
- in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de gemeente, deelgemeenten en SenR zitten geen overlappingsen of lacunes;
- er is samenhang in de verdeling tussen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeente, deelgemeente en SenR.

II-2 bevindingen

In figuur II-1 is geschetst welke actoren er zijn en welke taken en bevoegdheden zij hebben.

figuur 11-1 de verschillende actoren met hun taken en bevoegdheden



II.2.1 deelgemeenten

De Raad heeft de bevoegdheden met betrekking tot beleidsvorming, bekostiging en het laten exploiteren van volkstuinen gedelegeerd aan de deelgemeenten.

Het vaststellen van de huurtarieven wordt door vrijwel iedere deelgemeente als een belangrijke bevoegdheid op het gebied van volkstuinen gezien. Gevraagd naar de overige bevoegdheden noemen zij het vaststellen van beleid en het verlenen van bestuurlijke opdrachten aan SenR voor exploitatie. Daarnaast gaat het om andere beleidsmatige zaken die met volkstuinen te maken hebben, zoals subsidieverstrekking en ruimtelijke ordeningsvraagstukken.

Met de delegatie van de bevoegdheden zijn ook de taken die daar uit voortkomen een verantwoordelijkheid van de deelgemeenten geworden. De taken hebben te maken met:

- opdracht geven aan SenR voor de exploitatie van de volkstuinen;
- opdracht geven aan SenR tot besteding van een budget voor groot onderhoud;
- ontwikkelen van een deelgemeentelijk volkstuinenbeleid.

II.2.2 gemeentebestuur (Raad en College)

Door de delegatie van bevoegdheden aan de deelgemeenten dragen Raad en College feitelijk geen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor volkstuinen. Hierop zijn twee uitzonderingen. Ten eerste is het College bestuurlijk verantwoordelijk voor de dienst SenR. Het algemene beheer van een tak van dienst berust namelijk bij het College. Daarnaast is de grond waar de volkstuinen op liggen eigendom van de gemeente. Ook is er stedelijke betrokkenheid zodra er sprake is van een geheel of gedeeltelijke verplaatsing van een volkstuinencomplex.

Ondanks het feit dat de bevoegdheden zijn overgedragen aan de deelgemeenten bemoeien de Raad en het College zich met name beleidsmatig met volkstuinen. In 2004 stemde de wethouder Middel en Sport in met een verzoek van de commissie Cultuur en Sport om een plan van aanpak voor volkstuinen en educatieve tuinen te maken. De wethouder gaf aan van plan te zijn om in overleg met de RBvV een compleet nieuw concept te ontwikkelen voor deze tuinen.⁶ In januari 2005 stuurde de wethouder de commissie een notitie 'Vernieuwd concept volkstuincomplexen'. Tevens stuurde hij de commissie bij die gelegenheid een notitie waarin nader wordt ingegaan op de kostprijsopbouw en het onderhoud van volkstuinen. In de begeleidende brief geeft de wethouder aan dat eerstgenoemde notitie ook zal worden voorgelegd aan de dagelijks besturen van de deelgemeenten.

Deze notities zijn besproken in de commissie Cultuur en Sport op 10 februari 2005. Bij die gelegenheid heeft de directeur van de RBvV ingesproken in de

commissie. De notities zijn verder niet door het College vastgesteld noch door de Raad behandeld. In hoofdstuk III wordt hier verder op ingegaan.

II.2.3 Sport en Recreatie

Een van de hoofdtaken van SenR is ervoor zorgen dat de inwoners van Rotterdam en omstreken hun vrije tijd zinvol kunnen besteden.⁷ SenR is de stedelijke dienst die in opdracht van de deelgemeenten de volkstuinen beheert. Hiertoe legt SenR ieder jaar een begroting voor aan de deelgemeenten. Ook heeft SenR in opdracht van de deelgemeenten taken op het gebied van onderhoud en het innen van de huur. Daarnaast heeft SenR een adviserende rol aan de deelgemeenten. Deze advisering is terug te vinden in documenten als de begroting die SenR voor de deelgemeenten opstelt, de begeleidende brief en de periodieke rapportages die uit hoofde van de Planning & Control cyclus worden opgesteld. Soms geeft SenR in een zogenaamde 'dienstbrief' een advies over specifieke onderwerpen. In deze adviezen wordt een deelgemeente bijvoorbeeld geadviseerd om te gaan baggeren of ander onderhoud te plegen.⁸ In principe verstrekken deelgemeenten voor een advies door SenR een schriftelijke opdracht aan SenR. Het deelgemeentebestuur vraagt op beleidsmatig gebied echter vrijwel geen adviezen.⁹

De deelgemeenten zien de volgende taken voor SenR¹⁰:

- de dagelijkse exploitatie en beheer van volkstuinen;
- het plannen en (laten) uitvoeren van groot onderhoud;
- het verhuren van de volkstuincomplexen aan de RBvV;
- het onderhouden van contacten met de RBvV.

De adviserende taak van SenR wordt door de deelgemeenten niet expliciet genoemd.

II.2.4 relatie deelgemeenten - SenR

De deelgemeenten vullen hun opdrachtgeversrol op verschillende manieren in. Zo heeft deelgemeente IJsselmonde een convenant contractmanagement met SenR. Hierover wordt maandelijks overlegd. Ook andere deelgemeenten werken met periodieke rapportages. Ambtelijk wordt regelmatig overleg gevoerd met SenR. De wijze waarop de uitvoering van de opdrachten wordt gecontroleerd verschilt. In één deelgemeente is er vooral een financiële en administratieve controle en geen controle op locatie. Bij een andere deelgemeente worden de ambtenaren er door de vereniging op aangesproken als er iets niet goed gaat.¹¹

De deelgemeenten kunnen niet beleidsmatig sturen op de overheadbudgetten omdat de bedrijfsvoering stedelijk is geregeld.

In 2003 is op verzoek van de deelgemeenten de ambtelijke werkgroep 'Relatie SenR-Deelgemeenten' ingesteld. Deze kreeg als opdracht voorstellen uit te werken over:

- groot onderhoud;
- de decentralisatie van de productgebonden overhead;
- de aansturationsrelatie deelgemeenten-SenR.¹²

groot onderhoud

Voor groot onderhoud dienden de bestaande systematieken te worden beschreven en een voorstel te worden uitgewerkt welk orgaan of welke dienst daar bestuurlijk verantwoordelijk voor is. 'Is het dermate beleidsrijk dat het tot de deelgemeentelijke bevoegdheden hoort of is het te beschouwen als een onderdeel van de bedrijfsvoering en is derhalve SenR bevoegd?'¹³

In februari 2005 bracht de werkgroep een advies uit.¹⁴ Kort samengevat luidt het dat groot onderhoud een deelgemeentelijke bevoegdheid is. Wel is er een overgangsregeling getroffen. De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor het groot onderhoud van accommodaties die voor 2003 aan de deelgemeenten zijn overgedragen. Groot onderhoud van accommodaties die na 2003 zijn overgedragen aan de deelgemeenten, is een verantwoordelijkheid van de stad totdat de boekwaarde van de accommodatie op nul staat. Daarna worden de deelgemeenten verantwoordelijk. Op den duur zullen steeds meer accommodaties op een boekwaarde nihil komen te staan. Op enig moment zal het schaalvoordeel dan verminderen. Er zal dan ook periodiek in overleg met de deelgemeenten bezien moeten worden of de 'sterfhuiskonstructie' moet worden beëindigd. De deelgemeenten moeten voor die accommodaties waarvoor ze het groot onderhoud bepalen in ieder geval een zodanig onderhoudsbudget beschikbaar stellen dat de gemeente (de stad) zijn wettelijke verantwoordelijkheid kan waarmaken en dus kan voldoen aan de minimale wettelijke eisen op het gebied van zaken als veiligheid, hygiëne en Arbo.

In een brief van de directeur SenR aan de deelgemeenten wordt meegedeeld dat over het voorstel van de werkgroep 'inmiddels een bestuurlijk besluit is genomen. In het overleg van de portefeuillehouders welzijn (DGOII) van 7 april 2005 zijn de deelgemeenten met dit voorstel akkoord gegaan. Ook wethouder Middelen heeft er mee ingestemd.'¹⁵ De Rekenkamer heeft geen specifiek bestuurlijk besluit gevonden. De Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten melden in een brief van 17 oktober 2005 aan het College dat de deelgemeenten akkoord zijn met de voorstellen van de werkgroep. Het College is over deze afspraak geïnformeerd in een B&W-agendapost van 27 december 2005 over de decentralisatie van de overhead.

overhead

Op 12 januari 2006 besloot de Raad, op voorstel van het College, om de productgebonden overhead van SenR niet te decentraliseren naar de deelgemeenten. Er zou alleen maar een verschuiving van geldstromen plaatsvinden. Daarbij zou deze verschuiving met relatief omvangrijke herverdeeleeffecten meebrengen, die ongetwijfeld tot deelgemeentelijke bezuinigingen op SenR zouden leiden. Dit alles zou gepaard gaan met een aanzienlijke toename van de bureaucratie.¹⁶

aansturingsrelatie

Over de aansturingsrelatie tussen de deelgemeenten en SenR is een concept-notitie verschenen: 'Spelregels productbegrotingen SenR – deelgemeenten'. Daarin zijn afspraken opgesteld tussen de deelgemeenten en SenR over prestaties en prijs en de wijze van levering ervan in het begrotingsjaar door SenR aan de deelgemeente. Zo wordt van de deelgemeente bij de start van het begrotingsproces een heldere vraagstelling verwacht. In de notitie wordt, overeenkomstig de bevoegdhedenlijst behorende bij de deelgemeenteverordening, een scheiding aangebracht tussen de bestuurlijke bevoegdheden van de deelgemeenten enerzijds en de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering bij SenR anderzijds.¹⁷

In ambtelijk wederhoor heeft de Rekenkamer van SenR een brief ontvangen die de wethouder Middel en Sport op 17 februari 2006 heeft gestuurd aan de Dagelijks Besturen van de deelgemeenten.¹⁸ In deze brief licht de wethouder het voorstel van de werkgroep 'relatie deelgemeenten – SenR' inzake productbegroting toe. Ook geeft hij hierin aan dat het voorstel van de werkgroep in het bestuurlijk overleg van 8 februari 2006 is bekrachtigd, en dat tevens is afgesproken dat de productbegroting met leveringsvoorwaarden vanaf de begroting 2007 zal worden ingevoerd. In een bijlage bij de brief staat een aantal 'leveringsvoorwaarden' plus een format voor de productbegroting (prestaties, financiën, omschrijvingen, kwaliteitseisen, etc.). Blijkens de brief zijn vrijwel alle deelgemeenten bestuurlijk met het voorstel akkoord gegaan. Alleen Hoogvliet en Overschie hadden enkele kanttekeningen.

11.2.5 Rotterdamse Bond van Volkstuinders

De RBvV heeft als doel de bevordering van het tuinieren in het algemeen, het stimuleren van het natuurlijk tuinieren en het behartigen van de belangen van haar leden en van de bij de RBvV aangesloten tuinverenigingen in de regio Rotterdam.¹⁹ In het Jaarverslag 2004 van de Bond worden twee kerntaken genoemd:

- het huren en verhuren van de volkstuinen in Rotterdam: kortweg: zonder Bond geen volkstuin;
- het ondersteunen van de bij de RBvV aangesloten verenigingen. En dan vooral die verenigingen die dat nodig hebben.²⁰

In de statuten van de Bond staat dat de RBvV grond zal verwerven die zij ter beschikking kan stellen aan de leden. Ter uitvoering hiervan huurt de RBvV de volkstuincomplexen van de gemeente. SenR treedt namens de gemeente op als verhuurder. De huurovereenkomst wordt aangegaan voor een periode van 10 jaar. De RBvV mag het gehuurde complex uitsluitend gebruiken voor het inrichten en doen exploiteren van volkstuinen. Verder staan de precieze huurafspraken in de huurovereenkomst. Daarin is onder andere vastgelegd dat de deelgemeente het huurtarief kan aanpassen. De RBvV sluit, op aanbeveling van de desbetreffende vereniging, met de leden een huurovereenkomst en/of overeenkomst tot ingebruikgeving voor een tuin af. Deze overeenkomst wordt afgesloten voor een periode 'tot 31 december' met stilzwijgende verlenging van twaalf maanden. Een tuinder is verplicht lid van de RBvV.

Tussen de deelgemeenten en de RBvV bestaat formeel geen juridische relatie. De dienst SenR is immers degene die de grond namens de gemeente (de eigenaar) verhuurt en de volkstuinen in opdracht van de deelgemeente (de bestuurlijk verantwoordelijke) exploiteert. Wel kan de RBvV beleidsmatig adviseren aan de stad en de deelgemeenten.²¹ Zo schreef de RBvV in mei 2005 de nota 'De toekomst van de volkstuinen in Rotterdam, een reactie op de gemeentelijke visie' en bood deze aan aan de commissie Cultuur en Sport.

De RBvV zou zelf graag verantwoordelijk worden voor het onderhoud. 'In het verleden, voordat de volkstuinenbevoegdheid werd overgedragen aan de deelgemeenten, was de uitvoering van het onderhoud ook in één hand, namelijk de stad. Toen had ieder complex evenveel prioriteit. Daardoor werden budgetten efficiënter benut en was er geen sprake van achterstallig onderhoud.'²² Ook uit genoemde nota blijkt dat de RBvV voor zichzelf een grotere rol weggelegd ziet. De RBvV ziet zich als centraal aanspreekpunt voor alle volkstuinen (verblijfs-tuinen, nutstuinen, schooltuinen etc.). Ook wil de RBvV voor het volkstuinbeleid een actieve gesprekspartner zijn van de gemeente. De RBvV zou het redelijk vinden als hijzelf en de verenigingen een grotere zeggenschap over de besteding van de onderhoudsbudgetten krijgen. De RBvV wil bovendien onderzoeken in hoeverre hij een rol kan spelen bij het geheel of gedeeltelijk uitvoeren van onderhoud.²³

De toenmalig wethouder is van mening dat het verplichte lidmaatschap van tuinders bij de RBvV niet meer van deze tijd is. De organisatorische vorm waarin volkstuinen momenteel worden geëxploiteerd, vindt volgens hem zijn oorsprong in de socialistische jaren. Destijds is afgesproken dat de RBvV het alleenrecht heeft om volkstuinen te verhuren. Deze afspraak dateert al van voor het deelgemeentebestel. 'Het is vreemd dat de huurders niet rechtstreeks contact kunnen hebben met de verhuurder (de gemeente). (...) Ook is het gebruik van een

vereniging als de RBvV niet de beste manier om contact met de burger te houden over volkstuinen. De noodzakelijke collectieve belangen zouden ook gediend kunnen worden met de verenigingen per complex.’²⁴

Ook bij verschillende deelgemeenten bestaan twijfels over het nut en de noodzaak van de RBvV. Opgemerkt wordt dat het nu eenmaal het systeem is dat de tuinen nog steeds aan de RBvV worden verhuurd, maar dat de meerwaarde van de bond niet helder is. Ook vindt men het eigenaardig dat de volkstuincomplexen wel naar de deelgemeenten zijn overgegaan terwijl de belangenvereniging (de RBvV) stedelijk georganiseerd bleef. Als verklaring hiervoor wordt genoemd dat het zowel voor SenR als voor de RBvV praktisch is om maar één gesprekspartner te hebben. Ook voor het OBR is dit gemakkelijk. De RBvV voert met ondermeer het OBR, SenR, College en raadsleden discussies over de gronden. Bovendien heeft de RBvV ook een rol bij verplaatsingen, als intermediair tussen gemeente en de tuinders.²⁵

11.2.6 overige actoren

De volkstuinverenigingen zijn de verenigingen op de volkstuincomplexen. Net als de RBvV hebben ook de verenigingen tot doel de bevordering van het tuinieren in het algemeen, het stimuleren van het natuurlijk tuinieren en het behartigen van belangen van haar leden. Dit doen zij door het bevorderen van alle vormen van tuinieren, het bevorderen van de belangstelling voor tuinieren, het geven van voorlichting en het organiseren en bevorderen van activiteiten die het tuinieren betreffen, het bevorderen van de communicatie en samenwerking met organisaties die de doelen van de vereniging kunnen bevorderen en het bevorderen van de multifunctionaliteit van de vereniging in de ruimste zin van het woord.²⁶

De tuinder huurt zijn tuin van de RBvV. Hij is verplicht lid van de RBvV en van de vereniging op het complex. Het lidmaatschap van de vereniging brengt verplichtingen met zich mee, zoals het meewerken aan (onderhouds)werkzaamheden op het complex.

Zodra een tuinder zijn lidmaatschap van de RBvV opzegt, eindigt ook het lidmaatschap van de vereniging. Het lidmaatschap van de RBvV en van de vereniging zijn namelijk onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Het waterschap ten slotte is verantwoordelijk voor de kwaliteit en kwantiteit van het water in de omringende sloten en in de grond. De rol van het waterschap is niet in het onderzoek betrokken.

II.2.7 onderhoud

De verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de volkstuinen is eveneens verdeeld over meerdere actoren. Deze verdeling speelt zich globaal af op twee niveaus:

- tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (deelgemeente en SenR);
- tussen verhuurder en huurder (SenR en RBvV).

In tabel II-1 is weergegeven hoe de taken en bevoegdheden van de verscheidene actoren zijn verdeeld.

tabel II-1 verdeling taken en bevoegdheden onderhoud

deelgemeenten	■ zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor het groot onderhoud; ■ verlenen opdracht aan SenR voor groot onderhoud en kennen daarvoor budgetten toe; ■ krijgen advies over groot onderhoud van SenR. SenR stuurt een voorstel voor groot onderhoud aan de deelgemeenten. De deelgemeenten kunnen daarin wijzigen en geven hun goedkeuring.
SenR	■ vraagt de budgetten voor groot onderhoud jaarlijks aan bij de deelgemeente; ■ geeft opdracht voor het uitvoeren van groot onderhoud. Dit betreft onderhoud aan: de toegangsdammen of –bruggen met de daarop aanwezige afsluithekken, de paden, de sloten en/of singels rond het complex en langs de wandelpaden; ■ heeft een verantwoordelijkheid om bij het onderhoud zorg te dragen dat door de deelgemeenten voldaan blijft worden aan de minimale wettelijke eisen op het gebied van onder andere veiligheid, hygiëne en arbo; ■ stelt een overzicht ('kruisjeslijst', is bijlage bij het huurcontract met de RBvV) op waarin is aangegeven wie welke onderhoudstaak verricht, SenR of de volkstuinvereniging. Daarbij gaat het om taken als afsteken kantbegroeiing, onderhoud speeltoestellen en aanvegen.
RBvV	■ is volgens het huurcontract met de gemeente verantwoordelijk voor het onderhoud op de complexen, met uitzondering van de toegangsdammen of –bruggen met de daarop aanwezige afsluithekken, de paden, de sloten en/of singels rond het complex en langs de wandelpaden.
volkstuinverenigingen	■ zijn volgens de 'kruisjeslijst' verantwoordelijk voor het onderhoud op het complex.
tuinder	■ is verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud van zijn eigen tuin; ■ is verplicht mee te werken aan het algemeen werk op het volkstuincomplex op aanwijzing van het bestuur van de volkstuinvereniging.

II-3 conclusies

De verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen verschillende actoren is vastgelegd in diverse documenten:

- gemeentebestuur – deelgemeenten: deelgemeenteverordening 2002;
- deelgemeenten – SenR: verschillende convenanten; opdrachtbrieven;
- gemeente – RBvV: huurovereenkomst;
- RBvV- tuinders: huur/gebruikersovereenkomst en statuten.

Deze verdeling is voor alle betrokkenen kenbaar. De delegatie van de beleidsvorming, bekostiging en exploitatie van volkstuinen van de Raad aan de deelgemeenten is bij de betrokkenen bekend. Er bestaat geen verschil van inzicht tussen de deelgemeenten en SenR over het feit dat SenR de volkstuinen in opdracht van de deelgemeenten exploiteert en de tuinen namens de gemeente verhuurt. SenR heeft daarnaast ook een adviserende rol. Deze wordt door de deelgemeenten niet als zodanig benoemd.

Voor alle partijen is duidelijk dat de RBvV de volkstuincomplexen van SenR huurt en de tuinen vervolgens aan de tuinders verhuurt/in gebruik geeft. Daarnaast ziet de RBvV voor zichzelf een adviserende taak weggelegd, zowel richting overheid als richting de tuinders.

In de formele verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente, deelgemeenten en SenR zitten geen overlappingsen of lacunes. Bovendien is er sprake van samenhang.

III geschiedenis van het volkstuinenbeleid

III-1 onderzoeksvraag

Twee van de volkstuincomplexen in Rotterdam zijn reeds in de jaren twintig van de vorige eeuw (dus meer dan tachtig jaar geleden) opgericht. Acht complexen stammen uit de jaren dertig van de vorige eeuw. Zo ver terug is de Rekenkamer niet gegaan. Zij is voor de afgelopen drie decennia nagegaan hoe het volkstuinenbeleid zich heeft ontwikkeld.

Dit hoofdstuk gaat over de vraag hoe het volkstuinenbeleid zich de afgelopen jaren in Rotterdam heeft ontwikkeld. Het hoofdstuk is beschrijvend van aard. De Rekenkamer heeft geen normen opgesteld om de ontwikkeling van het beleid aan te toetsen. Wel maakt zij in de beschrijving een onderscheid tussen het beleid van de deelgemeenten en dat van de stad. De Raad heeft de bevoegdheden rond volkstuinen in de jaren tachtig immers overgedragen aan de deelgemeenten. Daarom is het relevant om te bezien hoe de beleidsontwikkeling zich tot die verdeling verhoudt.

III-2 ontwikkeling beleid

Volkstuinen kregen de afgelopen dertig jaar regelmatig aandacht in stedelijke nota's en onderzoeken. Tabel III-1 geeft een overzicht van de ambtelijke en bestuurlijke nota's die sinds 1978 in Rotterdam zijn verschenen.

tabel III-1 nota's over volkstuinten 1978 -2006

titel	doelstelling	steller; bestuurlijke behandeling	jaar
Stedelijk Tuinieren	■ verkrijgen diversiteit in aanbod (in overeenstemming met vraag)	■ dienst Sport & Recreatie (DSR) ■ Raad.	■ 1978
Tuinieren in het Nieuwe Rotterdam	■ verkrijgen dusdanige diversiteit in aanbod, dat betere afstemming ontstaat tussen aard en aantal Rotterdamse volkstuinten enerzijds en huidige vraag en die in nabije toekomst anderzijds	■ dienst Recreatie Rotterdam (dRR) ■ niet bestuurlijk behandeld	■ 1989
Volkstuinten en ruimtelijke ordening in Rotterdam	■ belichten van effecten compacte stadbeleid voor volkstuinten	■ projectgroep Volkstuinten en ruimtelijke ordening ■ niet bestuurlijk behandeld	■ 1993
Tuinieren van klein tot groot	■ aangeven hoe de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen voor volkstuinten kunnen worden aangepakt	■ dRR, werkgroep volkstuinten ■ betrokken bij debat 'compacte stad'	■ 1996
deelstudie Recreatieve stad	■ deelstudie van Ruimtelijk Plan 2010; visie op o.a. recreatie	■ dRR, dS+V, GW ■ commissie Haven en Economische Zaken (HEZ).	■ 1999
Tuinparken in Rotterdam: Kader tuinieren 2010	■ inzicht bieden in vraag en aanbod, vervangende lokaties, spelregels bij verplaatsing innovatie voorzieningen	■ regiegroep volkstuinten ■ Raad	■ 2000
Vernieuwd concept volkstuintencomplexen	■ contouren vernieuwd type volkstuintencomplex	■ wethouder Middelen en Sport ■ commissie C&S	■ 02/2005 ■ 09/2005
Notitie herziening kostprijsopbouw volkstuinten	■ voorstel voor nieuw kostprijsstelsel	■ wethouder Middelen en Sport ■ commissie C&S	■ 03/2005 ■ 09/2005

1978

In 1978 stuurde het College de nota 'Stedelijk Tuinieren' naar de Raad. In deze nota werd een groot tekort aan volkstuinten gesignaleerd. Met de nota werd beoogd 'op korte termijn enige richting te geven aan het beleid ten aanzien van de vormen van stedelijk tuinieren die vanuit de sector SenR beïnvloedbaar zijn.' Beoogd werd een diversiteit te krijgen in het aanbod van volkstuinten dat was afgestemd op de vraag. Ook schaarste van de grond werd als probleem genoemd. Het College merkt onder meer op: 'wanneer de volkstuint zijn primaire functie - namelijk het tuinieren - verliest en deze op de tweede plaats komt, verliest de volkstuint een deel van zijn bestaansrecht op de dure stedelijke grond'. De nota had een nogal hypothetisch karakter omdat de informatie die over het stedelijk tuinieren aanwezig was volgens het College zelf 'gebrekkig' was.

1988-1989

In de tien jaren die daar op volgden liep de vraag naar volkstuinen terug. Deze terugloop was zodanig dat het College in 1988 opdracht gaf voor een onderzoek. Dit onderzoek leidde tot drie conclusies:

- de dalende vraag komt vooral door demografische ontwikkelingen (vergrijzing en toename aantal buitenlanders);
- er zijn in Rotterdam potentiële volkstuinders; meer dan voorheen zitten hier ook mensen onder de vijftig en hoger geschoolden bij;
- het aanbod van volkstuinen sluit onvoldoende aan bij de wens van potentiële tuinders. Het aanbod is nogal eenzijdig samengesteld: veel grootschalige complexen met een hoog voorzieningenniveau.²⁷

De wethouder Sport en Recreatie installeerde naar aanleiding van dit onderzoek in 1989 een projectgroep volkstuinen (PROVO). Hierin zaten onder andere vertegenwoordigers van gemeente, deelgemeenten, RBvV en volkstuinverenigingen. De projectgroep diende maatregelen te ontwikkelen gericht op het verkrijgen van diversiteit in het aanbod. Aard en aantal van de Rotterdamse volkstuinen moest beter worden afgestemd op de huidige vraag en die in de nabije toekomst. De projectgroep kwam met 19 maatregelen voor een groter maatschappelijk draagvlak, een lagere drempel voor potentiële nieuwe tuinders, een betere toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen en een beter imago van 'het product volkstuinen'. Uitgangspunt was dat voorsnog het bestaande volks- en nutstuinareaal gehandhaafd diende te blijven. De projectgroep stelde voor om bij nieuwe complexen ook nutstuinen aan te leggen, de contacten met wijk- en buurtorganisaties te intensiveren, te werven onder gehandicapten en migranten en een professioneel PR-plan op te stellen om een nieuw imago voor de Rotterdamse volkstuin te ontwikkelen. De projectgroep stelde vast dat het aan de deelgemeenten was om het initiatief te nemen om de maatregelen uit te voeren. De bevoegdheden en budgetten waren immers in 1987 aan hen overgedragen.²⁸

1993

In 1993 verscheen de conceptnota 'Volkstuinen en ruimtelijke ordening in Rotterdam'.²⁹ In deze –stedelijke– nota worden de effecten van het compacte stadbeleid voor volkstuinen belicht. De nota is niet verder uitgewerkt. Veel deelgemeenten hadden namelijk zowel procedureel als inhoudelijk grote moeite met de nota. De deelgemeenten wezen er op dat de toekomst van de volkstuinen een primaire verantwoordelijkheid is van de deelgemeenten en dat zij zelf zullen afwegen welke complexen nodig zijn, waar deze complexen gesitueerd moeten worden en om wat voor soort tuinen het dan zal gaan. Ook de RBvV had afstand genomen van de nota.

1996-1998

De RBvV verzocht in 1996 aan het College om de ruimtelijke ordeningsclaims voor volkstuinen inzichtelijk te maken. Dit leidde tot hernieuwde aandacht voor volkstuinen. De Werkgroep Volkstuinen van de dienst Recreatie Rotterdam bracht een advies uit voor het aansluiten van het Rotterdamse volkstuinen-aanbod op het stedelijk ruimtelijk ordeningsbeleid en de veranderende behoeften. Onder verwijzing naar eerder genoemde nota's constateerde deze werkgroep dat 'tot op heden in de uitvoering niet veel is bereikt. Wellicht is de niet optimale plaats en de functie van volkstuincomplexen in hun stedelijke omgeving wel de oorzaak van de weinige aandacht die het volkstuinieren krijgt.' De werkgroep constateerde verder dat vraag en aanbod niet meer op elkaar waren afgestemd. Dat kwam door veranderende behoeften. Volkstuinen stonden, net als andere grootschalige recreatieve voorzieningen zoals sportvelden, onder druk. Vanwege het beroep dat al deze recreatieve voorzieningen doen op de schaarse ruimte beval de werkgroep een integrale aanpak aan in plaats van een afzonderlijke aanpak van alleen de volkstuinen-problematiek. Samenwerking van meerdere deelgemeenten werd van belang geacht omdat de meeste recreatieve voorzieningen qua gebruik bovenlokaal zijn.

Het jaar daarop, in 1997, nam de Raad bij de bespreking van de eventuele verplaatsing van Sparta drie moties over volkstuinen aan (respectievelijk de moties Van Middelkoop, Aubert en Janssens). Het College deed in maart 1998 de moties af door middel van een rapportage. Deze werd voorafgegaan door de kanttekening dat de Raad de bevoegdheden omtrent volkstuinen heeft overgedragen aan de deelgemeenten en dat volkstuinen daarmee tot de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid horen van de deelgemeenten. Het College nam aan dat het niet de bedoeling van de ingediende moties was om deze bevoegdheden weer door de raad terug te nemen, aanwijzingen te geven of besluiten van deelraden te schorsen. Vervolgens werd in de rapportage uiteengezet dat overeenkomstig de ingediende moties frequent overleg plaatsvindt met de volkstuinders zowel op ambtelijk als bestuurlijk en zowel op centraal als decentraal beleidsniveau. Ter onderbouwing noemde het College de volgende zaken:

- er zijn gesprekken gaande over de toekomst van de volkstuincomplexen in 'de compacte stad';
- in het Structuurplan Rotterdam 2010 over de toekomstige ontwikkeling van de stad wordt ook aandacht besteed aan volkstuinen;
- als onderlegger voor de discussie over dit structuurplan bereiden dS+V en (toenmalig) dRR een Structuurvisie Openluchtrecreatie voor;
- rond actuele stedenbouwkundige ontwikkelingen zijn projectgroepen geformeerd.

1999

In maart 1999 verscheen het concept-rapport 'deelstudie Recreatieve stad' bij het Ruimtelijk Plan 2010. Het bevatte een visie op natuur, recreatie en toerisme. De studie was uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de dienst Recreatie Rotterdam, de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting (dS+V) en Gemeentewerken (GW). Om het draagvlak voor de projecten ook buiten de gemeentelijke diensten te vergroten zijn klankbordbijeenkomsten gehouden met externe organisaties. Hieronder werden ook de deelgemeenten begrepen. Vastgesteld werd dat een uitgewerkt locatiebeleid voor recreatieve voorzieningen ontbreekt. Men vond het wenselijk de onzekerheid omtrent de toekomstige ligging van sportvelden en volkstuinen te verkleinen. 'Sportcomplexen en volkstuinen worden vaak de dupe van allerlei ruimtelijke claims die in een stad ontstaan. Hierdoor worden deze voorzieningen steeds meer naar de stadsrand verschoven.' Het rapport doet voorstellen voor verbeteringen voor recreatieve voorzieningen. Voor volkstuinen geldt de strategie dat ze op termijn voor het grootste deel onderdeel uitmaken van de Rotterdamse parken. Wat dit betekent wordt in het rapport niet verder uitgewerkt.

2000

Een jaar later, in mei 2000, bracht de Regiegroep volkstuinen de nota 'Tuinparken in Rotterdam – Kader tuinieren 2010' uit. De regiegroep was ingesteld door het College bij de behandeling van het Voorontwerp Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010. Hij diende te adviseren over vraag en aanbod van volkstuinen, heraanleg en vervangende locaties, spelregels en randvoorwaarden bij verplaatsing en innovatie van voorzieningen. De regiegroep bestond uit de diensten SenR, OBR en dS+V in samenwerking met de RBvV. De regiegroep stelde vast dat over tuinieren de afgelopen jaren meerdere notities en nota's waren geproduceerd, maar dat deze niet hadden geleid tot een door het bestuur vastgesteld kader dat kan worden gehanteerd bij verplaatsingen. Een dergelijk kader werd echter wel noodzakelijk geacht. De nota gaat onder meer in op de conflicterende ruimteclaims tussen volkstuinen en andere functies bij de ontwikkeling van de stad, de behoefte aan volkstuinen (in verleden, heden en toekomst) en de capaciteit en spreiding van tuinen. Bij innovatie van bestaande en nieuw aan te leggen volkstuincomplexen dient volgens de regiegroep aandacht te zijn voor:

- differentiatie van de tuinen op de complexen (er is sprake van een eenzijdig aanbod);
- openheid van de complexen (meer deel uitmaken van het omliggende park/landschap, en uitnodigender voor niet-tuinders);
- duurzaamheid en ecologisch tuinieren.

De regiegroep geeft in de inleiding van het rapport 'voor de volledigheid' aan dat volkstuinen deelgemeentelijke voorzieningen zijn en dat bij verplaatsingen ook

een rol voor de deelgemeenten is weggelegd. Deze rol komt vervolgens in het rapport aan de orde wanneer de regiegroep de richtlijnen bij verplaatsing geeft. Hierbij worden vier fasen onderkend: initiatief-, plan-, uitvoerings- en beheerfase. De deelgemeenten worden in de nota alleen genoemd in de uitvoerings- en de beheerfase. De Rekenkamer merkt hierbij op dat de nota gaat over de ruimtelijke ordening, hetgeen een stedelijke bevoegdheid is.

Een van de zaken die de Raad bij de vaststelling van de nota in 2001 heeft besloten is dat op grond van de te verwachten behoefte aan volkstuinen wordt uitgegaan van een reductie van het volkstuinenareaal met 5 à 10%. Op basis van een jaarlijks uit te voeren behoeftemeting (monitor) zal dit uitgangspunt op voorstel van het College kunnen worden herzien.

2002-2006

In de periode 2002-2006 hebben twee deelgemeenten het prijsbeleid voor volkstuinen gewijzigd. Deelgemeente Noord heeft in het bestuursprogramma 2002-2006 vastgelegd dat de exploitatie van de volkstuinen kostendekkend gemaakt moet worden.³⁰ Daarnaast heeft deelgemeente Noord in het bestuursprogramma vastgelegd dat een programma wordt opgesteld om te komen tot een voldoende onderhoudsniveau in 2006. Deelgemeente Prins Alexander besloot in 2003 om de huur van volkstuinen gefaseerd over vier jaar naar een kostendekkend niveau op te trekken. Aan beide besluiten liggen, anders dan het bestuursprogramma, de productenraming en de programmabegroting, geen specifieke nota's ten grondslag.

In 2005 staan de differentiatie en het openbare karakter van volkstuinen opnieuw in de schijnwerpers. De wethouder Middel en Sport stuurt de commissie Cultuur en Sport de nota's 'Notitie herziening kostprijsopbouw volkstuinen' en 'Vernieuwd concept volkstuincomplexen'. Laatstgenoemde nota gaat over de ontwikkeling van volkstuinen. De wethouder is voorstander van het ontwikkelen van zogeheten 'wijk tuin-complexen' waarin verschillende vormen van tuinieren gestalte kunnen krijgen en waarin het tuinieren (in plaats van het verblijven in verblijfstuincomplexen) centraal staat. De nieuwe wijk tuincomplexen zullen een belangrijke functie moeten krijgen voor de wijken. 'Onderzocht zou moeten worden hoe de beide typen volkstuincomplexen (wijk tuincomplexen en verblijfstuin-complexen) verder onderling gedifferentieerd kunnen worden, niet alleen in type volkstuin, maar ook in het productaanbod en de kostenstructuur. Zo ontstaan er meer keuzemogelijkheden voor de Rotterdammer'.

De wethouder heeft de notities opgesteld op verzoek van de commissie Cultuur en Sport. De wethouder heeft bij de bespreking in de commissie op 10 februari 2005 aangegeven dat de notitie 'Vernieuwd concept volkstuin-

complexen' in grote lijnen zijn denkrichting aangeeft. Omdat de commissie expliciet om de mening van de wethouder vroeg heeft hij er geen coproductie met deelgemeenten, RBvV of andere partijen van gemaakt. Het is een eigen notitie van de wethouder, niet van het College. De notitie gaat overigens niet alleen over verblijfs- en nutstuinen, maar ook over de school- en educatieve tuinen.³¹

De visie van de RBvV zou, nadat de zienswijze van de deelgemeenten was gevraagd, ook worden meegenomen in de uitwerking van de notitie. Begin mei was van vier deelgemeenten een schriftelijke reactie ontvangen op deze visie. Op 18 mei 2005 is het onderwerp voor een bestuurlijk overleg tussen wethouder Middel en Sport en de deelgemeenten geagendeerd. De notities zijn daar inhoudelijk echter niet besproken. Een dag daarvoor verscheen namelijk de nota over de toekomst van het deelgemeentebestel 'Rotterdam georganiseerd bestuurd ... en zo gaan we dat doen'. Hierin stelde het College het bestuur, de taken en bevoegdheden van de deelgemeenten ter discussie. Dit was aanleiding voor de deelgemeenten om af te zien van een inhoudelijke bespreking van de notities van de wethouder.³² De wethouder heeft sindsdien geen druk op de deelgemeenten uitgeoefend om het beleid uit de notities over te nemen.³³

Op 8 september 2005 stond het onderwerp nogmaals op de agenda van de commissie Cultuur en Sport. De wethouder gaf bij die gelegenheid aan dat hij zijn visie heeft neergelegd op verzoek van de commissie en naar aanleiding van protesten van boze tuinders, en dat hij geen bevoegdheid heeft in het takenpakket van de deelgemeenten. De voorzitter van de commissie stelde daarop vast dat de deelgemeenten deze bevoegdheid zullen houden, dat het gemeentebestuur hier politiek verder geen taak in heeft en dat het aan de deelgemeenten is hoe verder om te gaan met de notitie en de systematiek van de huurprijzen.

III-3 conclusies

Deelgemeenten hebben sinds 1987 nauwelijks beleid specifiek voor volkstuinen ontwikkeld. Twee deelgemeenten, namelijk Noord en Prins Alexander hebben in 2002 wel een prijsbeleid vastgesteld voor de huur van volkstuinen.

Stedelijk zijn er de afgelopen dertig jaren wel diverse nota's verschenen. Algemeen wordt daarin steeds weer geconstateerd dat Rotterdam een gebrek aan bepaalde typen tuinen heeft. In aansluiting op deze probleemanalyse keert in de nota's geregeld de aanbeveling terug om de beschikbaarheid van volkstuinen voor diverse doelgroepen te vergroten door meer variëteit aan te brengen in de verschillende typen volkstuinen (en in de huurtarieven). Deze aanbeveling heeft

echter nog steeds niet geleid tot een daadwerkelijke uitvoering ervan. Ook dit is diverse malen expliciet in de nota's geconstateerd zonder dat dit heeft geleid tot uitvoering. Ook wordt er in de stedelijke nota's herhaaldelijk op gewezen dat het sinds 1987 niet aan het gemeentebestuur, maar aan de deelgemeente is om het beleid voor volkstuinen te ontwikkelen en uit te voeren. Uitzondering hierop is de ruimtelijke ordening van volkstuinen. Besluiten over het verplaatsen van volkstuinen vallen toe aan het gemeentebestuur. De Raad heeft aanvullend hiervoor in 2000 een bestuurlijk kader vastgesteld.

IV maatschappelijke behoefte en bestuurlijke doelen

IV-1 onderzoeksvraag en normen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het huidige volkstuinenbeleid. De eerste paragraaf gaat over de maatschappelijke behoefte aan volkstuinen. Vervolgens wordt ingegaan op de doelen die deelgemeenten en stad met volkstuinen willen bereiken. Ook wordt stilgestaan bij de doelen die de RBvV beoogt.

De onderzoeksvraag waar in dit hoofdstuk een antwoord op wordt gegeven, luidt: wat zijn de doelen van het (deel)gemeentelijke volkstuinenbeleid en hoe verhouden de beleidsdoelstellingen zich tot de behoefte aan volkstuinen in Rotterdam?

De doelen worden beoordeeld op basis van de volgende normen:

- de doelen zijn op enigerlei manier kenbaar gemaakt door het bestuur;
- de doelen zijn toetsbaar;
- er is inzicht in de mate waarin de doelen van het beleid aansluiten bij de behoefte aan volkstuinen.

Daarnaast hanteert de Rekenkamer een algemene norm voor evaluatie van het beleid:

- het volkstuinenbeleid wordt periodiek geëvalueerd.

IV-2 maatschappelijke behoefte

Vanaf 1978 tot 2004 is de behoefte aan volkstuinen in Rotterdam op stedelijk niveau een aantal keer in kaart gebracht. De basis voor de meeste onderzoeken werd gevormd door de wachtlijsten van de volkstuinverenigingen. Deze onderzoeken zijn echter niet regelmatig en niet op dezelfde wijze uitgevoerd. Hierdoor is het niet mogelijk om een gedetailleerde ontwikkeling te laten zien. Wel kan een globale trend in de behoefte aan volkstuinen worden getoond. Dit gebeurt in tabel IV-1, waarin een overzicht is opgenomen van deze beleidsnota's en onderzoeken.

tabel IV-1 overzicht onderzoeken en beleidsnota's met globale trend

jaar	■ onderzoeken en beleidsnota's	■ trend
1978	■ 'Nota Stedelijk Tuinieren' (DSR)	■ 1300 kandidaten op de wachtlijst bij de RBvV
1989	■ 'Tuinieren in het nieuwe Rotterdam' (DRR)	■ teruglopende wachtlijsten en het ontstaan van een leegstand van 4%
1996	■ 'Tuinieren van klein tot groot' (DRR)	■ wachtlijst voor verblijfstuin 1 jaar
1999	■ 'Ontwikkelingen in de behoefte aan volkstuinen in Rotterdam 1988-1999' (COS)	■ klein overschot aan tuinen, maar wel mensen op de wachtlijst (kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod)
2000	■ 'Tuinparken in Rotterdam, kader tuinieren 2010' (DRR)	■ voorzichtige conclusie: 5% van de RBvV-tuinen beschikbaar voor aspirant-tuinders
2003	■ 'Pilot monitor volkstuinen 2002' (SenR)	■ verhouding vraag en aanbod geheel Rotterdam in evenwicht
2004	■ 'Monitor volkstuinen 2003' (SenR)	■ verhouding vraag en aanbod geheel Rotterdam in evenwicht

Uit tabel IV-1 blijkt dat de behoefte aan volkstuinen in de loop der jaren minder is geworden.

De Raad heeft in 2001 bij de vaststelling van de nota 'Tuinparken in Rotterdam' besloten tot een (jaarlijkse) meting van de behoefte aan volkstuinen, uit te voeren door SenR in samenwerking met de RBvV. Op grond van de te verwachten behoefte werd uitgegaan van een reductie van het aantal tuinen van 5 à 10%, maar wel bepaalde de raad dat dit op basis van een jaarlijkse behoeftemeting moest worden bewaakt zodat het uitgangspunt eventueel kon worden herzien. In 2002 heeft SenR een pilot monitor opgesteld. De volkstuinenmonitor 2003 is de tweede monitor die naar aanleiding van dit besluit is opgesteld. Deelgemeenten voeren geen monitor uit. Ook houden zij geen wachtlijsten bij. De deelgemeenten geven aan op de hoogte te blijven van de behoefte aan volkstuinen door de volkstuinenmonitor en door informatie van de RBvV. Sommige deelgemeenten zijn in het geheel niet op de hoogte van de vraag naar volkstuinen.

De volkstuinenmonitor 2003 is het meest recente document waarin de (verwachte) verschuivingen in vraag en aanbod aan volkstuinen in Rotterdam in kaart zijn gebracht.³⁴ Ook is in deze monitor de verwachte vraag naar volkstuinen in de toekomst in kaart gebracht. De belangrijkste conclusies uit de volkstuinenmonitor zijn:

- De verhouding tussen vraag en aanbod naar verblijfstuinen in 2003 is voor de gehele gemeente Rotterdam in evenwicht. Op de rechter Maasoever (en specifiek Hillegersberg-Schiebroek en Kralingen-Crooswijk) is er nog een

wachttijst. Dit lijkt echter verbonden te zijn aan de aantrekkelijkheid van enkele complexen. Er is in deze deelgemeenten geen sprake van een gespannen situatie waar niet in de vraag kan worden voorzien. Op de linker Maasoever (Rotterdam-Zuid) zijn de wachtlijsten relatief kort.

- De volkstuintenmonitor biedt inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen die de vraag naar verblijfstuinten in 2010 zullen bepalen:
 - a de huishoudensontwikkeling van Rotterdam. Uit de analyse blijkt dat het aantal huishoudens in Rotterdam zal groeien, vooral de leeftijdsgroep met een relatief grote behoefte aan volkstuinten (55+). Het effect hiervan is dat er een reële stijging van de vraag naar verblijfstuinten is te verwachten.
 - b de animo-ontwikkeling (potentiële behoefte). Als gekeken wordt naar de trend van de afgelopen vijftien jaar zijn de wachtlijsten aanzienlijk verminderd. In 2003 is de wachtlijst 2003 wat gegroeid. Structureel lijkt er echter sprake te zijn van een daling van de animo.
- Het effect van het dalende animo is naar verwachting groter dan het effect van de groei van het aantal huishoudens. In totaliteit is er tot 2010 hierdoor een afname van de vraag naar volkstuinten te verwachten. Door periodiek de animo-ontwikkeling en de bevolkingsprognose te volgen, kan in de loop der jaren gekeken worden of er daadwerkelijk sprake is van een toe- of afname van de belangstelling voor het verblijfstuinten.

De RBvV is het niet eens met de manier waarop SenR de prognose voor de vraag naar volkstuinten heeft berekend.³⁵ De volkstuintenmonitor komt tot een lagere vraag naar volkstuinten door de aanname dat 5% van het totale aantal tuinen beschikbaar is voor verhuur. Maar de RBvV is niet van die beschikbaarheid op de hoogte. Daarbij houdt de volkstuintenmonitor geen rekening met de volkstuintenverenigingen die geen wachtlijst bijhouden of een niet geregistreerde wachtlijst hebben. In de volkstuintenmonitor komt men tot een prognose van een tekort aan 400 tuinen in 2010. De RBvV denkt dat het tekort op kan lopen tot 700 tuinen.³⁶

IV-3 bestuurlijke doelen

iv.3.1 deelgemeenten

Geen enkele deelgemeente heeft specifiek volkstuintenbeleid opgesteld. Wel noemen zij desgevraagd uiteenlopende doelen voor het volkstuintenbeleid. De meest voorkomende zijn recreatie, sociale cohesie en educatie/kennismaking met natuur en milieu. Andere doelstellingen hebben te maken met het creëren van voorzieningen, een aantrekkelijke woonomgeving en groenstructuur, het organiseren van activiteiten, het stimuleren van het verenigingsleven en het culturele klimaat, (milieuvriendelijk) tuinieren en onderhoud. Eén deelgemeente

heeft de instandhouding van volkstuincomplexen als doel opgenomen in de productenraming.

Een aantal deelgemeenten twijfelt aan het nut en de noodzaak van volkstuinen. 'De volkstuinen zijn gestart toen er nog veel ruimte was in Rotterdam. Het lijken nu soms wel campings en die horen natuurlijk niet in een stad. Een volkstuin in de stad is prima als er toevallig een strookje over is, zoals langs een snelweg. Er is natuurlijk wel een groot verschil tussen de educatieve tuinen en de verblijfstuinen.' Ook wordt gewezen op een verschuiving in beleid: 'Was er vroeger de noodzaak van 'de vitamine', tegenwoordig is het doel vooral sociale cohesie.'³⁷

De deelgemeenten hebben de doelen kenbaar gemaakt in verschillende documenten. De meeste deelgemeenten beschrijven het volkstuinenbeleid in het bestuursprogramma of in de productenraming/begroting. Een enkele deelgemeente (Hillegersberg-Schiebroek) heeft het beleid apart bij het welzijnsbeleid opgenomen. Deelgemeente IJsselmonde noemt de doelen ook in een convenant contractmanagement en product-prestatiebegroting met SenR.

De helft van de deelgemeenten heeft de doelen met betrekking tot volkstuinen niet gewijzigd. Voor zover er wel sprake was van beleidswijzigingen hebben deze te maken met financiële aspecten. Zo had de ene deelgemeente meer geld over voor het onderhoud van de volkstuinen en de andere juist minder. Twee deelgemeenten, namelijk Noord en Prins Alexander, hebben de huren structureel verhoogd.

Volkstuinen komen vooral aan de orde in vergaderingen van de deelgemeenten wanneer het gaat om verplaatsing of sluiting van enkele tuinen of een complex. Vaak is dit als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen. Ook komen ze ter sprake bij het vaststellen van het bestuursprogramma en jaarlijks bij de begroting. Verder wordt er gesproken over het kostendekkend maken van volkstuinen en over de tarieven. Soms worden incidentele subsidies verstrekt. In sommige deelgemeenten ging het over de openbare toegankelijkheid van volkstuincomplexen, de educatieve tuinen en het al dan niet uitsluitend beschikbaar stellen van een volkstuin voor mensen zonder eigen tuin. In enkele gevallen was dit een afzonderlijk agendapunt, in andere deelgemeenten is het een onderdeel van de bespreking van het begrotingsvoorstel van SenR en het onderhoudsplan.

IV.3.2 stad

Zoals bij de schets van de geschiedenis van het volkstuinenbeleid in hoofdstuk III naar voren kwam, zijn er sinds 1978 diverse stedelijke nota's verschenen (mede) over volkstuinen. De aanleiding voor het merendeel van deze nota's lag niet in de wens om een volkstuinenbeleid te formuleren maar om een oplossing te vinden

voor dubbele ruimteclaims die zich op dat moment voordeden. Volkstuinen komen daar vooral aan de orde als het gaat om mogelijke verplaatsingen. Beleidsmatige vragen als ‘Waarom is het van belang dat de gemeente zich bezig houdt met volkstuinen?’ en ‘Wat wil de gemeente met volkstuinen bereiken?’ staan hierin dan ook niet centraal.

In een aantal nota's zijn doelen opgenomen. Zo staat in het rapport van de ambtelijke projectgroep volkstuinen uit 1989: de mogelijkheid een volkstuin-carrière te ontwikkelen, vergroten van het maatschappelijk draagvlak, verbeteren van de toegankelijkheid voor bepaalde bevolkingsgroepen en imagoverbetering, werving en publiciteit. De deelstudie Recreatieve stad uit 1999 (opgesteld ten behoeve van het Ruimtelijk Plan 2010) bevat een visie op natuur, recreatie en toerisme in Rotterdam. Volkstuinen zijn in deze visie onderdeel van recreatie in bredere zin. De doelen die daarmee worden beoogd, gelden dus ook voor volkstuinen. De belangrijkste betekenis van recreatie die wordt genoemd is, dat veel mensen daar genoeg aan beleven en dat het hun fysieke conditie, creativiteit en sociale leven verbetert. Als afgeleide betekenissen worden genoemd het leveren van een bijdrage aan de sociale integratie en aan de lichamelijke gezondheid en het welbevinden.

Andere nota's bevatten geen expliciete doelen. Wel worden daarin verschillende functies van volkstuinen genoemd. Deze zijn in te delen naar maatschappelijke, gezondheids- en natuur & milieuaspecten.

Maatschappelijk: ■ beschikbaarheid voor bepaalde (achtergestelde) bevolkingsgroepen;
■ sociale cohesie;
■ relatie met de wijk (meervoudig gebruik, openbaar karakter);
■ kwaliteit van de stad.

Gezondheid: ■ vrije tijdsbesteding
■ welbevinden.

Natuur & milieu: ■ ‘groene longen’ in de stad.

Ook is er beleid ontwikkeld rond verplaatsingen van volkstuinen. Dit is gebeurd naar aanleiding van het Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010, toen de gemeente zich voornam op meerdere plekken in de stad tuinen te verplaatsen ten gunste van andere ruimteclaims. De regiegroep volkstuinen heeft hiervoor richtlijnen geformuleerd.³⁸ De volgende elementen waren daarin van belang:

- vraag naar en aanbod van volkstuinen;
- heraanleg en vervangende locaties;
- spelregels en randvoorwaarden bij verplaatsingen van volkstuinen;

- innovatie van voorzieningen en wijze van financieren.
- Deze richtlijnen zijn na forse discussie door de Raad vastgesteld.³⁹

IV.3.3 Rotterdamse Bond van Volkstuinders

De RBvV schrijft in de notitie over de toekomst van volkstuinen in Rotterdam dat deze een belangrijke maatschappelijk functie vervullen en een aanzienlijke meerwaarde hebben. Deze meerwaarde laat zich volgens de RBvV als volgt samenvatten:

- belangrijk onderdeel van de gemeentelijke groenstructuur;
- betaalbare recreatiemogelijkheden dicht bij huis;
- kader waarbinnen op natuurlijke wijze het samenleven van een grote verscheidenheid aan bevolkingsgroepen binnen de Rotterdamse samenleving gestalte krijgt;
- bijdrage aan de gezondheid en het algeheel welbevinden;
- habitat voor planten en dieren;
- belangrijke bron van zelforganisatie van Rotterdamse burgers;
- breed multifunctioneel gebruik van de bijbehorende gebouwen.

De RBvV vindt met name het sociale aspect van volkstuinen erg belangrijk. Volkstuinen zijn voor de tuinders niet alleen een middel om te tuinieren, maar ze leveren ook een meerwaarde doordat mensen 'op de tuin' elkaar kunnen bijstaan op allerlei gebied.⁴⁰

IV-4 conclusies

Een aantal malen is onderzoek gedaan naar de maatschappelijke behoefte aan volkstuinen. Het meest recente onderzoek is de monitor die is uitgevoerd in 2003. Over de kwaliteit van het inzicht dat daarin wordt geboden bestaat echter verschil van inzicht tussen de opsteller van de monitor (SenR) en de RBvV.

De Rekenkamer heeft geen bestuurlijk standpunt over de (verwachte) behoefte aan volkstuinen aangetroffen bij de deelgemeenten.

Geen enkele deelgemeente heeft een specifiek volkstuinenbeleid opgesteld. Wel schrijven deelgemeenten doelen en functies toe aan volkstuinen. Deelgemeenten benoemen ze vooral in documenten als bestuursprogramma's, programmabegrotingen en productenramingen. Doelen en functies zijn erg breed, van sociale cohesie tot recreatie en zelfs onderhoud. 'Volkstuinen' is daarmee een beleidsarm onderwerp. Het wordt ook niet geëvalueerd. Een uitzondering hierop is het kostendekkende prijsbeleid dat enkele deelgemeenten voeren en dat jaarlijks wordt geëvalueerd bij de jaarrekening.

V financiën

V-1 onderzoeksvraag en normen

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: welke financiële middelen worden aangewend om het beleid te realiseren. Het gaat hierbij niet alleen om de hoeveelheid geld die wordt besteed aan volkstuinen. Ook wil de Rekenkamer inzicht bieden in de richting van deze geldstromen en de manier waarop besluiten hierover worden genomen. Van belang hierbij is onder meer welk principe een deelgemeente hanteert bij het vaststellen van het huurtarief. Ook dient iedere organisatie die is betrokken bij het exploiteren en beheren van volkstuinen aan te kunnen geven hoeveel geld jaarlijks wordt uitgegeven. Bovendien wil de Rekenkamer zichtbaar maken wat de verschillende partijen (zoals de tuinders, de deelgemeenten en de RBvV) voor dit geld leveren en/of ontvangen.

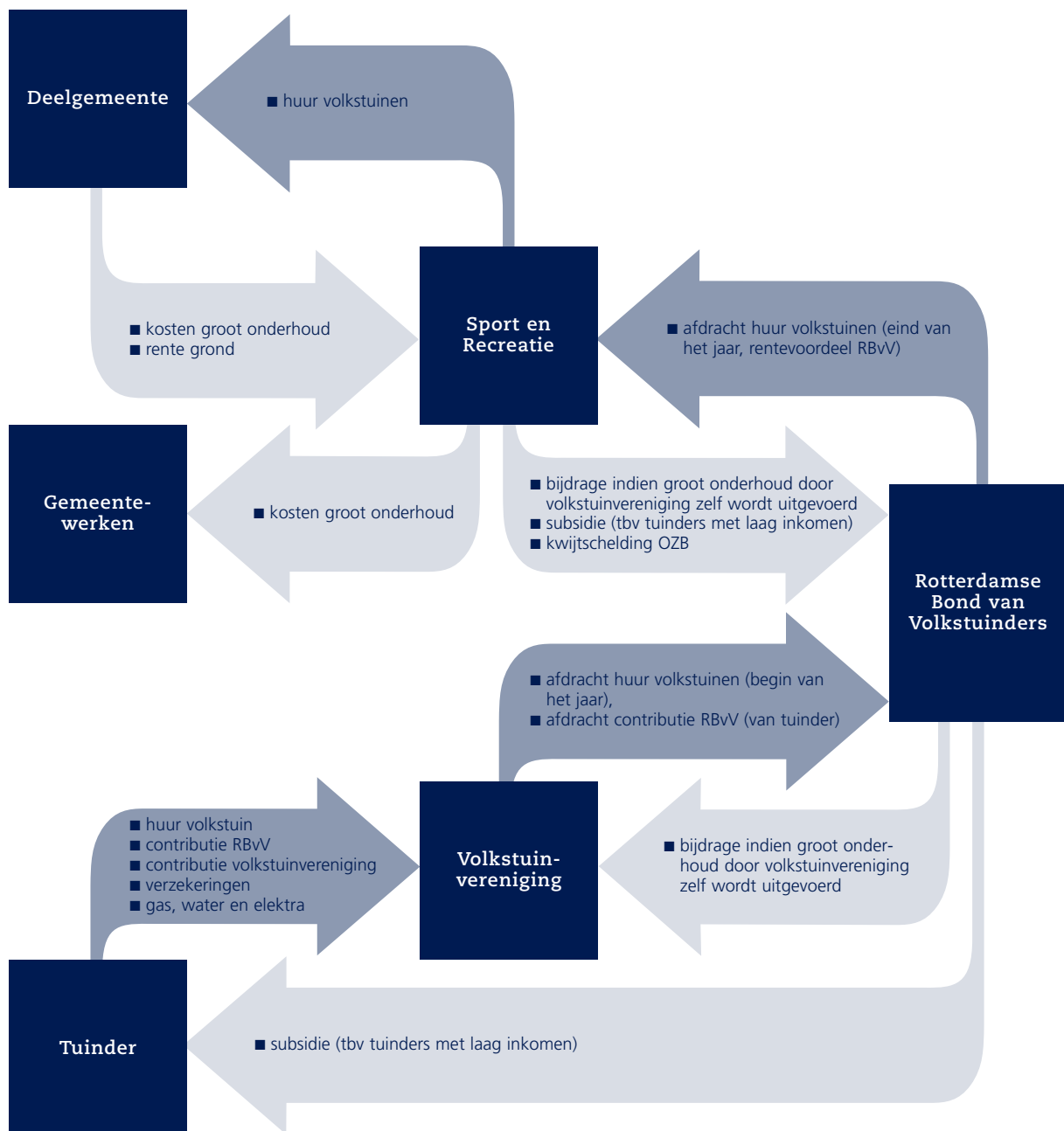
De Rekenkamer gebruikt hierbij de volgende normen:

- het door deelgemeenten gevoerde prijsbeleid voor volkstuinen is bestuurlijk vastgesteld en is inzichtelijk;
- er is inzicht in en transparantie van de exploitatie en het beheer van volkstuinen;
- de dienst beschikt over actueel inzicht in de uitvoering van de begroting om afwijkingen van de begroting tijdig te signaleren;
- opzet, bestaan en werking van de Administratieve Organisatie/Interne Controle (AO/IC) van de dienst SenR voldoen aan de geldende eisen.

V-2 wie betaalt wat?

In figuur V-1 is weergegeven hoe de geldstromen die te maken hebben met volkstuinen 'lopen'.

figuur v-1 geldstromen



V.2.1 tuinder

Uit het schema blijkt dat de tuinder geen rechtstreekse (financiële) relatie heeft met de deelgemeente of SenR. De tuinder heeft een overeenkomst met de RBvV die hoofdhuurder is. Hij is tevens verplicht lid van deze bond en betaalt daarvoor contributie.

Ieder tuincomplex kent daarnaast een eigen vereniging, waar de tuinder ook verplicht lid van is. Het feit dat alleen een lid van een vereniging een tuin kan huren wordt veroorzaakt door de huurconstructie die SenR met de RBvV als hoofdhuurder is aangegaan. Deze constructie heeft onder meer tot doel dat SenR per volkstuintencomplex een vereniging van leden kan aanspreken op hun verantwoordelijkheden in plaats van alleen individuele leden. De vereniging int de huur van de tuinder en draagt deze af aan de RBvV.

Het grootste bedrag dat een tuinder kwijt is aan zijn tuin is de huur. Hoeveel dit is, verschilt per deelgemeente. Het huurtarief voor een tuin mag een deelgemeente immers zelf vaststellen. Binnen de deelgemeenten zijn de huren wel gelijk. De huurtarieven waren tot voor kort altijd gebaseerd op het tarief van het voorgaande jaar plus een jaarlijkse verhoging, het 'accres'. Zoals in hoofdstuk III al werd beschreven hebben twee deelgemeenten, Noord en Prins Alexander, in de periode 2002-2006 besloten het huurtarief van de verblijfstuinen kostendekkend te maken. De deelgemeentelijke huurtarieven over 2004 zagen er als volgt uit.

tabel v-1 huurtarieven 2004 van verblijfstuinen per ha. (10.000m²) per jaar

deelgemeente	permanent, gerioleerd	tarief per m ²	tijdelijk	permanent, niet gerioleerd
Charlois ■	10.460	1,05	2.700	4.740
Hillegersberg-Schiebroek ■	11.710	1,17	-	-
Hoek van Holland ■	-	-	-	13.634*
Hoogvliet ■	9.479	0,95	4.739	-
IJsselmonde ■	9.800	0,98	4.900	4.740
Kralingen-Crooswijk ■	10.330	1,03	-	-
Noord ■	14.700	1,47	-	-
Overschie ■	10.481	1,05	4.700	-
Pernis ■	9.480	0,95	4.740	-
Prins Alexander ■	12.655	1,27	-	6.327

* Het tarief in Hoek van Holland geldt, in afwijking van de overige deelgemeentelijke tarieven, niet per ha. maar voor het complex als geheel.

Bron: informatie deelgemeenten.

De tuinder betaalt zijn contributie aan het begin van het jaar aan de volkstuinvereniging op zijn volkstuincomplex. Deze contributie bestaat uit de volgende onderdelen (gemiddelde prijzen in euro's):

tabel v-2 opbouw huur verblijfstuin

onderdeel	bedrag
Huur	345,-
Water en electra	100,-
Verzekeringen	70,-
Reinigingsrecht	60,-
Contributie RBvV	45,-
Contributie Volkstuinvereniging	35,-
totaal	655,-

Bron: RBvV. Zonder jaartal. Gemiddelde gebaseerd op tarief van drie complexen.

Daarnaast zijn er enkele directe of indirecte vergoedingen voor tuinders beschikbaar. Deze vergoedingen worden in de paragraaf over de RBvV besproken.

v.2.2 vereniging volkstuincomplex

Ieder volkstuincomplex wordt bestuurd door een vereniging. De inkomsten van de vereniging bestaan grotendeels uit contributie van de leden. De vereniging verzamelt de huur van de tuinders en draagt deze aan het begin van het jaar af aan de RBvV.

De Rekenkamer heeft geen zicht op de uitgaven van de verenigingen.

v.2.3 Rotterdamse Bond van Volkstuinders

De RBvV is de hoofdhuurder van de gemeente. Hij draagt eenmaal per jaar de huur die de tuinders hebben betaald af aan SenR. De voornaamste bron van eigen inkomsten van de RBvV is de contributie van de leden: de tuinders. De bij de RBvV aangesloten volkstuinverenigingen betalen geen contributie.

Daarnaast ontvangt de RBvV, al dan niet ten behoeve van de aangesloten verenigingen of individuele tuinders, een aantal bijdragen van de gemeente. Zo is voor de onroerendzaakbelasting (ozb) een speciale regeling getroffen. Niet alleen het eigenarendeel voor de volkstuinen wordt betaald door de gemeente (als eigenaar van de grond en, door natrekking, van de huisjes) maar ook het gebruikersdeel. In 2004 bedroeg het gebruikersdeel € 37.589 en in 2005 bedroeg dit € 187.534. Dit geld betaalt SenR niet aan de RBvV maar rechtstreeks aan Gemeentebelastingen Rotterdam. Hiertoe is het budget van SenR verhoogd ten laste van de

begroting van Gemeentebelastingen Rotterdam. De regeling betreft in feite een indirecte subsidie.⁴¹ De wijziging van de ozb-wetgeving sinds 2006, waarbij gebruikers van woningen geen ozb meer hoeven te betalen, is hier niet van invloed omdat volkstuinen niet worden gezien als woningen maar als niet-woningen.

Ook bestaat er een directe subsidie voor de individuele huurder. Dit betreft een tegemoetkoming voor huurders onder een bepaald minimuminkomen. Deze subsidie wordt collectief aangevraagd door de RBvV. In 2004 is € 19.200 ter beschikking gesteld.⁴² De Rekenkamer heeft geen subsidiebesluit kunnen vinden.⁴³ Wel wordt een subsidiebedrag genoemd in de begroting van de gemeente. De verdeling van het geld gebeurt als volgt:

- RBvV verspreidt de aanvraagformulieren
- RBvV verzamelt de aanvragen inclusief de bewijsstukken van het inkomen;
- RBvV stuurt alle aanvragen gezamenlijk naar SenR;
- SenR bepaalt welke aanvragen worden gehonoreerd;
- SenR maakt de uit te keren bedragen gezamenlijk over naar de RBvV;
- RBvV draagt zorg voor verdeling onder de aanvragers.

De RBvV fungeert dus als loket tussen gemeente en tuinders voor de uitvoering van deze regeling. De RBvV is van mening dat de regeling niet goed voldoet. Iemand komt namelijk alleen in aanmerking voor subsidie wanneer zijn inkomen onder een bepaalde grens ligt. Er zijn volgens de RBvV echter vele mensen wier inkomen (iets) boven die grens ligt, maar die financieel wel in de problemen zitten en daardoor hun tuin nauwelijks nog kunnen betalen. Voor die mensen geldt de regeling niet. Een andere subsidie (aan de RBvV zelf), die nog wel deel uitmaakte van de begroting 2006, is onlangs geschrapt bij de Omissieregeling 2006 die op 13 april 2006 door de Raad is vastgesteld.⁴⁴

Bij verplaatsingen als gevolg van een planologisch project wordt soms een geheel nieuw complex aangelegd dat vervolgens voor het oude tarief wordt verhuurd omdat de oude boekwaarde wordt gebruikt. De verplaatsing komt dan geheel ten laste van het planologische project.⁴⁵ In het protocol is geen regeling opgenomen voor de hoogte van het huurtarief op het nieuwe complex. Er is evenmin een ander convenant bekend waarin een dergelijke afspraak is gemaakt tussen de RBvV en de deelgemeente.

De totale huuropbrengst bedraagt zo'n 1,4 miljoen euro. De volkstuinverenigingen dienen aan het begin van het jaar de huren over te maken aan de RBvV. In de huurovereenkomst tussen SenR en de RBvV is vastgelegd dat de huur voor 15 december van het desbetreffende jaar betaald dient te zijn. De RBvV geniet dus een rentevoordeel. In de jaarrekening 2004 van de RBvV is een rentebate

verantwoord van € 40.000. Dit bedrag is gebaseerd op alle liquide middelen. Het is niet mogelijk om de rentebate voortvloeiend uit de ontvangen huurbaten van de tuinders af te leiden uit de jaarrekening. De voornaamste uitgaven van de RBvV bestaan uit de personeels-, huisvestings- en kantoorkosten en algemene kosten.

v.2.4 Sport en Recreatie

De dienst SenR dient elk jaar een begroting bij de deelgemeenten in voor het uit te voeren groot onderhoud. Op basis hiervan besluit de deelgemeente welk deel van het groot onderhoud dat jaar wordt uitgevoerd. De uitvoering van het groot onderhoud wordt doorbelast aan de deelgemeenten.

De interne kosten van SenR worden niet doorberekend aan de deelgemeenten. De deelgemeenten hebben dan ook geen inzicht in het aantal uren en de kosten die SenR maakt om hun opdrachten uit te kunnen voeren. De Raad heeft in januari 2006 besloten de zogenoemde productgebonden overhead van SenR niet te decentraliseren naar de deelgemeenten.

v.2.5 deelgemeente

De deelgemeenten ontvangen via SenR de huur van de volkstuinen. Uit deze opbrengsten moeten de deelgemeenten het groot onderhoud van de tuincomplexen betalen. Of de deelgemeente ook andere kosten heeft aan volkstuinen bepaalt zij zelf. Zo zijn er deelgemeenten die gedurende enkele jaren een gewenningsbijdrage geven aan tuinders op complexen die zijn verplaatst.

V-3 vaststelling huurtarief

De deelraden bepalen jaarlijks de hoogte van de huur. Dit gebeurt bij het vaststellen van de deelgemeentebegroting. Zij bepalen het tarief mede op basis van gegevens die ze van SenR krijgen. SenR verstrekt de deelgemeenten hiertoe een tarievenboek. Dit is een onderdeel van het totale begrotingsvoorstel dat de deelgemeenten van SenR ontvangen voor allerlei sport- en recreatieve voorzieningen waaronder volkstuinen. Het tarievenboek bevat een voorstel voor verhoging van de huurtarieven voor het komende jaar. Na vaststelling van de begroting keurt de deelgemeente in de jaarlijkse opdrachtbevestiging aan SenR de voorgestelde tarieven goed.

Het merendeel van de deelgemeenten hanteert als prijsbeleid dat de huurtarieven worden bepaald door een historisch bepaald tarief plus een jaarlijks accres. Het verschil in huurtarieven tussen deelgemeenten wordt mede veroorzaakt door een verschil in het historisch tarief. De deelgemeenten hebben geen

inzicht in de oorzaak van deze verschillen. De historische kostprijs is niet meer te achterhalen omdat de oorspronkelijke stichtingskosten niet bekend zijn. Volgens SenR zijn de verschillen in opbouw van het tarief ontstaan vòòr 1988. Dat hangt volgens SenR samen met de gemeentelijke regelgeving waarbij afgeschreven investeringen van de activalijst verdwijnen en investeringen die met een bedrag in één keer gefinancierd worden niet op de activalijst worden opgenomen.

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat het inmiddels bij SenR wel bekend is wat de huidige kosten zijn per volkstuincomplex. Zoals in hoofdstuk III al werd gemeld is deelgemeente Noord inmiddels overgegaan tot een kostendekkend tarief. Deelgemeente Prins Alexander heeft er voor gekozen om de kostendekkende tarieven geleidelijk in te voeren. Een derde deelgemeente, Hillegersberg-Schiebroek, heeft besloten extra gefaseerde verhoging van de tarieven voor de RBvV ten behoeve van een aantal complexen door te voeren.

V-4 baten en lasten van volkstuinen

v.4.1 administratie

De administratie van de dienst SenR wordt gevoerd op basis van een kostenplaatsmethode. Elk volkstuincomplex heeft een uniek kostenplaatsnummer. Hierdoor is het mogelijk om op elk gewenst moment inzicht te hebben in de uitsplitsing van de baten en lasten (zoals hierboven uiteengezet) per volkstuincomplex. Tevens houdt SenR per kostenplaats de onder- en overschrijdingen ten opzichte van het budget bij. SenR is dus op de hoogte van het tekort of het overschot voor een specifiek complex op enig moment.

SenR verstrekt de deelgemeenten geen jaarlijkse specificatie van de baten en lasten. Dit gebeurt alleen als beleidsmatige veranderingen hiertoe aanleiding geven of op verzoek van de deelgemeente. Wel wordt jaarlijks bij de begroting die SenR verstrekt aan de deelgemeenten, een specificatie van het groot onderhoud gegeven. SenR heeft inzicht in de besteding van de financiële middelen maar informeert de deelgemeenten hier niet op eigen initiatief over. De deelgemeenten vragen hier niet om.

De begroting groot onderhoud is gebaseerd op een schouw die SenR jaarlijks uitvoert. Op basis van de begroting verstrekken de deelgemeenten middels een opdrachtbrief aan SenR de opdracht om het groot onderhoud uit te voeren.

Bij de controle van de jaarrekening beoordeelt Audit Services Rotterdam (ASR, voorheen Accountants Dienst Rotterdam) de administratieve organisatie en

interne controle binnen de dienst SenR. In 2002 is bij de dienst SenR voor de administratieve organisatie een verbeterplan opgesteld. Het verbeterplan richtte zich op het beoordelen en beschrijven van de administratieve procedures en het implementeren van het digitale handboek. Was de Accountantsdienst Rotterdam (ADR) in 2002 en 2003 nog kritisch over de uitvoering en de resultaten van dit verbeterplan, in 2004 concludeert de ADR dat het financiële beheer en de administratie ten opzichte van eerdere jaren verder zijn verbeterd. De verplichtingen worden volledig vastgelegd en bewaakt (begrotingsbewaking). Daarnaast vindt er interne controle plaats op het boekingsproces. De administratieve organisatie en de werkprocessen zijn vastgelegd in instructies, autorisatietabellen en beschrijving van werkprocessen.

v.4.2 inzicht baten en lasten

De baten voor de deelgemeenten bestaan uit de verhuuropbrengsten van de volkstuincomplexen. De lasten kunnen worden onderverdeeld in vaste beheerslasten en exploitatielasten. Dit is exclusief de kosten van het groot onderhoud. Vaste beheerslasten zijn:

- accommodatielasten (afschrijvingen en rente);
- belastingen (ozb, rioolrecht en waterschapsbelastingen);
- verzekeringen (opstal).

Exploitatielasten zijn:

- onderhoudskosten (onderhoud installaties, opstallen, velden en terreinen);
- energiekosten;
- kantoorlasten (incassokosten);
- diverse lasten;
- plant en dier (tuinbewerkingen).

De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het eigen beleid. De uitvoering dragen zij jaarlijks op aan SenR. Deelgemeenten hebben volgens de Rekenkamer echter onvoldoende inzicht in de besteding van de middelen. Zelf kunnen zij desgevraagd alleen de totale baten en lasten voor alle volkstuincomplexen binnen de deelgemeente gezamenlijk aangeven. Voor verdere onderbouwing (de baten en lasten per complex) en voor de door SenR geleverde prestaties voor de gerealiseerde lasten verwijzen alle deelgemeenten naar SenR.

Om inzicht te verkrijgen in de exploitatie en het beheer heeft de Rekenkamer voor het jaar 2004 de baten en de lasten voor verblijfs-, nuts- en educatieve tuinen per deelgemeente opgenomen, exclusief groot onderhoud. Dit overzicht staat in tabel V-3.

tabel v-3 saldo van baten en lasten 2004 per deelgemeente, excl. groot onderhoud

deelgemeenten ■	verblijfstuinen	nutstuinen	educatieve tuinen	totaal
Charlois ■	224.752	-21.445	-279.906	-76.599
Hillegersberg-Schiebroek ■	13.750	-1.030	-165.028	-152.308
Hoek van Holland ■	-	1.175	-	1.175
Hoogvliet ■	32.253	-	-143.074	-110.821
IJsselmonde ■	4.137	-28.687	-264.841	-289.391
Kralingen-Crooswijk ■	-6.942	-	-	-6.942
Noord ■	8.305	-	-236.087	-227.782
Overschie ■	236.921	-6.147	-56.576	174.198
Pernis ■	-20.454	-	-	-20.454
Prins Alexander ■	-100.999	-1.209	-219.279	-321.487
Delfshaven ■	-	-	-199.506	-199.506
Feijenoord ■	-	70	-157.012	-156.942
totaal ■	391.723	-57.273	-1.721.309	-1.386.859

Bron: De tabel is gebaseerd op de tabel in bijlage III

Uit deze analyse van de baten en lasten inzake de volkstuinen van de deelgemeenten en dienst SenR blijkt dat er in 2004, exclusief groot onderhoud, een positief saldo is gerealiseerd voor de verblijfstuinen en een negatief saldo voor de nutstuinen en educatieve tuinen.

Het voorgaande wordt ook bevestigd in de notitie van toenmalig wethouder Janssens.⁴⁶ Hierin staat dat het positieve saldo bij Charlois en Overschie feitelijk te wijten is aan het beschikbaar stellen van te weinig middelen voor onderhoud. Ook staat hierin dat vrijwel alle deelgemeenten in feite onvoldoende middelen voor onderhoud ter beschikking stellen.⁴⁷

Nog open stond de vraag of:

- er inderdaad sprake is van een positief saldo omdat de deelgemeenten te weinig middelen beschikbaar stellen voor (groot) onderhoud, of
- het saldo alleen positief is omdat de cijfers exclusief (groot) onderhoud zijn maar inclusief groot onderhoud wel degelijk negatief.

In ambtelijke wederhoor is van SenR vernomen dat indien het genormeerde onderhoud jaarlijks en meerjaarlijks in de exploitatiebegrotingen volkstuinen wordt opgenomen, dat inderdaad een negatief effect zal hebben op het huidige totaal saldo (2004) van verblijfstuinen en nutstuinen tezamen. Er zal een negatief resultaat ontstaan. De Rekenkamer heeft dit niet nader onderzocht.

V.4.3 onderhoud

Er is onderscheid te maken tussen meerjarig onderhoud, jaarlijks onderhoud en klein onderhoud. In de ideale situatie geeft de deelgemeente aan SenR jaarlijks een opdracht voor het uitvoeren van het beheer en voor het meerjarig en jaarlijks onderhoud van de volkstuincomplexen op basis van een door SenR geschreven voorstel. SenR besteedt de uitvoering van het onderhoud vervolgens uit aan de dienst Gemeentewerken of aan een externe aannemer. Klein onderhoud wordt door de volkstuinders zelf uitgevoerd. De deelgemeente betaalt daar niet voor.

SenR voert jaarlijks een schouw uit bij de diverse volkstuincomplexen. De deelgemeenten hebben aangegeven bij SenR dat zij vooralsnog geen groot onderhoud opnemen in de jaarlijkse opdrachtbrief aan SenR. De dienst dient jaarlijks apart een budget aan te vragen voor het uit te voeren groot onderhoud. De werkzaamheden in het kader van het groot onderhoud worden uitgevoerd op basis van de schouw en ad hoc problemen. Alleen wanneer het noodzakelijk is, bijvoorbeeld wanneer er risico's bestaan voor bezoekers of medewerkers, grijpt SenR op eigen initiatief in bij achterstallig onderhoud. Desgevraagd had de dienst geen meerjarenplanningen voor groot onderhoud van volkstuinen voor de Rekenkamer beschikbaar. Wel was het mogelijk deze planning op te stellen. Op verzoek van de Rekenkamer is dit gebeurd voor één deelgemeente.

Recentelijk is overigens de meerjarenplanning geactualiseerd voor het tijdvak van 2006-2015. Het is de bedoeling dat in het overleg tussen SenR en de deelgemeenten over het (genormeerd) groot onderhoud voor de komende jaren deze meerjarenplanning wel aan de deelgemeenten zal worden voorgelegd.⁴⁸

De Werkgroep Relatie SenR-Deelgemeenten heeft vastgesteld dat vrijwel alle deelgemeenten de jaarlijkse vrijval van kapitaallasten ten goede laten komen aan de algemene middelen van de deelgemeenten. Dit geldt overigens voor alle SenR-accommodaties tezamen.

Deze vrijval komt dus niet ten goede aan het onderhoud van SenR-accommodaties. Soms gebeurt dit wel indirect, indien de benodigde bijdrage voor het uitvoeren van het groot onderhoudsplan uit de algemene middelen van de deelgemeente wordt gedekt. Prins Alexander financiert als enige deelgemeente het groot onderhoud door middel van langlopende leningen (aan te gaan door SenR). Prins Alexander gebruikt de vrijval kapitaallasten om de kosten van deze onderhoudsleningen te kunnen dekken. IJsselmonde heeft in de deelgemeentebegroting een post groot onderhoud SenR-accommodaties opgenomen ter grootte van het 10-jaarlijkse gemiddelde volgens het voortschrijdende Meerjaren Onderhoudsplan.⁴⁹

Indien een deelgemeente structureel onvoldoende middelen ter beschikking stelt om het groot onderhoud uit te laten voeren treedt er achterstallig onderhoud op. De afgelopen jaren hebben de deelgemeenten niet alle aanvragen van SenR gehonoreerd en is er sprake van achterstallig onderhoud aan de semi-openbare delen van de complexen. Dit is geregeld onderwerp van gesprek met de RBvV. Deelgemeenten Hoogvliet en Noord geven aan dat de deelgemeenten te weinig budget hebben voor het groot onderhoud en dat dit leidt tot achterstallig onderhoud. Andere deelgemeenten ontvangen geen klachten of hebben genoeg budget voor onderhoud. Ook is het voorgekomen dat een deelgemeente, toen alles eens op een rijtje werd gezet, constateerde dat de achterstand in groot onderhoud aanzienlijk was.⁵⁰

In de praktijk blijken op het punt van onderhoud diverse problemen te spelen. Het volgende beeld komt naar voren:

- deelgemeenten geven de opdracht voor onderhoud vaak pas in juni. Voor SenR is het dan moeilijk de opdracht nog in te plannen;
- deelgemeenten verstrekken geen of maar een gedeelte van de opdracht, zodat achterstallig onderhoud ontstaat. SenR wordt daar vervolgens op aangesproken zonder dat zij de middelen hebben om er wat aan te doen;
- deelgemeenten stellen wel het benodigde budget voor volkstuinen ter beschikking maar snijden vervolgens in een ander budget waar SenR mee moet werken.

Uit de jaarrekening en de verstrekte informatie van de deelgemeenten blijkt niet duidelijk dat er geld is gereserveerd om het groot onderhoud te kunnen uitvoeren. Indien het deel van de huur dat bestemd is voor het groot onderhoud niet is gereserveerd in een voorziening groot onderhoud maar in de algemene middelen terecht is gekomen, zal de deelgemeente het groot onderhoud dat is en moet worden uitgevoerd ook betalen uit deze algemene middelen.

Op basis van artikel 44, lid a Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV – zie bijlage 111) moeten de deelgemeenten een voorziening groot onderhoud vormen. Deze voorziening is namelijk een verplichting die samenhangt met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten. De voorziening groot onderhoud moet worden gebaseerd op een meerjaren onderhoudsplan. Een dergelijk plan bestrijkt een lange periode, bijvoorbeeld tien jaar. Per jaar wordt een inschatting gemaakt van de uit te voeren werkzaamheden, in welk jaar deze werkzaamheden zullen worden uitgevoerd en de kosten die hiermee gemoeid zijn. Hierdoor is er sprake van cyclisch onderhoud. Op basis van dit meerjaren onderhoudsplan wordt inzichtelijk welke kosten de komende

tien jaar gemaakt worden. Jaarlijks dient er gedoteerd te worden aan de voorziening groot onderhoud op basis van het meerjaren onderhoudsplan. De jaarlijkse dotatie is het totaal benodigd budget van tien jaar gedeeld door tien, rekening houdend met een inflatiecorrectie. Uit de jaarrekeningen van de deelgemeenten blijkt niet dat er een voorziening groot onderhoud is gevormd op basis van een meerjaren onderhoudsplan.

V-5 conclusies

algemeen inzicht en transparantie

Het deelgemeentelijk prijsbeleid wordt bestuurlijk vastgesteld in die zin, dat de deelraad jaarlijks bij de vaststelling van de deelgemeentelijke begroting ook een (impliciet) besluit neemt over de huurtarieven. Ook wijzigingen worden op deze wijze bestuurlijk vastgesteld.

De deelgemeenten baseren het huurtarief op de tarievenboeken die SenR voor hen opstelt. Er bestaat dus inzicht in de hoogte van deze tarieven. Het merendeel van de deelgemeenten hanteert als beleid dat de huurtarieven zijn gebaseerd op een historisch bepaald tarief plus jaarlijks accres. Doordat de oorspronkelijke stichtingskosten niet meer zijn te achterhalen en er verschillen in kapitaallasten per complex zijn ontstaan, zijn er verschillen in opbouw van het tarief. Deze zijn gedeeltelijk dus reeds ontstaan vòòr 1988.

Er kan geen koppeling worden gelegd tussen het huurtarief en de kosten, behalve bij de deelgemeenten Noord en Prins Alexander.

SenR beschikt over inzicht in de exploitatie en het beheer van volkstuinen: de administratieve organisatie en interne controle zijn dusdanig ingericht dat de dienst op elk gewenst moment inzicht heeft in de baten en lasten per volkstuin-complex. Dit geldt ook voor het groot onderhoud. De deelgemeenten beschikken echter niet over dit inzicht. SenR verstrekt de informatie niet en de deelgemeenten vragen er niet naar.

SenR heeft inzicht in welke werkzaamheden de dienst uitvoert voor de ontvangen middelen. Gelet op het feit dat de deelgemeenten desgevraagd voor de onderbouwing van de uitvoeringskosten naar de dienst SenR verwijzen concludeert de Rekenkamer dat zij dit inzicht niet hebben.

De RBvV en de volkstuinverenigingen hebben geen inzicht in de kosten die gemaakt worden voor de verschillende volkstuincomplexen.

groot onderhoud

Uit de jaarrekeningen blijkt dat de deelgemeenten geen (verplichte) voorziening groot onderhoud hebben opgenomen op hun balans die is gebaseerd op een meerjaren onderhoudsplan.

De deelgemeenten kunnen tot nu toe vanuit hun opdrachtgeversrol de planning en uitgaven van het groot onderhoud niet sturen omdat zij niet beschikken over een meerjarenplanning voor het onderhoud. Het is de bedoeling van SenR en de deelgemeenten dat dit in de toekomst wel gaat gebeuren.

Doordat de deelgemeenten, met uitzondering van Prins Alexander, als bestuurlijk verantwoordelijken niet beschikken over inzicht in de planning van het groot onderhoud kunnen zij de tuinders niet adequaat informeren over het groot onderhoud.

Bijlagen

bijlage I onderzoeksverantwoording

Bij brief van 18 mei 2005 stelde de Rekenkamer de bestuurlijk en ambtelijk eerstverantwoordelijken voor volkstuinen op de hoogte van het voornemen een onderzoek te verrichten naar het thema ‘recreatieterreinen’. Een van de aanleidingen was een suggestie vanuit de deelraad van de deelgemeente Noord aan de Rekenkamer om een onderzoek te verrichten naar de kostenopbouw van volkstuincomplexen. De Rekenkamer had het voornemen om de onderzoeksopzet juli 2005 ter kennisname aan de betrokken bestuurders en diensten toe te sturen.

Ten behoeve van de voorbereiding is een aantal oriënterende gesprekken gevoerd en zijn documenten geraadpleegd. De Rekenkamer besloot op basis van dit vooronderzoek het thema van het onderzoek te wijzigen in ‘volkstuinen’. In een onderzoeksopzet heeft zij de probleemstelling vervolgens uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Ook de aanpak tot uitvoering van het onderzoek is in die opzet beschreven. De onderzoeksopzet is op 27 september 2005 ter kennisname toegestuurd aan de bestuurlijk en ambtelijk eerstverantwoordelijken, zowel stedelijk als deelgemeentelijk. Ook de Rotterdamse Bond van Volkstuinders is van het onderzoek op de hoogte gesteld middels toezending van de opzet.

De onderzoekswerkzaamheden zijn in september 2005 gestart en in maart 2006 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Binnen de gemeente is met name materiaal verzameld bij de deelgemeenten en bij Sport en Recreatie. De deelgemeenten is met een vragenlijst een aantal vragen voorgelegd met het verzoek deze te beantwoorden en waar mogelijk van de relevante documentatie te voorzien.⁵¹ Alle benaderde deelgemeenten hebben aan dit verzoek voldaan. Daarnaast is informatie verkregen van de Rotterdamse Bond van Volkstuinders.

Het verzamelde materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard zoals begrotingen en jaarverslagen, dienstjaarplannen, verslagen van commissie- en raadsvergaderingen, statuten en beleidsnota's. Verder is een aantal ambtelijk betrokkenen geïnterviewd. Ook de toenmalige directeur en accountant van de RBvV zijn geïnterviewd. In augustus/september 2005 heeft een bestuurlijk interview plaatsgevonden met de verantwoordelijke wethouder. Ook is in die

periode de algemeen directeur van SenR geïnterviewd. In februari 2006 is een gezamenlijk interview gehouden met de portefeuillehouders van de betrokken deelgemeenten. In april en mei 2006 is opnieuw gesproken met respectievelijk de wethouder Middel en Sport en met de directeur SenR. Ook is in die periode gesproken met het bestuur van de RBvV.

In samenhang vormen bovengenoemde bronnen (algemene documenten, interviewverslagen, onderzoeksgegevens en aanvullend bij navraag verkregen of verzamelde informatie) de feitelijke basis voor dit onderzoek.

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptonderzoeksrapport. Dit conceptrapport is op 13 april 2006 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de secretarissen van de betrokken deelgemeenten en aan de directeur van de dienst SenR met het verzoek binnen twee weken een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden.

Na verwerking van de ontvangen reacties is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met het onderzoeksrapport als bijlage, voor wederhoor voorgelegd aan de dagelijks besturen van de tien betrokken de deelgemeenten en aan het College ter attentie van de wethouder, de heer L.M.M. Bolsius. Dit is gebeurd bij brief van 22 mei 2006, met het verzoek om binnen drie weken te reageren.

Ten behoeve van de wederhoor hebben ook de voormalig dagelijks bestuurders van de deelgemeenten Hoek van Holland, Hoogvliet, IJsselmonde, Noord, Overschie en Prins Alexander en alsmede de voormalig wethouder Middel en Sport een conceptrapport ontvangen met de mogelijkheid een reactie te geven.

De ontvangen reacties en het nawoord van de Rekenkamer hierop zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt toegezonden aan de deelraden en de gemeenteraad, en aan de dagelijks besturen en het College. Daarmee wordt het rapport openbaar.

bijlage II overzicht normen

onderwerp ■ norm

- | | |
|--|---|
| verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden | <ul style="list-style-type: none"> ■ de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van exploiteren en beheren van volkstuinen is voor alle betrokkenen duidelijk (kenbaar, want op schrift gesteld, en inzichtelijk); ■ in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de gemeente, deelgemeenten en SenR zitten geen overlappingsen of lacunes; ■ er is samenhang in de verdeling tussen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeente, deelgemeente en SenR. |
|--|---|

- | | |
|--------------------------|--|
| doelen volkstuinenbeleid | <ul style="list-style-type: none"> ■ de doelen zijn op enigerlei kenbaar gemaakt door bestuurders; ■ de doelen zijn toetsbaar; ■ er is inzicht in de mate waarin de doelen van het beleid aansluiten bij de behoefte aan volkstuinen; ■ het volkstuinenbeleid wordt periodiek geëvalueerd. |
|--------------------------|--|

- | | |
|---|--|
| aanwending van financiële middelen voor het uitvoeren van het volkstuinenbeleid | <ul style="list-style-type: none"> ■ het door deelgemeenten gevoerde prijsbeleid voor volkstuinen is bestuurlijk vastgesteld en is inzichtelijk; ■ er is inzicht in en transparantie van de exploitatie en het beheer van volkstuinen; ■ de dienst beschikt over actueel inzicht in de uitvoering van de begroting om afwijkingen van de begroting tijdig te signaleren; ■ opzet, bestaan en werking van de AO/IC voldoen aan de geldende eisen. |
|---|--|

bijlage III overzicht baten en lasten volkstuinen 2004*

deelgemeente	■ complexnaam	type tuin	lasten	baten	saldo
IJsselmonde	■ Hordijkerveld (Akkeroord)	verblijf	16.100	0	- 16.100
	■ Maeterlinckweg/Lombardijen	verblijf	22.283	22.778	495
	■ Van Brienenoord	verblijf	6.946	13.232	6.286
	■ Varkenoord	verblijf	877	14.333	13.456
	totaal ■		46.206	50.343	4.137
Charlois	■ De Beukhoeve	verblijf	11.857	64.012	52.155
	■ Maasglorie	verblijf	4.646	20.869	16.223
	■ Oldegaarde	verblijf	1.647	15.334	13.687
	■ Phoenix	verblijf	7.140	27.327	20.187
	■ Pomona	verblijf	19.648	27.964	8.316
	■ Reyerwaard	verblijf	6.552	10.042	3.490
	■ Wielewaal	verblijf	17.713	35.899	18.186
	■ De Zandweg	verblijf	13.857	38.179	24.322
	■ Zonnehof	verblijf	1.090	30.474	29.384
	■ De Zuiderhof	verblijf	4.199	39.964	35.765
	■ Heijplaat	verblijf	2.500	5.537	3.037
	totaal ■		90.849	315.601	224.752
Pernis	■ Robbenoord	verblijf en nuts	34.747	14.293	- 20.454
totaal	■		34.747	14.293	- 20.454
Hoogvliet	■ Ons Belang	verblijf	10.614	34.981	24.367
	■ Elftplaat II	verblijf	23.623	31.509	7.886
totaal	■		34.237	66.490	32.253
Overschie	■ Blijddorp	verblijf	2.606	57.749	55.143
	■ De Bovendijk	verblijf	22.821	20.219	- 2.602
	■ Eigen Hof	verblijf	24.035	66.864	42.829
	■ Helpt Elkander	verblijf	6.940	13.172	6.232
	■ Onze Tuinen	verblijf	4.167	24.270	20.103
	■ Tuinderslust	verblijf	30.089	35.481	5.392
	■ Vreelust	verblijf	9.584	31.260	21.676
	■ De Wilgentuin	verblijf	36.714	45.538	8.824
	■ Zestienhoven	verblijf	12.239	91.563	79.324
totaal	■		149.195	386.116	236.921
Noord	■ Tot Nut en Genoegen	verblijf	63.338	53.780	- 9.558
	■ Streven naar Verbetering	verblijf	72.130	89.993	17.863
totaal	■		135.468	143.773	8.305
Hillegersberg - Schiebroek	■ Lusthof	verblijf	26.911	43.183	16.272
	■ Ons Genoegen	verblijf	12.164	24.157	11.993
	■ Nieuw Terbregge	verblijf	31.843	19.017	- 12.826
	■ Lindesingel	verblijf	3.177	1.488	- 1.689
totaal	■		74.095	87.845	13.750

vervolg overzicht baten en lasten volkstuinen 2004*

deelgemeente	■ complexnaam	type tuin	lasten	baten	saldo
Kralingen - Crooswijk	■ Kweeklust	verblijf	19.060	29.648	10.588
	■ Nut en Genoegen	verblijf	1.709	8.606	6.897
	■ Toepad	verblijf	20.059	25.231	5.172
	■ De Venhoeve	verblijf	87.780	54.695	- 33.085
	■ Nooit Gedacht	verblijf	5.754	9.240	3.486
totaal ■			134.362	127.420	- 6.942
Prins Alexander	■ Ommoord	verblijf	127.930	82.743	- 45.187
	■ De Tochten	verblijf en nuts	79.682	23.870	- 55.812
	■ De Boerderij	verblijf en nuts	**		
totaal ■			207.612	106.613	-100.999
TOTAAL huur volkstuincomplexen			906.771	1.298.494	391.723

* Bron: SenR (Jaarafrekening volkstuinen 2004)

** De VTV De Boerderij is formeel nog niet overgedragen aan de deelgemeente Prins Alexander.

bijlage IV Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De wijze van het verwerken van de kosten van het groot onderhoud in de administratie is volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) afhankelijk van de vraag of de volkstuincomplexen worden gezien als investeringen met economisch nut of investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. Uit de jaarrekening 2004 van de dienst SenR blijkt dat alle materiële vaste activa geclassificeerd kunnen worden als investeringen met een economisch nut. De grond van de volkstuincomplexen is opgenomen onder de materiële vaste activa in de jaarrekening van SenR. Derhalve dienen de deelgemeenten de kosten van het groot onderhoud te verwerken als zijnde een investering met economisch nut. Voor investeringen met een economisch nut is er geen reden af te wijken van boek 2 Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat in de BBV is opgenomen dat activa met een meerjarig economisch nut geactiveerd moeten worden en vervolgens op consistente wijze dienen te worden afgeschreven (BBV; nota van toelichting, paragraaf 4.2).

Volgens artikel 44 BBV moeten voorzieningen worden gevormd wegens:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren.

Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden.

bijlage V vergelijking Amsterdam

inleiding

Om het beleidsterrein volkstuinen in perspectief te plaatsen met een op dit onderwerp vergelijkbare gemeente, is op basis van documenten een korte vergelijking gemaakt met Amsterdam. Amsterdam heeft net als Rotterdam een gedecentraliseerd bestuur. Den Haag en Utrecht hebben ook volkstuinen, maar geen deelgemeenten of stadsdelen met bestuurlijke bevoegdheden. In deze bijlage wordt kort uiteen gezet hoe het bestuur, beleid en beheer van volkstuinen in Amsterdam is geregeld.

bestuur

Vrijwel alle bevoegdheden die te maken hebben met volkstuinen zijn gedelegeerd aan de stadsdelen. Een uitzondering hierop zijn de volkstuinen die in een gebied liggen dat grootstedelijk is verklaard. In gebieden die grootstedelijk zijn verklaard, is de centrale stad bevoegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om gebieden die herontwikkeld worden.

beleid

De gemeenteraad van Amsterdam heeft in februari 2006 de nota 'Volkstuinen in Amsterdam' vastgesteld. De belangrijkste aanleiding was een ambtelijke en politieke discussie over volkstuinen die vooraf ging aan het vaststellen van het structuurplan 'Kiezen voor Stedelijkheid' door de gemeenteraad (2003). Zowel de gemeenteraad als de Bond van Volkstuinders vroegen om een betere bescherming van de volkstuinparken in Amsterdam in combinatie met modernisering van volkstuinparken.

De nota is vastgesteld door de gemeenteraad van de centrale stad terwijl de stadsdelen bevoegd zijn als het over volkstuinen gaat. De Gemeenteraad neemt hiermee dus een besluit over een beleidsveld waar hij alleen een toetsende rol in heeft. De Gemeenteraad is voor de uitvoering van de nota afhankelijk van de bereidheid van de stadsdelen.

Amsterdam heeft blijkens de inleiding van de nota 'volkstuinen in Amsterdam' twee hoofddoelen voor ogen:

- 1 het waarborgen van een voldoende aanbod van volkstuinen. Dit wil men doen door het bieden van een duidelijker planologisch afwegingskader. De maatschappelijke functie van volkstuinparken rechtvaardigt dat aan volkstuinparken in ruimtelijke afwegingen meer gewicht wordt toegekend, c.q. dat extra randvoorwaarden aan ruimtelijke afwegingen worden gesteld. De centrale stad zal door vraag en aanbod van volkstuinen te gaan meten inhoud geven aan de

- status ‘maatschappelijke functie’. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat het tuinenaanbod kwantitatief en kwalitatief op peil blijft in relatie tot de vraag;
- 2 modernisering van volkstuinparken. Modernisering omvat het nemen van maatregelen ter vergroting van de publieksfunctie en de gebruiksfrequentie met behoud van de basiskarakteristieken van het volkstuinpark. Modernisering behelst niet het aanbrengen van faciliteiten als riolering, elektriciteit en waterleiding. In het licht van de toenemende vraag om ruimte moeten volkstuinparken een (nog) grotere betekenis voor de stad krijgen. De modernisering van volkstuinen wordt deels gedragen door de volkstuinorganisaties zelf, maar komt niet structureel van de grond zonder ondersteuning en impulsen van de centrale stad en de stadsdelen.

In de nota worden de volgende functies aan de volkstuinparken in Amsterdam toegekend: recreatie, sociaal, gezondheid, natuur en economie.⁵²

In Amsterdam bestaat tot nu toe nog weinig inzicht in de behoefte aan volkstuinen. De vereniging Bond van Volkstuinders (hierna: BvV) heeft wel een leden- en kandidatenbestand. Dit bestand wijst op een sterk stijgende behoefte. Anno 2003 staan bij de bond 1500 kandidaat-tuinders geregistreerd. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 1995. De lengte van de wachtperiode bedraagt gemiddeld 2 à 3 jaar. Deze aantallen betreffen alleen het kandidatenbestand van de BvV. Er zijn ook nog volkstuinverenigingen die geen lid zijn van de BvV. Hun kandidatenlijsten zijn hierin niet meegenomen.⁵³

In de nota Volkstuinen in Amsterdam is opgenomen dat de centrale stad elke vier jaar een rapportage zal uitbrengen over de actuele vraag en aanbod van volkstuinen.

exploitatie en beheer

De stadsdelen verhuren de grond aan de BvV of rechtstreeks aan de andere volkstuinverenigingen. In gebieden die grootstedelijk zijn verklaard, verhuurt de centrale stad de grond aan de BvV of aan de volkstuinverenigingen. De BvV verhuurt de tuinen aan zijn leden door tussenkomst van de afdelingen. Daar waar geen tussenkomst van de bond is, verhuren de volkstuinverenigingen de tuinen zelf door aan de leden. De afspraken tussen de verhuurder en huurder worden geregeld in een huurcontract.

De afspraken in de huurcontracten regelen vooral het gebruik van de grond en de verantwoordelijkheden van verhuurder en huurder. Een en ander wordt naar de tuinder vertaald door middel van statuten, huishoudelijke reglementen en huurcontracten met personen.

De stadsdelen zijn in Amsterdam ook bestuurlijk verantwoordelijk voor het groot onderhoud aan de volkstuinen. In de praktijk wordt dit op verschillende manieren door de stadsdelen uitgevoerd. Zo maken stadsdelen bij sommige complexen gebruik van diensten van Gemeentewerken, maar kan bij een ander verblijfs-complex weer op een andere manier invulling worden gegeven aan onderhoudswerkzaamheden. Ook hebben parken de mogelijkheid om zelf een deel van het onderhoud te realiseren. Het geldt dat hiermee bespaard wordt, mag de vereniging van een complex zelf houden.⁵⁴ In het ene stadsdeel wordt het budget dat beschikbaar is voor onderhoud aan de BvV beschikbaar gesteld. De BvV verdeelt dit zelf over de verschillende complexen.⁵⁵ Een ander stadsdeel is alleen formeel opdrachtgever voor het onderhoud. De tuinen met de vrijwilligers doen alles zelf. Het stadsdeel is daar alleen faciliterend.⁵⁶

De BvV is de grootste vereniging voor volkstuinders. Deze vereniging kent 24 afdelingen binnen de Amsterdamse gemeentegrens. Hiernaast zijn er nog acht andere tuinverenigingen en drie tuinstichtingen in Amsterdam.⁵⁷

In Amsterdam hoeven de tuinparken niet verplicht aangesloten te zijn bij de BvV. Een tuinder die een tuin huurt op een park dat aangesloten is bij de BvV is wel verplicht lid van de BvV. Als men lid is van de BvV, moet men ook een bijdrage voor het lidmaatschap van de landelijke volkstuinvereniging (AVVN) betalen. De overige tuinparken kunnen zich bij de AVVN aansluiten maar zijn dat niet verplicht.

Het huurtarief van de grond en de bijkomende kosten zijn verdisconteerd in de prijzen die tuinders voor het huren van een volkstuin moeten betalen. Onder bijkomende kosten worden onder andere verstaan: (eventueel) het lidmaatschap van de plaatselijke en de landelijke volkstuindervereniging, een groen onderhoudsbijdrage en water- en verzekeringsgelden.

De grondhuurprijzen verschillen per stadsdeel en ook het voorzieningenniveau en de omvang tussen de volkstuinparken verschillen. Hierdoor verschillen de huurprijzen van volkstuinen. De totale jaarlijkse kosten voor een verblijfsrecreatieve tuin lagen in Amsterdam in 2003 gemiddeld rond de € 475.⁵⁸

vergelijking

In tabel 1 is een globale vergelijking opgenomen tussen Amsterdam en Rotterdam.

tabel 1 vergelijking Amsterdam en Rotterdam

Amsterdam	■	Rotterdam
De bevoegdheden over volkstuinen zijn gedelegeerd naar de stadsdelen.	■	De bevoegdheden over volkstuinen zijn gedelegeerd naar de deelgemeenten.
De centrale stad houdt zeggenschap over volkstuinen zodra er een stedelijk belang mee gemoeid is.	■	De centrale stad houdt zeggenschap bij ruimtelijke orderingsvraagstukken.
De centrale stad heeft een beleidsvisie gemaakt. Deze is vastgesteld door de gemeenteraad.	■	De centrale stad heeft in het verleden beleidsvisies opgesteld. Tegen de laatste stedelijke nota hadden de deelgemeenten bezwaar. De nota is niet ter vaststelling voorgelegd.
Doelen van volkstuinenbeleid: waarborgen van voldoende aanbod en modernisering.	■	Functies van volkstuinen: sociale cohesie, recreatie, educatie van natuur en milieu.
De centrale stad stelt voor een monitor bij te gaan houden eens per vier jaar.	■	De centrale stad heeft opdracht gegeven tot een monitor eens per jaar (door wethouder gewijzigd in eens per twee jaar).
De gronden waar de volkstuinen op liggen zijn in het bezit van de stadsdelen.	■	De gronden waar de volkstuinen op liggen zijn in het bezit van de stad.
Tuinders zijn niet verplicht lid van de Bond van Volkstuinders.	■	Tuinders zijn verplicht lid van de Rotterdamse Bond van Volkstuinders.
Over de exploitatie van volkstuinen maken de stadsdelen zelf afspraken met de BvV of de andere verenigingen.	■	Exploitatie van volkstuinen loopt via de stedelijke dienst SenR.
Een volkstuin kost een tuinder per jaar ongeveer € 475 (prijsspeil 2003, nota volkstuinen in Amsterdam).	■	Een volkstuin kost een tuinder per jaar ongeveer € 655 (zonder jaartal, gemiddeld tarief van 3 complexen).

Uit de tabel blijkt dat in Amsterdam, net als in Rotterdam, de bevoegdheden over volkstuinen gedelegeerd zijn naar de stadsdelen. In Amsterdam houdt de stad echter de zeggenschap zodra er een stedelijk belang mee is gemoeid. Net als in Rotterdam, wordt ook in Amsterdam toch een stedelijke beleidsvisie op volkstuinen gemaakt. Ook daar is het de stad die voorstelt een monitor bij te gaan houden om de behoefte aan volkstuinen in kaart te brengen en niet de stadsdelen.

In Rotterdam zijn de tuinders verplicht lid van de bond. In Amsterdam is dat niet het geval. De bond is daar wel een grote vereniging maar niet een verplichte tussenschakel, zoals in Rotterdam wel het geval is.

De kostenopbouw van het huurtarief dat een tuinder moet betalen, is in Amsterdam vergelijkbaar met Rotterdam.

bijlage VI geïnterviewde en geraadpleegde personen

De heer H. Adema	RBvV, directeur/bestuurder
De heer H. Baas	gemeente Amsterdam, stadsdeel Osdorp, beleidsmedewerker
Mevrouw J. Baljeu	deelgemeente Hoek van Holland, (toenmalig) portefeuillehouder
De heer G.J. Berkhout	deelgemeente Overschie, (toenmalig) portefeuillehouder
De heer C.J. Bokslag	RBvV, accountant
Mevrouw N. Bosch	gemeente Amsterdam, Dienst Ruimtelijke Ordering
Mevrouw P. de Bruin	RBvV, accountant
Mevrouw B. Cabaret	RBvV, lid van de raad van commissarissen
De heer M. van de Donk	deelgemeente Noord, (toenmalig) portefeuillehouder
Mevrouw J.L. van Drongelen	deelgemeente Prins Alexander, (toenmalig) portefeuillehouder
De heer H.M.A. Gudde	SenR, directeur
Mevrouw J.M. van der Ham	deelgemeente Hoogvliet, (toenmalig) portefeuillehouder
Mevrouw Y. Hitzert	RBvV, (voormalig) directeur
De heer R. 't Hoen	SenR, senior beleidsadviseur
Mevrouw A. Jacobs	RBvV, lid stuurgroep
De heer N.J.G. Janssens	(toenmalig) wethouder Middelen en Sport
De heer K. Jungheim	deelgemeente IJsselmonde, (toenmalig) portefeuillehouder
De heer T. Koning	RBvV, lid stuurgroep
De heer C. Matto	SenR, senior beleidsadviseur
De heer J.H. van Meurs	RBvV, advocaat
De heer R. van Sluis	Bestuursdienst, adviseur directie Beleid
De heer A.B. Stapelkamp	deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek, portefeuillehouder
De heer M. de Visser	deelgemeente Kralingen-Crooswijk, portefeuillehouder
De heer A. van Vliet	SenR, hoofd Financiën & Control

bijlage VII gebruikte afkortingen

ADR (ASR)	Accountantsdienst Rotterdam (nu Audit Services Rotterdam)
AO/IC	Administratieve organisatie/ Interne Controle
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BvV	Bond van Volkstuinders
College	College van Burgemeester en Wethouders
commissie C&S	commissie Cultuur en Sport
dRR	(voormalige) dienst Recreatie Rotterdam
dS+V	dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
GW	dienst Gemeentewerken
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
OZB	Onroerende Zaakbelasting
P&C	Planning & Control
RBvV	Rotterdamse Bond van Volkstuinders
SenR	dienst Sport en Recreatie

bijlage VIII noten onderzoeksrapport

- ¹ Pernis telt één volkstuincomplex. De huur daarvan wordt per 1 januari 2007 beëindigd. Voor zover mogelijk is Pernis betrokken bij het onderzoek.
- ² Rotterdams Dagblad, 15 oktober 2004.
- ³ Brief Rotterdamse Bond van Volkstuinders aan College van B&W, 14 oktober 2004, kenmerk 2004.1875/JS.
- ⁴ Gemeentebld 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.
- ⁵ Het begrip ‘volkstuin’ wordt in de praktijk zowel gebruikt voor verblijfstuinen als voor nutstuinen. De Rekenkamer sluit zich hierbij aan.
- ⁶ Aanleiding voor het verzoek was de verhoging van de grondhuur van volkstuinen in deelgemeente Noord. Verslag commissie Cultuur en Sport, 3 juni 2004.
- ⁷ www.senr.rotterdam.
- ⁸ Interview SenR, 27 oktober 2005.
- ⁹ Interview algemeen directeur SenR, 10 mei 2006.
- ¹⁰ Informatie deelgemeenten op verzoek Rekenkamer.
- ¹¹ Interview portefeuillehouders deelgemeenten, 13 februari 2006.
- ¹² De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de deelgemeenten, de Bestuursdienst en SenR.
- ¹³ Brief algemeen directeur SenR aan Dagelijks Besturen van de deelgemeenten, Wijkraad Pernis en Centrum, 24 mei 2005.
- ¹⁴ Advies groot onderhoud van de werkgroep Relatie SenR-deelgemeenten, 25 februari 2005.
- ¹⁵ Brief algemeen directeur SenR aan de dagelijks besturen van de deelgemeenten, de Wijkraad Pernis en de Centrumraad, 24 mei 2005 (kenmerk DIV 2005.2965 RH).
- ¹⁶ Raadsstuk 2006-11
- ¹⁷ Bron: Notitie van uitgangspunten 2006 Prins Alexander, SenR 14 oktober 2005.
- ¹⁸ Brief van 17 februari 2006 inzake productbegroting plus leveringsvoorwaarden (kenmerk DIV 2006.0595 RH).
- ¹⁹ Statuten RBvV
- ²⁰ Jaarverslag 2004, pag. 3.
- ²¹ Interview SenR, 7 juli 2005
- ²² Interview RBvV, 10 november 2005

- ²³ Op 6 mei 2006, na afsluiting van het onderzoek, heeft de RBvV haar beleidsplan 2006-2010 vastgesteld. In dit plan gaat de RBvV in op zaken als het gemeentelijk beleid, maatschappelijke ontwikkelingen, de rol van de RBvV als huurder, het partnerschap met de gemeente Rotterdam en product vernieuwing.
- ²⁴ Interview toenmalig wethouder Middelen en Sport, 19 september 2005
- ²⁵ Interview portefeuillehouders deelgemeenten, 13 februari 2006.
- ²⁶ Statuten volkstuinverenigingen. Bron: statuten Brienenoord en Blijdorp.
- ²⁷ Onderzoek niet in bezit Rekenkamer. Bron: 'Tuinieren in het nieuwe Rotterdam', dienst Recreatie Rotterdam, oktober 1989.
- ²⁸ De Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen wat de reactie van de deelgemeenten op deze nota was. Ook verder is haar onbekend wat er met deze nota is gebeurd.
- ²⁹ Nota niet in bezit Rekenkamer. Bron: verslag commissie Deelgemeenten, sport en recreatie en welzijnszaken, 22 november 1993.
- ³⁰ Op 27 november 2003 heeft de deelraad dit bij de vaststelling van de begroting 2004 besloten.
- ³¹ Interview toenmalig wethouder Middelen en Sport, 19 september 2005.
- ³² Brief toenmalig wethouder Middelen en Sport aan de leden van de raadscommissie voor Cultuur en Sport, 9 juni 2005.
- ³³ Interview toenmalig wethouder Middelen en Sport, 19 september 2005.
- ³⁴ De toenmalig wethouder besloot in 2004 om de monitor een keer per twee jaar uit te voeren. Na de monitor 2003 is nog geen nieuwe monitor verschenen.
- ³⁵ RBvV, 'De toekomst van de volkstuinen in Rotterdam', 24 mei 2005. In het beleidsplan 2006-2010 staat dat de RBvV in 2006 een onderzoek zal uitvoeren naar de precieze opbouw van de vraag door het ontwikkelen van een monitor.
- ³⁶ In ambtelijke wederhoor heeft SenR aangegeven dat de rekenmethodiek in de volkstuinenmonitor door SenR ter bespreking is voorgelegd aan de RBvV alvorens de monitor aan de wethouder aan te bieden. De RBvV heeft in dit overleg geen wezenlijk commentaar geleverd. Bovendien is in ogen van SenR juist de door de RBvV gebruikte methodiek in het rapport van de RBvV 'de toekomst van de volkstuinen in Rotterdam' (24 mei 2005) discutabel. De Rekenkamer heeft hier geen verder onderzoek naar gedaan.
- ³⁷ Interview portefeuillehouders deelgemeenten, 13 februari 2006.
- ³⁸ Nota 'Tuinparken in Rotterdam, Kader tuinieren 2010', regiegroep volkstuinen, mei 2000.
- ³⁹ Raad 25 januari 2001. De raad was niet unaniem: twee fracties hebben tegengestemd.
- ⁴⁰ Interview RBvV, 10 november 2005.
- ⁴¹ Interview met SenR, 8 juni 2005.
- ⁴² Hiervan heeft de gemeente € 17.170 aan de RBvV uitbetaald.

- ⁴³ Wel is er een ontwerpraadsbesluit waarin met ingang van 1 januari 1984 de volgende bijzondere regeling wordt vastgesteld: 'Voor hen wier totaal inkomen bewijsbaar beneden het minimum netto-inkomen blijft, kan een lager tarief worden vastgesteld, t.w. 50% van het geldende tarief' (Ontwerp-besluit Raad, volgnummer 293, litt.b, zonder datum).
- ⁴⁴ In de Omissieregeling zijn diverse (technische) wijzigingen opgenomen, alsmede de verwerking van een aantal aangenomen moties die subsidies betroffen en gedekt zouden worden uit deerschikking n.a.v. het Rapport van Middelkoop (Omissieregeling 2006). De structurele vrijval van € 68.000 voor recreatievoorzieningen (beleidsveld 13, Sport) omvat de subsidie van € 19.566 voor de RBvV. (Bron: verslag interview toenmalig wethouder Middelen en Sport, 25 april 2006).
- ⁴⁵ Interview met SenR, 8 juni 2005.
- ⁴⁶ Bijlage 2 bij brief wethouder Middelen en Sport aan de commissie Cultuur en Sport, 19 januari 2005.
- ⁴⁷ Blijkens informatie van SenR heeft deelgemeente Overschie met ingang van 2006 (structureel) het budget groot onderhoud volkstuinen verhoogd met € 148.000.
- ⁴⁸ Informatie van SenR in ambtelijke wederhoor.
- ⁴⁹ Notitie groot onderhoud SenR accommodaties van de Werkgroep Relatie SenR-Deelgemeenten; 23 september 2004.
- ⁵⁰ Interview portefeuillehouders deelgemeenten, 13 februari 2006.
- ⁵¹ Niet alle deelgemeenten hebben volkstuinen op het grondgebied. De volgende deelgemeenten hebben de vragenlijst toegestuurd gekregen en ingevuld: Charlois, Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, IJsselmonde, Kralingen-Crooswijk, Noord, Overschie, Prins Alexander en de wijkraad voor Pernis. Het volkstuinencomplex Robbenoord op Pernis wordt overigens eind 2006 opgeheven.
- ⁵² Nota Volkstuinen in Amsterdam.
- ⁵³ Nota Volkstuinen in Amsterdam.
- ⁵⁴ Beleidsmedewerker Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO).
- ⁵⁵ Beleidsmedewerker DRO.
- ⁵⁶ Beleidsmedewerker stadsdeel.
- ⁵⁷ Nota Volkstuinen in Amsterdam.
- ⁵⁸ Nota Volkstuinen in Amsterdam.

REKEN KAMER ROTTERDAM

DE REKENKAMER

De Gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 1 oktober 1998 installeerde de Raad de heer drs. R.B.M. Mul MPA als eerste directeur. In 2004 heeft de Raad hem herbenoemd voor een periode van zes jaar.

DOEL

De Rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de Rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

POSITIE

De Rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de Raad en het College van B&W de Rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De Rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

ONDERZOEK

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (Raad, B&W, commissies en Burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de Rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de Rekenkamer.

RAPPORTEN

Onderzochte organen en instellingen kunnen reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen. Hun reacties worden in het rapport opgenomen. Met de aanbidding aan de Raad wordt het rapport openbaar. Daarna wordt het in de Raad behandeld.

REKENKAMER ROTTERDAM

Rekenkamer Rotterdam
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

drs. R.B.M. Mul MPA DIRECTEUR

010 • 417 22 42 TELEFOON

010 • 214 00 12 FAX

info@rekenkamer.rotterdam.nl EMAIL

www.rekenkamer.rotterdam.nl INTERNET

GINA KRANENDONK FOTOGRAFIE

MediagraphiX
De WERF, Rotterdam
Sonneveld, 's-Gravenzande

KAART

ONTWERP EN OPMAAK

DRUK

Rotterdam
juli 2006

90-76655-21-9 ISBN-10

978-90-76655-21-5 ISBN-13

2 0 0 6