

Toelichting Gemeenschappelijke regeling voor het recreatiegebied Rottemeren

Algemeen

Aanleiding

De raden en colleges van burgemeester en wethouders (hierna: colleges) van de gemeenten Rotterdam, Lansingerland en Zuidplas en de provinciale staten en gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: de Provincie) hebben in 1967 het Recreatieschap Rottemeren opgericht. Daarmee viert het Recreatieschap in 2017 het vijftig jarig bestaan. Het Recreatieschap heeft de vorm van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De laatste grote wijziging van deze gemeenschappelijke regeling dateert uit 1990.

De Provincie heeft in 2016 besloten per 1 januari 2018 uit het Recreatieschap te treden in verband met een gewijzigde rolopvatting van de Provincie inzake de recreatie. Deze uittreding van de Provincie maakte een wijziging van de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk. Zo dienen alle bepalingen waarin de Provincie de positie van deelnemer heeft en bepalingen inzake zetelverdeling, stemverhoudingen en kostenverdeling dientengevolge worden aangepast.

Met deze wijziging zijn tevens aanpassingen doorgevoerd inzake de bestuurlijke en ambtelijke besturing en besluitvorming van het Recreatieschap. Deze wijzigingen behelzen onder meer de omzetting van een gemengde regeling (waaraan raden en colleges deelnemen) in een collegeregeling (waaraan uitsluitend colleges deelnemen), de mogelijkheid van instellen van advies- en bestuurscommissies en de mogelijkheid van inschakeling van zogenoemde Terrein Beherende Organisaties (hierna: TBO). Aanleiding voor deze aanpassingen is de wens van de deelnemers om te komen tot een verdere efficiency van de aansturing van het Recreatieschap en van uitvoering van de taken door het Recreatieschap. Door de voorheen vigerende gemengde regeling te wijzigen in een collegeregeling is voorzien in continuering van de gemeenschappelijke regeling en van de bestaande samenwerking. Dit zonder dat opheffing van de gemengde regeling en oprichting van een nieuwe collegeregeling nodig was.

De feitelijke uitvoering van de taken van het Recreatieschap geschiedde tot 1 januari 2017 door de Groenservice Zuid-Holland (hierna: GZH), een dienst van de Provincie. Met het oog op de uittreding van de Provincie heeft de Provincie de taken, mensen en middelen van de GZH overgedragen aan Staatsbosbeheer (hierna: SBB). Tegelijkertijd is het Recreatieschap met SBB overeengekomen dat SBB tot en met 2018 (met de mogelijkheid tot eenmalige verlenging met een jaar tot en met 2019) de feitelijke uitvoering van de taken van het Recreatieschap zal uitvoeren. SBB zal in die periode in opdracht van het Recreatieschap optreden als TBO. Voor de periode na 2018 zal het Recreatieschap op een nader moment bepalen door welke TBO of TBO's deze taken zullen worden uitgevoerd.

Belang en taken Recreatieschap

Het Recreatieschap behartigt namens de deelnemers binnen het gebied "in onderlinge samenhang:

- a. de bovengemeentelijke belangen van de openluchtrecreatie;
- b. de belangen van de natuurbescherming;
- c. het belang van het bewaren en bevorderen van het natuur- en landschapsschoon."

De omschrijving van deze belangen komt (op enkele taalkundige aanpassingen na) volledig overeen met de omschrijving zoals deze reeds was opgenomen in de gemeenschappelijke regeling uit 1990.

De deelnemers onderkennen nadrukkelijk de natuur- en landschappelijke waarde en recreatieve en sportieve betekenis van De Rottmeren voor hun inwoners. Zij onderkennen bovendien hun onderlinge afhankelijkheid bij het borgen en realiseren van de natuur- en landschappelijke waarde en recreatieve en sportieve betekenis van De Rottmeren voor hun inwoners en daarmee van het nut en de noodzaak van onderlinge samenwerking. Met deze omschrijving beogen de deelnemers dan ook voor het gehele recreatiegebied van De Rottmeren te komen tot een gedeelde en samenhangende behartiging van deze belangen, zowel inzake het recreatiebeleid als inzake de uitvoering daarvan.

Om de natuur- en landschappelijke waarde en recreatieve en sportieve betekenis van De Rottmeren te borgen en realiseren willen de deelnemers in samenwerking bepaalde concrete taken uitvoeren. De gemeenschappelijke regeling benoemt deze gezamenlijk uit te voeren taken en de bevoegdheden die daarbij vereist zijn. Hiermee maakt de gemeenschappelijke regeling ook inzichtelijk hoe het Recreatieschap zich verhoudt tot andere overheidsinstellingen die zich met hun taken begeven op aanpalende beleidsterreinen, zoals het waterschap (waterbeheer), de omgevingsdienst (milieutaken), maar natuurlijk ook de afzonderlijke gemeenten (openbare orde, bestemmingsplan, bouwen).

Collegeregeling; scheiding kaderstelling en uitvoering

De deelnemers hebben ervoor gekozen het Recreatieschap de vorm van een collegeregeling te geven. De overweging hiervoor is dat daarmee de kaderstelling (het bepalen van de kaders voor het recreatiebeleid) een bevoegdheid is en blijft van de afzonderlijke gemeenteraden. De gemeenteraden behouden daarmee het politieke primaat inzake het stellen van de recreatiekaders. Tegelijkertijd wordt het Recreatieschap (gevormd door de colleges) belast met de uitvoering van deze kaders. Daartoe hebben de colleges aan het Recreatieschap taken en bevoegdheden opgedragen die zijn gericht op de praktische realisering van de recreatie. Het gaat dan om taken en bevoegdheden inzake beheer (w.o. ook vergunningverlening, toezicht en handhaving) en onderhoud. Ook de bevoegdheid tot subsidieverlening ten behoeve van (de dekking van kosten voor) beheer en onderhoud van TBO's die binnen het recreatiegebied werkzaam zijn wordt overgedragen.

De scheiding van kaderstelling en uitvoering sluit aan bij de verdeling van taken tussen raden en colleges in het gedualiseerde gemeentebestel. Daarmee heeft het Recreatieschap ook nadrukkelijk het karakter van een uitvoeringsorganisatie die opdrachten moet uitvoeren van en voor de gemeenten. Het karakter van uitvoeringsorganisatie wordt eens te meer versterkt doordat het Recreatieschap geacht wordt de feitelijke uitvoering zo veel mogelijk over te laten aan de daarvoor meest gereede partij, de TBO. Omdat de deelnemers streven naar de hoogst mogelijke efficiency op de uitvoering schakelen zij daarvoor de meest efficiënt werkende partij of partijen in. Dit dus zonder dat het Recreatieschap hoeft vast te zitten aan eigen dienstonderdelen of personeel voor bestuursondersteuning of uitvoering. Dit streven naar efficiency vergt ook dat de bestuurlijke en ambtelijke aansturing en besluitvorming van het Recreatieschap wordt ondersteund door een daarbij passende governance (zie hierna onder Adviescommissie en bestuurscommissies).

Om de uitvoering van de gestelde kaders goed te kunnen laten verlopen, om de gemeenten tijdig en adequaat te informeren over de uitvoering en om de gemeenten in staat te stellen de juiste kaders te stellen is goede afstemming tussen de gemeenten en het Recreatieschap noodzakelijk. De gemeenschappelijke regeling bevat verschillende algemene en specifieke voorzieningen om deze afstemming mogelijk te maken (zie hierna).

Samenstelling bestuur

Het Recreatieschap is een zogenoemde collegeregeling, een samenwerking tussen de colleges van de deelnemers. Het algemeen bestuur van het Recreatieschap wordt gevormd door leden van de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten. Ieder college mag twee leden aanwijzen als lid van het algemeen bestuur. Aldus bestaat het algemeen bestuur uit zes leden. Door en uit het algemeen bestuur worden de leden van het dagelijks bestuur gekozen; het dagelijks bestuur bestaat uit drie leden. Het algemeen bestuur kiest tevens uit haar midden de voorzitter; de voorzitter is tevens voorzitter van het dagelijks bestuur.

Het algemeen bestuur en dagelijks bestuur worden ondersteund door een secretaris. Deze functionaris is tevens belast met de leiding van de (ambtelijke) ondersteuning van het Recreatieschap. Deze functionaris wordt (al dan niet bezoldigd) ambtenaar aangesteld door het algemeen bestuur.

Adviescommissies en bestuurscommissies

De gemeenschappelijke regeling biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om adviescommissies en bestuurscommissies in te stellen. Instelling van zulke commissies kan bijdragen aan de efficiency van besluitvorming van het recreatieschap. In de GR wordt daarvoor de mogelijkheid gecreëerd. Daarvan wordt alleen gebruik gemaakt wanneer dat noodzakelijk wordt geacht of daadwerkelijk efficiency kan creëren, gelet op het voorkomen van extra bestuurlijke overlegstructuren of het door elkaar gaan functioneren van verschillende bestuurslagen.

De (algemene of bijzondere) adviescommissies kunnen besluiten van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur voorbereiden. Daarmee is het (ook) mogelijk om de adviescommissies samen te stellen uit ambtelijke vertegenwoordigers van de deelnemers en desgewenst ook stakeholders, en deze ambtelijk vertegenwoordigers aldus expliciet te belasten met bepaalde voorbereidingsstaken en de stakeholders daarbij goed te betrekken. Daarnaast kan ervoor worden gekozen om een bestuurscommissie in te stellen. Deze bestuurscommissie kan bepaalde bevoegdheden van het algemeen bestuur of dagelijks bestuur (binnen door het algemeen bestuur respectievelijk dagelijks bestuur te stellen kaders) uitvoeren. Ook dat kan de efficiency van besluitvorming en uitvoering ten goede komen. Hierbij verdient het aandacht dat ook de bestuurscommissie kan bestaan uit ambtelijke vertegenwoordigers van de deelnemers. Het biedt de mogelijkheid om naast de betrokken wethouders ook andere belanghebbenden en ambtenaren een duidelijke rol te geven in de besluitvorming van het Recreatieschap. Wel moet worden voorkomen dat daardoor juist weer extra bestuurlijke overlegstructuren ontstaan.

Verhouding gemeente(raden) - Recreatieschap

Samenwerking in een gemeenschappelijke regeling is te typeren als verlengd lokaal bestuur. Met de onderhavige samenwerking dragen de colleges – met toestemming van de gemeenteraden – bevoegdheden inzake de recreatie over aan het Recreatieschap (zie hiervoor). In het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van het Recreatieschap wordt besloten op basis van in de gemeenschappelijke regeling vastgelegde stemverhoudingen. Deze overdracht impliceert dat het algemeen bestuur en dagelijks bestuur als collegiaal bestuursorgaan beslissingen nemen. Daarmee liggen deze beslissingsbevoegdheden (dus) niet meer bij de individuele colleges of collegeleden. Dit leidt dan ook op bepaalde punten tot een afgeleide, althans minder directe zeggenschap van de gemeenteraad en het college inzake de recreatie.

Als gezegd bepalen de gemeenteraden de algemene kaders waarbinnen het Recreatieschap dient te opereren. Dat doen de gemeenteraden door de algemene beleidsmatige kaders voor de recreatie vast te stellen, waaronder ook door het vaststellen van de gebiedsverordening voor het deel van het

recreatiegebied dat op het territoire ligt van de desbetreffende deelnemer. Omdat deze kaderstellende bevoegdheid bij de gemeenteraden blijft liggen is ten aanzien daarvan geen sprake van verminderde zeggenschap van de gemeenteraden. Ten opzichte van de situatie tot 1 januari 2018 (onder de vigeur van de gemengde regeling) is dit zelfs een versterking van de positie van de gemeente(rade)n. Dit omdat onder de gemengde regeling de gemeenteraden deze bevoegdheid hadden overgedragen aan het algemeen bestuur van het Recreatieschap. Dat de afzonderlijke gemeenteraden bevoegd blijven deze algemene kaders vaststellen vergt dat de gemeenteraden – omwille van efficiency en effectiviteit – ernaar streven dat deze algemene kaders zo veel mogelijk een uniforme inhoud hebben. Dit impliceert actieve bestuurlijke ambtelijke afstemming vooraf, zowel tussen de gemeenteraden en colleges onderling als tussen de deelnemers en het Recreatieschap. Deze regeling beoogt verkeersregels te geven voor deze onderlinge afstemming.

Met inachtneming van voornoemde kaders hebben de gemeenteraden vervolgens de bevoegdheid tot het inbrengen van zienswijzen op de begroting van het Recreatieschap. Het Recreatieschap is voorts verplicht de rekening en de financiële en beleidsmatige kadernota van het Recreatieschap toe te zenden aan de gemeenteraden. Dit opdat de gemeenteraad in het overleg met het college kan bepalen welk mandaat hij de betrokken collegeleden meegeeft voor de beraadslaging in het algemeen bestuur en dagelijks bestuur. Het is vervolgens aan de gemeenteraad te bepalen of de desbetreffende collegeleden adequaat van dit mandaat gebruik maken. In deze wat meer indirecte vorm van zeggenschap van de gemeenteraden komt het karakter van het verlengd lokaal bestuur onder meer tot uitdrukking. Er zij hier op gewezen dat deze mate van zeggenschap niet afwijkt van die ten tijde van de gemengde regeling, met uitzondering van het feit dat iedere raad onder de gemengde regeling één raadslid mocht afvaardigen als lid van het algemeen bestuur en zodoende dat raadslid een stem in het algemeen bestuur had.

Dat het hier gaat om verlengd lokaal bestuur maakt dat het bestuur van het Recreatieschap bijzondere verplichtingen inzake gevraagde en ongevraagde informatieverstrekking en het afleggen van verantwoording kent. Om de belangen van de deelnemers verder te borgen bevat de gemeenschappelijke regeling – in aanvulling op wat de Wet gemeenschappelijke regelingen voorschrijft – afspraken over de gewenste stemverhoudingen (w.o. het uitgangspunt van consensus, en in bepaalde gevallen de mogelijkheid van afwijking daarvan) voor besluitvorming in het bestuur inzake bepaalde belangrijke besluiten.

Terrein beherende organisatie

Het Recreatieschap moet in staat zijn de feitelijke uitvoering van taken en bevoegdheden over te laten aan een of meer TBO's. Aan het Recreatieschap wordt de ruimte gelaten om de juridische wijze waarop deze uitvoering wordt overgelaten of opgedragen aan de TBO nader te bepalen. Om het Recreatieschap in staat te stellen daartoe de meeste passende en juridisch correcte en bestuurlijk gewenste (denk o.m. aan eisen inzake aanbestedingsrecht en Wet markt en overheid, opvattingen over mate van zeggenschap) vorm te kiezen biedt, de gemeenschappelijke regeling daarvoor verschillende handvatten (verlenen van overeenkomst van opdracht, gronduitgifte in erfpacht, subsidieverlening, deelname in rechtspersonen).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bevat een aantal definities en begripsbepalingen.

Artikel 2

Het eerste lid bepaalt dat de deelnemers ten behoeve van hun samenwerking een openbaar lichaam hebben opgericht. De vestigingsplaats daarvan is Lansingerland. Het tweede lid benoemt conform artikel 10, eerste lid, van de Wet de belangen ter behartiging waarvan het openbaar lichaam is opgericht. Ter realisering van voornoemde belangen heeft het samenwerkingsverband de in het derde lid genoemde taken. Voor elk van deze taken geldt dat het Recreatieschap deze taken alleen heeft voor zover deze strekken tot realisering van de belangen als bedoeld in het tweede lid. Ten behoeve van de voorbereiding van de door de gemeenteraden vast te stellen kaders wordt een adviescommissie ingesteld (lid 4). In deze adviescommissie nemen in ieder geval ambtelijke vertegenwoordigers van de deelnemers plaats (artikel 20 lid 4).

Artikel 3

Het eerste lid bepaalt – conform artikel 33 van de Wet - dat de door de colleges overgedragen bevoegdheden berusten bij het algemeen bestuur. Dit lid regelt tevens – conform artikel 33a van de Wet – dat het algemeen bestuur deze bevoegdheden kan overdragen. Het tweede en derde lid regelen welke collegebevoegdheden inzake de recreatie bij deze regeling worden overgedragen aan het algemeen bestuur. Het gaat dan in de eerste plaats om alle bevoegdheden die in de gebiedsverordeningen door de gemeenteraad zijn geattribueerd aan het college en om de collegebevoegdheden inzake toezicht en handhaving van de regels in voornoemde gebiedsverordeningen. Het gaat daarbij in de tweede plaats om de collegebevoegdheid tot verlening van subsidie ten behoeve van de behartiging van de aan het recreatieschap opgedragen belangen. Het vierde lid stelt zeker dat het dagelijks bestuur de praktische uitvoering van haar taken kan opdragen (mandateren) aan ambtenaren van de deelnemers. In het vijfde lid is geregeld dat het dagelijks bestuur een openbaar toegankelijk register bijhoudt. Dit register vermeldt de gebiedsverordeningen en subsidieverordeningen van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten als bedoeld in het tweede en derde lid, alsmede van de bevoegdheden uit deze verordeningen die krachtens deze regeling zijn overgedragen aan het algemeen bestuur.

Artikel 4

Het samenwerkingsverband kent een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en een voorzitter. Het samenwerkingsverband heeft overigens ook een secretaris; dat is geregeld in artikel 19. Daarnaast kunnen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur adviescommissies instellen (zie ook artikel 20). Het algemeen bestuur mag voorts bestuurscommissies instellen waaraan bevoegdheden van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur kunnen worden overgedragen (zie ook artikel 21).

Artikel 5

Dit artikel regelt de samenstelling van het algemeen bestuur. Daarbij geldt op grond van de Wet dat alleen uit de colleges uit hun midden leden van het algemeen bestuur kunnen worden benoemd. Het is de colleges toegestaan tevens plaatsvervangende leden te benoemen.

Artikel 6

Voor een goed functioneren van het samenwerkingsverband is tijdige en periodieke afstemming nodig tussen de deelnemers en het samenwerkingsverband, onder over zaken die het omgevingsrecht aangaan (zie ook artikel 22). Ten behoeve van deze afstemming wordt een vaste (gecombineerde) adviescommissie voor advies aan het algemeen bestuur en dagelijks bestuur ingesteld.

Artikel 7

Dit artikel geeft een nadere uitwerking van de bevoegdheden van het algemeen bestuur. Artikel 7, tweede lid sub c maakt het algemeen bestuur bevoegd om te bepalen dat een terrein beherende organisatie wordt belast met de uitvoering van taken van het recreatieschap. Daarmee kan het algemeen bestuur zowel bepalen of, en zo ja, in welke mate een terrein beherende organisatie met de uitvoering van deze taken kan worden belast. Het algemeen bestuur is bovendien bevoegd te bepalen op welke juridische wijzen de terrein beherende organisatie met deze taken kan worden belast (bijvoorbeeld, overeenkomst van publiek-publieke samenwerking, een aan te besteden overeenkomst van opdracht, erfpacht, subsidieverlening). Hiertoe heeft de regeling het algemeen bestuur in beginsel alle relevante bevoegdheden gegeven.

Artikel 7 lid 2 sub d bepaalt – conform artikel 31a, eerste lid, van de Wet – dat het algemeen bestuur mag besluiten dat het openbaar lichaam deelneemt in een privaatrechtelijke rechtspersoon (stichting, vereniging, BV, etc.) dan wel een privaatrechtelijke rechtspersoon (mede)opricht. Deze deelname in en oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon is ingevolge artikel 31a, eerste lid, van de Wet overigens alleen toegestaan indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Op een besluit tot deelname in of oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon is ingevolge artikel 31a, tweede lid, van de Wet een wensen- en bedenkingenprocedure bij de gemeenteraden van toepassing.

Artikel 8 tot en met 12

Deze artikelen regelen de samenstelling en werkwijze van het algemeen bestuur. Hier wordt ook geregeld de wijze waarop het algemeen bestuur de gemeenteraden en colleges inlichtingen verstrekt en waarop een lid van het algemeen bestuur verantwoording aflegt aan het college dat hem heeft aangewezen.

Artikel 13 tot en met 16

Deze artikelen regelen de samenstelling en werkwijze van het dagelijks bestuur. Hier wordt ook geregeld de wijze waarop de leden van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur inlichtingen verstrekken en verantwoording afleggen.

Artikel 17

Dit artikel regelt – conform artikel 33b van de Wet – de bevoegdheden van het dagelijks bestuur.

Artikel 18 en 19

Deze artikelen bevatten specifieke bepalingen de taken en bevoegdheden van de voorzitter, alsmede voor de aanstelling en taken van de secretaris.

Artikel 20 en 21

Het recreatieschap kan beschikken over adviescommissies en bestuurscommissies. Ingevolge artikel 20, vierde lid, van de regeling heeft het recreatieschap in ieder geval een (vaste) adviescommissie ten behoeve van de algemene kaderstelling door de gemeenteraden. Het algemeen bestuur kan ingevolge artikel 21 voorts bepalen dat een bestuurscommissie wordt ingesteld. Aan een dergelijke bestuurscommissie kunnen bevoegdheden van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur worden overgedragen. Op een dergelijk voornemen tot overdracht van bevoegdheden is een wensen- en bedenkingenprocedure bij de gemeenteraden van toepassing.

Artikel 22

De gemeenteraden stellen de algemene kaders vast waarbinnen het recreatieschap tot uitvoering van haar taken dient te komen. Om het recreatieschap in staat te stellen tot een zo efficiënt en effectief mogelijke taakuitvoering te komen dienen de deelnemers zich ervoor in te spannen dat hun gemeenteraden zo veel mogelijk eensluidende kaders en beleid vaststellen. Het algemeen bestuur kan in dat kader de gemeenteraden verzoeken om door het algemeen bestuur opgestelde concepten voor kaders en beleid vast te stellen.

Artikel 23

Dit artikel regelt de stemverhoudingen binnen het algemeen bestuur en dagelijks bestuur, alsmede de onderwerpen waarover bij consensus (hoofdregel) moet worden besloten. Tevens regelt dit artikel ten aanzien van welke onderwerpen kan worden besloten bij twee derde meerderheid en bij aanvullende voorwaarden, indien consensus niet wordt bereikt.

Artikel 24 tot en met 32

Deze artikelen regelen de financiële bepalingen voor het recreatieschap, alsmede de archivering van stukken van het recreatieschap. Hier wordt ook de kostenverdeelsleutel geregeld (artikel 29 lid 1), alsmede de wijze waarop wordt omgegaan met batige en nadelige saldi (artikel 31).

Artikel 33 tot en met 36

Deze artikelen regelen de wijze van toetreding tot, wijziging van, uittreding uit en opheffing van het recreatieschap. Conform de Wet dient dit te geschieden op basis van besluiten van de colleges, na verkregen toestemming van hun gemeenteraden. In geval van opheffing van het recreatieschap geschiedt de verdeling van baten en lasten in het kader van de liquidatie conform de kostenverdeelsleutel van artikel 29, eerste lid, van de regeling.

Artikel 37

De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet in artikel 28 in een bijzondere regeling voor geschilbeslechting door gedeputeerde staten. Het betreft dan geschillen omtrent de toepassing van de gemeenschappelijke regeling. Deze regeling voor geschilbeslechting is van toepassing indien het geschil niet kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter of de burgerlijke rechter. Voordat in zo'n geval het geschil aan gedeputeerde staten kan worden voorgelegd, dienen de deelnemers met elkaar in overleg te treden om te bezien of op minnelijke wijze het geschil kan worden bijgelegd.

Artikel 38 tot en met 41

Deze artikelen bevatten de overige bepalingen van de regeling.