

Raadsvoorstel en besluitnota

Onderwerp

Wijziging GR recreatieschap Twiske-Waterland

Gevraagd besluit

Akkoord te gaan met het voorstel om toestemming te verlenen aan het college voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling van het recreatieschap Twiske-Waterland.

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet

Openbaar

(Correctief) referendum

Dit besluit is niet spoedeisend en daarmee wordt dit besluit niet eerder uitgevoerd/verder behandeld dan drie weken nadat de Raad het besluit heeft genomen. In artikel 8 van de referendumverordening is namelijk een 'correctief referendum' mogelijk gemaakt.

Kernverhaal

Als gevolg van wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (ingaaande 1 juli 2022) moet de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) van het recreatieschap Twiske-Waterland worden aangepast. De wetswijziging heeft tot doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. De kaderstellende en controlerende rollen die gemeenteraden en provinciale staten hierbij hebben, worden daartoe versterkt. Los van deze wetswijziging wordt ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om vrijwel alle financiële bepalingen uit de GR naar de Verordening financieel beheer (VFB) over te hevelen. Mochten in de toekomst wijzigingen in de financiële afspraken gewenst zijn, dan kunnen deze via de verordening flexibeler worden ingepast. Het geven van een zienswijze op de gewijzigde VFB vindt via een afzonderlijk voorstel plaats, maar wel in combinatie met dit voorstel. De totstandkoming van de gewijzigde GR is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle colleges, raden en staten van de participanten, die aan het recreatieschap deelnemen. De regeling wordt pas vastgesteld door het Algemeen Bestuur van het recreatieschap na eensluidende instemmingsbesluiten van alle deelnemers en treedt na publicatie in werking. De publicatie ervan is voorbehouden aan de provincie en deze dient vóór 1 juli 2024 plaats te vinden.

Aanleiding

In zijn aanbiedingsbrief van 22 augustus verzoekt het Algemeen Bestuur van het recreatieschap Twiske-Waterland (TW-W) de gemeenteraad van Zaanstad om uiterlijk in december 2023:

- Akkoord te gaan met de voorgestelde gewijzigde GR TW-W, dit binnen een wettelijke reactie termijn van 13 weken na verzending, overeenkomstig de bepalingen in afdeling 10.2.1 (Goedkeuring) van de Algemene wet bestuursrecht.
- En gelijktijdig een zienswijze af te geven op de gewijzigde VFB.

Bij de aanbiedingsbrief waren de volgende bijlagen gevoegd:

Bijlage 1: Toelichting wijziging GR TW-W, inclusief WAS-WORDT-tabel;

Bijlage 2: Ontwerp-kaart GR Twiske-Waterland mutaties;

Bijlage 3: Ontwerp-gewijzigde GR TW-W (schone versie); en

Bijlage 4: Ontwerp-gewijzigde Verordening financieel beheer TW-W.

Gezien de nauwe verbondenheid tussen de ontwerp-GR en de ontwerp-VFB, worden beide documenten gecombineerd in procedure gebracht. Dit voorstel gaat over de voorgestelde wijziging van de GR van het recreatieschap. In een afzonderlijk voorstel wordt op de VFB van het recreatieschap TW-W (registratienr. 7996165) ingegaan.

Beoogd resultaat

Akkoord te gaan met de voorgestelde wijziging van de Gemeenschappelijke regeling van het recreatieschap TW-W en het Dagelijks Bestuur van het recreatieschap hiervan op de hoogte te stellen.

Kader

- Het college van burgemeester en wethouders is op grond van artikel 1, lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen bevoegd de beslissingen van de raad ten aanzien van de wijziging van een GR voor te bereiden.
- Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester gaan op grond van art. 1, lid 4 en 5 Wgr. niet over tot het treffen van een regeling (inclusief wijziging, toe- of uittreding) dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of algemeen belang.
- Onder verwijzing naar artikel 35 van de Wgr. is eventueel het onthouden van toestemming aan de gewijzigde GR onderscheidenlijk een zienswijze indienen op de gewijzigde verordening een competentie van de gemeenteraad.
- Nota verbonden partijen, die een kader geeft, waar een wijziging van gemeenschappelijke regeling minimaal aan de gemeentelijke wensen moet voldoen.

Argumenten en afwegingen

Inleiding

De vigerende GR van het recreatieschap Twiske-Waterland is op 26 maart 2018 gepubliceerd, na instellingsbesluiten van alle colleges, raden en staten van de participanten. Als gevolg van de wijziging van de Wgr. per 1 juli 2022 is het noodzakelijk om de GR recreatieschap Twiske-Waterland aan te passen. De wetgever heeft bepaald dat alle gemeenschappelijke regelingen uiterlijk 1 juli 2024 moeten voldoen aan de Wgr. Los van de wettelijk wijziging bestaat een deel van de wijzigingen ook uit het overhevelen van financiële aspecten uit de GR naar de VFB van het recreatieschap. Mochten in de toekomst wijzigingen in de financiële afspraken gewenst zijn, dan kunnen deze via de verordening flexibeler worden ingepast. Het geven van een zienswijze op de gewijzigde VFB vindt via een afzonderlijk voorstel plaats, maar wel in combinatie met dit voorstel.

Zorgvuldig proces

De voorliggende gewijzigde GR TW-W is het resultaat van een zorgvuldig proces:

- Alle voorbereidingen voor de wijziging van de GR zijn namens het recreatieschap door Recreatie Noord-Holland met ondersteuning van externe deskundigen en in samenspraak met een ambtelijke werkgroep (met participanten vanuit diverse recreatieschappen in Noord-Holland) en het Bestuursbureau recreatieschappen uitgevoerd.
- In november 2022 zijn alle raads- en statenleden, alsmede betrokken bestuurders, in de gelegenheid geweest deel te nemen aan een (tweetal) sessie(s) ter voorbereiding op de wijzigingen. In de toelichting (bijlage 1) wordt integraal verwezen naar de 'notitie bouwstenen', zijnde het resultaat van deze sessie(s).
- Het Algemeen Bestuur van het recreatieschap heeft de wijziging GR in zijn vergadering van 12 juli 2023 besproken en deze voor verdere behandeling aan de raden en staten van de deelnemers aan te bieden.
- Zaanstad heeft zelf in de Nota verbonden partijen een zogenaamde checklist opgenomen om te toetsen of de Nota verbonden partijen voldoende in de gewijzigde GR is verwerkt. In deze paragraaf gaan we daar verder op in.

Wijziging GR

Met de voorgestelde wetswijziging wordt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen versterkt. Volksvertegenwoordigers, waaronder gemeenteraadsleden en statenleden, krijgen hiermee meer invloed op de besluitvorming rond de kaderstellende en controlerende rol bij de uitvoering van taken en kunnen deze dan ook

beter controleren. Om dit te bereiken is een aantal instrumenten voor gemeenteraad en Provinciale Staten aangepast en uitgebreid, zoals:

- Het om een zienswijze voorleggen van de volgende ontwerp-besluiten van het recreatieschap (art. 3, lid 6 wijziging GR):
 - Het opstellen dan wel aanpassen van plannen, waaronder beleids-, inrichtings- en beheerplannen;
 - Het vaststellen van verordeningen, al dan niet door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven;
 - Het vaststellen van een legesverordening;
 - Besluit tot oprichting van en de deelneming in particuliere organisaties;
 - Het instellen van een bestuurscommissies.
- Het openbaar maken van agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het recreatieschap (art. 11, lid 5 wijziging GR).
- Het voor bepaalde belangen instellen van een bestuurscommissie (art. 13 wijziging GR).
- Het verschaffen van verantwoording en het geven van inlichtingen door het lid, dat door de raad onderscheidenlijk Provinciale Staten is aangewezen (art. 16 wijziging GR).
- Het verstrekken van informatie door het recreatieschap betreffende o.a. opgestelde beleidsplannen, reglementen van orde en jaarverslagen (art. 17 wijziging GR)

Ook is de democratische legitimiteit van de besluitvorming vergroot door participatiemogelijkheden van burgers en belanghebbenden bij de besluitvorming in GR's. In art. 3, lid 5 van de wijziging GR is hiertoe de volgende bepaling opgenomen:

- Vaststellen van een verordening door het Algemeen bestuur, waarin regels worden gesteld m.b.t. de wijze waarop in een vroegtijdig stadium ingezetenen van de provincie alsmede belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van recreatieschappen worden betrokken.

Naast verplichte, uit de Wgr. voortvloeiende wijzigingen zijn er een aantal keuze mogelijkheden om wel of niet in de GR op te nemen. Zo is in het proces door de besturen van de recreatieschappen unaniem het volgende besloten:

- Er worden geen gemeenschappelijke adviescommissie (van raadsleden) ingesteld. De raden van een gemeente kunnen overigens wel via een daartoe gezamenlijk genomen unaniem besluit het recreatieschap te verzoeken een dergelijke adviescommissie in te stellen. Het recreatieschap moet conform de Wgr. een dergelijk verzoek vervolgens honoreren.
- Het aantal momenten of onderwerpen voor het indienen van zienswijzen wordt niet vergroot. Dit kan veelal worden meegenomen in de al bestaande procedures waarbij raadsleden betrokken worden. Daarnaast blijven raadsleden welkom als toehoorder of inspreker bij de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van een recreatieschap.
- De mogelijkheid voor burgerparticipatie voor het bestuur wordt nader uitgewerkt in een inspraak- en participatieverordening, waarbij nadrukkelijk afstemming met de gemeenten plaatsvindt. Dit omdat de primaire verantwoordelijkheid voor ruimtelijke planvorming (Omgevingswet) bij de gemeenten ligt.

Een aantal andere zaken is verplicht uitgewerkt in de voorliggende ontwerp GR, zoals:

- het privaatrechtelijk toezicht (democratische controle);
- de evaluatie van de GR;
- een uittredingsregeling;
- actieve informatieplicht; en
- de wijze van reactie op zienswijzen.

Een nadere toelichting op deze wijzigingen is in Bijlage 1 Toelichting bij de wijziging opgenomen. De meest opvallende wijziging daarbij is een meer uitgewerkte uittredingsregeling in vergelijking met de huidige regeling is opgenomen, maar discussie kan blijven, wat dit dan precies per participant financieel betekent. Ondanks dat dat nu niet opportuun is, kan meer inzicht in de financiële consequenties per participant op termijn wel wenselijk zijn, zowel bij eigen uittreden, als bij uittreden van een andere participant. We zullen dit aspect los van de Wijziging GR bij het recreatieschap benoemen.

Gewijzigde GR in relatie tot de VFB

In verband met de gewenste wendbaarheid en snelheid voor toekomstige aanpassingen in de grondslagen en /of omvang en verdeling van de participantenbijdrage is ervoor gekozen om vrijwel alle financiële bepalingen uit de GR over te hevelen naar de VFB. In het voorstel en besluitnota Wijziging VFB (registratienr. 7996165) wordt hierop verder ingegaan.

Stemverhoudingen

De provincie heeft voor alle recreatieschappen waar zij deel van uitmaakt aangegeven dat het voor de provincie Noord-Holland een uitdrukkelijke wens is de stemverhoudingen in relatie tot de participantenbijdragen meer in balans te brengen. In het recreatieschap TW-W is reeds een (meervoudige) stemverhouding vastgelegd die aanpassing behoeft wegens de fusie van Purmerend met Beemster. Dit heeft geleid tot aanpassing van het gewogen stemrecht in de GR (art. 5 wijziging GR), zoals in onderstaande tabel is opgenomen. Relativerend moet hierbij vermeld worden dat besluitvorming in het Algemeen Bestuur tot op heden altijd op basis van algehele consensus plaatsvindt en dat nog niet eerder op de stemgewichten is teruggevallen.

Participant	Hoogte participantenbijdrage (2023)	Huidige gewogen stemrecht Financiën	Huidige gewogen stemrecht overige zaken	Voorstel nieuw gewogen stemrecht voor alle zaken
Provincie Noord-Holland	56,04 %	6	7	6
Gemeente Amsterdam	23,56 %	5	6	5
Gemeente Edam-Volendam	1,33 %	3	4	2
Gemeente Landsmeer	1,62 %	2	4	2
Gemeente Oostzaan	0,66 %	1	2	1
Gemeente Purmerend	6,96 %	4	7	3
Gemeente Waterland	0,65 %	1	2	1
Gemeente Wormerland	0,61 %	1	2	1
Gemeente Zaanstad	8,57 %	4	5	4
Totaal	100 %	27	39	25

De uitgangspunten bij de wijziging van gewogen stemrecht zijn:

- Hoogte van participantenbijdrage is leidend;
- Samenvoegen van gewogen stemrecht financiën en gewogen stemrecht overige zaken;
- Gewogen stemrecht financiën uitgangspunt voor nieuwe verdeling;
- Noord-Holland en Amsterdam mogen samen geen meerderheid van stemmen hebben;
- De drie grote gemeenten (Amsterdam, Zaanstad en Purmerend) vormen samen geen meerderheid; en
- Het gewicht van de provincie telt zwaar voor het verkrijgen van een meerderheid.

Geografische begrenzing areaal GR

In bijlage 2 en 3 zijn twee kaarten van de GR opgenomen. De eerste is de toelichting op de voorgestelde mutaties en tenslotte is in bijlage 3 het uiteindelijke kaartbeeld weergegeven. De mutatie heeft vooral betrekking op:

- Het schrappen van het grondgebied van de voormalige gemeente Graft-De Rijk in verband met de samenvoeging van deze gemeente met de gemeente Alkmaar; en
- Het toevoegen van een deel van het grondgebied van de gemeente Zaanstad, waardoor de grens van het recreatieschap nu met de Nauernasche Vaart samenvalt. Dit maakt het mogelijk, dat het recreatieschap ook betrokken wordt bij de verdere recreatieve en natuurontwikkelingen in dit deel van Zaanstad, waaronder de polder Westzaan.

Checklist Nota verbonden partijen

In de Nota verbonden partijen is een checklist opgenomen om op basis daarvan te beoordelen of de wijziging GR in voldoende mate de Zaanse standpunten heeft verwerkt. De checklist is integraal in dit voorstel opgenomen. In de laatste kolom wordt aangegeven of het Zaanse standpunt t.a.v. een deelonderwerp voldoende is verwerkt.

Onderwerp	Opgenomen in nota Verbonden Partijen	Zaanse standpunten voldoende verwerkt in GR recreatieschap TW-W
Participatie	Neem participatie van burgers alleen op in Gemeenschappelijke Regelingen als de raden de verordenende bevoegdheid hebben overgedragen aan het Algemeen Bestuur van een openbaar lichaam	Zaanse standpunten voldoende verwerkt: Ja. Op grond van art. 5 van de wijziging GR zal een Verordening worden vastgesteld op welke wijze ingezetenen in een vroeg stadium bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid worden betrokken. Advies: Akkoord.
	Bij Gemeenschappelijke Regelingen waar geen verordenende bevoegdheid is overgedragen vindt inspraak plaats via de reguleren inspraakmogelijkheden, bijvoorbeeld het vaststellen van de beleidskaders die door de Gemeenschappelijke Regelingen worden uitgevoerd	Zaanse standpunten voldoende verwerkt: Zie voorgaande. Advies: Akkoord.
	Leg inspraak uitgebreider vast in een inspraakverordening bij de Gemeenschappelijke Regeling zelf.	Zaanse standpunten voldoende verwerkt: Ja. Art. 3 van de wijziging GR schrijft voor, dat er een inspraakverordening wordt vastgesteld.
Evaluatie	De Gemeenschappelijke Regelingen agenderen één maal per vier jaar in het (Algemeen) Bestuur hoe de Gemeenschappelijke Regeling geëvalueerd wordt, tenzij het Algemeen Bestuur daar gemotiveerd van afziet en hierover de raden informeert.	Zaanse standpunten voldoende verwerkt: Ja, in art. 31 van de wijziging GR is een dergelijke regeling opgenomen. Advies: Akkoord.
Zienswijze procedure voor in de regeling aangewezen besluiten van het algemeen bestuur	Beleid en besluiten met een maatschappelijk en/of financieel belang, dat (voor meerdere jaren) door de Gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld, wordt altijd én tijdig -voorafgaand aan de kadernota - voor zienswijze voorgelegd aan de raad - Kadernota alleen voor zienswijze als deze in december beschikbaar is; - Rekeningresultaat bij de jaarrekening voor zienswijze (is nu al onderdeel van	Zaanse standpunten voldoende verwerkt: Ja, in art. 3, lid 6 van de wijziging GR en in artt. 4 en 8 van de wijziging VFB is een dergelijke regeling opgenomen. Advies: Akkoord.

Onderwerp	Opgenomen in nota Verbonden Partijen	Zaanse standpunten voldoende verwerkt in GR recreatieschap TW-W
	de nota verbonden partijen), als het resultaat hoger is dan € 100.000,- Bovenstaande geldt voor Gemeenschappelijke Regelingen waarin de gemeente Zaanstad een financiële bijdrage heeft van € 100.000,- of meer.	
actieve informatieplicht	- De gemeenschappelijke regeling stuurt voorafgaand aan de vergadering van het Algemeen Bestuur de agendapunten van de bestuursvergadering aan de raad; - De gemeenschappelijke regeling stuurt binnen een maand na de Algemene Bestuursvergadering de concept besluiten uit de vergadering aan de raad	Zaanse standpunten voldoende verwerkt: Ja, art. 17 van de wijziging GR voorziet in een dergelijke regeling. Advies: Akkoord.
Afspraken over uittreding	• Hoe wordt uittreding kenbaar gemaakt • Wat is het aanvangsmoment van de procedure • Wie stelt een uittredingsplan op en berekent de uittreedsom • Wat is het moment van feitelijke uittreding • Wat zijn de kaders van het uittredingsplan en voor de berekening van de uittreedsom • Wanneer wordt de GR aangepast en hoe is de besluitvorming	Zaanse standpunten voldoende verwerkt: Ja, artt. 23, 24 en 25 van de wijziging GR voorziet in een dergelijke regeling. Advies: Akkoord.
Afspraken over P&C cyclus	• Gemeenschappelijke regelingen leveren in december de kadernota aan, zodat voorgestelde ontwikkelingen in de voorjaarsnota van de gemeente kunnen worden meegenomen. • Gemeenschappelijke regelingen leveren uiterlijk eind april de begroting aan, zodat 1) de uitkomst van de voorjaarsnota kan worden betrokken bij de zienswijze op de begroting en 2) zienswijze procedure voor het zomerreces is afgerond	Zaanse standpunten voldoende verwerkt: De afspraken over de P&C cyclus zijn opgenomen in de VFB, zie artt. 4 en 8. Advies: Akkoord.

Draagvlak

In de paragraaf Argumenten en afwegingen zijn wij al ingegaan op de zorgvuldige wijze, waarop de wijziging van de GR is voorbereid en aan de participanten ter besluitvorming is voorgelegd. Wij gaan er daarom vanuit, dat de overige participanten in het recreatieschap met de gewijzigde GR zullen toestemmen.

Aansluiting externe ontwikkelingen

Niet van toepassing.

Financiële consequenties

Er zijn geen financiële gevolgen aan dit voorstel verbonden.

Juridische consequenties

De volgende juridisch consequenties kunnen worden benoemd:

- Door overheveling van de financiële bepalingen uit de GR naar de VFB is de procedure anders geworden. Bij wijziging van de GR moet een toestemmingsprocedure van 13 weken worden gevolgd, waarbij de participant alleen al dan niet zijn akkoord kan geven, bij wijziging van de VFB wordt de participant in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te verstrekken. Het recreatieschap moet op een dergelijke zienswijze reageren, maar is niet verplicht de zienswijze over te nemen.
- Alle participanten moeten met de wijziging van de GR toestemmen. Ingeval één of meerdere participanten hiermee niet instemmen, dan kan de gewijzigde GR niet door het Algemeen Bestuur van het recreatieschap worden vastgesteld en gepubliceerd. In dat geval volgt eerst een hernieuwd overleg met alle participanten, voordat met de vaststellingsprocedure verder kan worden gegaan.

Communicatie/vervolgtraject

Na toestemming van alle participanten wordt de wijziging GR officieel door het Algemeen Bestuur van het recreatieschap TW-W vastgesteld en gepubliceerd.

De toestemming van de raad wordt via bijgevoegde brief aan het Dagelijks Bestuur van het recreatieschap kenbaar gemaakt. De GR wordt pas gewijzigd nadat alle colleges, raden en staten hebben toegestemd. Na publicatie door de provincie Noord-Holland is de gewijzigde regeling van kracht.

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Zaanstad,

Besluit:

Akkoord te gaan met het voorstel om toestemming te verlenen aan het college voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling van het recreatieschap Twiske-Waterland.

In de vergadering van donderdag - 30 november - 2023

De griffier,

De voorzitter,



Conform de machtiging tekenbevoegdheid raadstukken is dit besluit alleen ondertekend door de griffier.