

Algemene toelichting op het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Marrekrite

11-09-2025

1. Inleiding en achtergrond

De gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Marrekrite is een samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is een zogenoemde collegeregeling, getroffen door burgemeester en wethouders van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, De Fryske Marren, Harlingen, Heerenveen, Leeuwarden, Noardeast-Fryslân, Opsterland, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Tytsjerksteradiel, Waadhoeke en Weststellingwerf en gedeputeerde staten van de provincie Fryslân. De regeling bestaat al sinds 1957. Met het treffen van de regeling is een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam ingesteld. Het bestuur van dit openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

Aan het samenwerkingsverband zijn geen publiekrechtelijke bevoegdheden van de colleges overgedragen. Bij de uitvoering van taken bedient het bestuur zich van het privaatrecht en het verrichten van feitelijke handelingen.

De regeling is laatstelijk gewijzigd in werking getreden op 7 februari 2025.

2. Waarom deze wijziging?

Op 1 juli 2022 is de *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen* in werking getreden. Deze wet wijzigde onder andere de Wet gemeenschappelijke regelingen en beoogt de (informatie)positie van gemeenteraden en provinciale staten bij gemeenschappelijke regelingen te versterken.

De implementatie van deze wetswijziging verloopt in 2 fasen: a) wijzigingen waarbij elke beleidsruimte ontbreekt en b) wijzigingen waarbij aan de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling (enige) beleidsruimte toekomt.

Onderdeel a) is reeds in de laatst vastgestelde wijziging verwerkt. Dit voorstel ziet op onderdeel b) en is toegelicht onder 4 van deze algemene toelichting.

Daarnaast wordt een wijziging van de taakstelling van Marrekrite voorgesteld naar aanleiding van het besluit van het algemeen bestuur om de taakstelling van Marrekrite te verbreden met een routebureau. Dit moet juridisch geborgd worden in de gemeenschappelijke regeling.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen door te voeren.

3. Spelregels voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling

Wijziging van een gemeenschappelijke regeling vindt plaats in twee stappen:

Stap 1: zienswijzeprocedure

Per 1 juli 2022 schrijft de Wgr voor dat een ontwerp van een regeling, met inbegrip van een wijziging hiervan, door de colleges eerst voor een zienswijze aan provinciale staten respectievelijk de gemeenteraden wordt voorgelegd. De staten en raden kunnen binnen acht weken na ontvangst van het ontwerp hun zienswijze over het ontwerp van de regeling naar voren brengen. Indien zij geen zienswijze naar voren wensen te brengen, stellen zij de colleges hier zo spoedig mogelijk van op de hoogte.

Op basis van eventueel ingebrachte zienswijzen kan het ontwerp door het bestuur van Recreatieschap Marrekrite worden aangepast.

Stap 2: finale besluitvorming

Voormelde colleges zijn elk deelnemer in de gemeenschappelijke regeling en moeten ieder voor zich besluiten over het voorstel tot wijziging. Bovendien moeten provinciale staten aan gedeputeerde staten, en de respectieve gemeenteraden aan de betreffende colleges van B&W, toestemming verlenen om de regeling gewijzigd te mogen vaststellen. Die toestemming heeft een alles-of-niets-karakter: provinciale staten en de gemeenteraden verlenen toestemming, of niet. Het is op grond van de Algemene wet bestuursrecht niet toegestaan om aan de verlening van de toestemming voorwaarden te verbinden. De toestemming kan alleen worden onthouden als de wijziging in strijd is met het algemeen belang of met het recht.

Het spreekt voor zich dat de tekst van een gemeenschappelijke regeling door de respectievelijke colleges eensluidend moet worden vastgesteld.

Voorliggend voorstel ziet op stap 1, de fase van het vragen om zienswijzen.

4. Toelichting

Hieronder wordt het nieuwe instrumentarium vanwege de *Wet versterking democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen toegelicht*, waarbij tevens de betekenis voor de gemeenschappelijke regeling inzichtelijk is gemaakt en een standpunt is ingenomen over de vraag óf en hoe het instrument in de regeling moet worden vertaald (punt I-V).

Daarnaast wordt de wijziging van de taakstelling nader toegelicht (punt VI).

- I. Op voorstel van de gemeenteraden en provinciale staten gezamenlijk stelt het algemeen bestuur een gemeenschappelijke adviescommissie in, die het algemeen bestuur van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden en staten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden en deze bestuursorganen kan adviseren.

Wat is de betekenis voor de gemeenschappelijke regeling?

De Wet gemeenschappelijke regelingen kent deze bevoegdheid toe aan gemeenteraden en provinciale staten. Voor zover hiertoe behoefte bestaat kunnen gemeenteraden en provinciale staten gezamenlijk het algemeen bestuur opdragen om een dergelijke commissie in te stellen. Dit is reeds vastgelegd in artikel 12, lid 2 van de gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Marrekrite.

- II. In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over besluiten van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, waarover gemeenteraden en provinciale staten een zienswijze naar voren kunnen brengen, voorafgaande aan het nemen van het besluit. De verplichting om een zienswijze te vragen geldt nu alleen voor bepaalde besluiten. Het is denkbaar dit ook voor andere besluiten te regelen, zoals besluiten met een aanzienlijk financieel belang, politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes.

Wat is de betekenis voor de gemeenschappelijke regeling?

De (wettelijke) verplichting om een zienswijze te vragen aan provinciale staten en de gemeenteraden geldt nu alleen voor drie typen besluiten:

- a) de ontwerpbegroting;
- b) het besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien de regeling in deze mogelijkheid voorziet, en
- c) een besluit tot het treffen en wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een gemeenschappelijke regeling.

De vraag moet worden beantwoord of er andere potentieel door het bestuur van Recreatieschap Marrekrite te nemen besluiten zijn, die onder het bereik van deze bevoegdheid moeten worden gebracht. De toelichting bij de wet noemt als voorbeeld besluiten met een aanzienlijk financieel belang, anderszins politiek gevoelige besluiten of beleidsmatige keuzes.

Om te komen tot een afgewogen en geobjectiveerd oordeel over de vraag of er, naast voormelde beslissingen, besluiten zijn waarover een zienswijze zou moeten worden gevraagd, zijn hieronder enkele uitgangspunten geformuleerd:

- A. De aard en (be)sturing van een gemeenschappelijke regeling is mede bepalend voor de inzet van het instrument 'zienswijzeprocedure'.

Toelichting:

Een gemeenschappelijke regeling kan worden gezien als (beleids)instrument om provinciale en gemeentelijke beleidsdoelen te verwezenlijken en kan zich richten op alle fasen van de beleidscyclus. Globaal is een onderscheid te maken tussen beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie¹. Het maakt voor de inzet van het instrument 'zienswijzeprocedure' uit welke fase van de beleidscyclus door de gemeenschappelijke regeling wordt bestreken.

Heeft het bestuur van een regeling bijvoorbeeld (ook) beleidsbepalende taken en bevoegdheden of wordt louter uitvoering gegeven aan provinciaal en gemeentelijk beleid, binnen (eventueel) door het provincie- en gemeentebestuur vastgestelde kaders.

Naarmate een regeling een meer uitvoerend karakter heeft, is er naar verwachting minder aanleiding voor interventies van provinciale staten en gemeenteraden in het besluitvormingsproces. In de toelichting op de wet staat hierover:

Een regeling die puur gericht is op bedrijfsvoering of uitvoering vraagt om een ander soort betrokkenheid (..) dan een regeling waar ook beleidsvoorbereiding of zelfs (strategische) beleidskeuzes zijn belegd of deze keuzes materieel worden genomen, omdat er dan veel eerder sprake zal zijn van kaderstelling

De regeling heeft een beleidsuitvoerend karakter. Er zijn geen publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen. In de regeling is nadrukkelijk bepaald dat taken zo veel als mogelijk worden uitgevoerd in afstemming met de betreffende deelnemer(s) en voorts met inachtneming van het door de bestuursorganen van de provincie en gemeenten vastgestelde beleid, beleidsregels en instructies. Inhoudelijke betrokkenheid van provinciale staten en gemeenteraden bij die uitvoering(sbesluiten) in de vorm van een zienswijze kan juist conflicteren met hun controlerende taak. Dit leidt logischerwijs tot uitgangspunt B.

¹ Gemeenschappelijke regelingen t.b.v. de rekenkamerfunctie zijn uitgesproken voorbeelden van regelingen gericht op beleidsevaluatie.

- B. Een zienswijzeprocedure bij provinciale staten en gemeenteraden moet verband houden met de taken van provinciale staten en de gemeenteraad: beleidsmatige en financiële kaderstelling en controle.

Toelichting

Beleidsmatige en financiële kaders stellen t.b.v. bestuursvoering en het controleren hiervan zijn kerntaken van provinciale staten en de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. Een zienswijzeprocedure moet niet (kunnen) conflicteren met deze taken. Uit het oogpunt van financiële kaderstelling is een zienswijzeprocedure t.b.v. het vaststellen van de begroting dan ook passend, nu immers de door het provincie- en gemeentebestuur voor een gemeenschappelijke regeling te maken kosten als verplichte uitgaven worden aangemerkt.

Voor besluiten op het niveau van beleidsuitvoering ligt een zienswijze niet voor de hand, om vermenging van inhoudelijke betrokkenheid en de controlerende taak te voorkomen.

Dat laat uiteraard onverlet dat provinciale staten en gemeenteraden t.b.v. hun controlerende taak in enigerlei vorm kennis kunnen nemen van bepaalde uitvoeringsbeslissingen, om te kunnen toetsen of die beslissingen passen binnen de grenzen van de beleidsmatige en financiële kaderstelling.

Voormelde uitgangspunten leiden tot de conclusie dat er geen aanleiding is om bij provinciale staten of gemeenteraden een zienswijze te vragen over door het bestuur te nemen besluiten, anders dan waar de wet dat voorschrijft.

Besluiten van het bestuur van Recreatieschap Marrekrite zijn uitvoerend van aard, binnen beleidsmatige en financiële kaders van provinciebestuur en gemeentebesturen. Bovendien zijn er praktische bezwaren, b.v. zgn. tijdgebonden besluiten. Geen van de door het bestuur te nemen besluiten zijn op voorhand als (potentieel) politiek-gevoelig of anderszins risicovol aan te merken. Dit laat uiteraard onverlet dat het bestuur van Recreatieschap Marrekrite altijd kan besluiten om het provincie- en gemeentebestuur te raadplegen over alle aangelegenheden die de taakuitvoering betreffen.

- III. Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen taken en bevoegdheden met grote maatschappelijke relevantie zijn belegd. Op gemeentelijk en provinciaal niveau kan bijvoorbeeld via inspraak door inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties aandacht voor een bepaald onderwerp worden gevraagd. Die mogelijkheid bestaat niet wanneer een bevoegdheid of taak bij een gemeenschappelijke regeling is belegd, tenzij de regeling een procedure voor inspraak bevat. Deze wijziging ziet erop dat in elke regeling wordt afgesproken hoe om te gaan met participatie. Dat kan overigens nog steeds inhouden dat deze mogelijkheid niet geboden wordt.

Wat is de betekenis voor de gemeenschappelijke regeling?

In een nieuwe bepaling (artikel 4a) is opgenomen dat het provinciebestuur en de betrokken gemeentebesturen besluiten omtrent participatie bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid ten behoeve van deze regeling. Dit hangt samen met het uitvoerend karakter van de regeling, binnen de door het provinciebestuur en de betrokken gemeentebesturen gestelde (beleids)kaders. In dat geval ligt het het meest op de weg van provincie en gemeenten om te voorzien in participatie.

- IV. In de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden vastgelegd over evaluatie van de regeling. Dit kan ook inhouden dat er geen evaluatie plaatsvindt.

Wat is de betekenis voor de gemeenschappelijke regeling?

In een nieuwe bepaling (artikel 32a) is opgenomen dat de regeling tenminste één maal per vier jaar, wordt geëvalueerd. Periodieke evaluatie kan bijdragen aan een doelmatige en doeltreffende bestuurs- en bedrijfsvoering en de beleidsvorming en -bepaling van provincie en gemeenten over verbonden partijen.

- V. De gemeenschappelijke regeling moet bepalingen bevatten omtrent de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden, waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van het openbaar lichaam, de gemeenten en de provincie, waarbij moet worden gedacht aan afspraken over personeel, contracten, huisvesting en investeringen. T.o.v. de laatst vastgestelde regeling zijn deze bepalingen aanmerkelijk aangescherpt.

Wat is de betekenis voor de gemeenschappelijke regeling?

Artikel 30 van de regeling is geheel herzien, waarbij de bepalingen omtrent uittreding aanmerkelijk zijn ingekaderd en aangescherpt.

- VI. Toelichting wijziging taken Marrekrite

Marrekrite heeft in 2023/2024 een gedegen traject doorlopen waarin met deelnemers en andere stakeholders is nagedacht over de toekomstige taakstelling van het schap (Marrekrite Toekomstbestendig). Door diverse ontwikkelingen in het speelveld ontstond behoefte om in kaart te brengen welke (kern)taken Marrekrite in de toekomst zou moeten uitvoeren en wat dit voor de organisatie betekent. Dit heeft in november 2024 geresulteerd in een aantal besluiten van het algemeen bestuur om de organisatie toekomstbestendig te maken. Deze besluiten hebben betrekking op de bestaande basisorganisatie. Daarnaast is besloten om de taakstelling te verbreden met een routebureau, welke taak juridisch verankerd moet worden in de gemeenschappelijke regeling.

In de geldende gemeenschappelijke regeling staat in relatie tot het routebureau reeds het volgende in de taakstelling (artikel 4, lid 1):

‘Het bevorderen van landrecreatie door:

- a. het tot stand brengen, beheren en onderhouden van bewegwijzering van recreatieve routestructuren, inclusief toeristische overstappunten; en*
- b. het beheren en coördineren van recreatieve routes in de digitale routedatabase.’*

Marrekrite heeft deze taak al sinds 2012, toen ‘landrecreatie’ als taak werd toegevoegd aan het recreatieschap. Destijds is er door Marrekrite een routedatabase opgezet, die net als in de huidige afspraken rond het routebureau, ontsloten zou worden door de marketingorganisaties. Door meerdere oorzaken buiten Marrekrite is dat destijds niet goed tot stand gekomen en heeft de organisatie zich daarna vooral gericht op het beheer en onderhoud van de knooppuntnetwerken en toeristische overstappunten.

Met de opgave Dagrecreatieve Netwerken van het programma Gastvrij Fryslân 2028 van de provincie Fryslân, destijds op verzoek van de gemeenten opgenomen, is de routedatabase nieuw leven ingeblazen. Met het routebureau willen we die werkzaamheden structureel borgen. De taken van het routebureau zijn uitgebreider dan Marrekrite in 2012 had (zie hierboven), waardoor een aanpassing van de taakbeschrijving gewenst is.

Met de voorliggende wijziging willen wij de taken van het routebureau beter definiëren.

De bestaande bepaling in lid 1 over het beheren van routes in een digitale routedatabase is daarom verder uitgewerkt en als zelfstandige taak (naast water, land en advisering) beschreven. De financiële gevolgen worden meegenomen in de reguliere begrotingscyclus en daarbij verwerkt in de deelnemersbijdragen.

Tot en met 2026 is het routebureau als tijdelijke taak en met tijdelijke middelen ondergebracht bij Marrekrite. Het streven is om het routebureau vanaf 2027 als structurele taak in de gemeenschappelijke regeling en begroting van Marrekrite opgenomen te hebben.