TOELICHTING REGELING RECREATIESCHAP TWENTE (VERSIE 1.92)
Ontwerptekst t.b.v. BO Recreatieschap Twente 9 april 2026

ALGEMEEN

In het kader van de ontvlechting van Regio Twente is op 27 januari 2021 in het Algemeen Bestuur van Regio Twente besloten voor het onderdeel Recreatieve Voorzieningen een aparte rechtspersoon op te richten, de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) Recreatieschap Twente. Met toestemming van de raden hebben alle colleges van burgemeester en wethouders de Regeling Recreatieschap Twente vastgesteld, die op 1 januari 2022 in werking is getreden.

Per 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd. Deze wijziging heeft als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen (GR) en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden in relatie tot gemeenschappelijke regelingen te versterken. De wijzigingen betreffen diverse onderwerpen, waaronder het instellen van een adviescommissie, burgerparticipatie, een actieve informatieplicht, evaluatie van de GR en de termijnen in het kader van de planning- en controlcyclus. De wetswijziging maakt aanpassing van de huidige Regeling Recreatieschap nodig.

In Twents verband is met de raden, tijdens een gezamenlijke kennissessie op 11 januari 2023 georganiseerd door de regionale regiegroep van gedachten gewisseld over de thema's gezamenlijke adviescommissie, inwonerparticipatie en zienswijzerecht. De opbrengst van deze bijeenkomst is meegenomen in deze regeling. De regionale werkgroep organisatierecht heeft hiervoor de tekstvoorstellen gedaan. In deze regeling zijn deze zoveel mogelijk zijn overgenomen.

Het bestuur van Recreatieschap Twente heeft in de vergadering van 24 oktober 2024 de gewenste wijzigingen en uitgangspunten van de te wijzigen Regeling Recreatieschap Twente opiniërend besproken. In de vergadering van 13 februari 2025 heeft het bestuur deze wijzigingen en uitgangspunten vastgesteld. Na verkregen unanieme instemming van de colleges, die op hun beurt toestemming hebben verkregen van de raden, heeft het bestuur van Recreatieschap Twente op XXXXX ingestemd met voorliggende gemeenschappelijke regeling.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hieronder een toelichting op de daarmee corresponderende artikelen in deze regeling.

Artikel 1

In dit artikel zijn enkele termen die in de regeling regelmatig terugkomen, uiteengezet. De begripsomschrijvingen spreken voor zich.

Artikel 2

In dit artikel wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie geïntroduceerd. Ingevolge artikel 8 van de Wgr is de bedrijfsvoeringsorganisatie een rechtspersoon. Hierdoor beschikt Recreatieschap Twente van rechtswege over de privaatrechtelijke bevoegdheden die nodig zijn om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer (bijv. sluiten van overeenkomsten, huren van kantoorruimte, het aangaan van geldleningen en van rekening-courantovereenkomsten).

Een rechtspersoon dient op grond van de artikel 10, derde lid van de Wgr een vestigingsplaats te hebben. Deze vestigingsplaats staat los van de kantoor- en werklocaties.

Artikel 3

Omdat de over te dragen taken en bevoegdheden alle liggen op het terrein van het college van burgemeester en wethouders wordt uitgegaan van een collegeregeling.

Op grond van de Gemeentewet (artikel 169) is er primair een actieve en passieve informatie- en verantwoordingsplicht van het college en de individuele leden daarvan naar de raad.

Daarnaast is de betrokkenheid van de raden bij een gemeenschappelijke regeling van colleges (en eventueel raden) geregeld in de Wgr:

- Voor wijzigen van, toetreden tot en uittreden uit een regeling is toestemming raad nodig en over het ontwerp van een regeling kan de raad haar zienswijze naar voren brengen (artikel 1 Wgr).

CONCEPT

- Informatie- en verantwoordingsplicht naar raad (artikelen 16 t/m 19 Wgr); in de onderhavige regeling uitgewerkt in de artikelen 16 en 17).
- Oprichten rechtspersoon of daaraan deelnemen mag pas nadat raden een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis te brengen van het bestuur (artikel 31a Wgr).
- Over het onderwerp van een begroting of een begrotingswijziging kunnen de raden hun zienswijze naar voren brengen (artikel 35 Wgr).

Artikel 4
Op grond van artikel 10, lid 1 van de Wgr dient de regeling te vermelden het belang of de belangen ter behartiging waarvan zij is getroffen of gewijzigd. In overeenstemming met de bedoeling van de wetgever is deze regeling alleen gericht op uitvoerende taken.

Artikel 5
In artikel 10, lid 2 van de Wgr is bepaald dat de regeling, waarbij een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld, aangeeft welke bevoegdheden de besturen van de deelnemende gemeenten aan het bestuur van deze organisatie bij het aangaan van de regeling overdragen.

- **Recreatieve Voorzieningen:** voor Recreatieschap Twente zijn de taken van Regio Twente overgenomen. Dat betekent dat o.m. de drie grote recreatieparken Het Rutbeek in Enschede, Het Hulsbeek in Oldenzaal en Het Lageveld te Wierden hieronder vallen.

- **Overig:** zonder opname in de regeling kan Recreatieschap Twente geen andere rechtspersonen oprichten of daarin deelnemen zoals het lidmaatschap van de werkgeversorganisatie t.b.v. het sluiten van een CAO voor het personeel.

Artikel 6
Op grond van de Wgr kent een bedrijfsvoeringsorganisatie alleen een bestuur. Het hebben van een voorzitter is niet geregeld, maar ligt wel in de rede. Door in lid 2 naar artikel 33d van de Wgr te verwijzen wordt geregeld dat de voorzitter het Recreatieschap Twente in en buiten rechte vertegenwoordigt en deze vertegenwoordiging aan anderen kan opdragen. Daarnaast kunnen de voorzitter en/of diens plaatsvervanger(s) als kopgroep van het bestuur optreden. Het bestuur legt in het Bevoegdhedenbesluit de bevoegdheden van de kopgroep vast.

Artikelen 7 en 8
Overgenomen van de regeling van Regio Twente.

Artikel 9
Deze bevoegdheden zijn gebaseerd op artikel 33b van de Wgr.

Artikel 12
Hiermee is invulling gegeven aan het bepaalde in de artikel 10, lid 5 van de Wgr. Dit artikel is naar model van de werkgroep organisatierecht. Het artikel komt tegemoet aan de wens van de raden naar flexibiliteit en niet het gevoel te hebben te moeten tekenen bij het kruisje.

Artikel 13
Hiermee is invulling gegeven aan het bepaalde in de artikel 10, lid 7 van de Wgr. Dit artikel is overeenkomstig het model van de werkgroep organisatierecht.

Artikel 16
Hiermee wordt invulling gegeven aan het bepaalde in de artikelen 16, leden 1 en 2 en artikel 17, lid 3 van de Wgr. Bij de wijziging van de Wgr is aan de informatiestromen tussen raad en bestuur van de gemeenschappelijke regeling een nieuwe stroom toegevoegd namelijk de actieve informatieplicht van het bestuur aan de raden.

De huidige informatiestromen kunnen als volgt worden weergegeven:

1. Het collegelid heeft als lid van het bestuur een actieve en passieve informatieplicht naar de gemeenteraad (artikel 169 Gemeentewet). Dit geldt ook voor het handelen als bestuurslid van een GR;

ONTWERP

2. Leden van de raad kunnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling om inlichtingen vragen (artikel 17 Wgr) waarop het bestuur verplicht is te antwoorden (passieve informatieplicht);
3. Aan artikel 17 is een nieuw lid toegevoegd dat regelt dat het bestuur de raden alle inlichtingen geeft die zij nodig hebben (actieve informatieplicht).

Het is lastig te bepalen om welke informatie het bij de actieve informatieplicht kan gaan, want het gaat om het brede begrip 'voor de uitoefening van hun taken'. Het moet gaan om een aanvulling op de al bestaande informatiestromen. Ook moet duidelijk blijven dat het hier niet gaat over een verantwoordingsplicht. De formele besluitvormings- en verantwoordingslijnen blijven ongewijzigd. De eerste verantwoordelijkheid voor het informeren van de raad blijft bij het bestuurslid. In dit verband is het denkbaar dat de informatie die de raden op grond van de Wgr en de Gemeentewet al van hun bestuurslid ontvangen, wordt aangevuld met informatie over inhoudelijke onderwerpen, passend bij de controlerende en kaderstellende rol van de raden.

Bij de invulling van de actieve informatieplicht wordt o.a. gebruik gemaakt van een communicatieplatform (extranet).

Artikel 17
Hiermee is invulling gegeven aan het bepaalde in de artikel 16, lid 3 van de Wgr. Colleges wijzen uit hun midden ieder een vertegenwoordiger aan in het bestuur (artikel 7, lid 1 van de regeling). Deze is verantwoording schuldig aan de raad voor het door hem gevoerde bestuur (artikel 17 lid 1 van de regeling). De raad is kaderstellend voor het eigen gemeentelijk beleid, wat leidend is voor het optreden van het college en het collegelid in het bestuur. Een bestuurslid kan niet worden aangesproken op het uiteindelijke bestuursbesluit, maar slechts op zijn eigen handelen. Is er bij de besluitvorming in het bestuur geen sprake van consensus dan wordt gestemd met meerderheid van stemmen (artikel 10, lid 2 en lid 3 van de regeling).

Artikelen 19 t/m 22 (Financiële bepalingen)
De regels over de begroting staan in artikel 34 en artikel 35 van de Wgr. In artikel 34 van de Wgr is de bevoegdheid rechtstreeks bij wet aan het bestuur toegekend. Zodra het bestuur de begroting vaststelt zijn de daarin opgenomen bijdragen van de gemeente verplichte uitgaven (artikel 10a Wgr en artikel 193 Gemeentewet). Weigert de raad deze verplichtingen op de gemeentebegroting te zetten dan kunnen gedeputeerde staten, als toezichthouder, ingrijpen (artikel 194 en 195 Gemeentewet).

Aan de begroting gaat de kadernota (of hoofdlijnenbrief/ ontwikkelingenbrief genaamd) vooraf.

Overeenkomstig de op Twents niveau afgesproken werkwijze ziet de P&C-cyclus van Recreatieschap Twente er als volgt uit:
- Recreatieschap Twente stuurt voor 15 januari (t-1) een kadernota aan de deelnemers. De nota gaat informatief naar de gemeenteraden. In de kadernota worden de algemene financiële en beleidsmatige kaders opgenomen. De kadernota is in compacte vorm en op hoofdlijn.
- Recreatieschap Twente stuurt vóór 8 april (in de 1e week van april) de ontwerpbegroting aan de gemeenteraden. Gemeenteraden hebben vervolgens 12 weken na de 1e week van april de gelegenheid een zienswijze over de ontwerpbegroting in te dienen bij het bestuur.
- Het bestuur geeft de gemeenteraden medio juni – medio juli een schriftelijke reactie op de ingekomen zienswijzen. De begroting incl. zienswijzen wordt vervolgens voorgelegd aan het bestuur voor definitieve vaststelling. De begrotingsvergadering van het bestuur wordt ingepland direct voor of na het zomerreces.

Artikel 19
Hiermee wordt geregeld dat op (technische) begrotingswijzigingen die de gemeentelijke bijdrage niet verhogen, niet de zienswijzeprocedure van toepassing is.

Artikel 20
Deze bepaling bevat de financiële verdeelsleutel tussen gemeenten in de begroting. Door de gemeentelijke bijdrage te bepalen op het inwonersaantal per 1 januari sluit deze aan bij de gebruikelijke kostenverdeling.

Artikel 22
Deze bepaling is opgenomen omdat in het verleden is gebleken dat banken dit als voorwaarde stellen.

CONCEPT

Artikel 24
De Wgr bepaalt dat deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling eventuele geschillen ter beslechting aan gedeputeerde staten kunnen voorleggen. Het is in de samenwerkingspraktijk echter gebruikelijk te proberen het geschil eerst via een 'interne' procedure op te lossen.

Artikelen 25 t/m 30 (Toetreding, uittreding, wijziging, opheffing)
Deze artikelen zijn hernummerd in verband met het vervallen van het artikel over de Overijsselse Ombudsman en het invoegen van de artikelen over de uittredingsregeling.

Wijziging, opheffing, toetreding, uittreding en vereffening zijn verplicht te regelen onderwerpen op grond van artikel 9, lid 1 van de Wgr.

Artikel 26 t/m 29
Een GR houdt bepalingen in omtrent de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden en de gevolgen van uittreding, waaronder bepalingen omtrent de gevolgen voor het vermogen van de rechtspersoon en de deelnemende gemeenten (art. 9 lid 1 Wgr). De nieuwe artikelen 26 t/m 29 zijn enerzijds gebaseerd op het model van de werkgroep organisatierecht. Daarnaast is als voorbeeld gebruikt de 'Algemene regels voor uittreding uit de Gemeenschappelijke regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014, Metropoolregio Rotterdam Den Haag' gepubliceerd op 22 juli 2019.

In de vergadering van 13 februari 2025 heeft het bestuur van Recreatieschap Twente ingestemd met de volgende kaderstellende uitgangspunten om te komen tot een uittredingsregeling:

1. <u>Het opnemen van een heroverwegingsmogelijkheid middels de tussenstap van een 'voornemen tot uittreding' en een 'ontwerp-uittredingsplan':</u>
   Het ontwerp-uittredingsplan omvat alle consequenties die samenhangen met uittreding van een deelnemer. Afhankelijk van de uitkomsten van dit uittredingsplan, kan het voor een uittredende deelnemer aanleiding zijn om uittreding in heroverweging te nemen. Zodoende heeft het bestuur besloten om een keuzemoment te creëren voor de uittredende deelnemer om af te kunnen zien van definitieve uittreding.

   Procedure tot uittreden in het kort:
   1. Het college van desbetreffende gemeente maakt het voornemen tot uittreding schriftelijk bekend bij het bestuur van Recreatieschap Twente zonder een besluit te nemen;
   2. Na ontvangst van de kennisgeving stelt het bestuur in overeenstemming met de voorgenomen uittreder onafhankelijke deskundigen aan die een ontwerp-uittredingsplan opstellen waarin alle consequenties van uittreden worden benoemd;
   3. Na een optionele zienswijzeprocedure (artikel 12) wordt het ontwerp-uittredingsplan vastgesteld, waarna er een bedenktijd komt van 3 maanden voor de uittredende gemeente;
   4. Na ontvangst van het besluit tot uittreding stelt het bestuur het definitieve uittredingsplan vast;
   5. De kosten voor het opstellen van het plan zijn voor rekening van de deelnemer die het voornemen heeft tot uittreding.

2. <u>Het toevoegen van een minimale periode van vijf jaren na toetreding als deelnemer:</u>
   Op 1 januari 2022 is Recreatieschap Twente opgericht als zelfstandige uitvoeringsorganisatie. Om een gezonde en toekomstbestendige organisatie op te kunnen zetten, is het Recreatieschap sinds de oprichting drukdoende met het neerzetten van een nieuwe organisatiestructuur, het voldoen aan de opgelegde taakstelling, het efficiënter inzetten van personeel en het overzichtelijker maken van de begroting en jaarrekening passend bij deze nieuwe organisatiestructuur. Bovendien zijn er de afgelopen periode diverse toekomstvisies vastgesteld.

   De kleine organisatieomvang en de externe lening voor de koopsom maken de organisatie financieel kwetsbaar. Door een minimale periode van vijf jaren na toetreding op te nemen, geven de deelnemers het Recreatieschap de kans om de continuïteit van de organisatie te kunnen borgen en haar meerwaarde voor Twente aan te kunnen tonen.

ONTWERP

3. <u>De kosten die samenhangen met de uittreding zoals bedoeld in artikel 28 lid 2 onder a inzichtelijk maken over een periode van minimaal 5 en maximaal 10 jaren.</u>
   Het bestuur heeft gekozen voor een bandbreedte van minimaal 5 en maximaal 10 jaren. Beide uitersten komen in de praktijken van langjarige investeringen en ruimtelijke ordening regelmatig voor. Mocht de situatie van een voorgenomen uittreding zich voordoen dan kunnen de externe deskundigen binnen deze bandbreedte de meest passende termijn bepalen.

4. <u>De noodzaak tot aanpassing van de regeling na uittreding.</u>
   Uittreding van een deelnemer noodzaakt tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling. De deskundigen maken in het ontwerp-uittredingsplan inzichtelijk om welke aanpassingen het gaat. Dit voorstel wordt vervolgens samen met het ontwerp-uittredingsplan aangeboden.

5. <u>De geschillenregeling van de regeling van toepassing verklaren.</u>
   De geschillenregeling van artikel 24 van de Regeling Recreatieschap Twente moet worden gevolgd voordat een procedure op grond van artikel 28 van de Wgr kan worden gestart. Dit artikel bepaalt dat de geschillen worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van de provincie.

In de vergadering van 16 oktober 2025 heeft het bestuur er als kaderstellend uitgangspunt mee ingestemd dat ook de uittreedsom wordt berekend over een overgangsperiode van minimaal 5 en maximaal 10 jaren, te rekenen vanaf de inwerkingtreding van de uittredingsregeling. Aangenomen wordt dat deze regeling op of omstreeks 1 januari 2027 in werking treedt. Daarvan uitgaand is de overgangsperiode gesteld op 10 jaar vanaf 1 januari 2027 en 5 jaar vanaf 1 januari 2032, waarbij de overgangsperiode in de tussenliggende vijf jaren jaarlijks met één jaar wordt verminderd.

Artikel 31
In artikel 31 is de evaluatiebepaling als zelfstandig artikel opgenomen.

Artikel 32
In artikel 32 is voorzien dat de verordeningen en besluiten van algemene strekking van Regio Twente/ Openbaar Lichaam Gezondheid op 1 januari 2022 zijn ‘meegegaan’ naar Recreatieschap Twente totdat deze zijn vervangen.
In 2022 is een overdrachtsovereenkomst gesloten. Daarmee zijn alle roerende en onroerende zaken, contractuele rechten en verplichtingen, medewerkers en informatievoorziening van de voormalige afdeling Recreatieve Voorzieningen van Regio Twente per 1 januari 2022 tegen betaling van een koopsom overgegaan naar Recreatieschap Twente.

Artikel 33
In de ontwerpversie 1.92 van de gewijzigde regeling is ervan uitgegaan dat de definitieve wijziging (2.0) op of omstreeks 1 januari 2027 in werking treedt. Mocht de inwerkingtreding substantieel later plaatsvinden – één jaar of meer later – dan moeten de in artikel 27 lid 3 en artikel 33 genoemde jaartallen 2027 en 2032 hieraan worden aangepast of althans worden gelezen als verschoven met de duur van de vertraging per heel kalenderjaar.

ONTWERP