Eindrapport



Vitale samenwerking in gezondste regio

Op weg naar een toekomstbestendige samenwerking in Noord-Limburg

Auteur(s) drs. Stan van de Laar, mr. Maartje de Rond
Versie eindrapport, definitief
Plaats & Van de Laar, Eindhoven



Inhoud

1. Context, aanleiding en vraagstelling
2. De bestaande samenwerkingsrelaties in Noord-Limburg
3. De opzet en werking van Regio Noord-Limburg nader geduid
4. Enkele referentieregio's in beeld
5. Onze bevindingen: Noord-Limburg complex én kansrijk
6. Onze adviezen: werk vitaal samen aan gezond Noord-Limburg

Bijlage A. Kenmerken netwerksamenwerking en juridische entiteit

1. Context, aanleiding en vraagstelling

1.1 Context

- In Noord-Limburg wordt al jaren tussen (als gevolg van gemeentelijke herindelingen inmiddels nog) acht gemeenten, zijnde Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Mook en Middelaar, Peel en de Maas, Venlo en Venray, in wisselende samenstellingen samengewerkt.

- Deze samenwerking vindt plaats op zowel wettelijke, uitvoerende en beleidsmatige taken (zoals veiligheid, gezondheid, milieu, sociaal domein), als op maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities (RES, Transportal, economie, ruimte, etc.). De vorm waarin wordt samengewerkt varieert van informeel, in netwerkachtige constructies, tot aan formeel via het publiek- of privaatrecht.

- Vanuit een historie als Gewest, gold in 2012 de wereldtuinbouwtentoonstelling Floriade als een hernieuwde impuls voor de bestuurlijke samenwerking in Noord-Limburg. De kracht van het gebied – gekenmerkt door agro-food-business, toerisme en verblijf, maakindustrie en logistiek – werd door zeven gemeenten van de Regio Venlo (Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venray en Venlo) nationaal en internationaal op de kaart gezet. Greenpark werd ontwikkeld, de bereikbaarheid van het gebied is verbeterd, onderwijs passend op het profiel van de regio vestigde zich in de regio en de potentie van het gebied en het grote achterland werd steeds meer onderkend.

- De netwerksamenwerking Regio Noord-Limburg (hierna: RN-L) vloeide voort uit de Floriade-samenwerking. Acht gemeenten werken daarin samen aan hun ambitie om van Noord-Limburg de gezondste regio te maken. Omdat gezondheid van de circa 290.000 inwoners en ondernemers in het gebied als de belangrijkste voorwaarde wordt gezien voor prettig leven, wonen, werken, ontwikkelen en samenwerken.

- Tot 2019 was deze samenwerking vooral gericht op regionale afstemming over lokale belangen en projecten. Inmiddels is sprake van een samenwerking op basis van een regionale strategische visie 2040: ‘de gezondste regio’. Om deze ambitie te realiseren hebben de acht gemeenten met de provincie Limburg een convenant (2019-2023) gesloten over een gezamenlijke regionale investeringsagenda. De investeringsagenda gaat specifiek in op welke investeringen de regio samen met partners wil doen om de ambitie van gezondste regio te realiseren én welke een bijdrage leveren aan het oplossen van regio-overstijgende maatschappelijke vraagstukken.

- Die investeringsagenda is ook vertaald naar de bids voor de Regiodeals van 2020 en 2024. Regiodeals zijn Rijksmiddelen die (met cofinanciering) beschikbaar worden gesteld om de brede welvaart in een regio verder te versterken en de eigen (regionale) ambities te realiseren.

- Aan de regionale strategische agenda wordt inmiddels vanuit zeven programma’s – die op hun beurt uiteen vallen in projecten en initiatieven – vorm en inhoud gegeven:
    i. Ondernemen en innoveren;
    ii. Vitaal en gezond
    iii. Toerisme en recreatie;
    iv. Ruimte;
    v. Veiligheid;

vi. Mobiliteit en logistiek;
vii. Energie.

1.2 Aanleiding

- Met het toenemen van het ambitieniveau van de (samenwerking tussen de) gemeenten in de regio Noord-Limburg en daarmee het toevoegen van opgaven/ programma's aan de agenda en het sluiten van de Regiodeals van 2020 en 2024, zijn ook de bestuurlijke en ambtelijke intensiteit en de financiële belangen rondom de samenwerking toegenomen.

- Vanuit die achtergrond is in 2020 bestuurlijk geconstateerd dat er in aanvulling op de inhoudelijke ambities een passende (herijkte) samenwerkingsvorm nodig is, die RN-L (beter) in staat stelt om voortvarend de ambities te realiseren.

- Sindsdien zijn diverse rapporten verschenen met handreikingen ter versterking/ herijking van de governance en samenwerkingsvorm onder RN-L. Deze handreikingen zijn tot op heden niet in zijn volle omvang omarmd en geïmplementeerd.

- In maart 2023 is tijdens heidagen van het burgemeestersoverleg (BO) afgesproken om aan het secretarissenoverleg (SO) advies te vragen over de meest optimale organisatievorm van RN-L, passend bij de (regionale) inhoudelijke opgaven.

- Als uitgangspunt is door het BO meegegeven dat alles zoveel als mogelijk via één structuur wordt vormgegeven, passend bij de wensen en behoeften van de deelnemende gemeenten. De onderzoeksvraag is nader uitgewerkt tijdens het BO in de zomer van 2023.

1.3 Vraagstelling

- Het BO heeft aan het SO medio 2023 de volgende vraagstelling geformuleerd:

  'Adviseer over de meest optimale organisatievorm passend bij de opgaven, waarbij gekeken wordt naar de mogelijkheden om alles zoveel mogelijk onder te brengen in één structuur, passend bij de wensen en behoeften van alle deelnemende gemeenten en rekening houdend met de behoefte van de gemeenteraden. Betrek hierbij ook andere samenwerkingsopgaven, bijvoorbeeld RES en Trendsportal'.

- Vervolgens heeft het SO de bestuurlijke wens vertaald naar de volgende kaders en uitgangspunten:
  i. Het onderzoek en advies richt zich (primair) op samenwerkingsverbanden in Noord-Limburg. Wel met aandacht voor samenwerkingsvormen waarbij Noord-Limburg als regio samenwerkt met Midden-Limburg.
  ii. Het onderzoek richt zich (primair) op de niet-formeel (reeds volgens publiek- of privaatrecht) georganiseerde regionale samenwerkingsverbanden.
  iii. Als besloten wordt tot het formaliseren van een regeling, wordt eerst bezien of aangesloten kan worden bij een reeds bestaande entiteit.
  iv. Meenemen van bestaande afspraken rond vereenvoudiging van overlegvormen, zoals de notitie: 'een volgende stap in onze regionale overlegstructuur: met focus samenwerken'.
  v. De regiogemeenten richten zich bij de vraagstelling met name op samenwerking van overheden. De regiogemeenten willen graag advies over welke bevoegdheden het best in een op de Wgr. gebaseerde entiteit ondergebracht kunnen worden en welke meerwaarde een Wgr-regeling kan hebben met betrekking tot de regionale samenwerking.

- Het SO heeft aan bureau & Van de Laar verzocht om in opdracht van het SO te komen tot een diagnose en advies inzake een toekomstbestendige samenwerking in Noord-Limburg. Daarbij gelden de vraagstelling van het BO en de kaders en uitgangspunten van het SO als leidraad.

1.4 Aanpak en reikwijdte

- Bureau & Van de Laar heeft de volgende stappen doorlopen om tot een beeld van de bestaande samenwerkingsrelaties in Noord-Limburg te komen, een diagnose te stellen van de sterkten en verbeterpunten daarin en om tot een concreet advies te komen voor een vitale samenwerking tussen de acht gemeenten in de gezondste regio:
    i. Feitelijke analyse en duiding van de bestaande samenwerkingsrelaties in Noord-Limburg en in het bijzonder van RN-L.
    ii. Schets van kenmerken van samenwerkingsvormen die enkele andere regio's in Nederland hanteren.
    iii. Verkennende gespreksronde langs acht Noord-Limburgse gemeenten (vertegenwoordiging per college) en afzonderlijk van elkaar de voorzitter en directeur van de regio Noord-Limburg en de voorzitter van de regio Midden-Limburg. Daarbij was aandacht voor de volgende onderwerpen:
        - Verfijnen regiobeeld van bestaande samenwerkingsstructuren.
        - Ervaren sterkten huidige samenwerkingsstructuren in de regio.
        - Ervaren knelpunten/ belemmeringen van de huidige samenwerkingsstructuren in de regio.
        - Belangen en verlangens deelnemende gemeenten qua toekomstbeeld van de regio en de daarbij beoogde samenwerkingsvorm.
        - Wensen ten aanzien van het te doorlopen proces richting een toekomstbestendige regio.
    iv. Rapportage, inclusief besprekingen van conceptversies met leden regiegroep (vertegenwoordiging vanuit het SO) d.d. 21 juni 2024, het SO d.d. 27 juni 20224 en het BO d.d. 4 juli 2024, alvorens tot definitieve versie van voorliggend rapport te komen.

- In de onderzoeksfase heeft bureau & Van de Laar zich met name gericht op de niet-geformaliseerde samenwerkingsverbanden in Noord-Limburg, waarbij ook aandacht is geweest voor samenwerkingsrelaties tussen Noord-Limburg en de regio Midden-Limburg.

- In het advies ligt, conform wens SO en BO, de focus op het al dan niet formaliseren van de samenwerking onder de vlag van RN-L. Daarbij wordt ingegaan op de vraag in welke vorm dat het best plaats kan vinden.



2. De bestaande samenwerkingsrelaties in Noord-Limburg

2. De bestaande samenwerkingsrelaties in Noord-Limburg

2.1 Gemeenten kennen diverse oriëntaties: geografisch, inhoud en vorm

- De acht gemeenten in Noord-Limburg staan in belangrijke mate voor dezelfde taken aan de lat. Afhankelijk van de omvang, de ligging, de geografische oriëntatie en het sociaal-economisch profiel van de gemeente zorgen de stedelijke ambities dan wel de landelijke kenmerken uiteraard voor een verschil in opgaven en urgentie op deze opgaven.

- Voor een compleet beeld is hiernaast de geografische ligging van de acht gemeenten ten opzichte van elkaar in beeld gebracht. Hieronder is de omvang per gemeente in Nord-Limburg qua inwoneraantal en oppervlakte op een rij gezet:

Gemeenten	Inwoneraantal (2024)	Oppervlak (ha.)
Beesel	13.394	2.915
Bergen	13.154	10.850
Gennep	17.789	5.042
Horst aan de Maas	43.917	19.192
Mook en Middelaar	8.153	1.881
Peel en Maas	45.534	16.135
Venlo	103.789	12.899
Venray	44.662	16.500
totaal	*290.392*	*85.414*



2.2 Acht gemeenten werken intensief (verplicht) samen op diverse terreinen

- De acht gemeenten in Noord-Limburg werken (deels) – en al dan niet samen met de gemeenten in Midden-Limburg – (verplicht) samen in (geformaliseerde) samenwerkingsverbanden. Naast privaatrechtelijke constructies, participeren zij ook in bijvoorbeeld:
    - Veiligheidsregio Limburg-Noord;
    - Regionale Uitvoeringsdienst Limburg-Noord;
    - Modulaire GR Sociaal domein Limburg-Noord.

- Tevens lichten we hieronder voor de beeldvorming over het aantal (wisselende) samenwerkingsrelaties in Noord-Limburg de volgende verbanden uit:
    - *Banenplein Limburg (BPL)*.
        - BPL is een jobboard voor werken bij de overheid in Noord- en Midden-Limburg. De samenwerking borgt het gezamenlijk optrekken op de arbeidsmarkt, maar ook het uitwisselen en delen van kennis, ervaring en vaardigheden. Het is een samenwerking op bestuurlijk-, management- en medewerkersniveau, dat actief en overkoepelend wordt ingezet voor het ontwikkelen van plannen, strategieën, kostenbesparing, kennisborging en kwaliteitshandhaving.
        - Deelnemers BPL: Veiligheidsregio en gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Nederweert, Peel en Maas, Venlo, Venray en Weert.

    - *Regionaal Mobiliteitsoverleg Noord-Limburg (RMO*).
        - RMO is een bestuurlijke- en ambtelijke samenwerking ten behoeve van mobiliteitsvraagstukken.
        - De provincie Limburg is opgedeeld in drie regio's en iedere regio kent een eigen RMO, waaronder dus de gemeenten uit de regio Noord-Limburg.

    - *RMO Trendsportal*.
        - Trendsportal is een initiatief van het RMO Noord-Limburg. Het is een samenwerking tussen de gemeenten die deel uitmaken van de regio Noord-Limburg, de provincie Limburg, Smart-wayz en Supply Chain Valley.
        - Doel is het realiseren van een uitstekende bereikbaarheid en goed functionerend toegankelijk mobiliteitssysteem in Noord-Limburg. De samenwerking kent eigen projecten, allen gericht op een specifieke doelstelling en wordt ondersteund door een programmabureau.
        - Bestuurders van alle gemeenten vaardigen één wethouder af, waarbij de wethouder van Venlo optreedt als voorzitter.

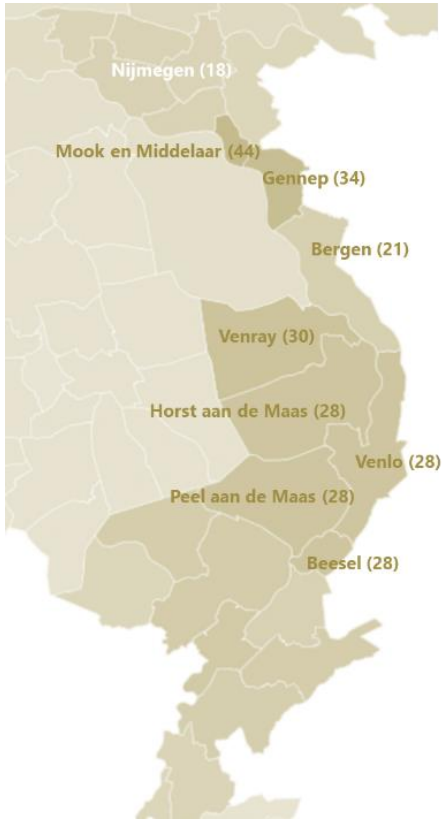
    - *Zorg- en Veiligheidshuis Noord-Limburg (ZVH-NL)*.
        - ZVH-NL is een netwerkorganisatie waaraan het OM, de politie, verschillende instellingen op gebied van zorg/ veiligheid/ welzijn/ wonen en de gemeenten van Noord-Limburg deelnemen.
        - De samenwerking heeft als doel uitvoering van procesregie, functioneren als informatieknooppunt en het signaleren van trends en ontwikkelingen voor de deelnemers in complexe situaties op het gebied van zorg/veiligheid/welzijn.
        - Het bestuur wordt gevormd door de 8 deelnemende gemeenten – deel uitmakend van de regio Noord-Limburg, die gelijktijdig ook opdrachtgever zijn.

    - *RES VOORUIT Noord- en Midden Limburg*.
        - Een samenwerking waaraan in totaal 15 gemeenten (RN-L, Nederweert, Weert, Roermond, Leudal, Maasgouw, Roerdalen en Echt-Susteren), de provincie, het waterschap en Enexis

deelnemen. Gezamenlijk geven de deelnemers uitvoering aan de regionale energiestrategie.
    - De RES is een samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en inwoners.
    - Er is momenteel een centrumregeling in voorbereiding op schaal van Noord- & Midden-Limburg.

2.3 Gemeente Mook en Middelaar

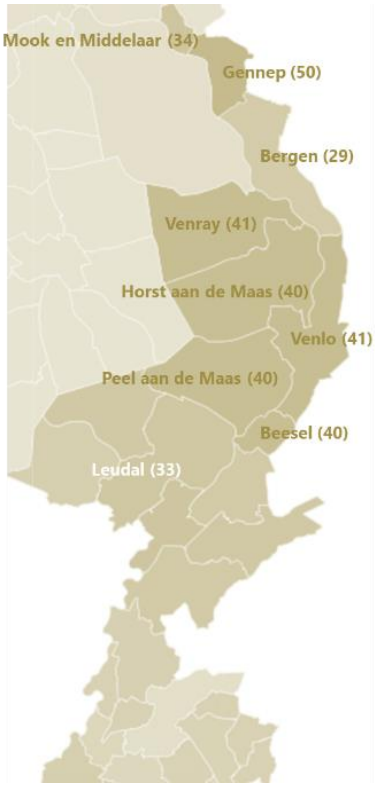
- De gemeente Mook en Middelaar participeert in totaal in 44 samenwerkingsverbanden, waarvan in aantallen gemeten de meeste verbindingen bestaan met de gemeente Gennep: 34 overeenkomende samenwerkingsrelaties:
    - Gennep (34)
    - Venray (30)
    - Beesel (28)
    - Horst aan de Maas (28)
    - Peel aan de Maas (28)
    - Venlo (28)
    - Bergen (21)
    - Nijmegen (18)



- Daarbij behoort de opmerking dat in termen van de (financiële) omvang van de verbindingen (zoals sociaal domein) en de bestuurlijke oriëntatie, in lijn met het ‘daily urban system’ van inwoners van Mook en Middelaar, de verbinding het sterkst is met de gemeente Nijmegen. Daarom maakt Mook en Middelaar ook onderdeel uit van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, deel uitmakend van de provincie Gelderland. Onder andere voor opgaven inzake woningbouw, infrastructuur en auto- en fietsverbindingen is Mook en Middelaar georiënteerd op Gelderland.
- Door de ligging in ‘de kop’ van Noord-Limburg, het overeenkomende profiel (toeristisch-recreatief) en de vergelijkbaarheid in schaalomvang vormen de gemeenten Gennep en Bergen binnen de regio Noord-Limburg de meest natuurlijke partners voor Mook en Middelaar. Met elkaar participeren zij in de Eurregio Rijn-Waal.

2.4 Gemeente Gennep

- De gemeente Gennep participeert in totaal in 50 samenwerkingsverbanden, waarvan de sterkste verbinding bestaat met Venray en Venlo: met beide gemeenten bestaan 41 overeenkomende samenwerkingsrelaties:
    - Venray (41)
    - Venlo (41)
    - Beesel (40)
    - Horst aan de Maas (40)
    - Peel aan de Maas (40)
    - Mook en Middelaar (34)
    - Bergen (29)



- Bestuurlijk is de gemeente Gennep georiënteerd op RN-L. Maar Gennep is sociaal-economisch ook sterk georiënteerd op de regio's Nijmegen, Land van Cuijk, Brabant en Duitsland.

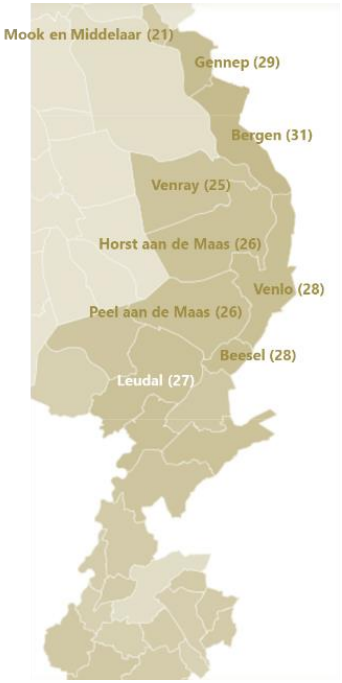
- Deze gemeenten/ regio's voelen voor Gennep meer als natuurlijke partners, dan de zuidelijker gelegen gemeenten in RN-L-verband. Gennep bemerkt dat zowel op politiek-/ bestuurlijk niveau, als dat inwoners, ondernemers en instellingen zich minder verbonden voelen met Venlo. Ze zijn georiënteerd op een andere arbeidsmarktregio, logistieke sector en zorg. De regionale agenda Noord-Limburg sluit dan ook niet altijd aan op de oriëntatie van Gennep.

- De gemeente Gennep behoort gezamenlijk met Mook en Middelaar tot de Eurregio Rijn-Waal.

2.5 Gemeente Bergen

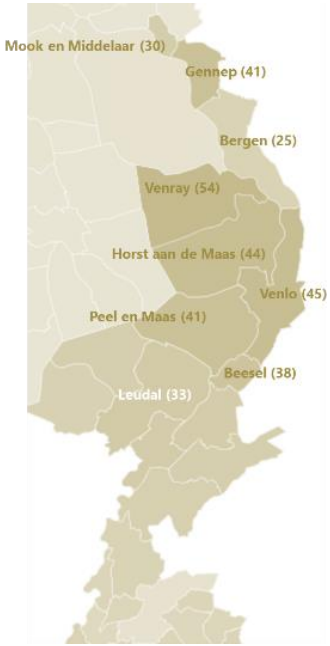
- De gemeente Bergen participeert in totaal in 31 samenwerkingsverbanden, waarvan de sterkte verbinding bestaat met Gennep: 29 overeenkomende samenwerkingsrelaties:
    - Gennep (29)
    - Beesel (28)
    - Venlo (28)
    - Horst aan de Maas (26)
    - Peel en Maas (26)
    - Venray (25)
    - Mook en Middelaar (21)

- Bestuurlijk is de gemeente Bergen georiënteerd op RN-L. Maar Bergen is sociaal-economisch ook sterk georiënteerd op Brabant en Duitsland.



2.6 Gemeente Venray

- De gemeente Venray participeert in totaal in 54 samenwerkingsverbanden, waarvan de sterkste verbinding bestaat met Venlo: 45 overeenkomende samenwerkingsrelaties:
    - Venlo (45)
    - Horst aan de Maas (44)
    - Gennep (41)
    - Peel aan de Maas (41)
    - Beesel (38)
    - Mook en Middelaar (30)
    - Bergen (25)

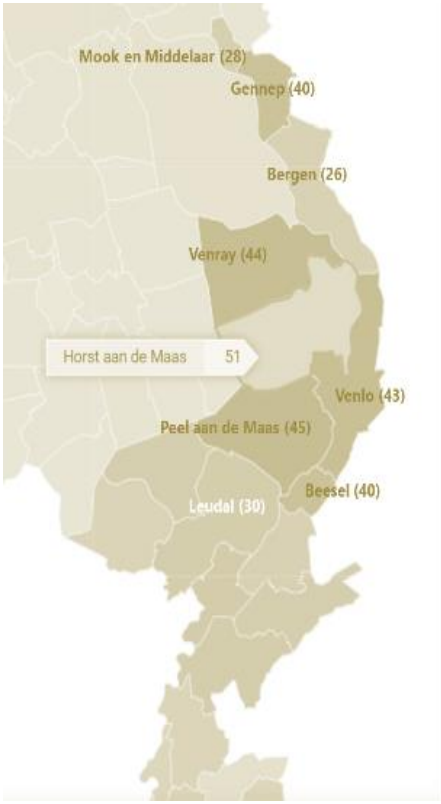


- Venray is een plattelandsgemeenten met een stedelijke kern, met daaromheen 13 dorpen. De gemeente is de tweede stedelijke kern in Noord-Limburg, na Venlo. Venray is door haar ligging en oriëntatie ook op Noord-Brabant/ De Peel gericht, onder andere op een dossier als Vliegbasis De Peel.

2.7 Gemeente Horst aan de Maas

- De gemeente Horst aan de Maas participeert in totaal in 51 samenwerkingsverbanden, waarvan de sterkste verbinding bestaat met Peel en Maas: 45 overeenkomende samenwerkingsrelaties:
    - Peel en Maas (45)
    - Venray (44)
    - Venlo (43)
    - Beesel (40)

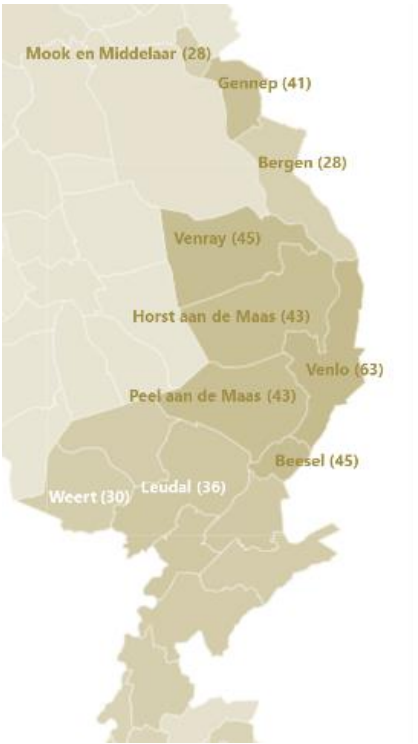
- Gennep (40)
- Mook en Middelaar (28)
- Bergen (26)



- Horst aan de Maas wordt in belangrijke mate gekenmerkt door land- en tuinbouw en toerisme en recreatie. Het is een fusiegemeente, die is uitgegroeid tot (in oppervlakte) de grootste gemeente van Limburg.

2.8 Gemeente Venlo

- De gemeente Venlo participeert in totaal in 63 samenwerkingsverbanden, waarvan de sterkste verbinding bestaat met de gemeente Beesel: 45 overeenkomende samenwerkingsrelaties:
    - Beesel (45)
    - Venray (45)
    - Horst aan de Maas (43)
    - Peel en Maas (43)
    - Gennep (41)
    - Mook en Middelaar (28)
    - Bergen (28)

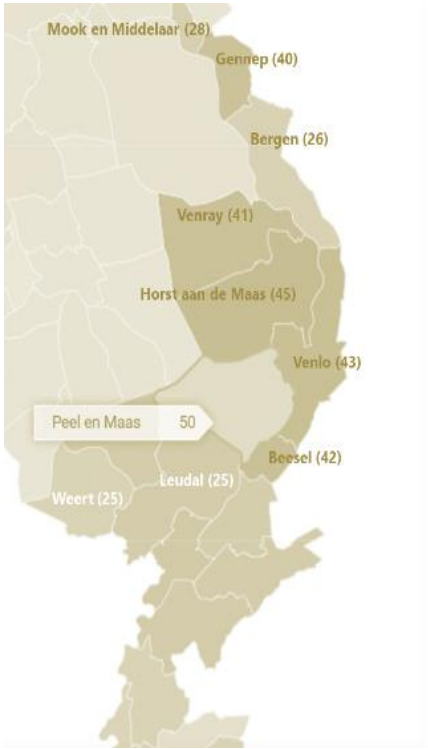


- Venlo groeit en wordt (inter)nationaal als aantrekkelijke samenwerkingspartner gezien. De oriëntatie van Venlo strekt zich daarom ook uit naar steden in Midden-Limburg (Weert, Roermond), de Eurregio Rijn-Maas-Noord en op steden als Eindhoven, Nijmegen en Maastricht.

- Binnen de regio Noord-Limburg vervult Venlo de centrumrol, zoals voor de RES. Venlo levert als bestuurlijk trekker, als penvoerder van de investeringsagenda, als voorname leverancier van ambtelijke denk- en uitvoeringskracht én regelmatig als 'juridische entiteit' (verplichtingen aangaan) een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van de regio Noord-Limburg en het samenwerkingsvehikel RN-L.

2.9 Gemeente Peel en Maas

- De gemeente Peel en Maas participeert in totaal in 50 samenwerkingsverbanden, waarvan de sterkste verbinding bestaat met de gemeente Horst aan de Maas: 45 overeenkomende samenwerkingsrelaties.
    - Horst aan de Maas (45)
    - Venlo (43)
    - Beesel (42)
    - Venray (41)
    - Gennep (40)
    - Mook en Middelaar (28)
    - Bergen (26)



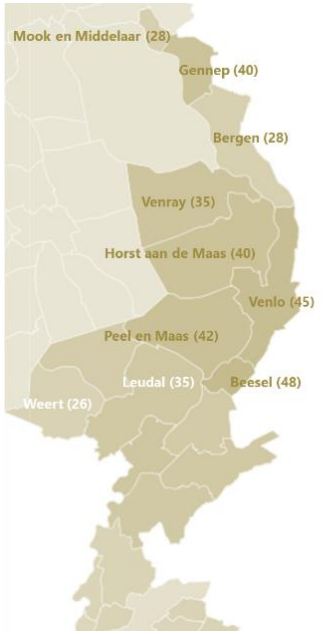
- De gemeenten Horst aan de Maas, Venray, Leudal, Beesel en Nederweert gelden als 'natuurlijke partners' voor Peel en de Maas. Dit komt onder meer vanwege de hoeveelheid aan gelijksoortige vraagstukken en het karakter van het gebied. Er is daarnaast ook veel verbinding met Venlo in het geval van vraagstukken omtrent arbeidsmigranten.

- Peel en Maas hecht veel waarde aan de kracht van haar kernen en de samenleving en is daar maximaal op georganiseerd. Dat brengt een bepaalde

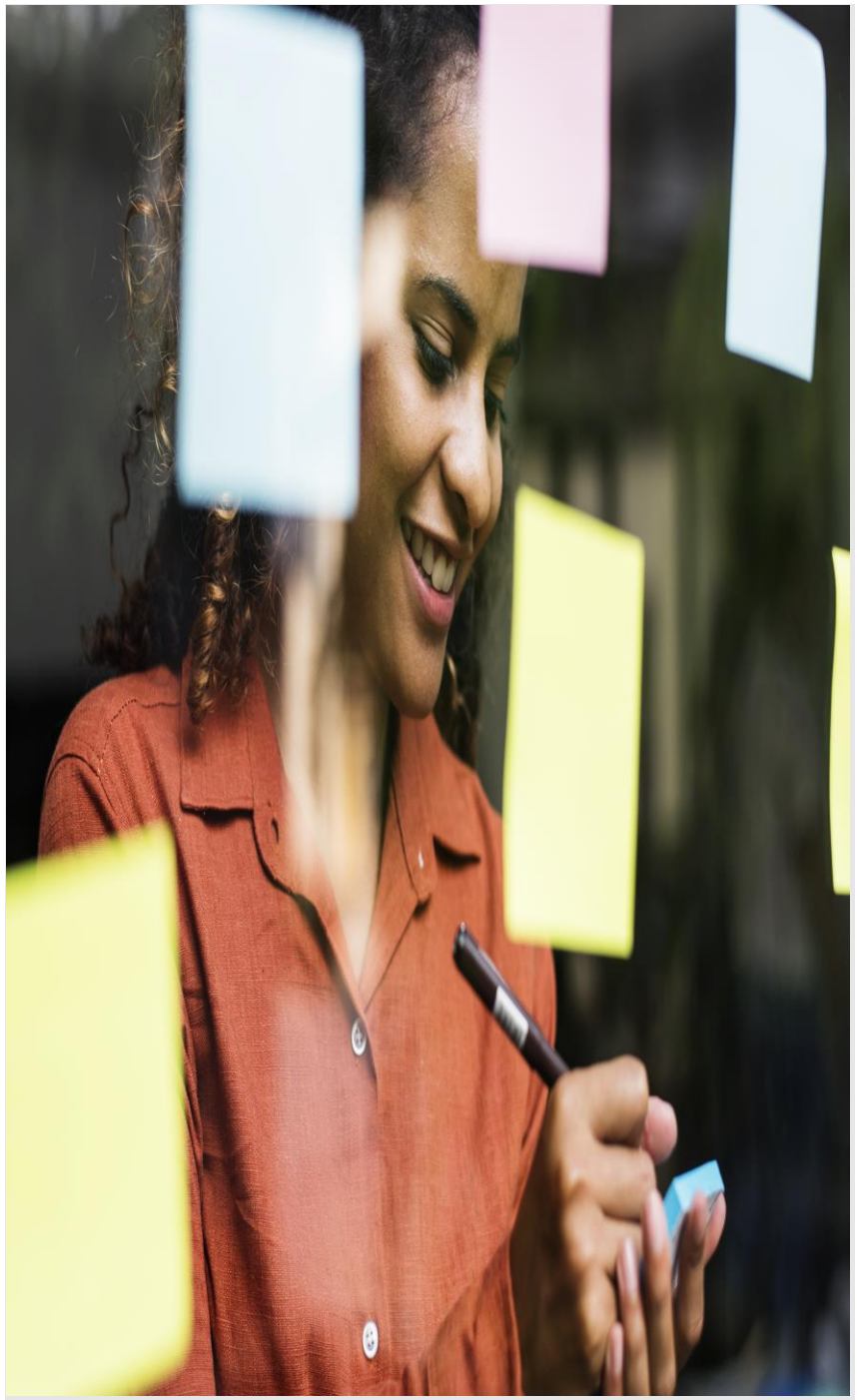
mate van lokale oriëntatie met zich mee, waarbij zij het regionaal perspectief niet uit het oog verliest.

2.10 Gemeente Beesel

- De gemeente Beesel participeert in totaal in 48 samenwerkingsverbanden, waarvan de sterkste verbinding bestaat met de gemeente Venlo: 45 overeenkomende samenwerkingsrelaties:
    - Venlo (45)
    - Peel en Maas (42)
    - Gennep (40)
    - Horst aan de Maas (40)
    - Venray (35)
    - Mook en Middelaar (28)
    - Bergen (28)



- De gemeente Beesel heeft een constructieve grondhouding als samenwerkingspartner binnen RN-L en erkent en herkent het belang van regionaal samenwerken, met als gevolg ook positieve effecten op de lokale gemeenschap.



3. De opzet en werking van Regio Noord-Limburg nader geduid

3. De opzet en werking van Regio Noord-Limburg nader geduid

3.1 Regiovisie, investeringsagenda en regiodeal basis netwerksamenwerking

- De gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Mook en Middelaar, Peel en Maas, Venlo en Venray behoren tot de regio Noord-Limburg (RN-L) en werken – in navolging van de Floriade in 2012 – samen op basis van een netwerkconstructie.

- Het kenmerk van deze netwerksamenwerking is dat partijen geen aparte entiteit oprichten ter uitvoering van de taken binnen toegekende verantwoordelijkheden en eventueel bevoegdheden. Bij netwerksamenwerking zetten de deelnemers financiële middelen en/ of kennis en capaciteit in vanuit de eigen staande organisaties, om gezamenlijk opgaven te realiseren en taken uit te voeren.

- In 2012 hebben de besturen van de acht deelnemende gemeenten een strategische visie *'Regio in Balans'* vastgesteld, dat ertoe moest leiden dat gezamenlijk tot een 'coherent regionaal toekomstperspectief' zou worden gekomen. De visie diende als afwegingskader voor het maken van middellange termijn keuzes ten aanzien van beleid en investeringen op de Noord-Limburgse schaal. Krachten zijn gebundeld om een impuls te geven aan de verdere ontwikkeling van de regio en het oplossen van urgente maatschappelijke vraagstukken.

- Vervolgens is in 2019 besloten een regionale investeringsagenda op te stellen, waartoe ook een samenwerkingsconvenant is afgesloten. Dit convenant is ondertekend door acht de colleges van B&W van de acht deelnemende gemeenten en gedeputeerde staten van de provincie Limburg. Het samenwerkingsconvenant liep eind 2023 af en wordt na de zomer van 2024 nog herbevestigd voor één investerings-/ projectenenvelop voor 2024.

- Naast het samenwerkingsconvenant kent RN-L een bestuursovereenkomst ter uitwerking van de afspraken in de Regiodeal Noord-Limburg. Het is een overeenkomst – d.d. 13 juli 2020 – tussen het Rijk, de provincie Limburg en de acht deelnemende gemeenten, waarin de samenwerking wordt gezocht met andere quattro-helix-samenwerkingspartners: bedrijfsleven, kennisinstellingen, onderwijs en samenleving (burgers/ inwoners).

3.2 Regionale visie, agenda en uitvoeringsprogramma

- In 2020 is de strategische visie herijkt tot een regiovisie 'De Gezondste Regio 2020 - 2040', met daarin een regionale agenda en een bijbehorend uitvoeringsprogramma. De agenda is vertaald in diverse projecten die in samenwerking met partners worden uitgevoerd. Zowel de regiovisie als ook het bijbehorende uitvoeringsprogramma is door elk deelnemend gemeentebestuur vastgesteld.

- De regionale uitvoeringsprogramma's gaan uit van een kortere doorlooptijd. Zo is het regionaal uitvoeringsprogramma van 2020 - 2023 in 2023 afgerond en zijn nieuwe regionale uitvoeringsambities opgenomen in het 'nieuwe' regionaal uitvoeringsprogramma 2024 - 2027.

3.3 Regiobureau ondersteunend in uitvoering gezamenlijke regionale opgaven

- De netwerksamenwerking RN-L wordt ondersteund door een regiobureau. Het regiobureau faciliteert en ondersteunt de regionale overleggen (zie 3.5: BO, SO RG, RRO en RPO), draagt zorg voor de integraliteit en voor de uitvoering van

besluiten die in het kader van het bestuursconvenant worden genomen. Daarnaast is het regiobureau belast met:

- Het opstellen en uitwerken van de Regiovisie.
- De strategische ontwikkelingen die relevant zijn voor de regionale samenwerking in Noord-Limburg.
- De voortgang van het uitvoeringsprogramma en de daarbij behorende regionale activiteiten, waaronder de onderwerpen uit de regiodeal en de investeringsagenda.

- Het regiobureau wordt aangestuurd door een directeur, aangewezen door het BO en de gemeente Venlo. De regiodirecteur draagt zorg voor:
  - De voorbereiding van, de feitelijke uitvoering van en de verantwoording over de in het regionaal programma en de in de regionale begroting vastgestelde activiteiten.
  - De voorbereiding van, de feitelijke uitvoering van en de verantwoording ten aanzien van de verplichtingen die voortkomen uit de met het Rijk en de provincie Limburg overeengekomen regiodeal en de met de provincie Limburg overeengekomen regionale investeringsagenda.
  - De (voorbereiding van de) doorontwikkeling van de regionale agenda en regionale samenwerking ten behoeve van de bij de regio Noord-Limburg aangesloten gemeenten.
  - Het gevraagd en ongevraagd geven van advies aan het BO van de regio Noord-Limburg en aan het SO van de regio Noord-Limburg.
  - De feitelijke aansturing van het regiobureau Noord-Limburg en de medewerkers die hieraan verbonden zijn.

- Het gekozen construct – zijnde een netwerksamenwerking, met Venlo als penvoerder van de investeringsagenda – heeft de volgende kenmerken:
  - Het regiobureau is geen zelfstandige organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid. Voor het verrichten van rechtshandelingen (aangaan personele en financiële verplichtingen): wordt gebruik gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de gemeente Venlo.
  - Er is geen sprake van formeel collectief eigenaarschap tussen de deelnemende gemeenten op RN-L c.q. het regiobureau. De gemeente Venlo geeft formeel sturing aan de inrichting en het beheer van de samenwerking, als ook de financiële en personele continuïteit ervan.
  - Elke gemeente is zelfstandig bevoegd en formeel juridisch verantwoordelijk en aansprakelijk voor de uitvoeringstaken op regionaal niveau. Er vindt geen gezamenlijke besluitvorming plaats, alle politiek-bestuurlijke besluiten worden door gemeenteraden en colleges van de deelnemende gemeenten individueel vastgesteld.

- Het regiobureau werkt aan de regionale opgaven, zoals door de betrokken gemeentebesturen van de deelnemers vastgesteld via de regionale visie en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's.

- In het uitvoeringsprogramma zijn voor de kortere termijn per programma doelstellingen geformuleerd. Elk programma kent zijn eigen programmalijn, waaraan bestuurlijk via regionale portefeuillehoudersoverleggen uitvoering wordt gegeven. Ambtelijk worden deze programmalijnen en portefeuillehoudersoverleggen gecoördineerd door de programmamanager vanuit het regiobureau en ondersteund door een programmateam samengesteld vanuit de deelnemende gemeenten.

- De doelstellingen worden gerealiseerd door het uitvoeren van projecten, waartoe de samenwerking met diverse partners wordt gezocht. Er wordt gewerkt met een zogenaamde projectenportefeuille. Deze portefeuille wordt twee tot drie keer per jaar middels een projectenenveloppe voorgelegd aan het BO. Het gaat dan om projecten die gerealiseerd moeten worden en waaraan RN-L wil meefinancieren. Vervolgens gaat de integrale projectenenveloppe naar alle colleges ter besluitvorming en ter info naar de gemeenteraden.

- De acht deelnemende gemeenten kunnen in wisselende samenstelling deelnemen aan de regionale projecten. Binnen het bestaande construct is het dus niet vereist dat elke gemeente aan elk regionaal project deelneemt.

3.4 Financiën

- Zowel het Rijk als de provincie stelt financiële middelen ter beschikking aan RN-L om uitvoering te geven aan de investeringsagenda en Regiodeal. De investeringsagenda loopt in 2024 af. De omvang van de Regiodeal betrof in 2020 ca. 35 mln. euro en betreft in 2024 ca. 20 mln. euro.

- In het bestuursconvenant is geregeld dat de rijksbijdrage die RN-L ontvangt moet worden ingezet voor projecten die gericht zijn op het behalen van de doelstellingen voortkomend uit de Regiodeal. De provincie Limburg is aangewezen als kasbeheerder, waarbij er provinciaal eenmalig een specifieke uitkering beschikbaar is gesteld voor de uitvoering van de Regiodeal.

- De financiële middelen van het Rijk en de provincie zijn dus bedoeld voor de inhoudelijke invulling van zowel de investeringsagenda als de Regiodeal. De middelen kunnen niet ingezet worden voor inzet van ambtelijke capaciteit. Hier dient de netwerksamenwerking RN-L zelf in te voorzien, wat betekent dat elke gemeente zelf zorgdraagt voor voldoende kwalitatieve en kwantitatieve bestuurlijke- en ambtelijke vertegenwoordiging.

- Er is geen sprake van een heldere begrotings- en verrekensystematiek rondom RN-L. Deelnemers dragen EUR 5,56 per inwoner bij aan de realisatie van de gezamenlijke ambities in en met de regio. Deze bijdrage valt uiteen in EUR 4,- ten behoeve van de bekostiging van projecten en activiteiten uit het uitvoeringsprogramma. EUR 1,28 is bestemd voor het regionaal innovatiebudget en EUR 0,28 per inwoner gaat naar Public Affairs. De ambtelijk inzet die deelnemers (niet) kunnen leveren aan de samenwerking RN-L wordt verrekend met de bijdragen.

3.5 Bestuurlijke en ambtelijke overlegvormen binnen governance RN-L

- Om te sturen op de inhoudelijke regionale ambities en daaraan invulling te geven én om de bestuurlijke en ambtelijke verbinding tussen de deelnemers aan te brengen en te behouden, zijn er op bestuurlijk en ambtelijk niveau diverse collectieve overlegvormen ingericht rondom de netwerksamenwerking RN-L. We typeren deze overlegvormen hieronder feitelijk.

- Bij de uiteenzetting is rekening gehouden met de quickscan die adviesbureau Berenschot in 2022 heeft uitgevoerd naar het functioneren van deze overlegstructuren, als ook de opvolgende notitie ‘Een volgende stap in onze regionale overlegstructuur’.

- Primair staat in deze samenwerking het delen van inspiratie en kennis ten aanzien van beleid centraal. Het vaststellen van beleid blijft een individuele bevoegdheid van de gemeenten. De opgaven die gezamenlijk gerealiseerd worden volgen uit de regiovisie en het daaraan gekoppelde uitvoeringsprogramma.

Burgemeestersoverleg (BO)

- Bestuurlijk wordt de netwerksamenwerking aangestuurd door het Burgemeestersoverleg (BO). Aan dit overleg nemen de burgemeesters van de

acht deelnemende gemeenten deel. De burgemeester van Venlo is aangewezen als voorzitter van dit overleg.

- Het BO wordt voorbereid door de medewerkers van het regiobureau en komt circa zes keer per jaar bijeen. Het BO kent de volgende taken:
    - Het BO stuurt op de inzet van de door de raden toegekende algemene regionale middelen via een regiobegroting die door de colleges wordt vastgesteld.
    - Het BO zorgt voor de verantwoording door het voorleggen van een jaarrekening aan de colleges.
    - Begroting en jaarrekening worden ter kennisname voorgelegd aan de gemeenteraden, zodat die in hun reguliere P&C-cyclus kunnen zien hoe de regionale middelen worden besteed.
    - Het BO geeft akkoord voor het verlenen van subsidies binnen de kaders van de vastgestelde begroting, waarna de penvoerder de noodzakelijke formele besluiten neemt.
    - Het BO coördineert de regionale samenwerking en de samenwerking met de provincie Limburg, het Rijk, de Euregio's en Europese Unie (Brussel).

- Aan het BO zijn vanuit de individuele gemeenten geen specifieke bevoegdheden gemandateerd. Het is een bestuurlijk afstemmingsoverleg, waarbij de bevoegdheid tot besluitvorming bij de individuele colleges en gemeenteraden is blijven liggen.

Regiegroep (RG)

- De regiegroep (RG) is een bestuurlijk overleg waarin vanuit de deelnemers één wethouder per gemeente participeert. Het wordt gezien als een verlengstuk van het BO voor de inhoudelijke opgave. De voorzitter en vicevoorzitter van de RG vertegenwoordigen de regio in het Regiodeal-overleg.
- De RG wordt voorbereid en ondersteund door het regiobureau en komt circa 10 keer per jaar bijeen. De RG heeft de volgende taken:
    - Sturen op de integraliteit van de regionale inhoudelijke voorstellen.
    - Inhoudelijke opgave uit het regioprogramma beleggen bij de PHO's, in overleg met de voorzitters van de PHO's.
    - Sturen op de uitvoering van het uitvoeringsprogramma en de projecten en opdrachten uit de programma's.
    - Formele besluitvorming in de colleges over nieuwe opdrachten en projecten voor bereiden voor het BO.

Portefeuillehoudersoverleggen (PHO's)

- De portefeuillehoudersoverleggen (PHO's) zijn programma-overleggen tussen wethouders, waarbij vanuit elke deelnemer de betreffende portefeuillehouder aansluit, die het meest (inhoudelijk) betrokken is bij het desbetreffende programma.

- In ieder PHO komt onder andere de voortgang van het desbetreffende regionale programma en onderdeel uit het uitvoeringsprogramma aan de orde.

- Een PHO wordt voorbereid door de ambtelijk secretaris en de programmamanager, in afstemming met de voorzitter. De programmamanager fungeert daarnaast voor het PHO als eerste aanspreekpunt en verbindingsofficier met de aan het programma verbonden medewerkers en externe partners.

- Het PHO maakt een inhoudelijke en financiële afweging en inventariseert de bijdrage vanuit de verschillende regiogemeenten met betrekking tot de projecten die worden opgenomen in een projectenvelop en adviseert de Regiegroep hierover.

Secretarissenoverleg (SO)

- Het secretarissenoverleg (SO) waarin alle gemeentesecretarissen/ algemeen directeuren van de deelnemende gemeenten participeren, functioneert onder meer als ambtelijk voorportaal van het BO.

- Het SO bewaakt de voortgang en de kwaliteit van de ambtelijke regionale samenwerking en wordt daarbij geadviseerd door het ambtelijke coördinatieoverleg (regionale strategen) en door het Regiobureau.

- Het SO functioneert als regionaal managementteam en is capaciteitsleverancier voor activiteiten die in regionaal verband worden uitgevoerd.

- Het SO wordt voorbereid en ondersteund door het Regiobureau en vergadert minimaal zes maal per jaar.

Coördinatorenoverleg (CO)

- In het CO van de regio participeert per deelnemer één strategisch adviseur. Gezamenlijk vormen zij het ambtelijke coördinatieoverleg.

- Het CO draagt zorg voor het procedurele deel van de samenwerking, inclusief – ieder lid voor zijn/ haar eigen organisatie – de interne afstemming en besluitvorming.

- Daarnaast geeft het CO mede invulling aan de regionale strategie om de ambities en doelen van de strategische visie en het uitvoeringsprogramma te realiseren. Hiervoor verrichten zij werkzaamheden die bijdragen aan de beleidsvoorbereiding en strategievorm in regionaal verband.

- De coördinatoren adviseren hun secretaris, lid van de RG en burgemeester over de stukken van het SO, RG, BO, RRO, en RPO.

- Het CO wordt voorbereid, ondersteund en voorgezeten door het regiobureau en vergadert in beginsel twaalf maal per jaar.

- De coördinatoren adviseren het lid van de Regiegroep van de eigen gemeente over de integrale afweging bij de totstandkoming van de projectenveloppes.

Programmaoverleg (PO)

- Het (regionaal) programmaoverleg (PO) is een overleg waaraan de zeven programmamanagers deelnemen, aangevuld met één medewerker uit de gemeente die anders niet vertegenwoordigd is.

- Het PO stemt af over de voortgang van de uitvoering van het regioprogramma, bewaakt de integraliteit en informeert het SO en de bestuurlijke overleggen over de voortgang van de programma's. Daartoe wordt door de programmamanager regelmatig een korte presentatie over de voortgang van een programma gegeven aan het SO

- Het PO wordt voorbereid, ondersteund en voorgezeten door het Regiobureau en vindt in beginsel twaalf maal per jaar plaats.

3.6 Aanvullende bestuurlijke overlegvormen: Regiodeal en Quattro-helix

- Naast voornoemde bestuurlijke en ambtelijke overlegvormen die toebehoren aan de 'staande' governance van RN-L, is sprake van bestuurlijke overleggen vanuit de acht deelnemers aan RN-L met andere overheden en partners. Deze vinden plaats in het kader van de Regiodeal en de (economische) ontwikkeling van de regio via de quattro-helix: Crossroads. We noemen de voornaamste (gestructureerde) overleggen hierna.

Rijks-Regio-Overleg (RRO)

- Vanuit de regio worden in het Rijks-Regio-overleg de vicevoorzitter van het BO, of de voorzitter als diens plaatsvervanger en de voorzitter en de vicevoorzitter van de RG afgevaardigd.

- Zij hebben de taak om in het bestuurlijk overleg met Rijk en provincie binnen kaders zoals vastgelegd in de Regiodeal-overeenkomst met het Rijk, afspraken te maken om op de uitvoering van de Regiodeal te sturen..

Regio-Provincie-Overleg (RPO)

- Het Regio- en provincieoverleg (RPO) is een overleg tussen de bestuurlijke vertegenwoordiging van de provincie Limburg en RN-L. Het doel en de taak van het overleg is:
    - Afstemmen/ overleg over gezamenlijke inzet richting het Rijk.
    - Bewaken van de voortgang en het nemen van besluiten voortvloeiende uit de afspraken die zijn vastgesteld in het Samenwerkingsconvenant inzake de investeringsagenda en de Regiodeal.
    - Uitbrengen van zwaarwegende adviezen aan de colleges van de deelnemende gemeenten en gedeputeerde staten van de provincie Limburg inzake diverse onderwerpen.

Programmabureau Regiodeal (PBRD)

- Het programmabureau Regiodeal (PBRD) is het voorbereidend ambtelijk gremium voor het RPO alsmede voor het overleg met het Rijk en regelt het programmamanagement van de Regiodeal Noord-Limburg.

- Het PBRD bestaat uit ambtenaren van de provincie Limburg en ambtenaren van RN-L. Ze zijn belast met de dagelijkse werkzaamheden die betrekking hebben op de uitvoering van de Regiodeal Noord-Limburg en het Regiodeal Programma.

- Het PBRD komt in principe één keer per twee weken bijeen. De taken en verantwoordelijkheden van het PBRD zijn:
    - Opstellen en uitwerken Regiovisie.
    - Strategische ontwikkelingen die relevant zijn voor RN-L.
    - Voortgang uitvoeringsprogramma en regionale activiteiten bewaken.
    - Inzet beschikbare regionale financiële middelen.
    - Contacten quattro-helix-partijen.
    - Inventariseren en (mede) ontwikkelen van subsidieprojecten die passen binnen de 5 thema's van de Regiodeal overeenkomst.
    - Projecten vooraf toetsen aan de criteria die in de Regiodeal zijn vastgesteld.
    - Globale beoordeling van de businesscase van de voor subsidie in aanmerking komende projecten.
    - Projecten voorleggen voor een zwaarwegend schriftelijk advies aan het RPO.
    - Het verzorgen van de Communicatie en PR rondom de Regiodeal.
    - Rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de Regiodeal aan het RPO.

Quattro-helix-overleg (QHO)

- Het quattro-helix-overleg (QHO) is in 2020 ingesteld om overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen en samenleving samen te brengen. Het QHO is belast met het initiëren, afstemmen en adviseren over (regionale) projecten die passen binnen het regionale uitvoeringsprogramma.

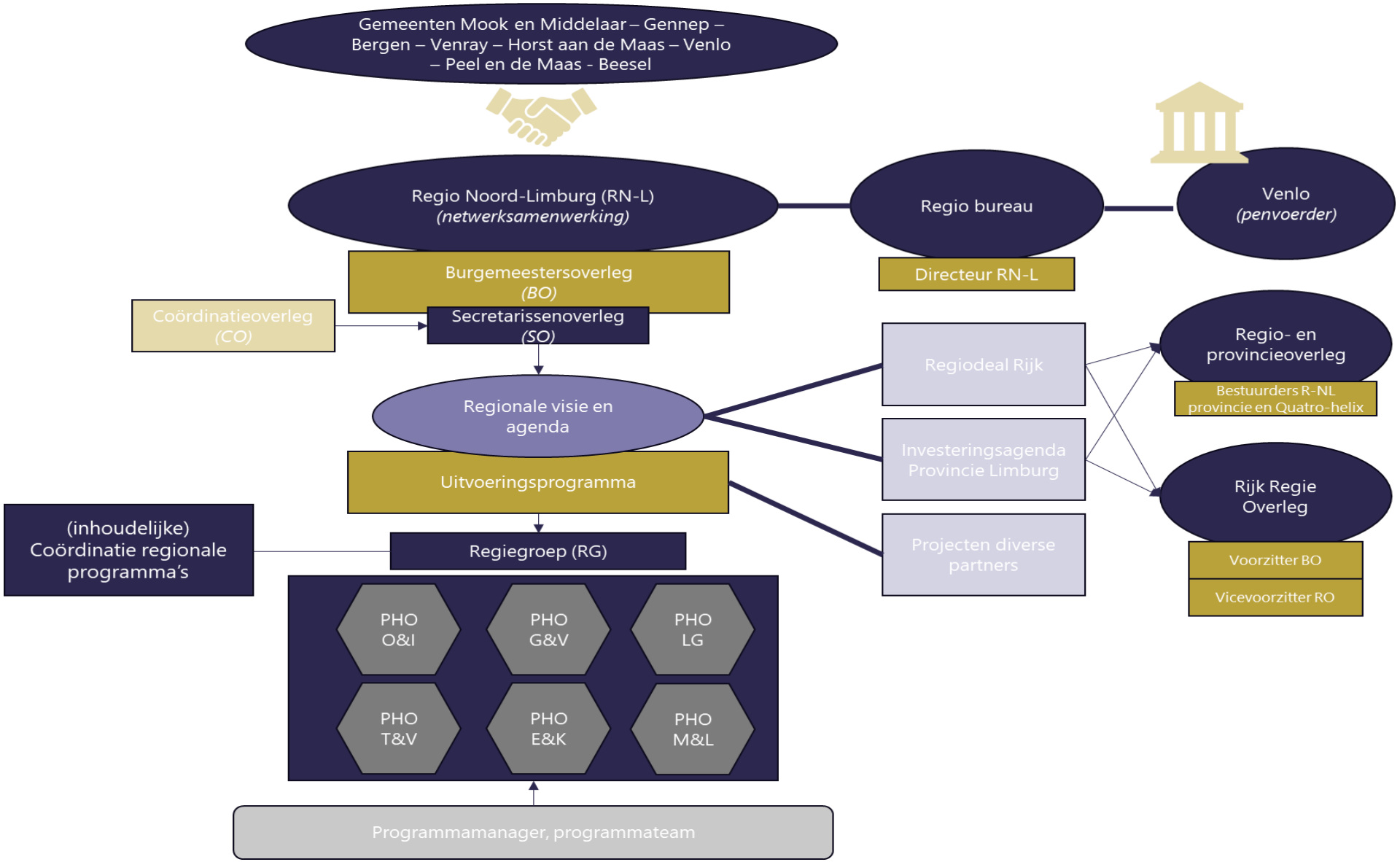
3.7 Bestuurlijke- en politieke betrokkenheid

- Naast voornoemde overlegvormen rondom RN-L, wordt brede bestuurlijke betrokkenheid gecreëerd door twee keer per jaar voor alle deelnemende colleges een Regiodag te organiseren.

- Het regiobureau is hiervan initiator, waarbij er die dag ruimte is voor een plenaire sessies en/ of een collegetour. De dag staat voornamelijk in het teken van een actueel regionaal thema, waarbij ook een dagdeel besteedt wordt aan het bezoeken van een regionaal project.

- Voor het betrekken van de raden van de deelnemende gemeenten wordt door het regiobureau twee keer per jaar een regionale informatieve raadsbijeenkomst/ raadsexcursie georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten staat ook een actueel regionaal thema centraal en zijn werkbezoeken mogelijk.

3.8 Regionale samenwerking in RN-L in één beeld





4. Enkele referentieregio’s in beeld

4. Enkele referentieregio's in beeld

4.1 Een schets van de Regio Noordoost-Brabant

- Regio Noordoost-Brabant (RNOB) is een regionaal samenwerkingsverband tussen 11 gemeenten en twee waterschappen. De samenwerking focust zich op (regionale) maatschappelijke en economische uitdagingen, specifiek rondom een duurzame leefomgeving, vestigingsklimaat en bereikbaarheid van de regio, zodat ze slagvaardig werken aan een regio waar inwoners kunnen leven, wonen en werken.

- Een strategische agenda, doorvertaald in een prioriteitennota, vormt de inhoudelijke basis onder de samenwerking. De programma's daarin zijn:
  - Vitale leefomgeving: klimaatadaptie, energietransitie, transitie landbouw, natuur en landschap.
  - Duurzaam bereikbaar: robuuste verkeersnetwerken, slimme en schone mobiliteit, verkeersveiligheid.
  - Aantrekkelijk vestigen: vestigingslocaties, innovaties en bedrijvigheid, experimenteerruimte.
  - Behoud van talent: wonen.

- RNOB is een netwerksamenwerking, met een convenant met een looptijd van vier jaren als onderlegger. In het convenant zijn de samenwerkingsafspraken (overleggremia, bezetting, besluitvorming en bekostiging) geregeld.

- De netwerksamenwerking impliceert dat alle ambtelijke denk- en uitvoeringskracht te behoeve van de realisatie van de regionale strategische agenda wordt geleverd vanuit de deelnemende gemeenten en waterschappen.

- Er is een smal regiobureau, onder aansturing van een regiosecretaris, ingericht. Deze leden van dit bureau zijn in dienst van de gemeente 's-Hertogenbosch. Het regiobureau heeft uitsluitend een faciliterende rol: organiseren van bijeenkomsten, verbinden mensen en organisaties, ondersteunen van proces en overleggremia.

- RNOB doorloopt in 2024 een proces om tot herijking van het convenant te komen, omdat het huidige convenant eind 2024 afloopt. Een van de voorgestelde aanpassingen daarin betreft het voor onbepaalde tijd aangaan van de samenwerking, met uittreedbepaling, het borgen van de sterke positie van de gemeenteraden en algemeen besturen waterschappen én het sterker in positie brengen van het Dagelijks Bestuur.

- Volgend op de herijking van het convenant wordt een proces gestart om:
  - De strategische agenda aan te scherpen: focus aanbrengen en meer herkenbaarheid voor alle deelnemers met zowel een stedelijk als landelijk karakter.
  - De bestuurlijke en ambtelijke governance te herijken, duidelijker en slagvaardiger te maken en beter aan te laten sluiten op de inhoudelijke agenda.
  - De personele bezetting en de bekostiging van het regiobureau aan te laten sluiten op de inhoudelijke agenda en behoefte aan regionale slagkracht.
  - De samenwerkingscultuur met elkaar bespreekbaar te maken en houden.

- RNOB werkt samen met andere regionale samenwerkingsverbanden in de regio (triple-helix: AgriFood Capital en Noordoost-Brabant Werkt!) aan brede welvaart en een sterk economisch perspectief van de regio.

- De gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen staan aan het 'hoofd' van de samenwerking. Zij besluiten over de inhoudelijke strategische agenda en de beschikbaar te stellen middelen. Enkele politiek afgevaardigden vormen gezamenlijk een klankbordgroep, welke meedenkt over afstemming en verbinding tussen al de gremia.

- Er is een Bestuurlijke Coördinatiegroep bestaande uit alle burgemeesters en de beide water- en dijkgraven.

- Er is een Dagelijks Bestuur RNOB dat de jaarplannen en jaarverslagen vaststelt, allen gebaseerd op de gezamenlijke samenwerkingsagenda. In het DB nemen de voorzitters van de poho's plaats evenals de voorzitter en vice-voorzitter van de Bestuurlijk Coördinatiegroep.

- Voor elk programma/ project is er een portefeuillehoudersoverleg, waaraan wethouders en leden van het dagelijks bestuur deelnemen. Constatering hierbij is dat deze niet synchroon lopen met de hoofdlijnen uit de strategische agenda, iets wat in de doorontwikkeling van RNOB naar verwachting wordt aangepast.

- Het secretarissenteam bestaat uit alle secretarissen van gemeenten en waterschappen en is verantwoordelijk voor de ambtelijke bemensing van de regionale overlegvormen, die zorgdragen voor de voorbereiding van de poho's en uitvoering van de programma's.

4.2 Een schets van Metropoolregio Eindhoven

- Metropoolregio Eindhoven (MRE) is een regionaal samenwerkingsverband tussen 21 gemeenten in Zuidoost-Brabant.

- Zuidoost-Brabant groeit snel. De regio maakt een schaalsprong door, die in goede banen moet worden geleid. Tegelijkertijd is het belangrijk om een nieuwe balans in het landelijk gebied te vinden en de kwaliteit daarvan te verbeteren. Dit resulteert in vijf strategische hoofdopgaven – vastgelegd in de samenwerkingsagenda 'In goede banen' – waarin MRE haar focus in de regionale samenwerking voor de komende jaren heeft vastgelegd:
    - Schaalsprong wonen en ruimte;
    - Toekomstbestendig mobiliteitssysteem;
    - Toekomstbestendig energiesysteem;
    - Vitaal economisch systeem;
    - Vitaal landelijk gebied.

- Deze vijf hoofdopgaven dragen in samenhang bij aan de brede welvaart van de complete regio en haar inwoners. Brede welvaart is het perspectief bij het zoeken naar oplossingen voor de opgaven in de regio.

- MRE is een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een samenwerkingsverband dus gebaseerd op gezamenlijk eigenaarschap van de deelnemers, met heldere bestuurlijke en ambtelijke sturingslijnen én met rechtspersoonlijkheid. Daardoor kan MRE als entiteit (financiële/ contractuele) verplichtingen aangaan en personeel in dienst nemen. De MRE heeft in die zin een eigen planning- en controlcyclus, waarbij de begroting landt in de individuele begrotingen van de deelnemende gemeenten. De colleges en gemeenteraden van de deelnemers blijven rondom MRE aan zet om de strategische/ inhoudelijke kaders te bepalen (strategische agenda vast te stellen) en de financiële middelen beschikbaar te stellen. Daarmee is de democratische legitimatie rondom de samenwerking geborgd.

- In de tekst van de gemeenschappelijke regelingen zijn afspraken gemaakt over de rol van de gemeenteraden en colleges, over de bestuurlijke en ambtelijke overleg- en besluitvormingslijnen rondom MRE, over zeggenschap en bekostiging en over uittreding.

- Het feit dat sprake is van een entiteit met rechtspersoonlijkheid impliceert dat MRE een secretaris-directeur kent die werkt onder de bestuurlijke sturing van het Dagelijks Bestuur MRE, met de voorzitter als eerste aanspreekpunt. De secretaris-directeur geeft hiërarchisch leiding aan een overzichtelijk aantal programmaregisseurs, die procesmatig én (sinds 2024) inhoudelijk sturen op de realisatie van de samenwerkingsagenda en daartoe de portefeuillehoudersoverleggen – georganiseerd per hoofdlijn uit de samenwerkingsagenda – ondersteunen in hun bestuurlijke keuzen en slagkracht. In 2023 heeft MRE een proces doorlopen om de ambtelijke sturing op en inrichting en rolneming van 'team MRE' (red: het regiobureau van MRE) en de bedrijfsvoering van team MRE te herijken en versterken, in balans met de samenwerkingsagenda.

- Daarnaast doen de programmaregisseurs een beroep op ambtelijke denk- en uitvoeringskracht, ten behoeve van de realisatie van de samenwerkingsagenda en de projecten, uit de deelnemende gemeenten.

- MRE is nauw verbonden met Brainport Development, de triple-helix-samenwerking van Zuidoost-Brabant, met een vertegenwoordiging daarin vanuit MRE (overheid), bedrijfsleven en onderwijs. Om samen te werken aan een brede welvaart en een sterk economisch perspectief van de regio.

- MRE investeert fors in de verbinding met de deelnemers, door collectieve raadsbijeenkomsten, door een Raadstafel21 (met vertegenwoordigers uit de 21 gemeenteraden) en door actief informatiebijeenkomsten te beleggen vanuit MRE voor individuele gemeenteraden.

- MRE kent een Algemeen Bestuur bestaande uit 21 door de (raden van de) deelnemers aan te wijzen (college)leden, aangevuld met de vier leden van het dagelijks bestuur.

- Er is een Dagelijks Bestuur MRE dat bestaat uit de voorzitter (burgemeester Eindhoven), vice-voorzitter (burgemeester Helmond) en twee burgemeesters. Bij de bezetting van het DB wordt rekening gehouden met een verdeling over de subregio's binnen het gebied van de MRE. Het DB wordt inhoudelijk geadviseerd door de voorzitters van de portefeuillehoudersoverleggen, in een zogenaamd 'DB-plus'.

- Voor elke hooflijn uit de samenwerkingsagenda is er een portefeuillehoudersoverleg, waaraan wethouders uit de 21 gemeenten deelnemen.

- Het secretarissenoverleg bestaat uit alle secretarissen van de 21 gemeenten en is leverancier van de ambtelijke bemensing van de regionale overlegvormen, die zorgdragen voor de voorbereiding van de poho's en uitvoering geven aan de programma's en projecten.

4.3 Een schets van Regio Zwolle

- Regio Zwolle is een netwerksamenwerking tussen 22 gemeenten, vier provincies (Drenthe, Flevoland, Gelderland en Overijssel), vier waterschappen, ondernemersverenigingen en onderwijsorganisaties. Er is geen sprake van een separate juridische entiteit. De gemeente Zwolle vervult voor de personele bezetting van het Regio Zwolle-bureau het gastheerschap.

- Regio Zwolle-bureau: regisseert de regionale samenwerking. Dit betekent dat zij zorgdragen voor het coördineren van programma's en lobbydoelstellingen, positionering van de regio zowel binnen als buiten de samenwerking en het informeren/ consulteren en kennisdelen van en tussen partners over de

samenwerking. Ze bereiden vergaderingen voor en onderhouden het contact met partners en stakeholders.

- Het regiobureau Zwolle staat onder leiding van een secretaris-directeur dat beschikt over een team met diverse programma- en ondersteunende functies.

- De Regio Zwolle kent zowel een algemeen- als dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur stelt de meerjarige agenda en begroting vast (als ook jaarplanen en uitvoeringsplannen) en geeft deze vrij voor besluitvorming bij bevoegde gezagsdragers. Het algemeen bestuur geeft strategisch advies, bevordert de onderlinge samenwerking en ook de democratische legitimatie op de langere termijn. Het bewaakt en monitort de voortgang en doelstellingen aan de hand van voortgangsrapportages.

- Deelnemers algemeen bestuur: voorzitter Regio Zwolle, voorzitter opgave economie en arbeidsmarkt, voorzitter opgave ruimtelijke opgaven (namens provincie Overijssel), deelnemer Economic Board, deelnemer MKB-Nederland (regio Zwolle), deelnemer VNO-NCW Midden-Nederland, deelnemer namens onderwijs, burgemeesters/ wethouders van 18 deelnemende gemeenten en vertegenwoordiging van de drie andere provincies.

- Het dagelijks bestuur van Regio Zwolle neemt waar en houdt een vinger aan de pols over de dagelijkse werkzaamheden binnen de regio. Het bewaakt de voortgang van de gestelde doelstellingen en geeft uitvoering aan de regionale agenda. Het neemt beslissingen over uitvoeringsbesluiten en procesvoorstellen en geeft advies aan partners. Het dagelijks bestuur draagt zorg voor voorbereiding van projecten en programma's die buiten het uitvoeringsplan vallen en fungeert als aanspreekpunt voor de werkgeverscommissie.

- Regio Zwolle kent ook een klankbordgroep bestaande uit leden van gemeenteraden en provinciale staten. De klankbordgroep is in 2020 opgericht door de griffiers binnen de regio Zwolle. Het doel is om de juiste verbinding met raden en staten in tact te houden, met versterking van de democratische legitimatie. De klankbordgroep is betrokken bij het totstandkoming en uitvoering van dossiers en ontwikkelingen in de regio Zwolle. Deze komt circa drie keer per jaar bijeen, maar fungeert niet als ambassadeur van de regio. Het is een belangbehartiger van alle deelnemende gemeenteraden en provinciale staten. Er vindt geen politieke afstemming plaats, dat blijft de bevoegdheid van de individuele raden en de staten, maar de groep richt zich op positionering en betrokkenheid.

- Daarnaast kent de regio een Board Arbeidsmarkt, PHO Arbeidsmarkt, Economic Board, PHO Economie, Stuurgroep Ruimte, een directeuren-secretarissen overleg en Accounts (ambtelijke medewerkers van gemeenten en provincies).

- Regio Zwolle werkt aan de volgende programma's:
    - Economie en arbeidsmarkt;
    - Ruimtelijke ontwikkeling;
    - Regiodeal;
    - Public Affairs;
    - Feiten en cijfers: hoe staat de regio Zwolle ervoor op economisch, sociaal en ruimtelijk gebied.

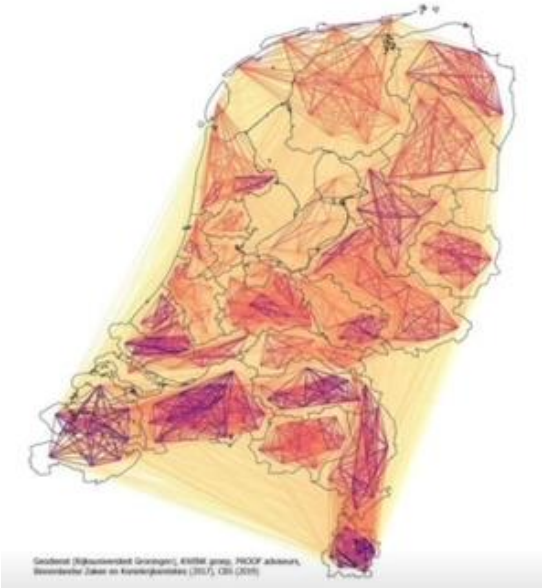


5. Onze bevindingen: Noord-Limburg complex én kansrijk

5a. Onze bevindingen: Noord-Limburg complex én kansrijk

5.1 Een belangrijke tussenconclusie en advieslijn: verknoop niet alles met elkaar!

- In Noord-Limburg zien we een landelijk herkenbaar beeld van samenwerkingsrelaties tussen de acht gemeenten. De samenwerkingsrelaties zijn intens, divers van aard (taken), samenstelling (deelnemers) en vorm (juridisch construct/ netwerk). Er is geen sprake van bovengemiddeld veel samenwerking, zie onderstaand beeld uit onderzoek naar Bestuurlijke Regionale Ecosystemen, waarin de donkerte van de lijn de intensiteit weerspiegelt. Wel is opvallend dat sprake is van beperkte congruentie in samenwerkingspartners. Op de wettelijke verplichte samenwerkingsverbanden (Veiligheidsregio/ GGD en Regionale Uitvoeringsdienst) is sprake van een grotere regionale schaal: Noord- en Midden Limburg. Voor de regionale agenda is sprake van samenwerking tussen de acht. Op vele andere taken is sprake van samenwerking tussen een deel van de acht gemeenten, al dan niet in combinatie met gemeenten van buiten de regio Noord-Limburg.



- We zien dat deze veelheid aan samenwerkingsrelaties breed aan collegetafels en op niveau van gemeentesecretarissen een gevoelen oproept van ‘vele bestuurlijke en ambtelijke overlegtafels’ en van ‘door de bomen het bos niet meer zien: wat op welke tafel bespreken en besluiten?’. Gevolgd door een behoefte van kritisch kijken naar het samenwerkingspallet in de regio en het waar mogelijk snoeien in of samenbrengen van samenwerkingsverbanden en overlegvormen.

- Wij constateren echter ook dat het risicovol is om alles aan alles te verbinden in dergelijke gevoelens en verwachtingen. Met als gevolg dat de kluwen eerder onduidelijker worden, dan ontrafeld. Daarom nemen we reeds op deze plaats in de rapportage een ‘afslag’ qua reikwijdte van de verdere bevindingen en advisering:

- Wij constateren dat het pallet aan samenwerkingsverbanden en -relaties dusdanig divers is dat het niet wenselijk en doenlijk is om in één beweging een totale herijking te doen in de aard, deelnemers en vormen van samenwerking in Noord-Limburg én daarmee dan ook rakend aan gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen, Noordoost-Brabant, Zuidoost-Brabant, Midden-Limburg en twee Eurregio’s.

- We adviseren reeds op deze plaats daarom om vraagstukken over de effectiviteit en efficiency van bestaande samenwerkingsverbanden in Noord-Limburg niet aan elkaar te verknopen, maar deze afzonderlijk op hun toegevoegde (publieke) waarde te beschouwen, eventueel te herijken of te beëindigen. We hebben in onze analyse en bevindingen ook geen aanleidingen gezien om deze vraagstukken wel aan elkaar te verbinden en zijn

daarmee ook geen voorstander van het onder één samenwerkingsparaplu brengen van een grote verscheidenheid aan taaksoorten, zeker niet als de samenwerkingspartners daarop niet congruent met elkaar zijn.

- Het vervolg van deze rapportage concentreert zich daarmee op de aard, samenstelling en vorm van RN-L, als regionaal samenwerkingsverband voor de gezamenlijke opgaven in het gebied en als primair aanspreekpunt en financieringsconstruct voor provincie, Rijk en Europa.

5.2 Belang van regionaal samenwerken wordt onderkend, vanuit lokaal belang

- Wij constateren dat elke deelnemende gemeente zich bewust is van het nut en de noodzaak van regionale samenwerking. Het besef dat de complexiteit van de maatschappelijke opgaven toeneemt, dat deze opgaven gemeentegrensoverstijgend zijn én dat provincie, Rijk en Europa de regio in toenemende mate als aanspreekpunt en als ingang voor financiering zien, zorgt ervoor dat de acht gemeenten in Noord-Limburg onderkennen dat samenwerking op deze opgaven essentieel is.

- Echter, voor een aantal deelnemers geldt daarbij vooral het adagium ‘je kunt niet tegen samenwerking zijn’, maar ontbreekt het aan de echte overtuiging, inzet en het eigenaarschap ten aanzien van RN-L om sámen vanuit een regionaal belang en perspectief de samenwerking ten volle tot ontwikkeling te brengen en de kansen ervan te benutten. Veelal overheerst het lokale perspectief in de wens tot samenwerking: wat levert hij onze inwoners en ondernemers in onze gemeente op? Daartegenover staan deelnemers die geloven in de kracht en kansen van de regio en handelen vanuit een perspectief dat ‘als het drupt in de regio, het regent in de individuele gemeenten’.

5.3 Geografische langgerektheid gebied en oriëntaties maken situatie complex

- De ligging in ‘de kop’ van Limburg en daarmee de gevoelde en feitelijke afstand tot het provinciehuis. De langgerektheid van het gebied van Noord-Limburg. De dubbele oriëntatie van de Noordelijkste gemeente Mook en Middelaar, op zowel Gelderland (De Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen) als Noord-Limburg (RN-L). De blik van de inliggende gemeenten op zowel gemeenten in Noord-Brabant als in Midden-Limburg. De verbinding van vijf gemeenten met de Eurregio Rijn-Maas-Noord en van drie gemeenten met de Eurregio Rijn-Waal. Het zijn ook deze geografische kenmerken en oriëntaties die de verbinding en eenheid tussen de acht gemeenten in Noord-Limburg compliceren.

5.4 Beperkte herkenning op strategische agenda: ambitie en focus

- Voorgaande bevinding heeft gevolgen voor de verbinding tussen de deelnemers op de inhoudelijke thema’s, als ook de gezamenlijke ambitie om te streven naar ‘de gezondste regio’. Voor niet alle deelnemers is helder wat hieronder wordt verstaan en er wordt openlijk getwijfeld of dit daadwerkelijk dé ambitie en het profiel moet zijn van de regio Noord-Limburg. ‘De gezondste regio’ wordt door sommige colleges gezien als een ‘vergezochte ambitie’, niet aansluitend op het dna in het gebied, van de inwoners en ondernemers en haar unieke ligging en karakter. Deze colleges zien in de strategische agenda onvoldoende herkenbaarheid van de kenmerken van hun individuele gemeente terug.

- Daarbij is de regionale agenda de voorbije jaren aangevuld met nieuwe programma’s en projecten. De hoeveelheid aan programma’s en projecten biedt aan deze deelnemers onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop en mate waarin deze bijdragen aan de gezamenlijke ambitie en de regionale opgaven. Hierdoor is bij deelnemers het beeld is ontstaan van een gebrek aan focus en bestuurlijke keuzes.

- De tot stand gekomen regiovisie is sterk gelieerd aan het verwerven van de Regiodeal. Hierdoor heerst het bestuurlijke beeld dat de visie een deels financieel gedreven karakter kent, wat we ook terug zien in het feit dat RN-L door sommige bestuurders als 'projectenfabriek' wordt gezien en daarmee een focus heeft op het realiseren van lokale projecten, in plaats van vanuit een overall visie stapsgewijs bouwen een het regionale profiel en de toeristisch-economische aantrekkingskracht van het gebied en de brede welvaart daarin versterken.

5.5 Gebrek aan collectief eigenaarschap en krachtige verhoudingen

- Wij constateren een gebrek aan een collectief gevoelen – en daarbij passend gedrag – van eigenaarschap op RN-L. Dit zien we terug op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau bij de deelnemers. Deels te verklaren vanuit voorgaande bevindingen: geografische ligging/ spreiding, unieke karaktereigenschappen gemeenten, beperkte herkenbaarheid op inhoudelijke ambitie en gebrek aan focus in agenda.

- Deels ook te verklaren door het beperkt opzoeken van de bestuurlijke verbinding: het constructieve conflict wordt nauwelijks opgezocht. Hierdoor ontstaat een weinig effectieve bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuur, met beperkte realisatiekracht. Wat vervolgens niet bijdraagt aan een positieve beeldvorming en energie op de regionale samenwerking en haar overlegvormen.

- Het collectief eigenaarschap komt ook niet tot uiting in de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven. De netwerksamenwerking, op basis van een bestuursconvenant, biedt veel ruimte aan deelnemers om situationeel te kiezen voor een houding van eigenaar, klant, sponsor of criticaster in de samenwerking. Cherry-picking ligt daarbij voortdurend op de loer. Formeel bezien is de samenwerking gepositioneerd in de bestuurlijke en ambtelijke lijn van de gemeente Venlo, wat niet bijdraagt aan de beeldvorming over de centrumgemeente van de regio. De kracht en kansen die de centrumgemeente kan bieden in regionale samenwerkingsverbanden, wordt hiermee niet ten volle benut door de regio.

- Een minder tastbaar element betreft de verschillen in bestuursstijlen tussen de deelnemers. Er is sprake van streven naar consensus in besluitvorming. En de mate van mandaat aan de bestuurlijke regionale overlegtafels is divers. Spelers komen aan tafel weinig slagvaardig tot keuzes en besluiten, omdat zaken eerst 'in eigen huis' nog bestuurlijk moeten worden afgestemd. Daardoor ontstaat een principe van 'de traagste bepaalt het tempo en de meest kleurloze de kleur'.

- Aanvullend hierop bestaat er een beeld in de regio dat iedereen overal bij wil zijn en er weinig vertrouwen is in andere deelnemers om standpunten te vertegenwoordigen of verstandige keuzes te maken voor de regio als geheel. Deze elementen leiden ertoe dat sprake is van veel overlegtafels en trage besluitvormingsprocessen.

5.6 Gemeente Venlo en daarmee RN-L in onhandige positie gebracht

- Aansluitend op voorgaande bevinding constateren wij dat de gemeente Venlo, als kartrekker en penvoerder namens de regionale samenwerking in RN-L, nadelen ondervindt van de gekozen netwerkstructuur rondom de samenwerking.

- Er is sprake van een bestuursconvenant, wat sterk het karakter heeft van een centrumregeling maar dit feitelijk niet is. Hierdoor liggen zoals gezegd alle formele taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij Venlo. Dit leidt tot de volgende knelpunten vanuit het perspectief van Venlo:
    - De gekozen vorm van een netwerkconstructie leidt ertoe dat voor het deelnemen in het rechtsverkeer de rechtspositie van Venlo gebruikt

wordt, omdat de netwerksamenwerking RN-L zelfstandig geen rechtshandelingen kan verrichten.

- Dit leidt bijvoorbeeld tot het aangaan van financiële en personele verplichtingen door de gemeente Venlo, namens de acht gemeenten in Noord-Limburg. Waarbij het risico volledig bij de gemeente Venlo is belegd, terwijl de bestuurlijke zeggenschap gelijkelijk tussen de deelnemers is verdeeld.

- Doordat grote geldstromen via de begrotingscyclus van de gemeente Venlo verlopen (bijvoorbeeld gelden Regiodeal, fondsen) beïnvloedt dit de ratio's binnen de begroting van Venlo. Met opmerkingen vanuit de accountant van Venlo inzake bijvoorbeeld de solvabiliteit en het afdekken van risico's.

- De gekozen constructie veroorzaakt sturingsvraagstukken. Het werkgeverschap van het regiobureau RN-L en haar directeur berust bij de gemeente Venlo. Zij vallen hiërarchisch gezien binnen de staf van de gemeente Venlo (net als andere medewerkers van de gemeente) en onder aansturing van de gemeentesecretaris van Venlo. Hiermee is de grens tussen leden van het regiobureau en hun 'bijzondere positie' en medewerkers van de gemeente Venlo 'vaag'.

- Het construct belemmert de werkgeverspositie van RN-L, in die zin dat RN-L zich niet volledig als werkgeversmerk in de arbeidsmarkt kan positioneren en rechtspositioneel daarin haar vrijheden heeft.

- Gegeven voorstaande ervaren knelpunten door de gemeente Venlo binnen het huidige netwerkconstruct, heeft het gemeentebestuur van Venlo aan de deelnemers in RN-L te kennen gegeven de kassiersfunctie per 1 januari 2026 niet langer namens de regio te vervullen. Dit standpunt zorgt voor extra urgentie op het kassiers- en daarmee het structuurvraagstuk RN-L.

5.7 Geen opvolging gegeven aan kansen tot herijking overlegstructuur

- Er bestaat veel rolonduidelijkheid en rolonzuiverheid binnen en tussen de ingerichte bestuurlijke en ambtelijke overleggremia rondom RN-L. Er bestaan vele vragen over: welke gremia hebben we? Wat is het doel en agendasetting van ieder overleg? Wie zit waarbij en waarom? Wat is het karakter van het overleg: beeldvormend, oordeelsvormend, besluitvormend? En hoe verhouden overlegvormen zich tot elkaar, zoals PHO's en BO. Aanvullend daarop bestaan vraagtekens bij de opdracht aan en rolneming en positie van de quattro-helix Crossroads, welke als opdrachtnemer vanuit het PHO economie van RN-L zou moeten fungeren.

- Wij constateren daarbij dat nog onvoldoende opvolging is gegeven aan de richtinggevende principes en oplossingsrichtingen, zoals geschetst in de notitie: *'een volgende stap in onze regionale overlegstructuur'*. De wens en behoefte naar explicitering van rollen, taken en bevoegdheden van de gremia en afslanking van de overlegstructuur is niettemin blijven bestaan, maar wordt mede 'gevangen' door beperkt collectief eigenaarschap en uiteenlopende toekomstperspectieven op de inhoud en vorm van RN-L.

5.8 Uiteenlopende toekomstperspectieven op inhoud en vorm RN-L

- Wij constateren dat de deelnemers indachtig voorgaande bevindingen uiteenlopende perspectieven hebben op de doorontwikkeling van RN-L.

- Daar waar de oriëntatie van een deelnemer primair lokaal is gericht en/ of de oriëntatie is gericht op andere regio's dan wel gemeenten buiten Noord-Limburg, neemt de bereidheid om de verbinding binnen RN-L te intensiveren af. Het lokale belang prevaleert, de regionale samenwerking is nuttig en nodig,

maar kan ook via de bestaande netwerkachtige constructie worden bestendigd of sterker worden vormgegeven, is dan veelal de gedachtelijn.

- Daartegenover staan deelnemers die de urgentie en kansen van een sterke regio Noord-Limburg zien en het belang benadrukken om namens circa 290.000 inwoners en ondernemers nog krachtiger hun stem te laten horen op provinciale, landelijke, eurregionale en Europese schaal. Zij geloven erin dat daarvoor meer collectief eigenaarschap, heldere bestuurlijke en ambtelijke sturing en een slagvaardig regiobureau essentieel is, als fundament onder het realiseren van een heldere ambitie en strategische agenda met focus.

- Overeenkomsten zijn er zeker ook tussen de acht deelnemers: er is een brede behoefte aan het eventueel herijken van de ambitie ‘de gezondste regio’ en daarmee een scherpere strategische agenda. Ook is de brede wens om de bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuur daarmee in lijn te brengen en af te slanken en om zodoende meer rolduidelijkheid en rolzuiverheid aan te brengen. Ook is breed overeenstemming om de gemeenteraden en colleges van B&W van de acht gemeenten in positie te houden op inhoudelijke koers/ kaders en beschikbaar stellen van middelen.



6. Onze adviezen: werk vitaal samen aan een gezond Noord-Limburg

6. Werk vitaal samen aan een gezond Noord-Limburg

6.1 Onderken politiek-bestuurlijk prestaties en kansen op inhoud en financiën

- Succesvolle samenwerking begint met twee kernelementen:
    i. Een gezamenlijke ambitie, een gedeeld toekomstperspectief op de regio en een gevoelde inhoudelijke/ maatschappelijke urgentie om samen te werken.

    ii. Een (kleine) groep bestuurders – en in diens verlengde gemeentesecretarissen – die met elkaar een gideonsbende vormen: die 'door roeien en ruiten gaan' om de samenwerking succesvol te maken, die elkaar commitment geven, die veel energie geven aan de bestuurlijke verbinding met de deelnemers en die als ambassadeurs van de samenwerking/ regio naar buiten toe optreden.

- Wij adviseren dat deze 'gideonsbende' ontstaat en opstaat, dat zij deze positie vanuit de andere deelnemers/ bestuurders ook gegund krijgen, en dat zij met elkaar verder bouwen aan 'het verhaal' van Noord-Limburg. Dat zij dit verhaal blijven vertellen aan de gemeenteraden, colleges van B&W, inwoners en ondernemers en (ver) buiten de regio. Daarbij hoort ook het delen van prestaties die aan de samenwerking/ regio toekomen uit het verleden en het schetsen van de kansen van deze regionale samenwerking naar de toekomst.

- Kortom, het begint bij het collectief herkennen en erkennen van de urgentie en kansen van de regionale samenwerking in Noord-Limburg, op de grote strategische opgaven. Zowel op inhoud, op maatschappelijke en economische effecten als op het aantrekken van financiële middelen om de inhoudelijke ambities (met daadkracht) te realiseren.

6.2 Investeer in en versterk de regionale agenda en verhoudingen

- Wij adviseren om de bestaande strategische agenda kritisch te beschouwen en politiek-bestuurlijk open te staan voor een herijking.

- Het 'door roeien en ruiten gaan' impliceert zeker niet 'de olifant in de porseleinkast', maar juist het actief opzoeken van de verbinding in de regio om tot meer gedragenheid en collectiviteit op de inhoudelijke ambitie, urgentie en strategische doelen van de regio te komen. Zowel de gemeenten met een meer toeristisch-recreatief en landelijk karakter, alsmede de gemeenten met een meer stedelijk karakter moeten zich herkennen in de ambitie en agenda. Een agenda bovendien met focus, volgend uit een scherp regioprofiel passend bij het DNA van de regio.

6.3 Kies voor publiekrechtelijke samenwerking RN-L: openbaar lichaam

- Wij adviseren om de netwerksamenwerking RN-L om te vormen tot een openbaar lichaam, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr.).

- Daarbij zijn we ons bewust van de (politiek-bestuurlijke) gevoeligheid op de vorming van formele samenwerkingsverbanden, op basis van de Wgr, zeker ook binnen de regio Noord-Limburg. En zijn wij ons ook terdege bewust van het feit dat de beelden bij de huidige samenwerking rondom RN-L niet overwegend positief zijn onder de deelnemers, om juist nu 'door te pakken' naar een formelere vorm.

- Echter, wij zijn van mening dat deze juridische vorm een essentieel fundament onder de bestuurlijke samenwerking in Noord-Limburg vormt, om bestaande patronen in de regio Noord-Limburg te doorbreken en om de kansen op inhoud en financiën nog beter en meer duurzaam met elkaar te gaan benutten. Daarnaast is sprake van urgentie om een dergelijke stap te zetten, vanuit het standpunt dat het gemeentebestuur van Venlo inneemt inzake het neerleggen van haar kassiersfunctie ten behoeve van de regio per 1 januari 2026.

- Wij adviseren derhalve om over de schaduw en over de huidige context heen te kijken en de stap naar voren te zetten. De samenwerking in Noord-Limburg is naar onze mening toe aan een volgende stap in haar ontwikkeling: van Gewest, naar Floriade, via netwerksamenwerking naar een juridische basis voor verdere groei.

- De geadviseerde vorm van een openbaar lichaam biedt meer collectiviteit op de samenwerking, waarbij het huidige eigenaarschap grotendeels belegd bij de gemeente Venlo (formeel en daarmee in gedrag) formeel wordt gedeeld tussen alle deelnemers. Het samenwerkingsverband, onder bestuurlijke aansturing van de deelnemers, krijgt de bevoegdheden om binnen de door de gemeenteraden gestelde kaders (regiovisie, begroting) uitvoering te geven aan de programma's en projecten. Het vergroot de slagvaardigheid op de inhoudelijke ambities van de regio als geheel. Juist het aanbrengen van deze bestuurlijke gezamenlijke slagkracht, is een reden om de vorm van een openbaar lichaam te adviseren boven de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie (zie bijlage A voor de verschillen).

- De juridische vorm is essentieel om rolduidelijkheid en rolzuiverheid te creëren in de samenwerkingsrelaties, welke worden geborgd in een juridische regeling. De vorm draagt bij aan het in positie houden van gemeenteraden en colleges en deze waar nodig nog meer in positie te brengen, door hun rol en de democratische legitimatie ervan te borgen in de regeling. En het creëren van een openbaar lichaam en daarmee een aparte juridische entiteit zorgt ervoor dat vanuit het samenwerkingsverband verplichtingen aan kunnen worden gegaan in contractuele (personele en financiële) zin. Het openbaar lichaam RN-L krijgt daarmee een eigen begroting en p&c-cyclus. Daarbij worden de sturingslijnen en het werkgeverschap meer zuiver belegd en biedt de vorm kansen voor het aantrekken, ontwikkelen, binden en boeien van talent. De voornaamste verschillen tussen een netwerksamenwerking en een juridisch construct als een openbaar lichaam zijn voor de juiste beeldvorming bondig naast elkaar gezet in bijlage A.

- De vorming van een dergelijk openbaar lichaam moet niet 'te zwaar' worden gezien, daar het geen basis is voor 'groei' van de ambtelijke uitvoeringskracht en daarmee de begroting van de samenwerking. In bestuurlijke zin komt er meer slagkracht te liggen bij de bestuurlijke gremia van RN-L, en neemt tegelijkertijd de formele invloed van de deelnemende gemeentebesturen toe, ten opzichte van de huidige situatie. Het openbaar lichaam borgt de democratische positie van de colleges en raden én het zorgt tegelijkertijd voor het goed organiseren van de financiën en het personeel rondom de samenwerking. Het aangaan van een openbaar lichaam is in dit geval zeker geen 'vrijbrief' voor het laten groeien of een eigen koers laten varen van deze entiteit. Het is en blijft bij uitstek een lean and mean-samenwerkingsorganisatie, van, voor en door de deelnemende gemeenten.

- Wij adviseren om te komen tot een openbaar lichaam met alle acht de deelnemende gemeenten in Noord-Limburg. Het benadrukt de collectiviteit en het geloof in de kracht en kansen van de regio, binnen de regio, binnen de provincie en richting Rijk, Europa en de Eurregio's. Het wint aan kracht om ook in formele zin namens de 290.000 inwoners van het gebied te kunnen optreden als collectief van gemeenten.

- Binnen de dagelijkse uitvoering van programma's kán gewerkt worden met 'coalitions of the willing', waardoor ruimte blijft bestaan voor eigenaren om keuzes te maken passend bij hun lokale context. Een 'coalitie' moet echter uitzondering dan regel zijn, om niet aan de fundamenten van de samenwerking te komen.

De kracht en kansen van een openbaar lichaam, als fundament onder RN-L:

- 290.000 inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld hebben recht op slagvaardig regionaal bestuur: financiële en sociaal-economische kansen benutten voor brede welvaart in Noord-Limburg.
- Alle acht gemeenten worden collectief eigenaar van de regio: formeel en informeel. Een regio 'van, voor en door' acht gemeenten.
- Acht gemeenteraden en acht colleges van B&W blijven kaderstellend op inhoud en financiën.
- Binnen de kaders gesteld door acht gemeentebesturen is RN-L bestuurlijk en ambtelijk slagvaardiger, door het mandaat om binnen deze kaders te handelen.
- Er ontstaat een volledig eigenstandige planning- en controlcyclus voor RN-L, waardoor geldstromen transparanter worden en waarmee de democratische controle wordt versterkt.
- Democratisch legitiem(er) dan een netwerkconstructie. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle spelers op het speelveld (raden, colleges, ambtelijke organisaties én regio) worden duidelijker en formeel geborgd (in regeling en bij Wet).
- Gemeenteraden krijgen extra sturingsinstrumenten ter beschikking om hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen op de regio.
- Heldere sturingslijnen bestuurlijk en ambtelijk binnen RN-L: van algemeen en dagelijks bestuur tot en met secretaris-directeur regiobureau.

6.4 Breng rolduidelijkheid en rolzuiverheid aan, binnen de herijkte vorm

- Het proces om tot een openbaar lichaam te komen, vraagt om een bestuurlijk proces van te maken keuzes en afwegingen. Met name rondom de bestuurlijke en ambtelijke governancestructuur, de bezetting, de zeggenschap, de uittreding en de kostenverdeling.

- Wij adviseren om eerst tot een bestuurlijke principe-uitspraak te komen over de aanscherping van de regionale visie én de bestuurlijke wens om te komen tot een juridische entiteit in de vorm van een openbaar lichaam. Vervolgens moet een proces ingericht worden om tot daadwerkelijke vorming van het openbaar lichaam te komen. In die fase dienen allerlei bestuurlijke keuzes gemaakt te worden tussen de deelnemers, die moeten landen in de regeling.

- Enkele denkrichtingen die daarbij in overweging kunnen worden genomen zijn:
  i. De gemeenteraden krijgen een expliciete plaats in de regeling, in de vorm van hun formele bevoegdheden en in de vorm van klankbordrol op proces en inhoud van de regionale ontwikkelingen.
  ii. Een algemeen bestuur bestaande uit de burgemeesters en/ of wethouders van de deelnemers.
  iii. Een dagelijks bestuur bestaande uit drie leden, zijnde burgemeesters.
  iv. Portefeuillehoudersoverleggen één op één gericht naar de hoofdpunten uit de ambitieagenda van de regio Noord-Limburg.
  v. De voorzitters van de portefeuillehoudersoverleggen sluiten een deel van de vergaderingen van het dagelijks bestuur (DB-plus) aan om de inhoudelijke voortgang, integraliteit en dilemma's met elkaar te bespreken.
  vi. De secretaris-directeur RN-L benut de kracht en betrokkenheid van gemeentesecretarissen en strategen in de regio om proactief en tijdig reflecties te organiseren, verbondenheid te creëren en /of om capaciteit en kwaliteiten te mobiliseren te behoeve van de realisatie van de strategische agenda.

vii. De regeling borgt het werkgeverschap van betrokken medewerkers bij het regiobureau van RN-L.
viii. De regeling bevat een heldere verdelingen van de kosten.
ix. De regeling gaat in op de wijze waarop de relatie met de quattro-helix Crossroads wordt vormgegeven: publiek opdrachtgeverschap.
x. De regeling bevat een heldere uittreedbepaling.

6.5 Start drie parallelle ontwikkelsporen: inhoud, relatie en vorm

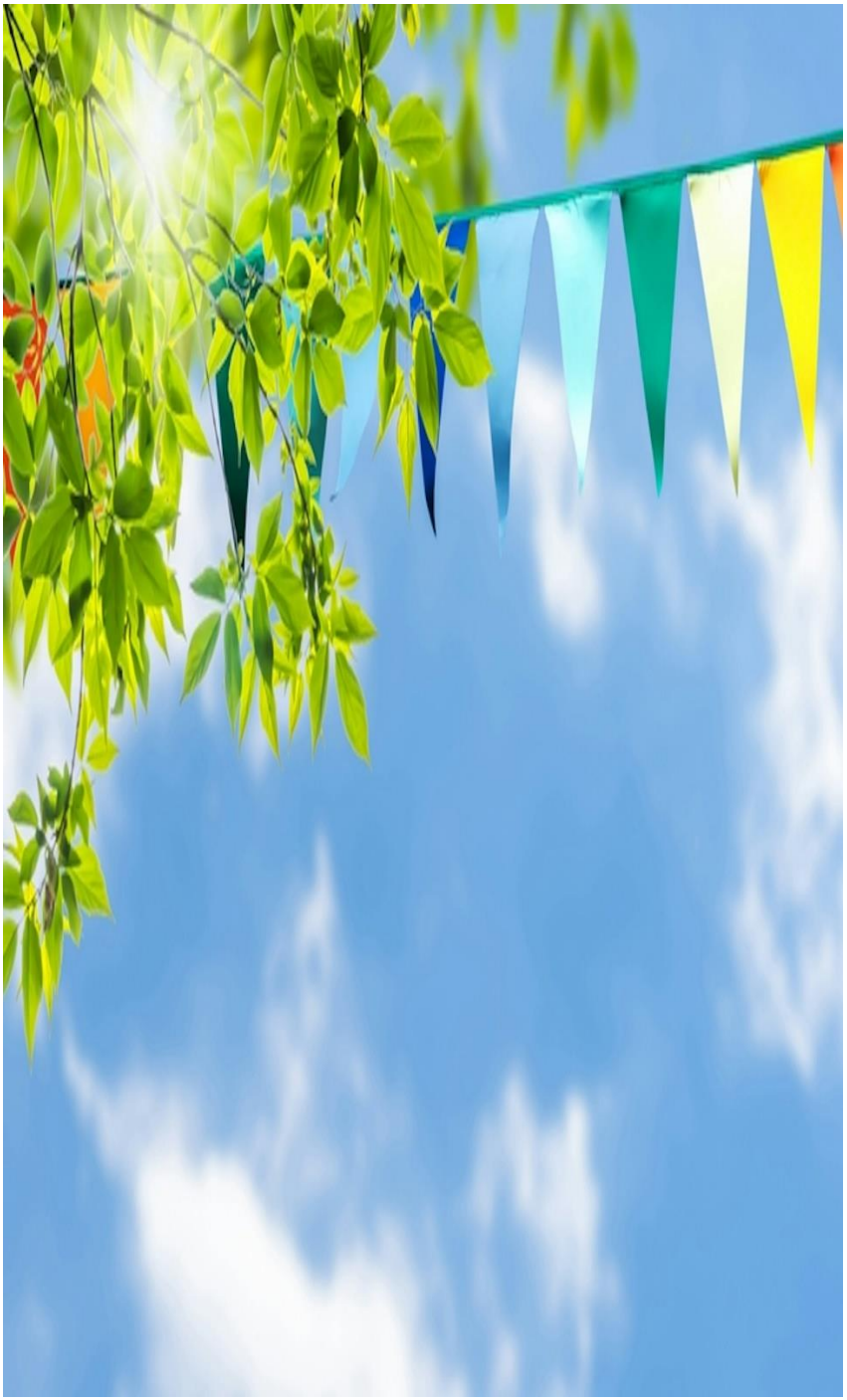
- Volgend uit voorgaande vier adviezen, adviseren wij drie ontwikkelsporen in gang te zetten. Parallel aan elkaar, niet volgtijdelijk. Het credo 'vorm volgt functie' of 'structure follows strategy' gaat in onze beleving niet op voor RN-L in de gegeven context. Er is urgentie om de vorm te herijken en de inhoudelijke koers zal niet 180 graden wijzigen ten opzichte van de geldende strategische regioagenda.

- De drie ontwikkelsporen betreffen:
  - *Ontwikkelspoor 1: Inhoud.*
    Betreft een proces om met betrokkenheid van de deelnemers in RN-L te komen tot een herijking van de regionale strategische agenda. Herkenbaarheid en draagvlak onder deelnemers en voldoende focus/ scherpte zijn daarin speerpunten.

  - *Ontwikkelspoor 2: Vorm.*
    Betreft een proces om tot omvorming van RN-L van netwerksamenwerking tot openbaar lichaam te komen, met betrokkenheid colleges en gemeenteraden van de deelnemers. Aansluitend dient de bestuurlijke en ambtelijke governance en opzet en bekostiging van het regiobureau afgestemd te worden op de inhoud (ontwikkelspoor 1) en de herijkte vorm.

  - *Ontwikkelspoor 3: Relatie.*
    Betreft een proces waarbij bewust geïnvesteerd wordt in de onderlinge verbindingen tussen de deelnemers, op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau. Vanuit een zuiver vastgelegde rolverdeling voortkomend uit ontwikkelspoor 2, kan richting en vanuit die herijkte opzet met betreffende personen ingezet worden op het versterken van de relaties. Dit proces blijft onderhoud vragen bij wisseling sleutelfiguren, bijvoorbeeld als gevolg van verkiezingen.

- Als we voornoemde ontwikkelsporen in de tijd bezien, dan zou een start vanuit een heldere projectorganisatie (met expliciet bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap daarin) kunnen plaatsvinden in najaar/ einde 2024. Dit tijdpad is kritisch met het oog op een beoogde inwerkingtreding van het openbaar lichaam RN-L op 1 januari 2026. Er is dan een jaar de tijd om de ontwikkelsporen zorgvuldig en voortvarend met elkaar te doorlopen.



A. Bijlage: kenmerken netwerksamenwerking en juridische entiteit

A. Vier verschillen: netwerksamenwerking vs. juridische entiteit

Alvorens over te gaan tot een uiteenzetting van de verschillen tussen een netwerksamenwerking en een samenwerking op grond van een 'juridische entiteit' nemen wij u mee in een korte beschouwing op waarom wij in het geval van de keuze voor een juridische entiteit uitgaan van de vorm van een openbaar lichaam, zijnde een publiekrechtelijke samenwerkingsvariant met rechtspersoonlijkheid.

Korte beschouwing op het openbaar lichaam als basis voor de vergelijking

We gaan in deze beschouwing uit van een publiek rechtelijke samenwerking, in het geval van het formaliseren van de samenwerking binnen RN-L, mét rechtspersoonlijkheid. Vanuit democratisch opzicht is dit namelijk de best passende vorm. Hoewel overheden kunnen kiezen tussen zowel publiek- als privaatrechtelijke samenwerkingsvarianten, dienen overheden wel rekening te houden met artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet. In dit artikel staat de voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden opgenomen. In feite kan alleen gekozen worden privaatrechtelijke rechtspersonen, als dit bijzonder aangewezen is vanuit het te dienen openbaar belang. De voorkeur voor het publiek recht heeft dan de wetgever met name te maken met de democratische controlemiddelen (inlichtingen- en verantwoordingsplichten), bestuursrechtelijke rechtsbescherming, openbaarheid, klachtrecht etc. die de Wet gemeenschappelijke regeling biedt. Dit soort waarborgen gelden niet bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen.

Als we dan binnen naar de samenwerkingsvarianten binnen het publiekrecht, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen, kijken zien we twee opties voor samenwerking met rechtspersoonlijkheid: openbaar lichaam en bedrijfsvoeringsorganisatie. Het voornaamste verschil tussen beide varianen is dat de bedrijfsvoeringsorganisatie een ongeleed bestuur kent en het openbaar lichaam een geleed bestuur (algemeen bestuur én dagelijks bestuur). Gesteld kan worden dat binnen een openbaar lichaam de borging van democratische legitimatie het grootst is, met name vanwege de recente wetswijziging van 1 juli 2022. Daarbij is de bedrijfsvoeringsorganisatie primair bedoeld voor samenwerking op beleidsarme terreinen.

Uiteenzetting van de vier verschillen tussen netwerk en openbaar lichaam

In de kern bestaan er vier verschillen tussen een netwerksamenwerking en een openbaar lichaam, zijnde een publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

We lichten de vier verschillen tussen beiden hieronder nader toe:

- *Rechtspersoonlijkheid*: de mogelijkheid tot het verrichten van rechtshandelingen, zoals het zelfstandig sluiten van overeenkomsten. Een netwerksamenwerking kent enkel de rechtspersoonlijkheid van de deelnemers en dus niet van de samenwerking als zodanig.

  Een samenwerking op grond van de Wgr. biedt – via het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie – wel rechtspersoonlijkheid aan de samenwerkingsvorm. De samenwerkingsorganisatie kan derhalve rechtshandelingen verrichten, zoals het aannemen van personeel en het aangaan van contractuele verplichtingen. Indien gewenst kunnen bevoegdheden gemandateerd resp. overgedragen worden aan het bestuur van de nieuwe organisatie.

  Daarnaast wordt de organisatorische aansprakelijkheid met het oprichten van een openbaar lichaam voor de deelnemers beperkt. Medewerkers komen in

dienst bij de nieuw op te richten rechtspersoon of worden daaraan (deels) gedetacheerd.

- *Werkgeverschap*. Een netwerksamenwerking kent (volgend uit de rechtspersoonlijkheid) enkel werkgeverschap van de deelnemers. Dat betekent ook dat personeel van de deelnemers zich inzet voor het regionaal belang, maar altijd een van de deelnemers als werkgever heeft. Hierdoor zien we in de praktijk veel 'loyaliteitsconflicten': het lokale belang prevaleert veelal boven het regionale belang als personeel niet volledig voor de regionale taak wordt vrijgemaakt en tevens kan het formele werkgeverschap een rol spelen in de regionale belangenafweging.

  Bij een samenwerking op grond van de Wgr. biedt – via het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie – de gelegenheid om als samenwerkingsverband als werkgever op te treden voor het betrokken personeel, waardoor de (onafhankelijke) positionering van de betreffende medewerkers ten behoeve van de regionale belangen helder is. Het biedt aan de directeur van de regio ook de mogelijkheid om zelf kwaliteit te selecteren voor de uitvoering van de regionale taken, in plaats van dat de deelnemers bepalen welke kwaliteiten zij inzetten voor de regio.

- *P&C-cyclus.* Een netwerksamenwerking kent formeel geen eigenstandige p&c-cyclus. Weliswaar wordt ook binnen netwerksamenwerkingen vaak gewerkt met een begroting, tussenrapportages en een rekening. Maar deze zijn niet meer dan een inzicht voor en verrekenmethodieken richting de deelnemers.

  Bij een samenwerking op grond van de Wgr. is – via het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie – sprake van een samenwerkingsverband met een eigen p&c-cyclus, waarvan de bekostiging plaatsvindt via bijdragen vanuit de deelnemers (en eventuele afnemers).

  Bij een openbaar lichaam zijn alle deelnemende gemeenten – welke gezamenlijk het eigenaarschap invullen – verantwoordelijk voor de (financiële) instandhouding van de organisatie. Dit kan op basis van een overeengekomen verdeelsleutel.

- *Democratische legitimatie.* Een netwerksamenwerking wordt in de basis vormgegeven als zijnde een samenwerkingsovereenkomst. Democratische controlemiddelen die rechtstreeks uit de wet volgen – denk aan de mogelijkheden vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen – zijn niet automatisch van toepassing.

  De democratische legitimatie het sterkst gewaarborgd bij samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Sinds 1985 ligt aan de Wgr het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur ten grondslag. Dit betekent dat bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling het uitgangspunt blijft gelden dat er nauwe banden moeten zijn tussen het samenwerkingsverband én de deelnemers aan de regeling. Deze banden komen van oudsher tot uitdrukking in:
  - ✓ Bestuurssamenstelling (leden algemeen bestuur bij openbaar lichaam en bestuur bij bedrijfsvoeringsorganisatie, voortkomend uit de deelnemende bestuursorganen);
  - ✓ Informatielijnen en verantwoordingsrelaties (getrapte informatie- en verantwoordingslijnen, waarbij uiteindelijk verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraden. Op deze wijzen kunnen deelnemers altijd nog invloed uitoefenen op de samenwerking);
  - ✓ Financiën (in beginsel zijn het de deelnemers die het samenwerkingsverband financieren, waardoor ze het totaal aan gemeentelijke activiteiten kunnen beïnvloeden en daarmee ook het plafond van de kosten), en

- ✓ Bevoegdheden (deze komen in beginsel van de deelnemers af, zodat zij ook invloed hebben en houden op de uitoefening).

- De wet gemeenschappelijke regeling biedt diverse instrumenten om onder meer de positie van de gemeenteraad te versterken, waarbij verlengd lokaal bestuur nog steeds als uitgangspunt geldt. Er gelden controle-instrumenten die vergelijkbaar zijn aan wat een gemeenteraad binnen de eigen gemeente kan inzetten (denk aan onderzoekscommissie, raadscommissie, zienswijzen etc.). In de praktijk moeten deze instrumenten wel gezamenlijk door raden ingezet worden. Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling is het dus aan te raden om niet alleen aandacht te hebben voor de samenwerking tussen de colleges, maar ook tussen de raden. Juist ter borging van de democratische legitimatie. Uitspraken als '*geen grip en controle op de samenwerking*' als ook de '*binding met de samenwerking*', komt grotendeels voort uit dat raden in de praktijk niet voldoende de geboden instrumenten inzetten.[1]

- In ieder geval kan gesteld worden dat bij een netwerksamenwerking de borging van democratische legitimatie nog minder aanwezig is, dan bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling waarbij een zelfstandige organisatie wordt opgericht.

[1] Zie onder meer het onderzoek '*Regionale samenwerking en gemeenteraden, een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden*', prof. dr. Klaartje Peters, mr. Rob de Greef, prof. dr. Marcel Boogers, prof. dr. Geerten Boogaard.

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk ín uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).

