Nota van Zienswijzen

Gemeenschappelijke regeling Regio Noord-Limburg

Colleges van Burgemeester en Wethouders van
Beesel
Bergen
Gennep
Horst aan de Maas
Mook en Middelaar
Peel en Maas
Venlo
Venray

Inleiding

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Mook en Middelaar, Peel en Maas, Venlo en Venray hebben de gemeenteraden van voornoemde gemeenten in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen omtrent de ontwerp-regeling ‘Openbaar Lichaam Regio Noord-Limburg’. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt door de gemeenteraden van Bergen, Gennep, Mook en Middelaar, Peel en Maas, en Venray. De gemeenteraden van Beesel, Horst aan de Maas en Venlo hebben geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid.

Middels deze nota van zienswijzen reflecteren de colleges in de Regio Noord-Limburg op de ontvangen zienswijzen. In sommige gevallen heeft de zienswijze geleid tot een aanpassing van de regeling; in andere gevallen wordt er aanvullende uitleg bij een bepaling gegeven. In een enkel geval wordt gemotiveerd waarom een zienswijze niet is overgenomen.

In voorliggende nota wordt niet uitvoerig gereageerd op de integrale zienswijzen, maar wordt volstaan met een reactie op de concrete wensen en/of bedenkingen die door de gemeenteraden geuit zijn.

Algemene strekking zienswijzen

De algemene strekking van de ontvangen zienswijzen is overwegend positief van aard. Diverse gemeenteraden merken op dat de ontwerp-regeling in lijn is met de uniforme zienswijze die de Noord-Limburgse raden in 2024 gezamenlijk hebben ingebracht naar aanleiding van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Daarbij is ook opgemerkt dat de aanvullende wettelijke waarborgen ter versterking van de kaderstellende controlerende rol van gemeenteraden herkenbaar zijn verwerkt. Wij constateren dat hiermee een vruchtbare basis voor samenwerking in de Regio Noord-Limburg voorligt. Niet alleen bij de acht colleges die de ontwerp-regeling hebben vastgesteld, maar zeker ook bij de gemeenteraden onderling. Het verloop van de gezamenlijke raadsbijeenkomsten gaf hier ook blijk van.

Reactie op zienswijzen, geclusterd per onderwerp

Diverse zienswijzen vertonen een thematische overlap. Om het overzicht te bewaken worden de reacties op deze zienswijzen daarom geclusterd behandeld, met vervolgens een bestuurlijke duiding of een conclusie over een eventuele aanpassing.

Regionale raadsadviescommissie versus agendacommissie

De regionale raadsadviescommissie komt in meerdere zienswijzen aan bod. Zo geven de gemeenteraden van Peel en Maas en Venray aan dat deze commissie een cruciale rol kan spelen in het versterken van de democratische controle en de intergemeentelijke samenwerking. Beide raden pleiten er nadrukkelijk voor om de in december 2022 opgerichte raadswerkgroep Regionale Samenwerking actief te betrekken bij de vormgeving van deze commissie. Verzocht wordt om de kennis van de raadswerkgroep actief te benutten bij de verdere uitwerking van de raadsadviescommissie. Daarbij is tevens de vraag gesteld om te onderzoeken of integratie van de raadsadviescommissie in de bestaande raadswerkgroep mogelijk is, dan wel op welke wijze een stevige en structurele verbinding tussen beide organen tot stand kan worden gebracht. De gemeenteraad van Venray doet de specifieke suggestie om per raad 2 personen af te vaardigen plus een eventuele vervanger.

Een iets andere invalshoek komt tot uiting in de zienswijze van de gemeenteraad van Mook en Middelaar. De raad van Mook en Middelaar stelt dat de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid biedt tot het instellen van zowel een regionale adviescommissie als een regionale agendacommissie. De keuze voor een adviescommissie en/of een agendacommissie zou er een zijn die door de deelnemende gemeenteraden gemaakt dient te worden. Opgemerkt wordt dat de ontwerp-regeling enkel voorziet in een adviescommissie. De raad van Mook en Middelaar is van mening dat de raden die deelnemen aan de het openbaar lichaam Regio Noord-Limburg hierover een weloverwogen keuze moeten kunnen maken, en verzoekt dan ook deze keuze tussen een advies- en/of agendacommissie voor te leggen.

Reactie
Anders dan de gemeenteraad van Mook en Middelaar stelt, biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geen mogelijkheid tot het instellen van zowel een regionale adviescommissie als een regionale agendacommissie. Enkel de regionale adviescommissie kent een wettelijke grondslag. Een regionale agendacommissie is enkel mogelijk op basis van onderlinge, informele afspraken. De wet verzet zich evenwel niet tegen dergelijke informele afspraken, maar van een officieel gremium met bevoegdheden richting een algemeen of dagelijks bestuur is dan geen sprake. Om deze reden komt een agendacommissie niet voor in de ontwerp-regeling. Als de gemeenteraad van Mook en Middelaar voorstellen zou willen doen om een regionale agendacommissie te vormen, dan is daar geen bepaling in de uiteindelijke regeling voor nodig. Dit deel van de zienswijze van Mook en Middelaar nemen we daarom niet over.

Specifiek ten aanzien van een (formele) gemeenschappelijke raadsadviescommissie geldt conform dat het (nog aan te wijzen) algemeen bestuur van het (nog op te richten) openbaar lichaam een gemeenschappelijke adviescommissie in op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten *gezamenlijk*. In de ontwerp-regeling is al geanticipeerd op de mogelijke instelling van deze commissie, maar dan moeten wel alle gemeenteraden verzoeken om instelling van deze commissie. Unanimiteit is een vereiste. De vraag of uw raden een gemeenschappelijke adviescommissie wensen in te stellen wordt voorgelegd op hetzelfde moment als waarop u wordt gevraagd om toestemming aan uw colleges te geven om tot daadwerkelijke oprichting van het openbaar lichaam over te gaan.

Wij nemen daarbij uw nadrukkelijke verzoek over om de in december 2022 opgerichte raadswerkgroep Regionale Samenwerking te betrekken bij het regelen van de bevoegdheden, de taken en de werkwijze van de commissie. Alle raden als geheel krijgen, voordat de raadsadviescommissie wordt ingesteld door het algemeen bestuur, op basis van de Wgr nog de mogelijkheid om wensen en bedenkingen met betrekking tot de bevoegdheden, raken en werkwijze van de commissie kenbaar te maken. Voorafgaand aan dit formele traject zullen wij sonderen bij de regionale raadswerkgroep. De afvaardiging per raad, met eventuele vervangingsmogelijkheden, kan dan ook aan de orde komen. Deze toezegging vereist geen aanpassing van de ontwerp-regeling.

Stimuleringsfonds

De gemeenteraad van Mook en Middelaar merkt op dat er in artikel 8 lid 1 sub d van de ontwerp-regeling wordt gesproken over een verplichte gemeentelijke bijdrage aan het stimuleringsfonds. De gemeenteraad merkt echter terecht op dat Mook en Middelaar op dit moment niet deelneemt aan het stimuleringsfonds. Verzocht wordt daarom om het woord ‘verplicht’ uit desbetreffende bepaling te verwijderen.

Reactie
Het klopt dat Mook en Middelaar niet deelneemt aan het Investeringsfonds. De zienswijze wordt daarom overgenomen. Het woord ‘verplicht’ wordt geschrapt in de regeling.

Financiële bijdrage
De gemeenteraad van Mook en Middelaar constateert dat in artikel 26 lid 1 van de ontwerp-regeling wordt gesteld dat de kosten van de samenwerking worden gedragen naar rato van het aantal inwoners. Opgemerkt wordt dat er op dit moment financiële maatwerkafspraken gelden met de gemeente Mook en Middelaar. Deze afspraken houden verband met de dubbele oriëntatie van de gemeente Mook en Middelaar naar enerzijds de regio Nijmegen en anderzijds de regio Noord-Limburg. Verzocht wordt om in dit artikel duidelijk weer te geven dat de basis voor de deelnemersbijdrage weliswaar het aantal inwoners is, maar dat pas bij de begroting de uiteindelijke bijdrage wordt vastgesteld.

Reactie
De berekeningsgrondslag voor de financiële bijdragen is gebaseerd op het inwoneraantal volgens het CBS op een peildatum (1 januari van het jaar voorafgaand). In artikel 26 lid 2 is echter opgenomen dat in de begroting wordt aangegeven welke bijdragen de deelnemers, afzonderlijk of tezamen, verschuldigd zijn voor het jaar waarop de begroting betrekking heeft. De zienswijze roept daarmee feitelijk op tot iets wat al in de regeling staat. Desalniettemin is ter verduidelijking aan artikel 26 lid 1 toegevoegd dat de kosten van het samenwerkingsverband ‘in beginsel’ worden gedragen naar rato van het aantal inwoners.

Beleidsafstemming
De gemeenteraad van Venray geeft het volgende aandachtspunt mee. Bij de te behartigen openbare belangen onder artikel 4 wordt onder andere beleidsafstemming tussen gemeenten benoemd. De vraag van de gemeenteraad van Venray is hoe een dergelijk breed geformuleerd belang zich verhoudt tot andere platforms voor regionale samenwerking/afstemming zoals bijvoorbeeld de Regionale Energiestrategie Noord- en Midden-Limburg. De gemeenteraad van Venray ziet hier mogelijk een risico op onduidelijke of overlappende taken ontstaan.

Reactie
Het is inderdaad mogelijk dat er thematische overlap ontstaat tussen de inhoud van het op te richten openbaar lichaam en andere vormen van regionale samenwerking of afstemming. Dat er inhoudelijke overlap mogelijk is, is ook niet volledig te voorkomen: in verschillende samenstellingen, maken we deel uit van verschillende samenwerkingsverbanden. De beleidsafstemming binnen de regio Noord-Limburg is

het een vertrekpunt voor afstemming in andere samenwerkingsverbanden die de schaal van onze regio overstijgen.

Het mogelijke risico op onduidelijke of overlappende taken zien wij in mindere mate. De taken en bevoegdheden van het openbaar lichaam zijn gedefinieerd in de artikelen 5 en 6 van ontwerp-regeling. In samenhang is daarmee getrapt duidelijk waarom de regio meerwaarde heeft (openbaar belang, artikel 4), welk takenpakket daar bij hoort (artikel 5) en welke bevoegdheden het openbaar lichaam van de gemeenten krijgt (artikel 6).

Evaluatie
De gemeenteraad van Venray merkt op dat in artikel 39 van de ontwerpregeling is opgenomen dat de regeling wordt geëvalueerd indien ten minste twee deelnemers hierom verzoeken. Omdat het een nieuwe regeling betreft, adviseert de gemeenteraad van Venray om in elk geval een eerste evaluatiemoment vast te leggen in eerdergenoemd artikel. De gemeenteraad van Venray stelt voor deze evaluatie in 2028 te laten plaatsvinden.

Reactie
Een evaluatie halverwege de bestuursperiode 2026-2030 zou van toegevoegde waarde kunnen zijn. Naar aanleiding van de zienswijze is de bepaling als volgt geredigeerd:

“De werking van de regeling zal voor het eerst twee jaar na oprichting van het samenwerkingsverband geëvalueerd worden, of in overige gevallen indien twee deelnemers hierom verzoeken. Het dagelijks bestuur zal dan een onderzoeksvoorstel aan de deelnemers voorleggen.”

Uitbreiding naar nieuwe terreinen
De gemeenteraad van Gennep stelt dat de ontwerp-regeling het dagelijks bestuur ruimte geeft om uitvoeringsprogramma’s te starten. Eens per vier jaar hebben raden de gelegenheid hier zienswijzen op in te dienen, evenals op de jaarlijkse begroting. Via artikel 5.f. kan het samenwerkingsverband ook inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Dit klinkt volgens de gemeenteraad van Gennep pro-actief en flexibel, maar zou volgens de raad ook kunnen betekenen dat er nieuwe beleidsterreinen onder de GR komen zonder dat de raden daar expliciet invloed op hebben.

Reactie
Er zit een gelaagdheid in de producten van het openbaar lichaam. Kaderstelling door de gemeenteraden vindt allereerst plaats door vaststelling van de regiovisie. Deze visie normeert de inhoud van het samenwerkingsverband. Het uitvoeringsprogramma is ondergeschikt aan de regiovisie en vormt de concrete vertaling naar de uitvoering. Het uitvoeringsprogramma is daarmee in reikwijdte beperkt door de raden vastgestelde inhoud van de regiovisie. De jaarlijkse begroting is daarop een verdere vertaling van de regiovisie en het uitvoeringsprogramma naar jaarschijven. Het is dus niet aan de orde dat er nieuwe beleidsterreinen onder de regeling gehangen worden

zonder dat de raden hier expliciet invloed op hebben. Er wordt om deze reden geen aanleiding gezien om de regeling naar aanleiding van deze zienswijze te herzien.

Stemverhoudingen
De gemeenteraden van Bergen en Gennep hebben een zienswijze geformuleerd met betrekking tot de stemverhoudingen. De gemeenteraad van Bergen constateert dat bij besluitvorming gestreefd wordt naar consensus, hetgeen ook wordt onderschreven. Als ten aanzien van een agendapunt geen consensus kan worden bereikt, wordt het betrokken agendapunt echter aangehouden tot de eerstvolgende vergadering van het algemeen bestuur. In die vergadering vindt de besluitvorming plaats op basis van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, waarbij er sprake dient te zijn van een gewone meerderheid van stemmen van het ter vergadering aantal aanwezige leden (one man, one vote) en het aantal aanwezige leden dat vóór het voorstel stemt, gezamenlijk minimaal 50% van het inwonertal van de deelnemende gemeenten dient te vertegenwoordigen. De gemeenteraad van Bergen heeft hier meer moeite mee en ziet graag een onderbouwing van de noodzaak voor het toevoegen van deze bepaling.

De zienswijze van de gemeenteraad van Gennep doet met betrekking tot de stemverhouding in het algemeen bestuur de concrete suggestie om de gekwalificeerde meerderheid als volgt te wijzigen: naar een meerderheid van gemeenten (one man, one vote) die samen minimaal 40% van het inwonertal van de deelnemende gemeenten dient te vertegenwoordigen.

Reactie
De door de gemeenteraad van Bergen gevraagde motivering is gelegen in het feit dat verschillende colleges een ander vertrekpunt hadden met betrekking tot de gewenste stemverhoudingen. Dit vertrekpunt varieerde van one man, one vote tot stemrecht naar rato van financiële bijdrage. Een andere afweging was de ondergrens voor een meerderheid: een gewone meerderheid, een gekwalificeerde meerderheid of zelfs unanimiteit. De colleges hebben elkaar gevonden in het streven naar unanimiteit, maar hebben daarbij wel een terugvalscenario met elkaar afgesproken. Als unanimiteit in voorkomende gevallen niet haalbaar is, dan wordt er in een volgende vergadering van het algemeen bestuur gestemd. De gehanteerde stemverhouding is door alle colleges akkoord bevonden: in het algemeen bestuur is eenieder gelijkwaardig, maar een besluit kan pas worden genomen als er in het algemeen bestuur een gewone meerderheid (de helft plus één) is en het besluit indirect wordt gedragen door een meerderheid van het inwoneraantal in Noord-Limburg. Hiermee wordt recht gedaan aan de onderlinge getalsverhoudingen, zonder dat er een overheersende dominantie voor de grote gemeenten ontstaat: er zijn altijd vijf van de acht leden van het algemeen bestuur nodig. Daarmee is in de woorden van de zienswijze van de gemeenteraad van Gennep naar ons oordeel geborgd dat smalle coalities afvallen, grote gemeenten niet alleen kunnen domineren en moeten coalities altijd voldoende breed zijn. Er wordt om deze reden geen aanleiding gezien om de afgesproken stemverhouding te heroverwegen.

Budgetrecht

De gemeenteraad van Bergen ziet in de ontwerp-regeling in artikel 26, lid 5 de plicht van de gemeente verwoord om ervoor te zorgen dat de GR over voldoende middelen beschikt om aan al haar verplichtingen te kunnen voldoen. De gemeenteraad van Bergen gaat er van uit dat bij een aanmerkelijke toename van financiële ambities ten opzichte van de huidige regiobegroting, de gemeente Bergen het recht behoudt af te zien van financiële participatie aan deze aanvullende ambitie.

Reactie
Een bepaling als artikel 26 lid 5 komt voor in vrijwel alle gemeenschappelijke regelingen. Een dergelijke bepaling geeft uiting aan het uitgangspunt dat gemeenten samen verantwoordelijk zijn voor het slagen van de onderlinge samenwerking. Een eenzijdig recht om af te zien van financiële participatie verzet zich tegen dit uitgangspunt. Hoewel geen uitzonderingspositie opgenomen kan worden in de ontwerpregeling, wordt net zoals elke gemeenteraad ook Bergen jaarlijks in de gelegenheid gesteld te besluiten over begroting/jaarrekening. Daarbij kunnen kanttekeningen meegegeven worden in geval aanvullende financiële middelen gevraagd worden. Middels deze zienswijze kan de gemeenteraad ook materiële kaders stellen aan de inbreng van het college van Bergen en daarmee aan de inzet van het lid van het algemeen bestuur uit Bergen. Er wordt naar aanleiding van deze zienswijze geen reden gezien om de regeling te wijzigen. Het is aan alle gemeenten gezamenlijk om ervoor te waken dat de financiële ambities van de regio binnen normale proporties blijven.

In het licht van de financiën moet, wellicht ten overvloede, worden opgemerkt dat een substantiële toename van de begroting pas aan de orde zou zijn als de regionale samenwerking inhoudelijk wordt verbreed. In dat geval zijn de gemeenteraden per definitie besluitvormend aan zet.