Raadsvoorstel

Onderwerp:	portefeuillehouder: Martijn Derks
gemeenschappelijke regeling Regio Noord-Limburg	datum vergadering: 29 september 2025
	zaaknummer: 0889414595

Samenvatting
Tot nu werken 8 gemeenten in Noord-Limburg samen, op het niveau van colleges, in een netwerksamenwerking. Deze samenwerking in de regio Noord-Limburg is geëvalueerd op inhoud – vorm en relatie. Op basis van het advies Van der Laar is een nieuwe samenwerkingsvorm – governance uitgewerkt: de ontwerpregeling. Deze ontwerpregeling ligt nu voor aan de gemeenteraad om te voorzien van een zienswijze.

Voorstel
1. Uw raad wordt voorgesteld om geen zienswijze in te dienen ten aanzien van ons ontwerpbesluit over het treffen van het openbaar lichaam Regio Noord-Limburg per 1 januari 2026.

Toelichting raadsvoorstel

1. Aanleiding
Op 27 februari jl. bent u per raadsinformatiebrief geïnformeerd over het voornemen van de acht Noord-Limburgse colleges om de regionale samenwerking per 1 januari 2026 te formaliseren in een gemeenschappelijke regeling – meer specifiek: een openbaar lichaam. Directe aanleiding van dit voornemen was de constatering dat de bestuurlijke en ambtelijke intensiteit en de financiële belangen rondom de regionale samenwerking zijn toegenomen. Mede in het licht van de toekenning van de Regio Deal II heeft het burgemeestersoverleg van de regio opdracht gegeven aan het bureau &Van de Laar om te adviseren over de meest optimale organisatievorm voor de Regio Noord-Limburg, passend bij de (regionale) inhoudelijke opgaven. De meest passende vorm is een openbaar lichaam onder de Wet gemeenschappelijke regelingen gebleken (Wgr). Op 19 mei hebben wij als college het gesprek met uw raad gevoerd over dit voornemen als ook inhoudelijk stilgestaan bij de samenwerking in Noord-Limburg op de diverse beleidsthema's (programma's). Eerder is op 16 april, tijdens een regionale bijeenkomst, nader stilgestaan bij de karakteristieken van een openbaar lichaam.

2. Doelstelling
Het instellen van een openbaar lichaam voor de Regio Noord-Limburg.

3. Uitgangssituatie
Tot nu werken 8 gemeenten in Noord-Limburg samen, op het niveau van colleges, in een netwerksamenwerking. Deze samenwerking in de regio Noord-Limburg is geëvalueerd op inhoud – vorm en relatie. Op basis van het advies Van der Laar is een nieuwe samenwerkingsvorm – governance uitgewerkt. Deze ontwerpregeling ligt nu voor.

4. Rol gemeente
Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is uw raad bevoegd om een formele zienswijze te geven op een ontwerp van een gemeenschappelijke (college)regeling. Met voorliggend voorstel wordt u hiermee in de gelegenheid gesteld. In de ontwerpregeling hebben we de zienswijzen als uitgangspunt genomen die de Noord-Limburgse gemeenteraden in 2024 bij de wijziging van diverse gemeenschappelijke regeling naar voren hebben gebracht. Daarnaast hebben wij geanticipeerd op de op 16 april jl. uitgesproken wens om in de nieuwe gemeenschappelijke regeling een formele raadsadviescommissie in te bouwen. Voor zover dat is te overzien, ligt er daarmee een vrij complete ontwerpregeling voor. Vanzelfsprekend staat het uw raad vrij om een zienswijze te formuleren.

5. Toelichting

1.1. De voorgenomen formalisering van de Regio Noord-Limburg geeft opvolging aan eerdere aanbevelingen van de Commissie Hendrikx (Floriade, 2013), &Van de Laar en het Regionale Aanjaagteam
Het idee om de regionale samenwerking te formaliseren is niet nieuw. Naar aanleiding van de Floriade adviseerde de commissie Hendrikx de – toen – zeven samenwerkende gemeenten binnen de regio “om op korte termijn een onderzoek te starten naar de meest geschikte samenwerkingsvorm op regioniveau, en om tot die tijd in elk geval samenwerkingsverbanden op projectniveau te formaliseren en daartoe telkens een tijdelijke rechtspersoon in te richten. De aanbevelingen van de commissie zijn destijds door alle gemeenteraden overgenomen, maar tot uitvoering is het om verschillende moverende redenen nadien niet gekomen. In het licht van de toekenning van de Regio Deal II is de urgentie ontstaan om de governance rondom regionale samenwerking opnieuw tegen het licht te houden. In opdracht van het burgemeestersoverleg van de regio heeft &Van de Laar geadviseerd over de meest optimale organisatievorm, met als conclusie dat een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) het meest passend is. Tijdens de bespreking van het rapport tijdens een regionale bijeenkomst van de colleges van B&W in september 2024 bleek dat er toen nog uiteenlopende beelden bestonden over de gewenste vorm, het te doorlopen proces en de inhoud van de toekomstige samenwerking. Op basis daarvan is het Regionaal Aanjaagteam ingesteld, bestaande uit diverse regionale bestuurders, waarbij tevens is gekeken naar alternatieve vormen voor een openbaar lichaam.

Het eindadvies van het aanjaagteam werd op 20 december 2024 opgeleverd, met als conclusie – opnieuw – dat het openbaar lichaam de best passende vorm is. Op 25 februari 2025 hebben de colleges vervolgens het proces vastgesteld om per 1 januari 2026 de regionale samenwerking te formaliseren in een openbaar lichaam.

1.2. Met de oprichting van een openbaar lichaam ontstaat er collectief eigenaarschap
Een van de door &Van de Laar geconstateerde knelpunten in de samenwerking een gebrek aan een collectief gevoelen – en daarbij passend gedrag – van eigenaarschap op de regionale samenwerking. Deels wordt dit verklaard vanuit de huidige netwerksamenwerking: 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: daarmee staat de samenwerking – vooral voor de gemeenteraden anders dan die van Venlo – echt op afstand. Met een openbaar lichaam ontstaat er collectief eigenaarschap, waarbij ieder college deelnemer is. Door het publieke karakter van een openbaar lichaam is ook de kaderstellende en controlerende positie van de gemeenteraden in de nieuwe situatie geborgd.

1.3. De samenwerking krijgt meer slagkracht, zonder dat er raadsbevoegdheden overgaan
De ontwerpregeling gaat uit van een collegeregeling. Dat wil zeggen: er gaan géén raadsbevoegdheden over naar het openbaar lichaam. Een belangrijk kaderstellend document voor de regionale samenwerking is de Regiovisie. Deze wordt – ook in de nieuwe situatie – door de gemeenteraden vastgesteld. Binnen de kaders van de Regiovisie kunnen de colleges bevoegdheden overdragen die het openbaar lichaam in staat stellen om de toegekende taken uit te voeren. Daartoe stelt het algemeen bestuur (AB) één keer per 4 jaar een uitvoeringsprogramma vast, en jaarlijks een begroting (waarop u een zienswijze kunt geven). Doordat er zometeen een algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB) zijn die – binnen de afgebakende taken, bevoegdheden en kaders - besluiten kunnen nemen, wint de samenwerking aan slagvaardigheid.

1.4. Voorliggende ontwerpregeling bouwt voort op de zienswijzen van de Noord-Limburgse gemeenteraden bij de wijziging van de gemeenschappelijke regelingen in 2024, en is juridisch extern getoetst
Naar aanleiding van de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn alle gemeenschappelijke regelingen in 2024 gewijzigd. De kaderstellende en controlerende bevoegdheden voor gemeenteraden zijn toen verruimd. Op initiatief van de regionale raadswerkgroep hebben de Noord-Limburgse gemeenteraden in 2024 een uniforme zienswijze opgesteld, die vervolgens is verwerkt in de gemeenschappelijke regelingen. Deze zienswijze vormde het vertrekpunt bij het ontwerpen van voorliggende regeling. De ontwerpregeling is vervolgens ook extern juridisch getoetst door hetzelfde advocatenkantoor dat in 2024 de wijziging van de ontwerpregelingen heeft begeleid. Daarmee zou de ontwerpregeling een goed fundament moeten vormen voor de regionale samenwerking in een openbaar lichaam.

1.5. De democratische positie van de gemeenteraden verbetert aanzienlijk ten opzichte van de bestaande praktijk
Het uitgangspunt van de wetgever in de Gemeentewet is helder: publieke samenwerking gaat boven private samenwerking. Dat komt doordat de positie van gemeenteraden, en zeker na de wijziging van Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), sterker is in een publiekrechtelijk construct. Zo geldt bijvoorbeeld het vragenrecht van een raadslid ook richting het samenwerkingsverband, heeft de gemeenteraad een zienswijzerecht bij belangrijke besluiten en kan de lokale rekenkamer onderzoek doen naar het samenwerkingsverband. Ook bestaat de mogelijkheid om een gemeenschappelijke raadsadviescommissie in te stellen: een gremium dat optreedt als adviseur van het algemeen bestuur (AB), maar ook een rol vervult als rapporteur richting de eigen raad. Dit gremium is wettelijk niet verplicht, maar in de voorliggende ontwerpregeling kiezen we er bewust voor om de gemeenteraden deze formele positie binnen het samenwerkingsverband te geven. Daarmee wordt de democratische positie van uw raad versterkt, en zeker ten opzichte van het huidige samenwerkingsconvenant waarbij de raden formeel op afstand staan.

Kanttekeningen

1.1. Het spoor 'governance' en het spoor 'inhoud' gaan op een parallelle wijze op route naar de gemeenteraden
Tijdens de regionale raadsbijeenkomst op 16 april jl. werd de wens uitgesproken dat de ontwerpregeling (governance) en de Regiovisie (inhoud) gelijktijdig worden voorgelegd. Hoewel de ontwerpregeling zo is opgesteld dat deze universeel hanteerbaar is, hebben we de sporen governance en inhoud wel nader op elkaar afgestemd. Waar uw raad een zienswijze kan geven op de ontwerpregeling, is dat ook het geval op de startnotitie voor de regiovisie. Eventuele wensen of bedenkingen kunnen dan worden meegenomen richting respectievelijk de definitieve regeling of de definitieve regiovisie.

1.2. De oprichting van een nieuwe entiteit regelt niet alles 'vanzelf'
Met het treffen (oprichten) van een regeling ontstaat er in juridische zin een organisatie, maar er moet vervolgens ook nog in praktische zin een organisatie gebouwd worden. De voorbereidingen hiervoor worden momenteel getroffen. Gedacht kan worden aan mandaten die de individuele colleges moeten geven aan het openbaar lichaam, het uitvoeringsprogramma, een eerste begroting, of producten zoals een directiestatuut of huishoudelijk reglement. Maar ook in personele zin is het belangrijk om op te merken dat (een deel van) de medewerkers van het regiobureau op dit moment een overeenkomst voor onbepaalde tijd heeft c.q. hebben met een gemeente. Met deze medewerkers zal gesproken worden over een passende oplossing, zoals bijvoorbeeld: in dienst treden bij het openbaar lichaam of gedetacheerd worden. Het oprichten van een openbaar lichaam is dus niet alleen een juridische aangelegenheid, maar vergt in de nabije toekomst ook nadere organisatiekeuzes.

Vervolgprocedure
Nadat alle Noord-Limburgse gemeenteraden een eventuele zienswijze naar voren hebben gebracht, vindt er een beoordeling door de colleges plaats of – en zo ja hoe – de ontwerpregeling aangepast dient te worden. De gemeenteraden worden vervolgens gevraagd om toestemming aan hun college te geven om over te kunnen gaan tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling. Toestemming kan onthouden worden op basis van twee gronden: strijdigheid met het recht, of strijd met het algemeen belang.

a. Financieel

De aanleiding om de regio te formaliseren tot een openbaar lichaam is niet financieel van aard. Wel zal er op financieel vlak een belangrijke wijziging plaatsvinden: de samenwerking krijgt een eigen begroting, waar alle gemeenteraden jaarlijks een zienswijze op kunnen geven. Waar de netwerksamenwerking nu nog vooral leunt op de gemeente Venlo (en daarvoor ook een vergoeding betaalt), zal het beoogde samenwerkingsverband diensten zoals ICT, administratie of juridische advisering zelf moeten organiseren. Daarbij is samenwerking met de individuele gemeenten (bijvoorbeeld aan de hand van dienstverleningsovereenkomsten) nog altijd denkbaar, maar hiermee worden de kosten van de samenwerking wel transparanter.

b. Juridisch

De wettelijke basis voor de gemeenschappelijke regeling (GR) is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze wet maakt het mogelijk voor overheden om wettelijke bevoegdheden en taken over te dragen aan een gemeenschappelijke regeling. Een gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsverband tussen meerdere overheden, vaak gemeenten. Het toetredingsproces is beschreven in de Wgr en de ontwerpregeling GR Limburg Noord. Voor het toetredingsproces geldt op basis van artikel 1 lid1 Wgr de collegeregeling. Dat wil zeggen dat zowel initiatief tot toetreding als besluitvorming over toetreding des colleges is. De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze op het ontwerpbesluit te geven, conform het bepaalde in artikel 1 lid 2 en lid 3 van de Wgr.

c. Risico's

Onder de toelichting zijn enkele kanttekeningen geplaatst. Er zijn voor zover bekend geen risico's.

6. Visie Blij in Beesel
Samenwerking

7. Toegankelijkheid
Toegankelijkheid is op de ontwerpregeling van de Regio Noord-Limburg niet van toepassing.

8. Duurzaamheid
Duurzaamheid is op de ontwerpregeling van de Regio Noord-Limburg niet van toepassing. Wel vormt duurzaamheid onderdeel van de regiovisie en het daaruit voortvloeiende uitvoeringsplan 2024-2027.

Bijlagen
1. Ontwerpregeling Regio Noord-Limburg
2. Verslag bijeenkomst 16 april 2025 Governance Regio Noord-Limburg
3. Bijlage bij verslag - Presentatie Regionale themabijeenkomst 16-04-2025 – handout