

Advies

Aan: Burgemeestersoverleg Regio Noord-Limburg
Van: Regionaal Aanjaagteam

Datum: 20 december 2024
Onderwerp: eindadvies

I. Aanleiding

1. Tijdens een regionale bijeenkomst van de acht colleges van B&W op 17 september 2024 is gesproken over versterking van de regionale samenwerking van de acht gemeenten in de regio Noord-Limburg. Centraal stond bespreking van het rapport “*Vitale samenwerking in gezondste regio*” van bureau &Van de Laar (Bijlage I), waarin adviezen gegeven zijn met betrekking tot de inhoud, relatie en vorm van regionale samenwerking in onze regio. Het standpunt van centrumgemeente Venlo om per 1 januari 2026 niet langer namens de regio de kassiersfunctie te vervullen in diverse lopende samenwerkingstrajecten, zorgt voor urgentie op het vraagstuk met betrekking tot het inrichten van een duurzame samenwerkingsvorm. Vastgesteld is dat de huidige samenwerkingsvorm kwetsbaar is en vragen kan oproepen met betrekking tot door de gemeenten gewenste optimale democratische legitimatie. In het rapport *Vitale samenwerking in gezondste regio* wordt daarom voorgesteld de huidige netwerksamenwerking om te vormen tot een openbaar lichaam, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
2. Tijdens bespreking van het rapport op genoemde bijeenkomst bleek dat er tussen colleges nog uiteenlopende beelden bestaan over de gewenste vorm, het te doorlopen proces en de inhoud van de toekomstige samenwerking.
3. Op basis van de uitkomsten van de regionale bijeenkomst, besloot het burgemeestersoverleg (BO) in een aansluitende vergadering een groep te formeren (verder: ‘regionaal aanjaagteam’), bestaande uit de burgemeesters Teunissen, Uitdehaag en Nijkerken en wethouder Schatorjé, ondersteund door de heren Mariman (voorzitter secretarissenoverleg, SO) en Van Loon (directeur regiobureau).
4. Aan het Regionaal Aanjaagteam is door het BO de opdracht meegegeven het volgende uit te werken:
 - a. Herbevestiging van de aangescherpte visie/inhoud van RNL;
 - b. Vorm van de samenwerking met de intentie om een openbaar lichaam op te richten met inachtneming van de cultuuraspecten conform het rapport van &Van de Laar;
 - c. op welke wijze de gemeenteraden in overleg met de reeds bestaande raadswerkgroep vroegtijdig in het proces meegenomen kunnen worden.

II. Werkwijze regionaal aanjaagteam

5. Het Regionaal Aanjaagteam is gedurende drie maanden actief geweest en in die maanden drie keer in plenaire vergadering bijeengeweeft. In de eerste vergadering is burgemeester Teunissen als voorzitter van het Regionaal Aanjaagteam aangewezen.
6. Het Regionaal Aanjaagteam heeft gewerkt met drie focusgroepen, elk voorgezeten door een lid van het Regionaal Aanjaagteam:
 - a. focusgroep uitwerking herbevestiging van de aangescherpte visie/inhoud (voorzitter Schatorjé);
 - b. focusgroep relatie & proces (voorzitter Uitdehaag)
 - c. focusgroep samenwerkingsvorm (voorzitter Nijkerken)
7. Gedurende de werkzaamheden zijn de colleges van B&W, het BO en het SO periodiek geïnformeerd over de voortgang van de werkzaamheden van het regionaal aanjaagteam. Daarnaast heeft voorzitter Teunissen op 28 november jl. de raads werkgroep regionale samenwerking Noord-Limburg geïnformeerd over het ingezette proces. In vervolg daarop is op 10 december jl. aan alle gemeenteraden door de colleges een raadsinformatiebrief gestuurd, voorzien van het rapport *Vitale samenwerking in gezondste regio*.
8. Tijdens de slotvergadering van het Regionaal Aanjaagteam op 18 december 2024 is dit advies vastgesteld en besloten dit aan te bieden aan het BO met het verzoek het door te geleiden aan de Colleges van B&W.

III. Resultaten regionaal aanjaagteam

9. De regiovisie Noord-Limburg 2040 is gereed om te worden geactualiseerd

Aan alle colleges van B&W is door het Regionaal Aanjaagteam verzocht aan te geven of wijzigingen of aanvullingen in de vigerende regiovisie Noord-Limburg 2040 gewenst worden. Eenzelfde vraag is gesteld aan de pho's, programma's, programmanagers en programmateams. Vervolgens is op basis van alle voorstellen bijgaande notitie (bijlage II) opgesteld, waarin de resultaten van de uitgevoerde inventarisatie weergegeven zijn. Geconcludeerd wordt dat er breed draagvlak is voor actualisatie en aanscherping van de bestaande visie. Tevens wordt vastgesteld dat de invalshoeken die de verschillende colleges van B&W inbrengen een grote gemene deler kennen en er daarmee geen inhoudelijke belemmering is die verdere samenwerking in de weg staat. Daarnaast wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het tijdig betrekken van gemeenteraden bij actualisatie van de visie, hetgeen in lijn is met de door het Regionaal Aanjaagteam gehoorde wens van de regionale raads werkgroep. Een concreet procesvoorstel om te komen tot actualisatie van de visie is onderdeel van bijgaande notitie.

Advies

10. Op basis van concrete acties kan in 2025 gewerkt worden aan robuustere intergemeentelijke relaties

In bijlage III bij dit advies doet het Regionaal Aanjaagteam een voorstel dat er op gericht is de intergemeentelijke samenwerking in Noord-Limburg te versterken. In lijn met het rapport *Vitale samenwerking in de gezondste regio* wordt vastgesteld dat de huidige samenwerkingsrelatie om uiteenlopende redenen niet optimaal is. Om verbeteringen in te zetten wordt onder meer voorgesteld in het BO structureel te reflecteren op de samenwerking, de aankomende Regiodag in het teken te zetten van de samenwerkingsrelatie en in voorbereiding daarop een enquête onder colleges van B&W uit te zetten. Daarbij wordt het belang onderstreept van een breedgedragen aanpak, waarbij een collectieve verantwoordelijkheid gevoeld dient te worden voor het verbeteren van de samenwerkingsrelatie.

11. Het bestuurlijk te doorlopen tijdspad voor het oprichten van een regionale entiteit onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen is in kaart gebracht

Op basis van de door het BO verstrekte opdracht is bekeken welk besluitvormingsproces doorlopen dient te worden in geval een juridische entiteit in de vorm van een Openbaar Lichaam wordt opgericht. Schematisch ziet een dergelijk proces er als volgt uit:



Te ondernemen stappen

Stap 0:

Bepalen welke taken in de te vormen entiteit ondergebracht worden

Wie?

Colleges

Wanneer?

Januari 2025

Stap 1:

Vorbereiding structuur, opstellen conceptregeling en afstemming in Burgemeestersoverleg

Regiobureau en juridisch adviseurs regiogemeenten

Januari-maart 2025

Stap 2:

Regiobureau en coördinatoren regiogemeenten:

Maart 2025

Verzending ontwerpregeling met toelichting naar colleges van B&W	Ambtelijke verzending aan colleges van B&W van de beoogde deelnemers	
Stap 3: Zienswijzemogelijkheid raden	Coördinatoren en juridisch adviseurs regiogemeenten; Gemeenteraden van de beoogde deelnemers	Mei-juni 2025 (8 weken)
Stap 4: Verwerking zienswijzen en aanpassing voorstel	Regiobureau met juridisch adviseurs regiogemeenten	Zomerperiode 2025
Stap 5: Verzending ontwerpregeling naar colleges van B&W	Regiobureau met juridisch adviseurs regiogemeenten: Ambtelijke verzending aan colleges van B&W van de beoogde deelnemers	Tijdens/ direct na het zomerreces van 2025
Stap 6: Toestemming raden	Gemeenteraden van de beoogde deelnemers	September-november 2025 (13 weken)
Stap 7: Collegebesluit tot het treffen van de regeling	Colleges van de beoogde deelnemers	December 2025
Stap 8: Inwerkingtreding en publicatie regeling	College van B&W van Venlo (als plaats van vestiging)	Januari 2026

12. Er is inzicht gegeven in de alternatieven voor vorming van een Openbaar Lichaam

In het rapport *Vitale samenwerking in gezondste regio* worden verschillende mogelijke vormen van een juridische entiteit benoemd, waarbij vorming van een Openbaar Lichaam op grond van de Wgr geadviseerd wordt. Op 17 september jl. uitten diverse colleges de wens ook inzicht te verkrijgen in alternatieve vormen. Om die reden heeft het Regionaal Aanjaagteam de verschillende mogelijke juridisch entiteiten schematisch in kaart gebracht, zie bijlage IV. In hoofdzaak kan onderscheid worden gemaakt tussen samenwerkingsvormen die onderdeel uitmaken van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en samenwerkingsvormen die niet onder de Wgr vallen.

- Publiekrechtelijke vormen op basis van de Wgr:
 1. Openbaar lichaam (gemeenschappelijke regeling = rechtspersoon met 2 bestuursorganen);
 2. Centrumgemeente (centrumregeling, anderen mandateren 1 gemeente);
 3. Bedrijfsvoering-organisatie (= rechtspersoon met één bestuursorgaan);
 4. Gemeenschappelijk orgaan (geen/bepaalde rechtspersoon met één bestuursorgaan);
 5. Regeling zonder meer (afspraken als intentieverklaringen en convenanten).
- Publiek-private vormen (niet Wgr):
 6. Stichting
 7. Vereniging of coöperatie

8. Vennootschap

Een openbaar lichaam (1) komt conform advies van Van de Laar naar voren als best passende vorm binnen de Wgr op basis van de ervaren knelpunten. Ook uit de matrix in bijlage 2 blijkt dit de best passende vorm binnen de Wgr, naast de 'centrumregeling' (2).

De keuze voor een centrumgemeente blijft in de basis ook mogelijk wanneer de huidige samenwerking daarop beter wordt ingericht (de huidige werkwijze lijkt op een centrumregeling, maar is in feite gebaseerd op een bestuursovereenkomst). Gelet op de ervaren knelpunten en het standpunt van de uitvoerende gemeente is de centrumregeling geen haalbare optie. De bedrijfsvoering-organisatie (3) is te 'smal' qua gewenste reikwijdte en kent slechte één bestuursorgaan waarbij de voorkeur uitgaat naar twee in verband met de borging van positie colleges en gemeenteraden (democratische legitimatie). Zo heeft een gemeenschappelijk orgaan (4) het nadeel dat er geen of slechts beperkt sprake is van een rechtspersoon. De regeling zonder meer (5) zou een stap terug betekenen ten opzichte van de huidige samenwerkingsvorm.

Overheden kunnen kiezen tussen zowel publiek- als privaatrechtelijke samenwerkingsvarianten, rekening houdend met artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet. Voor een privaatrechtelijke rechtspersonen kan alleen gekozen worden als dit kan worden gemotiveerd vanuit het te dienen openbaar belang. Gelet op de doelstelling van de regionale samenwerking en de opgenomen Quatro Helix benadering waarin de bredere samenwerking binnen de regio centraal staat is dat hier een mogelijkheid, met dien verstande dat een publiekrechtelijk orgaan (gemeente of provincie) de bereidheid moet tonen de kassiersfunctie op zich te nemen voor specifieke of bijzondere uitkeringen.

Van belang hierbij in de uitwerking is dan de borging van democratische controlemiddelen (inlichtingen- en verantwoordingsplichten), bestuursrechtelijke rechtsbescherming, openbaarheid, klachtrecht, organisatiestructuur en hoe tot besluitvorming te komen. Net als bij de publiekrechtelijke vorm kan hierbij zo veel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de huidige werkwijze.

Indien niet gekozen wordt voor een entiteit onder het publiekrecht (Wgr) zijn om de democratische legitimatie te borgen en over rechtspersoonlijkheid te beschikken de coöperatie (7) of vennootschap (8) (tevens verbonden partij op basis van BBV) de best passende oplossingen. Een voordeel is dat de samenwerking met andere partners hierbinnen rechtstreeks en laagdrempeliger is dan onder de Wgr.

Uit bovenstaande analyse komen twee in potentie passende samenwerkingsvormen naar voren: een Openbaar lichaam (Wgr) of een coöperatie / vennootschap (niet Wgr).

IV. Dilemma's en risico's

13. Het Regionaal Aanjaagteam heeft gedurende zijn werkzaamheden vastgesteld dat in de regio onduidelijkheid bestaat over de aan het Regionaal Aanjaagteam verstrekte opdracht, specifiek ten aanzien van de uitwerking van de vorm van samenwerking. Daarbij wordt in de regio verschillend aangekeken tegen het antwoord op de vraag of verkenning van een andere entiteit dan een Openbaar Lichaam nog aan de orde is.
14. Het regionaal aanjaagteam stelt vast dat de behoefte aan snelheid om de bestaande samenwerking te hervormen enerzijds en het benodigde draagvlak voor een dergelijke hervorming anderzijds tot een risico in het voorliggende traject leiden. Sommige gemeenten hebben de wens om de nieuwe samenwerkingsvorm in de vorm van een Openbaar Lichaam voor 1 januari 2026 gevormd te hebben. Enkele gemeenten spreken de wens uit om - vanuit de wens voldoende draagvlak voor een nieuwe samenwerkingsvorm te genereren- eerst meer inzicht te verkrijgen in alternatieve samenwerkingsvormen. Andere gemeenten hebben zich nog niet uitgesproken. In ieder geval stelt het Regionaal Aanjaagteam vast dat de gewenste inhoud van de samenwerking geen belemmering is om het traject tot vorming van een juridische entiteit te starten.
15. Het regionaal aanjaagteam stelt vast dat het onder 14. beschreven dilemma een haalbaarheidsrisico in zich heeft:
 - a. Indien nu enkel de oprichting van een openbaar lichaam wordt ingezet, bestaat het risico dat in de uitwerkingsfase vertraging of complicaties optreden waardoor 1 januari 2026 niet gehaald wordt;
 - b. Indien nu eerst (een) andere samenwerkingsvorm(en) onderzocht worden, bestaat het risico dat voor 1 januari 2026 geen nieuwe samenwerkingsstructuur gevormd is die op draagvlak van voldoende gemeenten kan rekenen.

Dit dilemma draagt het risico in zich dat een patstelling dreigt te ontstaan, waarbij geen uitspraak gedaan wordt over het gewenste toekomstscenario en geen overeenstemming is over te zetten vervolgstappen in de wetenschap dat de deadline van 1 januari 2026 nadert.

V. Conclusie en advies

16. Op grond van bovenstaande punten adviseert het regionaal aanjaagteam het BO als volgt:
 - a. Start besluitvorming op voor actualisering van de regiovisie aan de hand van de door het regionaal aanjaagteam opgehaalde inzichten en het bijbehorende procesvoorstel zoals verwoord in bijlage II;
 - b. Werk aan de hand van de in bijlage III beschreven aanpak in 2025 aan verbetering van de intergemeentelijke samenwerking;
 - c. Primair: start vanaf januari 2025 het proces op voor vorming van een regionaal openbaar lichaam conform de onder 11. beschreven procesaanpak. Het BO kan

Advies

hiervoor aan het SO verzoeken om in maart 2025 een ontwerpregeling met toelichting aan de colleges van B&W aan te bieden.

- d. Secundair: start in juni 2025 – indien de zienswijzen van de raden van de beoogde deelnemers er aanleiding toe geven te veronderstellen dat vorming van een Openbaar Lichaam voor 1 januari 2026 niet reëel is en daarmee aldus een alternatief nodig is om de doelstelling te halen om per 1 januari 2026 een entiteit te hebben gevormd – het proces op tot oprichting van een regionale coöperatie / vennootschap die vanaf 1 januari 2026 de kassiersfuncties van de gemeente Venlo zou kunnen overnemen.
- e. Voer vanuit het BO regie op dit proces en betrek de colleges en raden tijdig en vanuit hun eigen rollen en verantwoordelijkheden, mede conform de wens van de raads werkgroep regionale samenwerking.
- f. Leg dit advies in januari met gelijke inhoud en op hetzelfde moment voor aan de eigen colleges van B&W en organiseer in Q1 2025 een bijeenkomst voor colleges van B&W waarop dit advies besproken wordt en afspraken over het vervolgproces gemaakt worden. Benut die bijeenkomst tevens om een start te maken met het traject gericht op verbetering van de samenwerkingsrelaties.
- g. Bespreek dit advies in een BO in januari, bij voorkeur in de eerste werkweek van 2025 maar uiterlijk tijdens het reeds geplande BO op 21 januari a.s.
- h. Hef het regionaal aanjaagteam per 1 januari 2025 op.