

Toelichting op de Gemeenschappelijke Regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014

De relatie tussen de gemeenteraden en het algemeen bestuur

De gemeenteraden besluiten samen met de colleges en burgemeesters tot het aangaan van de regeling, en over de doelen van de samenwerking en het takenpakket. In artikel 3:1 is verankerd dat de juridische basis van de metropoolsamenwerking beperkt is tot verkeer & vervoer en economisch vestigingsklimaat. De regeling moet worden gewijzigd indien andere belangen of taken worden toegevoegd. Deze wijziging is alleen mogelijk indien alle gemeenteraden, colleges en burgemeesters daartoe besluiten (art. 6:3). De gemeenteraden organiseren voor een belangrijk deel zelf de betrokkenheid bij de metropoolbesluitvorming en de rol van hun vertegenwoordiger daarin. Er worden al best practices uitgewisseld tussen gemeenteraden en er zijn initiatieven om hier van elkaar te leren. Gemeenteraden zouden desgewenst kunnen bepalen dat de vertegenwoordiger in het algemeen bestuur eerst ruggespraak moet plegen voordat kan worden gestemd in het algemeen bestuur (art. 2:3 lid 2). Daarnaast draagt de voorgestelde regeling belangrijk bij aan het tijdig en effectief betrekken van de gemeenteraden bij de metropoolbesluitvorming. De gemeenteraden krijgen zodoende een betere positie dan zij bij veel gemeenschappelijke regelingen op dit moment gewend zijn.

Het voorstel is dat gemeenteraden een collegelid aanwijzen als lid van het algemeen bestuur. Dit wordt overigens niet verankerd in de gemeenschappelijke regeling, zodat er altijd een keuzevrijheid blijft. Benoeming van een collegelid bevordert de politieke verantwoording in de eigen raden. Het past nu eenmaal beter in de verhoudingen tussen raad en college, indien een collegelid in de eigen raad ter verantwoording wordt geroepen over zijn of haar rol in de metropoolsamenwerking dan wanneer een raadslid uit de eigen raad ter verantwoording wordt geroepen. Deze democratische verantwoordingslijn past ook beter bij de wijze waarop de raad de eigen bevolking vertegenwoordigt en de manier waarop bewoners van de eigen gemeenten de overheid aanspreken op de besluitvorming in de metropoolsamenwerking. Daarnaast kan een raad te allen tijde besluiten een portefeuillehouder, zoals die van verkeer en vervoer, uit te nodigen voor het geven van een toelichting in een raadscommissie of raadsvergadering. Zo kan een raad zich een beter oordeel vormen over zaken die zij van politiek-bestuurlijk belang vinden. Tot slot kunnen raadsleden gebruik maken van de instrumenten die zij ook in hun eigen raad ter beschikking hebben zoals het stellen van schriftelijke vragen.

Het algemeen bestuur van de MRDH kan er tevens voor kiezen om adviescommissies te vormen die bestaan uit raadsleden van de deelnemende gemeenten. Dat zal in elk geval gebeuren voor de Vervoersautoriteit en het economisch vestigingsklimaat. Dat geeft raadsleden de mogelijkheid rechtstreeks met elkaar en met het algemeen bestuur en/of de Vervoersautoriteit de dialoog aan te gaan. Ook kan het algemeen bestuur van de MRDH besluiten bestuurlijk overleg te organiseren tussen de vakwethouders van de 24 gemeenten.

Het algemeen bestuur is verantwoordelijk voor afstemming en integrale besluitvorming en voor het boeken van resultaten.

Het dagelijks bestuur

De Vervoersautoriteit heeft een rechtstreekse relatie met het algemeen bestuur en bereidt de door het algemeen bestuur te nemen besluiten voor. De taak van het dagelijks bestuur is vergelijkbaar met het

presidium van een gemeenteraad. Het dagelijks bestuur kan daarom beperkt blijven in omvang. Op deze wijze wordt een democratisch gelegitimeerd licht metropoolbestuur vormgegeven. Daar komt bij dat maximaal gebruik is gemaakt van de juridische mogelijkheden om de gemeenteraden vooraf en effectief bij de metropoolsamenwerking te betrekken. De gemeenteraden hebben en behouden immers een koppositie.

Een overzicht van sturingsmogelijkheden:

1. De leden van het algemeen bestuur worden verplicht om verantwoording af te leggen aan de raad die hen heeft aangewezen en er is duidelijk gemaakt dat het lid kan worden ontslagen indien de raad het vertrouwen in dat lid verliest (artikel 2:2 en 2:3 lid 5);

2. Het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, de voorzitter en de bestuurders in de Vervoersautoriteit zijn verplicht gevraagd en ongevraagd de raad te informeren (artikel 2:2 lid 1);

3. Voor belangrijke besluiten is bepaald dat een zienswijzenprocedure moet worden gevoerd. Omdat de wet het toekennen aan de gemeenteraden van toestemmingsrecht of goedkeuringsrecht niet mogelijk maakt, is de zienswijzenprocedure de juridisch zwaarst mogelijke variant van het vooraf betrekken van de gemeenteraden bij de metropoolsamenwerking. De gemeenteraden worden verplicht vooraf betrokken bij de volgende besluiten:

- de strategische agenda, bedoeld in artikel 3:2 lid 1;
- het werkplan, bedoeld in artikel 3:2 lid 3;
- het overdragen van bevoegdheden door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur, bedoeld in artikel 3:3 lid 3;
- de strategische bereikbaarheidsagenda;
- het regionaal verkeer- en vervoersplan, ingevolge de Planwet verkeer en vervoer;
- het programma van eisen voor de verlening van een vervoersconcessie;
- de uitgangspunten voor de dienstregeling voor het openbaar vervoer;
- het treffen, wijzigen of opheffen van een gemeenschappelijke regeling, alsmede het toetreden tot of uittreden uit een gemeenschappelijke regeling;
- het oprichten van of deelnemen in een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, naamloze of besloten vennootschap, stichting, vennootschap onder firma of maatschap;
- het vaststellen en wijzigen van de begroting, overeenkomstig het bepaalde in artikel 35 Wgr;
- het liquidatieplan bij uittreding en opheffing, en
- de instelling van de adviescommissie Vervoersautoriteit en de adviescommissie inzake het economisch vestigingsklimaat.

4. De vertegenwoordigers van de gemeenten in het algemeen bestuur hebben het recht van initiatief, amendement en motie (artikel 2:4).

5. De rekenkamer of rekenkamerfunctie van elke deelnemende gemeente kan het metropoolbestuur controleren en verslag aan de eigen raad uitbrengen.

6. Er is een ombudsman aangewezen die klachten over het metropoolbestuur in behandeling neemt (artikel 5:4).

7. De regeling wordt vijfjaarlijks geëvalueerd, twee jaar na inwerkingtreding voor het eerst (artikel 8:1). Deze evaluatie wordt uiteraard aan de gemeenteraden gezonden.
8. Er is voorzien in een uittredingsregeling (artikel 6:2).
9. Er wordt een adviescommissie voor de Vervoersautoriteit ingesteld met raadsleden en eventueel een of meer leden van provinciale staten van Zuid-Holland (artikel 2:8 lid 2).
10. Er wordt een adviescommissie voor het economisch vestigingsklimaat ingesteld met raadsleden en eventueel een of meer leden van provinciale staten van Zuid-Holland (artikel 2:8 lid 2).
11. In het reglement van orde van het algemeen bestuur zal worden bepaald dat burgers en raadsleden kunnen inspreken en het recht krijgen om opinies over metropoolaangelegenheden onder de aandacht te brengen van het algemeen bestuur.
12. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen dient het bestuur de raden de gelegenheid te bieden zienswijzen in te brengen met betrekking tot de concept begroting (art. 35 Wgr) en het voornemen tot instelling van bestuurscommissies (art. 25 lid 2 Wgr).¹

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1:1

In dit artikel is een aantal definities opgenomen die in de gemeenschappelijke regeling gehanteerd worden. Deze definities zijn aanvullend op de begrippen zoals deze worden gehanteerd in andere wetgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeentewet.

Artikel 1:2

Het eerste lid voorziet in de instelling van een openbaar lichaam met de naam Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Dat betekent dat de Metropoolregio rechtspersoonlijkheid heeft (art. 2:1 lid 2 BW jo. art. 8 lid 1 Wgr). Dit is onder meer noodzakelijk om een rekeningnummer te kunnen openen waar het Rijk de BDU verkeer en vervoer naar kan overmaken.

In het tweede lid is de “statutaire” of juridische vestigingsplaats van deze rechtspersoon vastgelegd. Op grond van artikel 10 lid 3 Wgr moet dit in de gemeenschappelijke regeling zelf bepaald worden. Het vastleggen van deze vestigingsplaats betekent niet dat niet op andere locaties gewerkt kan worden.

Het derde lid bepaalt ten slotte het werkgebied van de Metropoolregio. De bevoegdheden van de bestuursorganen van de Metropoolregio kunnen slechts voor dit gebied worden uitgeoefend (vgl. art. 30 lid 1 Wgr).

¹ Zoals dit naar verwachting in 2014 wordt gewijzigd met het wijzigingsvoorstel voor de Wgr (Kamerstukken II, 2012-2013, 33 587, 2). Voor de instelling van een bestuurscommissie geldt tot dat moment nog een toestemmingsvereiste.

Hoofdstuk 2 De positie van de raden, alsmede de inrichting en samenstelling van het Metropoolbestuur

Artikel 2:1

Met deze bepaling is klip en klaar dat democratische legitimatie van de besluitvorming in de Metropoolregio een kernwaarde is. De koppositie van de raden wordt ingevuld en er wordt zeker gesteld dat democratische legitimatie en transparantie uitgangspunten van de juridische basis voor de metropoolsamenwerking zijn.

In het tweede tot en met vijfde lid wordt verankerd dat belangrijke voorstellen eerst in de raden worden besproken voordat het algemeen bestuur daarover een besluit kan nemen. In het tweede lid is een lijst van belangrijke besluiten opgenomen. Ingevolge het vijfde lid kan het algemeen bestuur ook andere besluiten onderwerpen aan de zienswijzeprocedure. Op basis van de ingebrachte zienswijzen neemt het algemeen bestuur een besluit. De zorgvuldigheid vergt dat het algemeen bestuur haar besluit en eventuele afwijking van ingebrachte zienswijzen motiveert.

Opgemerkt zij dat de raden (tezamen met de colleges en burgemeesters) beslissen over elke uitbreiding van het takenpakket van de regeling, en over de overdracht van bevoegdheden aan de metropoolsamenwerking. Daarvan is bij de thans voorgestelde regeling overigens geen sprake, behoudens voor subsidieverstrekking.

Artikel 2:2

Op dit artikel is hierboven in het algemene deel van deze toelichting al ingegaan. Zie met name het onderdeel De relatie tussen de gemeenteraden en het algemeen bestuur.

Artikel 2:3

Het eerste lid bepaalt dat het algemeen bestuur bestaat uit 28 vertegenwoordigers uit de gemeenten. Iedere deelnemer wijst één lid aan, met dien verstande dat Rotterdam en Den Haag ieder drie leden mogen aanwijzen (waarvan één hun burgemeester is, en één hun portefeuillehouder Verkeer en vervoer).

In het tweede lid wordt met de verplichting de stukken acht weken tevoren aan te bieden de mogelijkheid van vertegenwoordigers in het algemeen bestuur verankerd om vooraf ruggespraak te hebben met hun raden. In spoedeisende gevallen moeten de stukken sneller besproken kunnen worden in het algemeen bestuur.

Het derde lid ziet op de stemverhoudingen binnen het algemeen bestuur. Bij het algemeen bestuur is een eerste uitgangspunt het gecorrigeerd stemgewicht naar inwonertal. De metropoolsamenwerking is van alle gemeenten en daarom is het volgende uitgangspunt een balans tussen iedere groep gemeenten (groot, klein, middelgroot). Daarom krijgen Rotterdam (615.726 inwoners) en Den Haag (505.568 inwoners) samen geen meerderheid met circa 40% van de stemmen. De overige 22 gemeenten zijn naar inwonertal per 1 januari 2013 verdeeld in vijf groepen. In artikel 3:1 is de stemverhouding opgenomen.

Een overzicht:

(1) Delft (99.085) , Westland (102.717) en Zoetermeer (123.064):	9 stemmen
(2) Capelle aan den IJssel (66.034), Leidschendam-Voorburg (72.561), Schiedam (76.354), Spijkenisse (72.332) en Vlaardingen (70.889)	7 stemmen

(3) Barendrecht (47.387), Hellevoetsluis (39.093), Lansingerland (56.508), Pijnacker-Nootdorp (50.454), Ridderkerk (45.327), Rijswijk (47.354)	5 stemmen
(4) Albrandswaard (25.114), Krimpen aan de IJssel (28.854), Maassluis (31.956), Wassenaar (25.659)	4 stemmen
(5) Bernisse (12.399), Brielle (16.328), Midden-Delfland (18.243), Westvoorne (13.889)	2 stemmen

Het vierde lid bepaalt dat voor ieder lid van het algemeen bestuur ook een plaatsvervangend lid kan worden aangewezen. Dit gebeurt door het orgaan dat ook het te vervangen lid heeft aangewezen. Voor het plaatsvervangend lid gelden dezelfde voorwaarden als voor het lid (door en uit de gemeenteraden aan te wijzen, waarbij ook wethouders of de burgemeester kunnen worden aangewezen). Op die manier wordt voorkomen dat bij verhindering van het lid, de desbetreffende stem niet kan worden ingebracht.

Het vijfde lid sluit aan bij artikel 16 lid 1 en 3 Wgr. Deze artikelen verplichten het lid van het algemeen bestuur verantwoording af te leggen aan het orgaan dat hem heeft aangewezen en daartoe alle gevraagde inlichtingen te verschaffen. Indien de raad het vertrouwen in 'zijn' lid verliest, kan dit lid als lid van het algemeen bestuur worden ontslagen (art. 16 lid 5 Wgr).

Indien gedeputeerde staten een van de leden van gedeputeerde staten hebben afgevaardigd als lid van het dagelijks bestuur heeft dat lid tevens toegang tot de vergadering van het algemeen bestuur en kan dat lid deelnemen aan de beraadslaging van het algemeen bestuur (artikel 2:6 lid 3). Het zesde lid van artikel 2:3 regelt de toegang van een door gedeputeerde staten aangewezen lid van gedeputeerde staten tot de vergadering van het algemeen bestuur en de mogelijkheid van deelname aan de beraadslaging van het algemeen bestuur voor het geval dat gedeputeerde staten ervoor hebben gekozen om geen zitting te nemen in het dagelijks bestuur.

Artikel 2:4

Deze bepaling bepaalt wie, naast het dagelijks bestuur, initiatiefrecht hebben (lid 1) en kan amenderen (lid 2). Deze bevoegdheid komt toe aan ieder lid van het algemeen bestuur. Dat geldt eveneens voor het recht moties in te dienen (lid 3). Wanneer een raad dus voorstellen geagendeerd wil hebben, zal hij dat via zijn vertegenwoordiger in het algemeen bestuur moeten doen. In het derde lid is duidelijk gemaakt dat leden van het algemeen bestuur ook moties kunnen indienen. Nadere regels worden opgenomen in het reglement van orde (lid 4).

Artikel 2:5

De voorzitter van de Metropoolregio moet door en uit het algemeen bestuur worden aangewezen (lid 1; art. 13 lid 9 Wgr). In de gemeenschappelijke regeling mogen bepalingen worden opgenomen met betrekking tot het voorzitterschap. Uit het samenstel van de eerste twee leden valt op te maken dat de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag steeds beurtelings voor twee jaar voorzitter zijn van de Metropoolregio, waarbij de ander steeds plaatsvervangend voorzitter is (lid 3).

De voorzitter is verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur en geeft het algemeen bestuur daartoe alle gevraagde inlichtingen (lid 4). De voorzitter kan natuurlijk ook actief inlichtingen verschaffen.

Artikel 2:6

Het dagelijks bestuur bestaat wettelijk verplicht uit de voorzitter van de Metropoolregio (het openbaar lichaam) en tenminste twee andere leden die door en uit het algemeen bestuur worden benoemd (art. 14 lid 1 Wgr). De voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van de Metropoolregio (de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag) zijn dan ook lid van het dagelijks bestuur (lid 1). Daarnaast worden drie leden aangewezen uit de leden van het algemeen bestuur die afkomstig zijn uit de overige gemeenten. Het dagelijks bestuur heeft dan ook in totaal 5 leden die voortkomen uit het algemeen bestuur. In het eerste lid is de stemverhouding op standaardwijze geregeld.

De leden van het dagelijks bestuur, niet zijnde de voorzitter of plaatsvervangend voorzitter, worden benoemd voor een periode van twee jaar (lid 2). Op deze wijze kan een roulatiesysteem worden gehanteerd voor deze zetels over de overige deelnemende gemeenten, rekening houdend met hun inwoneraantal.

Om gedeputeerde staten van Zuid-Holland in de gelegenheid te stellen te participeren in de besluitvorming van de Metropoolregio is (conform artikel 14 lid 2 Wgr) de mogelijkheid geboden dat het algemeen bestuur op verzoek van gedeputeerde staten een lid van gedeputeerde staten aanwijst om zitting te nemen in het dagelijks bestuur (lid 3). In die hoedanigheid kan dit lid van gedeputeerde staten tevens deelnemen aan de beraadslagingen in het algemeen bestuur. Het ligt voor de hand dat het algemeen bestuur het lid van gedeputeerde staten dat door gedeputeerde staten is voorgedragen aanwijst om zitting te nemen in het dagelijks bestuur.

Artikel 2:7

Het algemeen bestuur heeft geen eigen wettelijke bevoegdheid om bestuurscommissies in te stellen. Het algemeen bestuur heeft deze bevoegdheid alleen wanneer de gemeenschappelijke regeling daarin voorziet (art. 25 lid 1 Wgr). Het eerste lid geeft deze bevoegdheid. Op grond van artikel 25 lid 2 Wgr moet het algemeen bestuur de toestemming van alle raden hebben alvorens kan worden overgegaan tot instelling van de bestuurscommissie. Bij de instelling regelt het algemeen bestuur welke bevoegdheden van het algemeen bestuur én van het dagelijks bestuur worden overgedragen (art. 25 lid 3 Wgr). Dat kan niet in de gemeenschappelijke regeling of door het dagelijks bestuur worden bepaald.² In artikel 25 Wgr is verder geregeld wat nog meer in de verordening tot instelling van de bestuurscommissie moet worden geregeld.

Het derde lid dwingt het algemeen bestuur om in elk geval een bestuurscommissie Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam Den Haag in te stellen. Omdat dit een bevoegdheid van het algemeen bestuur is, mag de gemeenschappelijke regeling hier verder geen bepalingen over inhouden. Wel is bepaald dat de portefeuillehouders verkeer en vervoer van de deelnemers zitting nemen in de Vervoersautoriteit. Daarmee is ook de gemeentelijke inbreng op de Vervoersautoriteit al deels gegeven. De verordening zal dit verder regelen. Gelet op de bijzondere positie van gedeputeerde staten van Zuid-Holland ten aanzien van het verkeer en vervoer in de Metropoolregio en de omliggende gebieden is het mogelijk gemaakt dat het algemeen bestuur op verzoek van gedeputeerde staten het lid van gedeputeerde staten dat is belast met de portefeuille verkeer en vervoer aanwijst om als volwaardig lid te participeren in de Vervoersautoriteit.

² CRvB 16 maart 2010, LJV BL8816; *Gst.* 2010, 47 (*Sociale Dienst Drechtsteden*).

Het uitgangspunt is dat het algemeen bestuur de kaders en zoveel mogelijk de strategische besluiten vaststelt. Vast staat dat de strategische agenda, de jaarlijkse werkplannen, en de begroting door het algemeen bestuur worden vastgesteld. De Vervoersautoriteit moet binnen die door het algemeen bestuur gestelde kaders zijn taken op het terrein van Verkeer en Vervoer uitvoeren. In artikel 2:1 is reeds geregeld dat belangrijke besluiten op het terrein van verkeer en vervoer (bijvoorbeeld de strategische bereikbaarheidsagenda, het regionaal verkeers- en vervoersplan en het programma van eisen voor het verlenen van een concessie) pas neemt nadat de gemeenteraden zich daarover hebben kunnen uitlaten.

Artikel 2:8

Het algemeen bestuur heeft wel een algemene bevoegdheid om adviescommissies in te stellen (art. 24 lid 1 Wgr). Artikel 24 Wgr bepaalt wat bij de instelling in elk geval moet worden geregeld. In het eerste lid wordt dit bevestigd, en wordt daaraan toegevoegd dat ook de relatie tot eventuele andere adviescommissies en bestuurscommissie(s) moet worden geregeld.

Het tweede lid regelt dat er in elk geval een adviescommissie is ten behoeve van de bevoegdheden van de bestuurscommissie Vervoersautoriteit. Omdat de Wet gemeenschappelijke regelingen slechts adviescommissies aan het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de voorzitter kent, is formeel gekozen voor een adviescommissie aan het algemeen bestuur, welke zijn adviezen ook doet toekomen aan de bestuurscommissie Vervoersautoriteit. Daarnaast is bepaald dat de adviescommissie moet bestaan uit raadsleden. Indien de portefeuillehouder verkeer en vervoer van gedeputeerde staten zitting heeft in de bestuurscommissie Vervoersautoriteit, zal de adviescommissie tevens bestaan uit een of meer leden van provinciale staten.

Het derde lid regelt dat er in elk geval een adviescommissie ten behoeve van het economisch vestigingsklimaat dient te zijn. Deze adviescommissie bestaat uit raadsleden. Indien een lid van gedeputeerde staten zitting heeft in het dagelijks bestuur zal de adviescommissie tevens bestaan uit een of meer leden van provinciale staten.

Hoofdstuk 3 Belang, taken en bevoegdheden

Artikel 3:1

Een gemeenschappelijke regeling wordt getroffen *ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van gemeenten* (art. 1 lid 1 Wgr). In deze bepaling wordt het werkingsbereik van de gemeenschappelijke regeling uitdrukkelijk beperkt tot verkeer en vervoer en de verbetering van het economische vestigingsklimaat. Daarmee wordt voldaan aan de wettelijke eis om de belangen waarvoor de gemeenschappelijke regeling wordt getroffen in deze regeling zelf op te nemen (art. 10 lid 1 Wgr). De bestuursorganen van de Metropoolregio mogen zich niet met andere belangen bezighouden (vgl. art. 30 lid 1 Wgr), tenzij de regeling wordt gewijzigd, en dat kan uitsluitend indien de raden van alle deelnemende gemeenten daartoe besluiten. Overigens, de algemene belangen en taken van de Metropoolregio zijn in artikel 3:1 lid 1 opgenomen, terwijl de taken en bevoegdheden op het gebied van verkeer en vervoer in artikel 3:4 zijn opgenomen. Het gaat daar om bevoegdheden die op grond van de wetgeving tot intrekking van de Wgr-plus door het Rijk aan de Metropoolregio

worden toegekend.³ Er is daar geen overdracht van bevoegdheden in het geding vanuit de gemeentebesturen. Het tweede lid van dit artikel bevestigt dat deze gemeenschappelijke regeling niet kan worden uitgebreid met andere beleidsterreinen dan ‘verkeer en vervoer’ en ‘het economisch vestigingsklimaat’ dan na uitdrukkelijke instemming van alle vertegenwoordigende organen. Een wijziging van de reikwijdte van de gemeenschappelijke regeling vergt dan ook altijd het doorlopen van de procedure voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling (artikel 6:3).

Artikel 3:2

De strategische agenda is voor de gemeenteraden en het algemeen bestuur het instrument om de plannen van de Metropoolregio voor de komende jaren vast te leggen. Het algemeen bestuur moet deze strategische agenda dan ook tenminste eens per bestuursperiode vaststellen (lid 1). Binnen de kaders van de strategische agenda stelt het algemeen bestuur jaarlijks een werkplan vast (lid 2). De andere organen van de Metropoolregio, zoals de Vervoersautoriteit dienen hun bevoegdheidsuitoefening af te stemmen op deze algemene metropoolbeleidskaders. Het gaat hier om belangrijke besluiten waarover de raden vooraf zullen worden gehoord. Daarom is op beide besluiten de zienswijzenprocedure van artikel 2:1, derde lid, GR MRDH van toepassing verklaard.

Artikel 3:3

Het bestuur van de Metropoolregio bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van de Metropoolregio, en is in die hoedanigheid eindverantwoordelijk voor wat zich binnen de Metropoolregio afspeelt (art. 12 lid 2 Wgr). Dat betekent dat moet worden bepaald dat alle bevoegdheden die niet bij of krachtens wet aan een ander orgaan zijn toegekend, toekomen aan het algemeen bestuur (lid 1; art. 33 lid 1 jo. art. 136 Wgr jo. art. 147 en 108 Gemeentewet-oud).

Het algemeen bestuur kan een of meer van zijn bevoegdheden in beginsel overdragen aan het dagelijks bestuur (lid 2, art. 136 Wgr jo. art. 156 Gemeentewet-oud). Omdat dit de de raden mogelijk verder op afstand zet, is ook hier verzekerd dat de raden hierover vooraf hun opvattingen kunnen bekendmaken: de zienswijzenprocedure van artikel 2:1, derde lid GR MRDH is van toepassing (lid 2). Het ligt voor de hand om een aantal taken op het terrein van het voeren van procedures bij het dagelijks bestuur neer te leggen om zeker te stellen dat waar nodig niet op een formele beslissing van het algemeen bestuur hoeft te worden gewacht. De nadere detaillering daarvan wordt in een door het algemeen bestuur vast te stellen verordening geregeld waarop de zienswijzenprocedure eveneens van toepassing is. Vanuit het oogpunt van de leesbaarheid van een dergelijke verordening verdient het aanbeveling dat daarin uitdrukkelijk de bevoegdheden worden benoemd die het dagelijks bestuur op basis van de wet van rechtswege heeft (art. 33 lid 1 jo. art. 136 Wgr jo. art. 160 e.v. Gemeentewet-oud).

In het derde lid is bepaald dat de voorzitter de Metropoolregio in en buiten rechte vertegenwoordigt. Het voorzitterschap wordt bij toerbeurt vervuld door de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag, waarbij om de twee jaar een wisseling plaatsvindt.

Artikel 3:4

Zonder nadere bepalingen zou het dagelijks bestuur de bevoegdheden Verkeer en Vervoer uitoefenen, terwijl het nu juist de bedoeling is dat het dagelijks bestuur zich beperkt tot de voorbereiding van de

³ *Kamerstukken II 2012/13, 33 658, nr. 2.*

besluitvorming in het algemeen bestuur. De regeling moet dan eerst de bevoegdheidsuitoefening van het dagelijks bestuur regelen inclusief zienswijzenprocedure, waarna dat hele pakket door het algemeen bestuur kan worden overgeheveld naar de Vervoersautoriteit. Het is immers de bedoeling dat de Vervoersautoriteit deze bevoegdheden uitoefent. De Vervoersautoriteit moet daarbij de door het algemeen bestuur vastgestelde kaders (de strategische agenda en de werkplannen) in acht nemen. Ook stelt het algemeen bestuur de begroting vast waarvan de financiële middelen (waaronder de BDU) deel uitmaken die door de Vervoersautoriteit worden ingezet op haar taakvelden. Voorts wordt het algemeen bestuur in kennis gesteld van de ontwerpbesluiten waarover provinciale staten resp. de raden zich eerst uitspreken in een zienswijzenprocedure, en vervolgens van de ontvangen zienswijzen. Het algemeen bestuur zit hier dus ook aan de knoppen, ook al beslist de Vervoersautoriteit uiteindelijk.

De Vervoersautoriteit wordt vormgegeven als bestuurscommissie, en om de bevoegdheden die door de wet aan het dagelijks bestuur worden gegeven bij de Vervoersautoriteit te kunnen leggen moet het algemeen bestuur daartoe een besluit nemen bij de instellingsverordening. De regeling voorziet daarin.

Artikel 3:5

De Metropoolregio kan de deelnemers faciliteren bij onderlinge afstemming en overleg indien ten minste twee deelnemers daarom verzoeken (lid 1). Te denken valt aan het faciliteren van vrijwillige samenwerking op het gebied van ruimte, wonen of groen tussen twee of meer gemeenten in de vorm van een platform of van een facultatieve bestuurlijke tafel van deelnemers. Het is aan de deelnemers zelf om het beleidsterrein, mits passend in de strategische agenda, te bepalen waarop deze coördinatie of dit overleg betrekking heeft. Het tweede en derde lid voorzien erin dat de Metropoolregio bepaalde taken dienstverlenende taken kan uitvoeren voor andere dan de betrokken gemeenten of voor een instelling of orgaan waarin de Metropoolregio deelneemt. Het vierde lid voorziet in een regeling voor de kostenverrekening voor de facilitering en dienstverlening.

Artikel 3:6

De juridische basis van de metropoolsamenwerking moet het pragmatische karakter ondersteunen van de metropoolsamenwerking. Dat betekent dat de mogelijkheid moet worden geboden om in een concreet beleidsonderwerp als Metropoolregio deel te nemen in een andere gemeenschappelijke regeling. Zonder uitdrukkelijke bepaling bestaat deze mogelijkheid niet (artikel 93 resp. art. 96 Wgr). Ook hier geldt dat eerst de raden hun opvattingen over het deelnemen aan zo'n regeling moeten geven, voordat het algemeen bestuur daartoe kan besluiten. De zienswijzenprocedure is van toepassing.

Artikel 3:7

De Metropoolregio bezit rechtspersoonlijkheid (art. 1:2 lid 1 GR MRDH; art. 2:1 lid 2 BW jo. art. 8 lid 1 Wgr). Dat betekent dat de Metropoolregio (privaatrechtelijke) rechtshandelingen kan verrichten (art. 2:1 lid 3 jo. art. 2:5 jo art. 3:32 BW). Daarbij kan worden gedacht aan het sluiten van allerlei vormen van overeenkomsten (art. 6:213 BW), zoals arbeidsovereenkomsten, koop- of huurovereenkomsten of overeenkomsten tot opdracht. De privaatrechtelijke bevoegdheden van de Metropoolregio zijn in beginsel onbeperkt, voor zover ze worden uitgeoefend binnen het belang waarvoor de gemeenschappelijke regeling is getroffen (lid 1; zie art. 3:1 GR MRDH resp. art. 31 Wgr), en dat is beperkt tot verkeer en vervoer en de verbetering van het economisch vestigingsklimaat.

Onder het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen valt ook de oprichting van of deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersonen zoals de vereniging, de coöperatie, de naamloze of besloten vennootschap of de stichting. Dit kan de basis zijn om een bepaalde metropoolactiviteit niet

alleen informeel maar ook meer formeel af te stemmen op de andere metropoolactiviteiten die in de regeling zijn ondergebracht (verkeer en vervoer en de verbetering van het vestigingsklimaat). Ook is het mogelijk dat de deelneming bestuurlijke en financiële gevolgen heeft. Ook hiervoor geldt daarom dat eerst de raden van de deelnemers en provinciale staten zich hierover moeten uitlaten, voordat het algemeen bestuur een besluit kan nemen. Daarom is ook hier de zienswijzenprocedure van artikel 2:3 GR MRDH voorgeschreven. Het tweede lid geeft nog wat overige taken die aan de Metropoolregio worden opgedragen.

Hoofdstuk 4 Financiën

Artikel 4:1 en artikel 4:2

Deze artikelen zijn gebaseerd op artikel 34 en 35 Wgr en voorts op de bepalingen uit de huidige Gemeentewet over de administratie, begroting en jaarrekening, die van overeenkomstige toepassing zijn (art. 33 lid 1 jo. art. 136 Wgr). Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat de investeringsprogramma's Verkeer en Vervoer deel uitmaken van de begroting van de Metropoolregio.

Hoofdstuk 5 De secretaris, overige ondersteuning, archief, ombudsman

Artikel 5:1 en artikel 5:2

Artikel 5:1 regelt de benoeming, de schorsing en ontslag van de secretaris. Deze bepalingen zijn gebaseerd op de bepalingen in de Gemeentewet over de secretaris. Artikel 5:2 regelt hetzelfde met betrekking tot de overige ambtenaren en ondersteuning.

Artikel 5:3

Dit artikel geeft invulling aan de verplichting van artikel 40 Archiefwet 1995.

Artikel 5:4

Op grond van artikel 1a lid 1 onder b Wet Nationale ombudsman is de Nationale ombudsman bevoegd ten aanzien van het extern klachtrecht bij openbare lichamen in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals de Metropoolregio. Deze bevoegdheid van de Nationale ombudsman geldt voor zover niet in de gemeenschappelijke regeling de ombudsman van één van de deelnemers is aangewezen als bevoegde instantie (art. 10 lid 4 Wgr). De Rotterdamse ombudsman is bevoegd verklaard ten aanzien van het extern klachtrecht bij de Metropoolregio. Het dagelijks bestuur zendt de gemeenschappelijke regeling overeenkomstig artikel 10 lid 4 Wgr aan de Nationale ombudsman.

Hoofdstuk 6 Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

Artikel 6:1

Een nieuwe deelnemer kan toetreden door unanieme besluitvorming van de betreffende deelnemer en de reeds bestaande deelnemers (lid 1). Iedere raad heeft daar zodoende zeggenschap over omdat toetreding van een nieuwe deelnemer onder andere gevolgen kan hebben voor de stemverhoudingen. Het algemeen bestuur is bevoegd om de gevolgen van de toetreding te regelen, zoals een eventuele

toetredsom of de verplichting personeel in te brengen (lid 2). Het algemeen bestuur regelt tevens wanneer de toetreding ingaat (lid 3).

Artikel 6:2

Voorts is er uitdrukkelijk nagedacht over de wijze waarop de uittredingsregeling zou kunnen bijdragen aan de democratische legitimatie van de metropoolsamenwerking. Een eerste voorwaarde daarvoor is dat deze relatief licht moet zijn vormgegeven. Omdat het natuurlijk niet zo kan zijn dat de ene gemeente die tot uittreding zou besluiten de 23 andere gemeenten met de onevenredige financiële consequenties zou laten zitten, is verrekening noodzakelijk. Een gemeentebestuur kan eenzijdig beslissen tot uittreding (lid 1), overeenkomstig de door het algemeen bestuur vast te stellen algemene procedurele regels (lid 2). Het door het algemeen bestuur op te stellen ontwerp-uittredingsplan moet ingaan op onder andere de financiële en personele gevolgen van de uittreding. Daarbij moeten zowel de belangen van de uittreder als van de achterblijvende deelnemers zorgvuldig en op een evenwichtige wijze tegen elkaar worden afgewogen (lid 3). Vervolgens moeten de deelnemende bestuursorganen overeenkomstig artikel 1 lid 3 en 1 Wgr besluiten omtrent de gevolgen van de uittreding.⁴ Dit besluit wordt bij twee derde meerderheid van de deelnemers genomen, waarbij ieder deelnemend bestuursorgaan (evenals bij het besluit tot treffen van de gemeenschappelijke regeling) één stem heeft (lid 4).⁵ Het betreft immers geen besluit van het algemeen bestuur, waardoor de stemverhoudingen in het algemeen bestuur hierop niet van toepassing zijn. De uittreding kan slechts ingaan per 1 januari, zodat hiermee rekening kan worden gehouden in de begroting (lid 5). Bij een eventueel geschil is de geschillenregeling van artikel 7:1 van de regeling van toepassing.

Artikel 6:3

Wijziging van de gemeenschappelijke regeling kan slechts geschieden wanneer alle deelnemers, dus alle raden, colleges én burgemeesters hiermee instemmen (vgl. art. 1 Wgr). Iedere raad heeft dus zodoende optimale zeggenschap omtrent wijziging van de gemeenschappelijke regeling en kan niet aan ongewenste wijzigingen worden gebonden. De wijzigingsregeling bepaalt zelf wanneer deze in werking treedt (lid 2).

Artikel 6:4

Deze bepaling is geënt op artikel 9 Wgr.

Hoofdstuk 7 Geschillen

Artikel 7:1

Geschillen tussen de deelnemers onderling of tussen de deelnemers en het openbaar lichaam over de gemeenschappelijke regeling worden beslecht door gedeputeerde staten van Zuid-Holland (art. 28 Wgr). Er is gekozen om voorafgaand aan deze formele procedure eerst te proberen via overleg en bemiddeling tot een oplossing te komen.

⁴ Vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 29-30.

⁵ Besluitvorming bij meerderheid mag op grond van AGRvS 12 januari 1987, *Gst.* 1987-6847, 5.

Hoofdstuk 8 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 8:1

De gemeenschappelijke regeling wordt eens in de vijf jaar geëvalueerd, waarbij de eerste evaluatie twee jaar na inwerkingtreding plaatsvindt.

Artikel 8:2

Op grond van artikel 26 Wgr moet een gemeente worden aangewezen die de gemeenschappelijke regeling inzendt aan gedeputeerde staten. Het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (als vestigingsplaats) is hiermee belast. Voorts is bepaald dat de gemeenschappelijke regeling aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Milieu moet worden gezonden, als verantwoordelijke ministers voor de regelingen over de Vervoersregio.

Artikel 8:3

Een gemeenschappelijke regeling kan voor bepaalde of onbepaalde tijd worden getroffen (vgl. art. 9 lid 1 Wgr). De gemeenschappelijke regeling moet dit dan ook bepalen. De GR MRDH wordt voor onbepaalde tijd getroffen, zoals dat gebruikelijk is bij rechtspersonen. In 2024 voert het algemeen bestuur een evaluatie uit waarbij in ieder geval moet worden onderzocht of de doelstellingen van de Metropoolregio zijn gerealiseerd en of er voldoende grond is om de regeling te continueren (lid 2). Op grond van de uitgevoerde evaluatie doet het algemeen bestuur, nadat het in elk geval de Vervoersautoriteit in de gelegenheid heeft gesteld zich uit te laten over de evaluatie (eventuele andere advies- of bestuurscommissies kunnen ook gehoord worden), een voorstel omtrent het al dan niet continueren van de regeling en de eventuele voorwaarden waaronder deze continuering dan wel ontbinding moet geschieden (lid 3). De raden worden in gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen alvorens het algemeen bestuur zijn definitieve voorstel zendt aan de bestuursorganen van de gemeenten. Op een eventuele wijziging van de regeling, dan wel een uittreding uit of opheffing van de regeling is hoofdstuk 6 van de regeling onverkort van toepassing. Bij een eventueel geschil omtrent dit artikel is artikel 7:1 van toepassing.

Artikel 8:4

Deze bepaling regelt de inwerkingtreding en citeerwijze van de gemeenschappelijke regeling. Opgemerkt moet worden dat de gemeenschappelijke regeling ook bekend moet worden gemaakt (art. 26 lid 2 Wgr), alvorens deze in werking kan treden (vgl. art. 3:40 Awb, art. 139 Gemeentewet).