

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 vullen de begrippen aan die in andere wetgeving wordt gehanteerd, zoals de Algemene wet bestuursrecht, de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Gemeentewet en de Provinciewet.

Artikel 1:2

Het eerste lid voorziet in de instelling vaneen 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).

Hoofdstuk 2 De positie van de raden en provinciale staten, 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 en provinciale staten wordt ingevuld en er wordt zeker gesteld dat democratische legitimatie en transparantie uitgangspunten van de juridische basis van 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 die in nadere regelingen, zoals de verordening Vervoersautoriteit kan worden uitgebreid.

Opgemerkt zij dat de raden 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 in de algemene toelichting al ingegaan.

Artikel 2:3

Het eerste lid bepaalt dat het algemeen bestuur bestaat uit 29 vertegenwoordigers: 28 uit de gemeenten en een vertegenwoordiger van de provincie. 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 (31956), Wassenaar (25 659)	4 stemmen
(5) Bernisse (12 399), Brielle (16 328), Midden-Delfland (18 243), Westvoorne (13 889)	2 stemmen

De provincie Zuid-Holland heeft één stem.

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 of Provinciale Staten aan te wijzen, waarbij ook wethouders, de burgemeester, gedeputeerden of de commissaris der koningin 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).

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 of provinciale staten dus voorstellen geagendeerd willen hebben, zullen zij dat via hun vertegenwoordiger in het algemeen bestuur moeten doen. In het derde lid is duidelijk gemaakt dat AB leden 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 zijn dan ook lid van het dagelijks bestuur (lid 1). Daarnaast kunnen zogenoemde ‘externe leden’ worden aangewezen, welke dus geen lid zijn van het algemeen bestuur (art. 14 lid 2 Wgr). Van deze laatste mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Het dagelijks bestuur heeft dan ook in totaal 3 leden die voortkomen uit het algemeen bestuur. In het derde lid is de stemverhouding op standaardwijze geregeld.

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.¹ In artikel 25 Wgr is verder geregeld wat nog meer in de instellingsverordening moet worden geregeld.

Het derde lid dwingt het algemeen bestuur om in elk geval een bestuurscommissie Vervoersautoriteit 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 en provinciale inbreng op de Vervoersautoriteit al deels gegeven. De instellingsverordening zal dit verder regelen.

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 de Verordening Vervoersautoriteit zal nog worden geregeld dat de Vervoersautoriteit belangrijke besluiten (bijvoorbeeld de strategische bereikbaarheidsagenda, het regionaal verkeers- en vervoersplan en het programma van eisen voor het verlenen van een concessie) pas neemt nadat zowel de raden en provinciale staten als het algemeen bestuur 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 Vervoersautoriteit. Omdat de Wet gemeenschappelijke regelingen

¹CRvB 16 maart 2010, L/N BL8816; Gst. 2010, 47 (Sociale Dienst Drechtsteden).

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 Vervoersautoriteit. Daarnaast is bepaald dat de adviescommissie moet bestaan uit raadsleden en 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 met andere belangen bezighouden (vgl. art. 54 lid 1 Wgr), mits de regeling wordt gewijzigd, en dat kan uitsluitend indien de raden van alle deelnemende gemeenten en provinciale staten daartoe besluiten. Overigens, de algemene belangen en taken van de Metropoolregio zijn in artikel 3:1 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. Er is daar geen overdracht van bevoegdheden in het geding vanuit de provincie- of gemeentebesturen.

Artikel 3:2

De strategische agenda is voor provinciale staten, 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 gemeenteraadperiode 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 en provinciale staten 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. 57 lid 1 jo. art. 136 Wgr jo. art. 143 en 105 Provinciewet-oud).

Het algemeen bestuur kan een of meer van zijn bevoegdheden in beginsel overdragen aan het dagelijks bestuur (lid 2, art. 57 lid 1 jo. art. 136 Wgr jo. art. 152 Provinciewet-oud). Omdat dit de deelnemers en de raden mogelijk verder op afstand zet, is ook hier verzekerd dat de raden en provinciale staten 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. 57 lid 1 jo. art. 136 Wgr jo. art. 158 e.v. Provinciewet-oud).

In het derde lid is bepaald dat de voorzitter de Metropoolregio in en buiten rechte vertegenwoordigt. Zoals in de algemene toelichting al is beschreven wordt het voorzitterschap bij toerbeurt vervuld door de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag.

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 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 diensten verlenen aan haar deelnemers. Deze grondslag kan worden gebruikt om bepaalde taken voor de betrokken gemeenten te laten uitvoeren door de Metropoolregio. Te denken valt aan het faciliteren van vrijwillige samenwerking op het gebied van ruimte, wonen of groen tussen twee of meer gemeenten.

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. 31Wgr), 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 58 en 59Wgr en voorts op de bepalingen uit de huidige Provinciewet over de administratie, begroting en jaarrekening, die van overeenkomstige toepassing zijn (art. 57lid 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 Provinciewet over de griffier (zoals deze voor de dualisering golden, art. 136 Wgr). 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

Zie de algemene toelichting.

Artikel 6:2

Zie de algemene toelichting.

Artikel 6:3

Zie de algemene toelichting.

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 de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Afdeling advisering van de Raad van State. Er is gekozen om voorafgaand aan deze formele procedure eerst te proberen via overleg en bemiddeling tot een oplossing te komen.

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.

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. 136 Provinciewet).