

Toelichting bij de voorstellen Metropoolregio Rotterdam Den Haag

Het doel van de samenwerking

“Het gaat om werk en welvaart voor onze burgers en hun kinderen nu en in de toekomst” zo schreven we in de voortgangsbrief van 21 februari 2013. De economische groei in de Randstad blijft sinds enkele jaren achter bij die van andere grote stedelijke gebieden in Europa. Binnen de Randstad is de groei van de zuidelijke Randstad bovendien structureel lager dan die van de Amsterdamse regio. Tot 2009 groeide de Randstad als geheel sneller dan de concurrerende regio's, maar vanaf 2009 valt de Randstad terug¹. Het bruto regionaal product ligt per hoofd van de bevolking 10-15.000 euro lager dan in andere Europese topregio's zoals Stockholm, München, Kopenhagen en Parijs. Dat heeft onder meer te maken met een relatieve ondervertegenwoordiging van innovatieve industrie. De aandelen van hoogwaardige industriële werkgelegenheid en van kennisintensieve diensten zijn in onze regio beneden het gemiddelde van Europese grootstedelijke regio's, en dalen bovendien.

De mondiale trek naar de steden is ook in Europa en Nederland herkenbaar. Stedelijke regio's concurreren met elkaar om bedrijven, investeringen en menselijk kapitaal. Ontmoetingen tussen mensen, uitwisseling van ideeën en kennis zijn de basis voor het economische succes van stedelijke regio's. “Interactie” is het kernwoord. Door Europa is daarom ook een strategie van “smart specialization” vastgesteld, gebaseerd op de eigen kracht van iedere regio in een Europees perspectief.

Wetenschappers wijzen erop dat onze regio veel potentie bevat maar dat deze onvoldoende benut worden. In de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) is meer economische groei mogelijk als er meer kenniswerkers aangetrokken worden. In toenemende mate vestigen bedrijven zich dáár waar hun werknemers (willen) wonen. Werk volgt mens. Kenniswerkers zijn vooral geïnteresseerd in een hoog voorzieningenniveau: cultuur, wonen, sport en groen. Dat voorzieningenniveau is in de Metropoolregio al op hoog niveau, maar het kan nog beter. Uiteindelijk gaat het om de welvaart van onze burgers.

De afgelopen decennia zijn de regio's rondom Rotterdam en Den Haag steeds meer aaneengesloten, en vormen daardoor steeds meer één ‘daily urban system’. Mondiaal zien we dat de economische dynamiek zich steeds meer op stedelijke regio's richt. Daar zijn de schaalvoordelen te behalen van nabijheid van veel mensen en bedrijven. Daar vindt de interactie plaats die tot nieuwe ideeën en producten leidt.

Strategische agenda “Kwaliteiten Verbinden”

Vanuit de bestaande ruimtelijk-economische strategieën en agenda's van de regio, onder meer in Zuidvleugelverband, worden al de nodige inspanningen gepleegd om de economische structuur te versterken. Maar om een aantrekkelijke regio te zijn, is meer nodig. Recente wetenschappelijke inzichten² laten zien dat er vooral meer uit onze regio te halen is als deze

¹ De Top 20 van Europese grootstedelijke regio's 1995 – 2011; Randstad Holland in internationaal perspectief

² Universiteit Utrecht, De Weerbare Regio, december 2012; PBL, Werken aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse regio's, maart 2013; PBL/CBS, De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid, 2012

meer als één samenhangend geheel gaat functioneren. Het belang van agglomeraties wordt in deze rapporten keer op keer benadrukt. Daarbij gaat het om het verbeteren van de bereikbaarheid, een sterkere economische structuur én om een aantrekkelijk economisch vestigingsklimaat om te werken, te wonen en te recreëren.

De aantrekkelijkheid van de MRDH moet in de concurrentieslag met andere metropoolregio's worden verhoogd. Daarnaast geven de wetenschappers aan dat via aanjaagstrategieën sterke economische activiteiten binnen de metropool aan elkaar moeten worden gekoppeld om het optimale uit de regio te halen, te weten “30 miljard” aan extra economische groei. Deze aanjaagstrategieën betekenen vooreerst de gemeentelijke inspanningen op lokaal niveau met kracht voortzetten. Vanuit de metropool zou vooral aangejaagd, verbonden, “gebrand” en geïnitieerd moeten worden.

Daarbij komt, ook naar het oordeel van de wetenschappers, dat Nederland gebaat is bij een tweede metropool naast Amsterdam. Dat zal uiteindelijk de concurrentiekracht van Nederland als geheel ten goede komen.

Op al deze terreinen moeten slagen worden gemaakt, willen we kunnen concurreren met andere topregio's.

Een sterke metropool kenmerkt zich door een mix aan internationale functies zoals internationale instellingen, top 500 multinationale ondernemingen en kennisintensieve dienstverlening, universiteiten die tot de internationale top behoren, goede internationale verbindingen (fysiek en digitaal) en culturele en sportieve (internationale) instellingen en evenementen. Vergeleken met 125 Europese grootstedelijke gebieden staan van de Randstad Amsterdam op de 7^e en de MRDH op de 13^e plaats.

Gemeenten en provincie werken langs een aantal sporen aan het versterken van het economisch vestigingsklimaat. Zo is er een economische agenda voor de zuidvleugel en wordt de oprichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voorbereid. Het rijk, de provincie en de stadsregio's werken aan het verbeteren van de bereikbaarheid. Wetenschappers wijzen er ook op dat de aantrekkelijkheid van deze regio verbeterd moet worden. De aanwezige potenties moeten ten volle worden benut. De ingrediënten zijn daarvoor volop aanwezig.

De 24 gemeenten onderschrijven daarom ook dat in de Metropoolregio verbeteren van de bereikbaarheid en het economisch vestigingsklimaat hoge prioriteit hebben en als eerste aangepakt moeten worden en dat er tegelijkertijd ambities moeten worden geformuleerd voor ruimte, wonen en groen. De strategische agenda is daarom een balans tussen een beperkt pakket aan taken dat door de Metropoolregio wordt opgepakt (bereikbaarheid en economisch vestigingsklimaat) en een pakket ambities waarbij de metropoolorganisatie de rol kan vervullen van aanjager van lokale initiatieven.

Om ten volle van de economische potenties te profiteren, moet de bestuurlijke samenwerking de maatschappelijke schaalvergroting op een pragmatische en efficiënte wijze volgen, te beginnen met verkeer en vervoer en het economisch vestigingsklimaat. Met elkaar hebben we van alles in huis om nationaal en internationaal aantrekkelijk te zijn voor bewoners, bezoekers en bedrijven. Iedere gemeente draagt daar met zijn eigen unieke kwaliteiten aan bij. De kracht van de MRDH wordt gevormd door het onderkennen, versterken en verbinden van al deze kwaliteiten. Door die te benutten, wordt het geheel sterker. Dat geldt voor het economisch vestigingsklimaat, het kennis-, en het woon- en leefklimaat. Daar is uiteindelijk ook iedere

individuele gemeente weer mee gebaat. Kwaliteiten verbinden is daarom het centrale thema van de strategische agenda.

Bestuurlijke organisatie metropoolsamenwerking

De bestuurlijke organisatie is dienstbaar aan de inhoudelijke doelen die de Metropoolregio zichzelf stelt. "De gemeenteraden aan zet" betekent besluitvorming dicht bij huis organiseren. Daarom wordt gekozen voor verlengd lokaal bestuur, in de vorm van een lichte Gemeenschappelijke regeling, met een beperkte ambtelijke organisatie. Voorstellen worden eerst in de eigen raad besproken en via het AB-lid van die gemeente worden de standpunten van de raad in het AB ingebracht. Dus geen vierde bestuurslaag. De 24 gemeenten kiezen voor een klein en slagvaardig Algemeen bestuur bestaande uit 1 vertegenwoordiger per gemeente, waarbij de vertegenwoordiger door de eigen gemeenteraad wordt aangewezen. De gemeenten Rotterdam en Den Haag wijzen daarnaast hun burgemeester en wethouder verkeer en vervoer aan. Door daarnaast bij grote besluiten maximale betrokkenheid vooraf te organiseren (geen besluit, voordat het aan de gemeenteraden is voorgelegd), wordt de democratische legitimatie versterkt. In deze constellatie kan de vertegenwoordiger per gemeente het beste een bestuurder zijn (maar de gemeenteraden beslissen uiteindelijk zelf).

De bestuurlijke organisatie dient het karakter van de metropoolsamenwerking te ondersteunen. Deze organisatie dient optimaal bij te dragen aan het bereiken van concrete resultaten en het realiseren van de gezamenlijke doelstellingen. In het zienswijzedocument van 1 mei 2012 (p. 4) zijn de volgende uitgangspunten voor de bestuurlijke organisatie geformuleerd:

- Gemeenten vormen samen de Metropoolregio en vormen geen nieuwe bestuurslaag. De samenwerking is democratisch gelegitimeerd.
- Het gaat om het bereiken van de doelstellingen, de organisatievorm is een afgeleide.
- Wisselende coalities zijn nodig en mogelijk, tussen het bestuur, met maatschappelijke partners en bedrijfsleven en met partijen over de grenzen van de Metropoolregio heen.

Zoals we hierna zullen zien zijn deze uitgangspunten aangescherpt en waar nodig bijgesteld naar aanleiding van de reacties van raden, raadsleden en bestuurders.

Hoofdpijnen:

1. De gemeenteraden hebben een koppositie en moeten die behouden. Zij besluiten tot het aangaan van de regeling, over de doelen van de samenwerking en het (uitbreiden van) het takenpakket, en benoemen het AB. Over alle belangrijke besluiten maken zij vooraf hun zienswijzen kenbaar. Daartoe behoren tenminste de begroting en de investeringsprogramma's, de strategische agenda en daarop gebaseerde jaarplannen.
2. Door de koppositie van de gemeenteraden kan worden volstaan met een klein AB waarin iedere gemeente met één lid vertegenwoordigd is, bij voorkeur afkomstig uit de colleges. Collegeleden zijn immers verantwoording schuldig aan de gemeenteraden en kunnen door hen naar huis gestuurd worden. Het AB is verantwoordelijk voor afstemming en integrale besluitvorming en voor het boeken van resultaten.
3. In dit model zijn wisselende allianties optimaal gegarandeerd. Als er veel geld omgaat zoals bij verkeer en vervoer is het aan te bevelen om een bestuurscommissie onder het AB in te stellen die het beleid vorm kan geven. Het AB is hierbij verantwoordelijk voor het vaststellen van de begroting, investeringsprogramma's en de strategische hoofdpijnen. Bij andere onderwerpen zijn andere samenwerkingsvormen mogelijk. In het zienswijzedocument noemden we dit het 'ringenmodel'. Indien gewenst kan een AB-lid

tijdelijk als portefeuillehouder fungeren. Per dossier wordt een voorstel ontwikkeld dat aan de gemeenteraden wordt aangeboden. Er worden dus geen taken zonder instemming van de gemeenteraden aan de MRDH toegevoegd.

4. Een klein sturend DB afkomstig uit het AB, meer te zien als een presidium voor het AB. Het DB kan daarom bestaan uit drie leden.
5. De Vervoersautoriteit (VA) kan vorm gegeven worden in een Bestuurscommissie. De VA krijgt middelen en bevoegdheden overgedragen van het AB. De bestuurscommissie initieert de besluitvorming door het AB. Ook hier geldt dat voorstellen eerst in de gemeenteraden besproken worden. De voorzitter en de vice-voorzitter van de bestuurscommissie zijn lid van het Algemeen bestuur. Leden zijn in elk geval de wethouders verkeer en vervoer van de deelnemende gemeenten. Minimaal zullen de begroting en investeringsprogramma's door het AB vastgesteld moeten worden. Net zoals nu het geval is, zijn de portefeuillehouders verkeer en vervoer van Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam de voorzitter van de VA: zij zijn roulerend (plv.) voorzitter.
Ook neemt de gedeputeerde voor Verkeer en Vervoer deel aan de bestuurscommissie.
6. Net zoals nu het geval is in Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam continueren de burgemeesters van Den Haag en Rotterdam roulerend het voorzitterschap van het AB en DB. Zij zijn roulerend voorzitter en vice-voorzitter.

Intrekking Wgr-plus en inwerkingtreding

De minister van BZK schrijft dat de wetgeving om de Wgr+ in te trekken per 1 januari 2014 in werking zal treden³. Daarin zal de vervoerregio aan een aangewezen openbaar lichaam worden toegewezen. De wettelijke bevoegdheid voor de vervoerregio komt dan bij het Dagelijks bestuur te liggen, die deze bevoegdheid vervolgens overdraagt aan de bestuurscommissie. Als een gemeente besluit niet toe te treden tot de regeling betekent dat vooral dat deze gemeente niet meebeslist over de besteding van de middelen. De middelen worden immers aan de gemeenschappelijke regeling toegekend.

De aangescherpte uitgangspunten

Het zienswijzedocument presenteerde drie strategieën met een groot aantal speerpunten om het economisch vestigingsklimaat te versterken. Voor de bestuurlijke organisatie werd een model gepresenteerd waarin alle raads- en collegeleden bestuurslid zouden zijn en in het DB zou iedere gemeente vertegenwoordigd zijn. De besluitvorming zou dan de optelsom zijn van de stemmingen in de gemeenteraden zelf. Het ringenmodel werd gepresenteerd omdat er veel initiatieven zijn die om een variëteit aan samenwerkingsvormen vragen. Aan dergelijke initiatieven kan in wisselende coalities van gemeenten en maatschappelijke partijen gewerkt worden.

De reacties van de gemeenten richtten zich op drie punten:

1. De inhoudelijke agenda is te breed. Het takenpakket zou leiden tot uitholling van de gemeentelijke bevoegdheden. "Klein beginnen" was het motto. Er bleek draagvlak voor het economisch vestigingsklimaat en voor bereikbaarheid. Wel vinden de gemeenten het van belang om op de beleidsvelden ruimte, wonen en groen gezamenlijke ambities te formuleren.
2. De bestuurlijke organisatie zou een Poolse landdag worden. Te ingewikkeld. Bovendien was er weinig ruimte voor dialoog tussen de gemeenten onderling. Daar zouden dan weer

³ Ministerie van BZK, Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie van Nederland, maart 2013

hulpconstructies voor nodig zijn. De gemeenten kozen voor een klein en slagvaardig bestuur.

3. Een dergelijke brede agenda zou leiden tot een grote ambtelijke organisatie. Ook dat zou leiden tot uitholling van de betekenis van de gemeenten.

In het voorstel dat nu gepresenteerd wordt, wordt deze kritiek ter harte genomen.

1. De MRDH richt zich allereerst op bereikbaarheid en economisch vestigingsklimaat. Andere taken worden pas aan de MRDH toebedeeld als alle vertegenwoordigende organen daarmee instemmen. De MRDH begint klein en zal niet kunnen groeien zonder instemming van alle raden.
2. Voor ruimte, wonen en groen worden ambities geformuleerd en kan de MRDH de rol van aanjager van lokale initiatieven vervullen.
3. De gemeenteraden vormen de ruggengraat van de MRDH. Eerst in de eigen gemeenteraden een standpunt bepalen en dat dan door het eigen AB-lid laten inbrengen. Het AB is daarom klein (één lid per gemeente). Dat komt de slagvaardigheid ten goede, maar ook de behartiging van de gemeentelijke belangen is nu beter geborgd. De gemeente kan zo rechtstreeks invloed uitoefenen op de besluiten van het algemene bestuur.
4. De ambtelijke organisatie wordt compact. Er wordt maximaal gebruik gemaakt van de lokale kennis en ervaring. Zo wordt de MRDH-organisatie er een van de gemeenten zelf en komt zij niet op afstand te staan. Dat is ook nog eens financieel aantrekkelijk.

De bestuurlijke organisatie van de metropoolsamenwerking kent dan ook de volgende uitgangspunten:

- *Een slagvaardig opererend verlengd lokaal bestuur dat democratisch gelegitimeerd is en zonder dat een extra bestuurslaag wordt gevormd.*
- *De door de bevolking gekozen gemeenteraden hebben een koppositie en moeten die behouden.*
- *Het gaat om het bereiken van de doelstellingen, de organisatievorm is een afgeleide.*
- *Wisselende coalities zijn nodig en mogelijk, tussen het bestuur, met maatschappelijke partners en bedrijfsleven en met partijen over de grenzen van de Metropoolregio heen.*

Alternatieve vormen van samenwerken

Zoals ook uit de reacties van de gemeenteraden en de raadsleden is gebleken, heeft de vormgeving van het AB gevolgen voor zowel de lichtheid van de juridische basis van de metropoolsamenwerking als voor de democratische legitimering van de metropoolbesluitvorming. Er is intensief nagedacht over de democratische legitimering en daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de vele suggesties die zijn gedaan door raadsleden en deskundigen.

Een van de varianten die daarbij is nagegaan, is die van een Metropoolraad vergelijkbaar met de Drechttraad uit de Drechtsteden (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht). De Drechttraad is een Algemeen bestuur waarbij het aantal leden per gemeente gelijk is aan het aantal fracties dat in de gemeenteraad is vertegenwoordigd, plus twee leden per college. Aan de Gemeenschappelijke regeling van de Drechtsteden is een zeer grote hoeveelheid taken en bevoegdheden toevertrouwd op een grote hoeveelheid beleidsterreinen. De Drechttraad heeft met alle onderdelen samen ongeveer 800 personeelsleden. Dat maakt dat het karakter van de samenwerking daar wezenlijk verschilt van de metropoolsamenwerking. De vormgeving van het Algemeen bestuur op een wijze vergelijkbaar met de Drechttraad heeft stellig als voordeel dat politieke partijen, ook de kleine fracties, alle vertegenwoordigd zijn in het Algemeen bestuur, maar een belangrijk nadeel is

dat als dit model wordt vertaald naar de metropoolregio het Algemeen bestuur een zodanige omvang zal krijgen dat niet langer van een lichte regeling kan worden gesproken. Daar komt bij dat de vormgeving van het Dagelijks bestuur nauw samenhangt met die van het Algemeen bestuur. Indien een Algemeen bestuur uit vele raadsleden bestaat, zal het Dagelijks bestuur meer verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke voorbereiding van de besluitvorming. Een relatief groot Algemeen bestuur en Dagelijks bestuur samengesteld zoals zojuist beschreven past beter bij een juridisch samenwerkingsverband waar vele bevoegdheden en taken op een grote diversiteit van beleidsterreinen worden overgedragen, maar niet bij de Metropoolsamenwerking waar slechts twee beleidsterreinen worden ondergebracht (verkeer/vervoer en economisch vestigingsklimaat) en waarbij zoals nu voorgesteld door gemeenten geen bevoegdheden (behorende bij het takenpakket zoals dat nu voorgesteld wordt) hoeven te worden overgedragen. Een politiek samengesteld AB neigt al snel naar een vierde bestuurslaag, zeker wanneer de MRDH meer dan de Drechtsteden beleidsmatige taken op zich neemt.

Een andere variant die bekeken is, is een vormgeving vergelijkbaar met de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Deze regio is een informeel samenwerkingsverband van 36 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam, een samenwerkingsverband van 16 gemeenten. De MRA is anders dan de Stadsregio Amsterdam geen Gemeenschappelijke regeling. De variant van een informeel samenwerkingsverband is geen optie voor onze Metropoolsamenwerking op het terrein van verkeer/vervoer en economisch vestigingsklimaat omdat zoals hiervoor beschreven rechtspersoonlijkheid is vereist in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Een structuur zoals die van de Stadsregio Amsterdam voldoet weliswaar aan dat vereiste, maar gelet op de omvang van het Algemeen bestuur (57 zetels bij 16 gemeenten) en Dagelijks bestuur (7 leden) beantwoordt deze variant niet aan het uitgangspunt van een lichte juridische vormgeving.

De samenwerking met de overige gemeenten in de MRA is te vergelijken met het overleg in de zuidvleugel. Gemeenteraden hebben geen rechtstreekse zeggenschap over de besluiten die er genomen worden. Afspraken komen tot stand tussen portefeuillehouders, die daarover uiteraard wel verantwoording aan hun gemeenteraden schuldig zijn, maar raadsleden worden in de MRA niet actief betrokken bij de besluitvorming in de vorm van bijvoorbeeld zienswijzenprocedures zoals die voor de MRDH worden voorgesteld.

Beide modellen, zowel de Drechtsteden als de MRA voldoen niet aan de uitgangspunten zoals hiervoor geformuleerd.

De relatie tussen de gemeenteraden en het AB

De gemeenteraden besluiten tot het aangaan van de regeling, en over de doelen van de samenwerking en het takenpakket. Op dit moment is in voorgesteld artikel 3:1 van de regeling verankerd dat juridische basis van de metropoolsamenwerking beperkt is tot verkeer & vervoer en economisch vestigingsklimaat. De regeling moet worden gewijzigd indien andere taken worden toegevoegd. Deze wijziging is alleen mogelijk indien alle gemeenteraden daartoe besluiten. Voor de beleidsvelden ruimte, wonen en groen, worden wel ambities geformuleerd omdat deze onderwerpen ook van belang zijn voor de versterking van het economisch vestigingsklimaat. De rol die de metropoolorganisatie hierbij kan vervullen is een andere, namelijk die van aanjagen en verbinden van lokale initiatieven. Alleen als de gemeenteraden daartoe gezamenlijk besluiten, kunnen op deze terreinen ook taken waarmee financiën of bevoegdheden zijn gemoeid, worden uitgevoerd. 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 AB eerst ruggespraak moet plegen voordat kan worden gestemd in het AB. 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 AB-lid. Dat 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 AB 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 VA. Dat geeft raadsleden de mogelijkheid rechtstreeks met elkaar en met het AB en/of de VA 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.

De stemverhoudingen: een goede balans en Rotterdam/Den Haag geen meerderheid

Bij het AB is een eerste uitgangspunt het gecorrigeerd stemgewicht naar inwonertal. De metropoolsamenwerking is van alle gemeenten en daarom is het uitgangspunt een balans tussen iedere groep gemeenten (groot, klein, middelgroot). Rotterdam en Den Haag krijgen samen geen meerderheid met 42% van het stemgewicht. De overige 22 gemeenten zijn naar inwonertal verdeeld in vijf groepen en een aparte positie voor Rotterdam en Den Haag:

- 0-20.000 Bernisse, Brielle, Midden-Delfland, Westvoorne.
- 20.000 – 35.000 Albrandswaard, Krimpen aan den IJssel, Maassluis en Wassenaar;
- 35.000 – 60.000 Barendrecht, Hellevoetsluis, Lansingerland, Pijnacker-Nootdorp, Ridderkerk, Rijswijk;
- 60.000 – 80.000 Capelle aan den IJssel, Leidschendam-Voorburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen;
- > 80.000 Delft, Westland en Zoetermeer;
- Den Haag;
- Rotterdam.

Dit alles is neergelegd in artikel 2:3 van de voorgestelde regeling. In de Vervoersautoriteit ligt dit anders. De stemverhouding is daar meer gelijk verdeeld over alle gemeenten. Iedere gemeente heeft hetzelfde stemgewicht. In de praktijk zal er nauwelijks gestemd worden

overigens. Omdat Rotterdam en Den Haag 5 – 6 maal groter zijn dan de eerstvolgende gemeenten, krijgen zij een zwaardere stem. Met 11 van de 34 stemmen hebben zij ook in de Vervoersautoriteit geen meerderheid van de stemmen. De kleinere gemeenten worden in dit model enigszins bevoordeeld.

Het Dagelijks bestuur

De VA heeft een rechtstreekse relatie met het AB en bereidt de door het AB te nemen besluiten voor. De taak van het Dagelijks bestuur is vergelijkbaar met het presidium van een gemeenteraad. Het DB kan daarom beperkt blijven tot het wettelijk minimum van drie leden.

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:

- 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, vijfde lid ontwerp-Gemeenschappelijke regeling);
- De leden van het Algemeen bestuur, Dagelijks bestuur, de voorzitter en de bestuurders in de Vervoersautoriteit zijn verplicht gevraagd en ongevraagd de raad te informeren (artikel 2:2 ontwerp-Gemeenschappelijke regeling);
- 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, eerste lid;
 - het werkplan, bedoeld in artikel 3:2, tweede lid;
 - het overdragen van bevoegdheden door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur, bedoeld in artikel 3:3, derde lid;
 - 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 59 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, en het liquidatieplan bij uittreding en opheffing.
- De vertegenwoordigers van de gemeenten in het AB hebben het recht van initiatief, amendement en motie (artikel 2:4).
- De rekenkamer van elke deelnemende gemeente kan krachtens de Gemeentewet het metropoolbestuur controleren en verslag aan de eigen raad uitbrengen.

- Er is een ombudsman aangewezen die klachten over het metropoolbestuur in behandeling neemt (artikel 5:4).
- De regeling wordt vijfjaarlijks geëvalueerd, twee jaar na inwerkingtreding voor het eerst (artikel 8:1). Deze evaluatie wordt uiteraard aan de gemeenteraden gezonden.
- Er is voorzien in een uittredingsregeling (artikel 6:2).
- Er wordt een adviescommissie van de Vervoersautoriteit ingesteld met raadsleden (artikel 2:8).
- In het reglement van orde van het AB zal worden bepaald dat burgers en raadsleden kunnen inspreken en het recht krijgen om opinies over metropoolaanlegingen onder de aandacht te brengen van het AB.

Horizonbepaling

Er is naar aanleiding van de reacties van de gemeenteraden nog stilgestaan bij de vraag of het wenselijk is om in de regeling te bepalen dat deze voor een bepaalde termijn zal gelden, bijvoorbeeld vijf of zeven jaar, tenzij de vertegenwoordigende organen kiezen voor voortzetting (horizonbepaling). Het is inderdaad mogelijk om een dergelijke bepaling op te nemen, maar er is na ampel beraad uiteindelijk van afgezien. De omstandigheid dat een juridische basis voor de metropoolsamenwerking eindig is, zal mogelijk negatieve consequenties kunnen hebben voor de wijze waarop de bevoegdheden en het budget door het Rijk worden overgedragen aan de metropoolsamenwerking. De eindigheid van de samenwerking levert allerlei praktische problemen op, waardoor een systeem bestaande uit een combinatie van regelmatige evaluatie, van een relatief lichte uittredingsregeling en een gebruikelijke regeling van de opheffing van de gemeenschappelijke regeling uiteindelijk de voorkeur heeft gekregen. Daar komt bij dat de verwachting is dat het nut en noodzaak van de metropoolsamenwerking naar verwachting niet over vijf of zeven jaar is verdwenen.

Uittredingsregeling

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. Dat roept vervolgens de vraag op of het mogelijk is om op voorhand algemene regels te stellen over de eventuele consequenties van uittreding zodat een raad die overweegt om uit te treden bij wijze van spreken op elk gewenst moment te voren zou kunnen uitrekenen wat daarvan de financiële consequenties zouden zijn. Achter deze vraag zit een volstrekt begrijpelijke wens. Het is echter uitermate lastig om dit in algemene zin te regelen. Er zijn daarvoor op voorhand teveel onzekerheden. Het maakt immers uit welke gemeente uittreedt, welke taken op dat moment aan de metropoolregio zijn toevertrouwd tegen welke inkomsten en uitgaven, de mogelijke gevolgen voor financiële afspraken die voor langere tijd zijn en worden gemaakt, de ontwikkelingen in de financiering door het Rijk van Verkeer en Vervoer, enzovoorts. Anders gezegd; het is vrijwel onmogelijk om tevoren garanties te geven. Opgemerkt zij overigens, dat een voorgenomen uittreding altijd vergezeld zal moeten gaan van goed onderling overleg.

De Vervoersautoriteit

Als er substantiële belangen met grote financiële consequenties in het geding zijn, zoals bij verkeer en vervoer, is het aangewezen om een bestuurscommissie onder het Algemeen bestuur in te stellen. De regeling bevat daarvoor de grondslag en de voorstel-verordening met toelichting waarmee deze door het AB zal worden ingesteld is bijgevoegd.

De bestuurscommissie bereidt het beleid en de besluitvorming voor en ziet erop toe dat de gemeenteraden daarbij van tevoren nauw betrokken zijn (zienswijzeprocedure en de adviescommissie Vervoersautoriteit). Door te kiezen voor een bestuurscommissie kunnen in dat orgaan ook bestuurders zitting nemen, die niet in het AB benoemd zijn. Op deze wijze kunnen de wethouders verkeer en vervoer van iedere deelnemende gemeente gezamenlijk de Vervoersautoriteit vormen en kan een plaats worden gereserveerd voor de betrokken gedeputeerde om afstemming met de provincie zeker te stellen. Wellicht kunnen op termijn aan het metropoolgebied grenzende gemeenten op deze manier deelnemen.

Voor de Vervoersautoriteit (VA) wordt overwogen om geografisch georiënteerde gebiedskamers in te stellen. Hoewel de formele besluiten worden genomen door de bestuurscommissie, kunnen in deze gebiedskamers inhoudelijke discussies worden voorbereid door de gemeenten die het meest met het desbetreffende onderwerp van doen hebben. Hiermee wordt onder meer invulling gegeven aan het uitgangspunt 'lokaal wat kan, regionaal wat moet' en aangesloten bij een werkwijze die in de Rotterdamse regio al een goed gebruik is.

De voorgestelde Gemeenschappelijke regeling verplicht het Algemeen bestuur om de betreffende bevoegdheden over te dragen aan de bestuurscommissie Vervoersautoriteit. Deze overdracht kan op grond van de Wgr niet bij de Gemeenschappelijke regeling geschieden. Daarom gebeurt dat met de voorgestelde Instellingsverordening Vervoersautoriteit Rotterdam Den Haag 2014. De uitgangspunten voor de instellingsverordening zijn:

- De Vervoersautoriteit bestaat uit de portefeuillehouders verkeer en vervoer van de deelnemers;
- Alle bevoegdheden die op grond van de wet aan de Vervoersautoriteit moeten worden overgedragen, zullen aan de bestuurscommissie worden overgedragen door het Algemeen bestuur;
- Het Algemeen bestuur kan op bepaalde besluiten van de bestuurscommissie de zienswijzenprocedure van toepassing verklaren;
- Er is een adviescommissie voor de Vervoersautoriteit, bestaande uit raadsleden;
- De Vervoersautoriteit houdt rekening met de algemene kaders, waaronder vooral de strategische agenda, vastgesteld door het AB;
- De Vervoersautoriteit legt naast verantwoording aan het Algemeen bestuur, ook rechtstreeks via zijn leden verantwoording af aan de gemeenteraden (net als de leden van het Algemeen bestuur dat ook doen);
- De Vervoersautoriteit bereidt voor het onderdeel verkeer en vervoer de begroting en investeringsplannen voor. Het DB integreert deze in de algemene begroting en zendt de stukken door naar de gemeenteraden voor hun zienswijze en naar het AB.

In de Vervoersautoriteit wordt dezelfde stemverhouding gehanteerd als in de proeve die deel uitmaakte van het zienswijzedocument, waarbij de provincie net als de meeste gemeenten één stem krijgt.

Organisatie

De MRDH-organisatie (bestuurlijk en ambtelijk ondersteund) werkt in opdracht van de gezamenlijke gemeenten en legt verbindingen tussen overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere partijen, verzorgt in samenhang en samenwerking met onder andere de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij de marketing van het gebied en kan fungeren als belangenbehartiger. De activiteiten van de organisatie zijn in drie scenario's

onder te brengen. Afhankelijk van het dossier kan het AB kiezen welk scenario van toepassing is.

1. Basisscenario

In het basisscenario fungeert de organisatie vooral als aanjager, brengt partijen bij elkaar en monitort ontwikkelingen en afspraken. In wisselende coalities worden de activiteiten vervolgens opgepakt. Gemeenten zijn zelf, al dan niet samen met andere partijen, verantwoordelijk voor het opstellen van programma's en projecten.

2. Programma-organisatie

Naast de activiteiten in het basisscenario stelt de MRDH-organisatie ook programma's op die door het AB worden vastgesteld. Dat kan ook inhouden dat de financiering via de MRDH loopt. De uitvoering geschiedt ook in dit scenario door derden.

3. Uitvoeringsorganisatie

Alle stappen van voorbereiding tot en met uitvoering (of de opdracht daartoe) verlopen via de MRDH. "Uitvoeren" betekent in deze context vooral opdracht verlenen (aanbesteding, concessieverlening, subsidieverlening).

In elk scenario is er een kleine vaste kern (management, strategische kern, P&C en secretariaat) ten behoeve van strategische agendavorming en besluitvorming door AB en DB. De vaste kern wordt via de inwonerbijdrage doorbelast aan de deelnemers. Voor de andere taken geldt een maximale betrokkenheid van de gemeenten door trekkingsrechten op inzet van gemeentelijke medewerkers. De vaste kern wordt gezamenlijk gehuisvest in verband met de herkenbaarheid en aansturing door het management. Daarbij wordt maximaal ingespeeld op tijd-, plaats- en systeemafhankelijk werken.

Alle gemeenten zijn eigenaar van de MRDH-organisatie en verantwoordelijk voor het behalen van de continuïteit ervan en voor het behalen van resultaten.

Vervoersautoriteit

De Vervoersautoriteit is een compacte, hoogwaardige organisatie en vervult als systeemverantwoordelijke voor de regionale bereikbaarheid alle drie de scenario's van beleidsvoorbereiding tot en met de uitvoering. De omvang van de ambtelijke organisatie zal om deze reden ook groter zijn dan van de strategische kern. De VA wordt een vraaggestuurde organisatie die haar organisatie gemakkelijk kan aanpassen aan een veranderende vraag resp. veranderende doelstellingen en zal daarom eveneens met een vaste en flexibele kern gaan werken waarbij specifieke kennis op de markt ingehuurd kan worden. De Vervoersautoriteit wordt geheel bekostigd uit de brede doelmotivering verkeer en vervoer en eventuele andere aanvullende middelen (zoals rijksgeld voor specifieke projecten of het mobiliteitsfonds zoals gemeenten in Haaglanden dat kennen).

Samenwerking met de provincie Zuid-Holland

Verschillende raden wijzen op de noodzaak van goede samenwerking met de provincie Zuid-Holland. Op verschillende terreinen wordt al samengewerkt met de provincie. Deelname van de provincie in de gemeenschappelijke regeling en in de Vervoersautoriteit vergroot de effectiviteit en de slagkracht van deze samenwerking. Deelname vermindert ook de bestuurlijke drukte die nu in verschillende vrijwillige, en soms ook vrijblijvende, samenwerkingsrelaties bestaat.

Op het gebied van verkeer en vervoer is samenwerking met de provincie onder meer gewenst vanwege de betekenis van de provinciale infrastructuur voor het verkeerssysteem in de metropoolregio en vanwege de (OV-)relaties met de omliggende regio's. Daarnaast beschikt de provincie over bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening (bovenlokale ruimtelijke bevoegdheden bij de provincie), waarmee de provincie een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de metropooldoelstellingen (denk bijvoorbeeld aan de provinciale structuurvisie). Dat geldt ook voor de ambities en doelstellingen op het gebied van metropolitaan groen en economisch vestigingsklimaat (samenwerking binnen de Regionale ontwikkelingsmaatschappij en de Economische Agenda Zuidvleugel).

Om die reden is meermalen de wens uitgesproken dat het provinciebestuur deelneemt in de Gemeenschappelijke regeling, overigens zonder provinciale bevoegdheden daadwerkelijk over te dragen. In een brief van Gedeputeerde Staten, onderstreept het college van Gedeputeerde Staten (GS) het belang van de samenwerking tussen de Rotterdamse en de Haagse regio en juicht zij intensivering van de samenwerking toe. GS zullen echter niet deelnemen in de Gemeenschappelijke regeling, maar zullen in alle gevallen goed willen samenwerken met de metropoolregio Rotterdam Den Haag. De vorm waarin is onderwerp van nader overleg met de provincie in de komende periode. In afwachting van de definitieve wetsvoorstellen en in lijn met de eerder uitgesproken wens tot deelname in de Gemeenschappelijke regeling, is voor de provincie een volwaardige plaats in het AB en in de Vervoersautoriteit ingeruimd. Om deelname van de provincie aan de regeling te kunnen opnemen, en de regeling te kunnen vaststellen, moet aan de provincie een stemgewicht worden toegekend. In de regeling is daartoe een voorstel opgenomen waarbij aan de provincie vooralsnog één stem wordt toegekend. Een en ander is onderwerp van nader overleg met de provincie in de komende periode. Het bestuursforum gaat graag in gesprek met de provincie Zuid-Holland om tot afspraken over de samenwerkingsvorm te komen.