

VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

Datum Raadsvergadering:	Bestuurlijk hoofdthema: Programma B Burger en Bestuur	BBVnummer: 129403	Raadsvoorstel: 129988	Portefeuillehouder: Bert Euser
-------------------------	--	----------------------	--------------------------	-----------------------------------

Onderwerp

Deelname aan metropoolregio MRDH.

De organisatie die de ontwikkeling van de metropoolregio MRDH nastreeft verzoekt het college van B&W aan de gemeenteraad van elk van de 24 gemeenten in het stadsgewest en de stadsregio, een voorstel voor besluitvorming voor te leggen dat de instemming behelst met de MRDH.

Dit omvat de ontwerp-gemeenschappelijke regeling, de strategische agenda, de financiering en de machtiging van colleges hierover in het bestuursforum verdere onderhandelingen te voeren.

Geadviseerde beslissing:

Overwegende dat:

1. het kabinet voornemens is de WGRplusregeling op een nader te bepalen datum op te heffen;
2. bepaalde taken die nu door de stadsregio worden verzorgd na opheffing van de stadsregio het beste in een nieuwe gemeenschappelijke regeling kunnen worden opgepakt;
3. die nieuwe gemeenschappelijke regeling uit oogpunt van bestuurskracht en democratische legitimatie een vormgeving dient te krijgen die optimaal recht doet aan de daaraan te stellen eisen van zorgvuldigheid;
4. uit de door de 'metropoolregio-organisatie' voorgelegde stukken thans onvoldoende blijkt dat de toekomstige metropoolregio aan de onder 3. genoemde eisen zal voldoen;
5. op dit moment nog geen zekerheid bestaat over het opheffen van de WGRplusregeling;
6. op dit moment onvoldoende duidelijkheid bestaat over de bestuurskundige, juridische en financiële aspecten van deelname aan de metropoolregio;

BESLUIT:

1. geen definitief standpunt in te nemen over deelname aan de metropoolregio MRDH en dit standpunt in positieve zin te herzien zodra aanvullende -thans ontbrekende - informatie daar aanleiding toe geeft;
2. de initiatiefnemers van de metropoolorganisatie en de andere regiogemeenten van dit besluit op de hoogte te stellen en daarbij te onderstrepen dat wel degelijk belangstelling voor samenwerking bestaat;
3. de relevante ontwikkelingen m.b.t. de stadsregio zowel als de metropoolregio te blijven volgen om een goede regionale inbedding en positionering te bevorderen.

Inleiding en samenvatting:

In het kort is de toedracht en onzekerheid op dit moment als volgt samen te vatten:

1. WGR-plus wordt opgeheven, stadsregio verdwijnt, streefdatum is nu 1-1-2014 (was eerder 1-1-2013);
2. Haalbaarheid streefdatum is inmiddels weer onzeker; gaan Plassterk en Tweede Kamer nog voor 1-1-2014?
3. MRDH springt in het WGRplus-gat. In de door de MRDH afgegeven boodschap lijken

- argumenten en kritische analyse minder te tellen dan overtuiging en hoop.
4. Is Vervoersautoriteit haalbaar zonder MRDH? Volgens huidige opzet niet.
 5. Is MRDH haalbaar/wenselijk terwijl stadsregio nog bestaat (bestuurlijke drukte...)?
 6. Wordt nu overhaast en prematuur besluitvorming afgedwongen om tijdig, dus voor 1-1-2014 draagvlak onder MRDH te verkrijgen? Kan het voor Albrandswaard dan kwaad dit besluit uit te stellen, of onder voorbehoud te nemen?
 7. MRDH zal vooralsnog slechts twee pijlers kennen, Vervoer en Economie.
 8. Aansluiting houden bij MRDH (= deelname, eventueel op voorwaarden) geeft Albrandswaard geen bijzondere macht, maar wel de beste informatiepositie. Bijvoorbeeld om ongewenste metropoolclaims op Albrandswaards grondgebied tijdig weerwerk te bieden. En om mee te liften op interessante bewegingen. En ook een interne positie om verder met 'geestverwanten' kritische inbreng op de organisatievorm en de agenda te leveren. Deelname kent agenda-technisch eerder voordelen dan nadelen. Juridisch-bestuurskundig ligt dat wellicht anders.
 9. Afzien van deelname plaatst Albrandswaard aan de zijlijn, en kan ook ten koste gaan het imago en evt. andere samenwerkingsverbanden. Afzien van deelname kent agenda-technisch eerder nadelen dan voordelen. Juridisch-bestuurskundig ligt dat wellicht anders.
 10. Besluiten tot voorwaardelijke deelname, onder vermelding van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil van deelname sprake kunnen zijn, lijkt een voor de hand liggende optie. Of besluiten tot latere besluitvorming zodra bepaalde informatie voorhanden is.

De raad kan een drietal opties overwegen:

1. De optie die door de MRDH wordt voorgelegd, en besluitvorming conform het MRDH-voorstel;
2. Uitgestelde besluitvorming of besluitvorming onder voorbehoud van een aantal nader te bepalen randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld besluitvorming in het kabinet en de Tweede Kamer over de WGRplus.
3. Besluit vooralsnog af te zien van deelname aan de MRDH.

Het college geadviseert u optie 2 te volgen, en de daarbij behorende randvoorwaarden te bepalen.

Toelichting:

Het afgelopen jaar is de metropoolregio MRDH regelmatig in college en raad besproken. Twee mijlpalen markeren dat jaar:

1. De heren Aboutaleb en Van Aartsen legden op 1-5-2012 de 24 regiogemeenten een 'zienswijzedocument' voor over de vorming van de metropoolregio MRDH met het verzoek te reageren, wat college en raad van Albrandswaard met een gezamenlijke 'zienswijze' op 4-7-2012 hebben gedaan.
2. Een jaar later, op 17-4-2013, ontvingen de regiogemeenten van MRDH de voorstellen voor de metropoolregio, met het verzoek deze aan de gemeenteraden ter besluitvorming voor te leggen.

Tussentijds is veel uitgewisseld over de (on)wenselijkheden en (on)mogelijkheden van een metropoolregio, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau en met de nodige inbreng van externe deskundigheid.

Op basis daarvan - de recent toegezonden stukken vormen als het goed is de neerslag en pragmatische resultante van de gevoerde discussies - wordt nu besluitvorming gevraagd op een viertal kernpunten voor de vorming van de MRDH:

1. De bestuurlijke organisatie van de MRDH;
2. De strategische agenda van de MRDH;
3. De financiering van de MRDH;
4. De machtiging van de colleges om in het bestuursforum overeenstemming te bereiken.

In eigenlijk alle gemeenten kent de discussie over de eventuele vorming van een metropoolregio de nodige gevoeligheden, onzekerheden en twijfel, en uiteenlopende inzichten. Albrandswaard en de andere BAR-gemeenten vormen geen uitzondering. Dat bemoeilijkt de gevraagde besluitvorming, en ook eventuele afstemming in BAR-verband.

Het lijkt goed enkele zaken te memoreren om de context van de besluitvorming te verhelderen.

Proces tot nu toe

Ter vermindering van de 'bestuurlijke drukte in Nederland' was het vorige kabinet voornemens de WGR-plusregio's per 1-1-2013 op te heffen. De val van het kabinet heeft dit doorkruist, en het huidige kabinet heeft als nieuwe streefdatum voor opheffing van de WGR-plusregio's 1-1-2014.

Met betrekking tot de taken van de stadsregio's is het de vraag wie de 'erfopvolgers' zijn. Sommige taken vallen vrij eenvoudig terug naar de gemeenten, andere kunnen wellicht beter in nieuw samenwerkingsverband worden opgepakt, of door de provincie. Daarbij gaat het zowel over inhoudelijke taken en verantwoordelijkheden, als over bijbehorende financiële verantwoordelijkheden en zorgen. Hoe de vervoerregio's vorm zullen krijgen, is bijvoorbeeld bepalend voor de zeggenschap over de BDU-gelden.

Die context gaf het samenwerkingsverband van Den Haag en Rotterdam aanleiding om zich te willen ontplooiën tot een metropoolregio MRDH waarin 24 gemeenten vrijwillig samenwerken (en dan zonder een extra bestuurslaag te formeren). De MRDH springt in het gat dat de WGR-plus achterlaat, en wil voorzien in gemis dat dreigt op de thema's vervoer, economie en wellicht ook op andere regionale thema's als groen en wonen.

De potentiële samenwerkingsthema's of 'pijlers' liggen redelijk voor de hand. De organisatorische en juridische vormgeving leveren meer discussiestof, mede vanwege de discussie rond een vierde bestuurslaag en vanwege de breed gevoelde behoefte aan goede garanties voor democratische legitimatie.

Van begin af aan maakt tijdsdruk weloverwogen oriëntatie en besluitvorming moeilijk. Het ongenoegen in gemeenteraden daarover groeide op weg naar 1-1-2013. Het schiet de metropoolvorming volgens sommigen ernstig tekort aan democratische legitimatie. Er dreigt aldus een goed functionerende stadsregio te worden opgeheven zonder dat een adequaat en doortimmerd alternatief voorhanden is. Dat is hetgeen nadrukkelijk wordt betreurd in de zienswijze van Albrandswaard van 4-7-2012. Het niet halen van 1-1-2013 wordt in hetzelfde schrijven dan ook niet betreurd, maar vooral als een kans gezien meer duidelijkheid te creëren voor een volgende opheffingsdatum.

Op weg naar 1-1-2014 is deze kans door de MRDH aangegrepen, en is veel inzet gepleegd om het draagvlak voor een metropoolorganisatie te verbreden. Maar alhoewel wellicht veel ongenoegen en bezorgdheid is weggenomen of verzacht, en de inhoudelijke agenda teruggebracht is tot twee pijlers waarvan haast niemand kan betwijfelen dat brede samenwerking verstandig is (Vervoer en Economie) bestaat toch nog veel onduidelijkheid en verontrusting over de organisatorische en juridische vormgeving en over de verhouding van de metropoolregio tot de provincie en aangrenzende regio's. Ook is er nog altijd onduidelijkheid over de opheffingsdatum van de WGR-plusregeling. De streefdatum 1-1-2014 nadert snel en de haalbaarheid komt op nieuw onder druk te staan - nog

afgezien van besluitvorming in de Tweede Kamer - maar het Ministerie van Binnenlandse Zaken geeft de gewenste duidelijkheid nog niet. Ook wordt nog geen duidelijkheid geboden over de toekomstige adressering van de BDU-gelden.

De basis voor besluitvorming in de gemeenteraden is derhalve een onzekere.

Actueel voorstel MRDH en opties

Het MRDH-bestuursforum, het informeel bestuurlijk overleg waarin elk van de 24 gemeenten is vertegenwoordigd, heeft voorstellen voor de te ontwikkelen metropoolregio MRDH voorbereid. Daarbij is mede op basis van de gemeentelijke zienswijzen geprobeerd recht te doen aan de uiteenlopende gemeentelijke inzichten.

De raad wordt nu door de krachten achter de MRDH gevraagd zich uit te spreken over een strategische agenda en een ontwerp-gemeenschappelijke regeling, toegespitst in besluitvorming op vier kernpunten:

1. De bestuurlijke organisatie;
2. De strategische agenda;
3. De financiering;
4. De machtiging van de colleges voor het bestuursforum.

Dat nu besluitvorming gevraagd wordt, heeft te maken met de streefdatum van opheffing van de WGR-plusregeling (1-1-2014). Als regiogemeenten aldus een brede basis bieden voor oprichting van de MRDH, dan vormt dat ook tijdig het fundament voor de oprichting van de vervoersautoriteit en een adres voor toekenning van BDU-gelden. Omgekeerd kan een van rijkswege erkende vervoersautoriteit ook weer bijdragen aan gezag, status en slagkracht van de overkoepelende metropoolregio.

In een regio waar vervoer en economie zo sterk samenhangen en de relatieve onderprestatie door gebrek aan innovatie en integraal samenhangend beleid veel potenties onbenut laat, is samenwerking geboden. De vraag blijft natuurlijk wel hoe en met wie, en onder welke voorwaarden.

De vraag is niet of Albrandswaard wil samenwerken. De vraag is 'Waaraan, hoe en met wie?'

De vraag is daarnaast welk nadeel Albrandswaards van deelneming aan de MRDH zou kunnen ondervinden.

Het lijkt niet zozeer de vraag of Albrandswaard mee moet doen, maar vooral op welke onderwerpen en in welke vorm.

Het college legt uw in dat verband een drietal opties voor :

1. De optie die door de MRDH wordt voorgelegd, en besluitvorming conform het MRDH-voorstel;
2. Besluitvorming onder voorbehoud van een aantal nader te bepalen randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld besluitvorming in het kabinet en de Tweede Kamer over de WGRplus.
3. Besluit vooralsnog af te zien van deelname aan de MRDH.

Stel dat Albrandswaard volgens optie 3 besluit niet mee te doen aan de MRDH. De effecten daarvan zullen vooral symbolisch zijn. Inhoudelijk en programmatisch zijn de effecten waarschijnlijk niet heel groot, noch voor Albrandswaard, noch voor de regio. Het effect is mede afhankelijk van de besluitvorming in andere gemeenten.

De gemeenten die wel deelnemen zullen zich ten aanzien van de strategische agenda in het algemeen net zo zullen opstellen zonder als samen met Albrandswaard; de vervoersautoriteit zal aan het werk gaan, en op de economiepijler zal de MRDH gaandeweg ook slagkracht ontwikkelen.

Ondertussen staat Albrandswaard dan bestuurlijk wel aan de zijlijn van het regionale spel, totdat het zich alsnog tot de MRDH bekeert. Wellicht leidt Albrandswaard imagoschade, en wordt ze minder als samenwerkingspartner gezien. In ieder geval mist Albrandswaard dan netwerkgelegenheden, informatie, invloed. Misschien net dat beetje informatie en invloed om voor Albrandswaard het verschil te maken.

De in Albrandswaard gevoelde problematiek van nut en noodzaak enerzijds en van vorm en inhoud anderzijds, blijkt breder te leven dan in Albrandswaard alleen. Dus moet er ook begrip kunnen bestaan voor een 'eventueel meedoen op voorwaarden' (zoals eerst duidelijke besluitvorming t.a.v. het opheffen van de WGR-plus) zoals optie 2 aangeeft. En ook moet het binnen de MRDH-ontwikkeling mogelijk zijn coalities en allianties te smeden, en standpunten te verstevigen.

Dat pleit ervoor pleiten aangehaakt te blijven aan de MRDH, om de invloed te maximaliseren.

Daarvoor leent natuurlijk ook optie 1 zich, maar het toonzetting is dan minder kritisch en in ieder geval minder opvallend.

Ten aanzien van de inhoudelijke strategische agenda spitst de MRDH-ontwikkeling zich vooral toe op de geformaliseerde doorontwikkeling van twee pijlers, Vervoer en Economie.

Dat zijn twee pijlers die voor de regio van groot belang zijn, en waarop het regionaal belang en de regionale agenda vooralsnog niet strijdig zijn met de Albrandswaardse belangen en de lokale agenda. Dat zijn dus pijlers waarop Albrandswaard vrij risicolooos kan 'meebewegen', terwijl deelname ook een betere positie geeft om eventuele ongewenste claims op het eigen grondgebied tijdig weerwerk te bieden.

Maar waar veel bestuurders om moverende redenen het wenselijke van een dergelijke beweging zullen onderstrepen, is er vanuit bestuurskundige en bestuursrechtelijke hoek zeer pittig en kritisch commentaar op de voorgelegde MRDH-regeling geleverd, commentaar dat zeker dient te worden meegewogen in uw oordeels- en besluitvorming. De volgende paragraaf geeft uit deze bijdragen een door onze raadsgriffier uit citaten samengestelde samenvatting. Dat op basis van dit commentaar in overweging gegeven moet worden af te zien van optie 1 als de politiek meest 'makkelijke' optie, wordt bij lezing gauw duidelijk.

Samenvatting adviezen van prof. Tak en mr. Haverkate (de volledige commentaren vind u in een bijlage)

Uit het advies van professor Tak (2 mei 2013):

Conclusies:

"Door de raden is in reactie op een eerdere versie om aandacht gevraagd voor democratie en autonomie.

Hoewel regeling en toelichting zich uitputten in betogen van democratische legitimatie; voeding van onderop; verlengd lokaal bestuur, en afwezigheid van een vierde bestuurslaag, blijkt in werkelijkheid voor geen van deze traditionele waarden in de voorstellen enige belangstelling te bestaan. Er is gewoon (weer) gekozen voor de allerzwaarste bestuursvorm: een openbaar lichaam.

In werkelijkheid is daarmee wel degelijk sprake van een extra bestuurslaag. De realiteit blijkt een (Gemeenschappelijk) Openbaar Lichaam, waarin de Vervoersautoriteit is opgenomen als Bestuurscommissie. Er zo'n constructie is, hoe men het ook wendt of keert, een vierde bestuurslaag. Hierbij worden bevoegdheden van volksvertegenwoordigingen, colleges en eenhoofdige bestuurders van gemeente overgeheveld naar Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en Voorzitter van een nieuw

orgaan of lichaam. De band met de 'zelfbeslissende' burger wordt daarmee wel heel lang; in feite gewoon verbroken. Er is geen sprake meer van een rechtstreeks zelfgekozen vertegenwoordigend bestuur; noch van enig parlementair systeem met verantwoordings- en aftredingregels, en evenmin van afdwingbare parlementaire rechten van amendement, initiatief en bugetrecht. En de autonome bevoegdheden van de raden worden volledig uitgehouden; zij verkeren in niet meer dan een fiattingbevoegdheid van het fait accompli.

Inspraak en medezeggenschap zijn in de Wgr onbekende fenomenen, om van zelfbeslissing maar niet te spreken. Zij zijn ook niet geregeld bij de Metropoolregio. Mogelijk zouden zij wel te regelen zijn, maar de vraag is gerechtvaardigd, of zij bij een Openbaar Lichaam wel functioneel zouden blijken te zijn. Daartoe mogelijk wel geschikte figuren zijn niet onderzocht, zoals een lichte gemeenschappelijke regeling met uitgesproken delegatieconstructie zoals art. 10:18 Awb (het bestuursorgaan kan het delegatiebesluit te allen tijde intrekken), of andere samenwerkingsvormen die zich lenen voor meer democratische invloed en bestuur vanaf de basis.

Dat dit moeizamer zou werken dan sturing van bovenaf is een veelgeliefd argument van bestuurders, dat op drijfzand berust (vgl. het Lenteakkoord).

Zeker na de kritiek van vele gemeenten (waaronder Westland0 op de nu weer gekozen vorm (Openbaar Lichaam), die ook reeds gekozen werd in de eerste versie van een Metropoolregio, is onbegrijpelijk waarom bij de kritiek van de raden niet werd stilgestaan.

Belangrijker echter is dat de voorstellen berusten op aannames en verwachte voorstellen van hogerhand. Het is juridisch ten ene male gewoon onverantwoord om op basis van de huidige 'informatieverstrekking' tot besluitvorming over te gaan. Het is een raadsel hoe van de gemeenteraden verwacht kan worden dat zij dat toch gaan doen, en nog wel met de gestelde korte dead-lines, waarvan de noodzaak nu juist wordt onderbouwd met de nog niet bekende voorstellen. Zelfs degenen die deze besluitvorming van de gemeenten eisen en voorstellen daarvoor formuleren, blijken zelf nog niet eens over de meest essentiële info beschikken. Derhalve dient deze hele operatie pas op de plaats te maken, totdat anderen (wetgever en provincie) gesproken hebben.

Dit geldt zeker de Vervoersautoriteit. De nu voorgestelde vormgeving is volstrekt duister en in ieder geval strijdig met de geldende regelgeving.

Wel kan inmiddels worden gedacht over een waarlijk lichte regeling (gemeenschappelijke regeling of andere regeling), waarin samenwerking staat voor sturing, en een ontwikkelingsmodel wordt gevolgd, waarbij naar behoefte kan worden gewerkt met verantwoorde figuren van (voortschrijdend) mandaat en delegatie conform de Awb.

Zij staat garant voor grotere flexibiliteit en snellere besluitvorming (vgl. Lenteakkoord), met volledig behoud van democratie en autonomie."

Uit het advies van mr. Haverkate, 3 mei 2013.

Conclusie:

"De conclusie is dat volstrekt onduidelijk is hoe de relevante wettelijke regels er de komende tijd uit gaan zien. Het is om die reden onmogelijk om een goed onderbouwd advies te geven over de vraag of deelname aan de regeling wenselijk of verstandig is. Bij de huidige stand van zaken heeft een deelnemende gemeente nauwelijks enig zicht op waar hij zich toe verbindt bij deelname. Het

accepteren van de ontwerpregeling en de verordening moet om die reden ten zeerste worden ontraden, tot volledig duidelijk is waar een en ander toe zal leiden."

Financiële aspecten:

De financiële implicaties van deelname aan de metropoolregio zijn vooralsnog onduidelijk. De stelling dat deze vanwege de beperkte omvang van de op te richten organisatie, niet de kosten van de stadsregionale deelname zullen overstijgen, is vooralsnog slechts mager onderbouwd.

Na opheffing van de Stadsregio zullen in een overgangperiode in ieder geval frictiekosten optreden, die evenwel niet in directe zin aan de metropoolregio kunnen worden toegeschreven.

Juridische aspecten:

De juridische implicaties van deelname aan de metropoolregio zijn vooralsnog onduidelijk, en mede afhankelijk van de nog nader te bepalen organisatorische en bestuurlijke vormgeving.

Personele/organisatorische aspecten:

Afhankelijk van uw besluitvorming mag de metropoolregio rekenen op bestuurlijke en ambtelijke inzet vanuit de deelnemende gemeenten. Er zal slechts een kleine vaste personeelskern deel uitmaken van de metropoolorganisatie.

Er zijn geen concrete voornemens - laat staan afspraken - tot het overplaatsen van personeel van de stadregio's naar de metropoolorganisatie. Wel is het voornemen de metropoolorganisatie slanker vorm te geven dan de stadsregio's.

Communicatie/burgerparticipatie:

Afhankelijk van de besluitvorming kan een communicatieplan worden opgesteld, al dan niet in samenhang met een communicatieplan vanuit de metropoolorganisatie.

Adviezen:

De beschikbare informatie en zeker ook de niet-beschikbare informatie maken het moeilijk op dit moment een definitief standpunt te bepalen over deelname aan een geformaliseerde metropoolregio. Dat het door de MRDH gevraagde besluit vanuit bepaald belang en perspectief begrijpelijk en zelfs urgent wenselijk is, neemt niet weg dat hetzelfde besluit vanuit ander perspectief en belang prematuur en risicovol is.

Voor een finale afweging van pro en contra is vooralsnog te weinig informatie beschikbaar.

De meest voor de hand liggende optie achten wij in deze situatie een voorstel tot het uitspreken van een (voorwaardelijke) intentie voor deelname, onder vermelding van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil aan deze intentie een verdere uitwerking worden gegeven.

- 129482: aanbieding voorstellen metropoolregio MRDH
- 129483: concept raadsvoorstel metropoolregio MRDH
- 129484: toelichting bij voorstellen metropoolregio MRDH
- 129485: gemeenschappelijke regeling metropoolregio MRDH
- 129486: artikelsgewijze toelichting gemeenschappelijke regeling MRDH
- 129487: verordening vervoersautoriteit rotterdam den haag MRDH
- 129488: strategische agenda kwaliteiten verbinden MRDH
- 129489: commentaar Iskander Haverkate MRDH
- 129490: commentaar prof. Tak MRDH
- 129491: commentaar Capelle gemeenschappelijke regeling MRDH

Poortugaal, 4 juni 2013

Het college van de gemeente Albrandswaard,

De secretaris,

De burgemeester,



Hans Cats



Ger J. van de Velde-de Wilde