

Metropoolregio Haaglanden Rotterdam-Rijnmond
Radeninitiatief voor democratische legitimiteit in de metropool | Pijler 0

| | |
|--------------------------------------|---|
| Afzender | Radeninitiatief Pijler 0 |
| Voorzitter Initiatiefgroep | Ulbe Spaans |
| Telefoon | 06-24686343 |
| Secretariaat Griffie Westland | Postbus 150 2670 AD Naaldwijk 0174-673042 |
| Datum | Westland, 27 juni 2012 |

Aan Aan de Raden, Colleges en Burgemeesters in de 24 gemeenten van de Regio's Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden

CC Commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland, PS, GS en overige betrokken organen

Geachte heer, mevrouw,

Bijgaand treft u aan het juridisch advies m.b.t. de ontwerp-gemeenschappelijke regeling zoals vervat in de Zienswijze van 1 mei 2012 van beide voorzitters der stadsregio's.

Het advies maakt onderdeel uit van het informatie- en expertisetraject dat is opgezet ten dienste van het proces van menings- en besluitvorming van de raden. Het is aan elke raad zelf van dit advies, evenals van dat van professor Fleurke en Van der Zwan, wel of niet gebruik te maken.

De initiatiefgroep heeft afgelopen vrijdag de koers gezet op het beleggen van een tweede expertmeeting eind augustus/begin september. De bedoeling is een tijdstip te kiezen dat de raden er in hun besluitvormingsproces optimaal gebruik van kunnen maken. Nadere afstemming is nog nodig voor de datum. Suggesties zijn welkom.

Met vriendelijke groet,



Ulbe Spaans, voorzitter initiatiefgroep Radeninitiatief democratische legitimiteit

De heer U. Spaans
Voorzitter Initiatiefgroep
Democratische Legitimiteit
Metropoolregio
Rotterdam-Rijnmond-Haaglanden
Postbus 150
2670 AD NAALDWIJK/WESTLAND

Doorkiesnummer: 020 – 30 50 120
iskander@gijsheutinkadvocaten.nl

Dossier: 20120848

Amsterdam, 27 juni 2012

Betreft: Advies gemeenschappelijke regeling beoogde Metropoolregio

Geachte heer Spaans,

U heeft mij naar aanleiding van de Expertmeeting van 30 maart 2012 gevraagd juridisch advies te geven over de Zienswijze van de voorzitters van de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden en daarbij ook specifiek verzocht een oordeel te geven over het concept van een regeling als bedoeld in de hoofdstukken 5 en 6 van het Zienswijzedocument. Ik bericht als volgt.

Inleiding

1. De voorzitter van de stadsregio Rotterdam, de heer A. Aboutaleb en de voorzitter van het stadsgewest Haaglanden, de heer J.J. van Aartsen, hebben aan de raden, de colleges van B&W en de burgemeesters van de 24 gemeenten in de stadsregio en het stadsgewest op 1 mei 2012 het zienswijzedocument Metropoolregio Rotterdam Den Haag aangeboden. De inhoud van het zienswijzedocument en de Proeve van een gemeenschappelijke regeling (Proeve) hebben al tot de nodige reacties geleid, waaronder een advies van professor Fleurke.
2. In onderhavig advies zal de nadruk liggen op de juridische aspecten van de voorgestelde regeling. Naast opmerkingen van algemene aard, zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de democratische legitimatie van de regeling, de overdracht van de bevoegdheden en de gevolgen van die overdracht.
3. Op voorhand wordt opgemerkt, dat er sprake is van grote discrepantie tussen de in de Proeve geregelde overdracht van bevoegdheden en de ambities die zijn verwoord en uitgewerkt in het zienswijzedocument. De nadere uitwerking van de ambities is opgenomen in hoofdstuk 4: Activiteiten en maatregelen. Onder Strategie 1 wordt het nodige opgemerkt over vervoer en mobiliteit, hierover is het een en ander opgenomen in de Proeve.
4. Dat geldt niet voor Strategie 2: Versterken van het economische en kennis- en innovatiepotentieel en Strategie 3: Versterken van het voorzieningenniveau. Van de ambities die onder de noemer van Strategieën 2 en 3 zijn uitgewerkt is nagenoeg

niets terug te vinden in de Proeve. Er is alleen in algemene zin naar verwezen in artikel 2:1 van de Proeve, maar een concrete uitwerking ontbreekt. Het is dan ook niet doenlijk, noch zinnig om in onderhavig advies in te gaan op wat het zienswijzedocument voor de strategieën 2 en 3 beoogt te regelen. Zolang de bevoegdheden in verband met deze strategieën niet duidelijk in de Proeve zijn omschreven, worden zij als niet overgedragen beschouwd, zoals hierna zal worden uiteen gezet. Een goede juridische beoordeling van deze ambities in relatie tot de inhoud van de Proeve is bij de gegeven stand van zaken niet mogelijk.

5. Tot slot van deze inleiding wordt opgemerkt dat een financiële paragraaf helemaal ontbreekt in de Proeve.

Algemeen

6. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kunnen verschillende soorten samenwerkingsverbanden in het leven worden geroepen. Gemeentebesturen kunnen met elkaar samenwerken, maar ook met provinciebesturen, waterschapsbesturen of zelfs met allebei in een combinatie van 3. Provinciebesturen kunnen ook met elkaar samenwerken, waterschapsbesturen ook en provinciebesturen en waterschapsbesturen kunnen ook met elkaar samenwerken.
7. De meest voorkomende samenwerkingsvorm is die tussen gemeentebesturen. Bij intergemeentelijke samenwerking kunnen de raden samenwerken, net als colleges en burgemeesters. Ook mengvormen van samenwerking tussen raden, colleges en burgemeesters zijn mogelijk.
8. Het uitgangspunt is dat de samenwerking geschiedt op basis van vrijwilligheid. Gemeenten zijn dus vrij om te bepalen met wie ze willen samenwerken, hoe ze willen samenwerken en welk(e) belang(en) de samenwerking beoogt te behartigen. Er is ook een vorm van verplichte samenwerking die is uitgewerkt in de artikelen 99 e.v. van de Wgr.
9. De samenwerking kan bestaan uit een enkele samenwerkingsovereenkomst zie artikel 1 Wgr. Een dergelijke eenvoudige overeenkomst wordt in de literatuur aangemerkt als een "lichte regeling". Op grond van artikel 8, lid 1 Wgr kan er een openbaar lichaam worden ingesteld. Een dergelijke regeling wordt doorgaans als een "zware regeling" aangemerkt, het openbare lichaam heeft rechtspersoonlijkheid. Andere varianten zijn nog een gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, lid 2 Wgr) en een centrum-gemeente constructie (artikel 8, lid 3 Wgr).

Het karakter van de voorgestelde regeling

10. De voorgestelde regeling heeft nog duidelijk het karakter van een concept, een groot aantal zaken is nog niet uitgewerkt. Deze juridische analyse is beperkt tot de zaken die al wel duidelijk uit de regeling blijken.
11. Uit de aanhef van de Proeve blijkt, dat de regeling wordt gesloten tussen de gemeenteraden, de colleges van B&W en de burgemeesters. Het is derhalve een gemengde regeling waaraan ook de gemeenteraden deelnemen. Dat betekent onder meer, dat de gemeenteraden bevoegd zijn tot het aanwijzen van de leden van het

algemeen bestuur van het openbare lichaam (zie artikel 13, lid 1 van de Wgr), dat blijkens de regeling wordt ingesteld, zie artikel 1:2. van de Proeve.

12. Doordat er een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid wordt ingesteld, is er geen sprake van een "lichte" regeling. In zoverre is de passage uit de overwegingen van de Proeve dat de Wgr ruimte biedt om de samenwerking op een "lichte" wijze invulling te geven moeilijk te plaatsen.
13. Uit de Proeve kan worden afgeleid dat bedoeld is een vrijwillige samenwerking tot stand te brengen. Het toesturen van het zienswijze document en het vragen van een reactie erop moet dan ook worden gezien in het kader van het maken van overwegingen en afwegingen van elk van de voorgenomen deelnemers om al of niet aan de regeling deel te nemen. Een officiële status heeft het document in zoverre niet, net zo min als de reacties van de diverse potentiële deelnemers.

Democratische legitimatie, verantwoording, inlichtingen

14. In de overwegingen van de Proeve wordt ook vermeld, dat het opzetten van het samenwerkingsverband nieuwe mogelijkheden biedt om op vernieuwende wijze invulling te geven aan de democratische legitimiteit. Het is niet duidelijk wat er op het gebied van democratische legitimiteit vernieuwend is aan de voorgestelde regeling, die op dit punt de dezelfde vragen oproept als de meeste andere gemeenschappelijke regelingen.
15. (*Positie van de burger*) De eerste vraag die zich aandient bij het probleem van de democratische legitimatie is wat de positie van de burger (de kiezer) is. De Wgr stelt de burger immers niet centraal en spreekt alleen over de relatie met de deelnemende gemeenten die de burgers moeten vertegenwoordigen. Er vinden geen directe verkiezingen plaats, maar er wordt getrapt gekozen. De burger is op afstand geplaatst en neemt gedwongen de rol van toeschouwer in. De Proeve brengt daarin geen verandering en is in zoverre dan ook niet vernieuwend.
16. (*Relatie bestuur/deelnemers*) De relatie tussen het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de deelnemende besturen wordt ook geplaatst in het licht van de democratische legitimiteit. Een gemeenschappelijk openbaar lichaam is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het is geen zelfstandige bestuurslaag. De verwevenheid met het lokale bestuur komt onder meer naar voren in de bestuurssamenstelling. De leden van het algemeen bestuur worden immers op grond van artikel 13 lid 1 Wgr gekozen uit de deelnemers. Deze leden zijn daarnaast verantwoording schuldig aan het bestuursorgaan dat hen heeft aangewezen, waarover hieronder meer. Op die manier komt de legitimatie van een gemeenschappelijk openbaar lichaam tot stand.
17. De democratische legitimatie blijft voortdurend onderwerp van discussie. Er zijn wel sturingsmogelijkheden van de gemeenteraden. Die mogelijkheden zien er als volgt uit.
18. (*Sturingsmogelijkheden*) Ingevolge artikel 13, lid 1 van de Wgr worden de leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam door de gemeenteraden aangewezen. Het algemeen bestuur wijst de leden van het dagelijks bestuur aan, zie

artikel 14, lid 1 Wgr. De eerste sturing zit dus bij de aanwijzing van de leden van het algemeen bestuur door de deelnemende gemeenteraad.

19. De leden van het algemeen bestuur moeten verder verantwoording afleggen aan de raad die hen heeft aangewezen, zie artikel 16, lid 3 van de Wgr. Een of meer leden van de betreffende gemeenteraad kunnen het lid of de leden in het algemeen bestuur alle informatie vragen die zij nodig hebben. De gemeenschappelijke regeling moet bepalingen bevatten over de manier waarop de inlichtingen worden verstrekt en de wijze waarop een lid ter verantwoording kan worden geroepen. Deze laatste bepalingen ontbreekt in het concept van de Proeve.
20. De raad heeft dus wel controlebevoegdheden ten aanzien van de eigen gekozen leden in het algemeen bestuur. Op grond van het bepaalde in artikel 16, lid 5 van de Wgr kan de raad de door hem aangewezen leden in het algemeen bestuur ontslaan. Ook daarvoor moeten bepalingen in de regeling worden opgenomen die in de Proeve ontbreken.
21. Er moet wel op worden gewezen, dat de gemeenteraden alleen de door hen zelf aangewezen bestuursleden ter verantwoording kunnen roepen. Het dagelijks bestuur kunnen de gemeenteraden niet (rechtstreeks) ter verantwoording roepen, dat is verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur. Naarmate het samenwerkingsverband uit meer gemeentes bestaat, wordt de feitelijke invloed op het bestuur van het openbaar lichaam van een individuele gemeenteraad dus kleiner. De Proeve voorziet in een samenwerking van 24 gemeentes. De invloed van de gemeenteraad van Westland op de wijze waarop het bestuur zijn taken vervult is derhalve verhoudingsgewijs (zeer) beperkt.
22. Ook als het gaat om de relatie tussen het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de deelnemende besturen is niet duidelijk wat er vernieuwend aan de voorgestelde regeling is.
23. (*Verdeling bevoegdheden intern*) Wat betreft de verdeling van bevoegdheden tussen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter wordt opgemerkt, dat de Proeve ook hier eigenlijk geen aanknopingspunten biedt voor een degelijke analyse. Er is geen duidelijke taakomschrijving voor het dagelijks bestuur, waardoor onduidelijk blijft welke taken het dagelijks bestuur en daarmee het algemeen bestuur zal gaan uitvoeren. In hoofdstuk 3 van het Zienswijzendocument wordt uitgebreid ingegaan op de organisatie van de samenwerking, maar zonder concrete vertaling van de daar geuite plannen in de Proeve, is het niet mogelijk een gedegen juridisch oordeel te geven over de uiteindelijke bevoegdheidsverdeling, de stemverhoudingen en over de vraag of deze zaken in overeenstemming met de Wgr zijn geregeld.

Overdracht van bevoegdheden en de gevolgen ervan

24. (*Overdracht van bevoegdheden algemeen*) Aan het bestuur van het openbaar lichaam kunnen bij de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen, zie artikel 30, lid 1 van de Wgr. De overgedragen bevoegdheden moeten wel zien op de belangen die de regeling beoogt te behartigen en gelden slechts voor het gebied waarvoor de regeling geldt. De overdrachtsbepaling van artikel 30, lid 1 Wgr is erg ruim. In beginsel kunnen alle

bevoegdheden tot regeling en bestuur worden overgedragen, met uitzondering van de meeste bevoegdheden ten aanzien van belastingheffing.

25. Op grond van het bepaalde in artikel 10:15 van de Awb, is overdracht van bevoegdheden door delegatie alleen mogelijk indien in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Artikel 30 van de Wgr is de wettelijke grondslag op grond waarvan overdracht van de bevoegdheden in het kader van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr mogelijk is. Afdeling 10.1.2 van de Awb inzake delegatie is op de overdracht van de bevoegdheden krachtens artikel 30 Wgr van toepassing.
26. Er kunnen niet meer bevoegdheden worden overgedragen dan de deelnemende bestuursorganen zelf hebben, zie ook artikel 10:13 Awb. Uit artikel 30, lid 1 Wgr vloeit voort, dat de gemeenschappelijke regeling een opsomming van alle overgedragen bevoegdheden moet bevatten, zie ook artikel 10, lid 2 Wgr.¹ Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan een bevoegdheid pas als overgedragen worden beschouwd, als ze voldoende duidelijk is omschreven in de regeling. Er kan niet worden volstaan met het verwijzen naar het belang waarvoor de regeling is getroffen.²
27. Na de overdracht oefent het openbaar lichaam de overgedragen bevoegdheden onder zijn eigen verantwoordelijkheid uit. De deelnemende gemeenten kunnen de overgedragen bevoegdheden niet langer zelf uitoefenen (artikel 10:17 Awb), maar kunnen wel beleidsregels opstellen over hoe het gemeenschappelijk openbaar lichaam met de bevoegdheden moet omgaan, zie artikel 10:16, eerste lid van de Awb. Wanneer er echter een samenwerkingsverband wordt opgericht waarbij er sprake is van regionale beleidsvorming, zoals in het geval van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, dan is individuele sturing van gemeenten niet wenselijk.
28. (*Overdracht bevoegdheden in de Proeve*) Hoofdstuk 2 van de Proeve ziet onder meer op de te behartigen belangen en de bevoegdheden. De tekst van de Proeve is in dit hoofdstuk niet erg duidelijk. Artikel 2.1 spreekt van taken en belangen en dat artikel is nogal ruim en vaag geformuleerd. Het is onaannemelijk dat door dit artikel al sprake is van overdracht van bevoegdheden aan het openbaar lichaam.
29. Over de artikelen 2:3 tot en met 2:7 wordt in de Proeve opgemerkt dat zij nog onzeker zijn. Op de artikelen die gaan over de Vervoersautoriteit wordt hieronder in een aparte paragraaf uitgebreider ingegaan.
30. In zijn huidige vorm heeft de Proeve maar een zeer beperkte overdracht van bevoegdheden tot gevolg. Elke vorm van bevoegdheidsoverdracht inzake de Strategieën 2 en 3 ontbreekt. Als deze strategieën deel moeten gaan uitmaken van de gemeenschappelijke regeling, dan zal deze moeten worden gewijzigd. Met een dergelijke wijziging moeten alle deelnemers aan de regeling instemmen.
31. (*Overige artikelen Proeve*) Ik wijs nog op de artikelen 2:8 en 2:9 van de Proeve. In artikel 2:8 is bepaald dat in de diverse stukken en regelingen die door het algemeen bestuur worden vastgesteld voor de deelnemers bindende elementen kunnen

¹ Zie CRvB, 7 augustus 2007, LJN: BB1469, rechtsoverweging 5.4.3;

² Zie ABRvSt, 12 december 2001, LJN: AN6957, rechtsoverweging 2.4;

worden opgenomen. Onduidelijk is wat daarmee wordt bedoeld. Artikel 2:9 van de Proeve bepaalt overeenkomstig artikel 10a van de Wgr, dat deelnemers kunnen worden gedwongen om mee te werken aan de uitvoering van besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam.

32. Zie tot slot artikel 30, lid 3 van de Wgr dat bepaalt dat indien een verordening van het openbaar lichaam voorziet in hetzelfde onderwerp als een verordening van een deelnemende gemeente, de verordening van het openbaar lichaam de onderlinge verhouding regelt. De verordening van het openbaar lichaam kan bepalen dat de gemeentelijke verordening voor het gehele gebied van de gemeente of een deel er van ophoudt te gelden. In dat verband wordt gewezen op artikel 2:7 van de Proeve, dat handelt over de huisvestingsverordening. Die bepaling voldoet niet aan de hiervoor omschreven eisen. Er is immers niets bepaald over hoe de huisvestingsverordening die het algemeen bestuur kan instellen zich zal verhouden tot al bestaande gemeentelijke huisvestingsverordeningen.

Verkeer en vervoer, mobiliteit, vervoersautoriteit

33. In de artikelen 2:3 tot en met 2:6 is het nodige bepaald over verkeer en vervoer en de rol van de Vervoersautoriteit. De voorgestelde regeling is volgens de Proeve nog afhankelijk van wetswijzigingen waarvan inhoud en planning op dit moment onzeker zijn. Het is dus niet mogelijk om reeds nu een sluitende juridische analyse te maken van de regeling met betrekking tot de Vervoersautoriteit. In het algemeen kan wel het volgende worden opgemerkt.
34. (*Intentieverklaring*) De stadsregio Rotterdam en het stadsgewest Haaglanden hebben op 6 april 2011 de "Intentieverklaring Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam-Den Haag" ondertekend. Daarin is de intentie uitgesproken om in 2012 een Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam-Den Haag op te richten. De Vervoersautoriteit moet de juridische constructie krijgen van een openbaar lichaam op grond van de Wgr, of op basis van specifieke wetgeving. Wat met dat laatste wordt bedoeld blijkt niet uit de regeling.
35. (*Commissies*) In de nu voorgestelde Proeve wordt de Vervoersautoriteit in het leven geroepen als commissie als bedoeld in artikel 25 Wgr, zie artikel 3:5 van de Proeve en dat is wel wezenlijk iets anders dan een openbaar lichaam op grond van de Wgr. Op grond van artikel 25 Wgr kan het algemeen bestuur van het openbaar lichaam commissies instellen met het oog op behartiging van bepaalde belangen als de regeling daarin voorziet.
36. De commissie kan niet al bij de gemeenschappelijke regeling worden ingesteld. Het daadwerkelijk instellen van de bestuurscommissie moet door het algemeen bestuur gebeuren. Het algemeen bestuur moet daarvoor toestemming hebben van de deelnemende gemeenteraden, zie artikel 25, tweede lid van de Wgr. Het algemeen bestuur kan aan een commissie bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.
37. (*Overdracht bevoegdheden aan commissie*) Gelet op hetgeen eerder is opgemerkt, moet eerst komen vast te staan, dat de bevoegdheden die het algemeen bestuur aan de commissie wil overdragen in de Proeve aan het openbaar lichaam zelf zijn overgedragen. Als dat niet het geval is, dan kunnen die bevoegdheden niet door het

algemeen bestuur aan de commissie worden overgedragen. Van alle bevoegdheden die blijkens de Proeve door de commissie zullen worden uitgevoerd moet komen vast te staan dat zij behoren tot de bevoegdheden van de raden, de colleges van B&W en/of de burgemeester, anders is overdracht hoe dan ook niet mogelijk, zie hiervoor nogmaals artikel 10:13 van de Awb.

38. (*Regionaal verkeers- en vervoerplan*) In dit verband roept ook de kennelijke bedoeling van de Proeve om de Vervoersautoriteit een regionaal verkeers- en vervoerplan in de zin van artikel 16 van de Planwet verkeer en vervoer vast te stellen de nodige vragen op. Op grond van het bepaalde in artikel 16 van de Planwet wordt een regionaal verkeers- en vervoerplan vastgesteld door het bestuur van een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in artikel 104 van de Wgr, dat de in artikel 16 Planwet verkeer en vervoer genoemde gemeenten omvat. De op te richten commissie is geen regionaal openbaar lichaam als bedoeld in artikel 104 van de Wgr.
39. De als commissie op te richten Vervoersautoriteit heeft niet de bevoegdheid om een regionaal verkeers- en vervoerplan vast te stellen en kan deze bevoegdheid door het algemeen bestuur ook niet overgedragen krijgen. Het opstellen van een regionaal verkeers- en vervoersplan is immers geen bevoegdheid van de gemeenteraad, college van B&W, of de burgemeester en deze bevoegdheid kan dus gelet op het bepaalde in artikel 30, eerste lid Wgr en artikel 10:13 Awb niet worden overgedragen. Voor de overdracht van deze bevoegdheid ontbreekt de noodzakelijke wettelijke grondslag.
40. (*Concessies openbaar vervoer*) Hetzelfde geldt voor het bepaalde in artikel 2:6 van de Proeve, dat handelt over concessies openbaar vervoer. Ook dit artikel lijkt te zijn geschreven vanuit de gedachte dat de Vervoersautoriteit een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in artikel 104 van de Wgr zou worden. De bevoegdheden tot het verlenen van concessies en subsidies op grond van de artikelen 20 en 22 Wet personenvervoer 2000 kunnen niet door de deelnemers aan de Proeve aan de Vervoersautoriteit in de vorm van een commissie worden overgedragen, nu het geen bevoegdheden van de gemeenteraden, colleges of burgemeesters betreft. Artikel 30, eerste lid Wgr en artikel 10:13 Awb verzetten zich hiertegen.
41. (*Wettelijke eisen voor delegatie*) Los van hetgeen hiervoor is opgemerkt, is delegatie slechts mogelijk indien de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien, zoals eerder opgemerkt (artikel 10:15 Awb). Het karakter van delegatie, waarbij een wijziging in de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming optreedt, brengt mee, dat de wetgever uitdrukkelijk met een overdracht van die bevoegdheid moet hebben ingestemd. Delegatie betekent immers dat in plaats van het door de wet aangewezen bestuursorgaan een ander bestuursorgaan bevoegd wordt.³
42. De Planwet verkeer en vervoer voorziet niet in de mogelijkheid om de bevoegdheid tot het vaststellen van een regionaal verkeers- en vervoersplan over te dragen. De bevoegdheden tot het verlenen van concessies en subsidies op grond van de respectieve artikelen 20 en 22 van de Wet personenvervoer 2000 kunnen slechts in het kader van experimenten worden gedelegeerd, een en ander conform artikel 3

³ Zie aantekening 1 bij artikel 10:15 Awb, in Tekst & Commentaar Awb, zevende druk, Deventer 2011;

van de Wet personenvervoer 2000.⁴ Van een experiment als bedoeld in dit artikel is geen sprake, zodat de bevoegdheden op grond van de artikelen 20 en 22 van de Wet personenvervoer 2000 niet aan het openbaar lichaam en/of de commissie kunnen worden gedelegeerd.

43. Los daarvan verzetten het bepaalde in artikel 30, lid 1 van de Wgr en het systeem van die wet zich ertegen, dat door middel van delegatie (of mandaat) aan de bestuursorganen van het openbaar lichaam bevoegdheden worden toegekend van bestuursorganen die niet deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling.
44. (*Regionaal mobiliteitsfonds*) Artikel 2:5 van de Proeve handelt over een regionaal mobiliteitsfonds. Ook deze bepaling lijkt te zijn ingegeven door de gedachte dat er een plusregio wordt opgericht. Uitkeringen op grond van de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer vinden immers plaats aan de provincie (artikel 2 Wet BDU) of aan een plusregio als bedoeld in artikel 104 Wgr (artikel 3 Wet BDU). Er vinden echter geen rechtstreekse uitkeringen plaats aan gemeentes of aan een openbaar lichaam zoals dat bij de Proeve wordt opgericht. Het is echt geheel onduidelijk hoe dit artikel 2:5 van de Proeve in de praktijk moet worden uitgelegd. Meer dan dat is er in dit stadium niet over op te merken.

Uittreding

45. Artikel 5:2 van de Proeve regelt de uittreding. Er is bepaald dat het algemeen bestuur besluit over de voorwaarden waaronder uittreding kan worden geëffectueerd en de financiële en overige gevolgen van de uittreding regelt. Deze bepaling is nogal eenzijdig geformuleerd. Gebruikelijk zijn ook bepalingen dat het algemeen bestuur besluit over de uittreding en de gevolgen ervan in overleg met de betrokken deelnemer. Bij gebrek aan enig concreet aanknopingspunt hoe het algemeen bestuur met deze bevoegdheid zal omgaan, kan dit artikel van de Proeve een belemmering vormen voor deelnemers om uit te treden.

Vergelijking Proeve met Regeling Stadsgewest Haaglanden 1995

46. De Regeling Stadsgewest Haaglanden 1995 is een vorm van verplichte samenwerking en in zoverre verschilt deze regeling van de Proeve die uitgaat van een vrijwillige samenwerking, althans voor zover uit het concept kan worden opgemaakt. De Regeling Stadsgewest Haaglanden 1995 voorziet in de oprichting van een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in artikel 104 Wgr en een plusregio.
47. De Regeling Stadsgewest Haaglanden 1995 is veel preciezer uitgewerkt dan de Proeve. Vergelijking van de twee regelingen is alleen om die reden al moeilijk. Voor wat betreft de overdracht van de bevoegdheden en de gevolgen daarvan zijn er geen verschillen tussen de beide regelingen. Het verschil tussen de vrijwillige en de verplichte samenwerking op basis van de Wgr heeft ook geen betrekking op de naleving van besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband, maar in geval van een Wgr-plusregio op de formele vaststelling van het gebied waarbinnen een bijzondere vorm van samenwerking moet plaatsvinden, op de aanduiding van terreinen waarop de desbetreffende gemeenten meer verplichtend moeten gaan

⁴ Zie ter verduidelijking de Memorie van toelichting: Tweede Kamer, 1998-1999, 26 456, nr. 3, pagina 55 en 56;

samenwerken en de mogelijkheid tot toevoeging van taken en/of middelen aan het samenwerkingsverband door Rijk en provincie.

48. Potentiële deelnemers aan de Proeve zijn vrij om te beslissen of zij willen samenwerken of niet, maar als zij eenmaal aan de regeling deelnemen, zijn zij net zozeer gehouden aan de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam als in het geval van verplichte samenwerking.

Conclusies

49. De conclusie is in de eerste plaats dat er geen sprake is van wat gebruikelijk een "lichte" regeling wordt genoemd. Ook is niet duidelijk waarom de Proeve geacht wordt vernieuwend te zijn als het gaat om de democratische legitimatie van de regeling.
50. De Proeve is onvolledig en er is een grote discrepantie tussen de in de Proeve geregelde overdracht van bevoegdheden en de ambities die zijn verwoord en uitgewerkt in het zienswijzendocument. Door de Proeve worden er geen bevoegdheden in het kader van de Strategieën 2 en 3 uit het Zienswijzedocument overgedragen. De bevoegdheden die aan de commissie (Vervoersautoriteit) zouden moeten worden overgedragen kunnen niet op deze wijze worden overgedragen. De rol, de status en de bevoegdheden van de Vervoersautoriteiten zijn onduidelijk.
51. Eenmaal rechtsgeldig overgedragen bevoegdheden kunnen door de deelnemende bestuursorganen niet langer zelf worden uitgeoefend. Gelet op de omvang van het samenwerkingsverband is de invloed die een individuele gemeenteraad kan uitoefenen op de wijze waarop het bestuur van het openbaar lichaam zijn taken uitoefent zeer beperkt.
52. Tot slot is het maken van een goede vergelijking tussen de Proeve en de Regeling Stadsgewest Haaglanden niet goed mogelijk. De regelingen verschillen in ieder geval niet van elkaar voor zover het gaat om de verplichting van de deelnemers om de bestuursbesluiten uit te voeren.

Met vriendelijke groet,

Iskander Haverkate