

Vergaderjaar 2014–2015

33 659

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's

H

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2014

Hierbij bied ik u aan, in aansluiting op mijn eerdere brieven over het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en andere besluiten in verband met de Wet afschaffing plusregio's, een afschrift van mijn brief van heden aan de Tweede Kamer.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

BRIEF AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Den Haag, 21 november 2014

Bij brief van 7 november 2014 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken enkele vragen gesteld naar aanleiding van de antwoorden in mijn brief van 8 oktober 2014 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en andere besluiten in verband met de Wet afschaffing plusregio's¹.

Met belangstelling heb ik van de door de leden van de VVD-fractie, de SP-fractie, D66-fractie en CU-fractie gestelde vragen kennisgenomen die ik hierna mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal beantwoorden. Daarbij zal ik allereerst ingaan op de vragen die zijn gesteld over de taakomvang van de vervoerregio's.

Het wetsvoorstel afschaffing plusregio's beoogt een einde te maken aan de verplichte samenwerking op een aantal door de wetgever verplichte taakvelden in de bestaande plusregio's. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2012–2013, 33 659, nr. 3) bij dat wetsvoorstel is uiteengezet dat de aan de plusregio's in de Wet personenvervoer 2000 (hierna Wp 2000) en andere wetten op het terrein van verkeer en vervoer toegekende taken als hoofdregel worden toebedeeld aan de provincies. Een uitzondering wordt gemaakt voor de verkeer- en vervoertaken, waaronder het verlenen van concessies voor het verrichten van openbaar vervoer (Wp 2000), en de middelen die verstrekt worden op basis van de Wet BDU verkeer en vervoer van de plusregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam, vanwege de daar bestaande grootstedelijke problematiek op het gebied van verkeer en vervoer. Daartoe dienen de overheden vrijwillig een samenwerkingsregeling aan te gaan, waaraan de uitvoering van deze taken wordt opgedragen. Dit samenwerkingsverband wordt ook wel aangeduid met de term vervoerregio.

Op basis van het wetsvoorstel afschaffing plusregio's kunnen de bevoegdheden tot het verlenen van concessies voor openbaar vervoer, bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Wp 2000 bij algemene maatregel van bestuur worden belegd bij het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, dat bij gemeenschappelijke regeling door de betrokken overheden is ingesteld. Daarbij wordt tevens aangegeven voor welk gebied de beoogde uitzondering geldt. Op grond van het wetsvoorstel afschaffing plusregio's komen dan ook de andere hiervoor genoemde taken, verantwoordelijkheden en middelen met betrekking tot verkeer en vervoer toe aan dat dagelijks bestuur, zodat duidelijk is welk openbaar lichaam de desbetreffende bevoegdheden in deze gebieden uitoefent. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel alsmede de overige parlementaire stukken is uitgebreid ingegaan op de redenen waarom voor deze systematiek is gekozen.

In vervolg op de brief van de Minister van BZK van 1 maart 2012² is aan de betrokken overheden (gemeenten en provincies) gevraagd de inrichting van de samenwerking ter hand te nemen en te komen tot de instelling van twee openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, die in de Noordvleugel en de Zuidvleugel als vervoerregio kunnen optreden. Daarbij is aangegeven dat de twee in te richten openbare lichamen zouden moeten kunnen functioneren vanaf het moment waarop de Wet afschaffing plusregio's in werking treedt, zodat de

¹ Kamerstukken 2013/2014, 33 659, nr. 22

² Kamerstukken 2011–2012, 33 047, nr. 3.

taakuitoefening en dan met name de aansturing en het beheer van het grootstedelijk openbaar vervoer onbelemmerd kan voortgaan. Met gebruikmaking van de delegatiemogelijkheid van artikel 20, derde lid, van de Wp 2000 zou – zo was de gedachtegang – bij algemene maatregel van bestuur het parallel aan het wetgevingsproces tot stand gebrachte resultaat van het regionaal proces, te weten twee functionerende openbare lichamen, als vervoerregio's kunnen gaan functioneren en bij AMvB als zodanig worden aangewezen. Sinds 2012 zijn de betrokken overheden in gesprek om in het voetspoor van de ontwikkelde samenwerking in de plusregio's en in aansluiting op andere initiatieven ter versterking van bovenlokale en regionale samenwerking, te komen tot de gevraagde openbare lichamen op basis van een gemeenschappelijke regeling. De te verwachten uitkomst van dat regionaal proces is neergelegd in het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Personenvervoer 2000, zoals dat op grond van het voorgestelde artikel 20, vijfde lid, van de Wp 2000 bij brief van 14 juli 2014 aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd³. Met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft een schriftelijk overleg plaatsgevonden over het ontwerpbesluit⁴. Voorts hebben de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Infrastructuur van de Eerste Kamer in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel eveneens vragen gesteld met betrekking tot het ontwerpbesluit.

Uit de door de leden van de Tweede Kamer gestelde vragen en uit het voorlopig verslag van de Eerste Kamer is gebleken dat er in beide Kamers een breed gevoel bestaat dat de invulling die de overheden thans aan de samenwerking willen geven, te breed van opzet is en dat de gekozen samenwerking voor meer taken dan alleen verkeer en vervoer zich moeilijk verdraagt met het hoofddoel van het wetsvoorstel, namelijk herstel van de bestuurlijke hoofdstructuur. De bredere invulling zou bovendien een reële betrokkenheid van de provincies bij de vervoerregio bemoeilijken. De gekozen invulling voor de twee vervoerregio's stond blijkens de door beide kamers gestelde vragen en opmerkingen, te ver af van de oorspronkelijke gedachte achter de vervoerregio, namelijk het bieden van een praktische oplossing voor het onderbrengen van de vrijvallende plustaken en middelen voor verkeer en vervoer in deze gebieden, zodanig dat de bestaande samenwerking van gemeenten op het terrein van verkeer en vervoer in stand blijft en gekomen kan worden tot versterking van de provinciale rol. Besloten is om tegemoet te komen aan deze bij het parlement breed gevoelde bezwaren door het ontwerpbesluit aan te passen.

In het aangepaste ontwerpbesluit wordt de bevoegdheid, genoemd in artikel 20, derde lid, van de WP 2000, in eerste instantie toebedeeld aan de dagelijkse besturen die de gemeenten daartoe hebben opgericht. Beoogd wordt de toedeling van bevoegdheden aan deze openbare lichamen slechts tijdelijk te laten zijn, omdat deze door de betrokken gemeenten vastgestelde samenwerkingsregelingen op dit moment voor wat betreft de omvang van het werkterrein nog niet voldoen aan de gewenste eindsituatie, waarbij de taken zijn beperkt tot alleen verkeer en vervoer. In het ontwerpbesluit wordt voorts bepaald dat zodra de betrokken overheden een samenwerkingsregeling hebben getroffen met als enig belang de behartiging van taken op het terrein van verkeer en vervoer, de concessiebevoegdheid overgaat naar het dagelijks bestuur van die samenwerkingsregeling.

³ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 659, nr. 20 en Kamerstukken I, 2013–2014, 33 659, B

⁴ Kamerstukken II 2014–2015, 33 659, nrs. 20, 21 en 23.

De betrokken overheden dient enige tijd te worden geboden om de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen aan de nieuwe situatie aan te passen of nieuwe regelingen in te richten en die voor te leggen aan de deelnemende overheden. Op basis van die aangepaste of nieuwe regelingen kunnen openbare lichamen worden ingesteld, die uitsluitend de verkeer- en vervoertaken van de hiervoor genoemde openbare lichamen overnemen. In de betrokken AMvB wordt een voorziening getroffen, die ertoe leidt dat als het inhoudelijke werkterrein van het openbaar lichaam wordt beperkt tot verkeer- en vervoertaken, dat openbaar lichaam de bevoegdheden krijgt. De geografische aanduiding houdt in dat de bevoegdheden van de vervoerregio's zich tot het in de bijlagen omschreven gebieden beperken en alleen voor die gebieden bevoegdheden, taken en middelen ontvangen. Voor die taken kan er natuurlijk wel worden samengewerkt met het omliggende gebied. Een dergelijke samenwerking maakt de vervoerregio juridisch echter niet groter en heeft dus geen gevolgen voor de bevoegdheden van de provincie.

Het gewijzigde ontwerpbesluit, waarin de hiervoor beschreven beperking tot verkeer- en vervoertaken is opgenomen, heb ik aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd teneinde de inwerking-treding van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit met ingang van 1 januari 2015 mogelijk te maken.

Met het vorenstaande is een belangrijk deel van de gestelde vragen beantwoord. Hierna beantwoord ik de overige vragen.

Inleiding

De leden van de SP-fractie brengen naar voren dat het verstandig zou zijn om de behandeling van het wetsvoorstel in twee delen te splitsen.

Met het afschaffen van de plusregio's zal in alle gevallen tevens een besluit moeten zijn genomen welk orgaan de verantwoordelijkheid voor de wettelijke taken van de plusregio's overneemt, ook in het geval van de uitzondering voor de twee vervoerregio's. De benodigde wettelijke voorzieningen moeten zijn getroffen voor deze taakoverdracht. Op het moment dat de plusregio's worden afgeschaft dient immers duidelijk te zijn welk orgaan de verantwoordelijkheid voor de wettelijke taken van de plusregio's van de plusregio's overneemt. Daarom is het noodzakelijk de afschaffing van de plusregio's en de herverdeling van de wettelijke taken van de plusregio's in één wetsvoorstel te regelen.

Bestuurlijke hoofdstructuur

De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat de inhoud van de ontwerp AMvB verder gaat dan de wet aangeeft.

In artikel 20, derde lid, van de Wp 2000 wordt geregeld, dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het dagelijks bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam bevoegd is tot het verlenen, wijzigen of intrekken van de in het tweede lid bedoelde concessies in het bij die maatregel aan te wijzen gebieden. Dat betekent dat de AMvB duidelijkheid moet verschaffen aan welk openbaar lichaam de taken op het terrein van verkeer en vervoer worden opgedragen. Die duidelijkheid is ook geboden omdat aan het aangewezen bestuursorgaan tevens de voor de uitoefening van die bevoegdheden bestemde BDU-middelen moeten worden verstrekt.

Het kabinet gaat daarmee niet op de stoel zitten van diegenen die de vervoerregio moeten vormgeven, zoals de leden van de Spaaractie

vragen. Het is aan de betrokken overheden overgelaten om bij gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam op te richten waaraan de verkeer- en vervoertaken kunnen worden opgedragen. Het is vervolgens aan de Kroon om de daarvoor in aanmerking komende openbare lichamen aan te wijzen, zodat de bevoegdheden daarop overgaan en daaraan de BDU-middelen kunnen worden verstrekt.

De leden van de SP-fractie vragen nogmaals of de regering de mening deelt van de burgemeester van Den Haag (Het Financieële Dagblad van 13 september) dat er in een hedendaags huis van Thorbecke enkel plaats zou zijn voor Europa, het Rijk en gemeenten niet is beantwoord.

Nee, de regering deelt de mening van de burgemeester van Den Haag niet. In het huis van Thorbecke bestaan drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten. Dat staat voor het kabinet niet ter discussie.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie hoe de vrijheid van gemeenten is gewaarborgd om zelfstandig te kunnen beslissen over deelname aan de vervoerregio.

Het betreft een vrijwillige samenwerking en het is aan de gemeenten om deel te nemen aan een vrijwillige gemeenschappelijke regeling.

De leden van de D66-fractie zien graag een nadere toelichting waarom de regering geen voorstander is van een evaluatie van het aanwijzen van vervoerregio's.

Zoals ook besproken tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel, is de regering geen voorstander van een evaluatie van het aanwijzen van de vervoerregio's. Het gaat in de vervoerregio's om concessies, die zijn verleend voor een lange periode. Voor het openbaar vervoer is het daarom buitengewoon onwenselijk om op voorhand te zeggen dat over een aantal jaren nog eens gekeken gaat worden of men het op deze manier wil voortzetten. Dat komt de continuïteit in het openbaar vervoer niet ten goede.

De leden van de verschillende fracties vragen zich af hoe de rol van de provincie zal zijn bij een bredere regeling, waarin meer taken dan alleen verkeer- en vervoertaken zijn ondergebracht en die materieel lijkt neer te komen op voortzetting van de plusregio en hoe de provincie dan haar bovenregionale afstemmingsrol kan spelen.

Met de aan het begin van deze brief beschreven wijzigingen in het ontwerpbesluit zijn naar mijn mening de genoemde bedenkingen niet meer aan de orde. Ik ga er van uit dat het hiermee provincies en gemeenten mogelijk wordt gemaakt in gezamenlijk overleg tot een passende vorm van samenwerking te komen. Wij verwachten dat in de komende periode, waarin de overheden de samenwerkingsregelingen zullen vervangen door samenwerkingsregelingen, die zich beperken tot verkeer en vervoer, het overleg tot resultaat zal leiden. Omtrent een «betekenisvolle rol» voor provincies gaven wij al eerder aan dat een succesvolle samenwerking alleen kan ontstaan als gemeenten en provincies oog hebben voor elkaars belangen, maatwerk betrachten in de uiteindelijke vorm waarin de samenwerking gestalte zal krijgen en elkaar positie gunnen in de samenwerking. De vorm is daarbij wat het kabinet betreft minder van belang dan de inhoud en het doel van de samenwerking, namelijk de zorg voor een goed functionerend verkeer- en vervoersysteem dat een goede bereikbaarheid verzekert.

Vormgeving vervoerregio

De leden van de D66-fractie vragen een verduidelijking van de mate waarin de provincie haar toezichhoudende rol kan uitoefenen over de vervoerregio's die aangewezen worden vanuit het Rijk, en specifiek het toezicht op de financiële risico's van het samenwerkingsverband.

In het gewijzigde ontwerpbesluit kan geen onduidelijkheid bestaan over de mate waarin de provincie haar toezichhoudende rol, bestuurlijk en financieel kan uitoefenen, omdat de situatie voorlopig blijft zoals die thans is. Wat daarna gebeurt, is een zaak van de betrokken overheden.

Conflictbeslechting

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering in de brief aangeeft dat als in de vervoerregio geen besluit tot stand komt omdat er zodanige verschillen van mening zijn dat de besluitvorming stagneert, onder omstandigheden door middel van interbestuurlijk toezicht kan worden ingegrepen. Betekent dit dat het Rijk dan uiteindelijk zou kunnen ingrijpen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Dat zou inderdaad het geval kunnen zijn indien er een concrete wettelijke verplichting niet wordt nageleefd.

Vervoerregio's

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de toekomstige aansluiting van de gemeenten Almere, Lelystad en de provincie Flevoland bij de stadsregio Amsterdam, zijnde de vervoersautoriteit. In hoeverre kan zonder wijziging van de onderhavige AMvB deze aansluiting plaatsvinden? De leden van de VVD-fractie krijgen de indruk dat straks nog meer gemeenten zich kunnen aansluiten en dat er langs deze weg een steeds grotere vervoersregio ontstaat dan wel kan ontstaan. Kunnen ook andere gemeenten zich aansluiten? Zo ja, hoe wordt dat formeel geregeld? Hoe gaat dat? In hoeverre is het mogelijk dat de Wgr-regeling met betrekking tot de stadsregio Amsterdam straks ook bepaalt dat deze regio over andere beleidsterreinen dan verkeer en vervoer gaat? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op de hier gestelde vragen.

Het kabinet is niet van plan om het in de algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gebied voor de vervoerregio in de Noordvleugel, dat in het ontwerpbesluit is beperkt tot het gebied van de plusregio Amsterdam, uit te breiden. Een dergelijke uitbreiding zou immers een verschuiving betekenen van de bevoegdheden van provincie naar vervoerregio, hetgeen het kabinet niet beoogt.

Het staat gemeenten vrij de mogelijkheid samenwerking te zoeken met de Stadsregio Amsterdam. Als daarbij bijvoorbeeld ook besluiten rond het aanbestede openbaar vervoer aan de orde zijn, dan is en blijft de provincie Noord-Holland daarvoor het bevoegd gezag.

Het feit dat de gemeente Almere in een andere provincie ligt belemmert niet de samenwerking met de vervoerregio Amsterdam – Almere. Almere wordt nu reeds door Flevoland in staat gesteld zelf het openbaar vervoer in Almere te regelen en werkt daarvoor al samen met de Stadsregio Amsterdam. Die situatie kan vrijwillig, met alle betrokken partijen, worden gecontinueerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
Wilma J. Mansveld