

Vergaderjaar 2014–2015

33 659

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

G

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 november 2014

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel.

Ik dank de leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA, SP, D66, GroenLinks en de ChristenUnie voor hun opmerkingen en vragen bij dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel, waarin de bijzondere status van de zogenaamde plusregio's wordt opgeheven. De leden van de VVD-fractie steunen dit voornemen, maar hebben wel een groot aantal overwegingen, kanttekeningen en vragen bij de voornemens van de regering ten aanzien van de bestuurlijke consequenties die zij daaraan verbindt.

De leden van de PvdA-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Over het afschaffen van de Wgr-plus in het algemeen hebben zij verschillende vragen, net zoals dat het geval is bij de keuze voor de voorziene twee vervoerregio's.

Ook de leden van de CDA-fractie en de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog de nodige vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en ook zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie geven aan met veel belangstelling, maar ook met de nodige gevoelens van zorg kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel. Met de regering menen zij dat het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur moet worden hersteld en dat bestuurlijke samenwerkingsvormen, al dan niet met een verplichtend karakter, om die reden moeten worden teruggedrongen. Niettemin geven deze leden aan wel ernstige bedenkingen bij een substantieel onderdeel van het voorstel.

Deze hebben met name betrekking op de introductie van twee zogeheten vervoersregio's in de Randstad.

De leden van de fractie van de ChristenUnie tenslotte geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij steunen het uitgangspunt dat zoveel mogelijk taken belegd moeten worden bij democratisch gelegitimeerde en gecontroleerde bestuurslagen, maar zij constateren ook dat de Wgr-plusregio's goed functioneren. Zij hebben daarom vragen bij het wetsvoorstel.

Ik ga gaarne in op de gestelde vragen van de leden van de verschillende fracties. De reactie in de onderhavige memorie van antwoord op de door de verschillende fractieleden gestelde vragen en gemaakte opmerkingen geef ik mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Mijn antwoorden heb ik, omwille van de samenhang, op de volgende wijze, naar onderwerp, gerangschikt:

2. Doel
3. Historische terugblik
4. Overgang taken
5. Huisvestingsverordening
6. Vervoerregio's
7. Geldstromen

2. Doel

De leden van alle aan het woord zijnde fracties stellen uiteenlopende vragen over de beweegredenen voor het voorliggende wetsvoorstel, de relatie met de visie van het kabinet op de bestuurlijke organisatie en de positie van samenwerkingsverbanden in relatie tot de beoogde versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur.

Alvorens in te gaan op deze vragen en opmerkingen, ga ik hieronder eerst in algemene zin in op de redenen om de plusregio's af te schaffen en op de betekenis van samenwerkingsverbanden in de bestuurlijke organisatie. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, is het voornemen om de plusregio's af te schaffen ingegeven door de wens om taken zoveel mogelijk te beleggen binnen de direct democratisch gelegitimeerde hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten. Deze drie bestuurslagen vormen samen de gedecentraliseerde eenheidsstaat, zoals deze sinds het midden van de negentiende eeuw constitutioneel is verankerd in de Grondwet en de daaruit voortvloeiende organieke wetgeving: de Provinciewet en de Gemeentewet. De grondwettelijke verankering van deze hoofdstructuur brengt mee dat het zwaartepunt van de bestuurlijke taakbehartiging bij de tot deze bestuurlijke hoofdstructuur behorende lichamen behoort te liggen. Taaktoedeling aan andere organen is mogelijk, maar kan slechts een afgeleid en aanvullend karakter hebben en dient het primaat van de hoofdstructuur te respecteren.

Om de organisatie van hun bestuurlijke taakbehartiging te kunnen toesnijden op hun behoeften en wensen in verband met de aard of schaal van hun taken, beschikken de decentrale overheden over een wettelijk instrumentarium dat hen verschillende mogelijkheden voor gezamenlijke taakbehartiging biedt, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr biedt het publiekrechtelijke kader – met inbegrip van regels over besluitvorming, controle en verantwoording – voor verschillende vormen van samenwerking tussen bestuursorganen, waarbij intergemeentelijke samenwerking in de praktijk het meest voorkomt. Als hierna in algemene zin over de Wgr gesproken wordt, worden daarom gemakshalve de gemeentelijke organen genoemd.

De regels van de Wgr strekken ertoe dat de deelnemende overheden zeggenschap hebben over de gemeenschappelijke taakuitvoering en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt. De verschillende vormen van samenwerking maken het mogelijk de zwaarte van het organisatorisch verband af te stemmen op de aard van de gezamenlijk te behartigen taak of taken. Zo kan een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid worden ingesteld met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, waaraan door de deelnemende partijen bestuursbevoegdheden worden overgedragen. Ook kan een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid worden belast met de uitoefening van overgedragen taken. Voorts bestaat de mogelijkheid om de gemeenschappelijke taken in mandaat te laten behartigen door één van de deelnemers in een zogenaamde centrumregeling. Ook kan een regeling zonder meer worden gesloten, wat neerkomt op een bij gemeenschappelijke regeling afgesloten bestuursovereenkomst. In de praktijk komt de instelling van het openbaar lichaam het meest voor, omdat het openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid heeft, en het samenwerkingsverband aan het rechtsverkeer kan deelnemen. Op 1 januari 2015, wanneer de meest recente wijziging van de Wgr¹ in werking treedt, zal hieraan nog een nieuwe samenwerkingsvorm worden toegevoegd: de bedrijfsvoeringsorganisatie, die kenmerken van het openbaar lichaam (rechtspersoonlijkheid) en het gemeenschappelijk orgaan (één bestuursorgaan) combineert.

De Wgr maakt deel uit van de organieke wetgeving, aangezien zij haar basis vindt in artikel 135 van de Grondwet. Samenwerking op basis van de Wgr moet worden gekarakteriseerd als een vorm van verlengd lokaal bestuur, waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voor wat betreft de aard van de belangen (taken), de keuze van de partners en de vorm van de samenwerking uitgangspunt is. Het begrip verlengd lokaal bestuur brengt tot uitdrukking dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig geworteld zijn in de (deelnemende) gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontleenen. Wgr-samenwerkingsverbanden zijn vanwege hun beperkte taakopdracht functionele hulpstructuren met een van de deelnemende gemeenten afgeleid karakter en staan aldus ten dienste van de gemeenten die eraan deelnemen. Samenwerkingsverbanden worden bestuurd door de deelnemende gemeenten, met als gevolg dat een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam zowel een interne als een externe verantwoordingsrelatie kent: een tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en een tussen de leden van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam en de organen die zij vertegenwoordigen, die hen instructies kunnen geven en kunnen terugroepen. De indirecte democratische legitimatie van de samenwerkingsverbanden waarborgt het karakter van hulpstructuur ten dienste van de deelnemende gemeenten. In de discussie over de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen is dan ook steeds de nadruk gelegd op het gebruik van de controle-instrumenten door de raden van de deelnemende gemeenten, omdat vormen van directe kiezerslegitimatie de zelfstandigheid van de samenwerkingsverbanden zouden vergroten en hun afgeleide en aanvullende karakter als hulpstructuur zouden aantasten.

Het oordeel over de Wgr als instrument voor bestuurlijke organisatie laat in de tijd grote verschillen zien. Perioden waarin van de Wgr wordt verwacht dat zij de oplossing kan bieden voor de regionale problematiek in het algemeen of de grootstedelijke problematiek in het bijzonder,

¹ Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Stb. 2014, 306).

wisselen af met perioden waarin de Wgr wordt bekritiseerd omdat sprake zou zijn van een democratisch tekort en van een lappendeken van gemeenschappelijke regelingen (ondoorzichtig bestuur). Sinds 1995 wordt in het (wetgevings)beleid ten aanzien van samenwerking in het kader van de Wgr op het karakter als een bestuurlijke hulpstructuur de nadruk gelegd. De regionalisatie-doelstelling die ten grondslag lag aan de Wgr van 1984 – verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in door de provincies vastgestelde samenwerkingsgebieden – is in 1998 beleidsmatig verlaten. In 2006 is de Wgr dienovereenkomstig aangepast en teruggebracht tot haar essentie, een wet voor vrijwillige samenwerking van en voor (met name) gemeenten. Wel is de vanouds bestaande algemene bevoegdheid van gedeputeerde staten gehandhaafd om in een concreet geval samenwerking te kunnen opleggen (hoofdstuk X).

Ook voor de wetgever kunnen er redenen zijn om af te wijken van het uitgangspunt van vrijwillige samenwerking. De wetgever kan wettelijke voorzieningen treffen voor samenwerking tussen overheden indien dat aangewezen wordt geacht. Deze voorzieningen kunnen een uiteenlopend karakter hebben, afhankelijk van de redenen die daaraan ten grondslag liggen. Die voorzieningen dienen bovendien niet verder te gaan dan in verband met deze redenen noodzakelijk is. Afwijking van het uitgangspunt van vrijwillige samenwerking, vraagt dan ook een dragende motivering, welke een zwaardere bewijslast meebrengt naarmate de inbreuk groter is. Elke afwijking zal dan ook op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld, evenals de wijze waarop een afwijking wordt vormgegeven.

In 1994 heeft de wetgever besloten om in het kader van het zogenaamde BoN-proces (Besturen op niveau) de Kaderwet bestuur in verandering tot stand te brengen en de gemeenten behorende tot de in die wet omschreven stedelijke gebieden te verplichten tot samenwerking op een aantal in die wet genoemde terreinen. De bestuurlijke problematiek in de grootstedelijke gebieden noodzaakte daartoe, hetgeen destijds ook door de gemeenten in deze regio's werd onderschreven. Deze problematiek werd zelfs van zodanige aard geacht dat met de Kaderwet bestuur in verandering het perspectief werd geopend om fasegewijs toe te groeien naar een nieuwe, volwaardige bestuursvorm binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. Om die (laatste) reden werd gekozen voor de toedeling van een substantieel pakket van taken en de daarbij behorende middelen aan de kaderwetgebieden. De kaderwetgebieden werden zo gepositieerd als kwartiermakers voor stadsprovincies; over de instelling daarvan zou later, na evaluatie, voor elk gebied afzonderlijk een besluit worden genomen. Dat perspectief is geen werkelijkheid geworden en de aanpak van de opgaven in en rond de grootstedelijke gebieden is sindsdien ingrijpend gewijzigd. Een wijziging van de bestuurlijke organisatie in grootstedelijke gebieden is niet meer aan de orde en in de loop der jaren is een bestendige cultuur van samenwerking ontstaan.

Dat betekent dat de argumenten die destijds een verplichte samenwerking in de gekozen vorm rechtvaardigden, thans niet meer gelden. Het kabinet meent daarom dat in deze gebieden het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur kan worden hersteld door de wettelijke taakopdracht aan de plusregio's te beëindigen en tot herverdeling van deze taken binnen de hoofdstructuur over te gaan.

De leden van de CDA-fractie zien het derhalve goed dat versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur het belangrijkste argument is voor de opheffing van de plusregio's en dat dit argument een principiële lading heeft en niet praktisch of pragmatisch van aard is.

Het functioneren van de plusregio's is inderdaad niet de aanleiding voor de opheffing. Vandaar dat het kabinet aan de evaluaties van hun functioneren geen groot gewicht heeft toegekend. De leden van de CDA-fractie zien het ook goed als zij stellen dat de reden voor afschaffing niet zozeer gelegen is in de zorgen c.q. opvattingen over de bestuurlijke hoofdstructuur, maar veeleer in de wens tot respectering van decentrale autonomie en gemeentelijke democratie.

Ik wijs er op dat vanuit die wens heroverweging van de wettelijke taakopdracht aan de plusregio's te meer aan de orde is, omdat het daarbij niet om een enkelvoudige taakopdracht maar om een breder palet van taken gaat, waaronder rechtstreeks door de wetgever toebedeelde taken en daarbij behorende middelen. Dat hangt samen met de hiervoor genoemde kwartiermakersfunctie die hen met hun instelling was toebedacht; dat vroeg om een robuust takenpakket om de samenwerking voldoende gewicht en vaart te geven. Dat was op dat moment een verantwoorde keuze, maar deze bundeling van verplichte taken voor deze heterogene groep regio's is een niet (langer) te verdedigen inbreuk op de reguliere bestuurlijke verhoudingen. Het terugbrengen van taken naar de bestuurlijke hoofdstructuur is daarom nodig. Dit ook in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom bestuurlijke structuren die bedoeld zijn om de noodzakelijke samenwerking tussen kern-stad en omgeving te regelen, nu het karakter zouden moeten krijgen van een verplichte vervoerregio of het stimuleren van een vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, in beide gevallen zonder dat de kiezers op dat in belang toenemende niveau rechtstreeks invloed krijgen. Een verplichte bestuurlijke structuur op dat niveau is daarom nu niet meer nodig. Dit laat onverlet dat partijen zelf kunnen besluiten een vrijwillige vorm van samenwerking aan te gaan om bepaalde taken op regionaal niveau uit te voeren.

Het kabinet heeft niet overwogen om binnen de bestaande wettelijke regeling te zoeken naar manieren om de democratische legitimatie van de plusregio's te versterken, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie vragen. De reden om de plusregio's af te schaffen is immers niet dat de plusregio's onvoldoende democratisch zouden zijn, maar dat er in het geval van de plusregio's geen rechtvaardiging (meer) is voor deze afwijking van de reguliere bestuurlijke verhoudingen.

Het primaat van de hoofdstructuur wordt hersteld en de wettelijke taken die nu door de plusregio's worden uitgevoerd, vloeien terug naar de hoofdstructuur. Alleen voor de verkeer en vervoertaken van de plusregio's in drie gebieden is een bijzonder arrangement getroffen, waarmee de gemeenten in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebieden in staat worden gesteld hun samenwerking op dit terrein voort te zetten omdat een bovenlokale aanpak noodzakelijk is en tegelijkertijd de complexiteit van de problematiek vergt dat hun gezamenlijke zeggenschap behouden blijft. Tegelijkertijd behoeft de provinciale inbreng in deze drie regio's versterking om de samenhang met het buiten deze regio's gelegen gebied te verzekeren. Op dit bijzondere arrangement zal ik hierna nog uitgebreid ingaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de gevolgen voor de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland minder sterk zijn wanneer er vele (eventueel meer) vrijwillige verbanden bestaan dan wanneer er weinig zijn maar wettelijk verplicht.

Ik meen dat de laatste situatie (weinig samenwerkingsverbanden, maar wettelijk verplicht) een theoretische is, omdat de behoefte aan samenwerking een wezenlijk aspect van het openbaar bestuur en met name van het lokaal bestuur is. De gemeentewet van 1851 bevatte ter zake al voorzieningen en ook de Wgr is van haar inwerkingtreding in 1950 af van

grote betekenis geweest. Dit moge blijken uit de vele samenwerkingsverbanden die op basis van de Wgr zijn aangegaan. Doorgaans is samenwerking ingegeven door de wens om door middel van krachtenbundeling schaalvoordelen te behalen en verloopt de samenwerking zonder noemenswaardige problemen omdat er sprake is van belangencongruentie. Samenwerking is in die gevallen dus een wenselijk, ja zelfs noodzakelijk verschijnsel uit een oogpunt van efficiënt bestuur. Samenwerking ondersteunt dan de taakuitvoering vanuit de hoofdstructuur, ongeacht de hoeveelheid samenwerkingsverbanden.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van ChristenUnie of de noodzaak voor een bovengemeentelijke aanpak van specifieke grootstedelijke problematiek nu is verdwenen, luidt dan ook ontkennend. Samenwerking zal nodig blijven, ook na afschaffing van de plusregio's.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis van de wettelijke verplichting als essentiële drijfveer tot afschaffing van de plusregio's ook in relatie tot de veelvuldig in de behandeling gemaakte opmerking dat vrijwillige samenwerking rustig kan voortbestaan, alsmede dat bestaande plusregio's omgezet kunnen worden in vrijwillige samenwerkingsverbanden onder de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het kabinet heeft met de opmerkingen waarop de leden van de CDA-fractie doelen, tot uitdrukking willen brengen dat de ontstane bestendige cultuur van samenwerking met zich brengt dat de gemeenten elkaar ook zonder wettelijke verplichting vinden op terreinen die voor de regio als geheel van belang zijn. Ter vermijding van misverstand zij nog opgemerkt dat met de tweede opmerking niet is bedoeld dat bestaande plusregio's één-op-één in vrijwillige samenwerkingsverbanden kunnen worden omgezet. Met de opmerking is beoogd aan te geven dat gemeenten ook in de toekomst kunnen samenwerken op de taakvelden die nu door de plusregio's worden behartigd en die terugvloeien naar de gemeenten.

Bedoeld misverstand lijkt ten grondslag te liggen aan de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, of de regering van oordeel is dat een beperking van het aantal bestuurslagen werkelijk wordt bereikt nu ook in haar eigen visie de verplichte Wgr-plusregio's veelal zullen worden vervangen door andere samenwerkingsverbanden. Zij vragen wat maakt dat een verplichte samenwerking wel als extra bestuurslaag moet worden gezien en een vrijwillige samenwerking, die in de praktijk geheel identiek kan functioneren, niet. En hoe ligt dit met betrekking tot de vervoerregio's, zo vragen deze leden.

Ik herhaal dat geen sprake kan zijn van een vrijwillige samenwerking die identiek kan functioneren, omdat de wettelijke taken die de plusregio's nu hebben, worden herverdeeld en in hoofdzaak bij de provincies terecht komen. Samenwerking door gemeenten in een vrijwillig aangegaan samenwerkingsverband kan uitsluitend betrekking hebben op eigen, lokale taken. Een dergelijke vrijwillige samenwerking met betrekking tot eigen taken is van een andere orde dan wanneer de wetgever tot samenwerking verplicht en daaraan rechtstreeks taken opdraagt. Het kabinet heeft met het woord bestuurslaag in relatie tot de plusregio's tot uitdrukking willen brengen dat het bij die regio's gaat om een verplichte samenwerking waaraan destijds op een breder terrein taken zijn opgedragen (vanwege het bij aanvang bestaande perspectief om op termijn toe te groeien naar een volwaardig bestuur binnen de bestuurlijke hoofdstructuur). Bij de vervoerregio's is dit niet aan de orde; de wettelijke taaktoedeling is en blijft beperkt tot een afgebakende verkeer- en vervoerstaak met als kern de concessieverlening voor het openbaar

vervoer in het gebied van drie plusregio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre de Wgr-structuur geschikt is voor vrijwillige voortzetting van de samenwerking in de verschillende plusregio's, zodat problemen die om een bovenregionale aanpak vragen toch nog gezamenlijk aangepakt kunnen worden.

Zoals gezegd acht het kabinet het kader van de reguliere Wgr uitermate geschikt als instrument voor vrijwillige intergemeentelijke samenwerking. Dat geldt ook voor het eventueel vrijwillig voortzetten van de bestaande samenwerking in de plusregio's door de desbetreffende gemeenten. Het verschil tussen de plusregio's en de reguliere Wgr-structuur is dat gemeenten in de plusregio's verplicht zijn om een samenwerkingsverband in de vorm van een openbaar lichaam in te stellen en dat de wetgever daaraan rechtstreeks taken en middelen toekent. Opheffing van de plusregio's betekent dat de wettelijke taken van de plusregio's terugvloeien naar de hoofdstructuur en dat het aan de desbetreffende overheden is om te bepalen ten aanzien van welke eigen taken en bevoegdheden zij willen samenwerken en in welke vorm zij dat doen. De reguliere Wgr-structuur biedt hen daartoe de mogelijkheden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts of de regering kan aangeven waarom zij het onnodig acht dat de betreffende regio's ook de middelen houden, die zij als Wgr-plusregio vooralsnog ter beschikking hebben.

Het uitgangspunt «middelen volgen taak» brengt mee dat met het beëindigen van de wettelijke taaktoedeling aan de plusregio's ook de verstrekking van de daarbij behorende middelen eindigt. Beide zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en gaan gezamenlijk over naar de rechtsopvolger.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of deze nieuwe vrijheid betekent dat niet alleen de tot nu toe verplichte plusregio's maar ook de huidige vrijwillige intergemeentelijke samenwerkingsgebieden meer vrijheid krijgen met betrekking tot hun buitengrenzen, waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om te kiezen voor herstel van de vroeger als onoverzichtelijk beschouwde lappendeken aan wisselende samenwerkingsverbanden.

Voorts vragen deze leden hoe de regering vermijdt dat als gevolg van toepassing van de Wgr en de verplichte vervoerregio's I en II een extra bestuurslaag zonder rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging in de praktijk blijft bestaan en in belang toeneemt, ook als deze door flexibele buitengrenzen en per gemeente verschillende takenpakketten voor de inwoners nog minder herkenbaar wordt dan thans het geval is.

Het staat bestuursorganen in ons bestuurlijk bestel vrij om samen te werken met betrekking tot hun eigen taken en bevoegdheden, als zij menen dat zij daarbij gebaat zijn en het belang van een goede taakvervulling dient. De Wgr geeft hen het publiekrechtelijke instrumentarium om dat op een verantwoorde wijze te doen, zodat zij en de vertegenwoordigende organen sturing en controle kunnen uitoefenen op de gemeenschappelijke taakuitvoering. Het kabinet ziet geen enkele aanleiding om aan het gebruik van die vrijheid het negatieve beeld van (het ontstaan van) een (extra) bestuurslaag te koppelen. Het begrip extra bestuurslaag roept het beeld op van een vorm van bestuur die een zelfstandige positie in de bestuurlijke organisatie heeft. Daarvan is geen sprake. Het gaat in alle gevallen om door de deelnemers gewenste gemeenschappelijke taakbehartiging in het belang en ten dienste van de deelnemers. Dat geldt ook voor de vervoerregio.

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en de ChristenUnie stellen vragen over andere vormen van samenwerking die nu worden opgericht of extra taken krijgen zoals de RUD's, veiligheidsregio's en intergemeentelijke 3D-samenwerking en naar de verhouding van deze samenwerkingsvormen tot het uitgangspunt van het wetsvoorstel en de samenhang in bestuur. De leden van de CDA-fractie vragen voorts of er algemene argumenten zijn te geven om verplichte samenwerking voor te schrijven. Zoals hiervoor is aangegeven moet elke afwijking van het uitgangspunt van vrijwilligheid op zijn eigen merites worden beoordeeld, evenals de wijze waarop deze is vormgegeven. Voor het opleggen van verplichte samenwerking zijn geen algemene argumenten of criteria te geven. Afwijking van het uitgangspunt van vrijwilligheid van samenwerking vraagt een dragende motivering die de afwijking en de wijze waarop daaraan vorm wordt gegeven kan rechtvaardigen.

Wat betreft de veiligheidsregio's regelt de Wet veiligheidsregio's de verplichte overdracht van gemeentelijke taken naar de veiligheidsregio's. Deze regionale structuur moet in staat zijn om bij bovenlokale, bovenregionale en nationale incidenten op te treden. De veiligheidsregio's zijn onmisbaar om in het hele land voldoende kwaliteit en capaciteit voor brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing beschikbaar te hebben.

De regionale uitvoeringsdiensten (Omgevingsdiensten) zijn niet tot stand gekomen op basis van een wettelijke verplichting. De vorming van de omgevingsdiensten komt voort uit bestuurlijke afspraken tussen het Rijk, de VNG en de gemeenten. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) beoogt een borging van de bestaande situatie, een landsdekkend stelsel van deze omgevingsdiensten en is in februari jl. naar de Tweede Kamer gestuurd. Voor de verdere achtergrond hiervan verwijs ik naar het desbetreffende wetsvoorstel.

Ook de vorming van samenwerkingsverbanden in verband met de decentralisaties in het sociale domein zijn het resultaat van afspraken tussen het Rijk, de VNG en de gemeenten. Er is een gezamenlijk besef dat samenwerking het middel is waarmee voor sommige taken in het sociaal domein voldoende uitvoeringskracht en de noodzakelijke schaal kan worden verkregen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor deze samenwerking. Wel is voorzien in een bevoegdheid (bij algemene maatregel van bestuur) om zo nodig gebieden aan te wijzen waarbinnen gemeenten voor de uitvoering van daarbij aan te wijzen taken samenwerken met het oog op een samenhangende uitvoering van de aan hen opgedragen taken.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het afschaffen van de plusregio's de democratische legitimatie dient en of de democratische legitimatie in de praktijk beter geregeld is in normale gemeenschappelijke regelingen dan in de plusregio's. Ook vragen zij of de regering de democratische legitimatie van besluiten door vervoerregio's voldoende geborgd acht.

Met verwijzing naar de beschouwing die hiervoor is opgenomen over de reden voor de opheffing van de plusregio's, is de opvatting van het kabinet dat in ons bestuurlijk bestel als hoofdregel geldt dat de organen die tot de hoofdstructuur behoren zelf moeten kunnen besluiten op welk terrein zij met wie en in welke samenwerkingsvorm samenwerken. Afwijking van dat uitgangspunt door de wetgever is mogelijk indien hij dat aangewezen acht. In het eerste geval is de democratische legitimatie gelegen in het besluit van de betrokken bestuursorganen en de vereiste toestemming van de vertegenwoordigende organen, in het tweede geval

is de democratische legitimatie gelegen in het besluit van de wetgever. In beide gevallen is sprake van een afdoende democratische legitimatie.

De democratische legitimatie is in de praktijk in het eerste geval niet beter geregeld dan in het tweede geval. In beide gevallen kan de betrokkenheid bij het bestuur van het samenwerkingsverband vanuit de deelnemende overheden met toepassing van de instrumenten die de Wgr biedt, volledig tot haar recht komen, met dien verstande dat de wettelijke verplichting tot samenwerking het onmogelijk maakt het ultieme middel te gebruiken bij onvrede over de samenwerking: uittreden. Daarin ligt dan ook een belangrijke overweging om de wettelijke samenwerkingsverplichting niet langer te laten duren dan wordt gerechtvaardigd door de overwegingen die eraan ten grondslag liggen. Het antwoord op de vraag of de regering de democratische legitimatie van besluiten door vervoerregio's voldoende geborgd acht, luidt, gelet op het voorgaande zonder meer bevestigend.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering aan te geven wat volgens haar maakt dat er bij vrijwillige samenwerking, en bij de in te stellen vervoersregio's, geen democratisch tekort is, en er dus geen problemen zijn voor wat betreft aansturing en controle door democratisch gekozen volksvertegenwoordigingen en waarom dit volgens haar bij de verplichte Wgr-plus wel problematisch is. Zij vragen voorts of het niet zo is dat het bij alle samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen – verplicht en vrijwillig – in gelijke mate wringt op het punt van de democratische aansturing en controle en of dit in zijn algemeenheid een aandachtspunt is voor de regering.

Zoals hiervoor op verschillende plaatsen is betoogd, is de belangrijkste reden om tot opheffing van de plusregio's over te gaan niet de overweging dat er bij verplichte samenwerking een democratisch tekort zou zijn en bij vrijwillige samenwerking niet, maar de overweging dat afwijking van de hoofdregel dat decentrale overheden zelf moeten kunnen besluiten over samenwerking, niet langer gerechtvaardigd is. Aansturing en controle vindt in alle gevallen – met inbegrip van de situatie waarin de wetgever in het kader van verplichte samenwerking ook rechtstreeks taken en middelen toedeelt – volgens dezelfde regels plaats. Steeds is sprake van een getrapte structuur waarin de afzonderlijke gemeenten geen exclusieve zeggenschap meer hebben over de betrokken taak, maar de zeggenschap met andere gemeenten delen. Dat is de consequentie van gezamenlijke taakbeartiging. Dat heeft ook consequenties voor aansturing en controle omdat geen enkele gemeente eenzijdig besluiten van het samenwerkingsverband kan afdwingen. Beide consequenties onderstrepen het belang van het uitgangspunt van vrijwilligheid bij het aangaan van samenwerking, omdat de betrokken gemeenten dan de voor- en nadelen van samenwerking tegen elkaar kunnen afwegen. De voordelen zullen de nadelen ruim kunnen overstijgen als krachtenbundeling tot schaalvoordelen leidt, en de samenwerking aldus het belang van een goede taakvervulling dient.

Dat laat onverlet dat aansturing en controle vanuit de raden van de deelnemende gemeenten van groot belang is. De Wgr bevat daartoe de nodige instrumenten. Passende inzet daarvan vraagt aandacht en alertheid van de betrokken gemeenteraden, een goede informatievoorziening tussen het samenwerkingsverband en de gemeenteraden en tijdige activering van verantwoordingsrelaties. Dat begint bij het vaststellen van de gemeenschappelijke regeling, waarin keuzen moeten worden gemaakt met betrekking tot de wijze waarop de samenwerking wordt vormgegeven en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt. Een belangrijk aspect is daarbij de wijze waarop de samenwerking wordt bekostigd en het bewaken van de afgesproken financiële kaders. Vaststelling van de financiële bijdragen vanuit de deelnemende

gemeenten en zicht op de wijze waarop het samenwerkingsverband de beschikbare middelen besteedt, zijn immers van groot belang. De recente wijziging van de Wgr beoogt de raden beter in positie te brengen door de termijn waarbinnen gereageerd kan worden op de ontwerpbegroting van het samenwerkingsverband te verruimen.

Het kabinet meent dat de Wgr voldoende instrumenten bevat voor democratische aansturing en controle (ook ten aanzien van de wettelijk toegewezen taken en middelen). Het is aan de bestuurspraktijk om die waar nodig in te zetten. Dat vraagt allereerst kennis van die mogelijkheden, kennis die moet worden vergaard en onderhouden. De handreiking die is uitgebracht voor de toepassing van de Wgr zal daar een nieuwe impuls aan kunnen geven.

De leden van de fracties van VVD, de PvdA, GroenLinks en de ChristenUnie vragen naar de relatie van het onderhavige voorstel met de visie van het kabinet op de bestuurlijke organisatie.

Zo vragen de leden van de VVD-fractie om een reactie van de regering op de discussie over de onderlinge verhoudingen tussen «stad, platteland en provincie» binnen de bestuurlijke hoofdstructuur, met name in de Randstad, die met de vervoerregio's niet ten einde is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet doorgaan van de provinciale opschaling een hiaat is in de kabinetsplannen voor het binnenlandse bestuur. Zij vragen de regering om aan te geven wat de effecten zijn van het niet doorgaan van de provinciale opschaling voor het voornemen tot afschaffen van de Wgr-plusgebieden. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering de toekomst van de provincies ziet en hoe het toedelen van de vervoerstaak aan de provincies – ook in gebieden waar deze taak eerder bij de Wgr-plusregio's lag – bij de algehele tendens van decentralisatie naar de gemeenten past.

De leden van de fractie van de ChristenUnie tenslotte vragen of de regering kan aangeven hoe het schrappen van de plusregio's past in haar visie op de inrichting van het middenbestuur.

In zijn reactie op de Motie Vliegenthart² heeft het kabinet een nadere analyse gegeven over het nut, de noodzaak en de democratische wenselijkheid van de maatregelen van het kabinet. Het kabinet heeft daarbij aangegeven dat een krachtig middenbestuur een duidelijke positie met een helder profiel betekent. Sinds het rapport van de commissie Lodders³ en het daar op volgende Bestuursakkoord rijk-provincies 2008–2011 bestaat er consensus over het profiel van de provincie en de bijbehorende kerntaken. Waar gemeenten de regie hebben op het sociale domein, zijn de provincies aan zet op het regionale ruimtelijk-economisch domein.

De provincie heeft met haar huidige taken en bevoegdheden een belangrijke regionale regiefunctie, ook ten aanzien van het regionaal verkeer en vervoer. De overheveling van de verkeer- en vervoertaken van de plusregio's naar het provinciaal domein, ligt in dat kader in de rede en sluit aan op de structuur die elders al bestaat voor de regionale verkeer- en vervoertaken, waar provincies nu de taken uitoefenen die bij de plusregio's berusten. Het kabinet houdt daaraan vast voor de toekomst, juist om de provincies in staat te stellen zich te manifesteren op hun kerntaken: ruimte, verkeer en vervoer, regionale economie en natuur. Ondanks het niet doorgaan van de provinciale opschaling blijft deze versterking van het middenbestuur onverminderd van belang. Het afschaffen van de plusregio's en de bijbehorende overgang van de verkeer- en vervoertaken van de plusregio's naar de provincies dragen hier aan bij.

² Kamerstukken I, 2012–2013, CII, B.

³ Rapport van de gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, «Ruimte, Regie en Rekenschap», 2008.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit kader of in de verschillende situaties die gaan ontstaan, het overleg tussen provincies en gemeenten voldoende is geborgd met name waar het de verhouding tussen stad en platteland betreft.

Ontegenzeggelijk zal de afschaffing van de plusregio's in Twente, Arnhem-Nijmegen, Utrecht en Eindhoven ertoe leiden dat een nieuw evenwicht zal moeten worden gezocht in de bestuurlijke relaties van de gemeenten van de voormalige plusregio's en hun provincie. Overigens wordt hieraan in alle regio's al volop gewerkt in de aanloop naar de beoogde overgang van de taken op 1 januari 2015. Uiteraard zullen de betrokken overheden enige tijd nodig hebben om hun nieuwe samenwerking te ontwikkelen. Tot problemen hoeft dit niet te leiden. Elders werken provincies goed samen met de steden, ook met de steden die al eerder – namelijk in de aanloop naar de invoering van de Wet personenvervoer 2000 in de tweede helft van de jaren '90 van de vorige eeuw – de zeggenschap over het stadsvervoer overdroegen aan de provincies. Het kabinet heeft geen reden te veronderstellen dat dit nu anders zou gaan lopen.

Op grond van dezelfde ervaringen mag worden verwacht dat provincies en gemeenten in goed overleg een balans vinden tussen de inzet voor verkeer en vervoer in de steden en op het platteland. Naar mijn oordeel zijn provincies heel goed in staat dergelijke afwegingen te maken.

Ik wil in dit verband de leden van de VVD-fractie aangeven dat met de bijzondere voorziening van de vervoerregio in de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad, provincies en gemeenten worden gestimuleerd te komen tot afstemming van het stedelijke en regionale vervoer. Aldus zal de samenhang tussen stad, platteland en provincie beter tot zijn recht komen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering met dit wetsvoorstel een opmaat tot differentiatie in de bestuurlijke structuur neemt, of de regering niet om de status quo in de Randstadgebieden heen kan of wil. Met de mogelijkheid die de gemeenten in plusregio's in de Randstad wordt geboden om twee vervoerregio's in te stellen, wordt niet beoogd de status quo in de Randstadgebieden te handhaven. Het kabinet biedt hiermee een praktische oplossing voor een complexe situatie waar het belang van een goed functionerend verkeer- en vervoersysteem de doorslag geeft. Het is evenmin een opmaat tot differentiatie in de bestuurlijke hoofdstructuur. Dat waren de plusregio's met hun bredere pakket van taken wel, omdat zij werden ingesteld om te kunnen uitgroeien tot stadsprovincies. De naam vervoerregio's brengt tot uitdrukking dat het niet de bedoeling is deze regio's ook andere wettelijke taken te geven.

Voorts vragen deze leden hoe de regering dit wetsvoorstel ziet in het licht van een verdere toekomst: als eindpunt of als tussenstap.

Of dit wetsvoorstel een eindpunt of een tussenstap is, zal de toekomst uitwijzen. Het kabinet ziet thans geen aanleiding om vervolgstappen te overwegen.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest om, na 50 jaar experimenten met en discussies over verschillende bestuursmodellen, definitief de poging te beëindigen waarin stedelijke gemeentegrensoverschrijdende problemen worden opgelost onder verantwoordelijkheid van een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, die bevoegdheden combineert welke zijn ontleend aan een voor agglomeraties relevante selectie uit de vanouds gescheiden takenpakketen van provincies en gemeenten. Zij vragen waarom met voorrang zou moeten worden gekozen voor afschaffing van de laatste restanten van eerdere pogingen tot democratische vernieuwing, in plaats van te kiezen voor het opdelen, terugdringen of afschaffen van bestuursorganen waarvan

destijds werd geconcludeerd dat die onvoldoende slagvaardig konden zijn om de wensen en belangen van hun inwoners tot gelding te brengen. De vraag die wat het kabinet betreft aan de orde is, is waarom een bestuursvorm gehandhaafd moet blijven die afwijkt van de reguliere bestuurlijke verhoudingen en als tijdelijke maatregel was bedoeld om de overgang mogelijk te maken naar een volwaardige bestuursvorm die wel volledig past in onze bestuurlijke verhoudingen. Zoals hiervoor is beargumenteerd acht het kabinet deze vorm van verplichte samenwerking waaraan door de wetgever rechtstreeks op een breder terrein taken zijn opgedragen en middelen worden toegekend, niet langer te rechtvaardigen, omdat het ontwikkelingsperspectief is weggefallen en de bestuurlijke verhoudingen zijn veranderd, waardoor aan de betrokken overheden kan worden overgelaten om hun behoefte aan samenwerking zelf te bepalen en zelf vorm te geven.

3. Historische terugblik

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het voornemen tot afschaffing van de plusregio's komt nadat acht jaar zijn verstreken na de beëindiging van de tijdelijkheid van de kaderwetgebieden en de invoering van de plusregio's als eindmodel. Zij vragen of de regering een dergelijke korte periode gewenst acht vanuit het perspectief van bestuurlijke consistentie en betrouwbaarheid, mede in het licht van het feit dat evaluaties positief waren.

Indien de plusregio's per 1 januari 2015 worden opgeheven hebben zij twintig jaar bestaan, van 1995 tot 2006 als regionale openbare lichamen op basis van de Kaderwet bestuur in verandering en sinds 2006 als plusregio's op basis van hoofdstuk XI van de Wgr. Omdat de Kaderwet bestuur in verandering een proceswet was en dus een tijdelijk karakter had, moest periodiek een beslissing worden genomen over het al dan niet voortbestaan van deze lichamen. Daarbij werd steeds veel waarde gehecht aan het oordeel over het functioneren van deze lichamen. Omdat telkens bleek dat de openbare lichamen hun taken naar behoren uitvoerden, maar de houdbaarheidsdatum van de (tijdelijke) Kaderwet bestuur in verandering niet eindeloos kon worden gerekend, werd het niet doelmatig geoordeeld de lichamen periodiek bloot te blijven stellen aan onzekerheid over hun voortbestaan. Daarop is aan de noodzaak tot periodieke evaluatie een einde gemaakt door de Kaderwet bestuur in verandering in te trekken en de lichamen onder de naam plusregio's een eigen plaats in de Wgr te geven.

Dit kabinet meent echter, net als het vorige, dat bij het oordeel over het bestaansrecht van de plusregio's niet doorslaggevend moet zijn of zij hun taken naar behoren uitvoeren, maar of voor deze afwijking van het grondpatroon in onze bestuurlijke verhoudingen – wettelijk verplichte samenwerking met een rechtstreekse toedeling van wettelijke taken en de daarbij behorende financiële middelen – een goede rechtvaardiging gegeven kan worden. Ik heb hiervoor uiteengezet waarom dit naar het oordeel van het kabinet niet langer het geval is.

Van belang daarbij is dat het bij de plusregio's gaat om een breder palet van taken, vanwege het feit dat het oorspronkelijke doel was dat deze lichamen op termijn zouden (kunnen) toegroeien naar volwaardige bestuursvorm binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. Het kabinet meent dat de redenen voor een dergelijke bestuursvorm thans niet meer aanwezig zijn en dat de taken moeten terugvloeien naar de lichamen van de bestuurlijke hoofdstructuur. Het kabinet is van mening dat deze benadering geen bezwaren ontmoet vanuit bestuurlijke consistentie en betrouwbaarheid.

De leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie vragen naar het functioneren van de plusregio's in de praktijk en de leden van de fractie van GroenLinks vragen of er problemen zijn geconstateerd met betrekking tot de democratische aansturing van of controle op de Wgr-plusregio's en welke problemen zich hebben voorgedaan vanwege de «bestuurlijke drukte».

Geen van de door de leden van deze fracties genoemde problemen zijn redenen geweest voor de opheffing van de plusregio's. Zoals hiervoor is beoogd, is de reden gelegen in de overweging dat de plusregio's een afwijking zijn van het reguliere grondpatroon van onze bestuurlijke verhoudingen en dat deze afwijking niet langer gerechtvaardigd is.

4. Overgang taken

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de actuele stand te schetsen van de manier waarop nu in de praktijk al wordt voorgesorteerd op aanvaarding van dit wetsvoorstel. Zijn er stadsregio's die op vrijwillige basis voortgaan en hoe wordt in dit laatste geval de financiering geregeld, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de GroenLinks-fractie stellen een aantal vragen ten aanzien van de overgang van de taken van de plusregio's. Zo vragen deze leden welke problemen de regering voorziet bij deze overgang, wat er gebeurt met het personeel dat nu werkzaam is bij de besturen van de plusregio's en hoe het gaat met de overgang van lopende aanbestedingsprocedures. Voorts vragen deze leden of het geen aanbeveling verdient om een ruimere overgangstermijn te hanteren voor de overdracht van taken van regio's aan provincies.

Alle betrokken partijen zijn al gedurende langere tijd bezig met het treffen van voorbereidingen voor de afschaffing van de plusregio's per 1 januari 2015. In de meeste plusregio's zijn afspraken gemaakt over de overname van het personeel door de deelnemende gemeenten. Daarnaast zijn tussen provincies en plusregio's afspraken gemaakt over overname van taken en personeel als gevolg van het overgaan van de verkeer- en vervoertaken naar de provincie. Het kabinet verwacht dan ook dat de door de plusregio's opgebouwde expertise behouden zal blijven bij het terugvallen van de taken naar de deelnemende gemeenten, respectievelijk de overgang van taken naar de provincie, en voorziet dan ook geen problemen bij de overgang van de taken van de plusregio's per 1 januari 2015.

De provincie Overijssel en Regio Twente hebben na aanvaarding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op hoofdlijnen afspraken gemaakt voor de overdracht die de komende maanden verder worden uitgewerkt. Twente heeft de intentie om in netwerkverband samen te blijven werken.

Al geruime tijd geleden is er tussen provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem/Nijmegen een «herenakkoord» gesloten over de overgang van personeel van de stadsregio naar de provincie. De gemeenten van de plusregio gaan waarschijnlijk door in een vrijwillige constructie.

De provincie Utrecht en het Bestuur Regio Utrecht (hierna: BRU) hebben op 29 september jl. een brief gestuurd aan colleges en raden van de BRU-gemeenten en provinciale staten waarin zij uitspreken dat zij zich inzetten voor een goede, transparante en gedragen overdracht van taken en verantwoordelijkheden. De invlechting omvat ook het personeel. Inzet is om vóór 1 januari 2015 duidelijkheid te verschaffen. Afgesproken is dat alle vaste en tijdelijke dienstverbanden van de medewerkers, die werkzaamheden verrichten die verband houden met de taken die aan de

provincie zullen worden overgedragen, inclusief overhead en ondersteuning, door de provincie worden gecontinueerd per 1 januari 2015. De samenwerkende gemeenten van het BRU gaan door met de samenwerking als U10 en hebben daartoe een tijdelijk arrangement en werkprogramma opgesteld voor de periode oktober 2014–2016.

De provincie Noord-Brabant en de Stadsregio Eindhoven hebben recentelijk bestuurlijk overleg gevoerd over de transitie. Inschatting is dat Noord-Brabant in staat is om per 1 januari 2015 de verkeer- en vervoertaken van de regio over te nemen.

De samenwerkende gemeenten van het samenwerkingsverband regio Eindhoven gaan door als Metropoolregio Eindhoven. Vanaf 1 maart 2014 is de nieuwe bestuurlijke samenwerking in de Metropoolregio Eindhoven van start gegaan. De huidige planning is dat per 1 januari 2015 de nieuwe gemeenschappelijke regeling van kracht wordt waarin de Metropoolregio Eindhoven formeel wordt vastgelegd als opvolger van het SRE. Hiertoe is op 22 september jl. een brief gestuurd aan alle colleges en raden.

Parkstad Limburg is op eigen verzoek al op 16 juni jl. als plusregio opgeheven. De samenwerkende gemeenten zijn onder dezelfde naam doorgedaan als «gewone» gemeenschappelijke regeling.

In de gebieden waar een vervoerregio kan worden gevormd, hebben de gemeenten inmiddels de nodige stappen gezet gericht op de totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld om de verkeer- en vervoertaak uit te voeren. Ik heb er dan ook alle vertrouwen in dat er in beide regio's op 1 januari 2015 een functionerende openbare lichamen zullen zijn ingericht die als vervoerregio kunnen opereren.

Voor wat betreft de financiering van stadregio's die vrijwillig doorgaan, is het aan de deelnemende gemeenten om afspraken te maken over de wijze waarop de taken die in de gemeenschappelijke regeling worden ingebracht, worden bekostigd. Dat hangt af van de desbetreffende taken en van de herkomst van de middelen waaruit de afzonderlijke gemeenten deze taken bekostigen.

In antwoord op de vragen van de GroenLinks-fractie over de overgang van het personeel geldt in zijn algemeenheid dat het aan de plusregio's is om een liquidatieplan op te stellen waarin elke plusregio de financiële en personele gevolgen van de opheffing wordt beschreven. De Wgr schrijft in artikel 9 voor dat de gemeenschappelijke regeling daarover regels moet bevatten. Uit de hierboven geschetste stand van zaken in de verschillende regio's blijkt dat de betrokken provincies bereid zijn om het personeel zoveel mogelijk over te nemen. Dit ook om de bestaande expertise niet verloren te laten gaan.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks over de overgang van lopende concessies geldt dat ingevolge artikel XXVI van het wetsvoorstel de op het moment van inwerkingtreding van de wet verleende concessies voor openbaar vervoer geacht worden te zijn verleend door de provincies of vervoerregio's. Daar waar de taken en middelen op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel overgaan naar de provincie, zal de betreffende provincie voor die datum met de op te heffen plusregio's nadere afspraken moeten maken over de overgang. Dat betreft ook lopende aanbestedingsprocedures. Voor de lopende aanbestedingsprocedures zullen de plusregio's de betrokken partijen in de aanbestedingen informeren dat de aanbestedende dienst wordt gewijzigd. In het liquidatieplan zal dit kunnen worden meege-

nomen. De betrokken regio's hebben de voorbereidingen voor de overdracht van de taken en bevoegdheden inmiddels in gang gezet.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het in dit wetsvoorstel voorgestane stelsel zich wat concessieverlening betreft verhoudt tot artikel 63a Wet personenvervoer en Europese regelgeving (in relatie tot de zeggenschap over de eigen diensten).

Ook de leden van de SP-fractie stellen vragen over de mogelijkheid tot investeren, zoals deze is geregeld in artikel 63a van de Wet personenvervoer 2000. Zo vragen deze leden of de regering overweegt om het gehele gebied van de vervoerregio's in gelijke mate als de stedelijke kerngebieden volledig vrij te stellen van de aanbestedingsverplichting.

Artikel 63a van de Wet personenvervoer 2000 ziet op de mogelijkheid tot investeren. Met het wetsvoorstel worden de voorwaarden (voor investering) niet gewijzigd.

De bevoegdheid die vier plusregio's nu hebben met betrekking tot de aanbesteding op basis van het huidige artikel 63a van de Wet personenvervoer 2000 wordt overgezet naar de nieuwe situatie. Zo wordt bereikt dat het gebied waarvoor de aanbestedingsplicht zou kunnen vervallen, hetzelfde blijft. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aldus geen wijziging aangebracht in de mogelijkheden tot vrijstelling van de aanbestedingsverplichting voor openbaar vervoer, zoals die geldt na inwerkingtreding van Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden.

5. Huisvestingsverordening

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom wordt de toewijzing van woningmarktregio's bij de provincie wordt belegd alsmede waarom de provincie dit beter kan dan het rijk.

Het aanwijzen van een woningmarktregio in de zin van de Huisvestingswet past in het profiel van de provincie. Het betreft immers haar rol op het domein van de ruimtelijke ordening en het fysieke domein, zoals afgesproken in de Bestuursafspraken 2011–2015. Meer dan het Rijk, heeft de provincie zicht op hoe de regionale woningmarkten functioneren. De provincie is dus het best in staat om een verzoek van een of meer gemeenten om een woningmarktregio aan te wijzen, te beoordelen.

Voorts vragen deze leden of het straks ook mogelijk is om woningmarktregio's te vormen over provinciegrenzen heen.

Het derde lid van het voorgestelde artikel 2a van de Huisvestingswet voorziet daarin. In dat geval vindt de aanwijzing plaats door gedeputeerde staten van de provincie waarin de meeste inwoners van de woningmarktregio gevestigd zijn na overleg met gedeputeerde staten van de andere provincie.

6. Vervoerregio's

6.1 Keuze voor twee vervoerregio's

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie vragen naar de reden waarom er voor de regio's Amsterdam – Almere en Rotterdam – Den Haag een uitzonderingssituatie wordt gecreëerd in de vorm van de vervoerregio's.

Aan het voorstel van het kabinet om een uitzondering te hanteren op het uitgangspunt dat de verkeer- en vervoertaken van de plusregio's aan de provincie worden toegekend, ligt een aantal redenen ten grondslag.

Allereerst betreft het de noodzaak om in deze gebieden over de uitvoering van verkeer- en vervoertaken (incl. de concessieverlening voor openbaar vervoer) en de inzet van financiële middelen op agglomeratieniveau (meer dan één gemeente) te blijven beslissen, waarbij centrumstad en randgemeenten op basis van gelijkwaardigheid kunnen opereren. Daarbij moet rekening worden gehouden met de toenemende ruimtelijke verdichting in en rond de steden en de gevolgen daarvan voor verkeer en vervoer. Dat vraagt voor de nabije en verdere toekomst om slagvaardige besluiten die niet alleen de gehele agglomeratie aangaan, maar ook van invloed zijn op de toestroom van verkeer via de weg en het openbaar vervoer van en naar het omliggende gebied.

Daarnaast is de specifieke situatie van het openbaar vervoer in deze drie gebieden van belang. Elk kennen ze de combinatie van een geïntegreerd ontwikkeld en aangestuurd tram-, metro-, en busnetwerk over de gemeentegrenzen heen met verwevenheid van exploitatie en infrastructuur en de bekostiging daarvan. Dat stelt bijzondere eisen aan de governance van de betrokken vervoerbedrijven, waarover bovendien voor wat betreft de gemeentelijke vervoerbedrijven de gemeentelijke overheden zeggenschap uitoefenen. Hiermee is niet gezegd dat deze redenen niet ook in andere stedelijke regio's bestaan, waar provincies en gemeenten evenzo gehouden zijn samen te werken, maar alleen in en rond deze gebieden doen deze redenen zich cumulatief voor. Daarom heeft het kabinet besloten de uitzondering op het uitgangspunt dat de verkeer en vervoertaken van de plusregio's aan de provincie worden toegekend, uitsluitend voor deze gebieden in de Randstad te hanteren en dus niet voor de stad Utrecht, zoals de leden van de fractie van Groen-Links vragen of de regio rond Eindhoven, zoals de leden van de SP-fractie suggereren.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze bijzondere argumentatie zich verhoudt tot de hoofdargumentatie die gestoeld is op een ideaalbeeld van een bestuurlijke structuur in Nederland en vertrouwen in de autonomie van decentrale besturen. De leden van de VVD-fractie op hun beurt constateren dat er op deze manier de facto verschillen ontstaan tussen de provincies en vragen of dat wenselijk is.

Zoals gezegd kunnen de regionale verkeer- en vervoertaken, inclusief het regionaal openbaar vervoer, van de af te schaffen plusregio's in de visie van het kabinet het beste worden uitgevoerd door de provincies. Buiten het gebied van de plusregio's hebben de provincies in de afgelopen vijftien jaar het beheer én de ontwikkeling van het regionaal openbaar vervoer succesvol opgepakt. Het ligt daarom – ook vanuit het provinciaal profiel – in de rede dat provincies deze taken en bevoegdheden overnemen.

In de regio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam, is om de redenen die hiervoor uiteen zijn gezet, echter sprake van een bijzondere situatie. Dat hierdoor verschillen ontstaan tussen provincies is juist. Wat het kabinet betreft is het in dit bijzondere geval gerechtvaardigd om een onderscheid te maken in de taaktoedeling tussen provincies. De mogelijkheid van differentiatie in taaktoedeling vindt expliciet erkenning in artikel 106 van de Provinciewet, dat bepaalt dat bij of krachtens de wet zo nodig onderscheid kan worden gemaakt tussen provincies.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er ook alternatieven zijn overwogen voor de vervoerregio's en indien dat het geval is, waarom die alternatieven zijn afgefallen. Ook de leden van de SP-fractie vragen naar een alternatief scenario. Zo vragen deze leden of de regering heeft overwogen om van de twee gebieden waarvoor op het gebied van vervoer een uitzondering wordt gemaakt en ook van de daarmee vergelijkbare derde regio rond de stedelijke groeipool Eindhoven

afzonderlijke provincies met aanvullende bevoegdheden op het terrein van Wgr-taken te maken.

Het kabinet heeft niet overwogen van de door de leden van de SP-fractie genoemde gebieden afzonderlijke provincies te maken. Een dergelijke grote ingreep in de bestuurlijke indeling staat in geen verhouding tot de behoefte om uitsluitend voor de organisatie van de verkeer- en vervoertaken in deze gebieden te voorzien in een apart arrangement.

Er zijn bij de voorbereiding en bij het gevoerde overleg diverse opties voor het onderbrengen van de betrokken taken en bevoegdheden alsmede de BDU-middelen de revue gepasseerd. Bij brief van 1 maart 2012 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer⁴, heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven, dat met het oog op de voortgang van de afschaffing van de plusregio's het kabinet ertoe overging enkele in die brief omschreven voorzieningen te treffen voor het onderbrengen van de verkeer- en vervoertaken van deze drie plusregio's. Deze voorzieningen zijn uitgewerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom men er wel op kan vertrouwen dat in andere delen van Nederland samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer van onderop en op vrijwillige basis goed functioneert en in de voorgestane verplichte vervoersgebieden kennelijk niet.

Ook de leden van de CDA-fractie vragen waarom het kennelijk wel in andere provincies (Groningen en Drenthe) lukt om zelf, vrijwillig een vervoerregio te vormen.

Allereerst wil ik opmerken dat ik het niet eens ben met de gedachte dat er bij de voorgestelde vervoerregio sprake is van verplichte vervoersgebieden. Vanwege de redenen die hiervoor zijn genoemd, dient in deze gebieden de hoofdregel dat de verkeer- en vervoertaken en de BDU-middelen van de plusregio's over moeten gaan op de provincie, niet te worden gevolgd en diende bij wijze van uitzondering een andere passende oplossing te worden gezocht. Met de constructie van de vervoerregio als openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling is gekozen voor een vorm, die enerzijds het de overheden mogelijk maakt zelf hun samenwerking in te richten, terwijl anderzijds de samenhangende uitvoering van verkeer en vervoer, inclusief het openbaar vervoer in deze gebieden wordt gewaarborgd, doordat het pakket van taken en BDU-middelen als één geheel voor deze gebieden beschikbaar blijft. In andere regio's zijn inderdaad in de afgelopen jaren diverse vormen van samenwerking tussen provincies en gemeenten tot stand gebracht. De leden van de CDA-fractie wijzen op het voorbeeld van het OV-bureau Groningen – Assen. Met die wetenschap heb ik er vertrouwen in dat evenals elders in Nederland ook in de twee vervoerregio's goed zal worden samengewerkt.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering denkt dat de instelling van de vervoerregio's in deze gebieden een eenmalige uitzondering op de bestuurlijke hoofdstructuur is, of dat de regering op meerdere beleids-terreinen navolging voorziet.

De regering ziet alleen voor de drie huidige plusregio's in de regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden aanleiding om een bijzonder arrangement te treffen voor de verkeer- en vervoertaken die vrijvallen door de opheffing van de plusregio's. De regering ziet geen aanleiding om ook op andere terreinen een dergelijk arrangement te treffen.

⁴ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 047, nr. 3.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er voor is gekozen Almere wel bij een vervoerregio te betrekken en – bijvoorbeeld – de Drechtsteden en Leiden niet, die immers met het vervoersgebied Den Haag/Rotterdam een bijna aaneengesloten verstedelijkt gebied vormen.

Het gebied waarvoor de vervoerregio bevoegdheden ontvangt, beperkt zich tot het gebied van de huidige plusregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam. Het staat gemeenten buiten dat gebied vrij om op verkeer- en vervoergebied samenwerking te zoeken met de beoogde vervoerregio. Echter, als bij die samenwerking ook besluiten rond het aanbestede openbaar vervoer aan de orde zijn, dan is en blijft de desbetreffende provincie daarvoor het bevoegd gezag.

Het kabinet is namelijk niet van plan om het in de algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gebied voor de vervoerregio uit te breiden. Een dergelijke uitbreiding zou immers een verschuiving betekenen van de bevoegdheden van provincie naar vervoerregio, hetgeen het kabinet niet beoogt. Begin 2012 hebben de provincie Zuid-Holland en de beide plusregio's de vervoersrelaties tussen de regio's Haaglanden en Rotterdam met de Drechtsteden en Leiden gezien. Het wordt aan de provincie Zuid-Holland overgelaten om te beoordelen of op dit terrein tot samenwerking met de vervoerregio voor Rotterdam en Den Haag moet worden overgegaan hoe zij de samenwerking dan zouden willen inrichten.

6.2 Wettelijke verankering en status vervoerregio's

De leden van de D66-fractie vragen waarom niet twee separate wetgevingstrajecten zijn gevolgd, op grond waarvan de Kamers zuivere en inhoudelijke afwegingen kunnen maken.

De plusregio's voeren thans een aantal wettelijke taken uit, met name de taken op het terrein van verkeer en vervoer. Met het afschaffen van de plusregio's zal ook een besluit moeten zijn genomen welk orgaan de verantwoordelijkheid voor deze wettelijke taken van de plusregio's overneemt en zullen 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. Dit is de reden waarom het noodzakelijk is de afschaffing van de plusregio's en de herverdeling van de wettelijke taken van de plusregio's in één wetsvoorstel te regelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of een vervoerregio kan worden omschreven als een verplicht samenwerkingsverband met wettelijke taken en eigen middelen.

Het wetsvoorstel verplicht niet tot de instelling van een vervoerregio. Van een verplicht samenwerkingsverband, zoals bij de plusregio's het geval is, is dus geen sprake. Het wetsvoorstel voorziet erin dat verkeer- en vervoertaken en BDU-middelen aan de op te richten vervoerregio toekomen nadat via een algemene maatregel van bestuur het gebied, waarvoor dit geldt, is bepaald. Als geen vrijwillig openbaar lichaam wordt ingericht, geldt de hoofdregel dat de bevoegdheden en de middelen aan de provincie toevallen.

Voorts vragen deze leden de regering duidelijk te maken wat de kenmerken zijn van een zelfstandige («eigen») bestuurslaag en waarom de vervoersautoriteiten met directe financiering vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu niet aan die kenmerken zouden voldoen. Het begrip bestuurslaag heeft geen vast omlijnde betekenis. In de staatsrechtelijke literatuur is het gebruikelijk het begrip te reserveren voor de bestuurslagen die de hoofdstructuur van het openbaar bestuur

vormen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Het begrip bestuurslaag heeft dan de betekenis van lichamen van algemeen, integraal bestuur met een open huishouding, regelgevende bevoegdheid en een eigen belastinggebied. Het begrip bestuurslaag wordt echter ook in politiek-bestuurlijke zin gebruikt en heeft dan een minder duidelijke betekenis. Het verwijst dan naar bestuursstructuren die naast de bestuurslagen van de hoofdstructuur staan. Daarvan is bij de vorming van twee vervoerregio's geen sprake omdat zij voorzien in de gemeenschappelijke uitvoering van een beperkte taak die gezamenlijke behartiging vergt. Door de vormgeving als bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam is verzekerd dat sturing en controle vanuit de deelnemende overheden geborgd is.

De leden van de D66-fractie vragen of de complexiteit van de verkeers- en vervoersvraagstukken in de Randstad nu juist niet vraagt om een heldere bestuursvorm, waarin slagvaardigheid en democratische legitimatie op voorhand gewaarborgd zijn.

Het kabinet meent dat de vervoerregio, vormgegeven als interbestuurlijke samenwerkingsvorm op basis van de Wgr, aan de door de leden van de D66-fractie gestelde eisen voldoet. Een dergelijke bestuursvorm is volwaardig onderdeel van ons (grond)wettelijke bestel.

Vanwege de afschaffing van de plusregio's werd het kabinet in de drie grootstedelijke agglomeraties van Nederland geconfronteerd met een inhoudelijke en bestuurlijke complexiteit, die de bestuurlijke oplossingen die de leden van de fractie van D66 lijken voor te staan in deze gevallen praktisch gezien niet mogelijk lijken te maken. De praktijk van de aansturing van het openbaar vervoer en de inzet van de BDU-middelen op het niveau van de agglomeratie, en het feit dat in deze regio's elk op eigen wijze al werd gewerkt aan versterking van de samenwerking, bracht het vorige kabinet tot de conclusie dat een aparte voorziening nodig is. Met de vrijwillige vervoerregio creëerde het toenmalige kabinet hiervoor een oplossing. Deze geldt alleen voor deze bijzondere situatie die zich alleen in deze drie agglomeraties voordoet. Aldus wordt op basis van een wettelijke regeling bepaald welke verkeer- en vervoertaken en BDU-middelen rechtstreeks worden ondergebracht in de vervoerregio. Bovendien is in het wetsvoorstel bepaald dat de vervoerregio wordt vormgegeven als een openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling. Zo ontstaat een platform dat draagvlak kan hebben bij de deelnemende overheden, slagvaardig kan opereren en dat bovendien voldoet aan alle democratische eisen die aan dergelijke samenwerkingsvormen worden gesteld. Aldus is naar de mening van het kabinet de vervoerregio voldoende wettelijk gefundeerd.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom is gekozen voor instelling van de vervoerregio's bij algemene maatregel van bestuur en niet bij wet in formele zin. Zij vragen hoe de regering de mogelijkheden ziet van eenvoudige wijziging door haarzelf of door volgende regeringen in het licht van de principiële argumentatie van het wetsvoorstel als zodanig. Deze leden vragen of de regering voorbeelden kan geven uit het verleden waarbij een dergelijk vergaande bevoegdheid via een algemene maatregel van bestuur wordt uitgeoefend.

Uitgangspunt bij de delegatie van regelgevende bevoegdheid is het primaat van de wetgever; bij de verdeling van een regeling over de wet, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, dient de wet ten minste de hoofdelementen te bevatten.

Naar de mening van het kabinet is dat bij het voorgestelde artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 ook het geval. Het kabinet is dan ook van mening dat er in het geval van het voorgestelde artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 geen sprake is van een

vergaande bevoegdheid van de Kroon die in de wet zelf zou moeten worden opgenomen.

Op grond van het voorgestelde artikel kan bij algemene maatregel van bestuur een uitzondering worden gemaakt op de hoofdregel dat gedeputeerde staten bevoegd zijn tot het verlenen, intrekken en wijzigen van concessies voor openbaar vervoer. In het wetsvoorstel worden aan deze delegatiegrondslag op het niveau van de wet echter twee belangrijke randvoorwaarden gesteld: de uitzondering op de algemene taaktoedeling geldt uitsluitend voor een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gebied en deze bevoegdheid kan uitsluitend worden toegekend aan het dagelijks bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam. De hoofdelementen (algemene taaktoedeling aan gedeputeerde staten, mogelijkheid om hierop een uitzondering te maken, randvoorwaarde waaraan een dergelijke uitzondering moet voldoen) worden daarmee op het niveau van de wet in formele zin geregeld. De nadere uitwerking (aanwijzen van de omvang van het gebied waarvoor de uitzondering geldt) vindt vervolgens plaats bij algemene maatregel van bestuur, waarin tevens wordt aangegeven welk openbaar lichaam de bevoegdheid toekomt.

Dit alles overwegende is het kabinet van mening dat hiermee wordt voldaan aan het hiervoor genoemde uitgangspunt van het primaat van de wetgever.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het komt het dat de concept-algemene maatregel van bestuur al werd voorgehangen bij de Kamers voordat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer in behandeling was genomen. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar het moment van voorhang van de concept-algemene maatregel van bestuur. Deze leden zouden graag van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vernemen hoe hij als eerstverantwoordelijke Minister voor de inrichting en werking van het openbaar bestuur deze handelwijze van de Staatssecretaris uit een oogpunt van behoorlijke wetgeving en in het licht van de eenheid van het regeringsbeleid beoordeelt.

Het tijdstip waarop voorstellen voor gedelegeerde wetgeving in procedure kunnen worden gebracht, is al geruime tijd een punt van discussie tussen opeenvolgende kabinetten en de Eerste Kamer. Het kabinet heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat de voorhang van gedelegeerde wetgeving kan plaatsvinden nadat de Tweede Kamer het bovenliggende wetsvoorstel heeft aanvaard⁵.

Naar aanleiding van de verzending van het ontwerpbesluit tot aanwijzing van beide vervoerregio's aan de Tweede en Eerste Kamer in het kader van de voorhangprocedure heeft daarover een briefwisseling plaatsgevonden tussen de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de voorzitters van de beide bij het wetsvoorstel betrokken commissies van de Eerste Kamer. Hierbij heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu mede namens mij aangegeven dat het kabinetsstandpunt in deze, zoals dat eerder door de Minister van Veiligheid en Justitie is verwoord, niet is gewijzigd⁶.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft in lijn met dit standpunt aangegeven dat met betrekking tot het ontwerpbesluit noch de voordracht ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering, noch dat advies zelf voldongen feiten zullen worden gecreëerd en dat indien tijdens de verdere behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer belangrijke procedurele en inhoudelijke opmerkingen ten aanzien van het

⁵ Zoals verwoord in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie (Kamerstukken I 2010–2011, 32 500 VI, P).

⁶ Kamerstukken I 2014–2015, 33 659, D.

ontwerpbesluit worden ingebracht deze bij het ontwerpbesluit zullen worden betrokken.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de betreffende algemene maatregel van bestuur een koppeling wordt gemaakt met de totstandkoming van de gemeenschappelijke regelingen inzake de vervoersregio's. Daarmee lijkt dit concept een verdergaande strekking te hebben dan het aanwijzen van de gebieden. Deze leden ontvangen op dit punt graag een verklaring.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering of het bij voorbaat beperken van de vervoerregio tot één specifieke gemeenschappelijke regeling niet een vruchtbare samenwerking van gemeenten en provincies in de weg staat, terwijl de vervoerregio's bedoeld zijn als een platform voor samenwerking van gemeenten en provincies. Voorts vragen zij of het voorgestelde nieuwe artikel 20, lid 3, van de Wet personenvervoer 2000 (artikel X van het voorliggende wetsvoorstel) ook een andere gemeenschappelijke regeling toestaat waarin Metropoolregio en provincie samenwerken en indien dit niet het geval zou zijn waarom de bevoegdheid tot het aanwijzen van de gemeenschappelijke regeling dan niet expliciet in voorliggend wetsvoorstel is opgenomen.

Het voorgestelde artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 stelt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in bij die maatregel aan te wijzen gebieden in afwijking van het tweede lid 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 voor openbaar vervoer in dat gebied.

Dit artikel vereist derhalve dat, indien van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, een gebied wordt aangewezen waarop de uitzondering van dat artikel van toepassing is. Daarnaast worden in de algemene maatregel van bestuur de openbare lichamen genoemd aan wie de concessie-bevoegdheid toekomt.

Uit het wettelijk stelsel (wet en AMvB) moet namelijk duidelijk worden aan welk openbaar lichaam de bevoegdheid tot concessieverlening, bedoeld in dat artikel, toekomt.

Artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 heeft tot gevolg dat in de algemene maatregel van bestuur moet worden aangegeven aan welk door een gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam de bevoegdheid toekomt. Op deze wijze kan er geen twijfel bestaan aan welk orgaan de bevoegdheden van artikel 20, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000 toekomt. Met de koppeling van het voorgestelde artikel 3 van de Wet BDU verkeer en vervoer wordt daarmee ook duidelijk aan welk orgaan de BDU-middelen, bedoeld in de Wet BDU verkeer en vervoer worden verstrekt. Het voor nu onbepaald laten aan welk openbaar lichaam de concessie-bevoegdheden van de Wet personenvervoer 2000 toekomen, is dan ook geen optie.

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed zien dat de vervoerregio de mogelijkheid heeft ook vrijwillig overgedragen bevoegdheden voor de deelnemers uit te voeren. Indien dit het geval is, hoe verhoudt een dergelijke totaalsituatie zich dan tot het idee van handhaving van de bestuurlijke hoofdstructuur, zo vragen deze leden. De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of de regering het terecht vindt dat het lijkt alsof de noodzaak voor de vervoerregio's een signaal is dat in deze gebieden de bestuurlijke hoofdstructuur in het Huis van Thorbecke niet meer voldoet.

De leden van de D66-fractie vragen op hun beurt of met het rechtstreeks toekennen van bevoegdheden en middelen aan uitsluitend deze twee

vervoersregio's niet opnieuw een stap terug wordt gezet in het proces naar een herstel van de bestuurlijke hoofdstructuur. Hoewel het wetsvoorstel er strikt genomen niet aan in de weg staat dat de deelnemers aan de vervoerregio ook andere bevoegdheden vrijwillig over dragen aan het bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbaar lichaam, acht het kabinet zulks onwenselijk. Zoals de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft aangegeven in haar brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en waarvan een afschrift is gezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, heeft het kabinet daarom besloten de op basis van het voorgestelde artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 vast te stellen algemene maatregel van bestuur, aan te passen vanwege de wens om de taken van de vervoerregio te beperken tot de verkeer- en vervoertaken zoals genoemd in het wetsvoorstel. Aan de betrokken overheden wordt de tijd geboden om openbare lichamen in te stellen, die uitsluitend deze verkeer- en vervoertaken uitvoeren.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie zij opgemerkt dat de regering het feit dat voor de taken op het terrein van verkeer en vervoer een apart arrangement wenselijk is, onvoldoende indicatie acht voor de verstrekkende conclusie dat in deze gebieden de bestuurlijke hoofdstructuur in het Huis van Thorbecke niet meer voldoet. Evenmin acht het kabinet de conclusie van de leden van de D66-fractie gerechtvaardigd dat hiermee opnieuw een stap terug wordt gezet in het proces naar herstel van de bestuurlijke hoofdstructuur. Het kabinet is van mening dat de vrijwillige samenwerking in twee vervoerregio's met uitsluitend de verkeer- en vervoertaken, juist een grote stap voorwaarts betekent ten opzichte van de huidige verplichte samenwerking in alle plusregio's met een veel breder takenpakket.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering zo stellig is dat zelfs de – inmiddels verworpen – Noordvleugelprovincie vervoersbeleid niet tot stand zou kunnen brengen en uitvoeren. Op verschillende plaatsen in deze memorie zijn de redenen uiteengezet waarom de regering een apart arrangement in de vorm van vervoerregio's wenselijk acht. Deze redenen houden verband met de bijzondere situatie in deze regio's, niet met de schaal van de provincies waarin deze regio's zijn gelegen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de democratische besluitvorming van besluiten door vervoerregio's voldoende geborgd acht. Zij constateren dat de regering tijdens het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer onder meer beredeneerde dat de 1 miljard euro voor de vervoerregio's slechts een klein onderdeel van de rijksbegroting is die bovendien door de Tweede Kamer moet worden geaccordeerd. De leden van de PvdA-fractie nemen aan dat de regering hiermee niet heeft bedoeld te zeggen dat de democratische legitimatie van besluiten op sub-nationaal niveau automatisch gegeven is omdat de Tweede Kamer immers de rijksbegroting heeft goedgekeurd. Zij vragen of de regering dat kan bevestigen. De regering kan dat bevestigen. Voor de democratische legitimatie van de besluiten van de vervoerregio's is doorslaggevend dat zij adequaat publiekrechtelijk zijn ingebed en dat de wetgever ze als zodanig erkent. Het wetsvoorstel vervult beide eisen. Het ligt dan in de rede dat de begrotingswetgever die keuze volgt.

6.3 Vervoerregio's in Noord- en zuidvleugel

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe volgens haar de relatie tussen de metropoolregio's en de vervoerregio's dient te zijn en of dit in lijn is met de voorbereidingen van deze regio's.

Deze leden horen graag of en op welke manier met name de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hieraan sturing geeft om recht te doen aan de uitgangspunten van de bestuurlijke hoofdstructuur en zijn nota «Bestuur in Samenhang».

Wat de vervoerregio betreft schrijft de wet slechts voor dat er een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam moet zijn ingericht dat als vervoerregio in staat is om de in de in wet omschreven taken op het terrein van verkeer en vervoer uit te voeren op het moment dat de plusregio's worden afgeschaft. Indien de gemeenten die aan de vervoerregio deelnemen in een metropoolregio wensen samen te werken met betrekking tot hun eigen taken en bevoegdheden dan is dat mogelijk.

De leden van de CDA-fractie zien het goed dat de Metropoolregio Rotterdam/Den Haag nog niet van start is gegaan. Dit is in de betreffende regeling tot oprichting van de metropoolregio afhankelijk gemaakt van inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel. Zoals hierboven aangegeven, hecht het kabinet eraan dat in de vervoerregio uitsluitend verkeer- en vervoertaken worden uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie wijzen er op dat in de stadsregio Rotterdam-Den Haag wordt gewerkt aan een zogeheten metropoolregio en vragen hoe de regering deze figuur beoordeelt in het licht van de afschaffing van de Wgr-plusconstructie, in de context van de aan de komende drie decentralisaties in het sociale domein gekoppelde constructie van congruente samenwerkingsverbanden, en in het perspectief van de voorgenomen instelling van een zuidelijke vervoersregio.

De voornemens om tot instelling van een metropoolregio te komen bevestigen het oordeel van het kabinet dat er in de stadsregio's een cultuur van samenwerking is gegroeid en dat er geen interventie van de wetgever nodig is om de betrokken gemeenten te laten samenwerken. Kortom, het kan aan de betrokken gemeenten worden overgelaten om de samenwerking die nodig blijft zelf vorm te geven. Een constructie als de plusregio's is daar niet meer voor nodig. De cultuur van samenwerking blijkt evenzeer uit het feit dat de betrokken gemeenten positief hebben gereageerd op de gelegenheid die het wetsvoorstel hen biedt om de samenwerking die zij in het kader van de plusregio's hebben opgebouwd met betrekking tot de taken op het terrein van verkeer en vervoer, voort te zetten in een vervoerregio.

De decentralisaties worden doorgevoerd met het idee dat vervolgens binnen gemeenten de taken op een integrale manier opgepakt kunnen worden. Op die manier kunnen burgers meer op maat en efficiënter de noodzakelijke zorg ontvangen. Vanuit diezelfde gedachte heeft het kabinet gemeenten verzocht de samenwerkingsverbanden die worden ingericht ten behoeve van de decentralisaties zoveel mogelijk congruent in te richten. Een integrale aanpak is immers lastiger te bereiken op het moment dat afspraken met verschillende groepen bestuurders moeten worden gemaakt. Congruentie is zodoende vanuit de inhoud het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein. In de praktijk blijken gemeenten de 3D's voor het overgrote deel congruent in te richten.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of het openbaar vervoer in en naar de nauw met Amsterdam verbonden gemeente Almere, alsmede dat in de tussenliggende bij herindelingsplannen betrokken gemeenten Weesp en Muiden, aanleiding kunnen geven voor het op grondslag van vrijwilligheid kunnen toetreden tot het in Bijlage II bedoelde gebied van de Stadsregio Amsterdam. Deze leden vernemen graag van de regering of de omstandigheid dat de gemeente Almere als gevolg van de afgelasting van plannen tot grootschalige provinciale herindeling voor de noordvleugel

van de Randstad in een andere provincie blijft liggen dan het hiervoor aangewezen deel van Noord-Holland, een belemmering vormt voor het desgewenst kunnen toetreden van Almere.

Het staat de door deze leden genoemde 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. Dat verandert niet als Muiden en Weesp tot de vervoerregio Amsterdam zouden toetreden. Het feit dat de gemeente Almere in een andere provincie ligt belemmert niet de toetreding tot de vervoerregio Amsterdam – Almere. Almere wordt nu reeds door Flevoland in staat gesteld zelf het openbaar vervoer in Almere te regelen. Die situatie kan worden gecontinueerd.

Zoals gezegd is het kabinet 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.

De leden van de SP-fractie vragen of de drie gemeenten die bezwaar maken tegen een door de gemeenten Rotterdam en Den Haag beoogd intergemeentelijk samenwerkingsverband Metropoolregio Rotterdam Den Haag, dat samenvalt met het grondgebied van vervoerregio I, blijvend de vrijheid blijven behouden om daarin niet toe te treden.

De situatie, waar de leden van de SP-fractie naar vragen, doet zich niet voor aangezien inmiddels alle 24 gemeenten met de desbetreffende gemeenschappelijke regeling hebben ingestemd.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat energie weglekt naar free-riders gedrag (Commissie Nijpels). Het kabinet is niet bang dat het fenomeen waar de leden van de PvdA-fractie op wijzen zich zal gaan voordoen wanneer de verplichte samenwerking in de plusregio's zal worden afgeschaft. De bestuurlijke verhoudingen in de gebieden van de plusregio's zijn gewijzigd ten opzichte van twintig jaar geleden, toen de plusregio's werden ingesteld. Het feit dat de plusregio's de samenwerking op vrijwillige basis voortzetten, laat zien dat er hierbij geen sprake is van free-rider gedrag.

6.4 Rol provincies

De leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen naar de (betekenisvolle) rol van provincies bij de nieuwe vervoerregio's. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering zich de samenwerking tussen provincie(s) en betrokken gemeenten voorstelt.

De leden van de fractie van GroenLinks op hun beurt vragen of de regering nog steeds het vertrouwen heeft dat samenwerking van onderop vrijwillig tot stand komt (ook voor wat betreft de toekomstige samenwerking tussen gemeenten en provincies), gezien de strijd die inmiddels lijkt losgebarsten over zeggenschap over plannen en budget.

De wijze waarop provincies en gemeenten hun toekomstige samenwerking vormgeven laat het kabinet over aan de betrokken partijen, omdat het kabinet met dit wetsvoorstel een einde wil maken aan de verplichte, van bovenaf opgelegde samenwerking in de plusregio's. Dat geeft de overheden de kans zelf te kiezen voor de aanpak, de inrichting en het tempo die bij hun regio passend is. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de desbetreffende overheden daar samen uitkomen. Dat vertrouwen

wordt versterkt door de stappen die reeds door de deelnemers aan de plusregio's zijn gezet om de samenwerking voort te zetten.

Ten aanzien van de samenwerking in de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad heeft het kabinet aangegeven dat er in twee regio's door de betrokken overheden een openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling zou dienen te worden ingericht dat in staat is de verkeer- en vervoertaken uit te voeren op het moment dat de plusregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam worden afgeschaft. De betrokken gemeenten voeren al geruime tijd overleg over de in te richten vervoerregio's. Er mag worden verwacht dat op 1 januari aanstaande openbare lichamen zijn ingesteld, waarin de betrokken verkeer- en vervoertaken kunnen worden ondergebracht. Voorts heeft het kabinet steeds het belang benadrukt dat in deze gebieden niet alleen de samenwerking tussen de gemeenten behouden blijft, maar tevens versterking van de samenwerking met de betrokken provincies gewenst is. De figuur van de vervoerregio maakt dit mogelijk.

Het kabinet heeft ook moeten constateren dat de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en de gemeenten van de huidige plusregio's elk om hen moverende redenen nog niet tot afgeronde gesprekken over een gezamenlijke uitwerking van samenwerking hebben kunnen komen. Er worden in de Noordvleugel wel gesprekken gevoerd over samenwerking. Een succesvolle samenwerking kan alleen 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.

De leden van de SP-fractie vragen of het niet instemmen van de provincies met de voor hen beoogde bescheiden rol als gelijkwaardige partner naast de vele gemeenten binnen de vervoerregio's betekent dat de twee verplichte vervoerregio's in de praktijk geheel los van enige bemoeienis door de betrokken provincies zullen moeten gaan functioneren.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of deze het voornemen heeft om de betreffende bevoegdheden op te dragen aan de twee metropoolregio's en dat daarin de betreffende provincies niet deelnemen. Kan de regering aan die situatie een beschouwing wijden in het licht van het hoofddoel van het wetsvoorstel en ingaan op de wenselijke verhouding tussen gemeenten en provincie in dit verband, zo vragen deze leden.

Voorts vragen zij de regering of deze de in de behandeling in de Tweede Kamer ingenomen stelling kan toelichten dat het niet-deelnemen van de provincie of een of meer gemeenten niet in de weg staat aan het toekennen van concessiebevoegdheid en BDU-gelden aan de vervoerregio. Kan dat in zo'n geval niet tot concurrentie leiden tussen wel- en niet-deelnemers, zo vragen deze leden.

Het al dan niet deelnemen van de provincies aan de gemeenschappelijke regeling, zo kan in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie worden gemeld, zal geen rechtstreekse gevolgen hebben voor het kunnen toekennen van de concessiebevoegdheid en de BDU-middelen. Het dagelijks bestuur van het bij een gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam zal de concessieverlenende bevoegdheid uitoefenen op grond van de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000. Ingevolge de bepalingen van het wetsvoorstel ontvangt deze gemeenschappelijke regeling dan ook de BDU-middelen.

Uit het oogpunt van continuïteit van de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid inclusief openbaar vervoer en de noodzakelijke besluitvorming op dit terrein van alle nu bij de plusregio's betrokken gemeenten, ligt het in de rede dat de verkeer- en vervoertaken worden ondergebracht bij een openbaar lichaam dat door de gemeenten van de plusregio's is ingesteld. Deelname van de provincies aan de vervoerregio is wat het kabinet betreft niet doorslaggevend voor het aanwijzen daarvan. De samenwerking kan ook langs andere weg gestalte krijgen.

Of de provincies en de gemeenten alsnog stappen gaan zetten waardoor samenwerking van provincies en gemeenten in het verband van de vervoerregio ontstaat, moet worden afgewacht. Voor het kabinet is hierbij van groot belang dat ook na de afschaffing van de plusregio's de ontwikkeling van het grootstedelijk verkeer- en vervoersysteem en in het bijzonder de aansturing en ontwikkeling van het openbaar vervoer met voortvarendheid wordt doorgezet. Daarvoor is betrokkenheid van ook de randgemeenten in dit gebied van groot belang. Het kabinet hoopt dat de betrokken gemeenten en provincies met de afhandeling van het voorliggende wetsvoorstel alsnog stappen zetten om tot een vruchtbare vorm van samenwerking te komen die het enerzijds de gemeenten mogelijk maakt gezamenlijk te blijven werken aan bereikbaarheid in hun regio, en het anderzijds de provincies mogelijk maakt vanuit hun verantwoordelijkheid voor het regionaal openbaar vervoer en het bredere provinciaal profiel daaraan een bijdrage te leveren.

De provincies behouden in ieder geval de eigen verkeer- en vervoertaken die zij thans ook als provincie hebben. Aan hun stimulerende en coördinerende rol op het terrein van het regionaal verkeer- en vervoerbeleid wordt aldus niets afgedaan. Zo blijft de in de Planwet verkeer en vervoer opgenomen taak te zorgen voor de bovenregionale samenhang, in relatie tot de taakuitvoering door de vervoerregio's, bestaan, zoals thans het geval is ten aanzien van de plusregio's.

Het kabinet meent dat provincies met de figuur van de vervoerregio beter dan in de huidige situatie in staat worden gesteld om te zorgen voor de afstemming op het brede provinciale beleid en de samenhang tussen de verschillende openbaar vervoerconcessies in het hele gebied.

Vanuit hun provinciale profieltaak in het fysieke domein kunnen provincies – zoals nu al het geval is in de stedelijke regio's waar geen plusregio is – samen met de gemeenten werken aan goede bereikbaarheid. Bij de samenwerking met de vervoerregio is dit niet anders. De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts hoe de regering in dit verband de geheel tegengestelde brieven van het IPO en de VNG die de Eerste Kamer onlangs mochten ontvangen beoordeelt. Dat de brieven van het IPO en de VNG tegengesteld zijn is geen verrassing. De koepels hebben immers verschillende belangen. Het IPO ziet graag meer budget naar het provinciefonds en meer taken naar de provincies in het gebied van de vervoerregio. De VNG ziet graag juist dat een deel van het budget dat naar het provinciefonds gaat, wordt overgeheveld naar het gemeentefonds. De VNG zou ook graag zien dat er meer vervoerregio's mogelijk worden gemaakt. Het IPO heeft grote bezwaren tegen de instelling van de twee vervoerregio's. De wensen van beide organisaties zijn dermate verstrekkend dat zij niet in dit wetsvoorstel te verenigen zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering vanuit de gedachte van handhaving van de bestuurlijke hoofdstructuur ook heeft overwogen om in de Wet personenvervoer een regeling op te nemen die provincies verplicht tot overleg met de betrokken gemeenten over hun beleid en de uitgangspunten voor concessieverlening, gericht op het bereiken van overeenstemming.

Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht en – beleidsmatig – daartoe gehouden uit hoofde van hun afstemmings- en coördinatieplicht voor het (regionale) openbaar vervoer ingevolge de Wet personenvervoer 2000 worden gemeenten in de praktijk door de provincie geconsulteerd als belanghebbende op voorgenomen besluiten.

Het kabinet acht het niet noodzakelijk om in het kader van het afschaffen van de plusregio's een regeling op te nemen die provincies daarnaast verplicht tot overleg met betrokken gemeenten over hun beleid en de uitgangspunten voor concessieverlening, gericht op het bereiken van overeenstemming. De provincie moet ook nu al als concessieverlener in overleg treden met concessieverleners van aangrenzende gebieden, zoals de vervoerregio dat ook zal moeten. Door de samenwerking zal het overleg kunnen leiden tot afstemming van de concessies.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij samenwerking van de provincie en gemeenten in de vervoerregio's, de provincie een onderdeel van verlengd lokaal bestuur wordt, en hoe dat zich verhoudt tot de toezichthoudende functie van de provincie. Wanneer bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland zou deelnemen in een bestuurscommissie vervoer als onderdeel van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, levert dit dan geen conflicterende belangen op voor die provincie? Binnen de provincie zijn namelijk meerdere concessiegebieden: komt de provincie dan niet in een onmogelijke positie wanneer zij zichzelf als het ware moet terugfluiten als zich conflicterende belangen tussen twee concessiegebieden voordoen, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen of hun veronderstelling klopt dat de provincies niet kunnen deelnemen aan deze gemeenschappelijke regeling voor «verlengd lokaal bestuur» en dat deze zich richt op meer beleidsvelden naast verkeer en vervoer.

De Wgr regelt de publiekrechtelijke samenwerking tussen deelnemers van uiteenlopende bestuurlijke herkomst, niet alleen tussen gemeenten, ook al komt dat in de praktijk veruit het meeste voor, getuige de gangbare term verlengd lokaal bestuur. Ook provincies, waterschappen en het Rijk kunnen deelnemer zijn bij een gemeenschappelijke regeling. Samenwerking is ook mogelijk tussen organen van verschillende bestuurslagen. Het is dus wettelijk mogelijk dat gemeenten en provincie samenwerken. De term verlengd lokaal bestuur is dan niet meer passend, zeker als de provincie bevoegdheden overdraagt aan het samenwerkingsverband. Als de provincie bevoegdheden overdraagt, heeft dat ook gevolgen voor het toezicht. In dat geval verschuift het toezicht naar het Rijk. Of dat gebeurt hangt dus af van de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de gevolgen van het instellen van een vervoerregio zijn voor een provincie als Zuid-Holland, waar straks de vervoersregio's de helft van het grondgebied en 3/4 van de inwoners omvat en er daarnaast een machtige metropoolregio bestaat. Betekent dit niet een tweedeling van Zuid Holland in een stedelijk en een landelijk gebied, met een groot risico dat het laatste het onderspit delft in het licht van economische belangen, zo vragen deze leden. Het kabinet ziet een dergelijke tweedeling niet ontstaan, omdat de deelnemende gemeenten een divers karakter hebben, zowel landelijk als stedelijk. De provincie behoudt haar (wettelijke) taken op onder andere verkeer en vervoer en regionaal economisch beleid.

De leden van de VVD-fractie vragen wie de inhoud van de rol van de provincie alsmede de onderlinge verhoudingen binnen de zogenaamde vervoersautoriteit bepaalt. Is/wordt dat een eensluidende vorm of kan die tussen de beide vervoerregio's (ook) nog verschillen, zo vragen deze

leden. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de wijze waarop de besluitvorming in een metropoolgebied plaatsvindt en of hierbij rekening wordt gehouden met het aantal inwoners en op welke wijze dan rekening wordt gehouden met het aantal inwoners van de provincie. Het zijn de deelnemers zelf die in de gemeenschappelijke regeling de afspraken moeten vastleggen over de stemverhouding. De Wgr laat hen daarbij veel vrijheid. Die vrijheid maakt het mogelijk om rekening te houden met het aantal inwoners, maar dat hoeft niet. Het wetsvoorstel treedt daar niet in.

7. Geldstromen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering te schetsen hoe de geldstromen gaan lopen.

Op dit moment is het BDU-bedrag dat wordt overgemaakt aan de twaalf provincies en zeven plusregio's opgebouwd uit een generiek deel, bestemd voor verkeer- en vervoertaken en een specifiek deel, dat de financiële afwikkeling van incidentele afspraken betreft.

Het generieke deel van de BDU-middelen is bestemd voor uitgaven op het terrein van verkeer en vervoer, zoals openbaar vervoer, weg- en OV-infrastructuur, verkeersveiligheid en verkeersmanagement. Overheden zetten dit naar eigen inzicht in voor verkeer en vervoer. Dit bedrag wordt verdeeld op basis van een objectieve verdeelsleutel. De toevoeging met ingang van 2016 aan het Provinciefonds betreft de BDU-middelen die alle provincies nu ontvangen. In vier provincies, te weten Overijssel, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant wordt daaraan het budget toegevoegd dat nu aan de in deze provincies gelegen plusregio's toekomt. Omdat in de eerste jaren de BDU-middelen als decentralisatie-uitkering in het Provinciefonds worden opgenomen zal er geen herverdeeleffect ontstaan binnen het fonds.

Het specifieke deel betreft incidentele bijdragen aan decentrale overheden vanuit de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op basis van afzonderlijke afspraken tussen het rijk en de decentrale overheden, waarbij de financiële afwikkeling loopt conform de Wet BDU verkeer en vervoer. Deze hebben naar hun aard een tijdelijk karakter. Voorbeeld hiervan is de rijksbijdrage aan projecten van het Programma Beter Benutten, die via de BDU worden uitbetaald aan decentrale overheden. Deze bedragen zullen, voor zover van toepassing, eveneens via het Provinciefonds worden verdeeld over de betrokken provincies die dit vervolgens inzetten overeenkomstig de gemaakte afspraken. De nadere uitwerking hiervan geschiedt bij de begrotingsvoorbereiding voor 2016.

De BDU-middelen voor de vervoerregio's betreffen de BDU-middelen voor de plusregio Amsterdam enerzijds en die voor de plusregio's Haaglanden en Rotterdam anderzijds. De uitkering daarvan zal op basis van de voorgestelde wijzigingen in de Wet BDU verkeer en vervoer lopen via de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

De overheveling naar het Provinciefonds betreft de BDU-middelen die in de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn opgenomen en geschiedt budgettair neutraal. Er wordt met dit wetsvoorstel dan ook geen bezuiniging beoogd, zoals de leden van de SP-fractie vragen.

Provincies zullen daarom ook na de overheveling van de BDU-middelen naar het Provinciefonds in overleg met de betrokken gemeenten de bestaande inzet voor verkeer en vervoer kunnen handhaven.

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en het CDA vragen een reactie op het voorstel van de VNG om een deel van BDU-gelden naar de lokale overheden over te hevelen.

De VNG pleit ervoor een deel van de BDU-middelen niet in het Provinciefonds op te nemen maar in het Gemeentefonds, omdat de VNG van mening is «dat het BDU-geld dat bestemd is voor de uitvoering van lokale (infra)projecten moet worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. «Geld volgt taak» is bij alle decentralisatie-operaties het leidend principe». Volgens de VNG betreft dit een bedrag van € 300 mln. De BDU verkeer en vervoer is in 2005 ontstaan door bundeling en decentralisatie van een aantal rijkssubsidieregelingen (specifieke uitkeringen) voor (kleine) infrastructuur en de middelen voor exploitatie van het openbaar vervoer. In de BDU verkeer en vervoer zijn alleen rijksbudgetten gebundeld, waaruit het Rijk bijdragen verschafte aan de uitvoering van verkeer- en vervoerprojecten bij provincies, gemeenten en wegbeherende waterschappen. De BDU verkeer en vervoer wordt sinds 2005 door het Rijk als een brede doeluitkering en ontschot verstrekt aan twaalf provincies en zeven plusregio's ten behoeve van uitgaven voor verkeer en vervoer.

Provincies en plusregio's zetten de BDU-middelen in voor exploitatie van het openbaar vervoer, infrastructuur (verbeteringen aan provinciale en gemeentelijke infrastructuur, openbaar vervoervoorzieningen zoals halten en P&R) en maatregelen zoals fietsvoorzieningen en -stallingen en verkeersveiligheidsmaatregelen. Hierbij functioneren de provincies en de plusregio's – in plaats van voordien het Rijk – als subsidieverlener voor grotere en kleinere projecten in gemeenten (en in voorkomend geval bij wegbeherende waterschappen). Door de beslissingsbevoegdheid over de inzet van deze middelen, ook waar het betreft kleinere projecten bij gemeenten, te leggen bij de provincies en de plusregio's werd een gerichte en programmatische aanpak mogelijk op regionale schaal, waarbij prioriteiten worden gesteld op basis van het provinciale of regionale verkeer- en vervoerplan. Over deze aanpak bestond destijds overeenstemming met IPO en VNG. Er is geen reden te veronderstellen, dat wanneer de BDU-middelen opgaan in het Provinciefonds, de betrokken provincies zouden stoppen met de bestaande praktijk van subsidiëring van verkeer en vervoerprojecten bij gemeenten. Hetzelfde geldt voor de vervoerregio's. Het volgen van de redenering van de VNG zou er bovendien toe leiden dat een deel van de BDU-middelen wordt verdeeld over alle gemeenten, hetgeen tot een minder doelmatige en programmatische inzet van middelen leidt. Juist met een programmatische inzet kunnen de provincies hun regionale regierol vervullen gericht op specifieke verkeers- verkeersveiligheidsdoelstellingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het feit dat Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een eigen vervoerbedrijf hebben een belangrijke reden is geweest om af te wijken van het uitgangspunt van samenwerking van onderop. Zij vragen waarom er niet voor gekozen is om voor die drie steden een uitzondering te maken en hen rechtstreeks gelden voor het stadsvervoer toe te kennen.

Het feit dat in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag sprake is van eigen vervoerbedrijven, heeft naast andere argumenten inderdaad een rol gespeeld, omdat dat feit bijzondere eisen stelt aan de governance van het openbaar vervoer in die gebieden. Zo dient er bij voorbeeld rekening mee te worden gehouden dat in deze gebieden de overheden op twee manieren zeggenschap uitoefenen over de eigen OV-bedrijven, namelijk in de rol van eigenaar of aandeelhouder van het vervoerbedrijf en in de rol van opdrachtverlener voor de uitvoering van de openbaar vervoerconcessie op basis van de Wet personenvervoer 2000. De BDU-middelen zijn gerelateerd aan de rol van de opdrachtverlener, zodat het aan de steden ter beschikking stellen van uitsluitend de betrokken gelden die relatie

doorbreekt. Dat is onwenselijk vanuit het principe dat taak en geld in één hand behoren te liggen.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens hoe de regering staat tegenover het voorstel van het IPO om de bevoegdheid tot concessieverlening niet aan de in te stellen vervoerregio's toe te delen, maar aan de respectievelijke gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag voor zover het hun vervoersbedrijven betreft.

In reactie hierop geef ik allereerst aan dat het voorstel van het IPO alleen de verdeling van de BDU-middelen beschrijft en dus betrekking heeft op de situatie, die de leden van de PvdA-fractie hiervoor beschreven en waarvan ik geen voorstander ben. Ook de gedachte om financiële middelen en de bevoegdheid tot concessieverlening op te dragen aan de drie centrumsteden, voor zover het de eigenvervoerbedrijven betreft, wil het kabinet niet overnemen.

Belangrijke reden waarom het kabinet hiervan wil afzien, betreft het feit dat centrumstad en randgemeenten gezamenlijk één onderling sterk verweven verkeer- en vervoersysteem beheren. Beslissingen over investeringen in weg- en openbaar vervoer infrastructuur, verkeersmanagement, fietsvoorzieningen en de aansturing van het openbaar vervoer raken doorgaans meer zo niet alle gemeenten in de drie agglomeraties, en vragen daarom onderling afgestemde besluitvorming. Daarnaast is het zo dat stedelijke openbaarvervoerbedrijven in meer gemeenten actief zijn dan alleen in de centrumstad. Enkele voorbeelden zijn in de regio Amsterdam de tramlijn naar Amstelveen, in de regio Haaglanden de trams naar Delft en Pijnacker-Nootdorp en de Randstadrail naar Zoetermeer, in de regio Rotterdam de metrolijnen naar Capelle aan de IJssel, Schiedam en Spijkenisse en in de beide laatste regio's de Erasmuslijn die diverse gemeenten tussen Den Haag en Rotterdam bedient. Ook de doortrekking van de metro naar Hoek van Holland, waartoe onlangs definitief is besloten, raakt meer gemeenten. Dit zou dan leiden tot de situatie dat de centrumstad zeggenschap uitoefent over het openbaar vervoer in de randgemeenten en derhalve dienen te leiden tot afzonderlijke arrangementen tussen centrumstad en deze randgemeenten.

Naast juridische zouden ook praktische vraagstukken ontstaan bij een dergelijke afsplitsing van taak en budget, bijvoorbeeld over de verdeling en toekenning van de bestaande BDU-middelen.

Door bundeling van de samenwerking in de vervoerregio ontstaat één platform waar over dergelijke zaken gemeenschappelijk en in samenhang kan worden besloten. Het rechtstreeks ter beschikking stellen van het budget dat hoort bij de verkeer en vervoertaken inclusief de concessiebevoegdheid voor het openbaar vervoer aan de vervoerregio's, is dan een praktische oplossing die bevordert dat in deze regio's de bestaande noodzakelijke samenwerking wordt gecontinueerd. Daarnaast zou een dergelijke benadering ertoe leiden dat bij uitbreidingen van het stedelijk openbaar vervoernetwerk met tram- of metrolijnen de vervoerders te maken krijgen met verschillende concessieverleners. Dat is onwenselijk, omdat dat leidt tot extra bestuurlijke afstemming en drukte.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk