

Post-VOC

*Samenwerkingsvormen tussen provincie
en VOC-gemeenten vanaf 1 januari 2004*

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer
Rapport 15 Herziene versie augustus 2003
(opgesteld i.s.m. KPMG)

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer Post-VOC

Herziene versie augustus 2003

Colofon

Informatie

Het CVOV ondersteunt de 35 OV-autoriteiten bij de verzakelijking van het OV-beleid, de aanbesteding van uit te geven OV-concessies en beleidsvernieuwing, die zich richt op een beter renderend en meer klantgericht openbaar vervoer. Het CVOV doet dit door binnen de kaders van het staande rijksbeleid op objectieve en actieve wijze kennis te ontwikkelen en/of te ontsluiten en aan de betreffende overheden beschikbaar te stellen en door de overheden inhoudelijk en procesmatig te adviseren en te assisteren. Daarbij houdt het CVOV rekening met hun specifieke situatie.

Bestellen

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV)
Postbus 1031
3000 BA ROTTERDAM
telefoon: 010-2827569
fax: 010-2143313
e-mail: b.muilwijk@avv.rws.minvenw.nl

Uitgave

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer
Postbus 1031
3000 BA Rotterdam

Bezoekadres

Scheepmakershaven 75
3011 VE ROTTERDAM

Contactpersoon

Theo Konijnendijk, tel 010-2827569

Rotterdam, augustus 2003

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond onderzoek	5
1.2	Kabinetstandpunt Decentralisatie Exploitatie	5
1.3	Verkenning samenwerkingsvormen provincie en VOC-gemeenten	6
1.4	Wijze van totstandkoming van de handreiking	6
1.5	Leeswijzer	6
2	Consequenties nieuwe bevoegdhedenverdeling	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Beleidsmatige en strategische uitgangspunten	8
2.3	Concessiegebied en -voorwaarden	9
2.4	Financiële afspraken	9
2.5	Organisatie van het opdrachtgeverschap	10
2.6	Inhoudelijke eisen	10
2.7	Overgangstraject	11
2.8	Gebruik van de checklist	12
3	Mogelijke samenwerkingsvormen	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Variant 1: provinciale bevoegdheid	14
3.2.1	Kenmerken en juridische aandachtspunten	14
3.2.2	Reikwijdte	14
3.3	Variant 2: feitelijke werkzaamheden door gemeente	15
3.3.1	Kenmerken en juridische aandachtspunten	15
3.3.2	Reikwijdte	15
3.4	Variant 3: adviesfunctie	15
3.4.1	Kenmerken en juridische aandachtspunten	16
3.4.2	Reikwijdte	17
3.5	Variant 4: materiële verantwoordelijkheid	17
3.5.1	Kenmerken en juridische aandachtspunten	17
3.5.2	Reikwijdte	18
3.6	Variant 5: gezamenlijk opdrachtgeverschap	18
3.6.1	Kenmerken en juridische aandachtspunten	18
3.6.2	Reikwijdte	19
3.7	Variant 6: gemeentelijke bevoegdheid	19
3.7.1	Kenmerken en juridische aandachtspunten	20
3.7.2	Reikwijdte	20
3.8	Samenvatting varianten en hun kenmerken	21
3.9	Voor- en nadelen per variant	21
4	Een mogelijke weg naar samenwerking	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Inventarisatie van consequenties (1)	23
4.3	Verkenning mogelijke samenwerkingsvormen (2)	24
4.4	Uitwerken voorstel voor samenwerkingsvorm (3)	24
4.5	Bestuurlijke besluitvorming (4)	25
4.6	Operationaliseren van samenwerking/in gang zetten overgangstraject (5)	26
4.7	Aansturen van het proces en communicatie	26
4.8	Leerervaringen voor succesvolle samenwerking	26

Bijlagen 28

Bijlage I: Overzicht van gesprekspartners en deelnemers werkconferentie 28

Bijlage II: Akkoord IPO-VNG decentralisatiemodel 29

1 Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Het kabinet is voornemens om per 1 januari 2004 het aantal voor openbaar vervoer bevoegde decentrale overheden ('OV-autoriteiten') terug te brengen van 35 naar 19. De Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumsteden (VOC-gemeenten), die nu rechtstreeks een bijdrage van het Rijk ontvangen, verliezen formeel hun status. Dit betekent concreet dat deze gemeenten per 1 januari 2004 geen bevoegdheden meer hebben voor het verlenen van concessies voor (lokaal) openbaar vervoer. Daarnaast ontvangen zij vanaf 2004 geen rijksbijdrage meer van het Rijk. De bevoegdheden en bijbehorende middelen gaan over naar de provincies.

1.2 Kabinetsstandpunt Decentralisatie Exploitatie OV

Het kabinetsstandpunt is tot stand gekomen naar aanleiding van het evaluatie-onderzoek VOC-gemeenten en het interdepartementaal beleidsonderzoek "Decentralisatie Exploitatie OV". Het kabinetsstandpunt geeft aan dat de VOC-gemeenten na 1 januari 2004 bestuurlijke overeenkomsten kunnen sluiten met de desbetreffende provincie. Hieraan is overigens geen wettelijke verplichting gekoppeld. Er wordt door het kabinet van uitgegaan dat de provincies en de VOC-gemeenten ten aanzien van de OV-exploitatie op overeenstemming gericht overleg voeren.

Het kabinet baseert zich in het kabinetsstandpunt op het akkoord dat IPO en VNG hebben gesloten ten aanzien van het tussen provincies en gemeenten te hanteren decentralisatiemodel. Dit akkoord is gesloten als onderdeel van de decentralisatieparagraaf in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) en voorziet in de vorming van deelregio's. In bijlage B is het akkoord ter informatie opgenomen. Het akkoord regelt dat:

- gemeenten gezamenlijk (bottom-up) een voorstel kunnen doen aan de provincie voor het vormen van een deelregio;
- de provincie het voorstel conform vaststelt, na marginale toetsing van de omvang van de deelregio en alleen indien er geen bezwaar bestaat bij één of meer gemeente(n) of waterschap(pen);
- de provincie tevens een voorstel kan doen voor de vorming van een deelregio mits ook hier de desbetreffende gemeente(n) en waterschap(pen) geen bezwaar hebben;
- de deelregio formeel wordt vastgelegd in een bestuurlijke overeenkomst tussen provincie, gemeente(n) en waterschap(pen).

De direct betrokken partijen moeten de vraag beantwoorden of naar analogie van dit akkoord een afzonderlijke gemeente te beschouwen is als een deelregio.

In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat voorzien wordt in een zorgvuldige overgangsregeling. Deze overgangsregeling moet nog nader uitgewerkt worden in 2003. In de overgangsregeling is in ieder geval sprake van een overgangstermijn van 4 maanden. In deze "nadenkperiode" krijgen de desbetreffende provincie en VOC-gemeente de mogelijkheid de overdracht

en/of samenwerking te regelen. Het overgangsrecht waarborgt de nodige procedurele aspecten.

Tenslotte is relevant in het kabinetsstandpunt dat het de bedoeling is de Wet Personenvervoer 2000 zodanig te wijzigen dat alle individuele gemeenten een adviesfunctie krijgen. Inmiddels wordt heroverwogen of een dergelijk adviesrecht noodzakelijk is.

1.3 Verkenning samenwerkingsvormen provincie en VOC-gemeenten

KPMG is door het Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV) gevraagd een verkenning uit te voeren naar mogelijke samenwerkingsvormen tussen provincies en VOC-gemeenten op het gebied van het openbaar vervoer in de periode na 1 januari 2004. Naast het in beeld brengen van de consequenties van de voorgenoemde maatregelen, moet de verkenning een aantal samenwerkingsmodellen c.q. -varianten opleveren waarmee de toekomstige samenwerking op een gestructureerde vorm te geven is, inclusief de onderwerpen die daarop betrekking hebben.

Het gaat nadrukkelijk om de mogelijke vormen van samenwerking. De keuze voor een specifieke vorm is aan de betrokken partijen, provincies en VOC-gemeenten. Daartoe zijn de varianten zo waardevrij mogelijk beschreven.

De verkenning bevat geen uitgebreide analyses van de historie en de argumenten die tot opheffing van de VOC-status hebben geleid, dan wel de kanttekeningen die daar door verschillende partijen bij zijn gemaakt. De verkenning moet resulteren in een praktisch hulpmiddel waarmee in hun specifieke situatie de VOC-gemeente en provincie de toekomstige samenwerking op gestructureerde wijze kunnen vormgeven/invullen.

1.4 Wijze van totstandkoming van de handreiking

Als onderdeel van de verkenning zijn in de periode april-mei 2002 interviews gehouden met betrokkenen en belanghebbenden. Aan de hand van deskresearch en de uitkomsten van de interviews, is vervolgens een discussienotitie opgesteld. De discussienotitie was de basis voor een werkconferentie eind mei 2002. Hierbij waren ambtelijke vertegenwoordigers van de provincies en VOC-gemeenten aanwezig. De discussienotitie legde de basis voor de voorliggende handreiking, waarin de resultaten van de werkconferentie zijn meegenomen. Een overzicht van de gesprekspartners en de deelnemers aan de werkconferentie is in de bijlage opgenomen.

Op de concept tekst heeft het CVOV door bureau Loyens en Loeff een toets laten uitvoeren op de 'juridische houdbaarheid' van de varianten. Dit advies is eveneens in deze handreiking verwerkt.

In juni/juli 2003 is de inhoud van deze handreiking geactualiseerd en onder andere aangevuld met de resultaten van een onderzoek naar mogelijke samenwerkingsvormen door bureau Keypoint. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, IPO, VNG en de Waterschappen.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze handreiking geeft een overzicht van de consequenties van de nieuwe bevoegdhedenverdeling per 1 januari 2004. Dit overzicht is gepresenteerd in de vorm van een checklist. Deze checklist kunnen betrokken partijen gebruiken om de aspecten te bepalen die zij moeten regelen in het kader van de overdracht / samenwerking.

Hoofdstuk 3 geeft een aanzet voor mogelijke samenwerkingsvormen, inclusief een beschrijving van de kenmerken per model en de reikwijdte. Ook het juridisch advies is in dit hoofdstuk verwerkt. Hoofdstuk 4 gaat in op het (voorbereidings-)proces om te komen tot de nieuwe samenwerking.

2 Consequenties nieuwe bevoegdhedenverdeling

2.1 Inleiding

De nieuwe bevoegdhedenverdeling per 1 januari 2004 heeft zowel voor de VOC-gemeente als de provincie consequenties. Onafhankelijk van de samenwerkingsvorm, bepalen de VOC-gemeente en de provincie in onderling overleg welke aspecten zij moeten regelen in de voorbereiding op de overdracht.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de mogelijke consequenties van de nieuwe bevoegdhedenverdeling in het openbaar vervoer per 1 januari 2004. Dit overzicht is gepresenteerd in de vorm van een checklist. Het is niet uitputtend, maar is bedoeld als basis voor gedachtewisseling over de consequenties van de nieuwe bevoegdhedenverdeling voor de lokale situatie.

De aspecten zijn geclusterd naar de volgende onderwerpen:

- beleidsmatige en strategische uitgangspunten;
- concessiegebied en -voorwaarden;
- financiële afspraken;
- organisatie van het opdrachtgeverschap;
- inhoudelijke eisen;
- overgangstraject.

2.2 Beleidsmatige en strategische uitgangspunten

Het OV-beleid van de provincie kan (op onderdelen) wezenlijk verschillen van het OV-beleid van de VOC-gemeente. Met name verschillen in uitgangspunten (ontwikkeelfunctie, opbrengstverantwoordelijkheid, etc.) kunnen bepalend zijn voor de (verschillen in) inrichting van het openbaar vervoer.

Aspecten waarover nadere afstemming kan plaatsvinden, zijn:

- de wijze waarop het OV-beleid van provincie en VOC-gemeente zich verhoudt tot het verkeer en vervoerbeleid en het flankerend beleid;
- visie op regionaal en lokaal openbaar vervoer en de integratie tussen streekvervoer en stadsvervoer;
- plaats van de ontwikkelingsfunctie in het provinciaal OV-beleid versus de concessie(s) van de VOC-gemeente;
- plaats van de kosten- en opbrengstverantwoordelijkheid in het provinciaal OV-beleid versus de concessie(s) van de VOC-gemeente;
- verplichtingen van de VOC-gemeente in de lopende concessie;
- waarborgen voor (behoud van) integraliteit van beleid;
- de bruikbaarheid van het huidige OV-beleid van de VOC-gemeente voor het OV-beleid van de provincie;
- resterende looptijd van het vastgestelde gemeentelijke en provinciale OV-beleid;
- positie van het WVG-vervoer, het CVV en andere vormen van collectief personenvervoer.

2.3 Concessiegebied en -voorwaarden

Door de VOC-gemeente is in principe een concessiegebied gedefinieerd, dat is begrensd door de bestuurlijke grens van de VOC-gemeente. Er zijn in Nederland ook gevallen bekend waar het concessiegebied van de VOC-gemeente een gebied bestrijkt dat verder gaat dan de bestuurlijke grens. Voorbeelden zijn de gemeenten Dordrecht, Haarlem, Den Bosch, Leiden.

Aspecten waarover nadere afstemming kan plaatsvinden, zijn:

- wenselijkheid van een volledig nieuwe concessie-indeling voor de huidige provinciale concessiegebieden en het concessiegebied van de VOC-gemeente (inclusief de datum waarop een nieuwe indeling in kan gaan);
- integratie van stads- en streekvervoer in één concessiegebied of in meerdere concessiegebieden;
- heroverweging van concessiegrensoverschrijdende lijnen.

2.4 Financiële afspraken

In het concessiedocument van de lopende concessie(s) van de VOC-gemeente zijn afspraken gemaakt over de exploitatiebijdrage die de vervoerder ontvangt. De kenmerken van de onderliggende systematiek van deze exploitatiebijdrage (grondslag, wel/geen bonus-malus regeling, etc.) bepalen mede de financiële risico's van de concessieverlener.

Aspecten waarover nadere afstemming moet plaatsvinden, zijn:

- huidige financiële verplichtingen voor de VOC-gemeente, voortvloeiend uit
 - het concessiedocument;
 - de onderliggende subsidieverordening en subsidiebeschikkingen;
 - overige aanvullende schriftelijke en mondelinge afspraken;
 - landelijke financiële afspraken en/of financiële afspraken uit het 'verre' verleden;
- huidige financiële risico's voor de VOC-gemeente:
 - mogelijkheden van de vervoerder om het voorzieningenniveau aan te passen;
 - tariefvrijheid voor de vervoerder en/of de concessieverlener (mede in relatie tot bestaande lokale/regionale kaartsoorten en tarieven);
- huidige wijze van financiering van het openbaar vervoer door de VOC-gemeente, bestaande uit
 - rijksbijdrage,
 - geoormerkte gelden voor toegankelijkheid en sociale veiligheid,
 - WVG- en CVV-gelden,
 - eigen middelen (zoals bijvoorbeeld parkeergelden);
- huidige financiële tekorten en/of financiële reserves en voorzieningen van de VOC-gemeente;
- kruissubsidiëring tussen verschillende concessies van de VOC-gemeente;
- inhoudingen op de rijksbijdrage ter dekking van de kosten van het ambtelijk (OV-) apparaat;
- gewijzigde systematiek van de rijksbijdrage per 1 januari 2004;
- bestaande meerjarenafspraken tussen de VOC-gemeente en de rijksoverheid over de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer;
- de herkenbaarheid van de VOC-gemeente in de WROOV-systematiek na 1 januari 2004.

2.5 Organisatie van het opdrachtgeverschap

Naast de hiervoor genoemde beleidsmatige en financiële aspecten die bij de nieuwe bevoegdhedenverdeling te regelen zijn, spelen ook organisatorische aspecten een rol. In haar hoedanigheid als opdrachtgever van het OV heeft de VOC-gemeente diverse contacten en overlegrelaties met andere organisaties. De nieuwe bevoegdhedenverdeling geeft deze contacten en overlegrelaties een andere inhoud.

Daarnaast heeft de VOC-gemeente ten aanzien van het openbaar vervoer in de huidige situatie meerdere rollen (opdrachtgever OV, wegbeheerder, gemeente als vertegenwoordiger van groepen burgers). Als één van deze rollen komt te vervallen (i.c. de opdrachtgeversrol) en overgaat naar de provincie, moeten de provincie en de gemeente bijvoorbeeld over de rol als wegbeheerder nadere afspraken maken.

Aspecten waarover nadere afstemming kan plaatsvinden, zijn:

- huidige relaties, afspraken en overlegvormen tussen de VOC-gemeente en
 - de vervoerder(s);
 - de reiziger;
 - de wegbeheerder(s);
 - het consumentenplatform;
 - het klantenpanel;
 - aangrenzende OV-autoriteiten;
 - aangrenzende concessiehouders;
 - overige vervoerders (trein, CVV, WVG, taxi, etc.);
 - maatschappelijke belangenorganisaties (wijkorganen, etc.);
- overdracht van relevante "historie" van de lopende concessie:
 - (management-)informatie van de vervoerder;
 - vergunning(en) van de vervoerder;
 - mondelinge afspraken;
 - door de VOC-gemeente gehanteerde monitoringsystemen (inclusief de gegevens hieruit);
- vormgeving van het consumentenplatform (zoals bijvoorbeeld samenwerking);
- communicatie naar de reiziger over de overdracht van bevoegdheden (voor de burgers met vragen over het OV die zich in de huidige situatie melden bij de gemeente);
- verantwoording van rijksbijdrage en andere geoormerkte gelden door de VOC-gemeente in de periode na 1 januari 2004;
- vaststellen van de dienstregeling;
- personele consequenties voor de VOC-gemeente en de provincie.

2.6 Inhoudelijke eisen

Op operationeel niveau zijn door de VOC-gemeente in het concessiedocument allerlei eisen over het OV-product opgenomen. Deze vloeien voort uit de beleidsmatige keuzen die door de VOC-gemeente zijn gemaakt. Bij overdracht en in de bespreking van een mogelijke samenwerkingsvorm tussen VOC-gemeente en provincie, is het van belang inzicht te hebben op welke inhoudelijke OV-onderwerpen verschillen bestaan en waar nagenoeg dezelfde keuzen zijn gemaakt.

Aspecten waarover nadere afstemming moet plaatsvinden, zijn:

- lijnvoering/netwerk;
- dienstregeling;
- materieel;
- milieu;
- exploitatie;
- haltevoorzieningen;
- OV-infrastructuur;
- toegankelijkheid;
- verkeerslichtenbeïnvloeding en dynamische reizigersinformatie;
- veiligheid;
- vervoerbewijzen;
- consumentenbescherming;
- informatievoorziening;
- innovatie.

Een meer compleet overzicht van inhoudelijke OV-onderwerpen, is opgenomen in de CVOV-rapportage Handreiking Programma van Eisen Openbaar Vervoer.

2.7 Overgangstraject

De nieuwe bevoegdhedenverdeling in het openbaar vervoer na 1 januari 2004, roept een aantal praktische vragen op voor wat betreft de lopende concessie. Bijvoorbeeld: is een door de VOC-gemeente verleende concessie nog rechtsgeldig na 1 januari 2004? Mag de provincie de voorwaarden van de concessie bij de overdracht wijzigen?

Aspecten waarover duidelijkheid moet komen, zijn:

- rechtsgeldigheid na 1 januari 2004 van de concessie verleend door de VOC-gemeente;
- het risico (of wellicht verplichting) voor de provincie om de lopende concessie onder exact dezelfde voorwaarden opnieuw te (moeten) verlenen aan de huidige concessiehouder;
- mogelijkheden om de concessievoorwaarden aan te passen, zonder direct te worden geconfronteerd met een claim van de huidige vervoerder.

Om het overgangstraject goed vorm te geven zijn de volgende feiten van belang:

- looptijd van de lopende concessie(s) van de VOC-gemeente:
 - lopende concessie loopt vòòr 1 januari 2004 af,
 - lopende concessie loopt op of omstreeks 1 januari 2004 af,
 - lopende concessie loopt ruimschoots na 1 januari 2004 af;
- wijze van gunning van de lopende concessie(s) van de VOC-gemeente (onderhands of via aanbesteding);
- looptijd en wijze van gunning voor nog te gunnen concessies door de VOC-gemeente in de periode tot 1 januari 2004;
- bepalen van het moment van de formele overdracht;
- bepalen overgangstraject/ingroeipad.

Enkele meer procesmatige punten betreffen:

- kennismakingsgesprek tussen de provincie en de vervoerder op uitnodiging van de VOC-gemeente;
- eventuele aansluiting zoeken bij bestaande samenwerkings- en projectverbanden;

-
- precedentwerking van een eventuele vorm van samenwerking voor andere grote gemeenten in de provincie.

Uit de juridische toets is gebleken dat de bestaande concessie doorloopt. Dit geldt zowel voor de looptijd als voor de concessievoorwaarden. Het maakt ook niet uit of de concessie verleend is na een Europese aanbesteding of onderhands verleend is. De concessie kan de looptijd uitsluiten bij de VOC-gemeente, maar het is ook mogelijk dat de provincie de concessie overneemt. Belangrijk aandachtspunt is in elk geval de financiering: de geldstroom tussen het Rijk en de VOC-gemeente komt te vervallen dus moeten hiervoor nieuwe afspraken in de plaats komen.

2.8 Gebruik van de checklist

De verschillende onderwerpen/thema's in de checklist zijn in de praktijk niet overal en altijd van toepassing. Afhankelijk van de lokale situatie valt te bezien welke onderwerpen/thema's relevant zijn in de voorbereiding naar de nieuwe bevoegdhedenverdeling. Een deel van de vermelde 'knelpunten' in de checklist is relatief eenvoudig middels onderlinge afspraken op te lossen.

In hoofdstuk 4 is beschreven op welke wijze de checklist te gebruiken is in het proces naar de nieuwe bevoegdhedenverdeling.

3 Mogelijke samenwerkingsvormen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van mogelijke samenwerkingsvormen tussen de provincie en de VOC-gemeente in de situatie na 1 januari 2004.

Een belangrijke vraag die voorafgaat aan de samenwerkingsvorm is welke status de provincie de VOC-gemeente wil geven. Dit is een bevoegdheid van de provincie. Gelet op signalen uit de praktijk leven er verschillende gedachten over het invullen van de nieuwe bevoegdheidsverdeling. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van mogelijke samenwerkingsvormen en biedt daarmee de mogelijkheid hierover een mening te vormen.

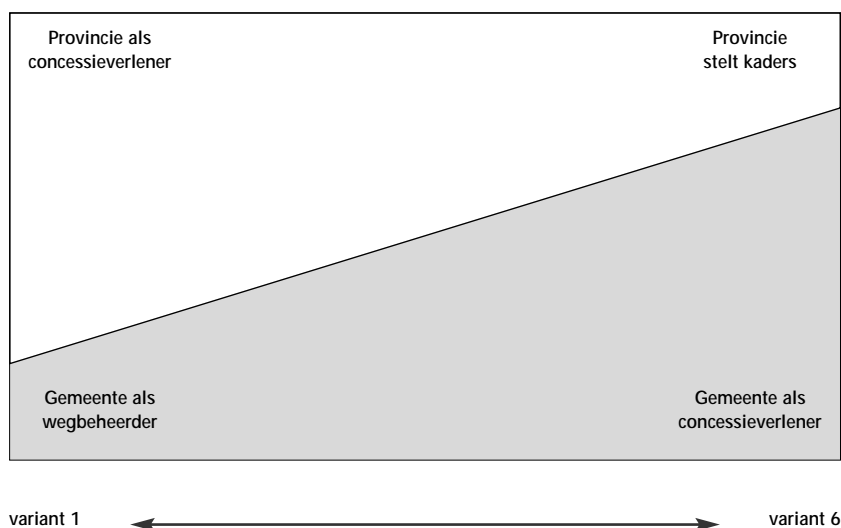
Hoewel het aantal mogelijke samenwerkingsvormen in de praktijk welhaast onbeperkt is, is hier gepoogd tot een beperkt aantal (ideaaltypische) denkmodellen te komen. Belangrijke uitgangspunten bij het definiëren van de modellen zijn geweest:

- een reëel model in de praktijk;
- voldoende onderscheidend vermogen van de verschillende denkmodellen.

Achtereenvolgens komt een zestal varianten aan bod (zie onderstaande afbeelding), die in het vervolg van dit hoofdstuk zo waarde vrij mogelijk zijn beschreven:

- variant 1: provinciale bevoegdheid;
- variant 2: feitelijke werkzaamheden door gemeente;
- variant 3: adviesfunctie;
- variant 4: materiële verantwoordelijkheid;
- variant 5: gezamenlijk opdrachtgeverschap;
- variant 6: gemeentelijke bevoegdheid.

Afbeelding 1
Denkmodellen samenwerking provincie en VOC-gemeente



De volgorde van de zes varianten is zodanig gekozen dat sprake is van een steeds verdergaande vorm van samenwerking. De provinciale bevoegdheid in variant 1, waarin samenwerking tot een (wettelijk) minimum wordt beperkt, beschrijft daarbij het ene uiterste van het spectrum. Gemeentelijke bevoegdheid in variant 6 bevindt zich aan het andere uiteinde van het spectrum. Tussen variant 1 en variant 6 zijn andere modellen denkbaar. Afbeelding 1 geeft dit spectrum van verschillende modellen van samenwerking schematisch weer.

Uiteraard zijn tussenvormen (en in sommige gevallen combinaties van verschillende modellen) denkbaar. De juridische status/grondslag van de verschillende denkmodellen is daarbij in de tekst verwerkt.

3.2 Variant 1: provinciale bevoegdheid

In deze variant wordt de nieuwe bevoegdhedenverdeling overeenkomstig de wet uitgevoerd. Dit houdt in dat de VOC-gemeente haar status verliest en de provincie concessies voor het openbaar vervoer verleent. De provincie is tevens het aanspreekpunt voor de vervoerder en de vervoerder krijgt de exploitatiebijdrage voortaan rechtstreeks van de provincie en niet meer van de VOC-gemeente.

De VOC-gemeente valt voor wat betreft zijn verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer terug in zijn rol als wegbeheerder. De VOC-gemeente heeft dan voor wat betreft het openbaar vervoer formeel dezelfde status als andere inliggende gemeenten. Op ambtelijk niveau is er in de nieuwe situatie vanuit de VOC-gemeente hooguit frequenter ambtelijk overleg met de provincie in vergelijking met andere (kleinere) gemeenten.

3.2.1 Kenmerken en juridische aandachtspunten

Belangrijkste onderscheidende kenmerken van dit model zijn:

- formele besluitvorming over het openbaar vervoer bij de provincie;
- provincie is concessieverlener voor het openbaar vervoer;
- VOC-gemeente heeft dezelfde status (formeel en feitelijk) als andere inliggende gemeenten voor wat betreft de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het openbaar vervoer;
- VOC-gemeente heeft voor wat betreft het openbaar vervoer de rol als wegbeheerder.

Juridisch gesproken is dit geen samenwerkingsvorm, althans de samenwerking eindigt na de overdracht van de bevoegdheden. De taken van de provincie in het kader van de concessie volgen dan uit de wet en het ministeriële besluit en de verleende concessie. De provincie dient de verleende concessie uit.

3.2.2 Reikwijdte

De verplichte overdracht in deze variant heeft betrekking op alle stappen in de concessiecyclus. Verdere subvarianten van dit model zijn in principe niet denkbaar.

3.3 Variant 2: feitelijke werkzaamheden door gemeente

In deze variant maken de VOC-gemeente en de provincie afspraken over de (gezamenlijke) uitvoering op ambtelijk niveau van specifieke taken door de VOC-gemeente. Deze specifieke taken kunnen betrekking hebben op één

of meerdere aspecten van het openbaar vervoer product of op één of meerdere stappen in de concessiecyclus. Voorbeelden zijn:

- het in projectgroepverband gezamenlijk (door provincie en VOC-gemeente) opstellen van een Programma van Eisen;
- het beheren van de concessie door de VOC-gemeente;
- het door de VOC-gemeente leveren van een inhoudelijke bijdrage (bijvoorbeeld visie op lokaal openbaar vervoer) aan het provinciale OV-beleid;
- het monitoren van de klanttevredenheid van de reiziger door de VOC-gemeente;
- het monitoren door de VOC-gemeente van de afhandeling van klachten over het openbaar vervoer door de vervoerder.

De uitvoering van taken door de VOC-gemeente beperkt zich tot het ambtelijke niveau en staat los van de bestuurlijke taken die door de provincie worden uitgevoerd. In vergelijking met variant 1 gaat de samenwerking tussen provincie en VOC-gemeente in deze variant veel verder dan in variant 1. In variant 1 is sprake van het 'reguliere' contact tussen VOC-gemeente en provincie en wellicht enige betrokkenheid (in de zin van 'geïnformeerd worden door') van de VOC-gemeente. In variant 2 komt daarbij de uitvoering van specifieke taken.

3.3.1 Kenmerken en juridische aandachtspunten

Belangrijkste onderscheidende kenmerken van dit model zijn:

- formele besluitvorming over het openbaar vervoer bij de provincie;
- provincie is concessieverlener voor het openbaar vervoer;
- VOC-gemeente is verantwoordelijk voor het uitvoeren van specifiek omschreven taken (al dan niet gezamenlijk met de provincie) op het gebied van het openbaar vervoer.

De wet verzet zich niet tegen deze constructie, vooropgesteld dat geen bevoegdheden die de Wet Personenvervoer 2000 aan de provincie toekent, aan gemeenten worden toegekend.

3.3.2 Reikwijdte

De afspraken tussen provincie en VOC-gemeente zijn vast te leggen in de vorm van een bestuurlijke overeenkomst of een convenant/ intentieverklaring. De afspraken kunnen betrekking hebben op één of meerdere stappen in de concessieverleningscyclus en/of één of meerdere specifieke inhoudelijke onderwerpen.

3.4 Variant 3: adviesfunctie

In deze variant maken de VOC-gemeente en de provincie afspraken over een adviesfunctie van de VOC-gemeente bij bestuurlijke besluitvorming over het openbaar vervoer. Hoewel de bestuurlijke besluitvorming in deze variant formeel bij de provincie ligt, heeft de VOC-gemeente middels de adviesfunctie de mogelijkheid op bestuurlijk niveau voor haar belangen op te komen. Daarmee legt deze variant voor de gemeente meer 'gewicht' in de schaal in vergelijking met variant 2, hoewel de feitelijke ambtelijke en/of bestuurlijke inspanning in deze variant kleiner kan zijn dan in variant 2. Wel zullen in deze variant de provincie en de gemeente elkaar op ambtelijk niveau reeds makkelijk kunnen vinden (conform variant 2), maar dit is geen onderscheidend criterium voor deze variant.

Voorbeelden van onderwerpen waarop de adviesfunctie van toepassing kan zijn, betreffen:

- het bestuurlijk vaststellen van het provinciaal OV-beleid;
- het bestuurlijk vaststellen van het Programma van Eisen;
- het besluit om de vervoerder een boete op te leggen in verband met het niet nakomen van verplichtingen;
- het voorstel van de vervoerder om de lijnvoering/dienstregeling in de VOC-gemeente (grondig) te wijzigen;
- de goedkeuring van het voorstel van de vervoerder om lokale/regionale kaartsoorten en tarieven te introduceren.

De adviesfunctie is vooraf zo goed mogelijk middels formele waarborgen schriftelijk vastgelegd, waarbij wel gewezen moet worden op de kanttekeningen in paragraaf 3.4.1. De 'waarde' ervan hangt voor een belangrijk deel ook af van hoe partijen er in de praktijk mee omgaan. In ieder geval is het zaak vooraf te bepalen of het advies een bindend of een niet-bindend karakter heeft.

Bedenk ook dat in variant 1 eveneens sprake is van een verplichting voor de provincies en kaderwetgebieden om inliggende gemeenten om advies te vragen (zoals in de inleiding reeds is aangegeven geldt deze verplichting volgens het kabinetsstandpunt per 1 januari 2004). Onderscheidend criterium van variant 3 is echter dat de VOC-gemeente in aanvulling op deze wettelijke adviesplicht, een adviesfunctie krijgt, die voor het desbetreffende onderwerp of in de desbetreffende situatie niet geldt voor andere inliggende gemeenten.

3.4.1 Kenmerken en juridische aandachtspunten

Belangrijkste onderscheidende kenmerken van dit model zijn:

- formele besluitvorming over het openbaar vervoer bij de provincie;
- provincie is concessieverlener voor het openbaar vervoer;
- VOC-gemeente heeft een (zwaarwegende) adviesfunctie op het gebied van het openbaar vervoer bij bestuurlijke besluitvorming door de provincie.

Onder de huidige wet is er niet direct adviesrecht toegekend aan gemeenten. Wel bestaat er volgens de Algemene Wet Bestuursrecht de verplichting bij het voorbereiden van besluiten alle kennis te vergaren en belangen af te wegen. Daarnaast bestaat ook een verplichting tot het horen van belanghebbenden. Deze indirecte weg biedt gemeenten dus wel enige betrokkenheid. Het advies is met een zwaarwegend of bindend advies enige terughoudendheid te betrachten.

Naar de huidige stand van de wetgeving is het lastig om VOC-gemeenten een formele rol als adviseur te geven. De koninklijke weg is echter afgesloten: hiervoor zou een verordening van PS noodzakelijk zijn waarin de VOC-gemeente aangewezen wordt als adviseur en GS verplicht wordt aan deze adviseur advies te vragen. Een dergelijke verordening beïnvloedt dan echter direct de uitoefening van een bevoegdheid die door de wetgever in handen van GS is gelegd. Dit is juridisch gezien niet mogelijk.

Eventueel is het denkbaar dat op basis van artikel 90 Provinciewet een zogenaamde 'andere commissie van advies' door GS wordt ingesteld. In een dergelijke tijdelijke commissie kunnen dan ook de VOC-gemeenten zitting nemen.

In het kabinetsstandpunt wordt echter aangegeven dat de Wp2000 gewijzigd zal worden waardoor de VOC-gemeenten, naast alle andere gemeenten, op termijn naar alle waarschijnlijkheid een wettelijk adviesrecht hebben.

Conclusie: Naar de huidige stand van de wetgeving is het lastig om de VOC-gemeenten een formele rol als adviseur te geven. Na de beoogde aanpassing van de Wp2000 overeenkomstig het kabinetsstandpunt komt de VOC-gemeenten een wettelijk adviesrecht toe.

3.4.2 Reikwijdte

De afspraken tussen provincie en VOC-gemeente moeten vastleggen op welke onderwerpen de adviesfunctie betrekking heeft. De adviesfunctie kan betrekking hebben op één of meerdere stappen in de concessiescyclus. Ook wordt vastgelegd of sprake is van een bindend of niet-bindend advies. Tenslotte zijn ook spelregels vast te leggen (zoals de gronden op basis waarvan de provincie het advies naast zich neer mag leggen), die ervoor zorgen dat de adviesfunctie (op papier) zwaarder wordt.

3.5 Variant 4: materiële verantwoordelijkheid

In deze variant is de provincie formeel verantwoordelijk voor het openbaar vervoer, maar de VOC-gemeente vult deze verantwoordelijkheid materieel in.

De materiële verantwoordelijkheid houdt in dat de VOC-gemeente handelt alsof zij formeel verantwoordelijk is namens de provincie. De VOC-gemeente onderhoudt in deze variant o.a. de rechtstreekse contacten met de vervoerder en maakt (binnen bepaalde marges) financiële afspraken met de vervoerder. Er is feitelijk sprake van mandatering van bevoegdheden.

In afspraken tussen de provincie en VOC-gemeente is vastgelegd hoe ver de handelingsvrijheid van de VOC-gemeente gaat en welke kaders op voorhand door de provincie zijn meegegeven aan de VOC-gemeente.

Voorbeelden van dergelijke kaders zijn:

- een opsomming van de aan de provincie voor te leggen onderwerpen voor bestuurlijke besluitvorming;
- besluiten van de VOC-gemeente moeten altijd in lijn zijn met het provinciale OV-beleid;
- financiële afspraken (inclusief eventuele prestatietaakstellingen voor de vervoerder) in de vorm van jaarlijkse budgetten, waarbinnen de VOC-gemeente zijn materiële verantwoordelijkheid mag uitoefenen;
- het maximale bedrag waarvoor de VOC-gemeente financiële verplichtingen mag aangaan.

3.5.1 Kenmerken en juridische aandachtspunten

Belangrijkste onderscheidende kenmerken van dit model zijn:

- de provincie is concessieverlener voor het openbaar vervoer;
- de VOC-gemeente functioneert alsof zij formeel verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer;
- de provincie stuurt op hoofdlijnen en geeft op voorhand kaders mee, die de handelingsvrijheid van de VOC-gemeente bepalen;
- formele besluitvorming over het openbaar vervoer ligt bij de provincie, welke besluitvorming in deze variant – als gevolg van de vooraf gestelde kaders – in veel gevallen een formaliteit is.

Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht kunnen bevoegdheden worden gemandateerd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheden zich tegen mandaatverlening verzet.

De aard van de bevoegdheid lijkt in principe niet aan mandatering in de weg te staan, tenslotte oefenen de VOC-steden thans de bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uit, in afstemming met de provincies. Ook lijkt het stedelijk OV niet zo zeer verweven met het overige openbaar vervoer van de provincies dat daardoor mandatering niet mogelijk is. De Wp2000 verbiedt mandatering niet, zodat mandatering in beginsel mogelijk is. In de jurisprudentie is echter uitgemaakt dat mandaatverlening tussen organen van verschillende bestuurslagen slechts bij uitzondering toelaatbaar zijn. Of de overdracht van de bevoegdheid tot concessieverlening een dergelijke uitzondering vormt is onzeker. Daarom moet aangenomen worden dat mandatering van deze bevoegdheid hoogst waarschijnlijk niet kan.

Conclusie: variant 4 is hoogst waarschijnlijk niet mogelijk.

3.5.2 Reikwijdte

Indien de VOC-gemeente de materiële verantwoordelijkheid heeft, dan zal dit betrekking hebben op alle inhoudelijke onderwerpen van het openbaar vervoer. Hoewel het anders kan, ligt voor de hand de verantwoordelijkheid in deze variant voor alle stappen in de cyclus over te dragen aan de VOC-gemeente.

3.6 Variant 5: gezamenlijk opdrachtgeverschap

In deze variant is in zekere zin sprake van doordecentralisatie van bevoegdheden. Daarbij treden de provincie en de VOC-gemeente op als gezamenlijk opdrachtgever voor het openbaar vervoer. Het gezamenlijk opdrachtgeverschap hoeft zich daarbij niet te beperken tot de provincie en de VOC-gemeente, maar de samenwerking kan zich uitstrekken over meerdere gemeenten. Ook zal de reikwijdte van de samenwerking zich in het algemeen niet beperken tot het opdrachtgeverschap van het openbaar vervoer. Het hele integrale speelveld van verkeer en vervoer kan onderdeel zijn van de samenwerking, inclusief bijvoorbeeld het ruimtelijk-economische beleid. In deze variant vormen zich als het ware vervoerregio's of deelregio's, die qua omvang groter zijn dan een gemeente en kleiner dan een provincie. Tevens wordt in deze variant vaak gerefereerd aan de in Duitsland bekende 'Verkehrsverbunde'.

Het gezamenlijk opdrachtgeverschap moet worden vormgegeven via een aparte bestuurlijk-juridische entiteit, bijvoorbeeld door het vormen van bestuurscommissies op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Een gemeenschappelijke regeling kan verschillende juridische vormen aannemen. In de WGR wordt een viertal vormen onderscheiden:

- een openbaar lichaam, waarbij de deelnemers een nieuw, overkoepelend overheidslichaam creëren dat meerdere bestuursorganen kent en rechtspersoonlijkheid bezit;
- een gemeenschappelijk orgaan, zijnde een op zichzelf staand bestuursorgaan dat niet beschikt over rechtspersoonlijkheid;
- een 'centrumgemeente-constructie', waarin deelnemers overeenkomen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene partij bij de regeling worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere partij;
- een 'lichte regeling', zijnde een overeenkomst, aangegaan op basis van de WGR, waarbij geen openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of 'centrumgemeente-constructie' in het leven wordt geroepen

Samenwerking op grond van de WGR heeft enkele voordelen. Zo is bijvoorbeeld de rechtszekerheid van een dergelijke samenwerkingsvorm hoog, wordt voorkomen dat er sprake is van vrijblijvendheid en is het beter mogelijk om afwegingen te maken op regionaal niveau wat de effectiviteit van de samenwerking ten goede komt. Tegenover deze voordelen staan ook enkele nadelen zoals het feit dat de provincie en de gemeente hun zelfstandige beslissingsbevoegdheid opgeven, dat de democratische controle van de WGR-constructie slechts indirect is en dat de bestuurlasten relatief hoog zijn¹.

3.6.1 Kenmerken en juridische aandachtspunten

Belangrijkste onderscheidende kenmerken van dit model zijn:

- de provincie en de VOC-gemeente zijn gezamenlijk concessieverlener voor het openbaar vervoer, m.a.w. zij zijn formeel en materieel gezamenlijk verantwoordelijk voor het opdrachtgeverschap van het openbaar vervoer;
- de gezamenlijkheid is vormgegeven in een aparte bestuurlijk-juridische entiteit op basis waarvan rechten en plichten van partijen in o.a. besluitvormingstrajecten is afgebakend.

Gezamenlijk opdrachtgeverschap via een gemeenschappelijke regeling impliceert altijd de mandatering of delegatie van bevoegdheden (van de provincie aan de gemeenschappelijke regeling). Zoals hiervoor in paragraaf 3.5.1 reeds is aangegeven is mandatering niet mogelijk. In paragraaf 3.7.1 wordt geconcludeerd dat delegatie wel tot de mogelijkheden behoort. De juridische grondslag in de wet voor een gezamenlijk opdrachtgeverschap is in deze variant echter nadrukkelijk nader te onderzoeken.

Conclusie: naar de huidige stand van de wetgeving is gezamenlijk opdrachtgeverschap via een gemeenschappelijke regeling alleen op basis van de Provinciewet mogelijk (delegatie).

3.6.2 Reikwijdte

In geval van samenwerking conform deze variant betreft het veelal een integrale samenwerking die zich uitstrekt over alle stappen van de concessiecyclus. De reikwijdte van de samenwerking is op basis van eenzelfde bestuurlijk-juridische constructie relatief eenvoudig verder uit te breiden naar aanpalende beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer, milieu, verkeersveiligheid, etc. Andersom kan ook worden aangesloten bij een bestaand WGR-samenwerkingsverband.

3.7 Variant 6: gemeentelijke bevoegdheid

Tenslotte kunnen de bevoegdheden voor het openbaar vervoer formeel worden overgedragen van de provincie naar de VOC-gemeente. De gemeente wordt daarmee concessieverlener voor het openbaar vervoer voor één of meerdere nader te bepalen concessiegebieden. De provincie staat feitelijk een deel van zijn bevoegdheid af. In vergelijking met variant 5 is in deze variant geen sprake van een provincie die gezamenlijk met de VOC-gemeente optrekt, maar meer op afstand staat en kaders stelt.

De doordecentralisatie moet geregeld worden in de vorm van een delegatiebesluit al dan niet aangevuld met een bestuurlijke overeenkomst. In deze overeenkomst moet in ieder geval regelen, welk deel van de rijksbijdrage voor de provincie aan de VOC-gemeente toekomt en hoe de financiële

¹ Zie Keypoint, samenwerking in de regio, Enschede, 2003, blz. 69-70

risico's verdeeld zijn tussen partijen. Voor de rijksoverheid blijft er immers sprake van 19 decentrale OV-autoriteiten, dus de VOC-gemeente ontvangt de rijksbijdrage niet rechtstreeks van de rijksoverheid.

Daarnaast is het waarschijnlijk dat de provincie in de overeenkomst de samenhang en afstemming van het openbaar vervoer op provinciaal niveau wil waarborgen. De overeenkomst kan ook andere inhoudelijke en procedurele aspecten meenemen.

3.7.1 Kenmerken en juridische aandachtspunten

Belangrijkste onderscheidende kenmerken van dit model zijn:

- formele besluitvorming over het openbaar vervoer ligt bij de VOC-gemeente;
- VOC-gemeente is concessieverlener voor het openbaar vervoer;
- de VOC-gemeente dient in haar handelen te blijven binnen de kaders zoals die in de bestuurlijke overeenkomst zijn vastgelegd.

Doordecentralisatie (of: delegatie) is volgens de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) slechts mogelijk indien hiervoor een wettelijke grondslag bestaat. De Wet Personenvervoer 2000 voorziet niet in een mogelijkheid voor provincies om hun bevoegdheden te delegeren. De Provinciewet voorziet hierin wel, zolang de aard en de schaal van de bevoegdheden zich hier toe lenen.

In een uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (d.d. 22 juni 2000, AB 2000, 313) worden enkele factoren genoemd aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of de aard en schaal van een bevoegdheid zich tegen delegatie verzet. Als factoren worden genoemd:

- de specifieke functie van de provincie ten opzichte van de gemeente;
- de samenhang met andere provinciale bevoegdheden;
- de schaal waarop de bevoegdheid moeten worden uitgeoefend;
- de technische kennis die nodig is om de bevoegdheid op verantwoorde wijze uit te kunnen oefenen.

Als genoemde factoren in ogenschouw worden genomen, moet worden geconcludeerd dat geen van de genoemde factoren delegatie van bevoegdheden op het gebied van het openbaar vervoer in de weg staat. Dit betekent dat doordecentralisatie van de bevoegdheden voor het openbaar vervoer op grond van de Provinciewet tot de mogelijkheden behoort. Daarbij moet wel worden aangetekend dat er pas echt duidelijkheid is als er een concrete casus door de rechter getoetst is, temeer daar de afdeling bestuursrechtspraak niet heeft uitgesloten dat er eventuele andere factoren een rol spelen bij de beoordeling van de mogelijkheid tot delegatie.

3.7.2 Reikwijdte

In deze variant is sprake van doordecentralisatie van de integrale bevoegdheid voor het verlenen van concessies voor het openbaar vervoer. Deze integrale bevoegdheid is naar alle waarschijnlijkheid niet oneindig lang, maar in de tijd begrensd (bijvoorbeeld voor de duur van een verleende concessie). Het is niet waarschijnlijk dat de doorgedecentraliseerde bevoegdheid betrekking heeft op slechts één stap in de concessiecyclus of één specifiek inhoudelijk onderwerp op het gebied van het openbaar vervoer.

3.8 Samenvatting varianten en hun kenmerken

In onderstaande tabel is een schematisch en vereenvoudigd overzicht gegeven van de onderscheidende kenmerken van de verschillende varianten. Op deze manier zijn in één oogopslag de verschillen tussen de zes varianten duidelijk. Tevens is per variant een indicatie gegeven van de tijd die benodigd is om tot implementatie van de desbetreffende variant te komen. De implementatietijd is van vele verschillende factoren afhankelijk en de hier weergegeven tijden zijn dus zuiver indicatief.

Tabel 1
Varianten en hun kenmerken

Kenmerk	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4	Variant 5	Variant 6
Formele concessieverlener	provincie	provincie	provincie	provincie	provincie en (VOC-) gemeente(n)	(VOC-) gemeente(n)
Materiële verantwoordelijkheid	provincie	provincie	provincie	VOC-gemeente	provincie en (VOC-) gemeente(n)	(VOC-) gemeente(n)
Uitvoering van taken door VOC-gemeente	nee	ja (specifiek)	nee	ja (merendeel)	ja (gezamenlijk)	nee (alle taken)
Juridische aandachtspunten	mogelijk o.g.v. Wp2000	geen belemmering Wp2000	op korte termijn lastig, op lange termijn mogelijk	juridisch niet mogelijk	juridisch niet mogelijk	juridisch niet mogelijk
Adviesfunctie VOC-gemeente	nee	nee	ja	nee	nee	n.v.t.
Implementatietijd (in maanden)	3-6	3-6	4-8	6-12	8-16	8-16

3.9 Voor- en nadelen per variant

Op voorhand is het belangrijk te onderkennen dat het waarde vrij beschrijven van de voor- en nadelen per variant geen eenvoudige opgave is. In de discussie rondom de ene of de andere samenwerkingsvorm is het vanuit de context van het vraagstuk immers verleidelijk te vervallen in argumenten die te maken hebben met 'macht', 'historie' en 'emotie'.

In het algemeen geldt dat de toegevoegde waarde voor de reiziger een belangrijk criterium moet zijn in de keuze voor een samenwerkingsvorm. Daarnaast kunnen specifieke lokale omstandigheden erin resulteren dat één regio voor de ene en een andere regio voor een andere samenwerkingsvorm kiest. Het doorlopen van de checklist uit hoofdstuk 2 geeft eveneens duidelijkheid over de voor de lokale situatie belangrijkste criteria die de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm bepalen.

Desalniettemin is in onderstaande tabel getracht een zo waarde vrij en volledig mogelijk overzicht te geven van de specifieke voor- en nadelen per variant. Het overzicht is geen absoluut gegeven, maar is te gebruiken als toets voor de specifieke lokale omstandigheden.

Tabel 2

Voor- en nadelen per variant

Variant	Voordelen	Nadelen
Variant 1: volledige overdracht	<ul style="list-style-type: none"> • sluit aan bij de argumentatie van rijksoverheid om tot nieuwe bevoegdhedenverdeling over te gaan (o.a. ontschotting infra-gelden) 	<ul style="list-style-type: none"> • kennis en know-how bij de VOC-gemeente gaat verloren terwijl de provincie deze op moet bouwen • nieuwe afspraken zijn noodzakelijk om integraliteit van beleid en flankerend beleid te kunnen waarborgen • afspraken over taak en positie van ambtelijke medewerkers VOC-gemeente zijn noodzakelijk
Variant 2: feitelijke werkzaam- heden door gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • kennis en know-how bij de VOC-gemeente op ambtelijk niveau blijft bestaan • discussie over taakoverdracht wordt voorkomen, omdat taak nu reeds door gemeente wordt uitgevoerd • voor het in praktijk brengen van deze variant hoeft relatief weinig formeel geregeld te worden 	<ul style="list-style-type: none"> • op voorhand staat niet vast wat de uiteindelijke 'winst' voor de VOC-gemeente is van het uitvoeren van de werkzaamheden • precedentwerking voor andere niet-VOC-gemeenten
Variant 3: advies- functie	<ul style="list-style-type: none"> • bijzondere positie van VOC-gemeente in het OV in de regio vindt weerslag in adviesfunctie • invloed van VOC-gemeente op het niveau waar ook de besluitvorming plaatsvindt 	<ul style="list-style-type: none"> • betrokkenheid van de VOC-gemeente is beperkt omdat adviesfunctie zich in de praktijk zal beperken tot 1 à 2x per jaar • kennis en know-how bij de VOC-gemeente gaat (deels) verloren • precedentwerking voor andere niet-VOC-gemeenten
Variant 4: materiele verantwoor- delijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • zowel de provincie als de VOC-gemeente hebben een eigen verantwoordelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • juridische grondslag voor samenwerkingsvorm is onzeker • precedentwerking voor andere niet-VOC-gemeenten
Variant 5: gezamenlijk opdracht- geverschap	<ul style="list-style-type: none"> • er kan aangesloten worden bij bestaande samenwerkings- en/of projectverbanden • integraliteit van beleid kan relatief eenvoudig worden gerealiseerd • burger houdt conform huidige situatie de gemeente als aanspreekpunt 	<ul style="list-style-type: none"> • juridische grondslag voor samenwerkingsvorm is onzeker • precedentwerking voor andere niet-VOC-gemeenten
Variant 6: door decen- tralisatie	<ul style="list-style-type: none"> • in deze variant relatief grote gelijkheid met huidige situatie, dus relatief weinig inspanningen voor overdracht benodigd • integraliteit van beleid kan relatief eenvoudig worden gerealiseerd • burger houdt conform huidige situatie de gemeente als aanspreekpunt 	<ul style="list-style-type: none"> • juridische grondslag voor samenwerkingsvorm is onzeker • precedentwerking voor andere niet-VOC-gemeenten • afstemming met het provinciaal beleid vergt mogelijk extra inspanning

4 Een mogelijke weg naar samenwerking

4.1 Inleiding

Het op papier beschrijven van consequenties en samenwerkingsvormen is nog geen garantie dat samenwerking ook in de praktijk tot stand komt. Een goede samenwerking kenmerkt zich door onderling vertrouwen en respect voor elkaars belangen. Naast de 'inhoud' (consequenties en mogelijke samenwerkingsvormen) is daarom minstens zo belangrijk het door de betrokken provincie en VOC-gemeente te doorlopen proces om tot een vorm van samenwerking te komen. Idealiter zou het doel van de beoogde samenwerking tussen provincie en gemeente leidend moeten zijn, waarbij een discussie over de vorm en structuur de laatste stap zou moeten zijn.

"Het 'samenwerkingsmodel' als startpunt nemen voor een toekomstige samenwerking betekent in wezen dat bestuurders een mogelijke samenwerking moeten beginnen met een energieverblindende discussie over bestuurlijke en juridische mogelijkheden en valkuilen van samenwerking. Dat betekent een negatieve start."

Citaat uit Keypoint, Samenwerking in de regio, Enschede, 2003

1 januari 2004 lijkt nog ver weg. Wellicht daardoor is in de verkenning gebleken dat de nieuwe bevoegdhedenverdeling bij de provincies en VOC-gemeenten over het algemeen nog niet hoog op de agenda staat. Maar de complexiteit en de omvang van de consequenties van de nieuwe bevoegdhedenverdeling vraagt echter om een start van het voorbereidingsproces op een zo'n kort mogelijke termijn. Afhankelijk van de te kiezen samenwerkingsvorm kan de tijd voor implementatie al snel oplopen tot 1 tot 1,5 jaar (zie tabel met kenmerken per variant in hoofdstuk 3).

In afbeelding 2 is op hoofdlijnen een stappenplan weergegeven om te komen tot een vorm van samenwerking tussen provincie en VOC-gemeente.

Afbeelding 2
Stappenplan op hoofdlijnen om te komen tot een vorm van samenwerking



Onderstaande paragrafen gaan nader op deze stappen in.

4.2 Inventarisatie van consequenties (1)

De eerste stap in de voorbereiding naar een samenwerkingsvorm tussen provincie en VOC-gemeente is inventariseren wat de consequenties zijn van de nieuwe bevoegdhedenverdeling per 1 januari 2004. Dit kan gebeuren in de vorm van één of meerdere ambtelijke overleggen of een gezamenlijke werkgroep, waarbij de checklist uit hoofdstuk 2 als leidraad te hanteren is.

In deze stap zijn mogelijke samenwerkingsvormen überhaupt nog niet het onderwerp van gesprek. Dit om te voorkomen dat partijen bij deze eerste kennismaking reeds met ‘geslepen messen’ aan tafel zitten. Het praten over mogelijke samenwerkingsvormen is in deze stap ook nog niet legitiem, omdat eerst inzicht moet bestaan in de consequenties, specifiek voor de lokale situatie.

In deze stap moet bij partijen in ieder geval het begrip ontstaan over de omvang van de ‘problematiek’. Tevens moet daarbij inzicht en onderlinge consensus ontstaan over de te nemen vervolgstappen. Meer in het algemeen zullen de volgende vragen in deze stap beantwoord moeten worden door zowel de provincie als de VOC-gemeente.

- Is er een probleem bij het vervallen van de VOC-status?
- Beschouwt de eigen organisatie het probleem als haar probleem?
- Delen andere partijen dit probleem?
- Kan er een gezamenlijke probleemdefinitie worden geformuleerd?
- Kan er een gezamenlijke doelstelling worden geformuleerd?
- Is er duidelijkheid over de hiërarchische positie van alle actoren?
- Is men, zowel bestuurlijk als ambtelijk, bereid tot samenwerking?
- Kunnen er afspraken worden gemaakt over de termijnen, faciliteiten en de te leveren (financiële) inspanningen?
- Is er bereidheid om afspraken te maken over de betrokkenheid van externen en de communicatie rond de samenwerking?

Om ook bestuurlijk ‘bewustwording’ te creëren, kan het zinvol zijn de resultaten van de inventarisatie (inclusief een concreet voorstel voor het vervolgtraject) in de vorm van een notitie te verwerken en te bespreken met de verantwoordelijke wethouder of gedeputeerde.

4.3 Verkenning mogelijke samenwerkingsvormen (2)

In de tweede stap vindt op ambtelijk niveau een verkenning plaats over de mogelijke samenwerkingsvormen tussen provincie en VOC-gemeente, gegeven de lokale situatie. Belangrijk in deze stap is dat partijen nog geen stelling innemen voor een voorkeursvariant en zo objectief mogelijk de verschillende varianten beschrijven.

Nadat een x-aantal mogelijke samenwerkingsvormen zijn geïnventariseerd, ligt het voor de hand de voor- en nadelen per variant te beschrijven en de criteria te bepalen die een rol spelen bij de keuze voor één van de samenwerkingsvormen. Door middel van het bespreken en uitwisselen van de voor- en nadelen, kan inzicht ontstaan over het gewicht dat partijen aan de verschillende voor- en nadelen geven en ontstaat een beeld of en zo ja voor welke variant een voorkeur bestaat.

De resultaten van deze stap zijn wederom uit te werken in de vorm van een notitie die uiteindelijk één of meerdere voorkeursvarianten bevat. De notitie is vervolgens te gebruiken om ook op bestuurlijk niveau van gedachten te wisselen over een mogelijke (voorkeurs)variant van samenwerking.

4.4 Uitwerken voorstel voor samenwerkingsvorm (3)

Op basis van de ambtelijke en bestuurlijke voorkeuren verdient het de voorkeur één variant nader uit te werken. De resultaten uit de inventarisatie van de consequenties (zie checklist hoofdstuk 2) kunnen hierbij goed van pas

komen. Ook de juridische aspecten en het overgangstraject moeten in de uitwerking aan de orde komen.

Gezamenlijke aanbesteding van het openbaar vervoer in de kop van Noord-Holland

De gemeente Alkmaar en de provincie Noord-Holland werken al langere tijd samen op het gebied van openbaar vervoer. Gezien de goede ervaringen die de gemeente en provincie hiermee op ambtelijk en bestuurlijk niveau hebben opgedaan, hebben zij gezamenlijk – en met goed gevolg – het openbaar vervoer in de kop van Noord-Holland aanbesteed.

In de samenwerking tussen provincie en gemeente is de ambtelijke en bestuurlijke cultuur een belangrijke succesfactor. Men heeft dezelfde doenersmentaliteit en bekijkt de problematiek op dezelfde nuchtere wijze. De persoonlijke relaties zijn goed en men vertrouwt elkaar. Er zijn verder veel informele contacten tussen bestuurders en ambtenaren. In het begin van het aanbestedingstraject waren er wel wat communicatieproblemen over hoe met bestuurlijke beslissingen om te gaan. In de loop van de tijd verliep de samenwerking ook op dit vlak steeds beter. Vanuit beide overheden wordt aangegeven dat het belangrijk is dat men respect heeft voor de positie en de belangen van de andere partij. Ook moeten beiden bereid zijn om in de relatie te investeren. Ook moeten er voldoende middelen beschikbaar zijn om de gemeenschappelijke ambities te realiseren omdat anders de 'drive' om naar resultaten toe te werken ontbreekt.

Om de samenwerking tussen gemeente en provincie verder gestalte te geven wordt er gewerkt aan de oprichting van een gemeenschappelijk projectbureau openbaar vervoer. Dit bureau moet het openbaar vervoer in de regio aansturen en een OV-visie ontwikkelen.

Vrij naar: Keypoint, Samenwerking in de regio, Enschede, 2003, § 3.7

Het is denkbaar dat in deze stap (of als uitkomst van de vorige stap) de conclusie is dat er geen goede basis voor samenwerking aanwezig is. Naar alle waarschijnlijkheid blijft dan een volledige overdracht van bevoegdheden van de VOC-gemeente naar de provincie (variant 1) als enige optie over. Ook in deze situatie is het echter voor de provincie en de VOC-gemeente noodzakelijk om de vervolgstappen te doorlopen om een goede overdracht per 1 januari 2004 (of enig ander moment) te kunnen realiseren.

4.5 Bestuurlijke besluitvorming (4)

Aan de hand van het uitgewerkte voorstel zal vervolgens formele bestuurlijke besluitvorming bij de VOC-gemeente en de provincie moeten plaatsvinden over de nieuwe vorm van samenwerking. In het kader van de bestuurlijke besluitvorming is het aan te bevelen in deze stap ook andere betrokken partijen (zoals vervoerbedrijven en overige gemeenten) te informeren over de voorgenomen samenwerkingsvorm, voor zover dit in het voortraject nog niet is gebeurd.

Samenwerking tussen de provincie Zuid/Holland en de Regio Drechtsteden

De bestuurlijke besluitvorming is vaak het sluitstuk van de uitwerking de samenwerking. Het feit dat gemeente en provincie al een bepaalde periode bezig zijn om de samenwerking gestalte te geven, wil echter niet zeggen dat het met de bestuurlijke besluitvorming "wel goed komt".

Zo hadden de provincie en de Drechtsteden al geruime tijd gewerkt aan een "Vervoersautoriteit Drechtsteden". Deze vervoersautoriteit had het openbaar vervoer in de regio moeten aansturen. De uitgangspunten voor de samenwerking waren al beschreven, inhoudelijke wensen en mogelijkheden in kaart gebracht en was al een concrete samenwerkingsstructuur voorgesteld. Toch werd dit proces eind 1999 onverwachts getroffen door een bestuurlijk veto van de provincie die – zo vermoeden de gemeenten – uiteindelijk toch geen zeggenschap wilde overdragen.

Dat de vervoersautoriteit er uiteindelijk niet is gekomen wil niet zeggen dat de provincie en de Drechtsteden niet met elkaar samenwerken. De samenwerking vindt nu plaats op projectbasis waarbij de provincie over het algemeen de regierol op zich neemt. Afhankelijk van de het onderwerp en het bijbehorende schaalniveau zijn verschillende gemeenten in de regio betrokken. Het ontbreken van een formele samenwerkingsstructuur wordt niet als een probleem ervaren.

Vrij naar: Keypoint, Samenwerking in de regio, Enschede, 2003, § 3.6

4.6 Operationaliseren van samenwerking/in gang zetten overgangstraject (5)

Nadat bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden, ligt het voor de hand de gekozen samenwerkingsvorm te operationaliseren middels het voorbereiden en voor zover mogelijk in gang zetten van het overgangstraject. Dit kan gebeuren door het opstellen van een actieplan, waarin de uit te voeren activiteiten en te nemen beslissingen, de planning en de verantwoordelijkheden duidelijk zijn weergegeven.

4.7 Aansturen van het proces en communicatie

Gedurende het gehele voorbereidingsproces is een goede aansturing noodzakelijk, gelet op de gevoeligheden die in het traject naar voren kunnen komen. Hiervoor is regelmatige afstemming met alle in het traject betrokken partijen noodzakelijk. Tevens dient een goede afstemming plaats te vinden met andere lopende (OV-)projecten.

4.8 Leerervaringen voor succesvolle samenwerking

Op basis van eerdere samenwerkingsvormen kunnen uit de praktijk de volgende leerervaringen worden geformuleerd voor een succesvolle (weg naar) samenwerking:

- Benoem één of meerdere personen (intern of extern) die de (weg naar) samenwerking willen 'trekken' vanuit een min of meer neutrale positie. Deze personen dienen over overtuigingskracht te beschikken, gezaghebbend en gemandateerd te zijn, en vertrouwen te kunnen scheppen.

-
- Werk aan het vertrouwen, het teamgevoel en het enthousiasme van de groep betrokken personen door regelmatig onderling persoonlijk contact. Probeer het enthousiasme ook vast te houden door inspirerende en inhoudelijk relevante onderwerpen te agenderen. Besteed ook aandacht aan de meer informele ontmoetingen, zoals het vieren van mijlpalen en het organiseren van studiereizen, etc.
 - Gelijkwaardigheid en respect voor ieders positie zijn zeer belangrijke randvoorwaarden om in het hiervoor geschetste stappenplan tot concrete resultaten te kunnen komen.
 - Let er op dat de continuïteit van de bij het proces betrokken personen is gewaarborgd. Personele wisselingen kunnen het proces van het ene op het andere moment een andere wending geven. Zorg dat er voldoende politieke steun is voor samenwerking (in welke vorm dan ook), door bijvoorbeeld de politiek tijdig te informeren en te betrekken.

.....

Ter voorbereiding op de werkconferentie van 30 mei 2002 zijn de volgende personen geïnterviewd:

- de heer P. Jansen (*gemeente Maastricht/Heerlen*);
- de heer L. Dieteren (*provincie Limburg*);
- mevrouw H. Bolt (*gemeente Apeldoorn*);
- de heer T. Spaargaren (*provincie Gelderland*);
- mevrouw J. Rijs (*provincie Noord-Holland*);
- de heer K. Joustra (*gemeente Alkmaar*);
- de heer L. Jansen (*provincie Zuid-Holland*);
- de heer J. Buurman (*gemeente Gouda*);
- de heer R. Leijenaar (*CVOV*);
- de heer P. Verheijdt (*zelfstandig adviseur*);
- de heer D. Slangen (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat*);
- de heer E. Köhler (*VOC*).

Onderstaand is een overzicht gegeven van de deelnemers aan de werkconferentie van 30 mei 2002:

- mevrouw H. Bolt (*gemeente Apeldoorn*);
- de heer C. Doeser (*gemeente Dordrecht*);
- de heer R. Ekhart (*gemeente Zwolle*);
- de heer F. Hasselaar (*provincie Flevoland*);
- de heer L. Jansen (*provincie Zuid-Holland*);
- de heer P. Jansen (*gemeente Maastricht/Heerlen*);
- de heer J.P. Kamstra (*gemeente Groningen*);
- de heer P. Lemmerling (*provincie Limburg*);
- de heer C. Rotteveel (*gemeente Leiden*);
- de heer G. Schalken (*provincie Noord-Brabant*);
- mevrouw E. Schiffeleers (*provincie Limburg*);
- de heer T. Spaargaren (*provincie Gelderland*);
- de heer J.W. Wieltink (*gemeente Amersfoort*);
- de heer R. Leijenaar (*CVOV*);
- de heer M.P. Sloot (*CVOV*);
- de heer E.N. Beckers (*PwC Consulting*);
- de heer J.B. Boelens (*PwC Consulting*).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Minister van Verkeer en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

doorkiesnummer
(070) 3738422

uw kenmerk

datum
3 december 2001

onderwerp
decentralisatie-afspraken in
NVVP

ons kenmerk
FEI/2001004422

bijlage(n)
1

Op 9 mei jl. heeft u een bestuurlijk overleg gehad met delegaties van IPO en VNG - onder leiding van respectievelijk de heren Van Kemenade en Deetman - over de decentralisatieparagraaf in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Tijdens dit overleg is overeenstemming bereikt over een decentralisatiemodel, waarbij afspraken zijn gemaakt over de vorming van deelregio's in de provincies en de financiering van deze deelregio's door de provincies. Afgesproken is dat IPO en VNG het onderhandelingsresultaat beide zouden voorleggen aan hun dagelijks bestuur.

De gemaakte afspraken zijn hiertoe door uw ministerie op papier gezet.

De raadpleging van onze achterbannen heeft ertoe geleid dat er voorstellen tot aanpassing van de gemaakte afspraken in discussie kwamen. Helaas heeft het enige tijd geduurd voordat beide partijen hierover op het hoogste niveau met elkaar nader van gedachten konden wisselen. Wij zijn echter verheugd u te kunnen meedelen dat IPO en VNG tot een definitief akkoord zijn gekomen. Het akkoord komt nagenoeg overeen met de eerste versie van de afspraken, zoals die door uw ministerie op papier zijn gezet. Korthedshalve verwijzen wij u naar de bijlage bij deze brief, waarin de gemaakte afspraken, die door zowel IPO als VNG volledig worden onderschreven, zijn verwoord. Wij gaan ervan dat u eveneens kunt instemmen met deze afspraken.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE
GEMEENTEN

HET INTERPROVINCIAAL OVERLEG

prof. dr. J.Th.J. van den Berg,
voorzitter directieraad

drs. G. Beukema,
directeur

Afspraken bestuurlijk overleg VNG-IPO-V&W over Bestuur op Maat d.d. 9 mei 2001

Deelregio's

- Wanneer bij gemeenten behoefte bestaat tot het vormen van een deelregio, dan doen zij (bottom-up) daartoe een voorstel naar de provincie; zij geven daarbij aan welke gemeenten (en eventueel wegbeherende waterschappen) aan de deelregio deelnemen.
- De provincie stelt - na marginale toetsing van de omvang van de deelregio - die regio vervolgens conform vast, tenzij er een (of meer) gemeente(n) (of waterschap(pen)) bezwaar maakt. In dat geval beslist de provincie, gehoord de gemeenten (en de waterschappen).
- De provincie kan ook zelf het initiatief nemen tot het vormen van een deelregio, maar stelt een deelregio pas daadwerkelijk in wanneer de desbetreffende gemeenten (en waterschappen) het daarover allemaal eens zijn. (Dus als de gemeenten het niet willen, gebeurt het niet.)
- Provincie en gemeenten (en waterschappen) sluiten bestuurlijke overeenkomsten over het instellen van deelregio's.

GDU-toedeling

- Provinciale Staten stellen PVVP's vast; daarin staat aangegeven welke verdeelsleutel zij binnen hun provincie hanteren. Bij het vaststellen van die sleutel wordt gebruik gemaakt van de door het rijk gehanteerde verdeelsleutel. De verdeling leidt tot enerzijds een budget voor provinciale projecten en anderzijds tot budgetten voor binnenregionale of gemeentelijke projecten. Waar van toepassing wordt dit laatste budget over deelregio's verdeeld. Deze sleutels kunnen dus per provincie verschillen.
- Subregio's hoeven niet van te voren hun programma's en projecten ter goedkeuring aan de provincie voor te leggen, maar de afzonderlijke provincies houden via monitoring bij of de besteding van de middelen (de gerealiseerde projecten) passen binnen hun respectievelijke PVVP's. Mede op basis van die bevindingen beslist de provincie of er aanleiding is tot aanpassing van de verdeelsleutel voor de daarop volgende periode.
- Indien er bezwaren zijn tegen het besluit over de verdeling stelt de Minister een arbitragecommissie in.