

Vergaderjaar 2012–2013

33 659

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 11 september 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	1
	1. Doel	3
	2. Advies Raad van State	4
	3. Herverdeling taken plusregio's noodzakelijk	5
	3.1 Huisvestingsverordening	7
	3.2 Hoofdregel verkeer en vervoertaak naar de provincie	8
	3.3 Twee vervoerregio's voor de vleugels in de Randstad	11
	3.4 Jeugdzorg	12
	4. Financiële gevolgen voor de decentrale overheden	13
	5. Consultatie	13
II	ARTIKELSGEWIJS	13

I Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's. Een en ander neemt niet weg dat de leden van de VVD-fractie de regering graag nog een aantal vragen willen voorleggen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat een einde maakt aan de verplichte samenwerking in acht plusregio's. Zij staan in het algemeen positief tegenover de wijze waarop in dit wetsvoorstel het regeerakkoord wordt uitgevoerd. Wel hebben zij nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit voornemen tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Zij steunen het voornemen om de plus-status van de Wet gemeenschappelijke regelingen af te schaffen. Zij delen de visie van de regering dat samenwerken in de regio's een grote meerwaarde kan hebben, maar dat dit niet opgelegd hoeft te worden vanuit het rijk. De leden van de SP-fractie zijn al langer van mening dat het gedwongen karakter van een Wgr-plusregio zich slecht verhoudt tot de democratische legitimatie. Met het afschaffen van de plus blijft de mogelijkheid tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling open. Het initiatief hiertoe komt weer te liggen bij de gemeenten zelf, waarmee voor een deel tegemoet gekomen wordt aan de kritische kanttekening wat betreft de democratische legitimatie bij dergelijke samenwerkingsvormen. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat voorziet in de opheffing van de zogeheten plusregio's. Deze leden onderschrijven de overweging van de regering, dat afschaffen van de plusregio's de bestuurlijke hoofdstructuur, het bestuurlijk eigenaarschap en de directe democratische legitimatie in het middenbestuur versterkt. Deze leden delen de opvatting, dat de problematiek in grootstedelijke gebieden alleen kan worden opgelost door samenwerking. Deze leden steunen dan ook het voornemen van de regering om decentrale overheden zelf de ruimte te bieden om te kiezen voor de meest adequate vorm van samenwerking. Wel hebben deze leden een aantal vragen over de uitwerking van het voorstel en de wijze waarop taken en bevoegdheden zullen worden overgedragen.

In 2010 concludeerde de Raad voor het openbaar bestuur dat de stadsregio voor kiezers, maar vaak ook voor raadsleden, een abstractie blijft, waarvan zij niet weten hoe zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming of kunnen bijsturen als zij dat nodig achten. Dat is des te pijnlijker als het gaat om strategische beleidskeuzes waarover democratische verantwoording essentieel is, zo stelde de Raad. Deelt de regering die analyse, zo vragen de leden van de CDA-fractie. In hoeverre staat democratische legitimatie op gespannen voet met de gewenste slagvaardigheid in het openbaar bestuur?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen alvorens zij kunnen instemmen.

Zij ondersteunen de wens het aantal bestuurslagen te beperken. Zij zien echter ook ontwikkelingen in een andere richting, zoals de metropoolregio. Deze leden vragen de regering uit een te zetten hoe zij voorkomt dat de afschaffing van de plusregio's leidt tot het instellen van andere regionale samenwerkingsverbanden die op termijn een extra bestuurslaag gaan vormen of een toename van de bestuurlijke drukte veroorzaken.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat voorziet in de afschaffing van de plusregio's. Deze leden hebben echter vragen bij de actuele plannen van de regering inzake de bestuurlijke inrichting van Nederland, de vorming van twee vervoersregio's en de huisvestingsverordening.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het belangrijk dat er een helder beeld is van het gewenste eindresultaat van de herschikking van de taken en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen. Graag vernemen zij van de regering hoe dit eindbeeld er precies uitziet en wat de precieze consequenties zijn van de afschaffing van de plusregio's voor de omvang van de taken van de provincies en de gemeenten.

De leden van de 50PLUS-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben begrip en waardering voor het afschaffen van de plusregio's. Met de regering zijn deze leden van mening dat bovengemeentelijke samenwerking vrijwillig, van onderop, moet worden georganiseerd. Gemeenten kunnen de stadsregio's desgewenst op vrijwillige basis voortzetten op basis van de Wgr. Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot een aantal vragen.

1. Doel

De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van een kleinere overheid met minder bestuurlijke niveaus. Zij onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat de bestuurlijke inrichting van Nederland moet bestaan uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het Rijk. Zij zijn het eens met het afschaffen van de Wgr-plusregio's.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de Memorie van Toelichting dat het afschaffen van de plusregio's leidt tot minder bestuurlijke drukte. Echter, de afdeling advisering van de Raad van State stelt precies het tegenovergestelde: het afschaffen van de plusregio's leidt tot meer bestuurlijke drukte. Deze leden vragen de regering daarom nogmaals te verduidelijken op welke wijze dit voorstel leidt tot minder bestuurlijke drukte. Zij lezen voorts dat de regering er vanuit gaat dat de positieve ervaringen van de afgelopen twintig jaar hebben geleid tot een duurzaam gewortelde cultuur van samenwerking, waarin niet de verschillen maar de gezamenlijke belangen de boventoon blijven voeren. De regering zegt erop te vertrouwen dat provincies en gemeenten in goed overleg naar oplossingen voor vraagstukken die zich voordoen rond de samenwerking blijven zoeken. De leden van de PvdA-fractie vragen zich in dat kader af of de regering hierin ook nog een rol voor de Rijksoverheid weggelegd ziet.

De leden van de SP-fractie brengen naar voren dat ook bij samenwerkingen conform de Wet gemeenschappelijke regelingen zonder «plus», vraagtekens gezet kunnen worden bij de democratische legitimatie. Besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen. Het belang van een individuele gemeente kan het dus afleggen tegen de wens van de regio, aldus deze leden. Zij vragen zich af of de regering aanleiding ziet om hier, in het kader van de aanpassing van deze wet, ook naar te kijken. Ziet hij mogelijkheden om het democratische gehalte nog verder te verbeteren en is hij bereid dit mee te nemen in deze wetswijziging?

De leden van de D66-fractie lezen in de nota «Bestuur in Samenhang» over het voornemen om de plusregio's af te schaffen: «Afschaffing van de Wgr-plus komt eveneens ten goede aan de versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur, het bestuurlijk eigenaarschap en aan directe democratische legitimatie in het middenbestuur.» Hoewel in de memorie van toelichting enige aandacht is voor de versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur, menen de aan het woord zijnde leden dat het bestuurlijk eigenaarschap en de versterking van de directe democratische legitimatie onderbelicht blijven in het voorstel. Zij vragen de regering deze twee elementen nader te belichten.

De leden van de D66-fractie merken voorts op dat in de nota «Bestuur in samenhang» gesteld is dat onderhavige wet 1 januari 2014 in werking zal treden. Noch in de memorie van toelichting, noch in het voorstel van wet lezen zij deze datum terug. Zij vragen de regering het tijdspad tot inwerkingtreding uit een te zetten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer de regering met een herziene visie op de bestuurlijke inrichting van Nederland komt, zoals gevraagd door de Eerste Kamer. Deze leden merken op dat in het nader rapport bijvoorbeeld nog gesproken wordt over 5 landsdelen, terwijl de visie van de regering om verder in te zetten op schaalvergroting van gemeentes en provincies niet voldoende steun heeft in de Eerste Kamer. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wat de gevolgen van het ontbreken van een vastgestelde visie zijn voor dit wetsvoorstel. Zij wijzen in dit verband op het voornemen van de regering om de 3 provincies in de noordelijke Randstad samen te voegen. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot de plannen voor een vervoerregio in hetzelfde gebied. Worden hier niet twee oplossingen voor hetzelfde probleem gezocht? Ook vragen zij naar de verhouding tussen de nieuwe vervoerregio in het zuidelijke deel van de Randstad en de provincie Zuid-Holland aangezien deze vervoerregio compleet binnen de grenzen van deze provincie ligt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de visie van de regering die leidt tot het schrappen van de WGR-plusregio's ook gevolgen heeft voor de visie op intergemeentelijke samenwerking op andere terreinen zoals de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), de veiligheidsregio's en regio's t.b.v. de decentralisaties in het sociale domein (3D's).

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of zij goed begrijpen dat de plusregio's – bij wet geregelde samenwerkingsverbanden tussen gemeenten in stedelijke gebieden, waaraan bij wet bevoegdheden zijn toegekend op het gebied van verkeer, vervoer, ruimtelijke ordening, huisvesting en milieu, en die eigen financiële middelen ontvangen en doorzettingsmacht hebben ten opzichte van gemeentebesturen -als zodanig worden afgeschaft. Kunnen de aangesloten gemeentebesturen er voor kiezen de verbanden op vrijwillige basis voort te zetten op basis van de Wgr? Maar ontbreken in dat geval de bijzondere bevoegdheden, de direct toegekende financiële middelen, en de doorzettings-macht?

2. Advies Raad van State

In het advies van de Raad van State lezen de leden van de PvdA-fractie dat «het gevaar bestaat dat de afschaffing van de stadsregio's leidt tot een veelheid aan gemeenschappelijke regelingen, die op verschillende manieren zijn vormgegeven en waarbij niet telkens dezelfde gemeenten zijn aangesloten». Dit strookt niet met het streven van dit kabinet naar congruente samenwerkingsverbanden in het kader van de decentralisaties van jeugdzorg, participatie en ondersteuning. De leden van de PvdA-fractie zien dan ook graag dat de regering nog een keer uiteenzet welke gevolgen de afschaffing van de plusregio's heeft voor de aanstaande decentralisaties en hoe wordt voorkomen dat afschaffing van de plusregio's leidt tot niet congruente samenwerkingsverbanden.

De leden van de SP-fractie lezen in het advies van de Raad van State en het nadere rapport dat «de in gang gezette procedure en samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht een eerste stap is in een proces dat is gericht op de vorming op termijn van vijf landsdelen.» Dat verbaast deze leden: in de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland is juist aangegeven dat herindeling van deze eerste provincies los staat van eventuele toekomstige ontwikkelingen. Komt de regering daar nu middels dit schrijven op terug? Kan hij aangeven aan welke

termijnen hij dan denkt? Wanneer kan de Kamer een concreet voorstel hiertoe van de regering verwachten?

De leden van de D66-fractie stellen dat de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkt dat de regering afwijkt van de oorspronkelijke plannen van het kabinet-Rutte/Verhagen om de infrastructuurautoriteit in de Noordvleugel ook de regio Utrecht te laten omvatten. In het antwoord op de opmerkingen van de Raad wordt dit besluit in de ogen van deze leden onvoldoende gemotiveerd. Zij vragen de regering met name de opmerking « de inhoudelijke en bestuurlijke wenselijkheid van een rechtstreekse toekenning van OV-taak en BDU-middelen, die geldt in het geval van de twee vervoerregio's Amsterdam-Almere en Rotterdam-Den Haag, niet geldt voor de Utrechtse situatie» nader te beargumenteren. Waarom vraagt de situatie in Amsterdam-Almere en Rotterdam-Den Haag een specifieke aanpak en de situatie in Utrecht niet? Waarin verschilt de infrastructurele situatie in Utrecht van Amsterdam of Almere? Licht aan deze keuze ook een verkeerskundige analyse ten grondslag?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering de opmerkingen van de Raad van State betreffende reeds bestaande evaluaties van de plusregio's naast zich neerlegt. Zij constateren ook dat in de memorie van toelichting niet gereflecteerd wordt op deze evaluaties. Zij vragen de regering alsnog uitgebreid te motiveren hoe de resultaten van de door de Raad genoemde evaluaties in het voorstel verwerkt zijn en expliciet te beargumenteren waarom gedane adviezen niet opgevolgd zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om de (wetgevings-)processen van afschaffing van de Wgr-plus en provinciale opschaling separaat van elkaar te behandelen, daar waar deze wel in elkaar grijpen.

3. Herverdeling taken plusregio's noodzakelijk

De regering verwacht dat de deelnemers aan de huidige Wgr-plusregio's ook na de afschaffing van de Wgr-plusregio's op de verschillende beleidsterreinen op vrijwillige basis zullen samenwerken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er in dezen nog een rol voor de provincies is weggelegd. Zo ja, hoe ziet die rol eruit? Kunnen de provincies taken bij de Wgr-regio's neerleggen? Zo ja, hoe is dat geregeld? Welke vorm wordt daar aangegeven? Gaat het dan bijvoorbeeld om het decentraliseren of mandateren van taken en bevoegdheden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. In de regio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag zijn metropoolregio's gevormd. Hoe verhouden die metropoolregio's zich tot de taken en bevoegdheden van de provincies? En hoe verhouden de metropoolregio's zich tot de twee te vormen vervoerregio's in de regio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag? Worden er per regio twee besturen gevormd, één bestuur voor de vervoerregio en één bestuur voor de metropoolregio? Of vallen deze besturen samen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Met het opheffen van de plus-status, zo constateren de leden van de SP-fractie, zou het kunnen zijn dat enkele samenwerkingsverbanden komen te vervallen. Zeker is dat enkele taken ondergebracht gaan worden bij de provincie. In bestaande Wgr-plusregio's is nu nog personeel werkzaam dat zich bezig houdt met de uit te voeren taken. Wat gaat er met deze mensen gebeuren? Gaan zij straks het werk volgen, of met andere woorden: gaat waar taken overgenomen worden van de regio's ook het personeel overgenomen worden? Zijn hierover afspraken gemaakt met de provincies en zo nee, is de regering bereid dit alsnog te doen?

De leden van de CDA-fractie delen de constatering van de regering, dat de positieve ervaringen die de afgelopen twintig jaar met de verplichte samenwerking in de plusregio's zijn opgedaan, hebben geleid tot een duurzaam gewortelde cultuur van samenwerking, waarin niet de verschillen maar de gezamenlijke belangen de boventoon voeren (memorie van toelichting, blz. 4). De regering vertrouwt er op dat de ervaringen met de verplichte samenwerking de gemeenten hebben doordrongen van het gezamenlijke belang bij samenwerking en dat betreffende gemeenten en provincies elkaar zullen vinden in de nieuwe rolverdeling die de herverdeling van de wettelijke taken van de plusregio's meebrengt (nader rapport, blz. 13). De leden van de CDA-fractie hechten aan een zorgvuldige overdracht van taken en bevoegdheden. Daarom vragen zij, in hoeveel plusregio's er inmiddels concrete afspraken zijn gemaakt over het al dan niet continueren van de samenwerking als gewone gemeenschappelijke regeling.

De VNG wijst erop, dat de Wgr-plusgebieden ambtelijke organisaties in het leven hebben geroepen om hun wettelijke taken uit te voeren. De leden van de CDA-fractie vragen, waarom er in het wetsvoorstel geen regeling is opgenomen voor de overdracht van personeel van de Wgr-plusgebieden naar de provincies en voor de vergoeding van de overige frictiekosten waarmee alle gebieden (ook de toekomstige vervoerregio's) geconfronteerd zullen worden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering te reflecteren op andere samenwerkingsverbanden die min of meer verplicht zijn, zoals de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en de veiligheidsregio's. Hoe verhouden deze verbanden zich tot de in de Memorie gehanteerde argumentatie voor het afschaffen van de plusregio's?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de personele gevolgen van dit besluit tot opheffing van de WGR-plusregio's. Heeft de regering een regeling voor ogen om de overdracht van personeel van de Wgr-plusgebieden naar de provincies goed te laten verlopen en te voorkomen dat kennis verdwijnt? Genoemde leden wijzen er in dit verband op dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het kader van het VERDI-decentralisatie-akkoord zo'n 60 fte's (vooral in geld en soms ook in natura) gedecentraliseerd heeft aan de (toen nog) kaderwetgebieden voor de uitvoering van hun regionale verkeer- en vervoertaken. Verder vragen deze leden hoe zal worden omgegaan met frictiekosten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering helder uiteen te zetten welke redenen ertoe hebben geleid dat zij is afgeweken van de «hoofdregel» met betrekking tot verkeer en vervoerstaken en -middelen voor de plusregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam, die in de twee beoogde vervoerregio's ondergebracht gaan worden.

De regering geeft terecht aan dat de samenwerking in de plusregio's een verplichtend karakter heeft. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een duidelijk overzicht van de taken die als gevolg van dit wetsvoorstel ook op precies dezelfde manier via een gewone samenwerkingsregeling uitgevoerd kunnen worden en voor welke taken dit niet langer kan. Uit de toelichting op het wetsvoorstel krijgen de leden van de SGP-fractie de indruk dat er in de loop van de achterliggende jaren geen problemen ervaren zijn als gevolg van het functioneren van de plusregio's. De regering geeft zelfs aan dat de ervaringen positief zijn en hebben geleid tot een «duurzaam gewortelde cultuur van samenwerking». In dat licht vragen de leden van de SGP-fractie zich af of het logisch is om iets wat goede resultaten heeft opgeleverd, toch op te heffen. Wat is het precieze motief om dit toch te doen?

Als één van de voordelen noemt de regering flexibiliteit van de nieuwe samenwerkingsverbanden. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het gebrek aan flexibiliteit in de praktijk door de bestuursregio's als een probleem is ervaren.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen zich af of het logisch en wenselijk is om bij herverdeling taken onder te brengen bij de provincies. Op welke wijze wil de regering voorkomen dat taken van de huidige plusregio's overgenomen zullen worden door de provincies? Is het bijvoorbeeld in het licht van het uitgangspunt van gemeentelijke samenwerking logisch, om in Utrecht de OV-taken door de provincie te laten overnemen? Ook vragen deze leden zich af of de regering kan aangeven, hoe de bij de plusregio's aanwezige expertise behouden kan blijven.

3.1 Huisvestingsverordening

Voorgesteld wordt dat op verzoek van één of meer gemeenten de provincie een gebied kan aanwijzen waar uitsluitend met toepassing van de Wgr een huisvestingsverordening tot stand kan worden gebracht. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat er gebeurt als de provincie daar in een bepaalde situatie geen meerwaarde in ziet en aan het verzoek geen gevolg geeft. Hebben de betrokken gemeenten dan nog een andere mogelijkheid om tot zo'n verordening te komen of moeten ze dit onderwerp dan zelf oppakken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In lid 4 van het voorgestelde artikel 2a van de Huisvestingswet staat dat, alvorens gedeputeerde staten een aanwijzing geven, zij overleg voeren met de burgemeesters en wethouders van de gemeenten in de desbetreffende woningmarktregio.

Wat houdt deze aanwijzing concreet in? Wat gebeurt er als een of meerdere van de daarbij betrokken gemeenten niets voelen voor een samenwerking? Hoe is dan de situatie? Hoe wordt daarmee omgegaan? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de provincie een rol krijgt op het gebied van de coördinatie van huisvestingsbeleid. De provincie kan indien één of meer gemeenten hierom verzoeken een woningmarktregio aanwijzen waar uitsluitend met toepassing van de Wgr een huisvestingsverordening tot stand kan worden gebracht. Is de conclusie van de PvdA-fractie juist dat de provincie op dit terrein dus een verplichte vorm van samenwerking aan bepaalde gemeenten kan opleggen, maar dat de provincie tegelijkertijd – anders dan de huidige plusregio's – inhoudelijk hierin geen rol kan en mag spelen?

De provincie wordt de bevoegdheid gegeven, zo merken de leden van de SP-fractie op, om op verzoek van één of meer gemeenten, een woningmarktregio aan te wijzen waar een huisvestingsverordening tot stand kan worden gebracht met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De provincie kan dit niet op eigen initiatief doen. De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe de mogelijkheid zoals opgenomen in de aangepaste wet zich verhoudt tot het uitgangspunt dat samenwerkingen enkel aangegaan kunnen worden van onderop, te weten de gemeenten. Begrijpen deze leden het goed dat één gemeente de provincie kan verzoeken, en dat deze laatste vervolgens meerdere gemeenten kan dwingen een dergelijke regeling aan te gaan? Acht de regering dit wenselijk, gezien het uitgangspunt van de regering dat het juist aan gemeenten zelf moet worden gelaten om al of niet een samenwerking aan te gaan?

De leden van de D66-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat er hiaten ontstaan in de samenwerking en de afstemming met betrekking tot de woonruimteverdeling wanneer de plusregio's worden afgeschaft. Tevens vragen deze leden of er bij de provincies die de taken overnemen, voldoende capaciteit en kennis bestaat om soepele transitie te realiseren. Tot slot informeren deze leden naar de samenhang tussen onderhavig voorstel en de Huisvestingswet (Kamerstuk 32 271).

Op dit moment stellen Wgr-plusregio's ook de huisvestingsverordening vast, zo merken de leden van de ChristenUnie-fractie op. In andere gebieden ligt deze bevoegdheid bij de gemeenten. Genoemde leden begrijpen het uitgangspunt in het voorliggende wetsvoorstel dat een vorm van intergemeentelijke beleidscoördinatie in woningmarktregio's waar dat voor een evenwichtige woonruimteverdeling noodzakelijk is, behouden blijft. Zij hebben echter vragen over de rol van de provincie daarbij. De provincie heeft op dit moment op het terrein van wonen geen taken in de Huisvestingswet en de Woningwet. Is het dan logisch om de toewijzingsbevoegdheid aan de provincie te geven in plaats van het eventuele besluit tot verplichte samenwerking bij de regering te leggen? De aanwijzingsbevoegdheid is bovendien een vergaand instrument. Genoemde leden vragen welke waarborgen hiervoor zijn. Op welke wijze dient een provincie de aanwijzing te motiveren?

Een van de bestaande taken is de bevoegdheid een huisvestingsverordening op te stellen voor de plusregio. De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering er enerzijds voor kiest om samenwerking op vrijwillige basis plaats te laten vinden en van onderop. Anderzijds kunnen één of meer gemeenten vragen aan de provincie om een huisvestingsverordening vast te stellen. Past deze verplichte samenwerking wel bij het eerder genoemde uitgangspunt? Kunnen provincies op deze manier op verzoek van iedere gemeente die dit wenst ook besluiten om tot een dergelijke verplichting te komen? Past dit wel bij het principe van gemeentelijke autonomie en decentralisatie? En is de provincie daarbij de meest logische bestuurslaag?

3.2 Hoofdregel verkeer en vervoertaak naar de provincie

Voorgesteld wordt om de verkeer- en vervoertaken en de bijbehorende middelen die thans bij de Wgr-plusregio's liggen over te hevelen naar de provincies, met uitzondering van de plusregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden, waar provincies en gemeenten gaan samenwerken op het gebied van verkeer en vervoer in twee vervoerregio's. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te beargumenteren waarom juist voor deze twee specifieke regio's vervoerregio's worden gevormd. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat voor de verkeer- en vervoertaken de steden en de betrokken provincies in partnerschap samenwerken. Dat impliceert dat de provincies een «betekenisvolle» positie in het bestuur innemen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven wat in dezen onder «betekenisvol» moet worden verstaan. Wat zullen de rol en de positie van de provincie zijn? Hoe ziet de stemverhouding eruit? Wat als de provincie niet wenst deel te nemen aan de betreffende vervoerregio? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voorts wordt gesteld dat de vervoerregio's een platform voor samenwerking van gemeenten op basis van vrijwilligheid zijn. Hoe vrijwillig is vrijwillig? Wat als een gemeente niet wil meewerken? Zal de Wet Personenvervoer daar in voorzien? Wordt er een begrenzing van de regio in de wet vastgelegd? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan

Hoe groot acht de regering de kans dat als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel, dat mede de Wet Personenvervoer wijzigt, er meer vervoerregio's dan de voorgestelde twee zullen worden gevormd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie brengen de aangehouden motie-Voortman/Schouw Kamerstuk 33 047 nr. 17) in herinnering, waarin zij de regering oproepen «de beslissingsbevoegdheid over de BDU-middelen bij voorkeur onder directe democratische verantwoordelijkheid van het decentraal bestuur, dus provincie of gemeente, te brengen en bij de behandeling van het wetsvoorstel tot afschaffing Wgr-plus duidelijkheid te bieden over de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven». Deze leden moeten nu met ongenoegen constateren dat het instellen van twee vervoerregio's niet aan de eis van een direct democratische verantwoordelijkheid voldoet. Zij vragen de regering waarom gekozen is voor deze ondemocratische constructie waarbij de metropoolregio's betrokken zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat de BDU verkeer en vervoer bestemd is voor de uitvoering van lokaal en regionaal verkeer en vervoerbeleid, waarbij gemeenten subsidiebijdragen ontvangen van provincies en WGR-plusregio's voor de uitvoering van allerlei lokale projecten. De leden van de ChristenUnie vragen of is overwogen om een gedeelte van de BDU-gelden over te hevelen naar het Gemeentefonds en waarom hier uiteindelijk niet voor is gekozen. Genoemde leden vragen op welke wijze de regering de evaluatie van de Wet BDU verkeer en vervoer die in opdracht van het Rijk en in samenwerking met IPO, de Stadsregio's kader Verkeer en Vervoer (SkVV), en VNG is uitgevoerd heeft betrokken bij voorliggend wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken voorts op dat ook de constructie van vervoersregio's een directe democratische legitimatie mist, een bezwaar dat eerder de Wgr-plusregio's gold.

Deze leden vragen de regering bovendien om nader in te gaan op de bevoegdheden van de vervoersregio's, de wettelijke grondslag van deze bevoegdheden en de wijze van financiering. Zij vragen wat de reden is om enerzijds te kiezen voor een organisatie van onderaf via de Wgr, en anderzijds om de financiering wel top down te regelen en niet via de gemeenten.

Genoemde leden vragen wat de consequenties van voorliggend wetsvoorstel zijn voor de aanbestedingsplicht in het openbaar vervoer. Momenteel zijn de grote steden uitgezonderd van deze aanbestedingsplicht. Met dit wetsvoorstel kunnen de grenzen van de nieuwe vervoerregio's echter anders komen te liggen dan die van de huidige Wgr-plusregio's. Genoemde leden vragen daarom of dit betekent dat het met dit wetsvoorstel mogelijk wordt dat straks ook in een groter gebied dan thans het geval is, de aanbestedingsplicht zou kunnen komen te vervallen.

Dit wetsvoorstel zou kunnen betekenen dat de invloed van gemeenten in de huidige stadsregio's op het OV-beleid kleiner wordt. Tegelijkertijd is er bij veel gemeenten, ook buiten deze regio's, juist behoefte aan meer invloed. In gemeenten is ook veel kennis aanwezig over de vraag naar openbaar vervoer en de samenhang met het wegennetwerk. Genoemde leden constateren dat het juist de stedelijke gebieden zijn die kampen met de grootste bereikbaarheids-problemen. Ook de grootste groeikansen voor het regionale OV liggen in deze gebieden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering het spanningsveld beschouwt van aan de ene kant de behoefte om het OV-beleid op een (boven-) regionaal niveau te organiseren terwijl aan de andere kant de problemen en kansen lokaal liggen en ook daar de kennis aanwezig is.

Deze leden constateren dat, mede als gevolg van het proces van gemeentelijke herindelingen, steeds meer buslijnen, de gemeentegrens niet

overschrijden. Over deze buslijnen heeft de gemeente echter geen of weinig zeggenschap omdat de provincie of de stadsregio (of straks in de Randstad: de vervoerregio) concessie concessieverlener is. Deze leden constateren dat provincies gemeenten vaak wel betrekken bij het OV-beleid, maar dat dit sterk per regio verschilt. Soms krijgen gemeenten de conceptdienstregeling te zien en kunnen daarop schriftelijk reageren. In andere gevallen wordt deze ook besproken. De provincie Flevoland heeft als enige concessieverlener besloten de verantwoordelijkheid voor het stadsvervoer in Almere en Lelystad te delegeren naar deze gemeenten. Genoemde leden vragen of gezien deze huidige praktijk die verschilt per regio, met het voorliggende wetsvoorstel voldoende wordt bijgedragen aan het oplossen van de regionale bereikbaarheidsproblemen, de groeikansen van het OV kunnen worden gepakt en de binnen de gemeenten aanwezige kennis voldoende wordt benut. Deze leden vragen naar de mogelijkheden om tegelijkertijd met de in dit wetsvoorstel beoogde schaalvergroting en vereenvoudiging van de organisatie van het regionale openbaar vervoer ook de invloed van onderop door gemeenten te versterken. Zij geven in overweging via een wijziging van de Wet personenvervoer 2.000 gemeenten adviesrecht te geven op het programma van eisen en het bestek van provinciale OV-concessies en op dienstregelingwijzigingen. Genoemde leden lijkt dit een voor de hand liggende aanvulling.

Zij ontlenen deze aan het adviesrecht dat provincies krijgen op het Beheerplan van ProRail en hebben op het Vervoerplan van NS en dienstregelingwijzigingen van NS.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren bovendien dat gemeenten opdrachtgever zijn van verschillende vormen van doelgroepenvervoer zoals het WMO-vervoer, het leerlingenvervoer en het collectief vraagafhankelijke vervoer. Door een goede integratie met het reguliere openbaar vervoer zijn volgens genoemde leden veel synergievoordelen te behalen omdat de kostprijs van het OV lager ligt dan van het doelgroepenvervoer. Door de bezuinigingen op zowel het doelgroepenvervoer als het openbaar vervoer liggen hier de komende jaren forse uitdagingen. Deze leden vragen welke mogelijkheden de regering ziet om zowel in de gebieden die een vervoersregio krijgen, als in de rest van Nederland, synergievoordelen tussen OV en doelgroepenvervoer daadwerkelijk te realiseren, nu voor het openbaar vervoer de hoofdregel wordt dat de provincie hier de zeggenschap over heeft. Zij vragen in dit verband hoe de gewenste betere regionale afstemming zoals verwoord in de brief van de Staatssecretaris van VWS van 5 juli 2013 (Kamerstuk 25 847 nr. 117) wordt gerealiseerd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat de genoemde kenmerken van de twee te vormen vervoerregio's in de vleugels van de randstad net zo van toepassing zijn op de vervoerregio Utrecht. Utrecht is immers draaischijf van Nederland in noord-, zuid-, en oost- en west-verbindingen. Het kent vermenging van transit- en bestemmingsverkeer op de A12, A28 en A27. Het heeft een nauwe samenhang van het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet, zoals ook blijkt uit de Planstudie Ring (o.a. samenhang opwaardering NRU en verbreding A27). Het wordt geconfronteerd met een overbelasting van het verkeerssysteem die blijkt uit de Planstudies en het MIRT-onderzoek Regionaal Openbaar Vervoer. En ook in die regio is de noodzaak van samenhangende maatregelen evident, zoals ook blijkt uit de succesvolle interbestuurlijke VERDER-aanpak op basis van een bestuursovereenkomst? Deze leden vragen of de regering hun mening, op basis van deze feiten, deelt en indien dat niet het geval is, waarom niet. Kan de regering voorts aangeven waarom zij inhoudelijk en bestuurlijk de wenselijkheid van rechtstreekse toekenning van OV-taken en BDU-middelen niet vindt gelden voor Utrecht?

In het nader rapport lezen de leden van de GroenLinks-fractie dat «indien later voor de uitvoering van het regionale verkeer- en vervoerbeleid nauwere samenwerking tussen de vervoerregio Amsterdam-Almere en Utrecht nodig blijkt, (...) de betrokken overheden via vrijwillige samenwerking daarvoor een passende vorm ontwikkelen». Is de regering bereid om de mogelijkheid die zij hier schetst, naar voren te halen en deze gelijktijdig met de afschaffing van de WGR-plus te effectueren indien de betrokken partijen dit wensen? Zo nee, waarom niet? De ze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt. De aan het woord zijnde leden vragen hoe voorkomen gaat worden dat in de nieuwe situatie provincies ervoor kiezen om de Brede Doel Uitkeringen (BDU) niet in te zetten in het stedelijke gebied, of besluiten deze in te zetten voor andere zaken dan verkeer- en vervoer-projecten? Is de regering bereid om de BDU-middelen die worden overgeheveld naar provincies te labelen voor projecten op het gebied van verkeer en vervoer in het stedelijk gebied?

3.3 Twee vervoerregio's voor de vleugels in de Randstad

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering er voor kiest om voor de regio's Amsterdam-Almere en Den Haag-Rotterdam aparte vervoerregio's op te richten, waaraan ook de BDU-gelden worden toegekend. Deze leden vragen zich af waarom hier voor de regio Utrecht, die toch ook onderdeel uitmaakt van de Randstad, niet gekozen is.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het uitgangspunt, dat het beleidsterrein verkeer en vervoer behoort tot de kerntaken van de provincie, zoals vastgelegd in de Bestuursafspraken 2011–2015. Deze leden steunen dan ook de overheveling van de BDU-middelen voor verkeer en vervoer naar het provinciefonds.

Voor de Randstad gaat het voorliggende wetsvoorstel uit van de totstandkoming van twee vervoerregio's, als platform voor samenwerking van gemeenten en provincies op basis van een vrijwillige samenwerkingsregeling overeenkomstig de Wgr. De leden van de CDA-fractie vragen, waarom de regering van plan is de verkeer- en vervoerstaken en de BDU-middelen van de plusregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam onder te brengen bij deze gemeenschappelijke regelingen. Waarom moet hier worden afgeweken van de bestuurlijke hoofdstructuur?

Deelt de regering de opvatting van gemeenten en plusregio's in de Noordvleugel, dat rechtstreekse financiering een voorwaarde is om deze samenwerkingsvorm te kunnen laten functioneren? En zo ja, kan dan nader onderbouwd worden waarom een dergelijke voorwaarde wel geldt in de Randstad, maar niet daarbuiten?

De leden van de CDA-fractie constateren, dat de regering de precieze invulling wil overlaten aan de desbetreffende gemeenten en provincies (memorie van toelichting, blz. 7). Met de Raad van State constateren deze leden, dat de bevoegdheden en de financiering van deze lichamen in het voorliggende wetsvoorstel niet worden geregeld.

Leidt de toekenning van bevoegdheden en middelen aan nog niet gevormde samenwerkingsverbanden niet tot discussies over structuren, territoriale reikwijdte, bevoegdheden en financiën, kortom: tot onnodige bestuurlijke drukte, zo vragen deze leden.

Waarom kiest de regering ook in de Randstad niet voor samenwerkingsafspraken zoals die er al zijn voor Flevoland/Almere en Groningen/Drenthe, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Welke rol ziet de regering voor de provincies op het gebied van verkeer en vervoer in die gebieden die vallen onder de beide voorgenomen vervoerregio's?

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de vervoerregio's zich verhouden tot de beoogde opschaling van de betrokken provincies tot landsdelen. Is de regering voornemens deze taken na opschaling alsnog bij het landsdeel te beleggen, analoog aan de provincies buiten de Randstad? Vooral daar waar de BDU-middelen van de Wgr-plusregio's naar de provincies worden overgeheveld, kan dat betekenen dat deze middelen twee keer in korte tijd worden overgedragen. Waarom is er niet voor gekozen beide voorstellen in samenhang te bezien? Wat betekent het verschuiven van de BDU-middelen van achtereenvolgend de Wgr-plusregio's, naar de provincie en vervolgens naar de landsdelen, voor de reeds lopende en geplande infrastructurele projecten?

De leden van de fractie van de ChristenUnie wensen een nadere onderbouwing waarom in dit wetsvoorstel gekozen wordt om alleen in de Randstad twee vervoerregio's op noord- en zuid-vleugelniveau te vormen. Ook vragen zij naar de ervaringen met het OV bureau Randstad dat juist op het schaalniveau van de hele Randstad opereert en in de afgelopen jaren al veel heeft bereikt zoals de introductie van R-net. Zij vragen of dit bureau ook na het aannemen van dit wetsvoorstel blijft bestaan. Ook vragen zij of er geen behoefte is om enkele zaken die dit OV-bureau coördineert ook op landelijk schaalniveau te organiseren zoals gezamenlijke OV-marketing en huisstijl.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat de Utrechtse situatie, waarin de verkeersmiddelen en -taken voor de duur van één jaar bij de provincie Utrecht terecht komen om vervolgens weer te moeten worden overgedragen naar de nieuw te vormen Noordvleugelprovincie, onwenselijk is en de continuïteit van de uitvoering van het massieve VERDER en Beter Benutten-pakket niet ten goede komt. Zo nee, waarom niet? Hoe beoordeelt de regering de situatie waarin straks binnen de te vormen Noord-vleugelprovincie de verkeer- en vervoertaken en middelen voor de regio Amsterdam-Almere bij de vervoersautoriteit komen te liggen en voor Utrecht, na een tweede overdracht, bij de Noordvleugelprovincie? Is de regering het met de GroenLinks-fractie eens dat dit een ongelijkheid met zich meebrengt die onwenselijk is en voorkomen dient te worden? Zo nee, waarom niet?

De regering maakt een onderscheid tussen de vervoerregio's in de Randstad en in de rest van het land. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het vanuit het oogpunt van verduidelijking van de verdeling van taken over de verschillende bestuurslagen van belang is om te komen tot twee vervoerregio's in de Randstad? Is dit niet het in gewijzigde vorm doorzetten van de plusregio's? Zijn de betrokken provincies niet in staat om deze taak zelf uit te voeren?

Waarom is het elders in het land gewenst om die vervoerstaken juist wel bij de provincies neer te leggen? Wat zijn de consequenties van de keuze om respectievelijk wel en niet over te gaan tot het instellen van een vervoersregio voor de bestuurlijke drukte?

Ook vragen deze leden zich af hoe de verplichting tot het instellen van een vervoersregio zich verhoudt tot de gebruikelijke bestuurlijke verhoudingen in Nederland.

3.4 Jeugdzorg

De leden van de SGP-fractie constateren dat de bestuursregio's voor zover het gaat om de jeugdzorg doorgaan tot het moment van decentralisatie. Zij vragen zich af of het niet beter is om dan te wachten met het opheffen van in ieder geval de plusregio's in de Randstad tot de decentralisatie van de jeugdzorg is afgerond.

4. Financiële gevolgen voor de decentrale overheden

De financiële aspecten zijn door de leden in de overige paragrafen aan de orde gesteld.

5. Consultatie

De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre er ruimte is voor maatwerk in het proces van afschaffen van de plusregio's, gezien de verscheidenheid in opgaven waar de verschillende regio's mee te maken hebben.

II Artikelsgewijs

Artikel XI

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het rechtstreeks toedelen van een planbevoegdheid (regionaal verkeer- en vervoerplan) aan een samenwerkingsverband zich verhoudt tot de uitgangspunten van de hoofdstructuur en een heldere taakverdeling tussen overheden, ook met het oog op de toekomstige Omgevingswet.

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx