

TOELICHTING

op de gemeenschappelijke regeling openbaar lichaam OV-bureau van de gemeente Groningen en de provincies Groningen en Drenthe

I. ALGEMEEN DEEL

Inleiding

De gemeente Groningen en de provincies Groningen en Drenthe (GGD overheden) zijn reeds enkele jaren bezig een interregionale samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer vorm te geven.

In dat kader hebben de GGD-overheden ervoor gekozen de concessie voor het openbaar vervoer per bus en auto in het GGD gebied gezamenlijk aan te besteden. Op basis van de opgedane ervaringen binnen het openbaar vervoer in de afgelopen jaren hebben de opdrachtgevende overheden ervoor gekozen zelf een grotere sturende, voorwaardenscheppende en bepalende rol in de ontwikkeling van het openbaar vervoer te vervullen dan voorheen. Eén en ander staat beschreven in het Programma van Eisen, dat in juni 2003 is vastgesteld door de drie colleges. In dit Programma van Eisen is aangegeven, dat om invulling te geven aan de nieuwe rol een vervoerautoriteit met een OV-bureau wordt geformeerd en dat de juridische entiteit van dit bureau en de verhouding met de opdrachtgevende overheden en met de reizigers en vervoerder nader wordt uitgewerkt.

De colleges hebben op 20 april 2004 besloten in te stemmen met het geven van opdracht tot uitwerking van een gemeenschappelijke regeling met de vorming van een openbaar lichaam OV-bureau.

Op 6 juli 2004 hebben Provinciale Staten van Drenthe en Groningen en de raad van de gemeente Groningen besloten in te stemmen met het voornemen van de colleges tot uitwerking van een gemeenschappelijke regeling OV-bureau.

In oktober 2004 hebben de colleges de ontwerp-gemeenschappelijke regeling openbaar lichaam vastgesteld en deze voor het verkrijgen van de vereiste toestemming voorgelegd aan de raad van de gemeente Groningen en Provinciale Staten van Groningen en Drenthe.

In december 2004 hebben de raad en beide staten toestemming verleend tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling.

Het Openbaar Lichaam als organisatievorm voor het OV-bureau

De Wet gemeenschappelijke regelingen geeft de colleges van GS van de provincies Groningen en Drenthe en van B&W van de stad Groningen de mogelijkheid hun samenwerking op het gebied van het openbaar vervoer gestalte te geven door een gemeenschappelijke regeling in het leven te roepen. Er bestaat op basis van artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid om of een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan op te richten.

Met name om de volgende redenen is gekozen is voor het instellen van een openbaar lichaam.

1. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid. Dat maakt het mogelijk om contracten aan te kunnen gaan, bij banken geld te lenen, personeel in dienst te nemen, zelfstandig de vervoerder aan kunnen spreken op gebreken in de nakoming van de concessie etc. Bij een gemeenschappelijk orgaan is van dat alles geen sprake waardoor van slagvaardig optreden onder meer richting vervoerder geen sprake kan zijn. Een gemeenschappelijk orgaan is een ambtelijke organisatie en wordt, normaal gesproken, samengesteld uit de betreffende ambtelijke organisaties. De colleges kunnen daardoor op zo'n gemeenschappelijk orgaan in principe alleen invloed uitoefenen via de ambtelijke weg.
2. Bij een openbaar lichaam is sprake van nagenoeg directe sturing vanwege de verplichting (artikel 12 van de wet) van een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur die direct voortkomen uit de colleges van GS en B&W. De Staten en de Raad moeten volgens de wet in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze over de ontwerp-begroting van een openbaar lichaam te kunnen geven. Doordat deze zienswijze door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam bij zijn besluitvorming over de begroting meegenomen moet worden, kunnen Staten en Raad hun invloed uitoefenen. Als het algemeen bestuur een dergelijke

zienswijze negeert, kunnen de bestuursleden direct in hun eigen colleges ter verantwoording worden geroepen.

Het OV-bureau heeft in de vorm van een openbaar lichaam dus rechtspersoonlijkheid, eigen personeel in dienst, wordt door bestuurders aangestuurd en kan zich, doordat het de bevoegdheden op het gebied van het openbaar vervoer van de colleges overgedragen heeft gekregen, als hét aanspreekpunt voor het openbaar vervoer binnen de provincies Drenthe en Groningen presenteren. Deze juridische vorm leent zich dus goed voor het OV-bureau.

Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken

Het Openbaar Lichaam OV-bureau gaat de overheidstaken voor het openbaar vervoer uitoefenen die de drie bestuursorganen nu elk afzonderlijk verrichten.

In artikel 4 is aangegeven dat de deelnemende bestuursorganen bij gelijkkluidend besluit bepalen welke vormen van openbaar vervoer onder deze regeling vallen.

De deelnemende bestuursorganen hebben er voor gekozen het gehele openbaar vervoer per bus en auto in de provincies Groningen en Drenthe onder deze gemeenschappelijke regeling te brengen. Dit betreft niet alleen de gezamenlijk verleende GGD-concessie, maar ook het openbaar vervoer in Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe, het vraagafhankelijk vervoer (CVV) en de Q-liner-verbinding 315.

Voorts is in principe besloten het regionale spoorvervoer onder de gemeenschappelijke regeling te brengen, met dien verstande dat de deelnemende bestuursorganen een definitief besluit hierover nemen nadat de financiële en personele consequenties in kaart zijn gebracht. Na nadere uitwerking en invulling, waarbij ook een nieuwe verdeelsleutel aan de orde komt, kan in de loop van 2005 definitieve besluitvorming plaatsvinden.

Het Openbaar Lichaam OV-bureau heeft de volgende verantwoordelijkheden:

1. Zorgen voor en bevorderen van openbaar vervoer per auto en per bus en andere vormen van vervoer ter uitvoering van artikel 20 van de wet Personenvervoer.
2. Zorgen voor een juiste naleving en uitvoering van de concessievoorschriften.
3. Zorgen voor de voorbereiding en totstandkoming van nieuwe concessies.

Het Openbaar Lichaam OV-bureau beschikt over de bevoegdheden welke voortvloeien uit de artikelen 20 en 44 Wet personenvervoer 2000, waaronder met name

1. het kunnen beschikken over het (gemeenschappelijke) exploitatiebudget voor het openbaar vervoer (binnen de betreffende concessies);
2. de beslissingsbevoegdheid over de wijze waarop dit budget aangewend wordt;
3. de bevoegdheid inhoudelijk te bepalen hoe het openbaar vervoer (binnen de betreffende concessies) wordt vormgegeven;
4. de bevoegdheid bindende afspraken met de vervoerder te kunnen maken ten aanzien van de exploitatie van het openbaar vervoer (binnen de betreffende concessies);
5. de bevoegdheid bindende afspraken te kunnen maken over het openbaar vervoer met overige belanghebbenden;
6. de bevoegdheid om te beslissen over verlenging van de concessie (binnen de betreffende concessiebepalingen).

De taken die het Openbaar Lichaam OV-bureau heeft uit te voeren zijn onder te verdelen in algemene en specifieke taken, te weten:

Algemene taken

1. het beheer van het openbaar vervoer (concessieverlening, aanbesteding) en ontwikkeling van openbaar vervoer (planvorming, coördinatie van de openbaar vervoer aspecten).
2. De bundeling van de Openbaar Vervoertaken en -verantwoordelijkheden van de drie overheden.
3. De advisering van de provincies en gemeenten in het Openbaar Vervoerbeleid in relatie tot

het algemene beleidsproces van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.

Specifieke taken

1. Algemeen financieel-economisch beheer.
2. Concessieontwikkeling en –beheer.
3. Ontwikkeling (lange termijn) van het openbaar vervoer.
4. De coördinatie van beleidsontwikkeling in relatie tot openbaar vervoer.
5. Het voorbereiden van de beslissing tot verlenging van de GGD-concessie en mogelijk hieruit volgend het laten plaatsvinden van de aanbesteding van de concessie in 2007.

De werkzaamheden zoals die door het Openbaar Lichaam OV-bureau uitgeoefend gaan worden, liggen op het terrein van de uitvoering van de Wet Personenvervoer 2000 en behoren daarmee tot de competentie van de colleges van Gedeputeerde Staten.

Provinciale Staten van Drenthe en Groningen stellen in het kader van de totale provinciale en gemeentelijke begroting het budget voor het openbaar vervoer vast.

Daarnaast hebben Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende bevoegdheid.

De vaststelling van het Openbaar Vervoerbudget is een bevoegdheid van Provinciale Staten.

Daarnaast moeten zij, naast de raden van de deelnemende gemeenten, op grond van de wet, in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze op de ontwerpbegroting van het openbaar lichaam te geven.

Doordat deze zienswijze door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam bij zijn besluitvorming over de begroting meegenomen moet worden, kunnen Staten en Raad hun invloed uitoefenen. Als het algemeen bestuur een dergelijke zienswijze negeert kunnen de bestuursleden direct in hun eigen colleges ter verantwoording worden geroepen.

Daarbij is er voor gekozen om bij besluiten met grote maatschappelijke of bestuurlijke gevolgen het bestuur pas een besluit te laten nemen, nadat bespreking heeft plaatsgevonden in de colleges en/of raad en provinciale staten.

Op dit moment vindt de verdeling van de kosten van het Openbaar Lichaam OV-bureau plaats op basis van een verdeelsleutel die is gebaseerd op het totale stad- en streekvervoerbudget (omzet). De verdeelsleutel van de inzet per overheid is analoog aan de hoogte van de exploitatiesubsidie: 44% voor de provincie Groningen, 35 % voor de provincie Drenthe en 21% voor de gemeente Groningen.

Wanneer het takenpakket van het Openbaar Lichaam OV-bureau wordt uitgebreid met andere vormen van openbaar vervoer dan die hiervoor genoemd, dient de verhouding te worden herberekend naar rato van het dan ingebrachte Openbaar Vervoerbudget. Dit zal in elk geval geschieden wanneer definitief wordt besloten het regionale spoorvervoer onder het OV-bureau te brengen. Uiteraard zal de verdeelsleutel ook worden gewijzigd indien er sprake is van een uitbreiding van de deelnemende bestuursorganen aan deze gemeenschappelijke regeling.

De dekking van de kosten voor het Openbaar Lichaam OV-bureau wordt bereikt door de inzet van maximaal de bestaande personele gelden en een deel van de exploitatiesubsidie.

BIJZONDER DEEL

Artikelsgewijze toelichting:

Artikel 1

Dit artikel maakt het mogelijk dat ná het tijdstip waarop de regeling in werking treedt meer bestuursorganen toetreden.

Artikel 2

De belangenbehartiging is afgeleid van de maatschappelijke opdracht die de overheden ten

aanzien van het vervoer hebben te vervullen. Er is voor een algemene omschrijving gekozen die luidt als volgt:

“het verder ontwikkelen en uitdragen van de betekenis van het openbaar vervoer in de regio Groningen en Drenthe, zodanig dat het sociaal-economisch belang gediend wordt en de toenemende vraag naar mobiliteit opgevangen kan worden”.

Artikel 3

Blijkens dit artikel, waarin de naamgeving van het OV-bureau is vastgelegd, is het Openbaar Lichaam OV-bureau een rechtspersoon.

Als vestigingsplaats van het openbaar lichaam is gekozen voor Assen, aangezien het ambtelijk apparaat van het OV-bureau in Assen is gehuisvest.

Artikel 4

Met de gekozen formulering kunnen de deelnemende bestuursorganen besluiten welke vormen van openbaar vervoer onder het Openbaar Lichaam OV-bureau worden gebracht.

Zoals hiervoor aangegeven betreft het niet alleen het openbaar vervoer dat onder de gezamenlijk verleende GGD-concessie valt, maar ook het openbaar vervoer in Zuidoost- en Zuidwest-Drenthe, het vraagafhankelijk vervoer (CVV) en de Q-liner-verbinding 315. In de loop van 2005 nemen de deelnemende bestuursorganen een definitief besluit over het onderbrengen van het spoorvervoer bij het Openbaar Lichaam OV-bureau.

Artikel 5

De keuze voor het instellen van een Openbaar Lichaam impliceert dat er drie organen zijn:

- het algemeen bestuur
- het dagelijks bestuur
- de voorzitter

Artikel 6

Het algemeen bestuur heeft een aantal - uit de artikelen 20 en 44 van de Wet personenvervoer 2000 voortvloeiende - bevoegdheden. In het algemene deel van deze toelichting worden de belangrijkste daarvan genoemd.

Lid 2 van dit artikel biedt het algemeen bestuur de mogelijkheid deze bevoegdheden door middel van delegatie geheel of gedeeltelijk over te dragen aan het dagelijks bestuur. Om tot een daadkrachtig OV-bureau te komen is het nadrukkelijk de bedoeling dat van deze bevoegdheid ook gebruik wordt gemaakt.

Artikel 7

De deelnemende bestuursorganen zijn niet geheel vrij in hun aanwijzing van het algemeen bestuur: zij zijn verplicht elk uit hun midden in ieder geval de portefeuillehouder belast met het openbaar vervoer aan te wijzen.

Artikel 8

Dit artikel biedt, evenals de artikelen 9, 10 en 11, de deelnemende bestuursorganen volop de gelegenheid invloed uit te oefenen op het algemeen bestuur.

Artikel 9

De wijze waarop de deelnemende bestuursorganen hun invloed dienen uit te oefenen moet op grond van de wet in de regeling zijn opgenomen. In de artikelen 8 tot en met 11 is dit nader uitgewerkt.

Artikel 10

De in dit artikel opgenomen mogelijkheid ontslag te verlenen is een vergaande bevoegdheid van de deelnemende bestuursorganen. Op de ontslagprocedure zijn de betreffende bepalingen van de Provinciewet en de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 11

Ook in dit artikel is de invloed van de deelnemende bestuursorganen verder uitgewerkt.

Artikel 12

Op basis van dit artikel kunnen zowel deskundigen, niet zijnde leden van het algemeen bestuur, als leden van niet deelnemende bestuursorganen betrokken worden bij zaken aangaande het Openbaar Lichaam OV-bureau. Deskundigen kunnen worden uitgenodigd voor informatie en advies, terwijl leden van niet deelnemende bestuursorganen gevraagd wordt deel te nemen aan beraadslagingen.

Artikel 13

Het Algemeen bestuur wordt niet beperkt in zijn bevoegdheden: het beraadslaat en besluit over alle onderwerpen die het OV-bureau aangaan.

Algemene regel is dat het algemeen bestuur bij meerderheid van stemmen beslist. In de volgende gevallen is unanimititeit van stemmen vereist:

- het vaststellen van de begroting van het OV-bureau;
- het vaststellen van de jaarrekening van het OV-bureau;
- het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor openbaar vervoer;
- het vaststellen van een programma van eisen voor de aanbesteding van een concessie;
- het vaststellen van de gevolgen van een besluit tot uittreding van een deelnemend bestuursorgaan en van de verplichtingen die darruit voor het uittredend bestuursorgaan ontstaan.

In het geval dat het algemeen bestuur besluit bevoegdheden over te dragen aan het dagelijks bestuur, gebeurt dit onder de voorwaarde dat het dagelijks bestuur in de hiervoor genoemde gevallen ook met unanimititeit beslist. Voorts is voorgeschreven dat in deze gevallen het dagelijks bestuur alleen besluiten kan nemen als alle drie leden aanwezig zijn.

Artikel 14

De portefeuillehouders belast met het openbaar vervoer, vormen het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam.

Artikel 15

De wet eist dat in de regeling bepalingen zijn opgenomen over de wijze waarop leden van het algemeen bestuur aan (leden van het) het dagelijks bestuur inlichtingen kunnen vragen.

In dit artikel wordt dit nader uitgewerkt.

Artikel 16

De eveneens wettelijke eis om in de regeling op te nemen hoe (leden van) het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur ter verantwoording kan worden geroepen is in dit artikel geregeld.

Artikel 17

In dit artikel is voorzien in de mogelijkheid dat een lid van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur wordt ontslagen als deze niet langer het vertrouwen van het algemeen bestuur heeft. Het ligt in de rede dat de opengevallen plaats door het plaatsvervangend DB-lid uit het overeenkomstige bestuursorgaan wordt ingenomen.

In artikel 13, tweede lid, van de wet is bepaald dat het lidmaatschap van het algemeen bestuur van rechtswege eindigt bij verlies van het lidmaatschap van het bestuursorgaan waaruit het lid voortkomt. Aangezien een vergelijkbare bepaling voor leden van het dagelijks bestuur niet in de wet voorkomt, voorziet het tweede lid van dit artikel hierin.

Artikel 18

Naast de normale taken van een dagelijks bestuur zoals het voorbereiden en uitvoeren van door het algemeen bestuur vastgestelde beleid is een belangrijke taak voor het dagelijks bestuur neergelegd in de belangenbehartiging van de deelnemende bestuursorganen bij andere overheidsorganen, rechtspersonen en natuurlijke personen. Voorbeelden van deze belangenbehartiging zijn te vinden in de contacten met de rijksoverheid om tot een goede verdeling van de overheidsbudgetten voor het openbaar vervoer in Noord-Nederland te komen. Dit geldt zowel direct voor het openbaar vervoer als indirect door infrastructurele maatregelen te bepleiten. Ook in de contacten met consumentenorganisaties en concessiehouders dient het

dagelijks bestuur als belangenbehartiger op te treden.

Het dagelijks bestuur beslist bij meerderheid van stemmen. In de situatie dat het algemeen bestuur bevoegdheden als bedoeld in artikel 13, derde lid, heeft overgedragen aan het dagelijks bestuur, kan het dagelijks bestuur alleen hierover besluiten nemen wanneer alle drie leden hiertoe besluiten.

Artikel 19

Zowel de voorzitter van het Openbaar Lichaam OV-bureau als zijn plaatsvervanger komen voort uit het dagelijks bestuur. Zij worden door het algemeen bestuur benoemd.

Artikel 20

In dit artikel zijn de taken en bevoegdheden van de voorzitter opgenomen.

Artikel 21

Tot de bevoegdheden van de voorzitter behoort o.m. de vertegenwoordiging in en buiten rechte.

Artikel 22

Op 1 juni 2004 is op projectmatige basis het samenwerkingsverband tussen de colleges van de gemeente Groningen en de provincies Groningen en Drenthe (GGD) van start gegaan. De in deze projectorganisatie opgedane ervaringen worden gebruikt om het ambtelijk apparaat van het Openbaar Lichaam OV-bureau gestalte te geven. Aan het hoofd van de projectorganisatie staat een, door de daartoe gemandateerde GGD-portefeuillehouders Verkeer en Vervoer aangewezen, interim-directeur, die zelf via ondermandaat bevoegd is bepaalde beslissingen te nemen. In de gemeenschappelijke regeling is het de bedoeling dat de directeur via mandaat bevoegd wordt zijn taken uit te oefenen.

Artikel 23

De directeur fungeert tevens als secretaris van het openbaar lichaam en dient o.m. zorg te dragen voor de verslaglegging van de vergaderingen van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur.

Artikel 24

Het Openbaar Lichaam OV-bureau kan zelf personeel in dienst nemen maar kan ook gebruikmaken van ambtenaren van de deelnemende bestuursorganen. De mogelijkheid van detachering/inlening wordt daarbij geboden. Personeel in dienst van het Openbaar Lichaam OV-bureau valt onder de rechtspositieregeling van de provincie Drenthe, tenzij het dagelijks bestuur nadrukkelijk voor een andere rechtspositieregeling kiest.

Artikel 25

Door in het artikel op te nemen dat op 1 mei de ontwerp-begroting moet zijn toegezonden aan raad en staten is er sprake van een alleszins redelijke termijn tussen toezending van het ontwerp en de uiteindelijke vaststelling voor 1 juli.

Artikel 26

Op grond van artikel 10a van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling verplicht medewerking te verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van de gemeenschappelijke regeling neemt in verband met de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden.

Voor de uitvoering van haar taken is het OV-bureau afhankelijk van de gelden die de deelnemende bestuursorganen daarvoor beschikbaar stellen. Hierover zijn de nodige afspraken gemaakt op basis van het uitgangspunt dat de kosten verbonden aan de uitvoering van de ingevolge deze regeling aan het OV-bureau overgedragen bevoegdheden, toegerekend en omgeslagen worden overeenkomstig de verdeelsleutel zoals deze door de deelnemende bestuursorganen is overeengekomen.

Deze verdeelsleutel is op basis van het totale stad- en streekvervoerbudget (omzet) als volgt vastgesteld: 44 % voor de provincie Groningen, 35 % voor de provincie Drenthe en 21 % voor de gemeente Groningen.

Ook voor de gemeenschappelijke regeling worden in eerste instantie deze percentages gebruikt.

Wanneer in de toekomst het takenpakket van het Openbaar Lichaam OV-bureau wordt uitgebreid met andere vormen van openbaar vervoer dan bedoeld in deze regeling, dient de verhouding te worden herberekend naar rato van het dan ingebrachte Openbaar vervoerbudget. Dit zal in elk geval gebeuren wanneer de deelnemende bestuursorganen definitief besluiten het regionale spoorvervoer onder de gemeenschappelijke regeling te brengen. Uiteraard zal de verdeelsleutel ook worden gewijzigd indien er sprake is van een uitbreiding van de deelnemende bestuursorganen aan deze gemeenschappelijke regeling.

Deze verdeelsleutel wordt ook toegepast voor eventuele exploitatiekosten van het Openbaar Lichaam OV-bureau.

Artikel 27

De vaststelling van de rekening voor 1 juli komt overeen met de uiterlijke datum die de wet noemt.

Artikel 28

Wijziging van de regeling is slechts mogelijk met instemming van de deelnemende bestuursorganen.

Artikel 29

Andere provincies en gemeenten kunnen om toetreding tot het Openbaar Lichaam OV-bureau verzoeken. Het algemeen bestuur zal naar aanleiding van zo'n verzoek onderzoeken onder welke, onder andere financiële, condities toetreding plaats kan vinden. De deelnemende bestuursorganen dienen alvorens het algemeen bestuur tot toetreding kan besluiten hun instemming te verlenen.

Artikel 30

Een deelnemend bestuursorgaan heeft - zij het dat het algemeen bestuur haar daarbij ten aanzien van de gevolgen daarvan bepaalde verplichtingen op kan leggen - de mogelijkheid om uit de regeling te treden.

Artikel 31

De deelnemende bestuursorganen dienen uiteraard de mogelijkheid te hebben te besluiten tot opheffing van de regeling. Dit dient bij gelijklopend besluit te gebeuren.

Artikel 32

De regeling treedt in werking op 1 april 2005 maar werkt terug tot 1 januari 2005.

Artikel 33

Op verzoek van Raad en Staten vindt binnen twee jaar een evaluatie van de werking van het Openbaar Lichaam OV-bureau plaats. Of een dergelijke evaluatie elke twee jaar dient plaats te vinden zal in de evaluatie meegenomen worden.