

**College van Gedeputeerde Staten
Statenvoorstel**

DATUM	2 december 2014	NUMMER PS	PS2014PS16
AFDELING	MEC	COMMISSIE	-
STELLER	M. Fellingier	DOORKIESNUMMER	2720
DOCUMENTNUMMER	811064AA	PORTEFEUILLEHOUDER	Van Lunteren

Titel : Kaders Transitie BRU

Inhoudsopgave

Besluit pag. 5

Toelichting pag. 6

Bijlage(n): brief aan PS d.d. 29 september 2014

Aan Provinciale Staten,

Preambule

In voorliggend statenvoorstel worden kaders voorgesteld waarbinnen de transitie van Bestuurlijke Regio Utrecht (BRU) - als gevolg van de Wet afschaffing plusregio's - plaatsvindt. Het belang van de reiziger staat daarbij voorop.

Dit voorstel ligt voor onder het voorbehoud dat een nog lopend accountantsonderzoek dat de provinciale accountant in overleg met de BRU accountant uitvoert, geen aanleiding geeft voor nieuwe afwegingen.

Het voorstel is ook onder voorbehoud van de besluitvorming in de Eerste Kamer over de Wap, voorzien op 16 december 2014.

Inleiding

Voorgeschiedenis

Op 3 juli 2014 is het voorstel Wet afschaffing plusregio's (Wap) in de Tweede Kamer aangenomen. De wet heeft voor BRU en de provincie Utrecht tot gevolg dat de middelen en bevoegdheden met betrekking tot de Wet Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer over gaan van BRU naar de provincie. Behandeling van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer is inmiddels gestart. Als de Eerste Kamer instemt, gaan verkeer- en vervoertaken en bijbehorende middelen van BRU over naar de provincie Utrecht. De Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning heeft op 25 november jl. eindverslag uitgebracht. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt voorzien op 16 december 2014. Indien de Eerste Kamer de wet aanneemt, zal de BDU Verkeer en Vervoer vanaf 1 januari 2015 aan de provincie worden uitgekeerd. De overdracht van de verantwoordelijkheid voor de verkeer- en vervoertaken van BRU naar de provincie vindt plaats op 1 januari 2015.

Ter voorbereiding op de overdracht hebben de voorzitter Van Zanen en vicevoorzitter Janssen van BRU en gedeputeerde van Lunteren van de provincie Utrecht gezamenlijk doelen en uitgangspunten bepaald voor de transitie van de BDU-gerelateerde taken en middelen van BRU naar de Provincie. Hiervan bent u op de hoogte gesteld in een brief van 29 september 2014 (kenmerk 2014-04216). De wet bevat geen bepalingen over personeel en eigendommen van BRU. Zowel het dagelijks bestuur van BRU als het college van Gedeputeerde

Staten van provincie Utrecht is van oordeel dat in het belang van de inwoners, reizigers en economische kansen van deze regio gewerkt wordt aan één totaalakkoord voor alle dossiers in het transitieproces. Om die reden omvat de transitie de overdracht van alle aan BDU-gerelateerde medewerkers, projecten, rechten en verplichtingen, risico's en eigendommen, alsmede organisatorische, bedrijfsvoerings- en facilitaire zaken. De niet-gerelateerde BDU-taken, de zogenaamde U10-taken, zullen niet overgaan naar de provincie. Er is een gezamenlijke projectstructuur opgezet om de transitie samen voor te bereiden.

Essentie / samenvatting

Het tijdspad tot 1 januari 2015, de verwachte datum waarop de wet van kracht wordt, is krap. Door de onzekere en late besluitvorming in de Eerste Kamer moet snel gehandeld worden. Om tegemoet te komen aan deze snelheid heeft de gezamenlijke projectorganisatie in beeld gebracht dat wat geregeld moet zijn voor 1 januari 2015, en dat wat mogelijk daarna geïmplementeerd kan worden. Aan deze werkwijze zitten risico's vast, die we met voorgestelde kaders minimaliseren. De risico's van niet-handelen brengen echter meer risico's met zich mee voor de lopende projecten en aanbestedingen. Over de werkwijze en lopende projecten en aanbestedingen bent u geïnformeerd in een informatiesessie op 24 november jl..

In een gezamenlijk bestuurlijk overleg zijn de volgende kaders voor de transitie voorgesteld.

Deze kaders betreffen voor GS de handelingskaders waarbinnen de transitie en de juridische afwikkeling verder vormgeven wordt. Dit is noodzakelijk om contracten over te kunnen nemen en ook na 1 januari 2015 te kunnen blijven handelen.

1. Instellen van een overgangperiode waarbij BRU haar expertise en kennis en ervaring ten aanzien van mobiliteitsbeleid in de Utrechtse grootstedelijke regio kan overdragen. Onderdeel hiervan is dat de provincie na de transitie het door BRU vastgestelde beleid zal overnemen.
2. De vigerende BRU beleidstukken zijn tot 2020 uitgangspunt, dat laat onverlet dat de PS bevoegdheid hebben om tussentijds beleid te actualiseren. Om te komen tot een geïntegreerd BRU- en provinciebeleid wordt, niet eerder dan na 2 jaar, een proces ingericht van herijking van beleid. In dit proces worden de huidige BRU-gemeenten vooraf bestuurlijk geconsulteerd.
3. De door BRU vastgestelde meerjarenbegroting met uitvoeringsprogramma's (inclusief exploitatie en subsidiebeschikkingen) zullen na transitie gerespecteerd blijven tot 2020, wat onverlet laat dat PS over budgetrecht beschikken. In relatie tot subsidiebeschikkingen zal een harmonisatie met de provinciale verantwoordings- en beschikkingsregels worden toegepast.
4. Tegenvallers bij investeringsprogramma's, OV-exploitatie en beheer & onderhoud worden binnen deze meerjarenbegroting (zie punt 3) opgevangen. In 2020 worden mee- en tegenvallers binnen deze programma's bekeken. Over besteding van een eventueel restant wordt in overleg getreden met de huidige BRU-gemeenten.
5. In aanvulling op punt 2 neemt de provincie de besluitvorming van BRU ten aanzien van de tramremise en vervoerkundige koppeling over. Ook hiervoor geldt ten aanzien van mee- en tegenvallers het gestelde onder punt 4.
6. Bij het vaststellen van het jaarlijks OV-vervoerplan worden huidige BRU-gemeenten bestuurlijk nauw betrokken.
7. Gelijk aan andere gemeenten worden BRU-gemeenten vooraf geconsulteerd bij visievorming. De provincie blijft in continue dialoog met de huidige BRU-gemeenten ten aanzien van de specifieke kenmerken van de stadsregionale vraagstukken.
8. De provincie neemt de systeemverantwoordelijkheid over voor het OV-systeem bestaande uit eigendom, beheer en exploitatie van infrastructuur en materieel. Ook neemt de provincie de Regiotram Utrecht over, inclusief bijhorende eigendommen. Pas na uitvoering van de huidige infraprojecten (2017-2018) neemt de provincie besluiten over de toekomstige positie (cq eventuele verzelfstandiging) van het trambedrijf.

In overleg met het dagelijks bestuur van BRU is afgesproken dat er een accountantsonderzoek plaats vindt naar de risico's en weerstandscapaciteit van BRU. In onze vergadering van 2 december jl. hebben wij besloten deze kaders - onder voorbehoud dat het accountantsonderzoek geen aanleiding geeft voor nieuwe afwegingen - in concept vast te stellen.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

- Met waarborging van continuïteit en zeggenschap voor respectievelijk de taken en verantwoordelijkheden van BRU worden de belangen van de inwoners en reizigers zo goed mogelijk gediend.
- Integraal en samenhangend beleid voor verkeer en vervoer blijft gehandhaafd met het realiseren van een transparante en gedragen overdracht van de huidige mobiliteitstaken van BRU aan de provincie, inclusief het vastleggen van de governance van die taken in relatie met de nu bij BRU betrokken gemeenten.
- Met het behoud van en verder bouwen aan een goede samenwerking tussen Utrechtse partijen/gemeenten realiseren we een economisch sterke regio waar het goed wonen, werken en leven is voor alle inwoners.

Financiële consequenties

De BDU-gelden van BRU zullen één op één overgenomen worden in de Begroting van de Provincie Utrecht, onder programma 5 'Bereikbaarheid', als de Wet van kracht wordt. In de paragraaf 'weerstandsvermogen' is in de programmabegroting 2015 een risico opgenomen van € 15 mln. met een kans van voorkomen van 25% ervanuit gaande dat volgens de voorgestelde kaders tegenvallers bij investeringsprogramma's, OV-exploitatie en beheer & onderhoud binnen de meerjarenbegroting kunnen worden opgevangen.

Voor de uitvoering van de transitie heeft de provincie samen met BRU een externe projectleider ingehuurd. Bij de voorbereiding van de transitie zijn circa 45 provinciale medewerkers in meer of mindere mate betrokken. Daar waar nodig wordt externe expertise ingeschakeld (met name juridisch advies). Gelet op het feit dat we nog volop in bedrijf zijn met de transitie zijn voorlopig de totale kosten van de transitie nog niet in beeld. Op een later moment komen wij hier op terug.

Juridische consequenties

Er is extern juridisch advies ingewonnen op de Utrechtse werkwijze voor het overnemen van verkeers- en vervoertaken van BRU. Naar aanleiding van het gegeven advies zijn de nodige maatregelen genomen om de overdracht zorgvuldig te laten verlopen. Onder andere heeft dit geleid tot het opstellen van zogenaamde driepartijenovereenkomsten voor overname van de contracten waar de belangen groot zijn (financieel of bestuurlijk, zoals onder meer de contracten die verbonden zijn aan het Trambedrijf en de Uithoflijn). Deze zullen spoedig ondertekend worden.

En verder wil GS van de provincie de overdracht van alle niet-wettelijke taken op hoofdlijnen in een overeenkomst of contract tussen BRU en PU wel juridisch vast te leggen.

Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid

Samenwerking gemeenten in BRU-verband: Het BDU-budget en bijbehorende mensen en taken komen bij de provincie Utrecht terecht. De vraag is welke vorm van samenwerking de gemeenten houden in BRU-verband. De stad Utrecht kan zich met haar omringende gemeenten verenigen om gezamenlijke vraagstukken op te pakken. Dat gebeurt nu ook al op andere beleidsterreinen in de vorm van de U10. De provincie heeft daar verder geen formele positie in.

Personeel: Met de overdracht van taken komen op 1 januari 2015 de mensen van BRU die BDU-taken hebben (inclusief bedrijfsvoering) één op één over naar de provincie. Hierover bent u geïnformeerd met een brief van 29 september 2014 (kenmerk 2014-04216). De zekerheden zijn voor BRU personeel niet anders dan voor provinciemedewerkers; er ontstaat één organisatie.

Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven

De Wap bevat geen bepalingen over overdracht van personeel en eigendommen. Tevens is de overgang van enkele taken in de Wet niet duidelijk bepaald. Dat betekent dat in principe de volgende alternatieven mogelijk zijn:

- Overdracht van taken zonder personeel: de verkeers- en vervoerstaken die van BRU over komen naar provincie Utrecht vereist continuïteit. Overdracht van taken zonder personeel tast deze continuïteit aan. Daarom is er voor gekozen om bij het overnemen van de taken continuïteit te waarborgen en ook de betreffende kennis en expertise in de vorm van de huidige mensen over te nemen (inclusief bedrijfsvoering).
- Overdracht van taken zonder materieel: scheiding van exploitatie en infrastructuur kan leiden tot een inefficiënte aansturing van het huidige verkeers- en vervoerssysteem.
- Geen overname van de gehele tramtaak krachtens art. XXV (Wap): BRU en provincie vinden het belangrijk dat er sprake is van continuïteit van beleid, programma's en projecten. Scheiding van verantwoordelijkheden kan leiden tot een discontinuïteit en verlies van efficiëntie. De provincie dringt aan op spoedige realisatie van projecten als de Uithoflijn, zoals verwoord in een brief van GS aan BRU (d.d. 7 oktober 2014, nummer 810C4F1E). Vertraging past niet bij eerdere besluitvorming van GS hierover, onder andere in het kader van VERDER.

De Wap zorgt voor veranderingen in de samenwerking tussen provincie en gemeenten, terwijl de opgave onverminderd groot blijft. Om deze opgave waar te maken is een duurzame samenwerking tussen provincie en gemeenten nodig, waarbij gezamenlijkheid (het delen en gebruiken van elkaars kennis en ervaring elkaar versterken, wederzijds commitment en synergie) en transparantie de kernbegrippen zijn. De toekomstige samenwerkingsvorm zal in ieder geval niet een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking zijn tussen de BRU-gemeenten en de provincie: Dit zou immers betekenen een overdracht van bevoegdheden van de provincie naar een andere rechtspersoon en is daarmee een inperking van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincie.

Effecten op duurzaamheid

De kaders leiden tot transparantie en continuïteit van de huidige verkeers- en vervoerstaken in de regio Utrecht, en daarmee op zo min mogelijk verlies aan daadkracht, efficiëntie en effectiviteit.

Voorgesteld wordt de kaders voor de transitie van BRU naar de provincie Utrecht vast te stellen, onder de genoemde voorbehouden van het accountantsonderzoek en vaststelling van de Wap in de Eerste Kamer, alsmede vast te stellen dat Provinciale Staten geen wensen en bedenkingen hebben tegen de privaatrechtelijke rechtshandelingen die moeten worden verricht in het kader van de transitie.

Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,

Besluit van 8 december 2014 tot vaststelling van de kaders voor de transitie van de verkeers- en vervoerstaken van de Bestuurlijke Regio Utrecht naar de provincie Utrecht.

Provinciale Staten van Utrecht in vergadering bijeen;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 2 december 2014, afdeling MEC, nummer 811064AA;

Gelezen het voorstel aan Provinciale Staten

Overwegende;

- Dat het belang van de inwoners en de reizigers van de provincie voorop staat;
- Dat een integraal en samenhangend beleid voor verkeer en vervoer gehandhaafd blijft;
- Dat een samenhangend systeem van exploitatie en infrastructuur in één hand blijft;
- Met het behoud van en verder bouwen aan een goede samenwerking tussen Utrechtse partijen/gemeenten ten behoeve van realisatie van een economisch sterke regio waar het goed wonen, werken en leven is voor alle inwoners.

Gelet op;

Wet afschaffing plusregio's

Besluiten:

De kaders voor de transitie van de verkeers- en vervoerstaken van BRU vast te stellen, onder het voorbehoud van het aannemen van de Wet afschaffing plusregio's door de Eerste Kamer, en onder voorbehoud dat het accountantonderzoek geen aanleiding geeft tot nieuwe afwegingen, alsmede vast te stellen dat Provinciale Staten geen wensen en bedenkingen hebben tegen de privaatrechtelijke rechtshandelingen die moeten worden verricht in het kader van de transitie.

Voorzitter,

Griffier,

1. Wettelijke grondslag

Wet afschaffing plusregio's. De wet heeft voor BRU en Provincie Utrecht de volgende consequenties:

- De middelen en bevoegdheden met betrekking tot de Wet BDU Verkeer en vervoer gaan over van BRU naar Provincie Utrecht. De middelen bedragen circa € 100 miljoen per jaar ter bekostiging van de OV-concessie, regiotaxi, beheer en onderhoud van tram en de subsidies uit het Regionaal Uitvoeringsprogramma Verkeer en Vervoer;
- De bijdrage uit het Infrastructuurfonds voor de aanleg van de Uithof lijn ad € 110 miljoen gaat met de bijbehorende subsidieverplichtingen over van BRU naar Provincie Utrecht;
- Provincie Utrecht neemt van rechtswege de rechten en verplichtingen van de concessie OV regio Utrecht 2014-2023 over van BRU;
- De BRU-gemeenten krijgen op basis van de wet de keuze om BRU binnen één jaar na intreding van de Wap op te heffen dan wel om te vormen naar een gemeenschappelijke regeling zonder plus. Deze keuze is aan de gemeenten en de provincie heeft daar geen formele positie in.

De wet laat ruimte voor eigen invulling door de betrokken overheden. De wet bevat geen bepalingen over personeel en eigendommen van BRU.

2. Beoogd effect

In het belang van inwoners en reizigers, waar het uiteindelijk om draait, is het beoogd effect een goed samenhangend verkeer- en vervoernetwerk in de provincie Utrecht. Bovendien draagt een goede bereikbaarheid positief bij aan de economische kansen van de regio Utrecht. Dit wordt gerealiseerd door waarborging van continuïteit en zeggenschap voor respectievelijk de taken en verantwoordelijkheden van BRU.

Met voorgestelde kaders werken we toe naar een besluitvorming over een goede, transparante en gedragen overdracht en invlechting van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken op mobiliteitsgebied van BRU naar de provincie respectievelijk in de provincie.

Dit behelst de overdracht van personeel, projecten, rechten en verplichtingen, risico's en eigendommen alsmede het inregelen van organisatorische, bedrijfsvoerings- en facilitaire zaken. Tevens betreft het een gezamenlijk besluit over de governance van de verkeer-en vervoergelden. Er komt één totaalakkoord voor alle dossiers in het transitieproces.

3. Effecten op duurzaamheid

De kaders leiden tot transparantie en continuïteit van de huidige verkeers- en vervoerstaken in de regio Utrecht, en daarmee op zo min mogelijk verlies aan daadkracht, efficiëntie en effectiviteit.

4. Argumenten

Uitgaande van inwerkingtreding van de Wet afschaffing plusregio's met ingang van 1 januari 2015 moet veel gebeuren en de periode daar naartoe is kort. Daarom wordt gezocht naar praktische en pragmatische oplossingen om ervoor te zorgen dat de dienstverlening aan de Utrechtse reiziger, de verplichtingen richting contractpartijen en de rechtspositie van de BRU-medewerkers kunnen worden gewaarborgd.

Door de onzekere en late besluitvorming in de Eerste Kamer moet snel gehandeld worden. Om tegemoet te komen aan deze snelheid heeft de gezamenlijke projectorganisatie in beeld gebracht dat wat geregeld moet zijn voor 1 januari 2015, en dat wat mogelijk daarna geïmplementeerd kan worden. Aan deze werkwijze zitten risico's vast, die we met voorgestelde kaders minimaliseren. De risico's van niet-handelen brengen echter meer risico's met zich mee voor de lopende projecten en aanbestedingen.

5. Kanttekeningen

Voor de overdracht van de taken van BRU naar de provincie Utrecht hebben BRU en provincie een gezamenlijke projectorganisatie ingericht die werkt aan een realisatie van de transitie binnen de gestelde kaders.

BRU voert naast de verkeer- en vervoertaken U10-taken uit. De U10-taken gaan niet mee over naar de provincie. Deze taken liggen bij de BRU-gemeenten. Het bijbehorende BRU-personeel worden gepositioneerd bij de een van de huidige BRU-gemeenten.

6. Financiën

De BDU-gelden van BRU zijn één op één overgenomen in de Begroting van de Provincie Utrecht, onder programma 5 'Bereikbaarheid' (zie Statenvoorstel Programmabegroting 2015). In de paragraaf 'weerstandsvormogen' is in de programmabegroting 2015 een risico opgenomen van € 15 mln. met een kans van voorkomen van 25% ervanuit gaande dat volgens de voorgestelde kaders tegenvallers bij investeringsprogramma's, OV-exploitatie en beheer & onderhoud binnen de meerjarenbegroting van BRU worden opgevangen.

Voor de uitvoering van de transitie heeft de provincie samen met BRU een externe projectleider ingehuurd. Bij de voorbereiding van de transitie zijn circa 45 provinciale medewerkers in meer of mindere mate betrokken. Daar waar nodig wordt externe expertise ingeschakeld (met name juridisch advies). Gelet op het feit dat we nog volop in bedrijf zijn met de transitie zijn voorlopig de totale kosten van de transitie nog niet in beeld. Op een later moment komen wij hier op terug.

7. Realisatie

BRU gaat per 1 januari 2015 integraal over naar provincie Utrecht in de vorm van een afdeling/dienst die onder één van de beide directeurs van de provincie komt te hangen. Dat betekent dat medewerkers van BRU betrokken bij de uitvoering van BDU-taken (inclusief bedrijfsvoering) per 1 januari 2015 met behoud van functie over gaan naar provincie Utrecht.

Dat betekent ook dat middelen, contracten en concessies per 1 januari 2015 over gaan naar de provincie, onder voorbehoud dat het onderzoek van de accountant geen aanleiding geeft tot nieuwe afwegingen.

In het overgangsjaar 2015 (zie punt 1 van voorgestelde kaders) volgt een definitieve invlechting van BRU bij de provincie binnen de voorgestelde kaders. Er worden in het sociaal plan afspraken gemaakt over de overdracht van personeel. Het uitgangspunt hierbij is dat de BRU-medewerkers gelijk gesteld worden aan provincie-medewerkers.

In januari 2015 wordt een besluit genomen over het vervolgproces van invlechting.

8. Juridisch

Met de overdracht van BRU-taken en -bevoegdheden wordt de provincie bij wet de civielrechtelijke rechtsopvolger van 1) de aan BRU verstrekte bijdragen, subsidies en uitkeringen op grond van (onder meer) art. 3 Wet BDU Verkeer en Vervoer (art. XXV lid 1 sub c Wap); 2) de door BRU verleende openbaar vervoerconcessies (art. XXVI); 3) de door BRU opgestelde regionale verkeer- en vervoerplannen (art. XXVII).

De tramtaak, die gedeeltelijk uit de BDU gefinancierd wordt, is strikt genomen een buitenwettelijke taak. Om de mogelijke juridische risico's die met dit gegeven gepaard gaan, te ondervangen worden voor de kritische contracten van Regiotram en Uithoflijn driepartijenovereenkomsten (BRU, provincie en derde partij) gesloten waarmee de rechtsverhouding wordt over gedragen. Voor de niet kritische contracten wordt de wederpartij schriftelijk op de hoogte gesteld van de contract overneming met een standaardbrief.

Bij de overdracht van eigendommen van BRU naar de provincie wordt een onderscheid gemaakt in de overgang van roerende zaken en de overgang van onroerende zaken: voor de roerende zaken worden in een

overdrachtsdocument tussen BRU en de provincie alle eigendommen overgedragen. Voor alle onroerende zaken geldt hetzelfde waarbij de formele overdracht middels een notariële akte wordt vastgelegd. En verder wil GS van de provincie de overdracht van alle niet-wettelijke taken op hoofdlijnen in een overeenkomst of contract tussen BRU en PU wel juridisch vast te leggen.

9. Europa

Het is niet gebleken dat er Europees rechtelijke risico's zijn.

10. Communicatie

Gezien het feit dat er nog geen definitieve beslissing door de Eerste Kamer genomen is, zal de provincie niet actief naar buiten toe communiceren over de voorbereidingen rond de transitie. Wel zal er richting interne organisatie communicatie ingezet worden om medewerkers bewust te maken van de veranderingen die er aan komen en wat voor invloed dat heeft op hen.

11. Bijlagen

Geen.