

Onderwerp

Deelnemen aan de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Er staan wat betreft de weg-, spoor- en vaarweginfrastructuur veel renovatie- en bouwprojecten gepland in Nederland en specifiek in Zuid-Holland. Al deze werkzaamheden hebben grote impact op het hele mobiliteitssysteem en de hinder die dit gaat opleveren vraagt om een verdergaande samenwerking tussen overheden en andere partijen dan nu al het geval is. Hoofddoel is de bereikbaarheid van Zuid-Holland op peil te houden voor personen- en goederenvervoer. Daarbij wordt beoogd om intensief de plannings met elkaar af te stemmen en om de maatregelen om hinder te beperken niet meer per project, maar op gebiedsniveau in te zetten. En bovendien deze maatregelen zoveel mogelijk structureel te laten zijn, zodat ze na de hinder ook van nut kunnen zijn om infrastructuur te ontlasten. Dit laatste valt onder het bredere begrip mobiliteitstransitie.

Iedere regio in Nederland pakt dit vraagstuk op in het kader van Minder Hinder. In de provincie Zuid-Holland is het voorstel dat 8 (overheids)organisaties (gemeente Den Haag, gemeente Rotterdam, Metropoolregio Den Haag Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, ProRail, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) intensief gaan samenwerken via een stichting Zuid-Holland Bereikbaar. Gedeputeerde Staten vragen Provinciale Staten om hun wensen en bedenkingen ten aanzien van deelname aan de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar kenbaar te maken wordt gevraagd akkoord te gaan met het reserveren van werkbudget.

Inhoud

Op dit moment bestaan de organisaties Bereik!, De Verkeersonderneming en Bereikbaar Haaglanden & Rijnland naast elkaar. Zij voeren taken uit als op elkaar afstemmen van plannings van renovatie- en bouwprojecten en ontwikkelingen van maatregelen op het gebied van verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement. De provincie is op dit moment (financieel) betrokken bij Bereik! en financiert mee aan De Verkeersonderneming en Bereikbaar Haaglanden & Rijnland via de Korte Termijn Aanpak (KTA). Deze KTA vergoedingen lopen af.

De ambitie is om per januari 2022 te starten in het nieuwe samenwerkingsverband Zuid-Holland Bereikbaar (ZHB) met gemeente Den Haag, gemeente Rotterdam, Metropoolregio Den Haag Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, ProRail, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De genoemde drie bestaande organisaties zullen worden opgenomen in dit nieuwe samenwerkingsverband.

De intensievere samenwerking tussen genoemde partijen heeft tot doel het realiseren van het gezamenlijke Programma Zuid-Holland Bereikbaar. Dit programma richt zich op het borgen van de bereikbaarheid (acceptabele hinder) en het bijdragen aan de mobiliteitstransitie (duurzame gedragsverandering) in de provincie Zuid-Holland. Door de samenwerking worden efficiëntere oplossingen en maatregelen beoogd op een hoger schaalniveau dan per project.

Hiertoe zijn partijen voornemens de Samenwerkingsovereenkomst Programma Zuid-Holland Bereikbaar te ondertekenen. Partijen spreken hiermee af om minimaal de komende 10 jaar samen te werken aan de verbetering van de duurzame bereikbaarheid en leefbaarheid van de provincie Zuid-Holland door middel van een gezamenlijke bereikbaarheidsaanpak. Deze bereikbaarheidsaanpak heeft betrekking op activiteiten op strategisch, tactisch en operationeel niveau en richt zich op de korte (1 jaar), middellange (3 tot 5 jaar) en lange termijn (10 jaar). Het betreft een multimodale aanpak, gericht op het gebied van de gehele provincie Zuid-Holland. De samenwerkingsovereenkomst wordt voor onbepaalde tijd aangegaan.

In deze samenwerkingsovereenkomst leggen de partijen afspraken vast over onder meer de structuur van de samenwerkingsorganisatie, de wijze van onderlinge samenwerking, de deelname aan de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar, de opdrachtverlening aan de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar en de opdrachtverlening voor concrete projecten, de inzet van eigen personeel en de financiering van de onderlinge samenwerking. Partijen bouwen voort op de huidige samenwerking tussen de partners vanuit de bestaande uitvoeringsorganisatie Bereik!, De Verkeersonderneming en Bereikbaar Haaglanden en Rijnland, welke opgaan in de nieuw te vormen samenwerkingsorganisatie Stichting Zuid-Holland Bereikbaar. Hiertoe wordt de naam van de Stichting Verkeersonderneming gewijzigd in Stichting Zuid-Holland Bereikbaar en worden de statuten aangepast. De conceptstatuten voor deze stichting zijn bijgevoegd. Gedeputeerde Staten zijn voornemens om per 1 januari 2022 deel te nemen aan de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar. Daartoe leggen zij het ontwerp-besluit voor aan Provinciale Staten en verzoeken zij Provinciale Staten om hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

In 2024 vindt een tussentijdse evaluatie plaats met de mogelijkheid tot bijsturing.

Werkplan

De essentie van Zuid-Holland Bereikbaar is het versterken van de gebiedsgerichte samenwerking binnen de provincie bij de programmering van grootschalige onderhouds- en bouwopgaven, de uitvoering van ondersteunend verkeers- & mobiliteitsmanagement en het richten op thema's als de mobiliteitstransitie, digitalisering en gedragsbeïnvloeding. De focus ligt op samenwerking, het leren van elkaar, creëren van schaalgrootte, uniformiteit in de aanpak en daarmee het vergroten van de effecten op het netwerk en uiteindelijk op de gebruikers daarvan. Zuid-Holland Bereikbaar gaat nadrukkelijk géén bevoegdheden van de bestaande moederorganisaties overnemen, maar faciliteert en stimuleert de samenwerking.

Een nadere toelichting op de beoogde ambities, werkzaamheden, de organisatie en de governance staat beschreven in het bijgevoegde Werkplan.

Juridische basis

Meest Geschikte rechtsvorm

Een inhoudelijk ambitieus werkplan en uiteindelijk een daadkrachtige uitvoeringsorganisatie, kunnen niet zonder een stabiele en juridische basis die voortbouwt op de ervaringen met de drie huidige organisaties Bereik!, de Verkeersonderneming en Bereikbaar Haaglanden & Rijnland. Om die reden is onder begeleiding van de Landsadvocaat gewerkt aan een nieuwe Samenwerkingsovereenkomst en statuten van de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar. De statuten behoren bij de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar, een omvorming van de bestaande stichting Verkeersonderneming. Deze rechtsvorm blijkt bestuurlijk het best passend bij de ambities en randvoorwaarden van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Door het adviesbureau APPM zijn meer dan 10 samenwerkingsvormen op een rij gezet en afgewogen. Hieruit komen uiteindelijk twee rechtsvormen als geschikt naar voren, te weten de privaatrechtelijke stichting en de publiekrechtelijke 'bedrijfsvoeringsorganisatie' op grond van de

Wet gemeenschappelijke regeling. Het voordeel van de stichting is het feit dat deze er al is en dat alleen de statuten hoeven te worden gewijzigd. Vier partijen nemen reeds deel in de stichting. Deze partijen zijn al gewend om samen te werken via en met de stichting. De verwachting is dat daardoor de inpassing van de stichting in de manier van werken binnen de samenwerkende organisaties gemakkelijk en snel zal verlopen. Het feit dat deze stichting geen winstoogmerk heeft is daarbij een pre. Het nadeel van de stichting is dat deze beleidsmatig minder wenselijk wordt geacht voor de uitoefening van publieke taken.

Het voordeel van een bedrijfsvoeringsorganisatie is dat deze past in het uitgangspunt ten aanzien van de uitvoering van publieke taken, namelijk dat dat bij voorkeur wordt opgedragen aan een publiekrechtelijke rechtspersoon. Een bedrijfsvoeringsorganisatie is een zogenaamde 'college-regeling' met één laag voor besluitvorming. Dat is een lichtere constructie dan de gemeenschappelijke regeling ('raadsregeling') met twee lagen van besluitvorming. Het nadeel van de bedrijfsvoeringsorganisatie is het feit dat er ook enkele 'niet-overheden' zullen deelnemen in ZHB. ProRail is nog een BV en het Havenbedrijf Rotterdam is een NV. Daarmee is een college-regeling uitgesloten. Alleen bij raadsregelingen is het juridisch mogelijk dat deze partijen toetreden tot een gemeenschappelijke regeling, maar dat vergt een aparte motivering, statutenwijziging van die rechtspersonen en een Koninklijk Besluit. Ook de toetreding van het rijk tot een gemeenschappelijke regeling vergt een aparte procedure en een apart besluit.

De ervaring met de bestaande stichting Verkeersonderneming die wordt omgevormd naar Zuid-Holland Bereikbaar, leert dat met deze rechtsvorm snel en slagvaardig kan worden gewerkt voor en namens meerdere partnerorganisaties. De Stichting Zuid-Holland Bereikbaar gaat in haar nieuwe hoedanigheid provinciebreed en gebiedsgericht werken.

Bovenstaande analyse heeft geleid tot de conclusie dat in dit specifieke geval de keuze voor een stichting als rechtsvorm voor de samenwerking de (bestuurlijke) voorkeur heeft.

Verbonden partij

De Stichting Zuid-Holland Bereikbaar wordt een verbonden partij van de provincie. De structurele bestuurlijke en financiële band is vastgelegd in de statuten en de Samenwerkingsovereenkomst Programma Zuid-Holland. De statuten geven bepaalde bevoegdheden aan de Stuurgroep Zuid-Holland Bereikbaar, waarin alle deelnemers zitting hebben. Het gaat om de belangrijke besluiten, zoals goedkeuring van jaarplannen, begrotingen, bepalend van strategische doelen, enzovoort.

Verder wordt een Raad van Toezicht opgericht om de wettelijke toezichthoudende taken uit te voeren ten aanzien van de stichting. Deze raad staat op afstand van de deelnemende partijen en de deelnemers worden benoemd door de Raad van Toezicht zelf op basis van een door de Stuurgroep vastgestelde profielschets.

Ambitie

Het aangaan van de Samenwerkingsovereenkomst Programma Zuid-Holland Bereikbaar en deelnemen aan de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar is een volgende stap in de ontwikkeling van de samenwerking in Zuid-Holland op het gebied van bereikbaarheid. Zodat de bereikbaarheid van de regio duurzaam wordt gewaarborgd en bijdraagt aan de brede welvaart. Zuid-Holland Bereikbaar zet bestaande samenwerkingen door, brengt deze samen, en voegt daar volgens een groeimodel nieuwe dimensies aan toe. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ondersteunt deze samenwerking en ziet deze als een voorbeeld voor andere regio's in het land. De ambitie ligt daarmee hoog.

Een praktisch voorbeeld van de werkzaamheden van Zuid-Holland Bereikbaar aan de hand van de casus Van Brienoordbrug

Tussen 2026 en 2028 zullen grootschalige werkzaamheden plaatsvinden aan de Van Brienoordbrug, zowel aan de beweegbare delen als vervanging/renovatie van de boogdelen. Dit zal in periodes grote impact hebben op de doorstroming van het verkeer in de zuidelijke Randstad en Noord-Brabant, omdat er dagelijks erg veel verkeer over deze oeververbinding rijdt.

Zuid-Holland Bereikbaar zal ervoor moeten zorgen dat er zodanig gepland wordt dat andere infrastructurele werkzaamheden niet gelijktijdig plaatsvinden of juist handig gekoppeld worden. Verder zal via (dynamisch) verkeersmanagement verkeer omgeleid moeten worden (rest ruit Rotterdam, A15/A27, Blankenburgverbinding), waarbij ook de congestie op die omleidingsroutes gemonitord zal moeten worden.

Ook zullen afspraken gemaakt moeten worden met vervoerders en overheden om de alternatieve vervoerswijzen zo maximaal mogelijk te kunnen benutten, bijvoorbeeld via optimaal functionerende treinverbindingen tussen Noord-Brabant en Rotterdam en inzet van het metronet.

Wat betreft mobiliteitsmanagement zal vroegtijdig het gesprek gestart worden met de wijde omgeving (bedrijven, scholen, instanties, voorzieningen) om ernaar de streven dat er anders gereisd en getransporteerd gaat worden (buiten de spits, andere vervoermiddelen) en dat er maximaal thuisgewerkt gaat worden. Bedrijven zullen ondersteund gaan worden in zo'n verandering: voorlichting over alternatieven, fiscale zaken als reiskostenvergoedingen, enzovoort. Zuid-Holland Bereikbaar wil dit gesprek niet steeds per project aangaan, maar in een keer langskomen over alle infrastructurele werkzaamheden in een heel gebied voor meerdere jaren (10-15 jaar). Zo zal de renovatie/uitbereiding van de Heinenoordtunnel, Kiltunnel, A29, Haringvlietbrug, A20, A16, enzovoort ook impact hebben op dit gebied. Maatregelen zullen langdurig genomen kunnen worden en voor een deel een structureel karakter kunnen krijgen. Dat betekent dat ze zelfs na de periode van de renovaties en nieuwbouw kunnen blijven functioneren, wat voor een blijvende drukvermindering op het hele mobiliteitssysteem kan zorgen. Dit laatste wordt ook wel mobiliteitstransitie genoemd. Ook gerichte infrastructurele investeringen kunnen gaandeweg daarbij logisch blijken, bijvoorbeeld ter bevordering van het OV. Zuid-Holland Bereikbaar zal dit dan agenderen op de juiste bestuurlijke tafels op zoek naar financieringskansen. Indien logisch zal ook ingespeeld worden op duurzaamheidskansen, alhoewel dat niet de primaire taak is van Zuid-Holland Bereikbaar.

Bovenal zal Zuid-Holland Bereikbaar op Zuid-Holland niveau en op gebiedsniveau intensief moeten gaan samenwerken met alle overheden, bedrijfsleven en andere belanghebbenden. Ook op landelijk niveau zal moeten worden samengewerkt. Alle maatregelen zullen daarbij vol ondersteund moeten gaan worden door uitgebreide communicatie, zodat publiek en bedrijven weten wat er op hun afkomt.

De maatregelen zullen opgebouwd worden via een groeimodel: doorgaan met wat nu al werkt en steeds verder uitbouwen met de hierboven beschreven ambities. Zuid-Holland Bereikbaar is dus uitvoeringsgericht, maar heeft wat betreft mobiliteitstransitie ook zeker een wisselwerking met diverse beleidsterreinen.

Naast de hierboven beschreven casus Van Brienoordbrug spelen soortgelijke voorbeelden op het gebied van renovatie en nieuwbouw van infrastructuur op allerlei andere plekken in Zuid-Holland, zoals de werkzaamheden in het gebied rondom de Haagse Utrechtsebaan, projecten A4 en omgeving, Leiden en omgeving met brugvervangingen/-renovaties en de Europaweg, Dordrecht met de A15, enzovoort.

Proces

Besluitvorming

In het BO-MIRT van november 2019 en 2020 hebben Rijk en Regio afspraken gemaakt over een gezamenlijke regionale bereikbaarheidsaanpak en uitvoeringsorganisatie, uitmondend onder de noemer Zuid-Holland Bereikbaar.

De Stuurgroep Zuid-Holland Bereikbaar, onder leiding van de Gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland, heeft in juli 2021 groen licht gegeven om op basis van voorliggende versie van de samenwerkingsovereenkomst en de statuten per partner de interne besluitvormingsprocedure te starten voor het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst. Met daarbij een voorlopige versie van het Werkplan als basis.

Elke partnerorganisatie heeft een eigen besluitvormingsprocedure. Deze worden parallel doorlopen. De samenwerkingsovereenkomst wordt alleen aangegaan als elk van de partners heeft ingestemd. De periode waarin de besluitvorming bij alle partnerorganisaties moet plaatsvinden, start per 1 september 2021.

Er is een risico dat de interne besluitvorming bij een van de partners negatief verloopt, waardoor de SOK niet ondertekend kan worden. In dat geval zal een suboptimaal plan B uitgewerkt moeten worden om de samenwerking aan te gaan.

Beoogd is om de samenwerkingsorganisatie per 1 januari 2022 daadwerkelijk van start te laten gaan.

De samenwerkingsovereenkomst wordt voor onbepaalde tijd aangegaan. Het voornemen is om in 2024 de samenwerking met alle partijen te evalueren.

Financiën

Zuid-Holland Bereikbaar werkt op basis van beschikbare budgetten bij de rijks- en regionale partners. Die worden verwerkt in de begrotingen 2022 e.v. Er is sprake van drie budgetten:

- Een jaarlijks exploitatiebudget (bekostiging vast personeel, huisvesting en facilitaire kosten) van € 4,9 mln (excl. BTW), waarbij Rijk en regio ieder de helft dragen (reeds besproken tijdens het BO MIRT 2020). Deze bijdrage zal in de vorm van een subsidie worden versterkt.
- Een jaarlijks werkbudget van € 2,3 mln (excl. BTW), waarbij Rijk en regio nog in gesprek zijn over de te hanteren verdeelsleutel. Deze bijdrage zal in de vorm van een opdracht worden verstrekt, waarbij de goedkeuring van het jaarplan de opdracht behelst.
- Een nog te ontwikkelen projectenbudget waarbij activiteiten worden verricht als onderdeel van infrastructurele en bouwprojecten met een effect op de bereikbaarheid. Ook kan het hier gaan om specifieke projecten voor een of meer van de partner-organisaties, bijvoorbeeld op gebied van duurzame mobiliteit of gedragsbeïnvloeding. Deze bijdragen worden per project als incidentele opdracht verstrekt.

De specifieke verdeling van het exploitatiebudget tussen de partijen luidt: Rijk 1/2 deel, MRDH en Provincie Zuid-Holland ieder 1/6 deel, Gemeente Rotterdam en gemeente Den Haag en Havenbedrijf Rotterdam gezamenlijk 1/6 deel (onderling evenredig verdeeld).

Over de definitieve verdeelsleutel van het werkbudget worden in 2022 definitieve afspraken gemaakt tussen de partijen, in afwachting van een regeerakkoord en collegeakkoorden bij gemeenten. Voor 2022 is het voorstel dat de partijen gezamenlijk € 2.070.000 beschikbaar stellen. Het tekort van € 229.334 ten opzichte van het beoogde werkbudget van € 2.300.000 is gering en zal in het beschikbare budget opgevangen moeten worden.

Het jaarlijkse provinciale deel van het exploitatiebudget van € 4,9 mln bedraagt op basis van hetgeen tijdens het BO-MIRT is besproken € 0,82 mln per jaar. Daarvan is al € 0,3 mln structureel beschikbaar voor Bereik! (wat na 2021 ter beschikking komt voor Zuid-Holland Bereikbaar) en is € 0,52 mln via het Kaderbesluit Bereikbaarheid 2022 vastgelegd voor 5 jaar (2022-2026). Op basis van een evaluatie na drie jaar zal besloten worden over voortzetting financiering na 2026.

Het provinciale deel van het werkbudget bedraagt voor 2022 € 0,38 mln. Na 2022 kan dit aandeel nog wijzigen als er een andere verdeling wordt overeengekomen. Voor de provincie is momenteel het uitgangspunt dat de provinciale bijdrage ook na 2022 € 0,38 mln per jaar wordt, waarmee dezelfde verdeelsleutel wordt gehanteerd als bij het exploitatiebudget.

Deze jaarlijkse bijdrage, in eerste instantie voor de periode 2022-2026, kan worden gedekt door een bijdrage uit de reserve Bereikbaarheid, waarbij ook gekeken kan worden naar de mogelijkheid om gebruik te maken van vrijvallende SRM middelen.

Financieel risico:

Partijen moeten in 2022 nog overeenstemming bereiken over de definitieve verdeling van het aandeel in het werkbudget, waardoor de bijdrage vanaf 2023 hoger of lager uit kan vallen. De provincie stuurt aan op een verdeling overeenkomstig aan de verdeling die voor het exploitatiebudget is afgesproken.

Wat betreft de fiscale aspecten: Door de provincie Zuid-Holland is de fiscale positie en gevolgen nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van de andere partijen en is een algemene fiscale paragraaf voorgesteld zodat de uitgangspunten duidelijk zouden zijn. Deze paragraaf is uiteindelijk niet overgenomen in de samenwerkingsovereenkomst. De fiscale positie van de stichting en de fiscale gevolgen voor de BTW en vennootschapsbelasting moeten nog worden afgestemd met de Belastingdienst. Daardoor is het nu nog niet bekend of de stichting zelfstandig belastingplichtig zal worden voor de BTW (en of de bedragen uiteindelijk in- of exclusief BTW zullen zijn) en de vennootschapsbelasting. Vennootschapsbelasting zal overigens alleen aan de orde zijn als sprake is van een positief resultaat (winst) bij de stichting.

Staatssteun

Het is verdedigbaar te stellen dat geen sprake is van staatsteun, aangezien het de bedoeling is dat de stichting geen 'onderneming' is die goederen en diensten aanbiedt op de markt, maar overheidstaken samenbrengt en uitvoert. In overleg en op advies van de landsadvocaat Pels Rijcken is de Stichting zo vorm gegeven dat het een verlengstuk is van de verschillende (semi) overheidsorganisaties. De Stichting voert op het gebied van infrastructuur de publieke taken uit van de verschillende overheidsorganisaties. Waarbij de verschillende overheidsorganisaties doorslaggevende invloed uitoefenen op de uitvoering door de Stichting en ontvangt hiervoor een financiële bijdrage van de betrokken overheden.

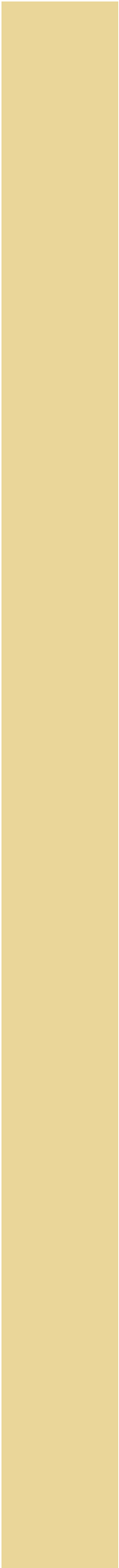
Communicatie

Na ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst Programma Zuid-Holland Bereikbaar stellen partijen een gezamenlijk nieuwsbericht op voor publicatie in de eigen communicatiemiddelen.

Verder wordt in de komende periode door partijen binnen het Programma Zuid-Holland Bereikbaar gewerkt aan een gezamenlijke communicatiestrategie voor tijdens de uitvoering van het programma.

Procedure

Najaar 2021 wordt aan alle partners in de nieuwe samenwerking gevraagd om formele instemming met de samenwerkingsovereenkomst en de bijbehorende statuten. Elke partnerorganisatie heeft een eigen besluitvormingsprocedure. Deze worden parallel doorlopen.



De samenwerkingsovereenkomst wordt alleen aangegaan als elk van de partners heeft ingestemd. De periode waarin de besluitvorming bij alle partnerorganisaties moet plaatsvinden, start per 1 september 2021.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 5 oktober 2021, met het besluitnummer PZH-2021-784089796;

Gelet op Artikel 158, tweede lid van de Provinciewet;

Besluiten:

1. Geen wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen ten aanzien van de deelname van de provincie Zuid-Holland aan de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar.
2. In te stemmen met een bijdrage van de provincie Zuid-Holland uit de reserve Bereikbaarheid van maximaal 1/6 deel van het werkbudget voor de generieke activiteiten, zijnde € 383.000 (excl. BTW) per jaar voor tenminste 5 jaar (2022-2026), waarbij uitgezocht wordt of deze bijdrage uit niet-bestede middelen voor SRM kan worden gedekt.

Den Haag, 15 december 2021

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

B.S.M. Sepers

voorzitter,

drs. J. Smit

Bijlagen:

- Samenwerkingsovereenkomst Zuid-Holland Bereikbaar.
- Concept Statuten voor de Stichting Zuid-Holland Bereikbaar.
- Werkplan.

Den Haag, 5 oktober 2021

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,

--

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit