



Mobiliteitscentrale Zeeland

4 juni 2021

Norbert de Blaay, Roos Molendijk en Anna Tersteeg

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	3
1.1 Context.....	3
1.2 Vraagstelling.....	3
1.3 Geschikte samenwerkingsvorm	3
2. Context	4
2.1 Inleiding.....	4
2.2 Aanleiding	4
2.3 Vraagstelling.....	6
2.4 Onderzoeksverantwoording	6
2.5 Aanpak; opbouw rapport.....	7
3. Onderzoekskader	8
3.1 Inleiding.....	8
3.2 Taken.....	8
3.3 Belangen, doelen en samenwerkingsfilosofie	8
3.4 Samenwerkingsvormen	9
4. Verantwoordelijkheid en taken.....	10
4.1 Provinciale verantwoordelijkheden; verkeer en vervoer	10
4.2 Gemeentelijke verantwoordelijkheden: doelgroepenvervoer	10
4.3 Taken.....	11
4.4 Voorlopige conclusie.....	14
5. Belangen, doelstelling en samenwerkingsfilosofie.....	16
5.1 Inleiding.....	16
5.2 Belangen	16
5.3 Doelstellingen	16
5.4 Samenwerkingsfilosofie	18
5.5 Voorlopige conclusie.....	18
6. Governance Mobiliteitscentrale.....	19
6.1 Inleiding.....	19
6.2 Huidige governance	19
6.3 Governance en sturing.....	20
6.4 Voorlopige conclusie.....	22
7. Samenwerkingsvorm en rechtsvormen	23

7.1	Inleiding.....	23
7.2	Samenwerkingsvormen en rechtsvormen	23
7.3	Voorlopige conclusie.....	28
8.	Conclusies en advies	29
8.1	Inleiding.....	29
8.2	Hoofdvraag.....	29
8.3	Deelvragen	29
8.4	Advies.....	33
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	35
	Bijlage 2. Lijst met bestudeerde documenten	37

1. Samenvatting

1.1 Context

Mobiliteit is een belangrijk bestuurlijk thema waar ambitieuze doelstellingen aan ten grondslag liggen. In de provincie Zeeland – met relatief weinig inwoners en uitgestrekte buitengebieden - staan de overheden misschien wel voor een extra grote opgave. Aan de ene kant is het ‘vaste (klassieke) concept’ van collectieve openbaar vervoer in landelijke gebieden niet (meer) toekomstbestendig. Er is steeds meer behoefte aan flexibele concepten van vervoer. Als er niets gedaan wordt met het huidige collectieve vervoer dan neemt het gebruik naar verwachting verder af. De kwaliteit komt dan onder druk te staan terwijl de kosten stijgen in een relatief uitgestrekt en dunbevolkt gebied als Zeeland. Aan de andere kant blijft de vraag naar doelgroepenvervoer stijgen waardoor de kosten voor gemeenten verder toenemen. Om de kwaliteit (in elk geval) te behouden en de kosten voor de overheden en de bewoners van Zeeland beheersbaar te houden, is het belangrijk om de verschillende vervoersystemen op elkaar af te stemmen. Niet meer naast elkaar, maar met elkaar samen. Niet meer alleen door de overheid maar (juist) ook samen met private initiatieven (bijvoorbeeld lokale vrijwilligersorganisaties in Zeeland). In dat kader denken de verschillende Zeeuwse overheden na om te komen tot een gezamenlijke regionale mobiliteitsstrategie. De GVZ speelt bij de doorontwikkeling een belangrijke rol om de gezamenlijke bestuurlijke ambitie te realiseren.

1.2 Vraagstelling

Eén van de gedachte bij de regionale mobiliteitsstrategie is dat alle Zeeuwse gemeenten en de Provincie hun taken op het gebied van openbaar en doelgroepenvervoer in de Mobiliteitscentrale Zeeland inbrengen. De huidige GVZ vormt daarvoor min of meer de basis. Aan KokxDeVoogd is gevraagd om onderzoek te doen naar een passende samenwerkingsvorm voor de Mobiliteitscentrale Zeeland op basis van de taken, de doelen en de belangen van de deelnemers.

1.3 Geschikte samenwerkingsvorm

Bij de zoektocht naar deze passende samenwerkingsvorm (waarbij ook bestuurders van diverse Zeeuwse gemeenten zijn gesproken), is allereerst gekeken naar de taken die bij de Mobiliteitscentrale ondergebracht kunnen worden. Ook is gekeken naar het publiek belang en de governance.

Op basis daarvan concluderen wij dat de Mobiliteitscentrale het meest optimaal zou kunnen worden vormgegeven in de (juridische) vorm van een openbaar lichaam. In die juridische constructie kan worden geborgd dat gemeenten enerzijds de door hen gewenste taken in de centrale kunnen onderbrengen (e.g. beleidsadvies), terwijl anderzijds de besluitvormende bevoegdheid bij de gemeente blijft berusten en voldoende mogelijkheden beschikbaar zijn om grip te houden en (indien nodig) bij te sturen.

2. Context

2.1 Inleiding

In opdracht van de provincie Zeeland is door KokxDeVoogd onderzoek gedaan naar de governance van de (nog op te richten) Mobiliteitscentrale Zeeland. Dit onderzoek maakt deel uit van de stappen die de provincie Zeeland momenteel zet om te komen tot een provinciaal-breed gedragen Regionale Mobiliteitsstrategie die eind november 2021 gereed moet zijn. De Mobiliteitscentrale Zeeland (hierna Mobiliteitscentrale) krijgt naar verwachting een belangrijke rol in de realisatie van deze Regionale Mobiliteitsstrategie.

Het voorliggende rapport is de eindrapportage van ons onderzoek naar de governance van de Mobiliteitscentrale, welke is besproken met de ambtelijke begeleidingsgroep die ten behoeve van het onderzoek is ingesteld. Het resultaat van het onderzoek is 1 juni 2021 toegelicht in het bestuurlijke overleg OZO mobiliteit.

2.2 Aanleiding

De Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland B.V. (hierna ook: GVZ) – een besloten vennootschap waar twee gemeenschappelijke regelingen, drie gemeenten en de provincie Zeeland aandeelhouder van zijn - heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld als operationele regievoerder voor al het gemeentelijke doelgroepenvervoer in Zeeland en Goeree-Overflakkee (provincie Zuid-Holland) en het kleinschalig vraagafhankelijk vervoer (de haltetaxi) van de provincie Zeeland.

Het GVZ was de eerste vervoerscentrale in zijn soort in heel Nederland. De organisatie is momenteel verantwoordelijk voor de operationele regietaken (ritaansname, boeken en plannen) van het doelgroepenvervoer en de haltetaxi. Het betreft taken die traditioneel bij de vervoerders van het doelgroepenvervoer zelf waren belegd. De GVZ voert deze taken nu met succes en naar voldoening van de opdrachtgevers en de aandeelhouders uit.

Mobiliteit is een belangrijk bestuurlijk thema waar ambitieuze doelstellingen aan ten grondslag liggen.¹ In de provincie Zeeland – met relatief weinig inwoners en uitgestrekte buitengebieden - staan de overheden misschien wel voor een extra grote opgave. Aan de ene kant is het ‘vaste (klassieke) concept’ van collectieve openbaar vervoer in landelijke gebieden niet (meer) toekomstbestendig. Er is steeds meer behoefte aan flexibele concepten van vervoer.² Als er niets gedaan wordt met het huidige collectieve vervoer dan neemt het gebruik naar verwachting verder af. De kwaliteit komt dan onder druk te staan terwijl de kosten stijgen in een relatief uitgestrekt en dunbevolkt gebied als Zeeland. Aan de andere kant blijft de vraag naar doelgroepenvervoer stijgen waardoor de kosten voor gemeenten verder toenemen.³ Om de kwaliteit (in elk

¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040: “Overstappen naar 2040”*, 15 december 2016.

² Mobycon, *Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland*, 27 oktober 2020, p. 3.

³ Mobycon, *Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland*, 27 oktober 2020, p. 3.

geval) te behouden en de kosten voor de overheden en de bewoners van Zeeland beheersbaar te houden, is het belangrijk om de verschillende vervoersystemen op elkaar af te stemmen. Niet meer naast elkaar, maar met elkaar samen. Niet meer alleen door de overheid maar (juist) ook samen met private initiatieven (bijvoorbeeld lokale vrijwilligersorganisaties in Zeeland). In dat kader denken de verschillende Zeeuwse overheden na om te komen tot een gezamenlijke regionale mobiliteitsstrategie. De GVZ speelt bij de doorontwikkeling een belangrijke rol om de gezamenlijke bestuurlijke ambitie te realiseren.

De provincie heeft bij het opstellen van de regionale mobiliteitsstrategie een breed scala aan stakeholders betrokken. Het is begonnen met een notitie 'Netwerksturing en Conferentie' (februari 2020) waarna gesprekken met stakeholders zijn gehouden. Er zijn daarna bijeenkomsten, werksessies en sessies met reizigers georganiseerd. De resultaten hiervan zijn meegenomen in de door de provincie Zeeland opgestelde 'Richtingnotitie Slimme Mobiliteit'.⁴ In deze notitie is een drietal scenario's voor doorontwikkeling onderzocht, waarbij 'scenario 2' als richtinggevende keuze door de Provincie is aangemerkt.⁵ Alle Zeeuwse gemeenten zijn vervolgens in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op scenario 2. Een aantal gemeenten heeft voorafgaand aan het opstellen van deze eindrapportage van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

In dit scenario 2 brengen alle Zeeuwse gemeenten en de Provincie hun taken op het gebied van openbaar en doelgroepenvervoer onder in een Mobiliteitscentrale. Op basis van de reacties van de Zeeuwse gemeenten op de Richtingnotitie stelt de provincie Zeeland een concept Regionale Mobiliteitsstrategie op. Naar verwachting is deze eind juni 2021 gereed. Na bespreking met de stakeholders is de verwachting dat een definitieve Regionale Mobiliteitsstrategie in november 2021 gereed is.

Om uitvoering te kunnen geven aan scenario 2, is het nodig dat gemeenten en regio's nauwer samenwerken dan nu het geval is.⁶ Voor de uitvoering van de taken van scenario 2 is (nog) geen samenwerkingsvorm uitgewerkt. Aan KokxDeVoogd is gevraagd om onderzoek te doen naar een passende samenwerkingsvorm in overleg met de bestuurders van gemeenten en provincie.

In de volgende paragraaf staat de vraagstelling voor het onderzoek.

⁴ Provincie Zeeland, *Richtingnotitie slimme mobiliteit*, 10 november 2020.

⁵ Provincie Zeeland, *Richtingnotitie slimme mobiliteit*, 10 november 2020.

⁶ Mobycon, Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland, 27 oktober 2020, p. 25.

2.3 Vraagstelling

Aan KokxDeVoogd is gevraagd om de bestuurlijke randvoorwaarden in kaart te brengen die de beoogde deelnemers aan de Mobiliteitscentrale zouden willen stellen en te kijken naar de governance. Wij hebben – op basis van het bovenstaande - de hoofdvraag als volgt geformuleerd:

In welke juridische vorm kan het samenwerkingsverband - waarin door gemeenten en provincie ontwikkeltaken op mobiliteitsgebied kunnen worden belegd - worden 'gegoten' waarvoor ook bestuurlijk draagvlak is en welke governance is daarbij het meest passend?

Om deze vraag te (kunnen) beantwoorden, hebben wij de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke taken zouden bij de Mobiliteitscentrale Zeeland kunnen worden ondergebracht en waarom? In hoeverre stelt de wetgever eisen aan de juridische vorm? In hoeverre verschillen deze taken van de huidige taken die bij de GVZ zijn ondergebracht?
2. Wat is het publieke belang dat de Mobiliteitscentrale moet dienen? Welk concrete belangen dient de Mobiliteitscentrale voor de beoogde bestuurlijke deelnemers?
3. Welke concrete doelstellingen hebben de beoogde bestuurlijke deelnemers met de Mobiliteitscentrale?
4. Hoe ziet de samenwerkingsfilosofie eruit?
5. Wat betekent de aanbestedingswetgeving voor de Mobiliteitscentrale en de opdrachtverlening?
6. Op welke wijze willen de bestuurders invloed uitoefenen en grip houden op de op te richten Mobiliteitscentrale? Op welke onderdelen (e.g. financiën) is dat belangrijk en waarom?
7. Op welke wijze wordt het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap ingericht?
8. Hoe ziet het vervolgtraject eruit qua besluitvorming?

In dit eindrapport staan de bovenstaande vragen centraal.

2.4 Onderzoeksverantwoording

De opdrachtgever van ons onderzoek is de provincie Zeeland. Om de stakeholders te betrekken, is een ambtelijke begeleidingsgroep ingericht vanuit de verschillende aandeelhouders van GVZ. Met de ambtelijke begeleidingsgroep is een startbijeenkomst gehouden, alsmede een 'tussenbijeenkomst' en een eindbijeenkomst voor oplevering van het eindrapport. In **Bijlage 1** staan de deelnemers aan de ambtelijke begeleidingsgroep weergegeven.

Ons onderzoek is – na de start met de begeleidingsgroep – gestart met een documentenanalyse. Het betreft een beperkte documentenanalyse die is uitgevoerd. Onderdeel van de documentenanalyse waren ook de

verschillende reacties van de colleges van B&W (voor zover beschikbaar) op de Richtingennotitie van de provincie Zeeland. In **Bijlage 2** staan de documenten die gebruikt zijn voor het opstellen van het eindrapport, en gebruikt als start van het onderzoek.

Na de documentenanalyse zijn interviews met de wethouders verantwoordelijk voor de portefeuille verkeer en vervoer en de portefeuille doelgroepenvervoer gehouden. Voorafgaand zijn de hooflijnen van de vragen aan de geïnterviewden toegestuurd. Ook zijn individuele gesprekken met de leden van de ambtelijke begeleidingsgroep gehouden. De opbrengsten van de gesprekken zijn gebruikt voor deze eindrapportage. Deze rapportage bevat geen citaten. Alle resultaten vanuit de gehouden interviews zijn geanonimiseerd in het onderzoek verwerkt. In **Bijlage 1** staan alle gesprekspartners van de interviews opgenomen.

2.5 Aanpak; opbouw rapport

De opzet van het rapport is als volgt. **Hoofdstuk 3** beschrijft het onderzoekskader om te kunnen komen tot de inrichting van de governance van de mobiliteitscentrale Zeeland, waarna in **hoofdstuk 4** de mogelijke taken van de mobiliteitscentrale worden verkend. Hierbij wordt zowel gekeken naar de wettelijke vervoerstaken en de huidige taken van de GVZ, alsook de taken van de samenwerkingsverbanden die de rol van aandeelhouders van het GVZ vervullen. Vervolgens komt in **hoofdstuk 5** belangen, doelstellingen en de samenwerkingsfilosofie van de centrale ter sprake. Dit hoofdstuk is vooral gericht op het in kaart brengen van de verschillende onderlinge belangen binnen de gemeenten, regio's en provincie om deze te vertalen naar een samenwerkingsverband waarin de (uiteenlopende) belangen samenkomen. **Hoofdstuk 6** richt zich op de governance van de mobiliteitscentrale. Ook hier komen eerst de bevindingen uit de documentanalyse aan bod, om vervolgens de bevindingen uit de interviews daaraan te koppelen. In **hoofdstuk 7** wordt nader ingegaan op de mogelijke samenwerkingsvorm en rechtsvorm van de op te richten Mobiliteitscentrale. Ten slotte komen de antwoorden van de hoofd- en deelvragen samen in **hoofdstuk 8** en wordt op basis van de conclusies een advies geformuleerd. Voor de volledigheid wordt het toekomstige besluitvormingsproces in kaart gebracht.

3. Onderzoekskader

3.1 Inleiding

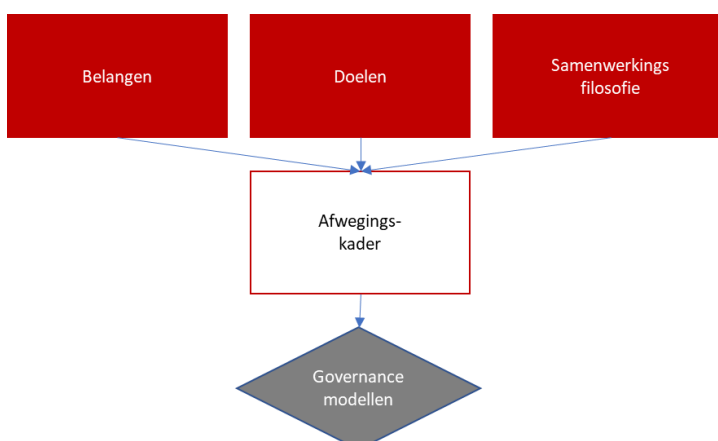
Samenwerken tussen verschillende overheden kan op velerlei manieren. Om tot een geschikte inrichting van de governance te (kunnen) komen, heeft KokxDeVoogd een model ontwikkeld dat helpt bij het maken van een beredeneerde beslissing voor een bepaalde governance. Dit model biedt een afwegingskader om stapsgewijs en zo objectief mogelijk te kunnen bepalen welk inrichting, gegeven de opgave en context, het best passend is voor de beoogde samenwerking. Dit voorkomt met name dat een bepaalde doelredenering ontstaat. In dit hoofdstuk wordt dit denkkader kort toegelicht, voordat wij dat ook in de uitwerking toepassen.

3.2 Taken

Onder het motto "vorm volgt inhoud" is het – alvorens te kijken naar de mogelijke juridische vorm van de Mobiliteitscentrale – van belang om te kijken naar de taken die de beoogde deelnemers wensen onder te brengen in de Mobiliteitscentrale. Daarom brengt **hoofdstuk 4** achtereenvolgens in kaart welke taken gemeenten dan wel de provincie op het gebied van openbaar vervoer wettelijk gezien uit dienen te voeren en welke taken zij bij de Mobiliteitscentrale beogen in te brengen. Ook wordt beschreven bij welke samenwerkingsverbanden op het gebied van mobiliteit enkele Zeeuwse gemeenten al aangesloten zijn.

3.3 Belangen, doelen en samenwerkingsfilosofie

Het denkkader helpt om stapsgewijs een analyse te maken bij twee vormkeuzes, te weten: 1) wat is de meest geschikte samenwerkingsvorm en 2) welke rechtsvorm past bij die samenwerkingsvorm en hoe kan deze het beste worden ingericht?



De eerste fase start met het in kaart brengen van de drie fundamentele voor de samenwerking tussen gemeenten en provincie.

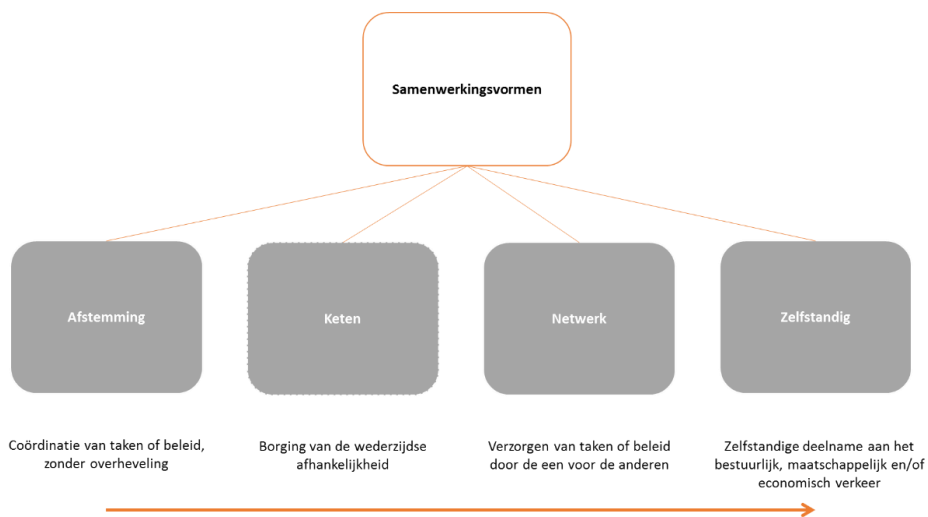
A. Belangen: de samenwerking richt zich op mobiliteitsopgaven waarvoor samenwerkende partijen maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen.

B. Doelen: gemeenten en provincie hebben ongetwijfeld verschillende doelen om (al dan niet) samen te werken. Deze hoeven niet dezelfde te zijn, als deze maar niet conflicteren c.q. tegengesteld zijn.

C. Samenwerkingsfilosofie: de betrokken partijen hebben ideeën bij de waarden die zij nastreven met hun samenwerking en bij de strategie die daarbij volgens hen het beste past.

3.4 Samenwerkingsvormen

Op basis van de analyse van de belangen, doelen en samenwerkingsfilosofie zoeken wij wat in het concrete geval de best passende samenwerkingsvorm is. De samenwerkingsvormen zijn in het onderstaande schema weergegeven.

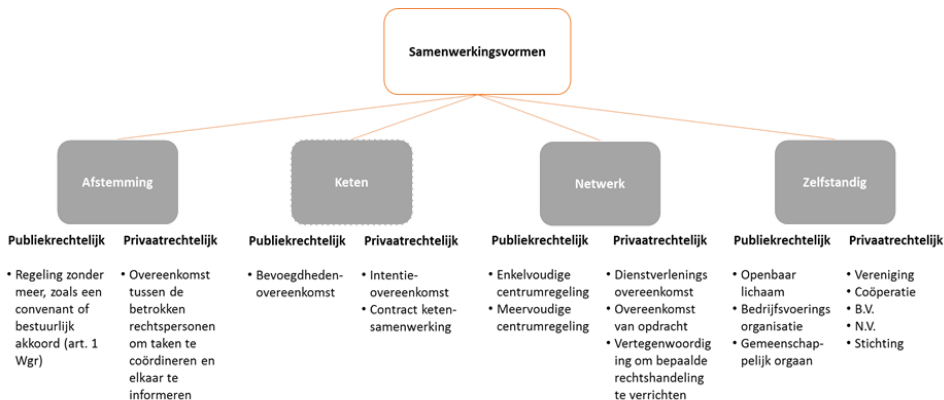


Vervolgens richten wij ons op de bijpassende rechtsvorm en op de inrichting (bestuurlijk en organisatorisch) van de samenwerking.

In onderstaand schema is te zien dat bij iedere samenwerkingsvorm sprake is van één of meerdere te kiezen rechtsvormen, die

geordend zijn langs het publiek- of privaatrecht.

Er zijn aspecten die in de regel een kwalitatieve beschrijving krijgen; deze kunnen naar gelang de betreffende samenwerkingscasus worden aangevuld. Voor de Mobiliteitscentrale denken wij (in elk geval) aan de volgende aspecten:



• **Juridisch kader:** Zijn er generieke bestuursrechtelijke eisen uit specifieke wetten of regels voor het uitvoeren van deze taken?

• **Sturing en governance:** Kan met deze rechtsvorm de juiste grip op de doelstellingen

van de samenwerking worden bereikt?

- **Financieel en fiscaal:** Wat zijn de fiscale aspecten van deze samenwerking? En hoe zit het met aanbesteding?
- **Organisatie:** Kan een adequaat werkende organisatie worden ingericht die past bij de opgave die er ligt, en die aansluit bij de gekozen samenwerkingsfilosofie en de toekomstvisie?
- **Informatievoorziening:** Waar ligt het eigendom en waar het beheer van gegevens en hoe wordt de ontsluiting ervan geregeld?

4. Verantwoordelijkheid en taken

4.1 Provinciale verantwoordelijkheden; verkeer en vervoer

De provincie Zeeland is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in de provincie en een goede bereikbaarheid in de provincie. Voor de uitvoering van deze taak heeft de provincie een concessie tot 15 december 2024 verleend. Connexxion verzorgt voor heel Zeeland het openbaar busvervoer. Op plekken of momenten waar de openbare voorziening - het busvervoer - is verdwenen, biedt de Provincie de haltetaxi aan.

Voorts is de provincie – als wegbeheerder - verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en bruggen. Dit is voor het onderzoek verder niet relevant.

4.2 Gemeentelijke verantwoordelijkheden: doelgroepenvervoer

Elke gemeenten is verantwoordelijk voor verschillende vormen van doelgroepenvervoer. Het betreft (onder meer):

- **Wmo-vervoer:** In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) kan een burger aanspraak maken op aan mobiliteit gerelateerde hulpmiddelen en voorzieningen. Binnen de vervoersvoorzieningen is onderscheid gemaakt in individuele voorzieningen) zoals de rolstoel en scootmobiel, en collectieve vervoersvoorzieningen, zoals de regiotaxi. Voor het gebruik van Wmo-vervoer moet men een speciale indicatie hebben. De gemeente is bevoegd voor het verstrekken van de indicatie.
- **Leerlingenvervoer:** Leerlingenvervoer betreft het vervoer van en naar onderwijsinstellingen op primair en secundair niveau. De doelgroep bestaat uit leerlingen in het speciaal onderwijs of leerlingen die niet bij het reguliere onderwijs in de directe woonomgeving terecht kunnen. De gemeente stelt daarvoor een eigen regeling op.
- Het vervoer in het kader van de **Jeugdwet:** Jeugdhulpvervoer wordt sinds 2015 aangeboden in het kader van de Jeugdwet. Het gaat om het vervoer van en naar dagbesteding of kortdurend verblijf voor jongeren.
- Het **vervoer in het kader van de Participatiewet:** De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is per 1 januari 2015 overgegaan in de Participatiewet. Het betreft het vervoer voor mensen met een arbeidshandicap van en naar de sociale werkvoorziening.
- Vervoer van en naar de **dagbesteding** (voorheen AWBZ, nu Wmo).

Voor het daadwerkelijke vervoer maken gemeenten gebruik van vervoerder/ marktpartijen. Hiervoor wordt via aanbestedingen vervoer door gemeenten ingekocht. Zeeuwse gemeenten doen dat individueel⁷ of via een samenwerkingsverband.

Voorts zijn gemeenten – als wegbeheerder - verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van gemeentelijke wegen, fietspaden en bruggen. Dit is voor het onderzoek verder niet relevant.

4.3 Taken

4.3.1 Huidige taken

Van de huidige taken op het gebied van mobiliteit - beleid, ontwikkeling, aanbesteding, contractbeheer en ontwikkelverantwoordelijkheid – zijn de taken op verschillende wijzen door de overheden belegd.

Van het doelgroepenvervoer kan alleen gebruik worden gemaakt na indicatiestelling (WMO/ Jeugd, Participatiewet/ dagbesteding) of gemeentelijk besluit (leerlingenvervoer). Deze indicatiestelling wordt door de gemeenten zelf gedaan of daarvoor wordt een afzonderlijke organisatie ingezet⁸. Gemeenten stellen zelf vast of gebruikers van het doelgroepenvervoer een eigen bijdrage moeten betalen dan wel dat het aantal kilometers gemaximeerd is. Aldus zijn er drie belangrijke ‘knoppen’ voor de gemeenten om budgetten te kunnen beheersen.

De GVZ coördineert voor de gemeenten de operationele uitvoering van de contracten van het doelgroepenvervoer: Wmo, leerlingenvervoer, dagbesteding, GGZ-jeugdzorg. Voor de provincie doet GVZ dezelfde taken voor de haltetaxi. Het betreft de operationele taken van ritaanname, boeken en plannen van ritten. Soms wordt daarvoor door gemeenten direct opdrachtgegeven. Het merendeel van de gemeenten doet dat via de tussenkomst van een gemeenschappelijke regeling. Dat betreft het Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelde Regio (SWVO) of het Samenwerkingsverband Collectief Vervoer Zeeuws-Vlaanderen (CVV). De provincie laat deze operationele taken voor de haltetaxi door de GVZ uitvoeren.

Het SWVO en CVV voeren voor haar gemeenten een breder pakket van taken uit, waaronder: beleid, ontwikkelfunctie, aanbesteding, contractbeheer en ontwikkelverantwoordelijkheid. Het is daarbij zo dat de samenwerkingsverbanden adviseren over het beleid maar dat de gemeenten daarover besluiten. De drie Walcherse gemeenten en de provincie voeren deze taken nu geheel zelfstandig uit.

Voor het lijngebonden busvervoer van de provincie geldt dat de provincie verantwoordelijk is voor het opstellen van beleid en de aanbesteding. De ontwikkelrol en opbrengstverantwoordelijkheid voor het openbaar busvervoer ligt thans bij de vervoerder.⁹

⁷ Het betreft de volgende gemeenten: Vlissingen, Middelburg en Veere.

⁸ De gemeenten Goes, Kapelle, Borsele, Reimerswaal en Noord-Beveland maken onderdeel uit van GR Bevelanden die de indicatiestelling voor deze gemeenten uitvoert.

⁹ Mobycon, *Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland*, 27 oktober 2020, p. 7.

4.3.2 Taken Mobiliteitscentrale

De taken zijn op hoofdlijnen goed in beeld gebracht.¹⁰ In 'scenario 2' wordt alle mobiliteit onder één dak gebracht en nemen de Zeeuwse gemeenten en de provincie deel aan de Mobiliteitscentrale. Daarbij worden taken op het gebied van Wmo, leerlingenvervoer, dagbesteding, GGZ-jeugdzorg, de haltetaxi en lijngebonden busvervoer samengebracht. Uit de "Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland" volgt dat taken op de volgende gebieden bij de Mobiliteitscentrale kunnen worden belegd: beleid, ontwikkeling (bijvoorbeeld met de markt ontwikkelen van 'Mobility as a Service' ofwel MaaS), aanbesteding, contractbeheer, ontwikkelverantwoordelijkheid voor zowel het OV-domein als het vraagafhankelijke vervoer.

Meer specifiek gaat het om de volgende taken (die wij voor het gemak hebben onderverdeeld in drie categorieën):

Frontoffice	Midoffice	Backoffice
<ol style="list-style-type: none"> 1. Callcenter taken¹¹ 2. Vervoersloket burgers 3. Klantenservice 4. Tarieven en ticketing 5. Planning en monitoring 6. Multimodaal reisadvies 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwikkeling dgv en flex 2. Beleidsadvies dgv en ov 3. Lobby en ongevraagd advies 4. Subsidie deelmobiliteit en vrijwilligers 5. Kenniscentrum 6. Pilots living lab 7. Ontwikkeling ov-net 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aanbesteding en beheer contracten 2. Budgetbeheer 3. Faciliteren ontwikkeling MaaS 4. Marketing en communicatie 5. ICT inkoop en digitalisering

In ons onderzoek is ook over de taken gesproken die de Mobiliteitscentrale in de toekomst zou kunnen gaan vervullen.

Frontoffice

Allereerst frontoffice-taken. De Mobiliteitscentrale gaat als centraal aanspreekpunt fungeren voor de reiziger. Het idee is dat de reiziger bij de Mobiliteitscentrale terecht kan met vragen van velerlei aard, bijvoorbeeld de vraag hoe hij/zij van A naar B komt. Dit is een belangrijke taak voor veel van de geïnterviewden. Ook kan de Mobiliteitscentrale het centrale aanspreekpunt worden van de Zeeuwse gemeenten en Provincie.

Verder worden communicatie en voorlichting als taken voor de Mobiliteitscentrale genoemd. Denkbaar is dat bijvoorbeeld een wijziging van de dienstregeling in een bepaald gebied door de Mobiliteitscentrale

¹⁰ Mobycon, *Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland*, 27 oktober 2020, p. 9.

¹¹ Heronder wordt verstaan dat de Mobiliteitscentrale niet alleen als aanspreekpunt voor de reiziger fungeert maar tevens als aanspreekpunt voor gemeenten dan wel de provincie.

gecommuniceerd wordt en dat deze centrale voorlichting geeft over de diverse regelingen ten aanzien van het doelgroepenvervoer.

Ten slotte wordt aan de niet-digitaal vaardige reiziger een telefonische plan- en boekingsmogelijkheid geboden door de Mobiliteitscentrale.¹² Ook dat is een belangrijke taak waarvan bestuurders aangeven dat dit belangrijk is dat dit goed geregeld is.

Mid office

In scenario 2 wordt bij de Mobiliteitscentrale een ontwikkelfunctie belegd, waarmee systemen vanuit verschillende contracten dan wel initiatieven met elkaar kunnen 'ademen'. Een functie die nu beperkt ingevuld is of erg versnipperd over de verschillende overheden verdeeld is en waarop vele bestuurders voordelen verwachten. Dit zal onzes inziens in eerste instantie leiden tot extra kosten van de Mobiliteitscentrale. Immers, nu is de ontwikkelfunctie 'versnipperd', in die zin dat gemeenten en regio's deze functie voor het doelgroepenvervoer bezitten terwijl de ontwikkelrol voor het openbaar busvervoer bij de vervoerder is belegd. Dit leidt – met name in krimpregio's en dunbevolkte gebieden tot (onder meer) een rem op innovatie en een reductie van het aanbod.¹³

Beleid wordt ook als taak van de Mobiliteitscentrale gezien. In dit verband wordt evenwel onderkend dat dit een taak betreft waar de centrale 'naartoe moet groeien'. Dat kan bijvoorbeeld om in eerste instantie advies te geven, en pas later te groeien naar een volwaardige beleidsfunctie. Daarmee blijft de mobiliteitscentrale niet alleen een uitvoeringsorganisatie maar wordt het een beleids- en uitvoeringsorganisatie. In ons verdere onderzoek gaan wij ervan uit dat hiermee bedoeld wordt dat de Mobiliteitscentrale een adviesfunctie naar de overheden vervuld. Dat betekent dat we er niet vanuit gaan dat beleid naar de Mobiliteitscentrale wordt gedelegeerd of gemandateerd. Dit is echter nog niet duidelijk uit de stukken¹⁴.

Een taak (of verantwoordelijkheid) waar nog discussie over bestaat is de opbrengstverantwoordelijkheid van de provincie. Nu is de vervoerder van de provinciale concessie daarvoor verantwoordelijk. Het is de vraag of deze verantwoordelijkheid ook bij de Mobiliteitscentrale zou moeten komen te liggen (of niet). Bij het opstellen van de concessie is dit een belangrijk punt om af te wegen. Dit is echter nog een punt van onduidelijkheid.

Back office

De gedacht is dat met de Mobiliteitscentrale kennis, taken en verantwoordelijkheden die nu nog aanwezig verspreid zijn over de gemeenten, provincie en samenwerkingsverbanden, worden gebundeld. In de meest vergaande uitwerking van scenario 2 wordt gewerkt met gedeelde budgetten en bevoegdheden, waarbij beleid, budgetten en bevoegdheden van gemeenten en provincie op het gebied van alle vormen van

¹² Provincie Zeeland, Richtinggevende notitie slimme mobiliteit, 10 november 2020, p. 18.

¹³ Mobycon, *Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland*, 27 oktober 2020, p. 7.

¹⁴ Mobycon, *Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland*, 27 oktober 2020, p. 9.

collectief vervoer in Zeeland worden gestroomlijnd. Veel van de bestuurders uitten in de interviews op dit punt de zorg die zij hadden om 'grip' op de eigen budgetten te verliezen.

Ook de inkoop en contractbeheersing is als taak van de Mobiliteitscentrale genoemd. De Mobiliteitscentrale moet opdrachten (kunnen) verlenen voor vervoerscontracten en op verschillende contracten kunnen sturen. Dit om te kunnen schakelen tussen verschillende vervoerspartijen, de daarmee gesloten contracten optimaal te (kunnen) benutten/in te zetten en deze actief te beheren. Dit vraagt van de Mobiliteitscentrale dat het ook rechtspersoonlijkheid heeft om contracten af te sluiten.

De Mobiliteitscentrale gaat alle data van reizigers – uiteraard binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders – verzamelen en op basis daarvan kan het verschillende taken uitoefenen zoals beleidsadvies (zie hierna) en het op maat adviseren van reizigers (i.e. een goede match van vraag en aanbod). Tezamen met de taak van voertuigmanagement (die ook vaak als mogelijke taak van de Mobiliteitscentrale wordt genoemd), kan door de Mobiliteitscentrale worden gestuurd op een (zo slim mogelijke) gecombineerde inzet van voertuigen. Daarmee kan de Mobiliteitscentrale voorzien in een zekere mate van flexibiliteit in vervoersmogelijkheden op basis van de door de reiziger gestelde vervoersvraag. Dit bevordert tegelijkertijd de mobiliteit binnen de provincie Zeeland. Met name als het voertuigmanagement daaraan wordt toegevoegd. Dit zou betekenen dat de aanbesteding vooral een uitvraag is naar chauffeurs en materieel. De gehele coördinatie komt dan bij de Mobiliteitscentrale te liggen. Bij het opstellen van de concessie is dit een belangrijk punt om af te wegen. Dit onderdeel van de taken vraagt om een nadere uitwerking en duiding.

4.3.3 Overblijvende gemeentelijke taken

Niet alle taken dienen bij een nog op te richten Mobiliteitscentrale te worden belegd. Zo is vaak genoemd dat de indicatiestelling niet bij de Mobiliteitscentrale belegd moet worden, maar bij de gemeente behoort te blijven of een ander samenwerkingsverband. Dit omdat deze taak (te) veel zou samenhangen met andere gemeentelijke opgaven. Ook besluitbevoegdheden dienen in de ogen van veel gemeenten 'in eigen hand' te worden gehouden. Gemeenten hebben vrijwel zonder uitzondering gewezen op het belang van het behoud van grip.

Op deze plaats volstaan wij met de opmerking dat indicatiestelling een van de gemeentelijke instrumenten is om 'grip' te houden op de samenwerking. Ook het bepalen van een eigen bijdrage (al dan niet naar draagkracht) voor het doelgroepenvervoer en het bepalen van een maximumaantal kilometers behoren tot de grip- en sturingsmogelijkheden van de gemeenten. Dit zijn sturingsmogelijkheden die bestuurders willen behouden (zie hierover ook paragraaf 4.3.1.). Gezien de diversiteit van de indicatiestelling vraagt dit om een nadere uitwerking rondom het verder uitwerken van de Mobiliteitscentrale.

4.4 Voorlopige conclusie

Onze conclusie is dat zowel frontoffice (e.g. aanbesteding)-, mid office (ontwikkeling doelgroepenvervoer en flexvervoer)- als backoffice taken (e.g. callcenter) bij de Mobiliteitscentrale zouden kunnen worden belegd. Hierover is evenwel (nog) niet bestuurlijk besloten en dit vraagt om een nadere specificatie van de

betreffende taken en doordenken van de consequenties in de keten. Dit kan betekenen dat bepaalde taken (nog) niet worden belegd bij de Mobiliteitscentrale. Te denken valt aan de beleidsadviesfunctie, opbrengsten verantwoordelijkheid en voertuigenmanagement.

Verder is gebleken dat de taken van de mobiliteitscentrale veel verder gaan dan de huidige operationele taken van de huidige GVZ. De Mobiliteitscentrale krijgt gezien vanuit de verschillende documenten en de door ons gevoerde gesprekken een uiteenlopend takenpakket toebedeeld: van communicatie en voorlichting en beleidsadvies tot ritplanning en inkoop en contractbeheersing. Het betreft een aantal zeer beleidsrijke onderdelen of zaken die aanliggen tegen beleidsrijke taken van de overheden. Dit betekent iets voor de governance en de mate van bestuurlijke betrokkenheid. In onze ogen neemt deze daarmee namelijk toe.

Ten slotte is uit de gesprekken naar voren gekomen dat een aantal besluitvormende bevoegdheden bij de gemeenten dienen te blijven. In dat kader zou de Mobiliteitscentrale de besluitvorming wel kunnen voorbereiden door het verstrekken van beleidsadvies. De besluitvorming blijft echter bij de gemeenten. Ook taken die (te) zeer samenhangen met andere gemeentelijke taken, zoals de indicatiestelling, vinden gemeenten het belangrijk om daar zelf zeggenschap over te houden. Al is het ook zo dat vijf gemeenten dat juist bij GR Bevelanden hebben belegd. Het gaat verder over het bepalen van de eigen bijdrage voor gebruik doelgroepenvervoer en het maximaal aantal reiskilometers voor een WMO geïndiceerd.

5. Belangen, doelstelling en samenwerkingsfilosofie

5.1 Inleiding

Bij het keuzeprocess van een samenwerkingsarrangement is het niet alleen van belang om vast te stellen wat de taken zijn waarop partijen willen samenwerken (zie daarover **hoofdstuk 4**), maar is tevens belangrijk om te kijken wat zij in de samenwerking met elkaar willen bereiken. Met andere woorden: wat is hun gezamenlijke handelingsperspectief? Daarover gaat dit hoofdstuk. Op basis van de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken wordt een beeld geschetst van de publieke belangen die met (de oprichting van) een Mobiliteitscentrale worden nagestreefd.

Voordat wij dat doen, merken wij op dat in verschillende door ons gevoerde gesprekken aandacht is gevraagd voor de verscheidenheid van de verschillende Zeeuwse regio's (zijnde Walcheren, Zeeuws-Vlaanderen en de Oosterschelderegio) en hun unieke karakter. Het is goed om bij lezing van het onderstaande in gedachte te houden dat relatief grotere, centraal gelegen gemeenten een ander belang hebben bij een op te richten Mobiliteitscentrale dan kleinere uitgestrekte en dunbevolkte gemeenten.

5.2 Belangen

Het publiek belang is het in stand houden van de bereikbaarheid, participatie en leefbaarheid binnen de provincie Zeeland, waarbij 'de reiziger' centraal staat. Dit is in verschillende gesprekken benoemd. De leefbaarheid in de Zeeuwse gemeenten moet op peil blijven en de diverse gemeenten moeten bereikbaar zijn (en blijven) en aangesloten zijn op het provinciale en landelijke vervoer. Mogelijkheden van participatie van kwetsbare groepen moet geborgd zijn. In een provincie met enkele stedelijke gebieden en relatief veel uitgestrekte dunbevolkte gebieden is het een grote uitdaging om de bereikbaarheid (ook met OV en doelgroepenvervoer) te realiseren.

5.3 Doelstellingen

'De reiziger centraal', dat is in de kern de doelstelling van de Mobiliteitscentrale. Uit de bestudering van de documenten en de gevoerde gesprekken (b)lijkt het belangrijkste doel van de Mobiliteitscentrale te zijn het belang van de mobiliteit van reizigers in Zeeland. Of dat nou inwoners zijn of toeristen. Reizigers moeten van plek A naar plek B kunnen reizen en zij dienen bij hun vervoersvraag zo veel mogelijk te worden ontzorgd. De Mobiliteitscentrale fungeert in dezen als centraal aanspreekpunt. Een in het verlengde daarvan gelegen belang is namelijk de leefbaarheid.

Met het publiek belang zijn de doelstellingen nauw verweven maar nog niet geoperationaliseerd. Zo is een belangrijke doelstelling dat de Mobiliteitscentrale beter en flexibeler kan inspelen op de veranderende vraag en kan zorgen voor een optimale en maximale aansluiting van vraag en aanbod. Dit is een van de operationele doelstellingen van de Mobiliteitscentrale. Ov is toekomst vast tussen en binnen steden maar voor landelijk

gebied zullen meer vraagafhankelijke alternatieve concepten in de mobiliteitsbehoefte moeten gaan voorzien.^{15 16}

Een andere doelstelling van de Mobiliteitscentrale is het (kunnen) bieden van maatwerkoplossingen en het kunnen bieden van een betrouwbaar vervoerssysteem. Het uitgangspunt dat de reiziger centraal staat, betekent niet alleen dat er wordt ingezet op maatwerk, daar ook dat vervoer flexibel kan worden ingezet. Daarbij kunnen apps (die ook door de Mobiliteitscentrale zouden kunnen worden ontwikkeld, zie hierover paragraaf .) een belangrijke rol spelen. Let wel: omdat het devies van de Mobiliteitscentrale 'de reiziger centraal' is, betekent dit ook dat ervoor niet-digitaal vaardige reizigers dan wel anderszins kwetsbare reizigers altijd een passende vervoersoptie beschikbaar is en dat hen -indien nodig- passende ondersteuning wordt geboden.

Het efficiënter en doelmatiger (kunnen) gebruiken van de beschikbare voertuigen en infrastructuur is een andere doelstelling van de op te richten Mobiliteitscentrale (en wordt door veel gemeenten ook benoemd als belangrijke taak van de centrale). Daarbij geldt dat ook deelmobiliteit en vrijwilligersinitiatieven vanuit de Mobiliteitscentrale worden gestimuleerd dan wel gefaciliteerd.

De technologische mogelijkheden nemen nog steeds toe. De doelstelling van de mobiliteitscentrale is om daar vanuit Zeeland ook een goede applicatie voor te bouwen en te beheren. Dit is een doelstelling die gemeenten en de provincie niet afzonderlijk kunnen realiseren, maar samen is dat misschien wel mogelijk. Idealiter zou de schaal echter nog groter zijn dan alleen Zeeland.

Een andere zorg die een aantal bestuurders heeft geventileerd, is de toekomstige beschikbaarheid van het OV in de meer uitgestrekte en dunbevolkte gebieden van Zeeland. Het behouden van vaste structuren vinden bestuurders van deze specifieke gebieden belangrijk voor het realiseren van de bereikbaarheid, participatie en leefbaarheid. De zorg is dat met het flexibel maken van vervoer de vaste lijnen verdwijnen.

Voor de gemeentelijke en de provinciale overheden is het belangrijk om grip te houden op (financiële) middelen. Voor met name de gemeenten zit daar ook wel een belangrijke zorg. Aan de ene kant zien bestuurders de mogelijkheden om met de mobiliteitscentrale het vervoer zo efficiënt mogelijk te organiseren. Aan de andere kant maken verschillende gemeenten zich zorgen over 'de' kosten van een mobiliteitscentrale en (het behoud van) grip op de 'eigen budgetten'. Daarmee wordt bedoeld op die budgetten die door de eigen gemeenten beschikbaar gesteld worden voor het doelgroepenvervoer. Ramingen over de mobiliteitscentrale zijn nog niet opgesteld, en beheersing van de kosten van een organisatie op afstand blijkt vaak voor raden lastig te zijn.

¹⁵ Mobycon, Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland, 27 oktober 2020, p. 17.

¹⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040: "Overstappen naar 2040", 15 december 2016.

5.4 Samenwerkingsfilosofie

Bij de samenwerkingsfilosofie gaat het om de ideeën die de betrokken partijen hebben ideeën bij de waarden en doelen die zij nastreven met hun samenwerking en bij de strategie die daarbij volgens hen past.

De bestuurders zien allemaal de uitdaging voor de komende jaren om de stap te maken naar 'slimme mobiliteit'. Dat kan niet meer met de verkokerde aanpak van de gemeenten en de provincies. Alleen samen en door de bundeling van krachten, is het mogelijk om te komen tot 'slimme mobiliteit'. Het aanbod wordt daarmee veel meer afgestemd op de vraag naar betaalbare mobiliteit. Dat kan alleen door samenspel van innovatieve technologische systemen en bestaande vervoersvormen (bus, trein, boot). De structuur van grote verbindingen vinden verschillende bestuurders ook belangrijk.

Het bundelen van de bestaande budgetten voor collectief vervoer van provincie en gemeenten en actiever in te spelen op de nieuwe mogelijkheden, is een belangrijke grondlegger voor de samenwerkingsfilosofie om met hetzelfde budget meer kwaliteit voor de reiziger te kunnen bieden. Belangrijk is dat dit op een adequate manier geborgd moet worden. Bestuurders maken zich zorgen over hun 'grip op deze budgetten en de beheersbaarheid van de budgetten.

5.5 Voorlopige conclusie

Een goed ingerichte samenwerking is volgend op de vraag, waarom partijen in essentie met elkaar willen samenwerken. Daarom is in dit hoofdstuk uiteengezet welke belangen de betrokken partijen (gemeenten, provincies) hebben bij de Mobiliteitscentrale. De breed gedragen bestuurlijke wens is om de deelbelangen van provincie (ten aanzien van het openbaar vervoer) en gemeenten (ten aanzien van het doelgroepenvervoer) als het ware 'samen te smelten' en het gezamenlijke publieke belang voorop te stellen. Op hoofdlijnen is deze er wel, maar er zitten nog belangrijke zorgen en aandachtspunten die wel moeten worden opgelost.

De bestuurders zien allemaal de uitdaging voor de komende jaren om de stap te maken naar 'slimme mobiliteit'. Dat kan niet meer met de verkokerde aanpak van de gemeenten en de provincies. Alleen samen en door de bundeling van krachten, is het mogelijk om te komen tot 'slimme mobiliteit'.

Het publiek belang is het in stand houden van de bereikbaarheid, participatie en leefbaarheid binnen de provincie Zeeland, waarbij 'de reiziger' centraal staat. Dit is waar overheden een gezamenlijk handelingsperspectief zien. Afzonderlijke overheden kunnen dit publieke belang niet zonder meer alleen realiseren. Daarvoor is samenwerking nodig. De mobiliteitscentrale vervult bij het realiseren van dit publieke belang een essentiële rol. De grip op 'de' kosten en op de 'eigen budgetten' zijn hier nog een belangrijke zorg en tevens aandachtspunt.

Een ander punt van zorg zit het afnemen van de vaste structuren van het OV. Verschillende bestuurders hebben aangegeven dat deze vaste structuren ook in de uitgestrekte en dunbevolkte gebieden van Zeeland behouden moeten blijven.

6. Governance Mobiliteitscentrale

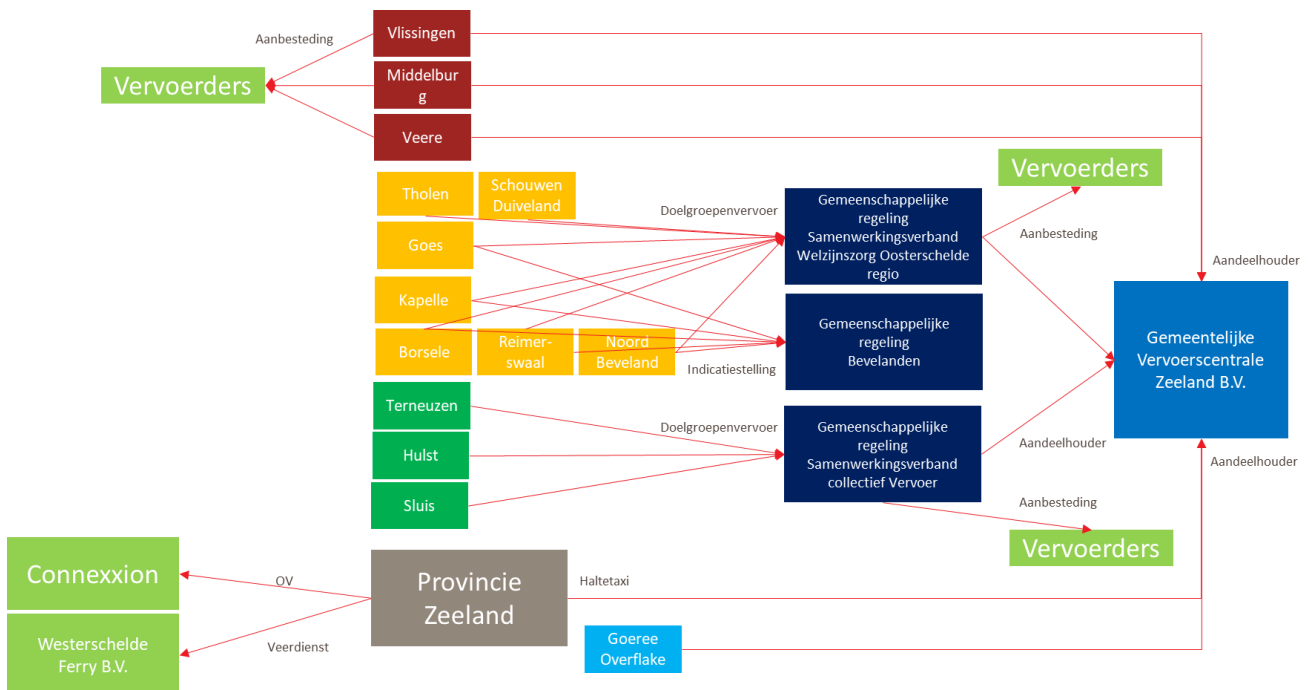
6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste aspecten voor de governance opgenomen. Als eerste kijken wij naar de huidige governance van de mobiliteitstaken. Dit is een vrij complexe aangelegenheid die historisch zo gegroeid is. Verder presenteren we de aspecten die van belang zijn voor de toekomstige governance.

6.2 Huidige governance

Waar in het verleden de ritaanname, boeken en plannen van het doelgroepenvervoer door de concessiehouder werd gedaan, wordt dat inmiddels voor alle gemeenten door de GVZ uitgevoerd. Soms worden deze taken door een overheid direct bij GVZ belegd, maar door het merendeel van de gemeenten wordt dat door tussenkomst van een gemeenschappelijke regeling bij de GVZ belegd. Dat betreft het Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelde Regio (SWVO) of het Samenwerkingsverband Collectief Vervoer Zeeuws-Vlaanderen (CVV). Vijf van de zeven gemeenten van SWVO maken ook onderdeel uit van GR-Bevelanden (Goes, Kapelle, Borsele, Reimerswaal en Noor-Beveland). De GR-Beveland voert voor deze vijf gemeenten de taak van indicatiestelling uit. De overige gemeenten (Tholen en Schouwen-Duiveland, Vlissingen, Middelburg en Veere) doen dat zelfstandig.

Hieronder is schematisch weergegeven op welke wijze de taken worden uitgevoerd.



Voor de volledigheid vermelden wij hieronder nog een korte toelichting op de verschillende samenwerkingsverbanden.

- **Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland** (hierna ook: GVZ): de GVZ is een besloten vennootschap (BV), waarvan twee gemeenschappelijke regelingen (SWVO, CVV), drie gemeenten en de provincie Zeeland aandeelhouder zijn. Deze centrale, is de operationele regievoerder voor al het gemeentelijke doelgroepenvervoer in Zeeland en Goeree Overflakkee (provincie Zuid-Holland) en het kleinschalig vraagafhankelijk vervoer (de haltetaxi) in de provincie.¹⁷ De GVZ is – zoals beschreven – verantwoordelijk voor de operationele regietaken (ritaannamen, boeken en plannen) van het doelgroepenvervoer en de haltetaxi. De GVZ heeft thans geen beleidstaken en de verantwoordelijkheid voor inkoop en aanbestedingen is decentraal belegd.¹⁸
- Het **Samenwerkingsverband Welzijnzorg Oosterschelderegio (SWVO)** is een zogenoemd openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling, welke is gesloten tussen de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland en Tholen. Het SWVO voert taken uit binnen het sociaal domein, en is (onder meer) verantwoordelijk voor het vraagafhankelijk vervoer, leerlingenvervoer, Jeugdzorg en voor het Wmo-vervoer.
- Het **samenwerkingsverband Collectief Vervoer Zeeuws-Vlaanderen (CVV)** is een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen tussen de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen en is verantwoordelijk voor het vraagafhankelijk vervoer, leerlingenvervoer, Jeugdzorg en voor het Wmo-vervoer.
- **Gemeenschappelijke regeling De Bevelanden** is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Borsele, Goes, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal op het gebied van (onder meer) Werk, Inkomen en Zorgbeleid. De afdeling Werk, Inkomen en Zorg (WIZ) van GR De Bevelanden verzorgt de indicatiestelling voor gemeenten. Een inwoner meldt zich daarvoor bij GR De Bevelanden indien er een vervoersprobleem is en geen gebruik kan worden gemaakt van het openbaar vervoer.
- Voor de volledigheid benoemen wij nog de **Westerschelde Ferry B.V.** De Westerschelde Ferry BV exploiteert in opdracht van de Provincie Zeeland de veerdienst Vlissingen-Breskens.

Voor het vervolg is het belangrijk dat bekeken wordt wat de consequenties van een Mobiliteitscentrale zijn voor de verschillende samenwerkingsverbanden, de gemeenten en de GVZ. Gezien de complexiteit is dit complexe puzzel die gelegd moet worden.

6.3 Governance en sturing

6.3.1 Beleid of beleidsadvies

Voor de Mobiliteitscentrale is het verder belangrijk dat de beleidsverschillen tussen de verschillende gemeenten niet te groot zijn en dat er niet te veel absolute verschillen in het beleid zijn. In de nieuwe governance van de Mobiliteitscentrale moet er daarom aandacht zijn voor het harmoniseren van beleid

¹⁷ Mobycon, Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland, 27 oktober 2020, p. 23.

¹⁸ Mobycon, Verkenning doorontwikkeling Gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland, 27 oktober 2020, p. 9.

zonder dat de *couleur locale* in gevaar komt. De cruciale politieke beslissingen zoals indicatiestelling, hoogte van eigen bijdrage en hoogte van maximaal aantal kilometers moeten door de desbetreffende gemeenten kunnen blijven worden genomen. Wel moet voorkomen worden dat deelnemers ander beleid vaststellen waarmee de uitvoering door de Mobiliteitscentrale niet op een effectieve en efficiënte wijze kan worden georganiseerd. Telkens moeten bestuurders daar oog voor hebben.

Hiervoor is het van belang dat er in de governance van de Mobiliteitscentrale opgenomen wordt dat er jaarlijks een beleidsagenda wordt opgesteld. Dit dient door het bestuur vastgesteld te worden en door de Mobiliteitscentrale samen met de deelnemers te worden uitgevoerd. Doel van het bestuur zou daarbij moeten zijn om te komen tot zoveel als mogelijk eenduidigheid en harmonisatie.

Het vaststellen van beleid blijft wel bij de gemeenten en de provincie liggen. Het is voor de overheden een belangrijke manier om 'grip' houden op budgetten en de uitvoering.

6.3.2 Grip op budget

In de gesprekken met de bestuurders is relatief veel gesproken over grip op het budget van de Mobiliteitscentrale. Wij maken hier onderscheidt tussen de vervoersbudgetten voor het vervoer (1) de budgetten voor de organisatie van de Mobiliteitscentrale (2) en opbrengstverantwoordelijkheid (3).

Voor de beheersing van de vervoerskosten (1) is het belangrijk dat de gemeenten het liefst zelf de indicatiestelling blijven doen of dat door een andere organisatie laten doen. Dit is aan de ene kant belangrijk voor de samenhang die de indicatiestelling heeft met andere gemeentelijke taken maar ook om grip te houden op de toegang. Het is ook belangrijk dat dit onafhankelijk gebeurt van de uitvoering. Daarnaast is het belangrijk dat de gemeenten zelf besluiten over de hoogte van de eigen bijdrage en eventueel een maximaal aantal kilometers per geïndiceerde. Het betreft politieke keuzes waarmee de vervoerskosten van het doelgroepenvervoer beheerst kunnen worden.

Voor de beheersing van de organisatiekosten (2) van de Mobiliteitscentrale stelt de organisatie jaarlijks een begroting en een jaarrekening op. Afhankelijk van de rechtsvorm hebben de gemeenten en de provincie daar meer of minder grip op. Aan de voorkant is het belangrijk om een bepaalde verdeelsleutel van de organisatie kosten naar de gemeenten en de provincie. En dat daarover overeenstemming bestaat.

De opbrengstverantwoordelijkheid (3) ligt bij de provincie in de huidige concessie bij de vervoerder. Voor gemeenten ligt deze bij het doelgroepenvervoer bij de individuele gemeenten zelf. Voor een optimale uitvoering van de taken is gesproken over het toedelen van de taak van opbrengstverantwoordelijkheid aan de Mobiliteitscentrale. Het betreft een aan het OV gerelateerde opbrengst waarvan het belangrijk is dat deze verantwoordelijkheid ook bij de provincie blijft. Door het onder te brengen bij de Mobiliteitscentrale is het ook mogelijk om er zicht en mogelijk 'grip' op te krijgen.

6.3.3 Aanbesteding

Het belangrijkste contract voor de mobiliteitscentrale is de aanbesteding van het doelgroepenvervoer en de concessie voor het OV. Het is van belang dat de aanbesteding (met mogelijk allerlei percelen) voor de gehele provincie wordt gedaan. Dit geeft mogelijkheden om zo goed mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding te krijgen.

De Mobiliteitscentrale stelt hiervoor in nauw overleg met de deelnemers een programma van eisen op. Het is van belang dat dit programma van eisen in het bestuur van de Mobiliteitscentrale vastgesteld wordt, eventueel met bijvoorbeeld zienswijzen van colleges van B&W.

6.3.4 Klankbordgroep

Mobiliteit is een belangrijk thema voor Zeeland maar er zijn belangrijke verschillen waarmee rekening moet worden gehouden in de governance.

Qua mobiliteit kan de provincie worden opgedeeld in de regio's van Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren, Oosterschelde Regio. Het is voor de betrokkenheid bij de Mobiliteitscentrale van belang dat tenminste periodieke ambtelijke afstemming juist op het niveau van de regio's plaatsvindt.

Om daarop sturing te kunnen geven is het belangrijk dat periodiek afstemming tussen de gemeenten en de provincie plaatsvindt. Het betreft beleidsmatige afstemming op mobiliteitsvraagstukken - om te komen tot de optimale mix van vervoer in de regio's - afstemming tussen het doelgroepenvervoer en het collectieve OV en programma van eisen voor aanbesteding en concessie. Doordat de provincie aan alle drie de regio's deelneemt, is de integraliteit geborgd. Dit kan in de vorm van een klankbordgroep per regio.

6.3.5 Dienstverleningsovereenkomst

Voor de uitvoering van de taken door de Mobiliteitscentrale wordt met elke deelnemer voor de opdrachtverlening een dienstverleningsovereenkomst afgesloten. In deze overeenkomst staat welke taken worden uitgevoerd voor de betreffende gemeente en provincie. Jaarlijks wordt gekeken naar de verwachte afname.

6.4 Voorlopige conclusie

Mobiliteit is qua operationele uitvoering via GVZ eenduidig in Zeeland georganiseerd. De beleids- en ontwikkelfunctie is daarentegen zeer verschillend georganiseerd, sommige overheden doen het zelf anderen doen dat in een samenwerking. Verder is de indicatiestelling (toegang tot het doelgroepenvervoer) door enkele gemeenten bij een samenwerkingsverband ondergebracht terwijl andere gemeenten dat zelf doen. Al met al is dit gedeelte van de mobiliteitstaken daardoor nog zeer versnipperd georganiseerd. Er is dan ook nog geen sprake van een eenduidige aansturing.

Onderdelen die van belang zijn in de governance van de Mobiliteitscentrale zijn: eenduidig beleid versus couleur locale, regionale klankbordgroepen, grip op de echte knoppen van de uitvoeringskosten en de Mobiliteitscentrale, gezamenlijke aanbestedingen om gebruik te maken van de schaal en individuele afspraken in een dienstverleningsovereenkomst.

7. Samenwerkingsvorm en rechtsvormen

7.1 Inleiding

Samenwerkings-/rechtsvormen zijn volgend op de vraag op welke partijen c.q. samenwerkingspartners (zijnde de Zeeuwse gemeenten, de provincie en de overige vervoerspartijen) tezamen voor het gemak zullen aanduiden als partijen dan wel samenwerkingspartners) met elkaar willen samenwerken, om welk belang het gaat en wat partijen in die samenwerking met elkaar willen bereiken (doelstellingen als doelmatigheid, kwaliteit, toekomstbestendig). De resultaten daarvan zijn in de vorige hoofdstukken opgenomen.

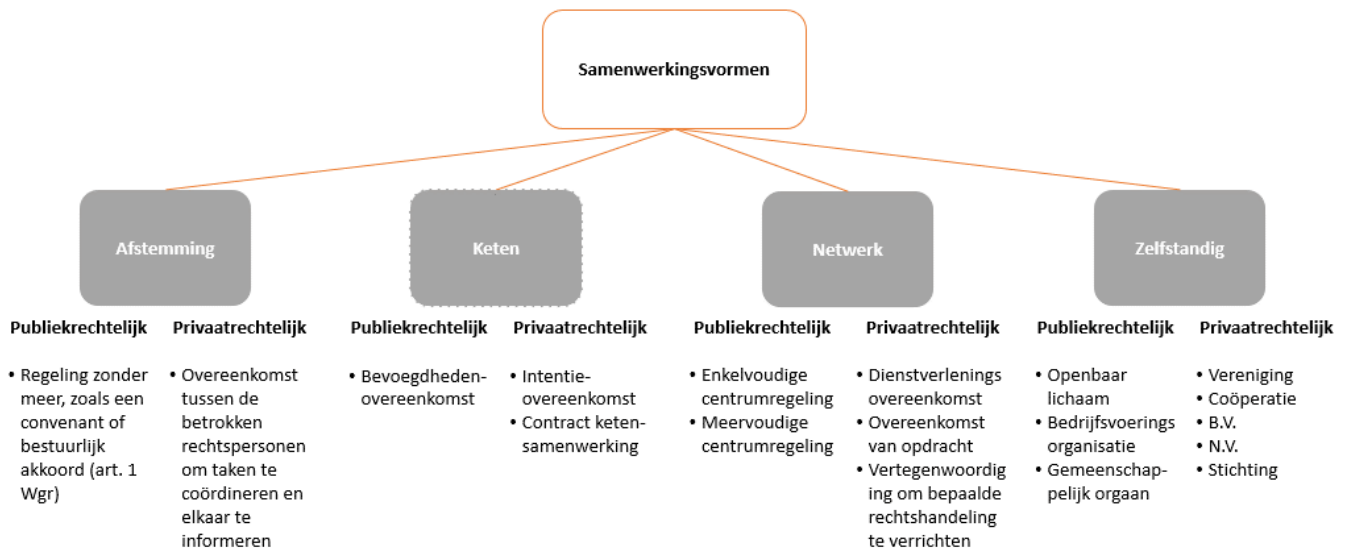
Het gesprek over de taken, belangen en doelen moet eerst consensus opleveren alvorens een zinvol gesprek over de vormgeving van de samenwerking te kunnen voeren. Overigens geldt dat de aard van de in de samenwerking betrokken (wettelijke of autonome) taken en de wijze waarop deze aan het samenwerkingsverband zijn op- of overgedragen, bepalend kunnen zijn voor de vorm van de samenwerking in de zin dat bepaalde vormen zijn voorgeschreven of uitgesloten. Nadat de regionale mobiliteitsstrategie is vastgesteld kan dit verder worden uitgewerkt.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de mogelijke samenwerkingsvorm en rechtsvorm die past bij de taken, de belangen, doelen en samenwerkingsfilosofie.

7.2 Samenwerkingsvormen en rechtsvormen

Geabstraheerd van de taken die worden ingebracht zijn er qua samenwerkingsvormen op hoofdlijnen vier keuzemogelijkheden die te maken hebben met de vraag naar de gewenste intensiteit van de samenwerking. Deze zijn in onderstaand overzicht kort samengevat. Bij alle vier de samenwerkingsvormen is zowel een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke variant denkbaar.

Voor de geduide samenwerkingsvormen kunnen telkens verschillende rechtsvormen worden gebruikt. In onderstaand overzicht staan de verschillende mogelijkheden.¹⁹



In de samenwerkingsvorm **'Afstemming'** worden geen taken (of beleid en beslissingsbevoegdheid) uitgewisseld of op- of overgedragen. Het gaat in deze vorm in de regel om het afstemmen van standpunten over beleidsvraagstukken, waarbij een gemeenschappelijk belang speelt. Bij een **'Ketensamenwerking'** borgen samenwerkingspartners in een keten de samenhang c.q. wederzijdse afhankelijkheid tussen hun taakuitvoering of bij hun aanpak van een opgave.

In de **'Netwerkconstructie'** voert één samenwerkingspartner mede voor de andere samenwerkingspartners taken uit, die zelf verantwoordelijk blijven voor de opdracht en het resultaat. Dat betekent dat de samenwerkingspartners samenwerken zonder dat een nieuw orgaan of lichaam wordt ingesteld. Bij een netwerkconstructie kan het bijvoorbeeld ook gaan om dienstverleningsovereenkomsten die tussen gemeenten en provincie gesloten worden.

Ten slotte is de oprichting van een **'Zelfstandige organisatie'** denkbaar, waarbij één (of meer) (nieuwe) organisatie(s) de taak voor de samenwerkende partijen uitvoert en die aan het bestuurlijk, maatschappelijk en/of economisch verkeer kan deelnemen. Vertaling naar de Mobiliteitscentrale

7.2.1 Netwerksamenwerking of zelfstandige organisatie?

Binnen de samenwerkingsvormen, is zowel een netwerksamenwerking als een zelfstandige organisatie mogelijk. Onzes inziens verdient in dit kader de zelfstandige organisatie de voorkeur, boven een netwerksamenwerking. Wij lichten toe waarom.

¹⁹ Schema uit BZK/VvG, Grip op regionale samenwerking, p. 17.

De bestuurders beogen met de Mobiliteitscentrale dat het samenwerkingsverband stevig wordt vormgegeven en zelfstandig kan deelnemen aan het economisch verkeer, kan optreden als opdrachtgever naar derden en daarmee contracten kan sluiten en de werkgeversrol kan vervullen ten aanzien van medewerkers. Deze bedoeling vereist dat het samenwerkingsverband rechtspersoonlijkheid heeft. Daarmee valt de vorm **'Afstemming'** af. Omdat de partners niet functioneren in een keten met wederzijdse afhankelijkheden voor hun taakuitvoering is de vorm van een **'Ketenorganisatie'** geen logische keus.

Vanwege de beoogde stevigheid van de (vormgeving van de) samenwerking (bijvoorbeeld gelet op de bij de Mobiliteitscentrale onder te brengen taken) en het belang dat wordt gehecht aan een gedeeld eigenaarschap is de **'Netwerkconstructie'** een minder geschikte vorm. In een netwerkconstructie vindt geen gebundelde uitvoering op één plek plaats, wat eenduidige sturing bemoeilijkt en het eigenaarschap diffuus maakt. Dit terwijl adequate sturing op de Mobiliteitscentrale juist als belangrijk element uit de gevoerde gesprekken naar voren komt. Dan resteert de vorm van een **'Zelfstandige organisatie'**, die de werkgeversrol kan vervullen en aan het economisch verkeer kan deelnemen.

7.2.2 Publiekrechtelijke of privaatrechtelijke variant?

Binnen de samenwerkingsvorm van een zelfstandige organisatie, is zowel een privaatrechtelijke als een publiekrechtelijke variant mogelijk. Onzes inziens verdient in dit kader de publiekrechtelijke variant de voorkeur, boven een privaatrechtelijke variant. Wij lichten toe waarom.

De samenwerking van de Mobiliteitscentrale richt zich in dit geval op wettelijke (dan wel beleidsrijke) taken. Dit is een belangrijk criterium voor gemeenten en provincie bij het vormgeven van een samenwerking. Dat moet, ingeval sprake is van een wettelijke taak, in een publieke vorm georganiseerd worden en voor beleidsrijke taken wordt dat vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen meestal ook wenselijk gevonden. Om die reden verdient de keuze voor een publieke rechtsvorm de voorkeur.

Ook om andere redenen verdient een publiekrechtelijke variant (meer specifiek een openbaar lichaam dan wel een bedrijfsvoeringsorganisatie) de voorkeur boven een privaatrechtelijke variant en wel omdat bij het langlopen van varianten in laatstgenoemde categorie weinig opties resteren. Indien publieke waarden en democratische legitimiteit geborgd belangrijk wordt gevonden valt in de categorie 'Zelfstandige organisatie' – privaat de stichtingsvorm af. Een stichting kent geen eigenaren en dus is de zeggenschap van de colleges en raden en gedeputeerde staten en provinciale staten niet te borgen.

Gezien hetgeen de gemeenten en de provincie met de samenwerking beogen, lijken de NV en BV ook niet voor de hand liggend gezien het op winst gerichte karakter ervan. Winst kan een bijkomstig gevolg zijn van de Mobiliteitscentrale maar mag in het kader van de kwetsbare doelgroep vanuit de overheid geen doelstelling *an sich* zijn (zie hierover ook paragraaf 4.2). Bovendien heeft de directie in een NV of BV bij wet geregelde zelfstandige bevoegdheden, waardoor de invloed van de 'oprichtende organisaties' (als aandeelhouder) in de praktijk beperkt zal zijn.

De vereniging valt af omdat deze bij uitstek bedoeld is voor lidmaatschap van natuurlijke personen en deze zich richt op het realiseren van een ideëel doel. Daar lijkt hiervan geen sprake. De verbijzondering daarvan, de coöperatieve vereniging (ook wel de coöperatie genoemd en de enige die na wegstreping van de privaatrechtelijke varianten overblijft), richt zich op het realiseren van een bepaald stoffelijk doel; daar is wel sprake van.

De coöperatie is een privaatrechtelijke rechtspersoon, en een bijzondere vorm van de vereniging. Het wezenlijke verschil tussen een 'gewone' vereniging en een coöperatie (ook wel coöperatieve vereniging genoemd) is dat de coöperatie voorziet in stoffelijke behoeften van de leden en winstuitkeringen aan de leden kan doen. Deze vorm borgt het eigenaarschap, invloed en zeggenschap en is flexibel qua toetreding van publieke en private partijen. Het geeft regelruimte bij de inrichting al zijn er wettelijk wel twee organen (ledenvergadering en bestuur). Dat laatste kan zwaar gevonden worden voor de beoogde samenwerking, maar is juist ook de waarborg dat de partners grip en invloed houden op de samenwerking. De samenstelling van deze organen is vrij; gemeenten en de provincie kunnen zich ook ambtelijk laten vertegenwoordigen. In een coöperatievorm hebben alle partijen eenzelfde stem, ongeacht grootte.

7.2.3 Openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan

Binnen de publiekrechtelijke variant van een zelfstandige organisatie, is zowel een openbaar lichaam (artikel 8 lid 1 Wgr) als een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8 lid 3 Wgr) mogelijk.²⁰ Onzes inziens verdient in dit kader het openbaar lichaam de voorkeur.

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan naar ons oordeel goed verdedigbaar zijn als rechtsvorm voor de uitvoerende taken van de Mobiliteitscentrale. Deze bedrijfsvoeringsorganisatie bezit rechtspersoonlijkheid en wordt doorgaans ervaren als een 'minder zware bestuursvorm' (minder bestuurlijke drukte dus). Wel geldt dat een dergelijke organisatie zich voornamelijk richt op de uitvoering van uitvoeringstaken; er kunnen geen beleidsrijke taken bij een bedrijfsvoeringsorganisatie worden belegd of taken die naar hun aard veel bestuurlijke sturing en controle vragen en waarbij beleidsmatige keuzes worden gevraagd. In scenario 2 is dit wel het geval, daarom valt deze variant af.

Dan resteert aldus het openbaar lichaam als samenwerkingsvorm. Het betreft 'de zwaarste variant' van de publiekrechtelijke samenwerking. In tegenstelling tot een gemeenschappelijk orgaan, heeft een openbaar lichaam (net als de bedrijfsvoeringsorganisatie) wel rechtspersoonlijkheid. Het kan dus zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden. Het feit dat een openbaar lichaam een publiekrechtelijke rechtspersoon is, betekent onder meer dat het eigen personeel in dienst kan nemen en zelfstandig voor eigen rekening rechtshandelingen kan verrichten. De deelnemende gemeenten en provincie kunnen krachtens de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het gemeenschappelijk

²⁰ Ook kan voor een gemeenschappelijk orgaan (artikel 8 lid 1 Wgr) worden gekozen. Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan dus bijvoorbeeld geen opdrachten geven of contracteren met de uitvoeringsorganisatie die het beheer en onderhoud uitvoert en zij kan ook geen eigen personeel in dienst nemen. Om die reden valt deze variant af.

orgaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beleidsrijke taken of het beleidstaken, al zal dat mogelijk zeker in het begin 'slechts' een adviesfunctie op beleid zijn. In de praktijk wordt een openbaar lichaam vooral gebruikt voor beleidsrijke uitvoerende taken en ook wel taken ter beleidsvoorbereiding.

In een gemeenschappelijke regeling kan de stemverhouding op verschillende wijzen worden vastgelegd. Zo kan worden gedifferentieerd naar het aantal leden, dat door de raden van de deelnemende gemeenten wordt aangewezen, kan aan bepaalde leden, die zijn aangewezen door de raden van bepaalde deelnemende gemeenten, meervoudig stemrecht worden toegekend en kan in de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald dat voor sommige besluiten een gekwalificeerde meerderheid nodig is. Zo bezien, zou een publiekrechtelijke variant meer recht kunnen doen aan de (grootte) verschillen tussen de verschillende gemeenten, bijvoorbeeld door in de GR op te nemen dat bepaalde besluiten plaatsvinden bij unanimitieit, twee- derde meerderheid of gewone meerderheid. Ook zou kunnen worden gekozen voor een meerderheid in stemgewicht in combinatie met een minimumaantal instemmende gemeenten (waardoor de kleinere gemeenten gezamenlijk gewicht in de schaal bij besluitvorming leggen). Dit maakt dat deze vorm zo goed toepasbaar is. Het is echter wel maatwerk.

7.2.4 Aanbestedingsrechtelijke aspecten

Bij de vormgeving van samenwerking(safspraken) kunnen vragen ontstaan over de aanbestedingsplicht van de samenwerking. Omdat nu (nog) geen definitieve keuze is gemaakt omtrent de definitieve samenwerkingsvorm van de Mobiliteitscentrale, kunnen hier op voorhand wel algemene uitspraken worden gedaan over het aanbestedingsvraagstuk. Daarbij wordt specifiek aandacht besteedt aan de vraag hoe de samenwerking kan worden vormgegeven zonder dat een aanbestedingsplicht geschonden wordt.

In dit geval is voor gemeenten voornamelijk art. 2.24b (quasi-inbesteding) Aanbestedingswet van belang. Zo bepaalt artikel 2.24b dat er geen (Europese) aanbestedingsplicht bestaat voor overheids- en concessieopdrachten die door een aanbestedende dienst aan een andere rechtspersoon worden gegund indien: de aanbestedende dienst op de betrokken rechtspersoon toezicht uitoefent zoals op zijn eigen diensten (toezicht-criterium, toezicht mag door meerdere partijen worden uitgeoefend),²¹ deze rechtspersoon het merendeel, meer dan 80%, van zijn werkzaamheden verricht in de vorm van taken die hem zijn toegewezen door de controlerende aanbestedende dienst (merendeel-criterium) en er – eventuele wettelijke uitzonderingen daargelaten – geen directe participatie van privékapitaal is in de gecontroleerde rechtspersoon (privékapitaal-criterium). Een geslaagd beroep op deze uitzonderingsgrond is naar onze inschatting mogelijk, mits bij (de oprichting van) de Mobiliteitscentrale nagedacht wordt over de concrete invulling van de toezicht- en merendeelcriteria.

²¹ Voor de volledigheid: Het maakt voor toepassing van het aanbestedingsrecht niet uit of de gecontroleerde entiteit, aan wie overheidsopdrachten worden verleend, een GR (met openbaar lichaam) of een BV is.

7.3 Voorlopige conclusie

Binnen de samenwerkingsvormen is een zelfstandige organisatie een logische uitwerking. Hierin is zowel een privaatrechtelijke als een publiekrechtelijke variant mogelijk. Onzes inziens verdient in dit kader de publiekrechtelijke variant de voorkeur, boven een privaatrechtelijke variant.

De samenwerking van de Mobiliteitscentrale richt zich in dit geval op wettelijke (dan wel beleidsrijke) taken. Dit is een belangrijk criterium voor gemeenten en provincie bij het vormgeven van een samenwerking. Dat moet, ingeval sprake is van een wettelijke taak, in een publieke vorm georganiseerd worden en voor beleidsrijke taken wordt dat vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen meestal ook wenselijk gevonden. Om die reden verdient de keuze voor een publieke rechtsvorm de voorkeur.

Binnen de publiekrechtelijke variant van een zelfstandige organisatie, is zowel een openbaar lichaam (artikel 8 lid 1 Wgr) als een bedrijfsvoeringsorganisatie (artikel 8 lid 3 Wgr) mogelijk. Onzes inziens verdient in dit kader het openbaar lichaam de voorkeur.

De bedrijfsvoeringsorganisatie kan naar ons oordeel goed verdedigbaar zijn als rechtsvorm voor de uitvoerende taken van de Mobiliteitscentrale. Een dergelijke organisatie dient zich dan voornamelijk te richten op de uitvoering van uitvoeringstaken; er kunnen geen beleidsrijke taken bij een bedrijfsvoeringsorganisatie worden belegd of taken die naar hun aard veel bestuurlijke sturing en controle vragen en waarbij beleidsmatige keuzes worden gevraagd. In scenario 2 is dit wel het geval, daarom valt deze variant af.

Het openbaar lichaam is als samenwerkingsvorm 'de zwaarste variant' van de publiekrechtelijke samenwerking. Het heeft rechtspersoonlijkheid. Het kan dus zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden. De deelnemende gemeenten en provincie kunnen krachtens de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beleidsrijke taken of het beleidstaken, al zal dat mogelijk zeker in het begin 'slechts' een adviesfunctie op beleid zijn. In de praktijk wordt een openbaar lichaam vooral gebruikt voor beleidsrijke uitvoerende taken en ook wel taken ter beleidsvoorbereiding.

8. Conclusies en advies

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvraag en de deelvragen van ons onderzoek. Vervolgens hebben wij een kort advies opgenomen voor het vervolgtraject.

8.2 Hoofdvraag

Aan ons is de volgende vraag gesteld:

In welke juridische vorm kan het samenwerkingsverband - waarin door gemeenten en provincie ontwikkeltaken op mobiliteitsgebied kunnen worden belegd - worden 'gegoten' waarvoor ook bestuurlijk draagvlak is en welke governance is daarbij het meest passend?

De samenwerking van de Mobiliteitscentrale richt zich in dit geval op wettelijke (dan wel beleidsrijke) taken. Dit is een belangrijk criterium voor gemeenten en provincie bij het vormgeven van een samenwerking. Dat moet, ingeval sprake is van een wettelijke taak, in een publieke vorm georganiseerd worden en voor beleidsrijke taken wordt dat vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen meestal ook wenselijk gevonden. Om die reden verdient de keuze voor een publieke rechtsvorm de voorkeur.

Het openbaar lichaam is volgens ons de meest aangewezen samenwerkingsvorm. Het betreft 'de zwaarste variant' van de publiekrechtelijke samenwerking. Het heeft rechtspersoonlijkheid voor het aangaan van contracten. Het kan dus zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden. De deelnemende gemeenten en provincie kunnen krachtens de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beleidsrijke taken of het beleidstaken, al zal dat mogelijk zeker in het begin 'slechts' een adviesfunctie op beleid zijn. In de praktijk wordt een openbaar lichaam vooral gebruikt voor beleidsrijke uitvoerende taken en ook wel taken ter beleidsvoorbereiding.

8.3 Deelvragen

8.3.1 Welke taken zouden bij de Mobiliteitscentrale Zeeland kunnen worden ondergebracht en waarom? In hoeverre stelt de wetgever eisen aan de juridische vorm? In hoeverre verschillen deze taken van de huidige taken die bij de GVZ zijn ondergebracht?

Onze conclusie is dat zowel frontoffice (e.g. aanbesteding)-, mid office (ontwikkeling doelgroepenvervoer en flexvervoer)- als backoffice taken (e.g. callcenter) bij de Mobiliteitscentrale zouden kunnen worden belegd. Hierover is evenwel (nog) niet bestuurlijk besloten en sommige taken moeten in hun aard nog verder worden doordacht. Dit kan betekenen dat bepaalde taken (nog) niet worden belegd bij de Mobiliteitscentrale. Te denken valt aan de beleidsadviesfunctie, opbrengsten verantwoordelijkheid en voertuigenmanagement.

Verder is gebleken dat de taken van de mobiliteitscentrale veel verder gaan dan de operationele taken van de huidige GVZ. De Mobiliteitscentrale krijgt gezien vanuit de verschillende documenten en de door ons gevoerde gesprekken een uiteenlopend takenpakket toebedeeld: van communicatie en voorlichting en beleidsadvies tot ritplanning en inkoop en contractbeheersing. Het betreft een aantal zeer beleidsrijke onderdelen of zaken die aanliggen tegen beleidsrijke taken van de overheden. Dit betekent iets voor de governance en de mate van bestuurlijke betrokkenheid.

Ten slotte is uit de gesprekken naar voren gekomen dat een aantal besluitvormende bevoegdheden bij de gemeenten dienen te blijven. In dat kader zou de Mobiliteitscentrale de besluitvorming wel kunnen voorbereiden door het verstrekken van beleidsadvies. De besluitvorming blijft echter bij de gemeenten. Ook taken die (te) zeer samenhangen met andere gemeentelijke taken, zoals de indicatiestelling, vinden gemeenten het belangrijk om daar zelf zeggenschap over te houden. Het gaat verder over het bepalen van de eigen bijdrage voor gebruik doelgroepenvervoer en het maximaal aantal reiskilometers voor een WMO geïndiceerd.

8.3.2 Wat is het publieke belang dat de Mobiliteitscentrale moet dienen? Welk concrete belangen dient de Mobiliteitscentrale voor de beoogde bestuurlijke deelnemers?

De bestuurders zien allemaal de uitdaging voor de komende jaren om de stap te maken naar 'slimme mobiliteit'. Dat kan niet meer met de verkokerde aanpak van de gemeenten en de provincies. Alleen samen en door de bundeling van krachten, is het mogelijk om te komen tot 'slimme mobiliteit'.

Het publiek belang is het in stand houden van de bereikbaarheid, participatie en leefbaarheid binnen de provincie Zeeland, waarbij 'de reiziger' centraal staat. Dit is waar overheden een gezamenlijk handelingsperspectief zien maar dit is nog niet samen vastgesteld. Afzonderlijke overheden kunnen dit publieke belang niet zonder meer alleen realiseren. Daarvoor is samenwerking nodig. De mobiliteitscentrale vervult bij het realiseren van dit publieke belang een essentiële rol. De grip op 'de' kosten en op de 'eigen budgetten' zijn hier nog een belangrijke zorg en tevens aandachtspunt.

Een ander punt van zorg zit het afnemen van de vaste structuren van het OV. Verschillende bestuurders hebben aangegeven dat deze vaste structuren ook in de uitgestrekte en dunbevolkte gebieden van Zeeland behouden moeten blijven. Dit is genoemd, maar nog niet onderling opgelost.

8.3.3 Welke concrete doelstellingen hebben de beoogde bestuurlijke deelnemers met de Mobiliteitscentrale?

Hele concrete doelstellingen hebben de deelnemers nog niet. Dat is in deze fase misschien ook niet zo'n probleem. Het vraagt in het vervolg wel dat er aandacht komt voor de doelstellingen die overheden met een samenwerking hebben.

8.3.4 Hoe ziet de samenwerkingsfilosofie eruit?

De bestuurders zien allemaal de uitdaging voor de komende jaren om de stap te maken naar 'slimme mobiliteit'. Dat kan niet meer met de verkokerde aanpak van de gemeenten en de provincies. Alleen samen

en door de bundeling van krachten, is het mogelijk om te komen tot 'slimme mobiliteit'. Het aanbod wordt daarmee veel meer afgestemd op de vraag naar betaalbare mobiliteit. Dat kan alleen door samenspel van innovatieve technologische systemen en bestaande vervoersvormen (bus, trein, boot). De structuur van grote verbindingen vinden bestuurders namelijk wel belangrijk.

Het bundelen van de bestaande budgetten voor collectief vervoer van provincie en gemeenten en actiever in te spelen op de nieuwe mogelijkheden, is een belangrijke grondlegger voor de samenwerkingsfilosofie om met hetzelfde budget meer kwaliteit voor de reiziger te kunnen bieden. Belangrijk is dat dit op een adequate manier geborgd moet worden. Bestuurders maken zich over de beheersbaarheid van de budgetten zorgen.

8.3.5 Wat betekent de aanbestedingswetgeving voor de Mobiliteitscentrale en de opdrachtverlening?

In dit geval is voor de betrokken overheden (gemeenten en provincie) voornamelijk art. 2.24b (quasi-inbesteding) Aanbestedingswet van belang. Zo bepaalt artikel 2.24b dat er geen (Europese) aanbestedingsplicht bestaat voor overheids- en concessieopdrachten die door een aanbestedende dienst aan een andere rechtspersoon worden gegund indien: de aanbestedende dienst op de betrokken rechtspersoon toezicht uitoefent zoals op zijn eigen diensten (toezicht-criterium, toezicht mag door meerdere partijen worden uitgeoefend), deze rechtspersoon het merendeel, meer dan 80%, van zijn werkzaamheden verricht in de vorm van taken die hem zijn toegewezen door de controlerende aanbestedende dienst (merendeel-criterium) en er – eventuele wettelijke uitzonderingen daargelaten – geen directe participatie van privékapitaal is in de gecontroleerde rechtspersoon (privékapitaal-criterium). Een geslaagd beroep op deze uitzonderingsgrond is naar onze inschatting mogelijk, mits bij (de oprichting van) de Mobiliteitscentrale nagedacht wordt over de concrete invulling van de toezicht- en merendeelcriteria.

8.3.6 Op welke wijze willen de bestuurders invloed uitoefenen en grip houden op de op te richten Mobiliteitscentrale? Op welke onderdelen (e.g. financiën) is dat belangrijk en waarom?

Wij maken hier onderscheidt tussen de vervoersbudgetten voor het vervoer (1) de budgetten voor de organisatie van de Mobiliteitscentrale (2) en opbrengstverantwoordelijkheid (3).

Voor de beheersing van de vervoerskosten (1) is het belangrijk dat de gemeenten het liefst zelf de indicatiestelling blijven doen of dat door een andere organisatie laten doen. Dit is aan de ene kant belangrijk voor de samenhang die de indicatiestelling heeft met andere gemeentelijke taken maar ook om grip te houden op de toegang. Het is ook belangrijk dat dit onafhankelijk gebeurt van de uitvoering. Daarnaast is het belangrijk dat de gemeenten zelf besluiten over de hoogte van de eigen bijdrage en eventueel een maximaal aantal kilometers per geïndiceerde. Het betreft politieke keuzes waarmee de vervoerskosten van het doelgroepenvervoer beheerst kunnen worden.

Voor de beheersing van de organisatiekosten (2) van de Mobiliteitscentrale stelt de organisatie jaarlijks een begroting en een jaarrekening op. Afhankelijk van de rechtsvorm hebben de gemeenten en de provincie daar meer of minder grip op. Aan de voorkant is het belangrijk om een bepaalde verdeelsleutel van de organisatie kosten naar de gemeenten en de provincie. En dat daarover overeenstemming bestaat.

De opbrengstverantwoordelijkheid (3) ligt bij de provincie in de huidige concessie bij de vervoerder. Voor gemeenten ligt deze bij het doelgroepenvervoer bij de individuele gemeenten zelf. Voor een optimale uitvoering van de taken is gesproken over het toedelen van de taak van opbrengstverantwoordelijkheid aan de Mobiliteitscentrale. Het betreft een aan het OV gerelateerde opbrengst waarvan het belangrijk is dat deze verantwoordelijkheid ook bij de provincie blijft. Door het onder te brengen bij de Mobiliteitscentrale is het ook mogelijk om er zicht en mogelijk 'grip' op te krijgen.

Als laatste – en niet minst belangrijke zaken is voor de grip het van belang dat er één programma van eisen van de concessie / aanbesteding wordt opgesteld en dat er een beleidsagenda wordt opgesteld om te komen tot harmonisatie van beleid.

8.3.7 Op welke wijze wordt het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap ingericht?

Voor de uitvoering van de taken door de Mobiliteitscentrale wordt met elke deelnemer voor de opdrachtverlening een dienstverleningsovereenkomst afgesloten. In deze overeenkomst staat welke taken worden uitgevoerd voor de betreffende gemeente en provincie. Jaarlijks wordt gekeken naar de verwachte afname.

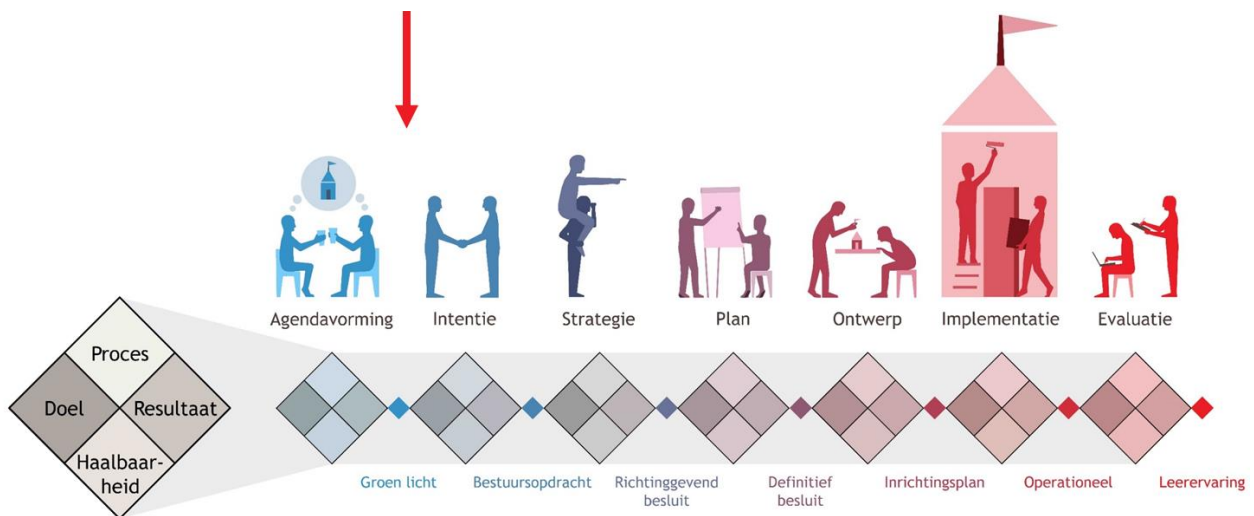
Qua mobiliteit kan de provincie worden opgedeeld in de regio's van Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren, Oosterschelde Regio. Het is voor de betrokkenheid bij de Mobiliteitscentrale van belang dat tenminste periodieke ambtelijke afstemming juist op het niveau van de regio's plaatsvindt.

Om daarop sturing te kunnen geven is het belangrijk dat periodiek afstemming tussen de gemeenten en de provincie plaatsvindt. Het betreft beleidsmatige afstemming op mobiliteitsvraagstukken - om te komen tot de optimale mix van vervoer in de regio's - afstemming tussen het doelgroepenvervoer en het collectieve OV en programma van eisen voor aanbesteding en concessie. Doordat de provincie aan alle drie de regio's deelneemt, is de integraliteit geborgd. Dit kan in de vorm van een klankbordgroep per regio.

8.4 Advies

8.4.1 Hoe ziet het vervolgtraject eruit qua besluitvorming?

De gedachten over de vorming van een Mobiliteitscentrale bevinden zich nog in een vroeg stadium. De provincie heeft hierin het voortouw genomen en betreft bij het opstellen van de regionale mobiliteitsstrategie veel stakeholders. Uiteindelijk moet dat leiden tot een gedragen mobiliteitsstrategie, en een goede voedingsbodem voor de Mobiliteitscentrale.



Als bureau zien wij dat de samenwerking zich nog in een agendavorming/ intentiefase bevindt. Het is belangrijk dat met de vaststelling van een regionale mobiliteitsstrategie groen licht wordt gegeven voor het vervolg. Dat betekent in onze ogen dat partijen samen de intentie uitspreken om te komen tot een Mobiliteitscentrale en een goede bestuursopdracht formuleren voor het vervolg. Een intentie is nog geen definitief besluit er moet nog veel gedaan worden. Een bestuursopdracht is nodig om verschillende vragen en onduidelijkheden nader in kaart te brengen. In deze rapportage staan daar vele punten van opgenomen o.a. afbakening taken, scherpste in keten, verduidelijking werking mobiliteitscentrale, uitwerken van regionale klankbordoverleggen, financiële paragraaf, verdeelsleutel en beheersing van risico's etc. Van belang is dat die bestuursopdracht door alle beoogde deelnemers vastgesteld wordt in de colleges van B&W dan wel gedeputeerde staten.

Het zou daarbij helpen als met de regionale mobiliteitsstrategie, naast de bestuursopdracht, ook een spoorboekje wordt gepresenteerd voor de periode naar 15 december 2024. De uiteindelijke beoogde start van de samenwerking. Wij zeggen dit omdat we gedurende het onderzoek hebben gezien dat er bestuurlijk nog veel onduidelijkheden en onzekerheden zijn op: **inhoud** (wat betekent het voor het mobiliteitsbeleid en de eigen organisatie), **proces** (hoe ziet dat de komende periode eruit, hoe kan invloed worden uitgeoefend, wanneer wordt wat besloten en wanneer is het besluit nu echt definitief) en **belangen** (hoe worden belangen nu en in de toekomst goed geborgd).

Hieronder staat een korte toelichting op de fases van het model.

De **strategiefase** begint met het formuleren van de doelen en ambities. Op basis van de doelen en ambities kan de vraag beantwoord worden of een samenwerking wenselijk, noodzakelijk of zelfs onvermijdelijk is. De noodzaak en het gewenste resultaat worden hiermee geëxpliciteerd. De strategiefase kent vaak het karakter van een haalbaarheidsonderzoek met een business case, MKBA, of een besluitvormingsonderzoek. In een bestuursopdracht kunnen de partijen die de intentie uitspreken goed verwoorden welke onderdelen nog verder onderzocht moeten worden en waar zorgpunten zitten.

Het resultaat is een principebesluit van de deelnemende organisaties om al dan niet (of met een kleiner aantal partijen) door te gaan met het samenwerkingsproces en te gaan werken aan de totstandkoming van een samenwerkingsarrangement. Met het besluit wordt een keuze gemaakt tussen eventuele alternatieven en de vraagstelling voor de volgende fase vastgesteld.

In de **planfase** worden de hoofdlijnen die het resultaat vormden van de strategiefase uitgewerkt in een integraal ontwerp van het samenwerkingsarrangement. In dit integrale ontwerp staat opgenomen hoe de samenwerking er inhoudelijk en in organisatorische zin uit komt te zien en wat de consequenties daarvan zijn, waaronder in geld en in mensen. Het resultaat van deze fase dient als basis voor een definitief besluit van de deelnemende besturen om al dan niet te gaan samenwerken of het ontworpen arrangement tot stand te brengen. Dit wordt vaak voor de besluitvorming gepresenteerd in een beslisdocument of bedrijfsplan.

In de **ontwerpfase** worden de plannen uitgewerkt tot op het detailniveau dat nodig is om het samenwerkingsarrangement te kunnen gaan implementeren. Wanneer gekozen wordt voor de contractvorm wordt in deze fase het contract opgesteld. Wanneer gekozen wordt voor een nieuwe organisatie worden in deze fase zowel de juridische vormgeving als de begroting en het organisatiemodel uitgewerkt. Een voor het personeel belangrijk onderdeel hiervan is het organisatie- en formatierapport en hun rechtspositie. De ontwerpfase wordt afgesloten met de tekst van de af te sluiten overeenkomst of het inrichtingsplan voor de nieuwe organisatie.

In de **implementatiefase** wordt de samenwerkingsovereenkomst of het inrichtingsplan geïmplementeerd met als resultaat een werkend samenwerkingsarrangement. Het nieuwe samenwerkingsarrangement wordt – wanneer er een nieuwe organisatie ontstaat- op basis van de genomen besluiten in al haar facetten ingericht en medewerkers worden geplaatst. Het resultaat van deze fase is - afhankelijk van de keus voor de vormgeving - een ingeregelde samenwerkingsafpraak of een volledig ingerichte en functionerende samenwerkingsorganisatie.

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

M.C.J. van de Plasse	Gemeente Borsele	Wethouder WMO en Sociale Zaken
A.P. Witkam	Gemeente Borsele	Wethouder Verkeer en Vervoer
C. Pille	Gemeente Goes	Wethouder Verkeer en Vervoer
A. van der Reest	Gemeente Goes	Wethouder Sociale Zaken, WMO
D. van Damme - Fassaert	Gemeente Hulst	Wethouder Doelgroepenvervoer
G. Depauw	Gemeente Hulst	Wethouder Mobiliteit
A. Evertz	Gemeente Kapelle	Vertegenwoordiging SVWO
J. Herselman	Gemeente Kapelle	Wethouder Verkeer en Vervoer
C. Doorn-Roosenburg	Gemeente Middelburg	Wethouder Zorg (WMO en Jeugd)
C. Simons	Gemeente Middelburg	Wethouder Sociale Zaken, Infrastructuur en verkeer
A.P.L.M. Slenter	Gemeente Noord-Beveland	Wethouder Sociaal domein, Vrije-tijds economie
W.H.J.M. Schenkelaars	Gemeente Noord-Beveland	Wethouder Verkeer en vervoer
D.A. Verburg	Gemeente Reimerswaal	Wethouder Kern Sociaal Domein
M. Both	Gemeente Reimerswaal	Wethouder Ruimtelijke Ordening
P. Schot	Gemeente Schouwen-Duiveland	Wethouder Sociaal Domein
A. Smit	Gemeente Schouwen-Duiveland	Wethouder Mobiliteit
J. Werkman	Gemeente Sluis	Wethouder Jeugdzorg, zorg en volksgezondheid
R. De Feijter	Gemeente Sluis	Wethouder Verkeer en vervoer, Mobiliteit
B. van Assche	Gemeente Terneuzen	Wethouder Verkeer, vervoer en waterstaat
C.W.G.J. van Leeuwen	Gemeente Tholen	Wethouder Sociaal Domein
P.A.C. Wisse	Gemeente Veere	Wethouder Verkeer, vervoer en waterstaat
C. Maas	Gemeente Veere	Wethouder Sociaal domein
S. Stroosnijder	Gemeente Vlissingen	Wethouder Mobiliteit
A.J. van der Maas	Provincie Zeeland	Gedeputeerde Mobiliteit

Ook is de ambtelijke begeleidingsgroep, bestaande uit onderstaande personen, aan het begin en het einde van het onderzoek (digitaal) bijeengekomen:

I. Brilleman	Gemeente Reimerswaal
P. Hopmans	Gemeente Veere
F. van Langevelde	Provincie Zeeland
S. Meerburg	Provincie Zeeland
B.H.M. Ollebek	Samenwerkingsverband Collectief Vervoer Zeeuws Vlaanderen
P.C. Verburg	Samenwerkingsverband Welzijnzorg Oosterschelderegio

Overige interviews

M. Buuron	Provincie Zeeland
P. Hopmans	Gemeente Veere
B.H.M. Ollebek	Samenwerkingsverband Collectief Vervoer Zeeuws Vlaanderen
P.C. Verburg	Samenwerkingsverband Welzijnzorg Oosterschelderegio

Bijlage 2. Lijst met bestudeerde documenten

1. Provincie Zeeland, 'Richtingennotitie Slimme Mobiliteit' (d.d. 10 november 2020);
2. Gemeente Vlissingen, 'Richtingennotitie Slimme Mobiliteit' (d.d. 10 november 2020);
3. Gemeente Middelburg, 'Richtingennotitie Slimme Mobiliteit' (d.d. 17 maart 2021);
4. Gemeente Noord-Beveland, 'Advies inzake Richtingennotitie Slimme Mobiliteit' (d.d. 26 maart 2021);
5. Gemeente Hulst, 'Richtingennotitie Slimme Mobiliteit' (d.d. 18 maart 2021);
6. Gemeente Reimerswaal, 'Richtingennotitie Slimme Mobiliteit' (d.d. 2 februari 2021);
7. Mobycon, 'Verkenning doorontwikkeling gemeentelijke Vervoercentrale Zeeland' (d.d. 27 oktober 2020);
8. Begroting Samenwerkingsverband collectief vervoer Zeeuws-Vlaanderen;
9. Concept Jaarrekening Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland B.V. 2020;
10. Gemeenschappelijke regeling Collectief Vervoer Zeeuws-Vlaanderen
11. Jaarstukken Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland B.V. 2019
12. Mobiliteitsstrategie Regio Groningen-Assen mei 2020
13. Statuten Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland B.V.
14. Brief ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040: "Overstappen naar 2040"' (d.d. 15 december 2016)
15. Rapportage 'Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040: "Overstappen naar 2040"'