



Publiek Vervoer
GRONINGEN DRENTHE

notitie
samenwerkingsorganisatie
Publiek Vervoer Groningen Drenthe

Versie 2 juni 2017



INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	5
2. Uitgangspunten	6
3. Klantaspecten	7
3.1 Klachtenloket	7
3.2 Klanttevredenheidsonderzoek	7
3.3 Klantparticipatie	8
4. Taken en werkwijze organisatie	9
4.1 Doorontwikkeling	9
4.2 Factuurcontrole en budgetbewaking	9
4.3 Managementrapportages	10
4.4 Technisch beheer database reizigersprofiel doelgroepenvervoer	11
4.5 Relatiemanagement / overleggen	11
4.6 Communicatie	12
5. Rechtspersoonlijkheid organisatie	13
5.1 Publiekrechtelijke regeling	13
5.2 Mogelijke samenwerkingsvormen	13
5.2.1 Openbaar lichaam	14
5.2.2 Extra taak binnen een bestaand openbaar lichaam	14
5.2.3 Bedrijfsvoeringsorganisatie	14
5.2.4 Gemeenschappelijk orgaan	14
5.2.5 Centrumgemeente/Dienstverleningsovereenkomst	14
5.3 Keuze	15
5.4 Bestuurlijke aspecten	16
5.4.1 Bestuur uitvoeringsorganisatie	16
5.4.2 Bestuurlijke borging	16
5.5 Mogelijke vraagpunten	16
5.5.1 Tijd / mogelijke korte termijnoplossing	16
5.5.2 Bestaande Gemeenschappelijke Regelingen	17
5.5.3 Op-/inrichting	17
5.5.4 Overlap privaatrechtelijke handhaving en Wmo-toezichthouder?	17
5.5.5 Toepasselijkheid klachtenregeling Awb	18
5.6 Overig	18
6. Regeling en mandaat	20
6.1 Regeling samenwerking	20
6.2 Mandaatregeling	20

7. Functies en werving	21
7.1 <i>Functies Team Publiek Vervoer</i>	21
7.1.1 Directeur (schaal 14 CAR-UWO)	21
7.1.2 Contractmanager (schaal 10/11 CAR-UWO)	22
7.1.3 Adviseur vervoersontwikkeling (schaal 10 CAR-UWO)	22
7.1.4 Contractbeheerder (schaal 8/9 CAR-UWO)	23
7.1.5 Medewerker uitvoerend beleid (schaal 8 CAR-UWO)	23
7.1.6 Overige functies (via dienstverleningsovereenkomst of inhuur)	24
7.2 <i>Werving</i>	25
8. Financiële kaders	26
9. Implementatie in 2017	27

Voorwoord / leeswijzer

Deze notitie is bedoeld als achterliggende informatie bij het besluitvoorstel over de start van de samenwerking Publiek Vervoer Groningen Drenthe. Deze notitie is voorgekomen uit de werkzaamheden van drie werkgroepen met respectievelijk juridisch adviseurs van gemeenten en OV-bureau, contactmanagers en beleidsadviseurs van gemeenten en OV-bureau en met een afvaardiging van de klankbordgroep reizigers. Tevens is een tussenrapportage gepresenteerd aan en becommentarieerd door ambtelijke deelnemers van gemeenten en OV-bureau, en de klankbordgroep als geheel.

Deze notitie bevat een verwijzing naar de uitgangspunten die al eerder zijn vastgesteld in de notitie “Samenwerkingsmodel Publiek Vervoer”. Vervolgens wordt op basis daarvan een invulling gegeven aan taken en functies van de uitvoeringsorganisatie, leidend tot functieprofielen. Voorts is een uitgebreide juridische overweging opgenomen ten aanzien van de keuze voor een vorm van rechtspersoonlijkheid voor de samenwerking. Tenslotte volgt achtergrondinformatie over de financiële kaders en de vervolgstappen.

1. Inleiding

In opdracht van alle gemeenten van Groningen en Drenthe, de beide provincies en het OV-bureau Groningen Drenthe heeft de projectgroep Publiek Vervoer in 2016 een voorstel gemaakt voor toekomstige samenwerking. Begin februari 2017 hebben alle gemeenten en het OV-bureau besloten dat zij in een uitvoeringsorganisatie willen samenwerken in het beheren en doorontwikkelen van publiek vervoer.

Nu besloten is tot samenwerking tussen de opdrachtgevers dient de wijze waarop dit gebeurt nader te worden uitgewerkt. Voor het zomerreces 2017 kan hierover een besluit worden genomen. De relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers (vervoerders) is uitgewerkt in het bestek en de conceptcontracten.

Op 1 januari 2018 start publiek vervoer. In 2017 worden hiervoor de voorbereidingen getroffen. Dit betekent dat het vervoer wordt aanbesteed, de gemeenten en het OV-bureau samenwerkingsovereenkomsten sluiten en dat er een uitvoeringsorganisatie komt voor het beheer en de doorontwikkeling van publiek vervoer. Dit zijn vooral organisatorische of procedurele ontwikkelingen die faciliterend zijn aan het belangrijkste doel:

[een goed product voor de klant](#)

Door de samenwerking wordt een basis gelegd voor innovaties die ten goede komen aan klanten, vervoerders en opdrachtgevers. De klanten worden daarom ook betrokken in de voorbereiding van de organisatie Publiek Vervoer.

2. Uitgangspunten

Uitgangspunten bij de samenwerking zijn vastgelegd in de Notitie Samenwerkingsmodel Publiek Vervoer, die door alle opdrachtgevers is omarmd bij de besluitvorming inzake het Programma van Eisen begin 2017. Deze uitgangspunten zijn de basis voor de uitwerking in de onderhavige notitie en het besluitvoorstel over de start van de samenwerking.

De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Alle 35 gemeenten en het OV-bureau werken samen in de uitvoeringsorganisatie.
- Elke individuele opdrachtgever heeft een contract met een vervoerder voor de uitvoering van het vervoer.
- Elke individuele opdrachtgever blijft zelf verantwoordelijk voor beleid en financiering van het vervoer onder haar verantwoording.
- Indicatiestelling (communicatie en eventuele klachten/bezwaar daarover) blijven een gemeentelijke verantwoordelijkheid.
- Team Publiek Vervoer wordt een uitvoeringsorganisatie van gezamenlijke opdrachtgevers richting de vervoerders.
- Taken van de uitvoeringsorganisatie zijn gericht op beheer en doorontwikkeling.

Centraal staat dus dat gekozen is voor een samenwerking vanuit de huidige bestuurlijke bevoegdheden.

In de huidige situatie wordt overigens binnen een aantal regio's al samengewerkt als het gaat om het beheren van bestaande vervoerscontracten. Ervaringen van de afgelopen jaren worden meegenomen om te komen tot een goed samenwerkingsmodel.

3. Klantaspecten

Met de reizigers is besproken welke aspecten voor hen van belang zijn bij de toekomstige organisatie Publiek Vervoer. Het leveren van een goede kwaliteit aan de reiziger staat voorop. Specifiek wordt daarbij gevraagd om het goed regelen van invloed en betrokkenheid van de reizigers, zoals een passende klachtenregeling, klanttevredenheidsonderzoek en participatie.

3.1 Klachtenloket

Het hebben van een onafhankelijke klachtenbehandeling is vanaf de eerste gesprekken met de klankbordgroep Publiek Vervoer als meest belangrijk naar voren gekomen. In deze klankbordgroep hebben circa 60 reizigers en belangenvertegenwoordigers zitting.

De klachtenregeling is gericht op de klachten van reizigers over het vervoer. Klachten over beleid en indicatie blijven in de bestaande communicatiekanalen tussen gemeenten en hun inwoners bestaan. Dit geldt ook voor het leerlingenvervoer en het SW vervoer. In de klachtenregeling voor het Wmo-vervoer en de Hubtaxi wordt Team Publiek Vervoer het onafhankelijke klachtenloket voor reizigers. Hier vindt aanname en registratie van de klacht plaats. Team Publiek Vervoer vraagt om inhoudelijke reactie van de vervoerder en beoordeelt deze reactie. De klant krijgt dan reactie op de klacht van Team Publiek Vervoer. Team Publiek vervoer bewaakt de afhandeling. Opdrachtgevers krijgen inzicht in de klachten.

Er is een concept klachtenprocedure en een concept-klachtenreglement opgesteld. Het klachtenreglement wordt in de implementatieperiode door de opdrachtgevers vastgesteld.

3.2 Klanttevredenheidsonderzoek

Klanttevredenheid is een belangrijk instrument om enerzijds de beoordeling van de klant te meten (voldoet publiek vervoer aan de verwachtingen van de klant) en anderzijds de performance van de vervoerder inzichtelijk te maken (doet de vervoerder wat hij moet doen). Dit laatste aspect is dan ook expliciet meegenomen in de bonus/malusregeling zoals deze als onderdeel van het bestek is gepubliceerd op 5 april 2017. De wijze waarop het klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd is niet in het bestek beschreven. Wel dat het betrouwbaar en representatief moet zijn.

Middels telefonische en schriftelijke enquêtes kunnen klanten uit het doelgroepenvervoer gevraagd worden naar hun tevredenheid over het vervoer. Daarvoor zijn gegevens nodig van klanten, dit kan derhalve uitsluitend met toestemming vooraf. De 'klankbordgroep reizigers' vraagt te waken voor overvraging. Gebruikers van Wmo-regelingen krijgen al wel vaker vanuit de Wmo verzoeken voor medewerking aan onderzoeken. Er moet een goede mix gevonden worden om enquêtemoeheid te voorkomen.

Klanten zonder indicatie die gebruik maken van de Hubtaxi dienen ook bereikt te worden. Om deze doelgroep te benaderen zal worden nagedacht over het instellen van een panelgroep (vrijwillige deelname), enquêteurs in het vervoer of via een website met een pop-up venster. Voorts kan voor alle categorieën vervoer de inzet van mystery guests worden overwogen om een goed beeld te geven van de kwaliteit van het vervoer.

In de implementatieperiode wordt de wijze van regulier klanttevredenheidsonderzoek in overleg met de (vertegenwoordigers van) reizigers en de vervoerders vastgesteld.

3.3 Klantparticipatie

Net zoals in de huidige voorbereidingsfase de Klankbordgroep Publiek Vervoer Groningen Drenthe wordt betrokken, wil de uitvoeringsorganisatie vanaf 1 januari 2018 input en invloed van de gebruikers van publiek vervoer bij het beheren en doorontwikkelen.

Formeel hebben de sociale adviesraden (doelgroepenvervoer) of het Consumentenplatform (openbaar vervoer) het wettelijke adviesrecht via bestaande kanalen, respectievelijk de gemeenten en het OV-bureau. In 2015 is er daarnaast een Klankbordgroep Publiek Vervoer Groningen Drenthe opgericht. Daarin nemen vertegenwoordigers/reizigers uit verschillende doelgroepen en belangenverenigingen die betrokken zijn bij het tot stand komen van Publiek Vervoer deel. Samen met de Klankbordgroep worden specifieke klantaspecten besproken en uitgewerkt. Aangezien de uitvoeringsorganisatie geen bestuurlijke bevoegdheden overneemt van gemeenten en het OV-bureau (zeggenschap) is er geen formele status van de Klankbordgroep (medezeggenschap) nodig.

Bij het reguliere beheer van publiek vervoer is er regelmatig overleg gepland tussen de vervoerder(s) en Team Publiek Vervoer. Onderwerp is vooral de operationele kwaliteit van het vervoer, met andere woorden de uitvoering van het contract.

Voor de klantparticipatie hierover zijn na 1 januari 2018 feitelijk twee varianten:

- als onderdeel van de reguliere overleggen tussen opdrachtgevers en de vervoerder per regio;
- apart overleg (per regio, vervoerder, of geheel).

De voorkeur vanuit de Klankbordgroep is een apart overleg (halfjaarlijks) van vervoerder per regio met een kleine groep veel-reizende klanten uit de gemeenten in die regio. Dit overleg wordt ondersteund door een medewerker van de uitvoeringsorganisatie, die de klachten/bevindingen van die klanten op papier terugkoppelt naar de gemeenten/OV-bureau. De resultaten worden ook meegenomen naar het regulier overleg tussen opdrachtgevers en de vervoerder per regio.

Naast het volgen van de operationele kwaliteit is juist ook het tijdig meespreken en meedenken over de beleidsontwikkelingen binnen Publiek Vervoer aan de orde. Met beleidsontwikkelingen wordt hier bedoeld het maken van plannen en voorstellen voor het aanpassen van beleid door de opdrachtgevers. Het voorstel is om de participatie in plannen voor beleidsontwikkelingen op het niveau van het gehele werkgebied te organiseren. Indien een actieve klankbordgroep met deze functie al aanwezig is in een regio kan die aanvullend blijven bestaan. Onderwerpen zijn doorontwikkeling, initiatieven en pilots

Bij de regionale overleggen is een aandachtspunt dat meerdere vervoerders in één regio het vervoer verzorgen, er is echter altijd maar één vervoerder per opdrachtgever. Een ander aandachtspunt is dat er een goede verbinding gelegd kan worden tussen de klankbordgroep op werkgebied-niveau (twee provincies) en de lokale situaties.

In de implementatieperiode wordt de wijze van klantparticipatie in overleg met de (vertegenwoordigers van) reizigers en de opdrachtgevers vastgesteld. Punt van aandacht in dit verband is de positie en de rol van adviesorganen en belangenverenigingen.

NB:

Voor de buurtbussen en lokaal vervoer zijn momenteel door de opdrachtgevers 'eigen' regelingen getroffen om klanttevredenheid te meten, om klantparticipatie in te vullen en voor eventuele klachten. Deze opdrachtgevers zijn respectievelijk de buurtbusverenigingen en de individuele gemeenten van de betreffende lokaal-vervoervoorzieningen. In principe blijft dit ongewijzigd.

4. Taken en werkwijze organisatie

De meerwaarde van de samenwerking Publiek Vervoer en van de uitvoeringsorganisatie (Team Publiek Vervoer) ligt bij het bevorderen van de doorontwikkeling. Om hieraan te kunnen werken is een basis nodig van adequaat contract- en databeheer. In de vastgestelde notities Samenwerkingsmodel Publiek Vervoer en het bestek publiek vervoer in Groningen en Drenthe is een taakverdeling tussen uitvoeringsorganisatie, opdrachtgevers en opdrachtnemers (vervoerders) opgenomen. Op basis hiervan worden in dit hoofdstuk diverse onderdelen nader beschreven. Uiteindelijk mondt dit uit in functieprofielen en later vast te stellen werkprocessen voor de startsituatie. In de loop van de contractperiode wordt steeds gezien waar de inzet van het beschikbare Team Publiek Vervoer het meest gewenst is (jaarplannen).

4.1 Doorontwikkeling

Opdrachtgevers hebben bewust gekozen voor een ontwikkelcontract om zo gedurende de contractperiode een aantal optimalisaties door te kunnen voeren en nieuwe initiatieven met meerwaarde te kunnen implementeren. Team Publiek Vervoer zal de opdrachtgevers actief voorzien van adviezen en prognoses over de te realiseren effecten. Bij de doorontwikkeling is ook een actieve rol weggelegd voor de vervoerders en zullen de reizigers/klanten worden betrokken. Na besluitvorming door de opdrachtgevers worden de aanpassingen afgestemd met de vervoerders en doorgevoerd.

Doorontwikkeling en innovatie houdt onder meer in:

- expertise leveren aan gemeentelijke initiatieven en plannen;
- initiëren en ondersteunen innovatieve pilots van opdrachtgevers;
- ondersteunen van initiatieven van externe opdrachtgevers bijv. buurtbusinitiatieven;
- ondersteuning aan ontwikkeling van de hubs in Groningen en Drenthe;
- adviezen omtrent op- en overstapplaatsen voor bijv. leerlingenvervoer;
- doorontwikkeling dagbestedingsvervoer en andere vervoersvormen;
- ontwikkelen instrumenten en informeren ambtenaren voor (her)indicatie;
- inzicht geven in consequenties beleidskeuzes;
- adviezen omtrent harmonisatie lokale verschillen in regelingen en tariefstellingen;
- benchmarking: gevraagd onderzoek doen en rapporteren over de effecten van beleid van individuele opdrachtgevers ten opzichte van andere opdrachtgevers;
- innovaties zoals 'bestelapp', digitale reiscoaches etc. onderzoeken en initiëren;
- voorbereiden toekomstige aanbesteding voor de periode na deze looptijd;
- landelijke ontwikkelingen volgen en opdrachtgevers hierover informeren;
- vraagbaak voor de individuele opdrachtgever.

Een specifieke taak binnen de doorontwikkeling is het zoeken naar en verwerven van cofinanciering. Het betreft dan:

- het samen met de provincies leggen en onderhouden van contacten met ministeries en instanties voor rijks- en Europese bijdragen;
- het afwikkelen van subsidie aanvragen.

4.2 Factuurcontrole en budgetbewaking

De vervoerders stellen hun facturen op voor de verschillende opdrachtgevers. Onderliggende data over uitgevoerde ritten en ritten waarover regie is gevoerd (wel aangenomen maar door een andere vervoerder

uitgevoerd) zijn de basis voor de factuur. Team Publiek Vervoer ontvangt de concept-facturen en controleert deze facturen op:

- juiste allocatie van kosten (juiste opdrachtgever en doelgroep);
- juiste opbouw factuur conform afrekensystematiek;
- consistentie met onderliggende ruwe data;
- eventueel toe te passen boetes op basis van bonus-malus regeling.

Na akkoord van Team Publiek Vervoer wordt de definitieve factuur door de vervoerder verstuurd naar de verschillende opdrachtgevers. De factuur wordt daarna betaald door de opdrachtgevers. Het werkproces wordt nader uitgewerkt. De opdrachtgevers bewaken zelf of de werkelijke kosten voor vervoer in de pas lopen met de begrote kosten.

Naast de reguliere rapportages (zie 4.3 MARAP's) kan naar aanleiding van de facturatiecheck in overleg onder een 'vergrootglas' worden gelegd bij signalen van oneigenlijk gebruik. Dit vindt plaats in overleg met de betreffende opdrachtgever(s). Hier speelt ook een mogelijke rol van team Publiek Vervoer in het kader van de Toezicht en handavingsbevoegdheid die gemeenten op grond van de Wmo uitoefenen, bijvoorbeeld het op verzoek uitvoeren van een deelonderzoek. Dit wordt nog nader uitgewerkt.

Het toepassen van de bonus-malusregeling gebeurt door Team Publiek Vervoer conform de Regeling c.q. het een mandaatbesluit. Richtlijnen hiervoor zijn opgenomen in het bestek en de contracten. De malus is een automatische korting op basis van het contract bij geconstateerde afwijkingen. Het hanteren van de bonus-malusregeling wordt in beeld gebracht via de facturering en de reguliere rapportages. Zo nodig zal hierover specifiek met de individuele opdrachtgever(s) contact worden opgenomen.

Het opleggen van boetes gebeurt uitsluitend na overleg met de betreffende individuele opdrachtgever. De procedure is aangegeven in een mandaat-regeling. De opbrengst van het opleggen van boetes gaat naar de betrokken opdrachtgever.

4.3 Managementrapportages

Er wordt een format ontwikkeld waaraan de managementrapportages (MARAP's) van de vervoerders moeten voldoen. In ieder geval kan Team Publiek Vervoer beschikken over alle ruwe data. Op basis van deze gegevens zal Team Publiek Vervoer ook zelf MARAP's opstellen. Het gaat dan over het monitoren van de uitvoeringskwaliteit. Elk kwartaal wordt een MARAP opgesteld met:

- Kwantitatieve gegevens (totalen reizigers, kilometers, ritten, etc. per opdrachtgever); deze 'ruwe' data van de vervoerder worden op verzoek van opdrachtgevers maandelijks beschikbaar gesteld.
- Ontwikkeling financiën (ontwikkeling kosten en budgetten); deze operationele prestatie-gegevens (annex de facturering) worden op verzoek van de opdrachtgevers maandelijks ter beschikking gesteld.
- Mate van efficiency vervoer (combinatiegraad, verhouding beladen/onbeladen uren).
- Prestaties op gebied van SROI, duurzaamheid, personeel, etc.
- Klantbenadering (regisseursrol, klanttevredenheid en klachten), m.a.w. hoe gaat het met de dienstverlening.
- Samenvatting met kritische prestatie indicatoren, knelpunten en adviezen; naar aanleiding van gesignaleerde patronen en trends.

In overleg met de opdrachtgevers wordt een format voor de rapportages van het Team Publiek Vervoer vastgesteld, waarbij tevens precies wordt bepaald welke gegevens in welke frequenties worden aangeleverd. Aandachtspunt is ook de rapportage hoe een vervoeder meedoet aan de doorontwikkeling, als onderdeel van een inhoudelijk jaarverslag (zie doorontwikkeling).

Team Publiek Vervoer vraagt ten behoeve van de opdrachtgevers aan de vervoerders om hun accountantsverklaring aan te leveren (dus: uitvragen, verzamelen en doorsturen, al dan niet voorzien van een advies). Deze accountantsverklaring betreft het rechtmatig handelen van de vervoerder binnen zijn opdracht. Hiervoor is geen landelijk protocol aanwezig, dus zal een model gekozen moeten worden. Van belang is dat dit aansluit bij de P&C-cyclus van de opdrachtgevers en dat zij relevante managementinformatie ontvangen. In de implementatieperiode wordt het werkproces uitgewerkt.

Team Publiek Vervoer levert jaarlijks een 'beheerplan' op waarin staat welke prioriteiten er in het komend jaar worden gelegd bij het contractbeheer. Onder prioritering wordt verstaan dat jaarlijks gekozen wordt om extra nadruk op een bepaald thema te leggen door middel van bijvoorbeeld audits of steekproeven. Dit beheerplan hangt samen met of is onderdeel van het algemeen jaarplan van Publiek Vervoer, dat vastgesteld wordt door de opdrachtgevers.

4.4 Technisch beheer database reizigersprofiel doelgroepenvervoer

Alle vervoerders moeten bij aanneming en planning van de ritten kunnen beschikken over de juiste informatie omtrent de specifieke wensen en behoeften van de verschillende klanten op basis van het reizigersprofiel (indicatiestelling). De database moet gevuld en gemuteerd kunnen worden door de opdrachtgevers. Deze specifieke functionaliteiten stellen eisen aan het technisch ontwerp van de database. Team Publiek Vervoer ontwerpt de databasestructuur en zorgt voor (afspraken over) koppelvlakken met bestaande planning en registratiesoftware. De inhoudelijke vulling van de database en de mutaties gedurende de contractperiode is een taak van de gemeenten. Het technisch ontwerp en het beheer is na 1 januari 2018 een taak van Team Publiek Vervoer.

Actiepunt: Om goed van start te gaan met het doelgroepenvervoer per 1 januari 2018 moeten de reizigersprofielen in een uniform format zijn opgenomen. Dit betekent dat de huidige profielen (indicaties) hierin zijn omgezet. De gemeenten doen dit zelf, aan de hand van een format dat z.s.m. door Publiek Vervoer wordt aangeleverd.

Een aantal gemeenten kent indicaties met een maximum aantal kilometers per reiziger. Op dit moment bewaakt de vervoerder het kilometerbudget per reiziger. Onbekend is wat ermee gebeurt. Hier moet een koppeling worden gelegd met de centrale database van de geïndiceerde klanten, waarin ook het reizigersprofiel is opgenomen. Koppeling BSN, uniek nummer per klant of pasnummer, rekening houdend met privacywetgeving en de AVG. Op deze manier kan het totaal aantal kilometers per klant bij de diverse vervoerders in beeld worden gebracht en kunnen klanten hierover op de hoogte gehouden worden.

4.5 Relatiemanagement / overleggen

In een efficiënt samenwerkingsmodel moeten afspraken gemaakt worden over overleg en aanspreekpunten voor de verschillende partijen. Uitgangspunten daarbij zijn:

- Opdrachtgevers en vervoerders streven naar een partnership gedurende de contractperiode.
- Opdrachtgevers hebben individuele contracten met de vervoerder. Het is dan ook logisch dat opdrachtgevers ook regulier overleg hebben met de vervoerders.
- Team Publiek Vervoer ondersteunt en faciliteert dit overleg, waarbij ook een rol is voor de regionale ambtelijke inbreng (en waar gewenst bestuurlijk). Hierover worden per regio nadere afspraken gemaakt.
- Voor bepaalde vervoersvormen zoals het leerlingenvervoer en het Participatiewet vervoer is een korte lijn tussen gemeente en vervoerder noodzakelijk; het gaat dan vooral over operationele zaken in de dagelijkse uitvoering.
- Operationele afspraken tussen de opdrachtgever en de vervoerders voor bijvoorbeeld het leerlingenvervoer en Participatiewet vervoer worden vastgelegd.

- De buurtbussen en het lokaal vervoer hebben een eigen regeling, vergelijkbaar met de huidige praktijk. Dit wordt nog nader uitgewerkt met de betreffende opdrachtgevers.

De exacte omvang, samenstelling en frequentie van deze overleggen wordt nader bepaald. In het kader van de onderlinge ambtelijke afstemming bij opdrachtgevers kan bijvoorbeeld halfjaarlijks een plenaire bijeenkomst worden georganiseerd waarin algemene zaken en specifieke ontwikkelingen en thema's aan de orde zijn. Bij de taak relatiemanagement behoort tevens het verzorgen van de ondersteuning van het bestuurlijk overleg, waarbij een bestuurder voorzitter is.

4.6 Communicatie

Gemeenten blijven de operationele / persoonlijke communicatie met hun inwoners zelf verzorgen, bijvoorbeeld door het toevoegen van informatie bij een indicatiebeschikking. Team Publiek Vervoer faciliteert dit door teksten en formats aan te leveren.

De algemene communicatie over publiek vervoer naar media, belangenbehartigers, mogelijke cofinanciers (lobby), e.d. vindt plaats vanuit Team Publiek Vervoer. Woordvoering gebeurt door de voorzitter van het bestuur of de directeur. Daar waar individuele opdrachtgevers over publiek vervoer willen communiceren gebeurt dit in samenspraak met Team Publiek Vervoer.

In de implementatieperiode worden werkafspraken en -processen uitgewerkt, hetgeen onder meer inhoudt het inventariseren van de huidige communicatiemiddelen bij de opdrachtgevers, nagaan welke afspraken er zijn en komen bij gemeenten t.a.v. doelgroepenvervoer, OV-bureau t.a.v. de Hubtaxi en buurtbusverenigingen en betreffende gemeenten voor resp. buurtbussen en lokaal vervoer.

5. Rechtspersoonlijkheid organisatie

Voor het uitvoeren van de taken is het noodzakelijk dat Team Publiek Vervoer bevoegd is om deze operationele taken uit te voeren. Hier toe is rechtspersoonlijkheid noodzakelijk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de keuze uit diverse mogelijkheden. Tevens komen dan de vervolguiterwerkingen aan de orde. Gezien het belang van de keuze is in dit hoofdstuk uitgebreid ingegaan op de onderliggende overwegingen uit de juridische werkgroep.

5.1 Publiekrechtelijke regeling

Er zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van samenwerking. Dit hoofdstuk richt zich voornamelijk op publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Dit heeft 2 specifieke redenen.

- Ten eerste geeft artikel 160 lid 2 Gemeente wet (artikel 158 lid 2 PW) de voorkeur voor publiekrecht weer: “...besluiten slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang...”. De vraag is of er een dusdanig belang is dat een privaatrechtelijke vorm moet worden aangewezen voor de behartiging van het openbaar belang. Uit rechtspraak blijkt dat fiscale voordelen hierbij niet vallen aan te merken als een dusdanig belang. Gezien het gegeven dat er sprake is van beperkte en uitvoerende taken is het niet waarschijnlijk dat er sprake is van een dusdanig belang die een privaatrechtelijke vorm rechtvaardigen.
- Ten tweede kunnen privaatrechtelijke samenwerkingsvormen complicaties met zich meebrengen omdat deze op verschillende gebieden eerder kunnen worden gezien als het zich begeven op de zakelijke private markt. Een integrale kostenberekening op grond van de wet Markt en Overheid zal dan plaats moeten vinden. Los van deze kostenberekening, zou dan nog steeds sprake kunnen zijn van staatssteun. Belangrijker echter is het gegeven dat met de gewijzigde vennootschapsbelastingplicht er geen sprake is van een reële publiekrechtelijke samenwerking, waardoor er geen sprake is van de toepasselijkheid van één van de vrijstellingsbepalingen. Een gemeenschappelijke regeling waarbij de deelnemers naar evenredigheid van de afname van de activiteiten bijdragen in de kosten van de samenwerking, valt wel onder de vrijstelling.

5.2 Mogelijke samenwerkingsvormen

Blijkens de vastgestelde notitie ‘Samenwerkingsmodel Publiek Vervoer’ zijn er voor de samenwerkingsvorm van de organisatie Publiek Vervoer meerdere opties in theorie denkbaar:

1. openbaar lichaam, zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
2. als extra taak binnen bestaand openbaar lichaam (bijv. OV-bureau);
3. bedrijfsvoeringsorganisatie (zoals vanaf 1 januari 2015 opgenomen in de Wgr);
4. als taak binnen een gemeente op basis van een gemeenschappelijke regeling (gemeenschappelijk orgaan);
5. centrumgemeenteregeling/als taak binnen een gemeente op basis van een dienstverleningsovereenkomst;
6. oprichting van een overheidsbedrijf (BV/NV).

De eerste, derde, vierde en vijfde mogelijkheid zijn de soorten samenwerkingsverbanden die specifiek in de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen.

NB: Bij de oprichting van gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en provincies beslist altijd de Gemeenteraad en Provinciale Staten. Echter, ze kunnen een regeling alleen afkeuren als deze in strijd is met de wet of het algemeen belang.

Hieronder zijn de diverse mogelijkheden beschreven

5.2.1 Openbaar lichaam

- Is een zelfstandig rechtspersoon.
- Kan opgericht worden door raad/college/burgemeester c.q. Provinciale Staten/Gedeputeerde Staten/commissarissen van de Koning.
- Heeft een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (gelaagd bestuur).
- Heeft een voorzitter die voorzitter is van zowel het algemene als het dagelijks bestuur.
- Kan bevoegdheden van de gemeenten overnemen.
- Heeft ambtenaren in dienst.
- Hanteert vergaderregels die voor gemeentebesturen gelden alsmede voor de vergaderingen van het algemeen- en dagelijks bestuur.

5.2.2 Extra taak binnen een bestaand openbaar lichaam

Het OV-bureau is een openbaar lichaam (gemeenschappelijke regeling van één gemeente en twee provincies). Zij kan zich niet zo maar aansluiten bij een andere organisatie of zelf iets oprichten. Hiervoor is altijd de goedkeuring van de deelnemende raad/Provinciale Staten nodig. Het uitbreiden van het takenpakket van het OV-bureau is na instemming van de huidige deelnemers (gemeente Groningen, provincies Groningen en Drenthe) mogelijk, echter de gemeenten ten behoeve van wie de betreffende taak geldt zullen ook moeten toetreden tot de gemeenschappelijke regeling. Het is mogelijk voor gemeenten om een verzoek in te dienen om toe te treden tot het OV-bureau. De huidige deelnemers zullen hun instemming moeten verlenen (raad/PS) voordat het algemeen bestuur van het OV-bureau de toetreding kan toestaan. Alvorens gemeenten een verzoek tot deelneming kunnen indienen is goedkeuring van de raad nodig.

5.2.3 Bedrijfsvoeringsorganisatie

Deze lichte samenwerkingsvorm is geïntroduceerd omdat vooral op het terrein van bedrijfsvoering er uitvoerende taken bestaan die geen zware bestuurlijke aansturing nodig hebben, maar waarvoor rechtspersoonlijkheid wel van belang is voor een efficiënte uitvoering.

- Is een zelfstandig rechtspersoon.
- Kan alleen worden opgericht door colleges c.q. GS.
- Heeft een ongelaagd bestuur (vlg. dagelijks bestuur).
- Collegeleden van alle deelnemers zijn in principe lid van het bestuur, maar kunnen elkaar afvaardigen.
- Heeft alleen ondersteunende processen en uitvoeringstaken/beleidsarme taken (en neemt alleen besluiten over de directe uitvoeringstaken). Met beleidsarm wordt hier bedoeld dat de beleidsvoorbereiding in Team Publiek plaatsvindt, waarna de opdrachtgevers een beleidsbesluit nemen.
- Kan eigen medewerkers in dienst nemen.

5.2.4 Gemeenschappelijk orgaan

- Is geen zelfstandig rechtspersoon (is geen op zichzelf staande organisatie).
- Kan opgericht worden door de door raad/college/burgemeester c.q. PS/GS/commissarissen van de Koning.
- Heeft een bestuur.
- Heeft geen eigen. ambtenaren/medewerkers

5.2.5 Centrumgemeente/Dienstverleningsovereenkomst

De deelnemende gemeenten brengen taken onder bij de centrumgemeente, die in opdracht van de andere gemeenten deze taken uitvoert. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente. De centrumgemeente is vooral een passende samenwerkingsvorm als een gemeente voor een bepaalde taak de werkprocessen goed op orde heeft. Zo maken gemeenten gebruik van de specifieke sterke punten en expertise van één van de partners. De oprichting van een centrumgemeente kost relatief

weinig energie: het gaat om uitbreiding van de capaciteit van een al functionerende afdeling plus de ontwikkeling van de dienstverlening via een dienstverleningsovereenkomst.

De dienstverleningsovereenkomst wordt gekwalificeerd als een contract inzake diensten, die voor bepaalde of onbepaalde duur wordt aangegaan tussen opdrachtgever(s) en een opdrachtnemer, zonder dat de opdrachtnemer onder gezag, leiding en toezicht staat van de opdrachtgever. In de overeenkomst wordt helder en concreet weergegeven welke dienstverlening wordt uitgevoerd en welke financiële vergoeding hierbij hoort. De opdrachtgever(s) dienen via een mandaatbesluit (kan door middel van de overeenkomst) de benodigde bevoegdheden over te dragen aan de opdrachtnemer (deelnemende gemeente/provincie) zodat deze de taken ook kan uitvoeren. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en draagt ook eventuele (financiële) tegenvallers van de organisatorische uitvoering van de regeling. De dienstverlening wordt in principe uitgevoerd door medewerkers van de opdrachtnemer en/of met gedetacheerd personeel.

De centrumgemeenteconstructie is geschikt om schaalvoordelen te realiseren en de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te beperken. Voor de andere gemeenten ontstaat afhankelijkheid van de centrumgemeente. De centrumgemeente/opdrachtnemer krijgt er vrij veel werk bij en heeft hier zelf beperkt voordeel bij.

Bij een vorm centrumgemeenteregeling / dienstverleningsovereenkomst wordt niet voldaan aan een eigen rechtspersoonlijkheid, maar wel aan een afgeleide vorm. Essentieel is echter wel dat er een gemeente is die deze uitvoerende taken namens de andere gemeenten onder haar eigen naam en verantwoordelijkheid inricht en uitvoert. Op dit moment is niet bekend of er één of meerdere gemeenten hiertoe bereid zijn. De keus, als die al te maken is, zou vervolgens unaniem door alle gemeenten en het OV-bureau moeten worden ondersteund.

In kleinere samenwerkingsverbanden is de centrumgemeente-constructie nog wel een gebruikelijke oplossing. Deze is dan vaak gebaseerd op het 'kennen van elkaar'. Bij een groot aantal deelnemers is hiervan onvoldoende sprake en zou een neutrale oplossing meer voor de hand liggen.

5.3 Keuze

Zoals eerder aangegeven zijn er twee belangrijke kaders:

- kenmerkend is geen overdracht van verantwoordelijkheden en budgetten;
- legitimiteit / governance van de samenwerking is belangrijk.

Om te komen tot een shortlist van mogelijkheden is een aantal indicatoren geformuleerd:

- de door bestuurders gewenste juridische 'lichte' vorm (zie vastgestelde notitie Samenwerkingsvorm);
- het gegeven dat het enkel gaat om operationeel uitvoerende beleidsarme taken; er worden geen bestuurlijke bevoegdheden overgedragen.

De benodigde rechtspersoonlijkheid ziet op uitvoerende taken en heeft eigen medewerkers zodat alle benodigde taken slagvaardig kunnen worden uitgevoerd

Samenwerkingsvorm	'lichte vorm'	rechtspersoonlijkheid	eigen medewerkers	uitvoerende taken
Openbaar lichaam	-	+	+	-
Uitbereiding OV-bureau	-	+	+	-
Bedrijfsvoeringsorganisatie	+ / -	+	+	+
Gemeenschappelijk orgaan	+	*	-	+
Centrumgemeenten / Dienstverleningsovereenkomst	+	*	-	+

* hierbij is sprake van afgeleide rechtspersoonlijkheid

Op basis van de indicatoren blijkt dat de lichte vorm 'bedrijfsvoeringsorganisatie' het beste zou passen bij de voorkeuren en benodigde facetten voor Publiek Vervoer Groningen Drenthe. Het is de enige die nagenoeg overal tot een + leidt. Enkel bij de 'lichte' vorm is er sprake van een +/- . Deze +/- is toegekend aangezien er wel sprake is van een formele gemeenschappelijke regeling en dit niet de lichtste mogelijke vorm is. Echter de bedrijfsvoeringsorganisatie is zeker niet aan te merken als een zware vorm aangezien deze enkel ziet op uitvoeringstaken en het college bevoegd is tot oprichting van deze gemeenschappelijke regeling.

Uit nader onderzoek door de gemeente Groningen is gebleken dat zowel in de situatie van een bvo als in de situatie van een centrumgemeente-constructie de btw die drukt op de uitvoeringskosten, geen kostenverhogend effect hebben. In beide gevallen is er de mogelijkheid om de in rekening gebrachte btw te compenseren dan wel in aftrek te brengen. Dit beïnvloedt de keuze derhalve niet.

Gezien het voorgaande wordt voorgesteld te kiezen voor de vorm 'bedrijfsvoeringsorganisatie'.

5.4 Bestuurlijke aspecten

5.4.1 Bestuur uitvoeringsorganisatie

Vertegenwoordiging: een gemeente hoeft niet altijd een eigen afvaardiging te hebben, een lid kan namens meerdere gemeenten zitting hebben in de regeling. Er dienen wel minimaal 2 deelnemende gemeenten zitting te hebben. Aangezien het een lichte vorm van samenwerking betreft waarbij enkel uitvoerende taken onderdeel uitmaken van de bevoegdheden van de bedrijfsvoeringsorganisatie en efficiëntie het adagium is, verdient het dan ook aanbeveling om te kiezen voor één wethouder per regio en de directeur van het OV-bureau. Dit leidt tot een bestuur van 8 leden, welke 2 keer per jaar samenkomt. Er komt een regeling voor het staken van de stemmen rekening houdend met het even aantal bestuursleden.

Verantwoording bestuur: een raadslid kan de regeling om specifieke informatie vragen. Bestuursleden leggen verantwoording af aan hun eigen college of de colleges door wie zij zijn afgevaardigd.

5.4.2 Bestuurlijke borging

Overkoepelend en ook als verbindende factor tussen zowel de afgevaardigde vertegenwoordiging (het bestuur) en de gemeenten als tussen beleidsaspecten en uitvoering van de taken, kan een samenwerkingsconvenant worden gesloten (een zgn. Regeling zonder meer). Wanneer de gemeenten, het OV-bureau (of provincies) en de directeur van het Team Publiek Vervoer op basis van dit convenant meermaals per jaar, bijvoorbeeld 2 keer, samenkomen om ook op breed / plenair bestuurlijk niveau te spreken over alle aspecten inzake vervoer. Feitelijk betreft deze regeling een bestuursakkoord/intentieverklaring. Ook kunnen regionale bestuurlijke overleggen (blijven) plaatsvinden.

5.5 Mogelijke vraagpunten

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal mogelijke knelpunten en oplossingsrichtingen bij de keuze voor een bedrijfsvoeringsorganisatie.

5.5.1 Tijd / mogelijke korte termijnoplossing

Wanneer het niet mogelijk blijkt om tijdig te besluiten omtrent de definitieve samenwerkingsvorm zou in overweging genomen kunnen worden om (voorlopig) te kiezen voor een 'regeling zonder meer' (artikel 1 Wgr). Feitelijk is dit de meest lichte publiekrechtelijke vorm van samenwerking en behelst dit niet meer dan het maken van afspraken op basis waarvan wordt samengewerkt zonder dat een entiteit wordt opgericht. Feitelijk is er dan sprake van niet meer dan een convenant waarbinnen afspraken over de onderlinge samenwerking

worden vastgelegd. Deze afspraken zouden in dezen dan kunnen zien op de uitwerking van een definitieve samenwerkingsvorm en uiteindelijke inrichting van de samenwerkingsvorm. Niettemin zou dan de huidige inrichting, weliswaar met schriftelijke afspraken onderlegd, van het tijdelijke projectteam voortgezet moeten worden om te voorkomen dat er:

- geen team is om de implementatie van het vervoer op de juiste wijze en gecoördineerd als samenwerkende gemeenten uit te voeren;
- een breuk ontstaat en verlies aan kennis en ervaring tussen de aanbesteding en het contractmanagement.

5.5.2 Bestaande Gemeenschappelijke Regelingen

Een andere complicerende factor in de potentiële samenwerking is het OV-bureau en andere reeds bestaande Gemeenschappelijke Regelingen, zoals SWO de Wolden en Werkorganisatie De Kompanjie.

Een aantal uitvoerende taken van het OV-bureau zal door Publiek Vervoer Groningen Drenthe worden uitgevoerd. Echter het OV-bureau is blijkens haar oprichtingsakte en statuten niet bevoegd om deel te nemen in een Wgr. De provincies hebben hun bevoegdheden geheel overgedragen aan het openbaar lichaam OV-bureau, dus ook deze kunnen niet om het openbaar lichaam heen uitvoerende taken van het OV-bureau overhevelen naar Publiek Vervoer Groningen Drenthe.

Er zijn 2 mogelijke oplossingen te bedenken:

- aanpassing van de statuten van het openbaar lichaam OV-bureau;
- het openbaar lichaam sluit een dienstverleningsovereenkomst met Publiek Vervoer Groningen Drenthe waarin zij de uitvoering van de desbetreffende taken aan haar opdraagt.

Bij de gemeenschappelijke regeling SWO de Wolden zijn de taken niet expliciet overgedragen (als bijvoorbeeld bij delegatie). Er staat wel de uitvoering van medebewindstaken, maar het is niet zo dat deze taken niet door het college uit de SWO gehaald mogen worden. Derhalve kunnen de gemeenten De Wolden en Hoogeveen middels een collegebesluit deelnemen in de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling, hiertoe hoeft de bestaande regeling niet gewijzigd te worden.

5.5.3 Op-/inrichting

De colleges van B&W richten de bedrijfsvoeringsorganisatie op en hebben toestemming van de gemeenteraden nodig voordat de regeling getroffen kan worden. Toestemming kan alleen onthouden worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang, bijvoorbeeld als een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt voorgesteld voor beleidsrijke taken. Na een besluit van het college kan de inrichting wel reeds gestart worden als een 'bedrijfsvoeringsorganisatie i.o.'. Het belang om snel te kunnen starten met de organisatie is groot. Na een besluitvorming bij colleges in juli, kan dit in september aan de raden worden voorgelegd. Nadat de toestemming is verkregen, kan de organisatie geformaliseerd worden. Dit leidt slechts tot een beperkt risico, aangezien alle colleges al wel akkoord zijn met de regeling en haar inhoud. Feitelijk betreft het vanaf dat moment een 'regeling zonder meer' op basis waarvan de inrichting van de bedrijfsvoeringsorganisatie vorm wordt gegeven.

5.5.4 Overlap privaatrechtelijke handhaving en Wmo-toezichthouder?

Artikel 6.1 Wmo 2015 draagt colleges op om toezichthouders aan te wijzen. Deze Wmo-toezichthouders zijn belast met het toezicht op de naleving van de regels in de Wmo 2015, de regels opgenomen in de gemeentelijke verordening en de voorwaarden die het college ter voldoening aan de voorgaande regels heeft opgenomen in overeenkomsten met aanbieders. Echter de organisatie en uitvoering van het toezicht is in de Wmo vrij gelaten aan gemeenten. Het staat gemeenten dan ook vrij om het (eigen) toezicht te beperken tot toezicht in situaties van calamiteiten en geweld (artikel 3.4 Wmo). Wanneer gemeenten kiezen voor proactief toezicht dan dient dit aan de hand van een meerjarige planning van toezichtactiviteiten of bijvoorbeeld een risicoanalyse plaats te vinden. Wmo-toezichthouders zijn niet verplicht om naar aanleiding van een melding

een onderzoek uit te voeren. Ze kunnen er ook voor kiezen om de aanbieder zelf onderzoek te laten doen. Eén van de principes van goed toezicht is dat de toezichthouders aanbieders stimuleert om zelf het gewenste resultaat te bereiken.

Er is in die zin geen sprake van tegenstrijdigheid of overlap tussen de privaatrechtelijke overeenkomst/monitoring/handhaving en de taken en bevoegdheden van de Wmo-toezichthouder. Deze vullen elkaar aan en bestaan naast elkaar.

5.5.5 Toepasselijkheid klachtenregeling Awb

In de aanbesteding en in het kader van vervoer is er een klachtenregeling voor reizigers opgesteld voor situaties waarin zij klachten hebben over de uitvoering van het vervoer door de vervoerder. De vraag rijst hoe dit zich verhoudt tot de Algemene wet bestuursrecht (Awb), meer bijzonder tot de bepalingen hierin omtrent de klachtenprocedure en ombudsman.

De Awb geeft in Hoofdstuk 9 de reikwijdte van de klachtbehandeling aan, waarbij artikel 9.1 helder definieert wat als een klacht wordt beschouwd. Hieruit volgt dat een klacht altijd ziet op de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Het gaat dus enkel om klachten welke zien op gedragingen. Lid 2 van het artikel geeft aan wanneer sprake is van een gedraging van het bestuursorgaan, namelijk alle gedragingen van personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Blijkens de memorie van toelichting valt hierbij te denken aan medewerkers die in ondergeschiktheid aan het bestuursorgaan werken, maar ook aan leden van bestuurscolleges.

De klachtenregeling voor reizigers betreft klachten ten aanzien van de uitvoering van het vervoer door de vervoerder. De vervoerder is geen entiteit die als bestuursorgaan kan worden aangemerkt noch zijn zij werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Er is sprake van een privaatrechtelijke overeenkomst welke gesloten is tussen bestuursorganen en vervoerders, deze overeenkomst en de uitvoering van de overeenkomst valt niet binnen de reikwijdte van de Awb.

De indicatiestellingen voor het doelgroepenvervoer door de gemeenten valt wel binnen de reikwijdte van de Awb.

Tevens voorziet het betreffende hoofdstuk in de Awb in de mogelijkheid voor klagers om een verzoek tot onderzoek in te stellen bij de ombudsman. Ook hier betreft het enkel gedragingen van het bestuursorgaan. De ombudsman is daarnaast enkel bevoegd indien de klacht eerst is ingediend bij het bestuursorgaan zelf (artikel 9:20 Awb). Ook is de ombudsman niet bevoegd in situaties waarin er sprake is van een gedraging waartegen beklag kan worden gedaan of beroep kan worden ingesteld (artikel 9:22 onder c Awb). Indien de conclusie al zou kunnen zijn dat er sprake is van een bevoegdheid van de ombudsman op het gebied van vervoer uitgevoerd door opdrachtnemers, dan is het onwenselijk dat de klachtenprocedure publiek vervoer wordt doorkruist door een onderzoek van de ombudsman.

Voor het overige geldt dat aan een advies (van een bestuurlijke klachtencommissie en de ombudsman) geen bindende status wordt toegekend en daarmee geen rechtsgevolgen heeft. Dit anders dan de klacht van een reiziger welke na toepassing van de klachtenregeling eindigt bij een geschillencommissie. De uitspraak van de geschillencommissie heeft wel bindende werking tussen de reiziger en de vervoerder.

5.6 Overig

Er is een keuze om administratie/systemen/etc. zelf in te richten of gebruik maken van deelnemers. Het staat de bedrijfsvoeringsorganisatie en deelnemers vrij om gebruik te maken van elkaars diensten. Hiertoe kunnen

nadere dienstverleningsovereenkomsten worden gesloten. Deze dienstverlening valt buiten de fiscale vennootschapsbelastingplicht.

Om de bedrijfsvoeringsorganisatie in ieder geval in de eerste jaren na haar oprichting zo licht mogelijk in te richten, is het verstandig om voor een aantal administratieve taken gebruik te maken van de diensten van deelnemers. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan huisvesting/werkplekinrichting, het uitvoeren van de financiële administratie of salarisadministratie waardoor een groot deel van de rol die de bedrijfsvoeringsorganisatie als juridisch werkgever heeft overdragen worden aan een deelnemer/gemeente die hier reeds gevestigde kennis en kunde van heeft. Ook is het dan mogelijk om medewerkers van deelnemers te detacheren voor de bepaalde functies.

Aangezien de omvang van de bedrijfsvoeringsorganisatie op dit moment gering is, verdient het in ieder geval aanbeveling om te kiezen voor payroll. Op deze wijze is de organisatie niet belast met het juridisch werkgeverschap en bijbehorende (inrichtings)lasten. Het is mogelijk om dit bij een van de deelnemers af te nemen of hiertoe een overeenkomst met een payroll-organisatie te sluiten.

Qua archivering is het handigste om de archiveringsregels van de deelnemer waar de huisvesting/werkplekinrichting wordt afgenomen toe te passen.

De regels ten aanzien van de jaarlijkse begroting, de jaarrekening, het jaarverslag en de accountantsverklaring van een bedrijfsvoeringsorganisatie zijn nagenoeg gelijk aan die bij gemeenten. De regeling wijst zelf een accountant aan die de boekhouding controleert.

6. Regeling en mandaat

6.1 Regeling samenwerking

De samenwerking wordt vastgelegd in een Regeling. De Regeling geeft aan wat de taken en doelen zijn van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze Regeling wordt ter vaststelling bijgevoegd bij het voorstel aan colleges en dagelijks bestuur van het OV-bureau.

In de werkgroep zijn de volgende aandachtspunten voor de Regeling genoteerd:

- Het doel van de regeling moet duidelijk omschreven zijn (niet enkel kosten besparen).
- Het moet duidelijk zijn hoe een gemeente uit de regeling kan stappen als het niet voldoet en wat precies niet voldoen inhoudt.
- De rekenkamercommissies van deelnemers mogen onderzoek komen doen.
- Helder omschrijven wat de gemeente van de regeling mag verwachten en de verschillen in verwachtingen tussen deelnemers in kaart brengen (inclusief kostenplaatje).
- Er moet een reële begroting zijn waarin precies is aangegeven waar de risico's liggen.
- Draag er zorg voor dat er kwartaalrapportages worden aangeleverd waarin afwijkingen duidelijk beargumenteerd zijn.
- Stelt de vergaderfrequentie en het reglement van orde vast.
- Elke deelnemer moet zijn eigen verantwoordelijkheid nemen in de regeling, actieve deelname leidt tot een efficiëntere en breder gedragen regeling.

In een bestuursconvenant (een Regeling zonder meer) worden afspraken vastgelegd over de onderlinge bestuurlijke borging van de samenwerking Publiek Vervoer, aanvullend op de wettelijk voorgeschreven bestuursvorm van de uitvoeringsorganisatie.

6.2 Mandaatregeling

Om de taken van de organisatie Team Publiek Vervoer efficiënt en slagvaardig te kunnen uitvoeren is mandatering met ondermandaat van de directeur van de Regeling voor de uitvoerende bevoegdheden van de Regeling essentieel. De beheertaken zijn niet ingrijpend, maar wel is belangrijk dat de exacte taken en de omvang daarvan helder en concreet zijn geformuleerd en afgekaderd. Daarbij is het wenselijk om efficiënt en slagvaardig te functioneren in relatie tot de vervoerders.

De concept mandaatregeling wordt nog uitgewerkt. Het zal in ieder geval de reikwijdte van de bevoegdheden van de directeur bevatten en zijn informatieverplichtingen richting deelnemers.

NB: De bonus/malus en boete is uitvoering en zal voor zover het niet tot een ingebrekestelling volgt buiten het specifieke mandaatbesluit vallen en binnen de Regeling. Ingrekestelling zal wel binnen het mandaatbesluit vallen. Rechterlijke procedures starten valt niet binnen het mandaat.

7. Functies en werving

7.1 Functies Team Publiek Vervoer

Uit de beschrijvingen van rol, processen en juridische vormgeving van de uitvoeringsorganisatie komen de taken van het Team Publiek Vervoer nog beter in beeld. Op basis hier van zijn functieprofielen voor de verschillende aan te stellen medewerkers in de startfase opgesteld. Uitgangspunt is dat bundeling van expertise plaatsvindt binnen een klein vast kernteam van circa vijf personen. De directeur is het boegbeeld van publiek vervoer en vormt onderdeel van het team. De directeur is de spil in de ontwikkeling van Publiek Vervoer en vraagt daarom om een stevige invulling. De benaming van de functie als 'directeur' is er op gericht om deze spilfunctie zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen.

Naast de 'kernformatie' wordt een aantal noodzakelijke taken met een kleine omvang of van een ad hoc karakter via een dienstverleningsovereenkomst of via afzonderlijke inhuur ingevuld. Te denken valt aan de communicatie, de administratie, de ICT ondersteuning en PIOF-taken en incidentele specialistische expertise.

Hieronder is in aanzetten voor functieprofielen een beeld gegeven van de opbouw van het Team. Om een indruk te krijgen van de gevraagde competenties is een voorlopige inschaling benoemd. Per functie wordt uitgegaan van de omvang van 1 fte, dit kan in de praktijk afwijken.

7.1.1 Directeur (schaal 14 CAR-UWO)

De directeur van Publiek Vervoer Groningen Drenthe krijgt de leiding over een unieke uitvoeringsorganisatie. Het Team Publiek Vervoer opereert op het snijvlak van vernieuwende samenwerking en harde marktwerking, met een sterke focus op de reiziger als klant.

De directeur is boegbeeld van het publiek vervoer en het eerste aanspreekpunt voor bestuur en contractpartners. Daarnaast is de directeur ambassadeur van publiek vervoer en verantwoordelijk voor het gedachtegoed van publiek vervoer in communicatie met lokale, regionale en nationale partners en instanties op bestuurlijk en strategisch niveau. Hij/zij voert regelmatig (bestuurlijk) overleg, o.a. met landelijke en gemeentelijke netwerken en regionale commissies. Daarnaast is de directeur de spil in de ontwikkeling van het onderlinge samenwerkingsproces van de contractpartners en de provincies, en met externe stakeholders. De directeur is verantwoordelijk voor het beheer/contractmanagement van het doelgroepenvervoer en bovenal het door-ontwikkelen van vervoersstromen (*vervoersystemen*), het verbeteren van de efficiency en de mogelijkheden van vervoer op maat. De directeur is met zijn/haar team doorlopend op zoek naar vernieuwing en verbetering en doet hiervoor voorstellen aan de contractpartners.

De directeur geeft leiding aan het Team Publiek Vervoer, is verantwoordelijk voor de prestaties van het team en heeft verantwoordelijkheid voor de politieke en bestuurlijke afstemming hierover. In het team komt deskundigheid op uiteenlopende terreinen samen, het team is werkzaam op een complex beleidsterrein, met tegenstrijdige belangen. De directeur verzorgt het samenspel van taken en werkzaamheden vanuit verschillende deelterreinen/disciplines en is belast met de dagelijkse leiding, sturing en coaching van de medewerkers van het team in directe samenhang met beleids- en/of werkprocessen.

De directeur is verantwoordelijk voor de coördinatie van en advisering over beleidsontwikkeling.

De directeur rapporteert over het behalen van beleidsdoelen aan het bestuur en de contractpartners. Voert regelmatig (bestuurlijk) overleg met de opdrachtgevers van Publiek Vervoer Groningen Drenthe.

Taken/werkzaamheden:

- Eerste aanspreekpunt voor bestuur, contractpartners, vervoerders en relaties (o.a. pers)
- Initiëren van vernieuwing en verbetering, signaleren van trends en ontwikkelingen

- Acquisitie en relatiemanagement
- Verantwoordelijk voor de advisering over het door-ontwikkelen / innoveren van het vervoerssysteem, het verbeteren van de efficiency en de mogelijkheden van vervoer op maat
- Opstellen van jaar(werk)plan, jaarverslag, (laten) leveren van financiële rapportages en prognoses
- Opstellen van voorstellen aan de contractpartners
- Leidinggeven aan de medewerkers van Team Publiek Vervoer Groningen Drenthe, het voeren van plannings-, voortgangs- en beoordelingsgesprekken
- Subsidies aanvragen en cofinanciering zoeken voor nieuwe initiatieven en innovatieve doeleinden
- Secretaris van het bestuur

7.1.2 Contractmanager (schaal 10/11 CAR-UWO)

De contractmanager is verantwoordelijk voor het proces waarbij, op basis van verkregen input, getekende contracten en wijzigingen hierop eenduidig worden vastgelegd en beheerd. De contractmanager bewaakt of alle partijen bij een overeenkomst volledig voldoen aan hun verplichtingen, zodat wordt voldaan aan de operationele doelstellingen van het contract en de doelstellingen van de opdrachtgevers.

Taken en werkzaamheden

- Leveranciersmanagement: activiteiten gericht op het verkennen, starten en onderhouden en verder ontwikkelen van een samenwerkingsrelatie met vervoerbedrijven om zo de doelstellingen van opdrachtgevers te realiseren
- Organiseren van regulier overleg tussen opdrachtgevers (per regio) en de vervoerder/klantgroepen, werkafspraken opstellen en monitoren
- Opstellen jaarlijks kwaliteitsplan met vervoerders en beheerplan met contractpartners
- Toepassen bonus-malusregeling, in overleg met opdrachtgevers
- Toekomstige aanbestedingstrajecten voorbereiden en uitvoeren, in overleg met opdrachtgever(s)
- Gevraagd en ongevraagd adviseren van contractpartijen
- Signaleren van verbetermogelijkheden, innovaties en ontwikkeltrajecten
- Beheren van bestaande (lokale) vervoeroplossingen
- Milieuontwikkelingen en nieuwe trends hierin volgen
- Visie en beleid ontwikkelen op basis van landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen en opdrachtgevers hierover informeren en adviseren
- Aanspreekpunt voor lokale vervoeroplossingen

7.1.3 Adviseur vervoersontwikkeling (schaal 10 CAR-UWO)

De adviseur is verantwoordelijk voor de effectuering van beleid, op basis van vastgesteld beleidskoers en ontwikkelingen op het beleidsterrein. Voert beleidsontwikkelingen uit, initieert nieuwe ontwikkelingen, levert een bijdrage aan de implementatie van beleid, en ondersteunt de beleidsbepaling.

Taken en werkzaamheden

Verantwoordelijk voor doorontwikkeling en innovatieve vervoeroplossingen, waar onder:

- Expertise aanleveren aan gemeentelijke initiatieven en plannen
- Opzetten van innovatieve pilots
- Ontwikkelen van instrumenten en informeren van ambtenaren voor (her) indicatie
- Optimaliseren en integreren van vormen van vervoer en contracten
- Adviseren over harmonisatie lokale verschillen en tariefstellingen
- Trends uit klachten omzetten in beleid m.b.t. vervoersmogelijkheden en efficiency
- Mede-ontwikkelen van haltebeleid en ketenknooppunten met contractpartijen
- Benchmarking

- Innovaties zoals bestelapp, reiscoach etc. onderzoeken en initiëren
- Landelijke ontwikkelingen volgen m.b.t. (nieuwe) vormen van vervoeroplossingen (w.o. evaluatie regiecentrale), contacten leggen en onderhouden met VWS/I&M, CROW, OV-bureau en deelnemen aan relevante bestuurlijke en regionale overleggen
- Evalueren Publiek Vervoer
- Aanvragen en afwikkelen subsidies

7.1.4 Contractbeheerder (schaal 8/9 CAR-UWO)

De contractbeheerder is verantwoordelijk voor het administratieve proces van het beheren van contracten binnen de organisatie van publiek vervoer. De contractbeheerder is daarmee verantwoordelijk voor de kwaliteit van de infrastructuur voor gegevensbeheer, op basis van bedrijfsprocessen, het ICT-beleid en de databaseprogrammatuur. Draagt zorg voor het operationeel houden van databestanden in de technische infrastructuur en het opzetten en in stand houden van meta-informatiebeheer.

Taken en werkzaamheden

- Verantwoordelijk voor het technisch ontwerp databasestructuur en beheer ervan; zorgen voor koppelvlakken met bestaande planning en registratiesoftware. De database zelf wordt gevuld door gemeenten
- Monitoring ritbestanden
- Controleren van facturen en budgetbewaking reizigers; indexeringen (voor- en nacalculatie) Hubtaxi; doorzenden facturen voor betaling naar betreffende opdrachtgevers
- Opstellen van MARAP's a.d.h.v. format voor vervoerders => monitoring uitvoeringskwaliteit
- Initiëren, (laten) uitvoeren, coördineren en evalueren van klanttevredenheidsonderzoeken
- Accountantsverklaring: uitvragen, verzamelen en doorsturen naar opdrachtgevers, evt. voorzien van advies
- Ontwikkeling van apps t.b.v. de reizigers
- Initiëren, begeleiden en analyseren van markt- en reisgegevens en doelgroepenonderzoek
- Gevraagd en ongevraagd informatie aanleveren uit beschikbare data (systemen)
- Projecten ondersteunen d.m.v. aanleveren rapportages
- Analyse en publicatie

7.1.5 Medewerker uitvoerend beleid (schaal 8 CAR-UWO)

De medewerker uitvoerend beleidsondersteuning is verantwoordelijk voor ondersteuning bij realisatie en implementatie van beleidsmaatregelen. Daarnaast is de beleidsondersteuner verantwoordelijk voor ondersteuning van het Team Publiek Vervoer op het gebied van personeel, informatie, organisatie, financiën en automatisering.

Taken en werkzaamheden

- Beheer klachtenloket Publiek Vervoer
- Officemanagement: aanspreekpunt voor functioneel applicatiebeheer, huisvesting, contract- en relatiebeheer op het gebied van automatisering, huisstijl, telefonie, verzekeringen, payroll en uitzendbureau etc.
- HRM: aanspreekpunt voor aanstellingen, uitvoeringsregelingen, beheer personeelsdossiers, ondersteuning salarisadministratie
- Ondersteuning finance & control: jaar(werk)plan, jaarverslag, begroting en evt. tussentijdse rapportages
- Ondersteuning communicatieadviseur: webredacteur, medeopsteller van nieuwsbrieven, onderhouden CRM-systeem, beheren en mede-ontwikkelen van voorlichtings- en promotiemateriaal
- Organiseren van regulier overleg tussen opdrachtgevers (per regio) en de vervoerder en verslaglegging
- Organiseren van bijeenkomsten klantparticipatie per regio en verslaglegging

7.1.6 Overige functies (via dienstverleningsovereenkomst of inhuur)

Managementassistent

- Verwerken van post, informatie en gegevens
- Beheren van het (digitale) archief
- Registreren van klachten, termijnbewaking en afhandelen van klachten
- Verslaglegging van vergaderingen
- Financieel-administratieve werkzaamheden
- Beheren van agenda's medewerkers Team Publiek Vervoer
- Organiseren van bijeenkomsten, zoals vergaderingen en evenementen
- Overzicht houden van informatiestromen
- (Telefonische) informatie-uitwisseling
- Inkoop en beheer van kantoorartikelen
- Ontvangt en begeleidt bezoekers

Planning en control:

- Factuurbetalingen en budgetbewaking
- Controlplanning, zoals opstellen van begroting, jaarverslag, rapportages, meerjarige financiële prognoses
- Financiële advisering bij het opstellen van business-cases

Jurist: (op afroep)

- Adviseert over bestuurlijk-juridische aspecten bij het voorbereiden, uitvoeren en evalueren van beleid, plannen en projecten
- Bewaakt de juridische kwaliteit van de beleidsuitvoering, beschikkingen, besluiten en beleidsdocumenten, toepassing van procedures en dergelijke
- Adviseert over relevante wetswijzigingen en jurisprudentie
- Implementeert nieuwe wet- en regelgeving op een specifiek beleidsterrein
- Levert een juridische bijdrage aan de toekomstige aanbestedingstrajecten van nieuwe concessies

Adviseur HRM en salarisadministratie:

- Adviseert en ondersteunt de directeur (en individuele personeelsleden) bij vraagstukken en wet- en regelgeving op HRM-gebied
- Contractpartner voert de salarisadministratie uit voor Team Publiek Vervoer, aanmelding bij ABP, belastingdienst etc.

Communicatieadviseur:

- Ontwikkelen van en uitvoering geven aan communicatieplan, in nauwe samenwerking met communicatiemedewerkers van de contractpartijen
- Mede-ontwikkelen reizigersinformatie: brochures, folders etc. in nauwe samenwerking met contractpartijen
- Ontwikkelen van productformules voor nieuwe initiatieven, in overleg met contractpartijen
- Ontwikkeling social media, online marketing

Opmerkingen

In nauw overleg met het OV-bureau worden bovenstaande functies en functionaliteiten ingevuld. Hierbij wordt onder meer rekening gehouden met de gewenste onafhankelijkheid van de controlfunctie en de mogelijkheden van combineren met de ICT-deskundigheid van het OV-bureau.

7.2 Werving

Gezien het bestuurlijke belang van de directiefunctie wordt het profiel van deze functionaris in het voorstel aan de colleges en het dagelijks bestuur OV-bureau ter vaststelling bijgevoegd.

Voor de werving van de directeur van Team Publiek Vervoer wordt direct na instemming van de samenwerkingsorganisatie een procedure gestart. Deze procedure vindt plaats onder verantwoording van het bestuurlijk kernteam publiek vervoer. Er wordt gebruik gemaakt van expertise bij de verschillende opdrachtgevers. Indien noodzakelijk wordt gebruikgemaakt van een wervings- en selectiebureau om het traject te begeleiden.

De selectiecommissie voor de directiefunctie bestaat uit drie nader aan te wijzen leden van het bestuurlijk kernteam Publiek Vervoer.

Nadat de directiefunctie is ingevuld worden de overige teamleden geworven (zie ook hoofdstuk 9 Implementatie).

8. Financiële kaders

In de besluitvorming begin 2016 hebben colleges en het dagelijks bestuur van het OV-bureau aangegeven in totaal voor de contractperiode een jaarlijks bedrag van maximaal € 800.000 op te brengen. Per deelnemer is voor 2018 een bijdrage hiervoor vastgesteld, waarbij de gemeenten een onderlinge verdeelsleutel hanteerden op basis van het gemeentefonds 2015 voor de Wmo.

Aangetekend wordt dat een aantal gemeenten heeft aangegeven gelegenheid te willen hebben om aan de hand van tussenevaluaties de hoogte van bijdragen te bespreken. Dit is in de Regeling verwerkt.

De kosten voor de uitvoeringsorganisatie bestaan uit de volgende onderdelen:

- **Personele en operationele kosten**

De personele kosten vormen het grootste deel van de kosten. Voorgesteld wordt om een klein kernteam in te richten voor de dagelijkse uitvoering van de taken van het Team. Daarnaast is het nodig om een post op te nemen voor specialistische expertise, afhankelijk van voorkomende vraagstukken of prioriteiten, Uiteraard zal eerst bij deelnemers worden nagegaan of hiervoor capaciteit beschikbaar is. Zo niet dan kan dit via inhuur plaatsvinden. Voorts zal personele inzet nodig zijn op een aantal ondersteunende taken zoals administratie en ICT. Dit kan via een dienstverleningsovereenkomst met het OV-bureau efficiënt ingevuld worden.

Daarnaast dienen middelen beschikbaar te zijn voor bijkomende operationele kosten voor bijvoorbeeld bijeenkomsten en publicaties.

- **Kosten huisvesting / kantoorfaciliteiten**

Het dagelijks bestuur van het OV-bureau heeft in haar besluit inzake de samenwerking aangeboden om de huisvesting en aanpalende voorzieningen zoals automatisering en kantroomateriaal, voor de uitvoeringsorganisatie Publiek Vervoer te verzorgen vanuit het kantoor van het OV-bureau in Assen. Dit is een praktische en pragmatische oplossing, Momenteel is er al een dergelijke faciliteit voor het huidige projectteam Publiek Vervoer. Het heeft tevens heeft als groot voordeel dat er optimaal gelegenheid is voor onderlinge afstemming en kruisbestuiving tussen Publiek Vervoer en Openbaar Vervoer. Ten slotte is er ook economisch een voordeel vanwege het schaalvoordeel van gezamenlijke inkoop.

- **Implementatiekosten**

In 2017 is een projectbudget beschikbaar dat in principe reikt tot de ondertekening van de nieuwe vervoerscontracten en van de samenwerkingsovereenkomst tussen de opdrachtgevers. In de laatste maanden van 2017 vindt de implementatieperiode plaats, waarin de uitvoering van de contracten vanaf 1 januari 2018 wordt voorbereid met vervoerders en individuele opdrachtgevers en reizigers. De kosten hiervoor worden (deels) voorgefinancierd. Ook moet rekening gehouden worden met aanloopcapaciteit zoals die gebruikelijk is bij de aanvang van nieuwe contracten, dus bijv. een back up voor het klachtenloket.

In het voorstel aan de colleges en het dagelijks bestuur van het OV-bureau wordt uitgegaan van het onderstaande financiële kader voor 2018. In het najaar van 2017 zal het eerste jaarplan met uitgewerkte begroting aan de deelnemers worden voorgelegd. Door middel van cofinanciering wordt mogelijk deels voorzien in dekking van kosten in 2018. Hierover bestaat najaar 2017 meer zekerheid.

Kosten 2018	Bedrag in euro's
Personeel : kernteam, 5 fte	450.000
Personeel ondersteunend via d.v.o. / incidentele inhuur	150.000
Huisvesting ca en operationele middelen	100.000
Kosten implementatieperiode 2017 en 2018	100.000
Totaal	800.000

9. Implementatie in 2017

In het najaar van 2017 vindt de voorbereiding plaats van de uitvoering per 1 januari 2018 van de nieuwe contracten en de samenwerking tussen opdrachtgevers. Om tijdig aan deze implementatie te kunnen beginnen dient vóór het zomerreces door de opdrachtgevers (gemeenten en OV-bureau) een besluit te worden genomen over tenminste de instelling van een rechtsvorm voor Publiek Vervoer en het functieprofiel en wervingsprocedure van de directiefunctie.

Na dit besluit wordt allereerst de werving van de directeur opgepakt. Dit gebeurt dan onder voorbehoud van de toetsing van de Regeling door de gemeenteraden, die in september kan plaatsvinden.

Na aanstelling kan door de directeur (als kwartiermaker) het team worden ingericht. Intussen worden tijdens de overgangssituatie tot 1 januari 2018 noodzakelijke taken vanuit de huidige projectgroep ingevuld voor zo ver deze nog niet belegd kunnen worden bij de te werven staande organisatie.

Te denken valt aan het overleg met vervoerders over de invulling van de nieuwe contacten per 1 januari 2018. Als de planning van de aanbestedingsprocedure in tact blijft zijn per medio augustus de nieuwe vervoerders per regio bekend. Bijzonder in het eerste jaar van de samenwerking is dat de huidige contracten leerlingenvervoer doorlopen tot augustus 2018 en dat de huidige vervoerders dit vervoer dus tot die tijd blijven uitvoeren.

Ook zal met alle opdrachtgevers zelf een aantal praktische zaken geregeld moeten worden zoals klantenbestanden en communicatie over de wijzigingen per 1 januari 2018. Tenslotte moeten voor de ingangsdatum 1 januari 2018 juridische regelingen ten behoeve van de contractperiode worden vastgesteld, zoals de Klachtenregeling en de Mandaatregeling. Het jaarplan 2018, inclusief begroting 2018, zal eveneens worden voorgelegd door de aan te stellen directeur.