

Bestuurlijke reactie college Gooise Meren op de evaluatie besluitvorming

Doelgroepenvervoer (versie 5 januari 2021)

Toezegging:

De toezegging op 12 mei jl. aan de Raad gedaan luidde:

College zegt toe om binnen afzienbare termijn een onafhankelijk onderzoek te doen uitvoeren naar het proces van besluitvorming en de Raad daarover te informeren, zodat een debat hierover gevoerd kan worden.

Opdracht:

Een onafhankelijke evaluatie van het proces van besluitvorming bij de Regio Gooi- en Vechtstreek, het College, en de Raad van Gooise Meren tot aan de definitieve besluitvorming tot inbesteding van het doelgroepenvervoer (leerlingenvervoer, jeugdhulpvervoer, de Wmo-taxi en vervoer naar dagbesteding) vanaf 2018 tot en met 12 mei 2020.

Onderzoeksvragen:

- Wat is er feitelijk gebeurd in het besluitvormingsproces, en welke rol en positie hebben de verschillende bestuurlijke niveaus daarbij ingenomen?
- Wat had er moeten gebeuren in het besluitvormingsproces, gelet op de rol van het College, Raad en Regio?
- Indien van toepassing: welke informatie was daarbij wanneer nodig geweest?
- Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de ontstane vrede?
- Welke lessen kunnen er voor de toekomst getrokken worden?

Reconstructie (feitenrelaas):

Het feitenrelaas is onderverdeeld in 5 chronologische fasen:

initiatieffase (maart 2017-oktober 2018)
 verkenningsfase (november 2018-januari 2019)
 richtinggevende fase (februari 2019-mei 2019)
 uitwerkingsfase (juni 2019-november 2019)
 implementatiebesluitfase (december 2019 – 12 mei 2020)

Het algemene oordeel van de onderzoekers is dat er een duidelijke processtructuur ontbrak.

De conclusies zijn:

- Een onduidelijk besluitvormingsproces vanaf de start
- Geen duidelijke richting voor het gewenste eindresultaat leidt tot een rommelig proces
- Onduidelijkheid over rollen, bevoegdheden en betrokkenheid
- Ongelijke manier van communicatie leidde tot onvrede bij de gemeenteraden
- Te weinig politieke sensitiviteit bij de Regio en portefeuillehouders
- Raad Gooise Meren zelf ook weinig proactief ten aanzien van doelgroepenvervoer

De aanbevelingen zijn:

- Stel van te voren een proces vast, zodat ieders rol helder is
- Betrek de Raad regelmatig om zo vertrouwen te creëren
- Zorg voor een proces waarin tijdig de juiste informatie naar alle gemeenteraden gaat
- Sluit de governance van de regio aan op complexe besluitvorming
- Profiteer van lessen uit dit besluitvormingsproces

Bestuurlijke reactie op het rapport:

Algemene conclusie:

De onderzoeksvragen zijn beantwoord.

Reactie College:

1. Bureau Necker van Naem heeft een zorgvuldige reconstructie geboden van het besluitvormingsproces rond het doelgroepenvervoer. De bevindingen ten aanzien van dit proces zijn leerzaam voor alle actoren die in dit proces een rol hebben gespeeld, met name de projectverantwoordelijken van de Regio en de portefeuillehouders die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor dit dossier, maar ook de Raad van Gooise Meren.
2. Wat we in ieder geval een belangrijk opbrengst vinden – en waar we als College concreet mee aan de slag kunnen – is het expliciet aandacht hebben voor besluitvormingsprocessen. In meer algemene zin is het idee van een procesontwerp bij complexe processen een goede aanvulling op samenwerking tussen gemeenten in regioverband.

Vooraf:

De basisaanname waarop het rapport is gebaseerd, is de stellige aanname van de onderzoekers dat er op grond van de Wgr en de GR G&V formeel een Raadsbesluit genomen moest worden (verschil met wenselijk). Hier zijn we echter niet van overtuigd (zie onder).

Op inhoud:

3. De centrale bevinding is dat er geen duidelijk procesontwerp is geweest, waardoor met name Raden, w.o. de Raad van Gooise Meren, ervoeren dat zij onvoldoende of te laat zijn geïnformeerd en niet de rol hebben kunnen spelen die zij krachtens hun taak hadden kunnen of zelf hadden moeten spelen. Wij onderschrijven deze conclusie, maar hechten er wel aan deze te nuanceren. (Zie 4, 5 en 6)
4. Het rapport biedt een reconstructie van het besluitvormingsproces. Met de bevinding dat het procesontwerp onvoldoende is geweest, wijst het rapport met name naar de Regio; zij immers was verantwoordelijk voor dit proces. Kenmerkend voor het proces is echter ook dat vele actoren en gremia hierin een rol hebben gespeeld en naast de Regio het uiteindelijke proces mee hebben bepaald. Ook het tijdsaspect heeft druk gelegd op het proces. Besluiten moesten binnen een bepaalde tijdsspanne genomen worden om het doelgroepenvervoer tijdig te regelen (in wat voor vorm dan ook). De eindverantwoordelijkheid voor het project doelgroepenvervoer lag echter niet bij de Regio maar bij de Colleges van de gemeenten.
5. De tweede nuancering betreft de onvoorspelbaarheid van het proces. Zoals de onderzoekers constateerden zijn de samenwerkende gemeenten met de Regio het avontuur aangegaan om het doelgroepenvervoer zelf – op een andere (betere) manier – te organiseren. Een avontuur zonder precedent. De Regio en de gemeenten hebben daarmee lef getoond door ten behoeve van onze kwetsbare inwoners kansen voor innovatie te grijpen. Daarbij was het voor de Regio – en voor de portefeuillehouders – duidelijk dat de markt gefaald heeft om het doelgroepenvervoer dusdanig effectief en efficiënt te organiseren, dat het voldoet aan de behoefte aan een betrouwbare maatwerkvoorziening. Daarom is de gedachte opgekomen om de verschillende vormen van doelgroepenvervoer in samenhang te bezien en te onderzoeken of het mogelijk (en reëel) is om de organisatie zelf te hand te nemen. Het is niet verwonderlijk dat dit heeft geleid tot bevindingen die om processtappen vragen die niet geheel te voorzien waren. Het was een organisch en ingewikkeld proces door het ontbreken van een precedent. Het feit dat bepaalde informatie geheim was (onderhandelingen Hop) maakte het proces nog complexer dan het al was. De Regio heeft zich daarbij fors ingespannen om alle nieuwe informatie en opgedane kennis gelijktijdig te delen met alle bestuurders van gemeenten. Er was geen sprake van onwil of onkunde, of van het ontbreken van politieke sensitiviteit bij de Regio en ons College, om informatie tijdig met de gemeenten respectievelijk onze Raad te delen. Wat wel een duidelijk leerpunt is voor de bestuurders in onze regio, is om de gemeenteraden in een regionaal project meer onderling gelijktijdig te voorzien van informatie.
6. De derde nuancering die we willen aanbrengen als College betreft de stellige overtuiging van de onderzoekers dat de Colleges *en Raden* een besluit moeten nemen als een niet overgedragen taak een overgedragen taak wordt, zoals bij besluit het doelgroepenvervoer in te besteden (zelf te gaan

uitvoeren). Over dit onderwerp is veel discussie in de Regio gevoerd. Deze discussie heeft twee aspecten: a. Is het formeel zo dat Raden hierover een unaniem besluit moeten nemen?; b. Is het bij een dergelijke grote verandering in de samenwerking niet verstandig Raden niet alleen goed te informeren, maar hen ter wille van draagvlak, een substantiële rol in het besluitvormingsproces te geven? De Regio is er steeds terecht van uitgegaan dat een wijziging van de taken van de Regio, een bevoegdheid van de Colleges is en dus geen Raadsbesluit vraagt. In de gemeenschappelijke regeling G en V¹ staat dat een voorstel tot uitbreiding van de aan de Regio overgedragen taken en/of bevoegdheden van colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten (zie artikel 8 lid 3, 4 en 5 en bijhorende toelichting).

De Regio (en de portefeuillehouders) hebben steeds gehandeld vanuit de premisse dat de keuze voor inbesteding een College-aangelegenheid was, omdat de problemen binnen het doelgroepenvervoer op het terrein van de *uitvoeringspraktijk* lagen (en niet op het terrein van *kaderstelling* van doelgroepenbeleid). Het was juist de uitvoeringspraktijk die leidend was voor de afweging van Colleges om onderzoek te doen naar de haalbaarheid van inbesteden (een processtap waarover de raden zijn geïnformeerd). En deze praktijkervaring kwam niet alleen vanuit de gemeenten en de Regio (rechtszaken, procedures, etc.), maar ook vanuit de reizigers en de werknemers (geen vaste chauffeurs en een doorgeslagen flexibilisering) zelf.

Dat de Colleges in dit proces de Raad uiteindelijk meer positie heeft gegeven, is niet zozeer het gevolg van het inzicht dat de Raad beslissingsbevoegd zou zijn in deze, maar dat besluitvorming door de Raden voor het *draagvlak* van zo'n zwaarwegend besluit, cruciaal is. Wanneer de onderzoekers het proces vanuit de premisse zouden hebben bekeken dat de Colleges beslissingsbevoegd zijn, zou de conclusie van de onderzoekers er anders uit hebben gezien.

7. Aangegeven wordt verder dat de Raad van Gooise Meren het doelgroepenvervoer niet heeft aangemerkt als een speerpunt voor regionale samenwerking. Ook hier past een kanttekening. Het doelgroepenvervoer is wel onderdeel van het speerpunt 'Een Bereikbaar Gooi en Vechtstreek' in de RSA. De Raad in Gooise Meren heeft, net als een aantal andere Raden, dit speerpunt geamendeerd (en niet geschrapt). Het aangenomen amendement draagt op dat de meerwaarde van het regionaal vormgeven van het doelgroepenvervoer onderzocht moet worden, waarbij de overwegingen moeten worden voorgelegd aan de Raden. Dit amendement is uitgevoerd door de colleges: het besluit tot taakoverdracht (wel/niet inbesteden, inclusief bijbehorende overwegingen) is voorgelegd aan de raden.
8. Het rapport focust, zoals al geconstateerd, sterk op de rol van Regio als het gaat om een goede betrokkenheid van de Raden bij de Regio. We willen als College graag wat algemene lijnen schetsen die betrekking hebben op de rol van verbonden partijen in het algemeen en op de zgn. governance van de Regio in het bijzonder.

In Gooise Meren is er een rekenkameronderzoek verricht naar de grip op verbonden partijen. De conclusie van dit onderzoek is dat deze grip over het algemeen – voor de onderzochte partijen (waaronder de Regio) – matig was. Dit wordt enerzijds geweten aan de vorm van de informatie (Raden ontvangen veel informatie, maar deze is onvoldoende toegesneden op hun controlerende rol) en anderzijds aan het ontbreken van een expliciet antwoord op de vraag wat een verbonden partij dient te bereiken voor inwoners. Zonder een gedragen standpunt in deze, is het voor de Raad moeilijk een sturende rol te spelen. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie worden inmiddels opgevolgd doordat in Gooise Meren een strategische nota wordt opgesteld, waarin aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie gevolg wordt gegeven. Desondanks was er bij het onderwerp Doelgroepenvervoer geen proactieve houding van de Raad merkbaar (volgens de onderzoekers Necker van Naem).

Een tweede belangrijke ontwikkeling betreft de zgn. governance-discussie die gevoerd wordt over de rol van de Raden t.a.v. samenwerking in de Regio. Er leeft in het algemeen bij Raden onvrede over gemeenschappelijke regelingen. In deze samenwerkingsverbanden worden vergaande besluiten genomen die ingrijpende gevolgen hebben voor inwoners, waarbij Raden niet altijd voldoende betrokken zijn, ofwel omdat de informatie onvoldoende is, ofwel omdat de wijze waarop het proces is georganiseerd onvoldoende waarborgt dat het perspectief van de Raden tot zijn recht komt.

¹ Publicatie 21-03-2018 Staatscourant.

Het Rijk heeft in reactie op deze signalen voorgesteld de Wgr aan te passen door Raden meer positie te geven door bijvoorbeeld een verruiming zienswijzen, instemming van een commissie van Raadsleden, een eventuele keuze voor Raadsleden in het bestuur van de verbonden partij of invoering van een actieve informatieplicht. In de Regio wordt eveneens – in nauwe samenwerking met de Raden – nagedacht over een manier om Raden meer in positie te brengen, waarbij bovengenoemde elementen worden meegewogen. Het gaat in de governancediscussie in de Regio om twee zaken: de afstemming tussen Raden (en de instrumenten om dit te bevorderen, zoals overlegpodia, maar ook passende informatie), en de rol van Raden in de besluitvorming. Besluiten op dit vlak moeten nog genomen worden.

De werkgroep Verbetering Besluitvorming Regio, een werkgroep met raadsleden, onder voorzitterschap van de burgemeester van de gemeente Laren (de heer Nanning Mol), heeft regionale besluitvormingsprocessen kritisch onder de loep genomen. Directe aanleiding was de divergente wijze waarop Raden input voor beleid aan de Regio meegeven. Het advies van de werkgroep luidt kort samengevat: Betrek gemeenteraden eerder bij besluitvorming, hanteer een transparant en eenduidig besluitvormingsproces. De uitkomsten van de werkgroep zijn onlangs door alle raden² (bijna unaniem) vastgesteld. De tussen gemeenteraden gemaakte afspraken lijken daarmee ook een deel van de conclusies en aanbevelingen van het rapport van Necker van Naem over het besluitvormingsproces in Gooise Meren, te ondervangen.

Ten slotte:

Het is goed dat de bevindingen van dit onderzoek over doelgroepenvervoer in de governancediscussie een plek krijgen. Het College zal zich hiervoor hard maken.

² De adviezen van de werkgroep Verbetering Besluitvorming Regio zijn tijdens de vergadering van de Raad van Gooise Meren op 16 september jl. onderschreven zodat hier uitvoering aan gegeven kan worden (hamerstuk Raadsbesluit Gooise Meren nr. 1930979).