

EVALUATIE AANBESTEDING VERVOERSDIENSTEN REGIO UTRECHT

**KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)**

**DATUM
VERSIE**

De Utrechtse gemeenten en provincie Utrecht
MB/sb/004410
Floor Ammerlaan, Maarten Batterink, Jan-Pieter Papenhuijzen en
Joost Rovers
22 oktober 2025
DEFINITIEF

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling van de evaluatie	9
1.3 Onderzoeksactiviteiten	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Tijdlijn van gebeurtenissen	12
3 Verkenningsfase: voorbereiden en verdiepen op samenwerking en aanbesteden	13
3.1 De totstandkoming van samenwerking rondom de aanbesteding regiotaxi	13
3.2 De vormgeving van samenwerking en besluitvorming	15
3.3 Bevindingen met betrekking op voorbereiden verdiepen van de samenwerking en inkoop	16
3.4 Bevindingen met betrekking op de gekozen samenwerkingsvorm	18
4 Uitvoeringsfase: opstellen van stukken en het aanbestedingsproces	20
4.1 Hoe het aanbestedingsproces is vormgegeven	20
4.2 Bevindingen met betrekking op de inhoud van de aanbesteding	22
4.3 Bevindingen met betrekking tot de samenwerking tijdens het aanbestedingsproces	24
5 Overbruggingsperiode: organiseren van overbrugging tussen contracten	28
5.1 Hoe de overbrugging is vormgegeven	28
5.2 Oorzaken die hebben geleid tot problemen bij de start van het vervoer	29
5.3 Problemen met het vervoer tijdens de overbruggingsperiode	30
5.4 Lessen met betrekking tot de overbruggingsperiode	31

6	Reflectie: overkoepelende conclusies en lessen	32
6.1	Besluitvorming onder druk: geen pas op de plaats mogelijk	32
6.3	Expertise en capaciteit: capabel en betrokken, maar onvoldoende geborgd	33
6.4	Risicomanagement en scenariosturing: te weinig leidend	33
6.5	Dominantie van planning: de 'rijdende trein'	33
6.6	Slotbeschouwing	34
6.7	Hoe nu verder?	34

Samenvatting

Aanleiding en doel

In de periode 2023 - 2024 hebben 22 gemeenten en de provincie Utrecht gezamenlijk een omvangrijke aanbesteding georganiseerd voor het doelgroepenvervoer en aanvullend openbaar vervoer in de regio Utrecht. Het betrof het sociaal-recreatief Wmo-vervoer, ov-vangnetvervoer, leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer. De aanleiding was het aflopen van bestaande contracten en de overdracht van regiotaxibeheer van de provincie naar de gemeenten. Deze 'overdracht' paste bij de verschuiving van wettelijke verantwoordelijkheden van de provincie naar gemeenten (per 1-1-2015). Het doel was om gezamenlijk kwalitatief goed, betaalbaar en minder kwetsbaar vervoer te organiseren, met oog voor synergievoordelen en schaalgrootte.

Deze aanbesteding was de eerste in deze samenstelling. De samenwerking bracht nieuwe bestuurlijke, organisatorische en inhoudelijke uitdagingen met zich mee. Om hiervan te leren en toekomstige aanbestedingen en samenwerkingen te versterken, is de voorliggende kwalitatieve evaluatie uitgevoerd. De evaluatie is gebaseerd op 28 interviews met 35 betrokkenen (waaronder bestuurders, leden van het Ambtelijk Kernteam (AK), beleidsadviseurs, vervoerders, consultants en ouders) en een uitgebreide documentstudie.

Opzet en aanpak van de evaluatie

De evaluatie richt zich op drie hoofdthema's:

¹ Ons is expliciet gevraagd de ervaringen van enkele consultants en ouders mee te nemen zodat dit perspectief gehoord wordt.

1. **Governance:** Hoe is de samenwerking en besluitvorming georganiseerd en ervaren?
2. **Aanbestedingsproces:** Hoe is het proces vormgegeven, welke keuzes zijn gemaakt en hoe zijn deze ervaren?
3. **Problemen bij de start van het vervoer:** Wat waren de oorzaken van de problemen en hoe is de overbruggingsperiode vormgegeven?

De nadruk lag op het ophalen van ervaringen, het duiden van patronen en het formuleren van lessen voor de toekomst. De evaluatie is kwalitatief van aard, met aandacht voor de perspectieven van alle betrokkenen, inclusief ouders en consultants¹, ook al hadden zij formeel geen rol in het proces. De contractuitvoeringsfase is geen onderdeel van deze evaluatie.

Verkenningfase: samenwerking en voorbereiding

De samenwerking startte in 2018, met de provincie als trekker en de gemeenten in een meer afwachtede rol. De intentie om samen te werken was oprecht en werd breed gedragen, maar de praktijk bleek weerbarstig. De keuze voor een lichte samenwerkingsvorm was destijds logisch, gezien de inhoudelijke verschillen tussen gemeenten en het belang van lokale beleidsvrijheid. Tegelijkertijd betekende dit dat essentiële keuzes over de inhoud van de aanbesteding, de operationele samenwerking en de besluitvormingsstructuur werden uitgesteld.

De schaal van de samenwerking (22 gemeenten en de provincie) maakte het proces complex. Er was sprake van personeelskrapte, beperkte borging van rollen en verantwoordelijkheden, en een zekere afhankelijkheid van de provincie. De provincie stelde zich verantwoordelijk op, terwijl gemeenten vooral naar elkaar en naar de provincie keken voor initiatief en kennis. Dit leidde tot een dynamiek waarin partijen verwachtten dat een ander het voortouw zou nemen.

De samenwerkingsovereenkomst werd relatief laat in het proces formeel vastgesteld. De uitwerking van de governance bleef op onderdelen beperkt, met name op het gebied van mandaten, risicomanagement en de rolverdeling bij tegenslag. Dit zou later in het proces gevolgen hebben voor de slagkracht en het vermogen om bij problemen efficiënt te handelen.

Lessen uit de verkenningfase:

- a. Zorg dat de belangrijkste inhoudelijke keuzes en uitgangspunten voorafgaand aan de samenwerking zijn vastgesteld;
- b. Scherp de samenwerkingsovereenkomst aan, met duidelijke afspraken over mandaten, rollen en verantwoordelijkheden;
- c. Maak afspraken over risicomanagement en scenario's voor tegenslag;
- d. Leg ook de zachte aspecten van samenwerking vast in een sociaal contract, om vertrouwen en betrokkenheid te borgen.

Uitvoeringsfase: opstellen van stukken en aanbestedingsproces

Vanaf begin 2022 kwam het proces in een stroomversnelling. De voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding verliepen onder hoge tijdsdruk. Er werd besloten om in drie subregio's het regiotaxivervoer en het leerlingen- en jeugdwetvervoer te combineren, met het oog op synergievoordelen en efficiëntie. Dit besluit werd door sommige partijen als logisch gezien, maar leidde ook tot zorgen over de kwaliteit van het vervoer, met name vanuit ouders en consulenten.

De programmamanager op zzp-basis die in de lead was voor het opstellen van de aanbestedingsdocumenten viel uit waardoor het proces vertraging opliep.

Bij het opstellen van de aanbesteding is gekozen voor een contractduur van vier jaar met twee verlengingsopties van telkens twee jaar. Voor een dienstverlening van deze omvang en complexiteit is dit relatief kort, zeker gezien de lange afschrijvingstermijnen van voertuigen en de behoefte aan stabiliteit voor personeel en uitvoerende partijen. Een langere vaste looptijd zou meer zekerheid bieden voor vervoerders en ruimte geven voor duurzame kwaliteitsontwikkeling. Daarnaast was de beschikbare informatie over vervoersvolumes en reisafstanden beperkt en versnipperd, vooral bij het leerlingenvervoer. Dit maakte het voor inschrijvers - en in het bijzonder voor nieuwe marktpartijen - lastig om een realistische en concurrerende prijs te bepalen.

De beoordelingssystematiek van de aanbesteding bood weinig onderscheidend vermogen wat betreft de offertes; de presentaties boden dit daarentegen wel. Een procedurefout in de eerste beoordelingsronde leidde tot een herbeoordeling, wat het proces verder vertraagde. De specifieke eisen aan de functietitels van beoordelaars bemoeilijkten de werving van ervaren en deskundige beoordelaars.

Gedurende het proces was er sprake van discontinuïteit in de bezetting van het AK en de stuurgroep, onder andere door uitval van programmamanagers. Rollen werden vaak ingevuld op basis van beschikbaarheid in plaats van expertise. Onboarding en kennisoverdracht waren beperkt geformaliseerd, wat leidde tot kennisverlies en vertraging.

Er werd sterk gestuurd op het halen van de planning, vanwege het risico dat er een vacuüm zou ontstaan zodra de bestaande contracten zouden aflopen en er nog geen nieuw contract gesloten zou zijn. De dominante reflex was om door te gaan, ook als er twijfels waren over de kwaliteit of uitvoerbaarheid. Betrokkenen ervaarden deze periode als stressvol en chaotisch. Er was geen expliciet scenario voor het geval de planning niet gehaald zou worden, en er werd weinig ruimte ervaren om het proces tijdelijk stil te leggen of bij te sturen.

Lessen uit de uitvoeringsfase:

- a. Monitor of het combineren van vervoerssoorten daadwerkelijk synergie oplevert en waar maatwerk nodig is;
- b. Betrek belanghebbenden (ouders, consultants, vervoerders) structureel en transparant bij het opstellen van aanbestedingen;
- c. Overweeg langere looptijden van contracten, met evaluatiemomenten;
- d. Zorg voor een centraal, gevalideerd datadossier zodat bij een nieuwe aanbesteding sprake is van een gelijk speelveld;
- e. Zorg voor functionele profielen voor beoordelaars;
- f. Investeer in kennisborging, overdracht en structurele capaciteitsopbouw;
- g. Creëer ruimte voor kritische reflectie en dialoog, ook onder tijdsdruk. Dit kan door een tenderboard op te richten.

Overbruggingsperiode: organiseren van overbrugging tussen contracten

Door vertraging in de aanbesteding moest een overbruggingsperiode worden georganiseerd tussen april en eind 2024. Dit gebeurde onder grote tijdsdruk, met inzet van onderaannemers en zzp'ers. In één subregio lukte het niet om met bestaande of nieuwe vervoerders afspraken te maken, waardoor alternatieve oplossingen gezocht moesten worden.

De overbruggingsperiode werd door gemeenten en ouders als stressvol en onzeker ervaren. De kwaliteit van het vervoer stond onder druk, mede door de inzet van zzp'ers die niet altijd aan de gestelde kwaliteitseisen voldeden. De kosten voor gemeenten stegen aanzienlijk door de hoge tarieven van zzp'ers vanwege de ontstane schaarste. Ouders voelden zich vaak onvoldoende en te laat geïnformeerd over de situatie.

Een overbruggingsperiode als risico was nauwelijks op voorhand overwogen. De initiële buffer in de planning bleek ontoereikend, en er was geen uitgewerkt scenario voor het geval deze buffer niet voldoende zou zijn. Dit leidde tot ad-hoc handelen en beperkte handelingsopties.

Lessen uit de overbruggingsperiode:

- a. Voer een gedegen risicoanalyse uit en documenteer scenario's voor tegenslag;
- b. Bouw voldoende contractverlengingsopties en procesbuffers in bij grote en complexe aanbestedingen;
- c. Maak heldere afspraken over de inzet en monitoring van onderaannemers;
- d. Communiceer tijdig en helder met ouders en andere belanghebbenden in crisissituaties.

Overkoepelende conclusies en lessen

Bestuurlijke inrichting en besluitvorming

De lichte samenwerkingsvorm bood flexibiliteit, maar bleek in de praktijk onvoldoende houvast te bieden bij tegenslag of crisis. Toen het spannend werd, was er geen ruimte voor een pas op de plaats en kon niemand effectief ingrijpen. Het proces kende weinig formeel geborgde handelingsopties anders dan doorzetten richting publicatie van de Europese aanbesteding en het beoordelingsproces.

Les: leg crisisbesluitvorming en noodprocedures expliciet vast, inclusief mandaten, escalatiepaden en tijdelijke bevoegdheden.

Expertise en capaciteit

Er waren capabele en betrokken mensen, maar continuïteit en diepgaande expertise ontbraken gedurende cruciale momenten in het proces. Rollen werden vaak op beschikbaarheid ingevuld, en kennisborging was beperkt. Dit maakte het systeem kwetsbaar bij uitval van sleutelpersonen.

Les: werk met heldere functieprofielen, structurele onboarding en een centrale kennisbank. Beleg verantwoordelijkheid voor bezetting en kennisoverdracht expliciet.

Risicomanagement en scenariosturing

Er werd te weinig risicogestuurd gewerkt. Realistische scenario's voor tegenslag (zoals uitval van sleutelpersonen, juridische procedures of vertraging) waren niet of nauwelijks uitgewerkt. Dit leidde tot ad-hoc handelen en beperkte handelingsopties bij problemen.

Les: maak risicomanagement integraal onderdeel van het proces, met expliciete scenario's, triggers en beslisroutes.

Sturen op planning

De focus lag sterk op het halen van deadlines. Alternatieven en reflectie kwamen onder druk te staan, waardoor het proces kwetsbaar werd voor onverwachte gebeurtenissen. De 'rijdende trein'-mentaliteit bood schijnzekerheid, maar leidde tot extra vertraging en correctierondes.

Les: behandel planning als één van de stuurvariabelen naast kwaliteit, rechtmatigheid en uitvoerbaarheid. Leg een noodremprocedure vast waarmee tijdelijk pauzeren of herijken bestuurlijk legitiem is.

Stakeholderbetrokkenheid en communicatie

Ouders en consultants hadden formeel geen rol, maar hun perspectief op de gewenste dienstverlening is cruciaal. Beperkte en late communicatie vergrootte het draagvlak- en implementatierisico.

Les: betrek stakeholders structureel en communiceer tijdig en helder, vooral in crisissituaties.

Tot slot

Deze evaluatie laat zien dat goede intenties en betrokkenheid alleen niet voldoende zijn voor het slagen van complexe, meerjarige samenwerkingen. Heldere afspraken over governance, expertise, risicomanagement, datagedreven werken en stakeholderbetrokkenheid zijn essentieel om tijdig te kunnen vertragen, herijken en uiteindelijk beter door te gaan.

Door de lessen te benutten, kunnen toekomstige samenwerkingen robuuster en menselijker worden ingericht, in het belang van alle betrokkenen en vooral van de inwoners die op het vervoer zijn aangewezen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2023 zijn 22² gemeenten en de provincie Utrecht een nieuw bestuurlijk samenwerkingsverband aangegaan om gezamenlijk het Wmo-vervoer en ov-vangnetvervoer (hierna: regiotaxi) te organiseren. De aanleiding van deze aanbesteding waren de aflopende contracten alsmede de overdracht van regiotaxitaken van de provincie naar de gemeenten. De samenwerking heeft als doel de kwaliteit van het vervoer te verbeteren, de uitvoering minder kwetsbaar te maken en de kosten te beheersen. Om dit doel te bereiken, werken de gemeenten en de provincie samen op het gebied van (de voorbereiding van) de inkoop, uitvoering en innovatie. Daarnaast heeft een deel van de gemeenten het leerlingen- en jeugdwetvervoer opgenomen in deze aanbesteding, waarmee wordt beoogd mogelijkheden voor ruimere contracten voor chauffeurs te vergroten en het vervoer zo efficiënt mogelijk in te kunnen zetten.

De aanbestedingsprocedure heeft problemen bij de opstart van het vervoer gekend, ook door juridische procedures die door op de aanbesteding inschrijvende vervoerders zijn aangespannen. Het regiotaxivervoer startte uiteindelijk op 1 september 2024. In de subregio's Utrecht West, Lekstroom en Zuidoost Utrecht is voor het leerlingen- en jeugdwetvervoer een overbrugging afgesloten voor de periode van 1 augustus 2024 tot 1 januari 2025.

² De gemeenten: Utrecht, Woerden, De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht, Houten, Nieuwegein, IJsselstein, Vijfheerenlanden, Lopik, Zeist, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede,

Welke vervoerssoorten zitten er in de aanbesteding?

Alle 22 gemeenten hebben het regiotaxivervoer aanbesteed:

- **Sociaal-recreatief Wmo-vervoer** is vervoer op maat voor mensen die niet zelfstandig kunnen reizen zoals ouderen, chronisch zieken of mensen met een beperking. Zij kunnen dan reizen met de regiotaxi.
- **Ov-vangnetvervoer** is bedoeld ter aanvulling van regulier openbaar vervoer waar dit ontbreekt of beperkt is. Mensen die met deze situatie te maken hebben kunnen dan reizen met de regiotaxi.

De subregio's Utrecht West, Lekstroom en Zuidoost Utrecht hebben ook het leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer aanbesteed:

- **Leerlingenvervoer** is vervoer voor leerlingen die extra hulp nodig hebben om van en naar school te reizen. Dit zijn leerlingen die een beperking hebben of naar een school gaan ver weg. Deze leerlingen gaan bijvoorbeeld van en naar school met een speciale bus of taxi.
- **Jeugdwetvervoer** is vervoer voor jeugdigen die extra ondersteuning nodig hebben bij het reizen van en naar de plek waar de jeugdige jeugdhulp krijgt. Bijvoorbeeld jeugdigen die naar therapie gaan.

De Bilt, Bunnik, Baarn, Amersfoort, Bunschoten Spakenburg, Leusden, Woudenberg en Soest.

Organiseren van het sociaal-recreatief Wmo-vervoer is met de ingang van de Wmo 2015 de wettelijke taak van gemeenten. De provincie Utrecht heeft op grond van de Wet personenvervoer 2000 de wettelijke taak het ov te voorzien in aanvullend openbaar vervoer waarvan het ov-vangnet onderdeel uitmaakt. In deze aanbesteding heeft de provincie besloten alleen voor de invulling van het ov-vangnet aan te sluiten op de samenwerking. Met de ingang van de Jeugdwet in 2015 is ook het organiseren van jeugdwetvervoer een gemeentelijke taak geworden. Wat betreft het leerlingenvervoer zijn gemeenten sinds 1987 verantwoordelijk voor de organisatie hiervan. Dit is geregeld in de volgende drie wetten: 1) Wet op primair onderwijs, 2) Wet op expertisecentra en 3) Wet voortgezet onderwijs.

Dit was de eerste aanbesteding in dit samenwerkingsverband en mede daardoor en door de opstartproblemen hebben de samenwerkende gemeenten en provincie behoefte aan een evaluatie van de aanbesteding en samenwerking. Zij hebben ons, onderzoekers van Significant Public, daarom gevraagd **een kwalitatieve evaluatie uit te voeren, met name op basis van ervaringen van directe betrokkenen**. Een kwalitatieve evaluatie geeft diepgaand inzicht in ervaringen en perspectieven en maakt het mogelijk complexe processen, zoals deze omvangrijke samenwerking, te analyseren. Waar nodig zijn ervaringen aangevuld met informatie uit documenten om een duidelijker beeld te schetsen van het verloop van gebeurtenissen gedurende het proces.

1.2 Doelstelling van de evaluatie

Deze evaluatie richt zich op de gezamenlijke aanbesteding van het regiotaxivervoer en leerlingen- en jeugdwetvervoer. De doelstelling van deze evaluatie is om lessen te trekken voor toekomstige aanbestedingen en samenwerkingsverbanden. Deze doelstelling rechtvaardigt een kwalitatieve onderzoeksaanpak gericht op ervaringen van directe betrokkenen. Daarmee lag de nadruk minder op het reconstrueren van het totale proces en gaat het niet om het aanwijzen van personen of organisaties als verantwoordelijk voor tegenslagen. De contractuitvoeringsfase is geen onderdeel van de evaluatie. De evaluatie moet antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen onderverdeeld in drie thema's:

Governance

- a. Hoe is de samenwerking tussen en besluitvorming door gemeenten en provincie georganiseerd?
- b. Hoe is deze samenwerking en besluitvorming ervaren?
- c. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

Aanbestedingsproces

- d. Hoe is het aanbestedingsproces vormgegeven?
- e. Welke keuzes met betrekking tot het aanbestedingsproces zijn gemaakt en welke afwegingen lagen ten grondslag aan deze keuzes?
- f. Hoe is het aanbestedingsproces (inclusief de voorbereiding) ervaren?
- g. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

Problemen bij de start van het vervoer

- h. Welke oorzaken hebben geleid tot de problemen bij de start van het vervoer?
- i. Hoe is de overbruggingsperiode vormgegeven en welke alternatieven waren er?
- j. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze problemen in de toekomst te voorkomen?

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Zoals hiervoor aangegeven is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode, waarbij de nadruk lag op het ophalen van ervaringen met de samenwerking, het aanbestedingsproces en de overbrugging. De evaluatie hebben wij daarom uitgevoerd op basis van (groeps)interviews en een documentstudie. Hiertoe hebben wij een groot aantal documenten verzameld³ en bestudeerd waarmee we het aanbestedingsproces, de voorbereiding erop en de samenwerking zo veel mogelijk hebben gereconstrueerd. Ook hebben we deze documenten gebruikt als input voor het formuleren van vragen voor de interviews. De volgende documenten zijn bestudeerd:

- a. Samenwerkingsovereenkomst 'Regiotaxi Utrecht 2023' en bijbehorend Mandaat-, Volmacht-, Machtigingsbesluit Regiotaxi Utrecht 2023.
- b. Regiotaxi Utrecht, Programma van eisen Europese Aanbesteding Regiotaxi Utrecht 2024-2028 Leerlingenvervoer.
- c. Regiotaxi Utrecht, Programma van eisen Europese Aanbesteding Regiotaxi Utrecht 2024-2028 Wmo-vervoer en OV-vangnetvervoer en leerlingenvervoer. De versies voor vervoerders en de versies voor beoordelaars.
- d. Traffiqon onderzoek (2021) Optimale Samenwerking voor Sociaal-Recreatief Wmo-vervoer in de provincie Utrecht. Definitieve versie.
- e. Traffiqon onderzoek (2021) Draagvlak voor Samenwerking voor Sociaal-Recreatief Wmo-vervoer in de provincie Utrecht. Definitieve versie.

- f. Inventarisatie Lokale Vervoersinitiatieven in de provincie Utrecht (2021).
- g. Raadsinformatiebrieven en collegevoorstellen.
- h. Interne notulen en documentatie van de Bestuurlijke Stuurgroep en het Ambtelijk Kernteam (AK).

We hebben in totaal 28 **interviews** gehouden tussen 7 mei 2025 en 23 juni 2025, met 35 personen; waaronder tien bestuurders, elf (oud)leden van het Ambtelijke Kernteam, twee beleidsadviseurs, vier consultants, één medewerker van het contractmanagementbureau, één ondersteunende consultant, twee vervoerders en vier ouders. Er is voor consultants en ouders geen formele rol belegd in de samenwerking en het aanbestedingsproces. Ons is expliciet gevraagd de ervaringen van enkele consultants en ouders mee te nemen zodat dit perspectief gehoord wordt; dit heeft wat betreft deze perspectieven geen representatief beeld gegeven.

Van elk interview maakten wij een verslag. Wanneer gewenst, legden we het verslag terug aan de geïnterviewde partij met de mogelijkheid aan te vullen of suggesties voor aanpassingen te doen. Geen van de geïnterviewde partijen heeft aanvullingen of suggesties voor aanpassingen gedaan. Het verslag is vervolgens geanalyseerd aan de hand van een evaluatiekader.

³ Ondanks de grote hoeveelheid aan documenten die we hebben ontvangen waren niet alle stukken beschikbaar, mede door grote personele wisselingen bij de gemeenten, versterkt met het feit dat de evaluatie over een lange periode gaat en daarmee oudere documenten lastiger te vinden zijn.

Halverwege de interviews hebben wij met het onderzoeksteam een tussentijdse interne analyse uitgevoerd, waarin we de eerste opgehaalde beelden hebben uitgewisseld en bekeken welke rode draden er zijn. Op die manier konden we in de resterende interviews goed doorvragen op eventuele witte vlekken. Met de informatie uit de interviews hebben we de reconstructie van het samenwerkingsverband en het aanbestedingsproces verder uitgewerkt.

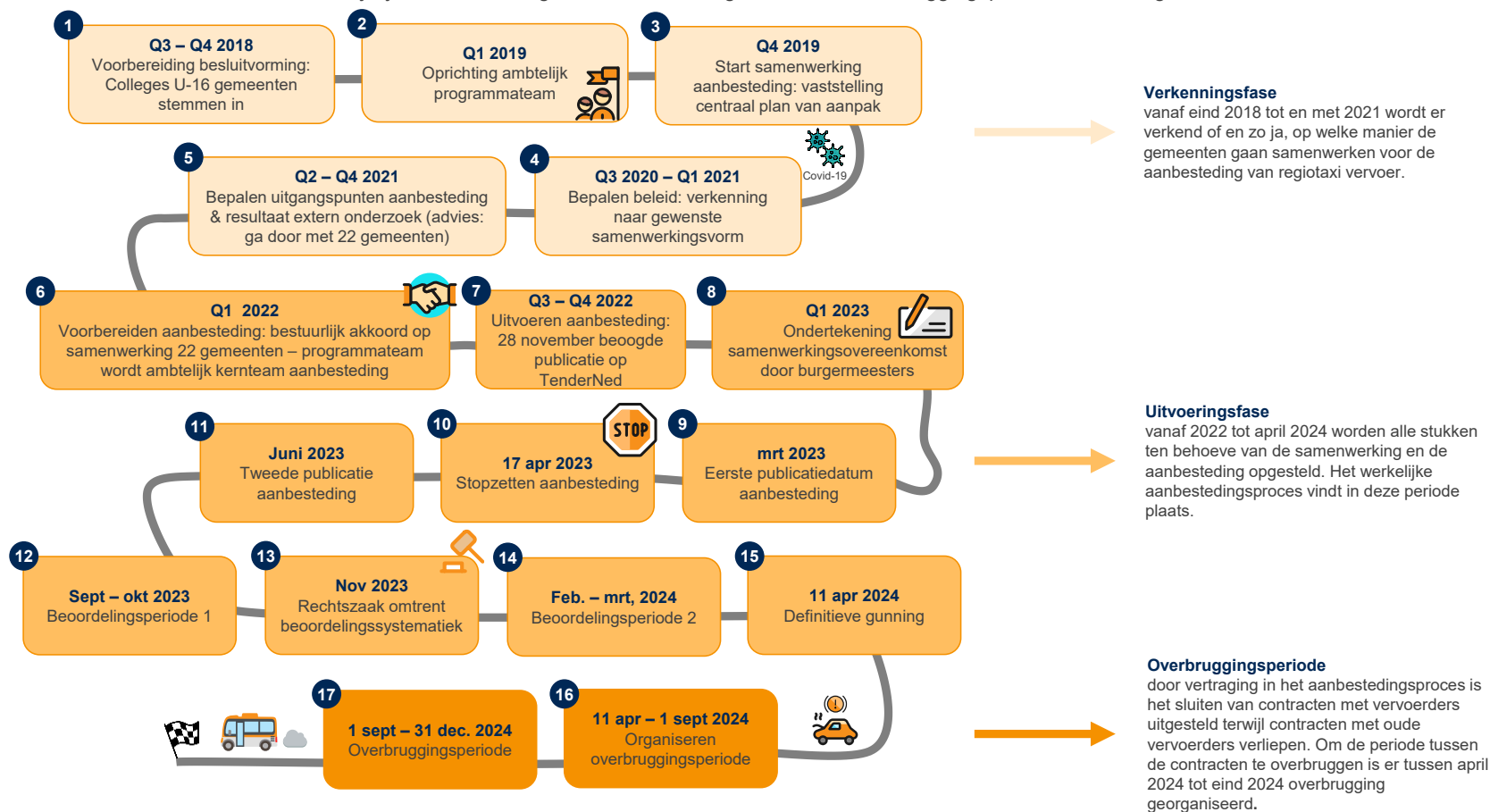
Op basis van al het verzamelde onderzoeksmateriaal hebben wij een analyse uitgevoerd waarmee we zijn gekomen tot een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen en voorlopige conclusies. De uitkomsten hiervan hebben wij gepresenteerd aan het Ambtelijk Kernteam tijdens een **validatiesessie** op 9 juli 2025. Dit om de resultaten van de evaluatie te duiden, een controle te kunnen doen op feitelijke onjuistheden en vast te stellen of er nog bepaalde informatie ontbrak. De conceptresultaten hebben wij op 16 juli gepresenteerd aan de Bestuurlijke Stuurgroep. Daarna hebben wij de rapportage opgesteld, waarvan we eind augustus het concept hebben opgeleverd aan de ambtelijke stuurgroep. Op basis van geleverde feedback is het eindrapport tot stand gekomen.

1.4 Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 tonen wij de tijdlijn van gebeurtenissen rondom de aanbesteding om een beeld te geven van het verloop van de samenwerking en de aanbesteding. We delen deze gebeurtenissen op in drie fasen, elk volgend hoofdstuk beschrijft één van de fasen waarna lessen worden getrokken voor toekomstige samenwerking en aanbestedingen.
- Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de samenwerking in de **verkenningsfase** tot stand is gekomen en hoe het verdiepen op de samenwerking en de inkoop van regiotaxivervoer is verlopen.
- Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 hoe de aanbesteding in de **uitvoeringsfase** is verlopen zoals het opstellen van de stukken voor de samenwerking en aanbesteding.
- In hoofdstuk 5 wordt de **overbruggingsperiode** beschreven inclusief de (oorzaken van) problemen bij de start van het vervoer.
- Tot slot, beschouwen we in hoofdstuk 6 overkoepelend alle bevindingen en delen we een **slotbeschouwing**.

2 Tijdlijn van gebeurtenissen

Het proces waar we in deze evaluatie naar kijken heeft een lange doorlooptijd en kenmerkt zich door verschillende fases en gebeurtenissen. Om hiervan een overzicht te geven, hebben wij een tijdlijn geconstrueerd. De figuur hieronder toont deze tijdlijn van gebeurtenissen rondom de samenwerking en de aanbesteding. We maken onderscheid tussen drie fasen in de tijdlijn: de verkenningfase, de uitvoeringsfase en de overbruggingsperiode. In de volgende hoofdstukken wordt elke fase toegelicht.



3 Verkenningfase: voorbereiden en verdiepen op samenwerking en aanbesteden

Tussen 2018 en 2022 hebben de 22 gemeenten en de provincie Utrecht verkend op welke manier er samengewerkt kon worden om het regiotaxivervoer in de provincie Utrecht aan te besteden (zie ook de verkenningsfase op de tijdlijn in hoofdstuk 2).

Dit hoofdstuk beschrijft:

- a. In §3.1 hoe de samenwerking tussen de 23 partijen tot stand is gekomen;
- b. In §3.2 hoe de samenwerking en besluitvorming is vormgegeven;
- c. In §3.3 hoe het voorbereiden en verdiepen op de samenwerking is ervaren, onze reflectie hierop en de lessen die wij hieruit trekken;
- d. In §3.4 hoe de gekozen samenwerkingsvorm is ervaren, onze reflectie hierop en de lessen die wij hieruit trekken.

⁴ De provincie is op grond van de Wet personenvervoer 2000 verantwoordelijk voor het OV-vangnet: aanvullende OV-voorzieningen die de basisbereikbaarheid voor de algemene bevolking garanderen wanneer regulier openbaar vervoer ontbreekt of te beperkt is. Gemeenten zijn via de Wmo verantwoordelijk voor maatwerkvervoer voor mensen met een beperking die niet van het reguliere ov gebruik kunnen maken. In de

3.1 De totstandkoming van samenwerking rondom de aanbesteding regiotaxi

De wijze waarop regiotaxi vervoer in de subregio's werd georganiseerd, voorafgaand aan de officiële samenwerking in 2023, is belangrijk om de totstandkoming van de samenwerking te kunnen duiden. De Bestuur Regio Utrecht (BRU) was de overheidsinstantie die tot 2015 verantwoordelijk was voor het regionale openbaar vervoer in negen gemeenten van het huidige samenwerkingsverband. In 2016 is de BRU opgeheven en kwamen deze taken bij de provincie te liggen. Aangezien het Wmo-vervoer sinds 2015 een gemeentelijke taak is⁴, gaf de provincie in 2018 aan de inkoop- en beheertaak van de regiotaxi over te willen hevelen naar de gemeenten. In september 2018 (start tijdlijn) voerden de provincie en de U-16-gemeenten met elkaar overleg hierover, inclusief over de afbouw van de medefinanciering door de provincie van het Wmo-deel van de regiotaxi, het gezamenlijk doen van pilots om de aansluiting van het doelgroepenvervoer met het OV te verbeteren en de aanhaking van de Eemlandgemeenten.

praktijk lopen deze verantwoordelijkheden soms in elkaar over, waardoor het logisch is vervoer zo veel mogelijk in samenhang te organiseren. De regiotaxi is hiervan een bekend voorbeeld: een dienst die zowel als ov-vangnet kan functioneren voor de algemene bevolking, als maatwerkvoorziening voor inwoners met een beperking.

In november 2018 stemden de colleges van de U-16 gemeenten en de provincie in met o.a. onderstaande punten:

- a. Aansluiting van Eemland op het programma;
- b. Gezamenlijke bouwstenen voor gemeentelijk beleid over vernieuwing in het doelgroepenvervoer (uitgewerkt in 2019, zie volgende opsomming in deze linea);
- c. Het synchroniseren van de afbouw van de provinciale bijdrage in de negen oude BRU-gemeenten met de overige gemeenten waardoor alle gemeenten tot 2024 een financiële bijdrage ontvangen van de provincie (in plaats van tot 2020);
- d. Het instellen van een stuurgroep en programmteam voor het gezamenlijke proces;
- e. Het beleggen van de inkoop- en beheerfunctie bij de provincie Utrecht voor de aanbesteding van het Regiotaxicontract tót december 2023 (met andere woorden, de bestaande/lopende contracten).

Dit besluit markeerde de start van (de verkenning naar) het huidige bestuurlijke samenwerkingsverband, waarbij de provincie een zachte landing faciliteerde in plaats van een harde overgang. In november 2019 stelde de voorgenoemde stuurgroep een plan van aanpak doelgroepenvervoer en aanvullend openbaar vervoer op. Hierin stonden de belangrijkste uitgewerkte gemeenschappelijke bouwstenen voor gemeentelijk beleid op dit thema:

- a. Een voor reizigers herkenbaar, klantvriendelijk en toegankelijk vervoerssysteem, waarbij gemeenten nauw samenwerken door het afstemmen van beleid en het benutten van schaalvoordelen;
- b. Stimuleren van zelfregie en keuzevrijheid van reizigers;
- c. Stimuleren van toename van het gebruik van het ov door verschillende doelgroepen;
- d. Stimuleren van ontwikkeling en het gebruik van alternatieve vervoersvormen;

- e. Rekening houden met het faciliteren van een duurzaam gezonde taximarkt.

Deze uitgangspunten vormden de basis voor het programmteam om inhoudelijk aan de slag te gaan met de verkenning van mogelijke vormen van samenwerking tussen alle betrokken gemeenten, alsmede het inhoudelijk voorbereiden op de aanbesteding. Met name door corona gebeurde er in 2020 relatief weinig op dit thema. Eind 2020 werd de draad weer opgepakt. Een cruciale beslissing in deze fase was de gewenste samenwerkingsvorm en de bijhorende schaalgrootte. Hiertoe heeft het programmteam een extern onderzoek laten uitvoeren. Het belangrijkste advies van dit onderzoek was om met zo veel mogelijk gemeenten uit de regio samen te werken. Dit om zo efficiënt mogelijk te werken en kwaliteit te verhogen door expertise en capaciteit op het onderwerp te bundelen. Met andere woorden, een grote schaal draagt bij aan een efficiënt proces voor de gemeenten, maar ook synergievoordelen voor de uiteindelijke aanbieders doordat de vervoersvolumes groter zijn. Deze conclusie werd gedragen door alle 22 gemeenten. In januari 2022 stemden de 22 gemeenten via een collegevoorstel in met:

- a. Het gezamenlijk organiseren van de inkoop, het contractmanagement en opdrachtgeverschap van het nieuwe contract sociaal recreatief Wmo-vervoer tussen vervoerders en gemeenten per 1 januari 2024;
- b. Hieraan uitvoering geven in een lichte samenwerkingsvorm waarbij de beleidskeuzes lokaal door college en raad genomen worden;
- c. Een gezamenlijk beheersorgaan ten behoeve van het managen van de afgesloten vervoerscontracten (Contractmanagementbureau CMB);
- d. Het opstellen van een gezamenlijke inkoopstrategie.

De provincie had in mei 2022 in het OV-netwerkperspectief vastgesteld de voorkeur te hebben om voor het OV-vangnet in ieder geval de komende jaren aan te sluiten bij de plannen van de gemeenten in de Wmo-regio's voor de regiotaxi.

De 22 gemeenten die samenwerken zijn onderverdeeld in vijf subregio's. De gehanteerde vijf percelen op basis van de subregio's in de aanbesteding van regiotaxivervoer zijn volgens deze indeling:

1. Utrecht Stad: Utrecht;
2. Utrecht West: De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht en Woerden;
3. Lekstroom: Houten, IJsselstein, Lopik, Nieuwegein en Vijfheerenlanden;
4. Zuidoost Utrecht: Bunnik, De Bilt, Utrechtse, Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist;
5. Eemland: Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Leusden, Soest en Woudenberg.

Het programmateam werd omgezet naar het Ambtelijke Kernteam aanbesteden en begon per februari 2022 de daadwerkelijke inhoudelijke voorbereiding van de aanbesteding. Het duurt uiteindelijk tot 23 januari 2023 tot de samenwerkingsovereenkomst 'Regiotaxi Utrecht 2023' door de 23 partijen (de 22 gemeenten en de provincie Utrecht) werd ondertekend en daarmee de samenwerking geformaliseerd is.

3.2 De vormgeving van samenwerking en besluitvorming

De gekozen lichte samenwerkingsvorm betreft een privaatrechtelijke samenwerking op basis van een samenwerkingsovereenkomst: Samenwerkingsovereenkomst 'Regiotaxi Utrecht 2023'. Dit is een laagdrempelige vorm van samenwerking waarbij afspraken gemaakt worden, invloed van de achterliggende gemeenteraden geborgd is en

beslissingsbevoegdheid niet wordt overgedragen aan een opgerichte entiteit.

Binnen de samenwerking bestaat de overlegstructuur uit (zie ook figuur 1):

- a. Breed Bestuurlijk Overleg (BBO) waarin gemandateerde bestuurders van alle partijen de visie en strategie voor Regiotaxi Utrecht vaststellen en het Jaarplan en Jaarverslag jaarlijks goedkeuren. Het BBO neemt besluiten op basis van consensus of een 2/3 meerderheid, waarbij elke partij één stem heeft. De voorzitter van het BBO werd uit het midden gekozen en is tevens voorzitter van de Bestuurlijke Stuurgroep. Het BBO vergadert tweemaal per jaar en is niet bedoeld voor herhaling van discussies uit andere overlegstructuren of de reguliere voortgangsbewaking.
- b. Bestuurlijke Stuurgroep (BS) stelt jaarlijks het Jaarplan en Jaarverslag vast en houdt toezicht op de uitvoering daarvan. Besluiten en opdrachten worden genomen binnen de kaders van het mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit. Elke subregio wordt in de BS vertegenwoordigd door één bestuurder en er wordt minimaal drie keer per jaar vergaderd. Besluitvorming vindt bij voorkeur op basis van consensus plaats, maar als dat niet lukt, met een 2/3 meerderheid waarbij elke partij één stem heeft.
- c. Het AK bestaat uit de programmamanager, een ambtelijk vertegenwoordiger per subregio en een vertegenwoordiger van de provincie, waarbij de programmamanager als voorzitter optreedt. Dit team bereidt voorstellen voor, bewaakt en ontwikkelt kennis over Regiotaxi Utrecht, stuurt externe opdrachtnemers aan en zorgt voor afstemming op ambtelijk niveau. Het AK vergadert maandelijks en kan ad hoc werkgroepen instellen voor specifieke vraagstukken. Per subregio organiseren de ambtelijke vertegenwoordigers overleg in de betreffende regio ter voorbereiding op AK-, BS- en BBO-vergaderingen, waarbij de provincie intern afstemming zoekt.

- d. Breed Ambtelijk Overleg (BAO) bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van alle betrokken partijen en wordt minimaal eenmaal per jaar georganiseerd door de programmamanager. In het BAO worden de ontwikkelingen en voortgang van de uitvoering van de overeenkomst besproken. Ook kunnen op initiatief van het BAO voorstellen besproken worden die door het AK zijn voorbereid. Het BAO fungeert daarmee als platform voor brede ambtelijke afstemming en informatie-uitwisseling binnen de samenwerking. Onderstaand plaatje illustreert de hierboven beschreven overlegstructuur van de samenwerking.



Figuur 1. Visuele weergave van de overlegstructuur binnen de samenwerking

Kort samengevat: besluiten worden genomen op bestuurlijk niveau in het BBO en de BS. Het BBO stelt visie en strategie vast en keurt jaarlijks het Jaarplan en Jaarverslag, terwijl de BS het Jaarplan en Jaarverslag vaststelt en toezicht houdt op de uitvoering daarvan binnen mandaatkaders. Beide organen hanteren consensus als uitgangspunt, met een 2/3 meerderheid als alternatief. De operationele leiding ligt bij het Ambtelijk Kernteam (AK) dat onder voorzitterschap van de programmamanager voorstellen voorbereidt, externe opdrachtnemers aanstuurt, kennis ontwikkelt en zorgt voor ambtelijke afstemming tussen subregio's en provincie. In het BAO worden ambtenaren op de hoogte gebracht van de voortgang en stemmen zij onderling af.

3.3 Bevindingen met betrekking op voorbereiden verdiepen van de samenwerking en inkoop

3.3.1 De provincie heeft zich verantwoordelijk opgesteld, daar waar gemeenten een meer afwachtende houding aannamen

Gedurende deze periode namen gemeenten in het algemeen een meer afwachtende houding aan. Tegelijkertijd traden meerdere gemeentelijke ambtenaren proactief op en namen verantwoordelijkheid binnen het proces. Daarbij gaven geïnterviewde partijen aan dat gemeenten gedurende lagere tijd naar de provincie keken voor de organisatie van de aanbesteding (destijds uitsluitend regiotaxi). Dit werd voornamelijk veroorzaakt doordat het thema regiotaxi aan gemeenten werd overgedragen nadat de provincie had besloten de organisatie hiervan uit handen te geven, wat verschilt van een benadering vanuit intrinsieke motivatie. Daarnaast zochten gemeenten actief ondersteuning bij de provincie op het gebied van kennis, capaciteit en financiën. De provincie gaf aan te streven naar een 'zachte landing', maar volgens betrokkenen was de invulling hiervan onvoldoende duidelijk, waardoor gemeenten lange tijd passief bleven en pas laat doorgedrongen waren van de

conclusie dat zij zelf het voortouw moesten nemen. De rol van de provincie was daarmee niet alleen adviserend, maar in zekere mate voor langere tijd ook trekkend. Zo organiseerde de provincie de huidige contracten tot en met 2023, leverde zij personeel binnen het programmateam dat zich richtte op de periode na 2023 en verlengde zij haar financiële bijdrage aan de regiotaxi van 2020 tot 2024.

Diverse geïnterviewden geven aan dat de provincie zich behulpzaam en verantwoordelijk heeft opgesteld om gemeenten bij dit proces te ondersteunen. Daarbij was er volgens geïnterviewde gemeenten weinig interesse in het onderwerp bij bestuurders en de ambtelijke top, wat het ontbreken van een intrinsieke motivatie onderstreept.

Ten slotte keken gemeenten niet alleen naar de provincie, maar ook naar elkaar wanneer het ging om kennis, capaciteit en initiatief. Doordat het onderwerp nieuw was, waren kennis en ervaring een beperkende factor binnen gemeenten om zelf regie te pakken of voortouw te nemen; dit in combinatie met de schaal van de samenwerking, namelijk met 22 partijen, maakte dat gemeenten erg vertrouwend waren op andere gemeenten. Hiermee bedoelen we: wanneer veel partijen samenwerken kan de dynamiek ontstaan dat partijen verwachten dat een ander naar voren stapt. Dit punt werd versterkt doordat er bij gemeenten beperkte capaciteit beschikbaar was voor de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding.

3.3.2 Door grote inhoudelijke verschillen was het fundament van de samenwerking beperkt

Zoals blijkt uit de tijdlijn was eind 2018 al de ambitie uitgesproken om met 22 gemeenten een verkenning te doen naar samenwerking. Dus al ver voor de uitkomsten van het externe onderzoek uit 2021 naar draagvlak bestond dit idee. Sommige subregio's hadden hiervoor voldoende

schaalgrootte en ervaring met het vanuit de regio organiseren van vervoer, terwijl andere subregio's dit niet hadden en dus afhankelijk waren.

Hoewel het uiteindelijke externe onderzoek concludeerde dat er draagvlak was voor samenwerking op deze schaal, blijkt uit interne en vertrouwelijke documenten dat dit draagvlak sterk voorwaardelijk was. Alle subregio's stonden positief tegenover samenwerking in een bepaalde vorm, maar niet alle subregio's schaarden zich achter de inhoudelijke uitkomsten van het onderzoek. Zo bleken er, onder andere, sterk verschillende meningen te zijn over de wijze van aanbesteden, het vormgeven van contractbeheer, de mate waarin vervoerders worden betrokken bij de aanbesteding, maximaal acceptabele reistijden voor inwoners en duurzaamheid. Hoewel er in 2019 dus gemeenschappelijke bouwstenen zijn opgesteld, bleken deze generiek geformuleerd te zijn, aangezien blijktbaar op de onderliggende punten geen inhoudelijke overeenstemming was.

Het resultaat is dat, ondanks alle inhoudelijke verschillen, voor een lichte samenwerkingsvorm is gekozen (zie punten hierna). Hiermee zijn belangrijke keuzes naar achter geschoven, terwijl bovenstaande verschillende meningen ook reden hadden kunnen zijn om niet op deze schaal met elkaar samen te werken. Volgens geïnterviewde partijen was er echter politiek geen draagvlak voor een zwaarder samenwerkingsconstruct, doordat gemeentelijke politiek hun mandaat op de regiotaxi niet wilden verkleinen gezien de inhoudelijke verschillen die zijn toegelicht in het externe onderzoeksrapport.

3.3.3 Lessen met betrekking op voorbereiden en verdiepen van de samenwerking en inkoop

Op basis van de in paragraaf 3.3 beschreven bevindingen komen wij tot de volgende les voor de toekomstige samenwerking en aanbestedingen:

Tabel 1. Lessen met betrekking op voorbereiden en verdiepen van de samenwerking en inkoop

3.4 Bevindingen met betrekking op de gekozen samenwerkingsvorm

3.4.1 *De keuze voor een lichte samenwerkingsvorm wordt door de gemeenten over het algemeen logisch gevonden*

Het kiezen van deze samenwerkingsvorm is destijds geadviseerd in het externe onderzoek eind 2021. In dit onderzoek is advies gedaan over de optimale inrichting van de samenwerking en draagvlak voor de samenwerking onder de betreffende partijen. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de gemeenten het belangrijk vonden beleidsvrijheid, rechtstreekse sturingsmogelijkheid en democratische verantwoording en besluitvorming te behouden. Daarbij is deze keuze organisatorisch praktisch: het vastleggen van een samenwerkingsvorm middels een samenwerkingsovereenkomst vraagt weinig procedures en gaat niet gepaard met extra kosten. De geïnterviewde partijen benoemen dat zij de keuze voor een lichte samenwerkingsvorm op basis van de toentertijd geïnterviewde argumenten logisch vinden en begrijpen.

3.4.2 *De keuze voor een lichte samenwerkingsvorm is mede uit noodzaak geboren vanwege verschil van mening*

Een aantal van de geïnterviewde gemeenten noemt als aanvullende achterliggende reden voor het willen behouden van beslissingsbevoegdheid dat gemeenten enige twijfels en verschil van mening hadden over de samenwerking: veel zaken rondom de samenwerking en aanbesteding waren destijds niet uitgekristalliseerd (zie ook §3.3.2) en een aantal gemeenten beschikten over onvoldoende kennis om het proces van samenwerking te overzien. Door het behouden van beslissingsbevoegdheid heeft geen van de gemeenten op voorhand



Ga in de voorbereiding voor een toekomstige aanbesteding dieper in gesprek met alle gemeenten over de inhoud van de aanbesteding. Zorg voor meer overeenstemming over de belangrijkste inhoudelijke keuzes, voordat er samengewerkt wordt.

concessies hoeven doen wat betreft de punten waar twijfel of verschil van mening over was. Wij maken hieruit op dat met het kiezen van de lichte samenwerkingsvorm het maken van noodzakelijke keuzes over de samenwerking en de aanbesteding door de gemeenten zijn uitgesteld. Het is daarbij noemenswaardig dat de gemeenten, ondanks deze verschillen van mening, voldoende op elkaar vertrouwden om samen te werken in een construct waarbij één ambtelijke afgevaardigde een gehele subregio vertegenwoordigt. Daarnaast hebben de grotere gemeenten zich bescheiden opgesteld richting de meer kleine gemeenten om zo constructieve samenwerking te bevorderen.

3.4.3 *De samenwerkingsvorm is gezien de schaal van samenwerking beperkt uitgewerkt*

De lichte samenwerkingsvorm is uitgewerkt in de eerder genoemde samenwerkingsovereenkomst en bijbehorend mandaat-, volmacht-, en machtigingsbesluit. De uitwerking van de samenwerking in deze documenten kan op een aantal punten als beperkt worden beschouwd gezien de schaal van de samenwerking. Met name zijn inhoudelijke keuzes over de inhoud van de aanbesteding beperkt uitgewerkt, evenals de operationele samenwerking en besluitvormingsstructuur. Pas in 2022 werd ervoor gekozen het regiotaxivervoer te combineren met het leerlingen- en jeugdwetvervoer. Deze inhoudelijke keuze heeft voorafgaand aan 2022 geen aandacht gekregen terwijl de impact van deze keuze groot is geweest (zie § 4.1.1 en hoofdstuk 5). Geïnterviewde partijen benoemen verder dat verantwoordelijkheden, governance en de besluitvormingsstructuur voor hen soms onduidelijk waren. Dit ondanks kennis te hebben genomen van de

samenwerkingsovereenkomst. Bijvoorbeeld de invulling van door uitval opgevallen posities en taken binnen het AK die impliciet bij elk van de 22 individuele gemeenten lag, maar niet expliciet is vastgelegd. Daarbij was er in de samenwerking geen duidelijke rol belegd of voorzien voor ambtelijk opdrachtgevers. In 2023, na de eerste beoordelingsronde van de aanbesteding (zie § 4.3.2), hebben ambtelijk opdrachtgevers uit de regio op eigen initiatief een opdrachtgeversoverleg met de BS in het leven geroepen naar behoefte van het AK. Wij maken hieruit op dat noodzakelijke keuzes over de samenwerking en de aanbesteding beperkt zijn uitgewerkt. Dat de samenwerkingsovereenkomst grofweg twee maanden voor de eerste publicatie van de aanbesteding in 2023 is getekend terwijl er sinds 2019 al werd samengewerkt onderschrijft dit.

3.4.4 *Lessen met betrekking op de gekozen samenwerkingsvorm*

Op basis van de in paragraaf 3.4 beschreven bevindingen komen wij tot de volgende aanbevelingen de toekomstige samenwerking:

- § Scherp bij eventuele toekomstige samenwerking de samenwerkingsovereenkomst aan, met bijbehorend mandaat-, volmacht-, machtigingsbesluit, op gebied van proces en inhoud. Een lichte samenwerkingsvorm is werkbaar voor samenwerkingen op grote schaal, mits er duidelijke inhoudelijke en procesmatige afspraken worden gemaakt en vastgelegd. Voer daarbij ook 'what-if'-analyses uit om te toetsen of het beoogde samenwerkingsmodel solide genoeg is en elke bestuurder en ambtenaar weet welke speelruimte er is. Op deze manier is het voor alle partijen duidelijk hoe de samenwerking in elkaar steekt en kunnen essentiële keuzes niet worden uitgesteld. Beleg daarbij expliciet de rol van een hoogambtelijk overleg als voorportaal voor het BS aangezien hier in het proces behoefte aan is gebleken.

Tabel 2. Lessen met betrekking op de gekozen samenwerkingsvorm

4 Uitvoeringsfase: opstellen van stukken en het aanbestedingsproces

Begin 2022 tot april 2024 versnellen de werkzaamheden rondom de voorbereiding van de aanbesteding (zie ook de uitvoeringsfase op de tijdlijn in hoofdstuk 2). Alle stukken ten behoeve van de samenwerking en de aanbesteding worden opgesteld en het werkelijke aanbestedingsproces vindt in deze periode plaats.

Dit hoofdstuk beschrijft:

- a. In §4.1 hoe het aanbestedingsproces is vormgegeven;
- b. In §4.2 hoe er wordt teruggekeken op de inhoud van de aanbesteding en de ervaringen met het aanbestedingsproces, onze reflectie hierop en de lessen die wij hieruit trekken;
- c. In §4.3 hoe de samenwerking tijdens het aanbestedingsproces is ervaren, onze reflectie hierop en de lessen die wij hieruit trekken.

4.1 Hoe het aanbestedingsproces is vormgegeven

Eind 2022 wordt besloten het regiotaxivervoer en het leerlingen- en jeugdwetvervoer in de aanbesteding in percelen te combineren voor de subregio's Utrecht West, Lekstroom en Zuidoost Utrecht. Subregio's hebben zelf de keuze kunnen maken voor het combineren van de vervoerssoorten. Subregio's Utrecht Stad en Eemland kozen ervoor de vervoerssoorten niet te combineren. De subregio's Utrecht stad en Eemland waren tevreden met de huidige wijze waarop het leerlingen- en jeugdwetvervoer georganiseerd was.

De gevraagde dienstverlening binnen de subregio's is vervolgens in vijf regionale percelen in de aanbesteding opgenomen. Er is bij het besluit tot combineren van de vervoerssoorten uitgegaan van de volgende synergievoordelen⁵: (1) eenmalig doorlopen van het aanbestedingsproces, (2) mogelijkheid tot efficiënt combineren van ritten met gebruik van dezelfde chauffeurs en voertuigen en (3) mogelijkheid tot experimenteren met ritten waarbij doelgroepen gecombineerd worden. Deze synergievoordelen zijn door de gemeenten en vervoerders als gunstig ervaren in het licht van chauffeurstekorten: door combinatie van ritten kan een chauffeur een volledige werkweek aangeboden worden wat voor hen aantrekkelijk is. Daarnaast is ervoor gekozen om het contractmanagement voor beide vervoerssoorten, over alle vijf de regionale percelen heen, centraal door één externe partij te laten uitvoeren. Het idee hierachter is dat op deze manier de uniformiteit en onafhankelijkheid in de aansturing en monitoring van de contracten wordt geborgd. Ook zou een dergelijke constructie moeten bijdragen aan efficiëntie en kennisdeling: door één partij verantwoordelijk te maken voor het contractmanagement, kunnen schaalvoordelen worden benut en kan kennisdeling tussen de regio's plaatsvinden.

⁵ In willekeurige volgorde.

De looptijd van de overeenkomsten voor een Europese aanbesteding zoals deze is vastgesteld op acht jaar; een vaste vierjarige periode en tweemaal de optie ter verlenging van een periode van twee jaar. In de stukken wordt gesproken van een relatief lange looptijd. Er is gekozen voor deze looptijd omdat voertuigen een lange afschrijvingstermijn kennen en personeel eenvoudiger aan te trekken is indien er langer perspectief geboden kan worden. Daarbij is de looptijd van acht jaar bij verschillende gemeenten intern een gebruikelijke looptijd.

De programmamanager die op zzp-basis is aangesteld heeft zich in 2022 gebogen over de aanbestedingsdocumenten. Deze programmamanager was voor het uitwerken van de documenten in de lead. Omwille van onvoorziene redenen is deze programmamanager op zzp-basis begin 2023 uitgevallen. Het uitwerken van de aanbestedingsdocumenten kwam hiermee stil te liggen. Er is door betrokkenen hard gewerkt om de stukken zo snel mogelijk gereed te maken. De aanbesteding wordt op 3 maart 2023 een eerste maal op TenderNed gepubliceerd en op 17 april teruggetrokken naar aanleiding van vele vragen van vervoerders. De stukken worden op basis van deze vragen aangescherpt en in juni 2023 opnieuw op TenderNed gepubliceerd. In september 2023 volgt een beoordelingsronde. De beoordeling is gedaan door een beoordelingscommissie. Er is daarnaast een onafhankelijke externe procesbegeleider ingehuurd om het beoordelingsproces te begeleiden.

Om alle individuele inschrijvingen te beoordelen werd in de aanbesteding gebruikgemaakt van de subgunningscriteria kwaliteit en prijs. Het is in Europese aanbestedingen vrij gebruikelijk om te werken met een beoordelingssystematiek waar kwaliteit zwaarder meeweegt dan prijs. Hierbij is uitgegaan van een 60/40-verhouding. De verdeling van te behalen punten over de subgunningscriteria is weergegeven in tabel 3.

Naast het indienen van een offerte moest een logistiek planner van de inschrijvende partij een casus presenteren aan de beoordelingscommissie.

Criterium	Onderdelen	Maximum score	Totaal
Prijs	Prijs per beladen directe prijskilometer	400	400
Kwaliteit	Partnerschap	100	600
	Operationeel Plan Vervoer	200	
	Duurzaamheid	150	
	Presentatie casus	150	
Totaal			1000

Tabel 3. Verdeling van de maximaal te behalen punten over de subgunningscriteria aanbesteding regiotaxi

In de beoordelingsronde wordt een procedurele fout gemaakt waarbij de beoordelingscommissie beoordeeld met oneven cijfers waar dit even cijfers moeten zijn. Het hanteren van even cijfers was ook benoemd in de aanbestedingsdocumenten. Vervoerders tekenen hierover bezwaar aan. De aanbestedende dienst besloot, mede op basis van extern juridisch advies, een herbeoordeling te doen. Andere vervoerders spannen vanwege dit besluit in november 2023 een rechtszaak aan. De aanbestedende dienst is in het gelijk gesteld, ook in appél. Er volgt in februari 2024 een tweede beoordelingsronde. De opgestelde aanbestedingsdocumenten beschrijven dat een lid van de beoordelingscommissie de functie moet dragen van beleidsadviseur. In het vonnis van de rechter werd ook benadrukt dat bij een herbeoordeling de beoordelingscommissie samen te stellen conform de voorgeschreven functietitels. De definitieve gunning van de aanbesteding heeft gedurende het proces vertraging opgelopen. In april 2024 is de aanbesteding definitief gegund aan vervoerders. Ook is er een partij gecontracteerd voor het contractmanagement.

4.2 Bevindingen met betrekking op de inhoud van de aanbesteding

4.2.1 *Het besluit tot combineren van vervoerssoorten in de aanbesteding vanwege synergievoordelen is omstreden*

Geïnterviewde ouders met kinderen die in de regio gebruikmaken van het leerlingen- en jeugdwetvervoer zijn kritisch op het besluit de vervoerssoorten te combineren. Zij benadrukken het verschil in eisen die worden gesteld aan materieel en personeel: buschauffeurs hebben bijvoorbeeld een bepaalde mate van pedagogische kwaliteiten nodig om jeugdigen (die veelal een ‘rugzakje’ hebben) op een verantwoorde wijze te vervoeren. Daarbij benoemen ouders dat zij niet herkennen geconsulteerd te zijn om wensen en behoeften ten aanzien van het leerlingen- en jeugdwetvervoer in te brengen ten bate van het op te stellen programma van eisen als basis voor de aanbesteding. Daartegen geven (oud) leden van het AK aan dat ze het ROCOV⁶ hebben laten meedenken.

Geïnterviewde partijen beoordelen het besluit tot combineren van vervoerssoorten verschillend. Sommige partijen erkennen de synergievoordelen en achten deze haalbaar. Andere partijen, waaronder geïnterviewde consultants Wmo en jeugd van gemeenten, zijn net als ouders kritisch op het besluit en stellen dat de twee doelgroepen dermate verschillen dat combineren niet haalbaar is en dit afdoet aan de kwaliteit van het vervoer. Daarnaast wordt door sommige respondenten genoemd dat de huidige uitwerking van de lichte bestuurlijke samenwerkingsvorm onvoldoende houvast biedt voor het afstemmen van leerlingen- en jeugdwetvervoer.

⁶ Een brede belangenbehartiger voor de ov-reiziger in Utrecht. Zij zijn echter geen vertegenwoordigers van de specifieke doelgroep voor leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer.

4.2.2 *Het is onduidelijk of er een gedegen afweging is gemaakt ten aanzien van de looptijden van overeenkomsten*

Onze reflectie op de gekozen looptijd van een vaste vierjarige periode en tweemaal de optie ter verlenging van een periode van twee jaar, is dat deze looptijd vrij beperkt is. Dit aangezien deze constructie een vervoerder de facto enkel zekerheid geeft voor de eerste vier jaar. De verlengingsopties zijn omgeven met onzekerheid. Effectief zal het eerste jaar van het contract verstrijken aan implementatie en opstart, waarna richting het begin van het vierde jaar nagedacht moet worden over eventuele verlenging of heraanbesteding. Een alternatief voor een langlopende samenwerking is bijvoorbeeld een contract van zes plus twee jaar of een vast contract van acht jaar, waarbinnen je afspraken maakt voor eventuele tussentijdse ontbinding bij gedefinieerde slechte prestaties. Wij hebben een afwegingsdocument voor deze alternatieve varianten noch gezien noch van gehoord in interviews.

4.2.3 *De presentatie speelde ondanks het beperkte gewicht een belangrijke rol in de beoordeling omdat het ingewikkeld was onderscheidend te zijn op papier*

De beoordelingscriteria moeten zijn uitgewerkt op een manier waarop een inschrijver zich kan onderscheiden en een beoordelaar een onderbouwde beoordeling kan geven. Met betrekking tot deze punten geven zowel aanbieders als beoordelaars het volgende aan:

- a. Kwaliteit: volgens gesproken vervoerders waren de onderdelen ‘partnerschap’, ‘operationeel plan vervoer’ en ‘duurzaamheid’ dusdanig generiek vormgegeven dat het moeilijk was om op het

totale plan van aanpak onderscheidend te zijn. Desalniettemin benadrukken meerdere gesproken beoordelaars dat ze de ingediende plannen van aanpak sterk op elkaar vonden lijken en moeilijk onderscheid konden maken. Aanbieders gaven aan dat zij het lastig vonden binnen de gestelde systematiek van de aanbesteding in te spelen op (sub)regionale context en het lastig was om synergievoordelen tussen verschillende percelen inzichtelijk te maken. Aanbieders benoemen zodoende dat zij vrij algemene stukken hebben ingediend. In de beoordeling is er uiteindelijk wel onderscheid tussen inschrijvers vastgesteld op het schriftelijke deel van het criterium kwaliteit en op de presentatie.

- b. Prijs: prijs was een belangrijk criterium waar vervoerders in potentie onderscheidend in konden zijn. Het is daarmee van belang dat vervoerders een goed onderbouwde prijs kunnen vaststellen. Sommige geïnterviewde vervoerders benoemen dat er sprake van onjuiste informatieverschaffing over de huidige volumes van het vervoer was, waardoor het vooral voor nieuwe inschrijvers moeilijk was om een goede en realistische prijsinschatting te maken. De gemeenten hadden volgens hen geen goed zicht op de huidige volumes en reisafstanden van de cliënten en de huidige vervoerders werkten niet goed mee in het aanleveren van deze data. Dit wordt voor leerlingenvervoer bevestigd door de twee (oud) leden van het AK: volgens hen was de informatie erg versplinterd over 22 gemeenten en was het moeilijk deze informatie goed op één rij te zetten. Daarnaast was het moeilijk voor inschrijvers om synergievoordelen in te schatten, aangezien het gaat over volumes die te combineren zijn. Omdat het volume mede-afhankelijk is van het aantal percelen konden inschrijvers hun prijs niet nauwkeurig berekenen. Het was op voorhand nog niet duidelijk hoeveel percelen een inschrijver wint.

In het kort: op prijs evenals kwaliteit waren punten aan te merken waardoor het moeilijk was onderscheidend te zijn. In de beleving van geïnterviewde vervoerders en beoordelaars was met name de beoordeling van de presentatie van de casus onderscheidend. Daarbij diende de casus gepresenteerd te worden door een logistiek planner; volgens inschrijvers geen logische keuze omdat zij in de praktijk niet of zeer weinig in aanraking komen met dat soort casussen. In de interviews geven beoordelaars aan dat de presentaties in tegenstelling tot de plannen van aanpak op papier wel (duidelijk) onderscheidend waren. Daarmee lijkt deze presentatie en de subjectieve beoordeling daarvan een belangrijke rol te hebben gespeeld in de beoordeling.

4.2.4 Lessen met betrekking op de inhoud van de aanbesteding

Op basis van de in paragraaf 4.2 beschreven bevindingen zijn wij tot de volgende lessen gekomen voor de toekomstige aanbestedingen (zie volgende pagina):

- Monitor of het combineren van leerlingen- en jeugdwetvervoer daadwerkelijk synergievoordelen oplevert. Besluit op basis van de uitkomsten van de monitoring waar maatwerk mogelijk is om in de toekomst kwalitatief goed vervoer voor beide doelgroepen te borgen.
- Wanneer het gewenst is om synergievoordelen over percelen te realiseren, overweeg dan met een combinatie-perceel (bijv. perceel 6 is perceel 1 + 2 + 3 + 4 + 5, of twee combinatiepercelen). Dit vereist dat je duidelijk aangeeft onder welke voorwaarden je de individuele 5 losse percelen gunt en wanneer je een combinatie van percelen aan één partij gunt. Daarmee maak je mogelijke synergievoordelen duidelijk.
- Betrek belanghebbenden structureel bij besluitvorming. Zorg voor vroegtijdige, transparante en continue consultatie van vervoerders, consultants, ouders en andere relevante partijen bij het opstellen van aanbestedingen, zodat wensen, behoeften en risico's van verschillende doelgroepen expliciet worden meegewogen. Leg vast en maak transparant wat hieruit meegenomen wordt.
- Overweeg looptijden van overeenkomsten in een volgende aanbesteding te verlengen met evaluatiemomenten gedurende de looptijd. Zeker bij een overeenkomst waarin partnerschap van belang is en er sprake is van een ontwikkelopgave en een langere periode om synergievoordelen te realiseren.
- Zorg voor concrete uitgewerkte beoordelingscriteria en een aanbestedingsleidraad die de inschrijver voldoende ruimte geeft zichzelf te onderscheiden. Toets dit op voorhand bij potentiële inschrijvers.

Tabel 4. Lessen met betrekking op de inhoud van de aanbesteding

4.3 Bevindingen met betrekking tot de samenwerking tijdens het aanbestedingsproces

4.3.1 De samenwerking werd gehinderd door discontinuïteit van personen

Alle geïnterviewde partijen met een rol in de samenwerking benoemen dat de samenwerking gedurende de gehele periode gehinderd werd door discontinuïteit binnen de BS en AK door verloop en uitval. Dit heeft geresulteerd in vertraging van het samenwerkings- en aanbestedingsproces. Het op vlieghoogte moeten komen van personen die nieuw toetreden tot de gremia betekent dat er veel tijd is gegaan naar inlezen en bijpraten. Er was volgens geïnterviewden geen afgesproken proces van selectie en onboarding. Daarbij heeft een aantal nieuw toetredende personen discussiepunten ingebracht die voorafgaand aan hun toetreding afgedaan leken te zijn; vanwege de lichte samenwerkingsvorm, waarbij bepaalde besluiten gedurende het proces niet formeel zijn vastgelegd, zijn sommige discussies meermaals aangesneden. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat er op momenten een stapje terug gedaan moest worden in het proces.

Het vertrek of de uitval van personen gaat gepaard met verlies van kennis en sturing. Met name vertrek en uitval binnen het AK heeft gezorgd voor verlies van kennis en sturing. Zo zijn de twee personen die op verschillende momenten werkzaam waren in de functie van programmamanager - een programmanager vanuit de provincie en programmamanager op zzp-basis - uitgevallen.

4.3.2 Niet functieprofiel maar beschikbaarheid van capaciteit was leidend voor invulling van posities en taken binnen het AK

Geïnterviewde partijen benoemen dat het ingewikkeld was capaciteit voor het AK te realiseren omdat de verantwoordelijkheid hiervoor niet duidelijk belegd is in de samenwerkingsovereenkomst (zie § 3.4.3) en vanwege personeelstekorten. Veelal hebben de personen die deze posities en taken hebben opgevuld dit gedaan ongeacht of zij de benodigde kennis van of ervaring en affiniteit met de onderwerpen hadden. Bijvoorbeeld omdat hun voorganger deze taak had of omdat er geen andere gegadigden waren. Hiermee is kennis en kunde in het AK weinig geborgd. Daarmee concluderen wij niet dat de leden van het AK niet capabel waren; zij hebben zich bovendien maximaal ingezet om hun taken te vervullen.

4.3.3 De algemene uitgangspunten van projectmanagement zijn niet altijd goed toegepast

Algemene punten van professioneel projectmanagent, zoals vooruitkijken, risico- en stakeholdermanagement en kennisborging zijn volgens geïnterviewden in de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding niet altijd toegepast. Betere invulling van dergelijke onderdelen van het projectmanagement had kunnen bijdragen aan het anticiperen op (mogelijk voorkomen van) knelpunten die in dit traject zijn ervaren.

4.3.4 Er is door de BS en het AK vertrouwd op een zzp'er in de functie van programmamanager voor het uitwerken van de aanbestedingsdocumenten

De programmamanager op zzp-basis is aangesteld na uitval van de programmamanager vanuit de provincie. De programmamanager op zzp-basis heeft zich gebogen over de aanbestedingsdocumenten. Omwille van onvoorziene redenen is de programmamanager op zzp-basis begin 2023 uitgevallen. Op voorhand lijkt er door de partijen onvoldoende rekening

gehouden met een dergelijk scenario door het uitwerken van documenten te spreiden over meerdere personen. Het uitwerken van de aanbestedingsdocumenten kwam dan ook stil te liggen. De uitwerking van de documenten bleek minder vergesloofd dan de gedeelde verwachting was op moment dat de programmamanager op zzp-basis uitviel. Omdat hier geen zicht op was, is er vanuit het AK ad-hoc gehandeld om de aanbestedingsdocumenten gereed te maken.

4.3.5 Er was sprake van een 'rijdende trein'-mentaliteit waardoor afwijken van de planning als hoofdrisico is beschouwd

Vrijwel alle geïnterviewde partijen beschrijven tijdens het afronden van de aanbesteding tijdsdruk te hebben ervaren: juridische ruimte om contracten te verlengen was er naar hun mening niet en daarom moesten er snel nieuwe contracten afgesloten worden waardoor zaken chaotisch liepen. Deze tijdsdruk heeft zich gemanifesteerd in een breed ervaren 'rijdende trein' mentaliteit waarbij er door partijen geen ruimte werd gevoeld om af te wijken van het spoor. Een aantal geïnterviewde partijen geeft bijvoorbeeld aan (ernstige) twijfels te hebben gehad over het proces richting afronding nadat de aanbesteding werd teruggetrokken, maar dat aanklaarten hiervan door andere partijen niet op prijs werd gesteld (discussies zouden het proces namelijk verder vertragen).

Hoewel het geen gegeven is dat een andere insteek tot een positiever resultaat had opgeleverd, hebben de gemeenten bij de ontstane twijfels niet besloten om tijdelijk (onrechtmatig) te verlengen en tegelijkertijd de aanbesteding goed uit te werken in het belang van de kwaliteit van de aanbesteding. Wij concluderen dan ook dat tijdsdruk en juridische kaders zijn gezien als hoofdrisico. De kwaliteit van en zorgvuldigheid in de aanbesteding en de beoogde resultaten leken daaraan ondergeschikt.

Grote druk vanwege belangrijke deadlines en aflopende contracten spelen in dergelijke trajecten vaker een belangrijke rol. Een belangrijke vraag is of de juridische argumenten tegen mogelijkheden om bijvoorbeeld (al eerder) tijdelijk kortlopende overbruggingscontracten te sluiten (parallel aan de lopende Europese aanbesteding) daadwerkelijk opwegen tegen de argumenten over de kwaliteit van de aanbesteding, en daarmee het uiteindelijke vervoer.

4.3.6 *Het was moeilijk om de tweede beoordelingscommissie samen te stellen vanwege de vereiste functietitel van leden omschreven in de aanbestedingsdocumenten*

Deze specifieke functiebenaming heeft het werven van leden met ervaring en affiniteit voor regiotaxivervoer en leerlingen- en jeugdwetvervoer volgens de geïnterviewde partijen beperkt. Het was namelijk al ingewikkeld om überhaupt voldoende leden te werven met de functietitel beleidsadviseur, ongeacht hun ervaring of affiniteit met het onderwerp. Het risico op een tweede rechtszaak aangespannen door vervoerder was volgens de partijen (die hierin juridische geadviseerd zijn), te groot om af te wijken van de vereiste functietitel en personen aan te wijzen met meer ervaring en affiniteit.

4.3.7 *Lessen met betrekking op de samenwerking*

Op basis van de in paragraaf 4.3 beschreven bevindingen komen wij tot de volgende lessen:

§ Bestendig een projectgroep tijdig met de nodige capaciteit en expertise. Een projectgroep is namelijk aangesteld om in naam van alle 23 partijen vraagstukken rondom de samenwerking en aanbesteding uit te werken, voorstellen te doen en kennis te ontwikkelen. Denk hierbij aan:

- a. Opstellen van een helder functieprofiel en wervingscriteria, inclusief gewenste beschikbaarheid, waarin specifieke kennis van aanbestedingen, relevante wet- en regelgeving en inhoudelijke affiniteit met het vervoersdomein centraal staan.
- b. Leg verantwoordelijkheid voor het werven en aanstellen van projectteamleden vast in de samenwerkingsovereenkomst zodat het eigenaarschap rondom de bezetting duidelijk is belegd en voortgang kan worden bewaakt.

§ Borg in het kader van risicomanagement kennis met investeren in kennisborging en overdracht bij wisseling van projectteamleden door het volgende:

- a. Zorg voor een selectieprocedure voor een dergelijk team, zodat je mensen werft met (specialistische) kennis van zaken.
- b. Structurele en formele vastlegging van besluiten en kennis in centrale, toegankelijke documenten waarmee nieuwe leden - en andere betrokkenen - zich snel en gemakkelijk kunnen inlezen. Faciliteer wanneer mogelijk een centrale digitale kennisbank waar verslaglegging en stukken veilig worden opgeslagen en gedeeld.
- c. Implementeer een vaste procedure voor overdracht van taken en kennis bij vertrek of toetreding van personen, inclusief overdrachtsgesprekken en overdrachtdossiers.
- d. Verdeel kritieke taken zoals het opstellen van belangrijke documenten bij meerdere professionals, zodat werkzaamheden niet stil komen te liggen bij uitval of vertrek.

Stimuleer kennisdeling en reflectie door regelmatig bijeenkomsten waarin kennis gedeeld en gereflecteerd wordt op het beleid en de samenwerking. Dit verhoogt het lerend vermogen van het samenwerkingsverband.

§ Waarborg dat kwaliteitsafwegingen en zorgvuldigheid niet ondersneeuwen door strakke planningen of juridische druk. Leg in de samenwerkingsovereenkomst vast dat er mogelijkheid bestaat voor het tijdelijk stil leggen van processen wanneer er serieuze

bezwaren of risico's ontstaan op basis van een risicoanalyse uitgevoerd in de verkenningsfase (zie ook § 5.4).

- § Stel een onafhankelijke *tenderboard* samen van externe deskundigen die gedurende het aanbestedingsproces periodiek de gekozen strategieën, risicoafwegingen op basis van een risicoanalyse en aanbestedingsdocumenten kritisch toetst. Een dergelijke *tenderboard* biedt de mogelijkheid om tijdig kritische vragen te stellen, alternatieven te overwegen en te waarborgen dat de kwaliteit, objectiviteit en rechtmatigheid van het proces blijvend centraal staan. Een *tenderboard* kan een 'rijdende trein-mentaliteit' doorbreken en besluitvorming verbeteren.
- § Stel een sociaal contract op waarin de zachte aspecten van de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking expliciet worden vastgelegd, naast de formele harde governance afspraken. Dit met als doel de gezamenlijke intenties, waarden en betrokkenheid duurzaam te waarborgen. De intenties van een samenwerking zijn doorgaans onvoldoende bepaalbaar en daarmee niet juridisch afdwingbaar. Afdwingbaarheid is ook niet het doel van een sociaal contract. Het biedt kaders voor het aankaarten van twijfels. Bijvoorbeeld wanneer er een 'rijdende trein' mentaliteit heerst. Het opstellen van een dergelijk contract in een complexe samenwerking met 23 partijen is zinvol om (1) vertrouwen en onderlinge relaties te versterken, (2) eigenaarschap en betrokkenheid te vergroten, (3) samenwerking bij onzekerheid te bevorderen en (4) escalaties van conflicten te voorkomen. Hierin worden bijvoorbeeld naast de gezamenlijke waarden en intenties, de omgangsvormen gedefinieerd en staat beschreven hoe wordt gehandeld in situaties van verschil van mening en conflict. Evalueer gedurende de samenwerking periodiek de punten uit dit sociaal contract.
- § Zorg dat de eisen aan functietitels van commissieleden in beoordelingscommissies van aanbestedingen voldoende ruimte bieden om geschikte en ervaren leden te werven. Focus op inhoudelijke expertise en affiniteit met het onderwerp in plaats van uitsluitend op formele titels.

Tabel 5. Lessen met betrekking op de samenwerking

5 Overbruggingsperiode: organiseren van overbrugging tussen contracten

Tussen april 2024 en eind 2024 is er overbrugging georganiseerd. Door vertraging in het aanbestedingsproces is het sluiten van contracten met vervoerders uitgesteld terwijl contracten met oude vervoerders verliepen.

Dit hoofdstuk beschrijft:

- a. In §5.1 hoe de overbrugging is vormgegeven;
- b. In §5.2 hoe de overbruggingsperiode is ervaren en welke oorzaken hebben geleid tot problemen bij de start van het vervoer;
- c. In §5.3 onze reflectie op de overbruggingsperiode en de lessen die wij hieruit trekken.

5.1 Hoe de overbrugging is vormgegeven

Definitieve gunning van de aanbesteding is door vertraging in de uitvoeringsfase, ondanks oog voor deadlines, uitgelopen tot april 2024 (zie ook de overbruggingsperiode op de tijdlijn in hoofdstuk 2). De contracten voor het regiotaxivervoer zouden volgens de planning ingaan in april, maar zijn in september 2024 ingegaan. De contracten voor het leerlingen- en jeugdwetvervoer zijn eveneens opgeschoven, van augustus 2024 naar januari 2025. Voor zowel het regiotaxivervoer als het leerlingen- en jeugdwetvervoer is het daarom nodig geweest om in korte tijd overbrugging te organiseren.

Wat betreft het regiotaxivervoer was de provincie aan zet voor het organiseren van overbrugging (de contracten werden namelijk in 2025 officieel overdragen). Contracten met de oude vervoerders werden verlengd om de periode tussen april en september te overbruggen.

De gemeenten waren aan zet om het leerlingen- en jeugdwetvervoer te overbruggen. Na gunning van de aanbesteding hebben een aantal van de grote vervoerders in de regio contracten gewonnen in andere subregio's dan zij destijds een contract hadden. Het verlengen van oude contracten of het eerder in laten gaan van nieuwe contracten had daarmee invloed op het vervoer in alle subregio's. Na een lange serie van gesprekken en onderhandelingen is het voor vier van de vijf subregio's gelukt om, samen met de destijds huidige vervoerders, in de regio overbrugging te organiseren. Het organiseren van overbrugging gebeurde veelal met inzet van onderaannemers.

Voor de subregio Zuidoost Utrecht is het niet gelukt overbrugging te organiseren met een huidige of nieuwe vervoerder. Geïnterviewden gemeenten beschrijven dat onderlinge wrijving tussen de destijds huidige vervoer en nieuwe vervoerder, het organiseren van overbrugging de subregio Zuidoost Utrecht heeft tegengewerkt. De nieuwe vervoerder heeft destijds aangegeven dat het tekort aan chauffeurs en moeten werven van extra chauffeurs het onmogelijk maakte om eerder haar diensten te leveren. In deze subregio hebben gemeenten daarom geprobeerd een alternatieve manier van overbrugging te verzorgen door ouders te vragen het vervoer waar mogelijk zelf te organiseren en door een

vervoersmakelaar in de hand te nemen die heeft geholpen bij het inzetten van kleinere vervoerders. Het contractmanagementbureau CMB, dat gecontracteerd is voor het contractmanagement, en een adviesbureau hebben de gemeenten in de overbruggingsperiode bijgestaan om mogelijkheden te inventariseren en organiseren.

5.2 Oorzaken die hebben geleid tot problemen bij de start van het vervoer

5.2.1 Een overbruggingsperiode als risico is nauwelijks op voorhand overwogen

Geïnterviewde partijen geven aan dat een overbruggingsperiode als mogelijk scenario niet of nauwelijks is overwogen. In de initiële planning voor het aanbestedingsproces was een buffer van een halfjaar opgenomen waarin nieuwe vervoerders hun inschrijving konden voorbereiden. Deze buffer bleek ontoereikend aangezien er in de uitvoeringsfase van deze aanbesteding een jaar vertraging is opgelopen. Er is geen rekening gehouden met een scenario waarin de ingebouwde buffer onvoldoende zou zijn. Dat een vorm van overbrugging nodig zou zijn was bekend vanaf het moment dat de aanbesteding op TenderNed werd ingetrokken. Destijds is verkend of bestaande vervoerders het vervoer wilden voortzetten. Echter waren vervoerders pas bereid tot concreet gesprek vanaf voorlopige gunning omdat deze gunning invloed had op de mogelijkheden die vervoerders zouden hebben voor het organiseren van eventuele overbrugging. Dit heeft ervoor gezorgd dat er na de voorlopige gunning zeer snel en ad hoc gehandeld moest worden. Mede vanwege de heersende rijdende trein mentaliteit (zie §4.3.1) is er niet aan de rem getrokken en de rust genomen om eerder en uitgebreider alternatieven te onderzoeken om de overbrugging te organiseren.

5.2.2 Partijen hadden vanwege tijdsdruk het gevoel dat ze met hun rug tegen de muur te stonden voor het organiseren van overbrugging voor het leerlingen- en jeugdwetvervoer

De partijen hebben in een zeer korte tijd van 4,5 maanden overbrugging voor het leerlingen- en jeugdwetvervoer gerealiseerd. Dit voelde volgens geïnterviewde partijen als een race tegen de klok. Het AK heeft gedurende die periode een crisisteam opgericht dat wekelijks bij elkaar kwam om de realisatie van overbrugging aan te jagen. Hoewel volgens de partijen vele scenario's ter overbrugging zijn besproken waren zij gelimiteerd in hun mogelijkheden. Hierin speelden een aantal factoren een belangrijke rol:

- a. Juristen gaven aan dat verlenging van de dienstverlening met bestaande vervoerders binnen de huidige contracten onrechtmatig was, ook al had dat de voorkeur.
- b. Verschillende vervoerders hadden een bestaand perceel verloren en een nieuwe gewonnen. Daarmee kregen zij te maken met de uitdaging om het nieuwe contract te implementeren.
- c. Afgewezen vervoerders haakten bovendien helemaal af voor het organiseren van overbrugging en hielden personeel vast. Het organiseren van overbrugging met vervoerders verliep mede daarom moeizaam.
- d. Vervoerders vonden de overbruggingsperiode van vijf maanden te kort. Zij gaven aan dat er voor een relatief korte periode veel chauffeurs vastgehouden dan wel aangetrokken zouden moeten worden wat gezien personeelstekorten lastig was.

Uiteindelijk werden er afspraken gemaakt met nieuwe vervoerders. Dit terwijl het verlengen van huidige contracten de voorkeur kreeg van zowel vervoerders als gemeenten. Na het onderzoeken van alle mogelijkheden bleek dit de enige mogelijkheid. Daarbij speelde ook dat men risico's zo veel mogelijk probeerde te vermijden: vervoerders waren gedurende het aanbestedingsproces al tweemaal een rechtszaak gestart vanwege de door hen benoemde onrechtmatige punten in de aanbesteding.

5.3 Problemen met het vervoer tijdens de overbruggingsperiode

5.3.1 *In de overbruggingsperiode zijn zzp'ers ingezet die niet voldeden aan de gestelde kwaliteitseisen voor het leerlingen- en jeugdwetvervoer*

Het is een prestatie geweest om in alle regio's overbruggingsvervoer te organiseren in een kort tijdsbestek. Zowel vanuit de gemeenten en het CMB is heel hard gewerkt om dit mogelijk te maken. Daarbij hebben de nieuwe vervoerders die de overbrugging hebben ingevuld een risico genomen om binnen deze korte periode te starten met het vervoer in een nieuwe regio. Tegelijkertijd kende de uitvoering van vervoer tijdens de overbrugging de nodige problemen. Zo voldeden veel onderaannemers volgens geïnterviewde partijen niet aan de gestelde kwaliteitseisen voor het vervoer. Bijvoorbeeld de eisen dat er een vaste chauffeur moest zijn die affiniteit heeft met de doelgroep en bepaalde eisen voor de voertuigen. Geïnterviewde ouders (evenals geïnterviewden gemeenten) beschrijven de overbruggingsperiode daarom als zeer stressvol en vol onzekerheid. De ouders geven schrijnende voorbeelden waaruit blijkt dat de kwaliteit van vervoer tijdens de overbruggingsperiode ondermaats was. Ook is het voorbeeld gegeven van een vervoerder die de overbrugging organiseerde en een vervoerspartij als onderaannemer had ingezet waarmee een gemeente in het verleden zelf een vervoerscontract heeft verbroken omwille van gebrekkige kwaliteit.

Betrokkenen vanuit gemeenten geven aan dat ze gedurende de overbruggingsperiode ervaren 'met de rug tegen de muur te hebben gestaan', omdat het alternatief was dat er helemaal geen leerlingenvervoer zou zijn.

Daarnaast geven ouders aan dat zij laat en slecht geïnformeerd zijn over de noodzaak voor een overbruggingsperiode wat bij heeft gedragen aan een stressvolle en onzekere ervaring. Geïnterviewde gemeenten geven aan een intensieve belronde te hebben georganiseerd gedurende de zomer om ouders op de hoogte te stellen van de overbruggingsperiode. Desalniettemin laten geïnterviewde ouders weten dat niet alle ouders goed bereikt zijn.

5.3.2 *De inzet van zzp'ers had (en heeft) een verstoring effect op de ritprijs voor het leerlingen- en jeugdwetvervoer*

De vraag naar chauffeurs is tijdens de overbruggingsperiode sterk toegenomen. Zij waren namelijk hard nodig in de subregio Zuidoost Utrecht waar voor de overbrugging uit noodzaak een oplossing was gezocht met een vervoersmakelaar en de inzet van kleinere vervoerders en zzp'ers. Ook vervoerders die in andere regio's de overbruggingsperiode organiseerden, moesten een beroep doen op kleine vervoerders en zzp'ers als onderaannemers. Dit gebeurde bovendien onder grote tijdsdruk. Hierdoor konden zzp'ers hoge prijzen vragen voor hun inzet. Dit heeft ervoor gezorgd dat het organiseren van vervoer in de overbruggingsperiode heel kostbaar is geworden voor gemeenten. Vervoerders geven aan dat de effecten van deze 'marktverstoring' nog steeds merkbaar is, waardoor zij nog steeds hogere kosten maken voor de inzet van zzp'ers en onderaannemers.

5.4 Lessen met betrekking tot de overbruggingsperiode

De laatste onderzoeksvraag met betrekking tot de overbruggingsperiode is welke aanbevelingen we kunnen doen om dergelijke problemen bij de start te voorkomen. Het is achteraf niet vast te stellen of de problemen die zijn ontstaan hadden kunnen worden voorkomen. Wel kunnen we concluderen op basis van de verschillende interviews die we hebben gehouden er gedurende de aanbesteding onvoldoende rekening gehouden is met (het risico van) een scenario waarin de geplande buffer voor vertraging ontoereikend zou zijn. Er is sterk gestuurd op het halen van deadlines (zie vorige hoofdstuk) en hoewel al eerder duidelijk was dat een vorm van overbrugging nodig was, kon men pas na voorlopige gunning concreet aan de slag met het organiseren van de overbrugging. Dit leidde tot een ad-hoc georganiseerde overbruggingsperiode met de nodige problemen. In subregio Zuidoost Utrecht kon bovendien geen overbrugging worden gerealiseerd door de grotere vervoerspartijen. De inzet van zzp'ers tijdens de overbruggingsperiode leidde tot kwaliteitsproblemen, wat de stress en onzekerheid bij ouders vergrootte. Eveneens leidde dit tot hogere kosten. De overeenkomsten die inmiddels lopen kennen diverse mechanismen ter controle van de nakoming van afspraken en handhaven bij niet-nakoming. Hierbij ligt een belangrijke taak voor het CMB. Tijdens de evaluatie vingen wij signalen op dat het soms nog zoeken is in de rolverdeling tussen gemeenten (BS, AK) en CMB, vooral in de situaties waarin problemen in het vervoer worden ervaren.⁷

Wij komen tot de volgende lessen voor toekomstige samenwerking en aanbestedingen:

-  Het is raadzaam om in de verkenningsfase van een complexe samenwerking een gedegen risicoanalyse uit te voeren. Dit houdt in dat potentiële risico's en knelpunten in kaart worden gebracht, zowel organisatorisch, juridisch als inhoudelijk. Betrek hierbij relevante stakeholders en deskundigen, zodat alle perspectieven en expertise worden meegenomen. Leg uitkomsten van de analyse vast en neem deze systematisch mee in de besluitvorming en procesinrichting gedurende de uitvoeringsfase. Door structureel aandacht te besteden aan risico's en scenario's kunnen onverwachte problemen en vertragingen worden voorkomen en is de samenwerking beter voorbereid op toekomstige uitdagingen.
-  Bouw in nieuwe contracten voldoende verlengingsopties in, waarop teruggevallen kan worden indien er problemen ontstaan in het aanbestedingsproces. Houd bij grote en complexe aanbestedingen een grotere buffer qua doorlooptijd aan.
-  Zorg in het geval van leerlingen- en jeugdwetvervoer voor heldere en tijdige communicatie richting ouders in het geval van een crisissituatie zoals een overbruggingsperiode. Op deze manier kunnen ouders zich beter voorbereiden op een dergelijke situatie wat het gevoel van stress en onzekerheid kan verminderen.

Tabel 6. Lessen met betrekking op de overbruggingsperiode

⁷ Deze evaluatie richt zich echter niet op de huidige uitvoeringsfase.

6 Reflectie: overkoepelende conclusies en lessen

Deze evaluatie vond plaats tegen de achtergrond van een ambitieuze en complexe opgave: het gezamenlijk organiseren en aanbesteden van doelgroepenvervoer door 22 gemeenten en de provincie Utrecht. Ook al waren er verschillen in visie en verwachtingen, de intentie tot samenwerking was oprecht en werd breed gedragen, met als doel de kwaliteit, continuïteit en betaalbaarheid van vervoer voor inwoners te borgen. Het betrof bovendien een aanbesteding met grote belangen: enerzijds voor kwetsbare inwoners en kinderen, voor wie passend vervoer essentieel is voor hun dagelijkse leven, en anderzijds voor vervoerders, voor wie het winnen of verliezen van deze aanbesteding aanzienlijke consequenties met zich meebracht voor hun bedrijfsvoering en toekomstperspectief.

Directe betrokkenen - bestuurders, ambtenaren, adviseurs en uitvoerders - hebben te goeder trouw gehandeld, vaak onder hoge druk en met het gezamenlijke doel om de aanbesteding te laten slagen en goede vervoersdiensten beschikbaar te stellen voor reizigers, ouders en kinderen. En toch kent het proces tegenslagen. Om hiervan te leren, is het essentieel om scherp te krijgen wat aan deze tegenslagen heeft bijgedragen en hoe deze in de toekomst voorkomen of verzacht kunnen worden. Vandaar deze kwalitatieve evaluatie waarin verschillende betrokkenen zijn geïnterviewd en relevante documenten bestudeerd om zo patronen te duiden, lessen te trekken en de randvoorwaarden te versterken. De overkoepelende en meest belangrijke conclusies en lessen volgen in dit hoofdstuk.

6.1 Besluitvorming onder druk: geen pas op de plaats mogelijk

Tijdens het aanbestedingsproces bleek dat de lichte samenwerkingsvorm, hoewel bedoeld om flexibiliteit te bieden, in de praktijk onvoldoende houvast bood bij onverwachte tegenslagen. Toen het proces onder druk kwam te staan door juridische procedures, uitval van sleutelfiguren en oplopende tijdsdruk, ontbrak een duidelijk mechanisme om het proces tijdelijk te pauzeren of alternatieven te verkennen. Hierdoor konden betrokkenen feitelijk alleen maar vooruit, ook als er twijfels waren over de kwaliteit of uitvoerbaarheid. Dit leidde tot een situatie waarin het halen van deadlines centraal stond, ten koste van reflectie en zorgvuldige besluitvorming.



Leg voor volgende trajecten het crisis- en afwijkingsregime expliciet vast: wie mag wanneer op de pauzeknop drukken, op basis van welke (risico)triggers, met welke tijdelijke mandaten en welke alternatieve routes (bijvoorbeeld proportionele overbrugging in publiek belang)? Richt een hoogambtelijk voorportaal en/of onafhankelijk *tenderboard* in dat buiten de lijn kan adviseren of beslissen over stoppen, herijken en hervatten.

6.2 Expertise en capaciteit: capabel en betrokken, maar onvoldoende geborgd

Gedurende het gehele traject waren capabele en betrokken mensen actief, maar continuïteit en diepte van expertise waren niet geborgd genoeg: rollen werden op basis van beschikbaarheid ingevuld in plaats van op profiel, ervaring en voldoende beschikbaarheid; uitval van sleutelpersonen (programmamanagers) leidde tot kennisverlies en vertraging en ; onboarding, overdracht en kennisborging waren beperkt geformaliseerd, waardoor de samenwerking kwetsbaar werd.

💡 Werk met heldere functieprofielen en wervingscriteria, beleg bezettingsverantwoordelijkheid in de samenwerkingsovereenkomst, spreid kritieke taken en organiseer structurele onboarding en een centrale kennisbank. Plan periodiek een externe check op expertise- en capaciteitsgaten.

6.3 Risicomanagement en scenariosturing: te weinig leidend

Vanaf de voorbereidende fase is onvoldoende risicogestuurd gewerkt. Realistische scenario's (juridische vertraging, uitval sleutelfiguren, ontoereikende buffer en arbeidsmarktkrapte) waren niet vooraf uitgewerkt met triggers, drempelwaarden en handelingsopties. Dat leidde bij tegenslag tot ad-hoc handelen, krappe overbrugging onder tijdsdruk, kwaliteitsissues bij inzet van onderaannemers/zzp'ers en hogere kosten. Evenals spanning bij gezinnen door late of onvoldoende communicatie.

💡 Maak risicomanagement integraal en toetsbaar: voer vroeg in het proces een risicoanalyse uit, werk what-if-scenario's uit (inclusief communicatieprotocollen richting ouders) en hanteer stage-gates waarbij kwaliteit en uitvoerbaarheid zwaarder wegen dan tijd.

6.4 Dominantie van planning: de 'rijdende trein'

Een opvallend patroon in het aanbestedingsproces was de dominante reflex om vooral op het halen van de planning te sturen. Het niet behalen van deadlines werd gezien als het grootste risico, waardoor het proces als een 'rijdende trein' voortdenderde. Deze mentaliteit zorgde ervoor dat andere belangen, zoals kwaliteit, zorgvuldigheid en het expliciet afwegen van alternatieven, ondergesneeuwd raakten. Er ontstond stress en betrokkenen ervoeren de nodige chaos in de aanbestedingsfase. Twijfels en kritische reflectie werden vaak niet of te laat geuit, omdat men het gevoel had dat vertraging niet bespreekbaar was en er geen ruimte was om het proces tijdelijk stil te leggen of te herijken. Hierdoor werden signalen van mogelijke problemen onvoldoende opgepakt en werd het proces kwetsbaar voor onverwachte tegenslagen (zoals juridische procedures of uitval van sleutelpersonen). Het vastleggen van een noodremprocedure en het bestuurlijk legitimeren van tijdelijke pauzes of herijkingen (zie ook 6.2) kan helpen om de balans tussen voortgang en kwaliteit te bewaken en het lerend vermogen van de samenwerking te vergroten.

💡 Behandel planning als één van de stuurvariabelen naast kwaliteit, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en continuïteit. Leg een noodremprocedure vast waarmee tijdelijk pauzeren of herijken bestuurlijk legitiem en praktisch mogelijk is.

6.5 Slotbeschouwing

Zoals in de inleiding gesteld: de opgave was groot en de bedoelingen waren goed. De belangrijkste les is niet dat men 'anders had moeten willen', maar dat goede intenties pas maximaal renderen als governance, expertise, risico gedreven werken het mogelijk maken om tijdig te vertragen. Zodat er tijd is te herijken en vervolgens op een betere koers door te gaan. Door dat vroegtijdig en strakker te organiseren, wordt de volgende samenwerking robuuster én menselijker: beter voor de teams die het moeten doen en, bovenal, voor de inwoners, ouders en leerlingen die op dit vervoer zijn aangewezen.

6.6 Hoe nu verder?

Dit rapport bevat een breed palet aan lessen: sommige zijn direct toepasbaar in de huidige samenwerking en uitvoering van de contracten, andere vragen om een fundamentele herbezinning op toekomstige inkoop en organisatie van het vervoer. Voor de korte termijn ligt de nadruk op het versterken van de governance: heldere rol- en mandaatafspraken tussen BBO, BS, ambtelijk opdrachtgevers en het AK, een vast besluitritme en het opstellen van een sociaal contract en betere borging van risicosturing en datagestuurde keuzes. Dit met oog voor de kaders van de bestaande vervoerscontracten. Voor de langere termijn moeten gemeenten en provincie samen een aantal grote vragen beantwoorden: welke uitgangspunten voor kwaliteit en continuïteit zijn leidend, is het verstandig om vervoerssoorten te combineren en zo ja hoe, welke (regionale) schaal past daarbij (afhankelijk van inhoudelijke overeenstemming en draagvlak), en vervolgens: welke samenwerkingsvorm past hierbij en biedt voldoende bestuurbaarheid? Ook hoort daarbij een open verkenning van de strategische keuze tussen aanbesteden of (deels) inbesteden, inclusief de consequenties voor organisatie, kosten en risico's.

Het is aan de Bestuurlijke Stuurgroep en het Breed Bestuurlijk Overleg, met ondersteuning van de ambtelijk opdrachtgevers en het Ambtelijk Kernteam, om deze koers tijdig en transparant te bepalen, zodat de regio niet alleen leert van het verleden, maar ook voorbereid is op de toekomst.