

Erasmus School of  
Social and  
Behavioural Sciences

# Getouwtrek zonder bestek

Controverse over beleidsinnovatie in  
het Rotterdamse Doelgroepenvervoer

Hans Joosse

Geert Teisman

Arwin van Buuren

**Erasmus University Rotterdam**  
Making Minds Matter



## **Colofon**

Getouwtrek zonder bestek- Controverse over beleidsinnovatie in het Rotterdamse Doelgroepenvervoer  
Erasmus Universiteit Rotterdam, Department of Public Administration and Sociology

Auteurs: Hans Joosse MSc, Prof. dr. Geert Teisman, Prof. dr. Arwin van Buuren

### **Uitgeverij**

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)  
Erasmus University Rotterdam

April 2021

### **Ontwerp**

PanArt communicatie en mediadesign

© 2021, ESSB, J.A. Joosse-Bil, G.R. Teisman, M.W. Van Buuren

ISBN 978-90-75289-52-7

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Getouwtrek zonder bestek

Controverse over beleidsinnovatie in  
het Rotterdamse Doelgroepenvervoer



# Inhoud

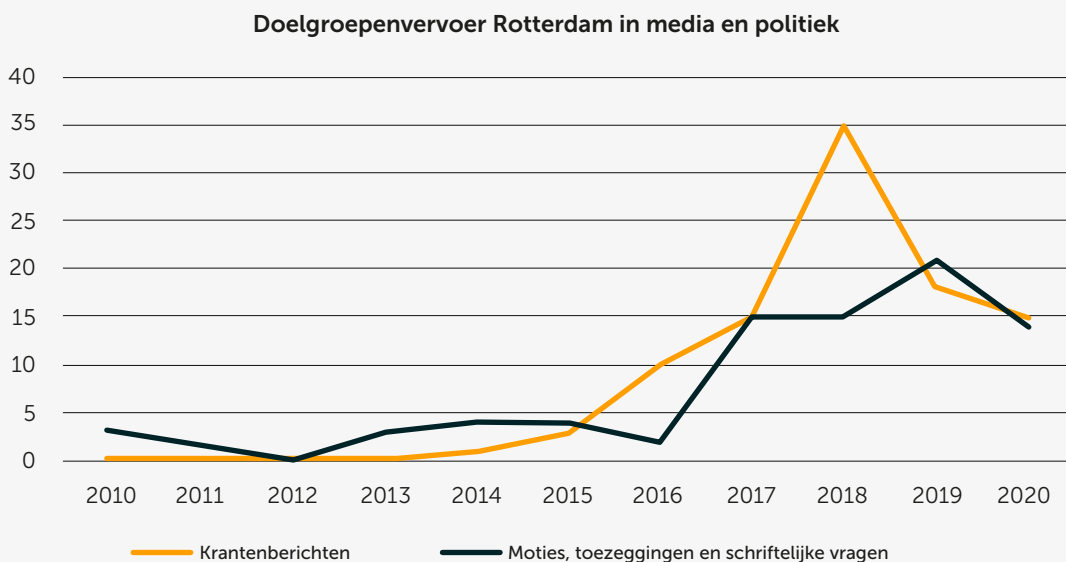
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>
1.1. Het Doelgroepenvervoer in de schijnwerpers .....	6
1.2. Onze wetenschappelijke bijdrage .....	7
1.3. Opzet van dit rapport .....	8
<b>2. Reconstructie</b> .....	<b>9</b>
2.1. Het Doelgroepenvervoer in 'oude vorm' .....	9
2.2. Decentralisaties, markt en zorg vragen om verandering (2012-2013) ..	10
2.3. Marktconsultatie (2014) .....	11
2.4. Cliëntenonderzoek (half 2014 – september 2015) .....	12
2.5. Aanbesteding (oktober 2015-april 2017) .....	17
2.6. Het resultaat op papier .....	22
2.7. Implementatie (juli 2017 – september 2018) .....	23
2.8. Borging (oktober 2018 – oktober 2019) .....	26
2.9. Verantwoording (oktober 2019 – nu) .....	27
<b>3. Perspectieven</b> .....	<b>30</b>
3.1. De hoofdrolspelers .....	30
3.2. De aanbesteding .....	30
3.3. De aansturingwijze .....	31
3.4. De overdracht en het coördinatiepunt .....	35
<b>4. Duiding</b> .....	<b>38</b>
4.1. Een opgeknipt en platgeslagen vraagstuk .....	38
4.2. Maatschappelijke verandering .....	39
4.3. Op zoek naar rijker beleid voor een complex vervoerssysteem .....	40
4.4. Controverse over sturing .....	42
4.5. De tragiek van succesvolle innovatie .....	44
4.6. De uitvoering: terugval of doorontwikkeling? .....	45
<b>5. Handreikingen</b> .....	<b>47</b>
5.1. Doorontwikkeling van de sturing op het Doelgroepenvervoer .....	47
5.2. Ontwerpprincipes voor beleid- en organisatieontwikkeling .....	48
<b>6. Verantwoording</b> .....	<b>51</b>

# 1. Inleiding

## 1.1. Het Doelgroepenvervoer in de schijnwerpers

In Rotterdam maken circa 35.000 mensen gebruik van het Doelgroepenvervoer. Dit komt neer op circa 7.000 ritten per dag, ter waarde van ruim 30 miljoen euro per jaar.<sup>1</sup> Het Doelgroepenvervoer is de gemeentelijke dienst voor personen die vanwege fysieke en/of mentale beperkingen geen gebruik kunnen maken van eigen vervoer of openbaar vervoer. De grote omvang (gebruikers en geld) én de kwetsbaarheid van de cliënten maakt het Doelgroepenvervoer tot een gevoelig dossier. Het heeft de laatste jaren mogen rekenen op veel aandacht vanuit politiek en media (zie grafiek).

**Figuur 1 Aandacht in politiek en media voor het Doelgroepenvervoer in Rotterdam<sup>2</sup>**



De aandacht in de Rotterdamse politiek en media neemt toe sinds de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 en stijgt verder gedurende een nieuwe aanbesteding van het vervoer in 2016-2017. In 2018 is er een piek te zien in aandacht in de aanloop naar de verkiezingen en de start van het Doelgroepenvervoer door een nieuwe vervoerder. Daarna neemt de aandacht af en deze trend zet door tijdens de Corona-crisis.

De toegenomen belangstelling voor het Rotterdamse Doelgroepenvervoer heeft te maken met de veranderingen die door Rijksoverheid en, in reactie daarop door de gemeente Rotterdam, zijn doorgevoerd. Met oog op de decentralisaties in 2015, besluit de gemeenteraad eind 2013 om de verschillende doelgroepen in het vervoer, elk met een eigen contract en aanbesteding, te integreren in één contract. De gemeente heeft dit moment aangegrepen om het Doelgroepenvervoer opnieuw te doordenken. Cliënten zijn gevraagd naar hun wensen en behoeften en met marktpartijen is een open dialoog gevoerd waarin gezamenlijk werd gezocht naar een nieuw vervoersconcept, met als principes:

- 1 Gemeente Rotterdam. (2015). Inkoopstrategie "Nieuw Doelgroepenvervoer 2017-2024". 2 oktober 2015. Een opmerking hierbij is dat "een indicatie hebben" en "gebruik maken van" niet altijd hetzelfde is.
- 2 Analyse uitgevoerd op 19 augustus 2020. Bron krantenberichten: Nexis Uni. Zoektermen: Doelgroepenvervoer én Rotterdam. Omroepen, zoals RTV Rijnmond, zijn niet in de tabel opgenomen; bron politiek: Raadsinformatiesysteem Rotterdam. Zoekterm: Doelgroepenvervoer.

“de cliënt centraal”, afstappen van sturing op targets en het oog op de bal, namelijk klanttevredenheid. Deze omslag in sturingsfilosofie ging gepaard met de keuze voor een nieuwe vervoerder, waarmee de revolutie (op papier) compleet is. Na ruim twintig jaar werd afscheid genomen van RMC. Sindsdien is het (in politiek opzicht) onrustig op het dossier. De verandering in sturingswijze en vervoerder roepen nog steeds vragen op. Politiek, media, uitvoerder, bestuurder en (diverse geledingen binnen de) ambtenarij hebben ieder hun eigen beelden en perspectieven die niet zelden botsen.

## 1.2. Onze wetenschappelijke bijdrage

De veranderingen in het Doelgroepenvervoer hebben onze wetenschappelijke interesse gewekt. Ze passen in de bredere vraag hoe de overheid zich anno 2021 wil verhouden tot de complexe, maatschappelijke vraagstukken. Dit zijn vraagstukken die sterk vervlochten zijn met andere beleidsdomeinen en met regelmaat van kleur verschieten. De (plotselinge) Corona-uitbraak en de impact daarvan op allerlei maatschappelijke vraagstukken (bijvoorbeeld economie, veiligheid en onderwijs) is daar een sterk voorbeeld van. Er moet opeens, met beperkte kennis, worden geïmproviseerd. Deze Coronatijd legt daarmee patronen bloot die al langere tijd zichtbaar waren. De kennis van de overheid om problemen zelfstandig op te lossen schiet steeds meer tekort. Er wordt daarom vaker een beroep gedaan op de ervaring en creativiteit van anderen, zoals de markt, bewoners en maatschappelijke organisaties. Daarbij laat het probleem dat op tafel ligt zich moeilijker afbakenen en op voorhand uittekenen. Dat heeft consequenties voor sturing en beleid. Wetenschappers stellen dat er meer bescheidenheid nodig is over de mate van stuurbaarheid, alsook ruimte voor verrassingen en het niet-weten. Belevingsvorming wordt een zoektocht. Tegelijkertijd roepen dit soort noties ook ongemak op. Want moet de overheid niet juist de touwtjes in handen hebben en de lijnen uitzetten? Moet zij niet daadkrachtig kunnen ingrijpen, zeker als dingen fout dreigen te gaan? En moet zij niet stevig kunnen sturen om publieke waarden te beschermen? De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke behoefte aan grip en controle is onverminderd groot, maar loopt in de complexe bestuurspraktijk ook tegen haar grenzen aan.

Dit spanningsveld doet zich nadrukkelijk voor in het Doelgroepenvervoer. We zien op dit dossier een stevige herziening van de wijze waarop de gemeente het beleid voor deze publieke dienst vormgeeft. Ze heeft ervoor gekozen om de harde sturing op meetbare en “simpele” criteria als “op tijd van A naar B rijden” los te laten en het bredere doel “tevreden klanten” centraal te stellen. Daarmee geeft ze de vervoerder meer vrijheid om maatwerk te leveren. Echter, zodra er dingen mis (dreigen of lijken te) gaan met de kwetsbare Rotterdammers of met de dienstverlening door de marktpartij, roepen bestuurders, raadsleden en media al snel dat de gemeente de grip moet verstevigen. Zo strijden diverse beelden en opvattingen over sturing en beleid om voorrang.

Het onderzoek wil deze controverse over sturing blootleggen, door nauwgezet de beleidsontwikkelingen in het Doelgroepenvervoer te reconstrueren en de verschillende opvattingen en beelden te duiden. Het onderzoek is gestart in 2017 en is in de loop der jaren uitgebreid tot een omvattende studie die resulteert in dit publieke rapport. We hebben de beleidsontwikkelingen in het Doelgroepenvervoer voor langere tijd en van dichtbij kunnen volgen en kunnen spreken met alle betrokkenen (zie hoofdstuk 6 voor een uitgebreidere verantwoording). Het onderzoek schetst een veelkleurig proces van beleidsontwerp, aanbesteding, uitvoering en verantwoording met verschillende betrokkenen die vaak handelen vanuit conflicterende perspectieven. Het onderzoek laat zien dat de controverse over beleid en sturing sterk te maken heeft met achterliggende paradigma’s en denkbeelden over bestuur en samenleving. Het legt daarmee een krachtige verbinding tussen de dagdagelijkse bestuurspraktijk, bestuurskundige theorieën en filosofische achtergronden. Daarnaast toont dit onderzoek de worsteling om beleidsinnovaties in de gemeentelijke organisatie in te bedden, zeker als de ontwerpfase voorbij is en de bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek verandert in de uitvoeringsfase. Met dit onderzoek willen we het huidige gesprek over sturing op het Doelgroepenvervoer een impuls geven, alsook bredere lessen trekken voor beleidsvorming anno 2021. Het is nadrukkelijk géén studie naar de kwaliteit van dienstverlening door Treffel. Hiernaar zijn in de afgelopen jaren al diverse onderzoeken gedaan (stakeholderstevredenheidsonderzoek, ICT-onderzoek, gemeentelijke ombudsman) en wordt ook doorlopend onderzoek gedaan (door onderzoeksbureau Blauw). Wel sluit het onderwerp aan bij het onderzoek van de gemeentelijke auditdienst uit 2019.



### 1.3. Opzet van dit rapport

In hoofdstuk 2 maken we een reconstructie van de ontwikkelingen tussen 2012 en 2020. We starten bij het Doelgroepenvervoer in zijn vorm vóór de decentralisaties van 2015 en schetsen daarna de ontwikkelingen in het openbaar bestuur, het zorgdomein en de taxibranche die aanleiding gaven tot het besluit van de gemeenteraad in 2013 om de diverse doelgroepen te integreren in één contract. Vervolgens beschrijven we de diverse fasen die hebben geleid tot het Doelgroepenvervoer anno 2021: marktconsultatie (2014), cliëntenonderzoek (2014-2015), aanbesteding (2016-2017), implementatie (2017-2018), borging (2018-2019) en verantwoording (2019-2020). Deze uitvoerige en diepgaande procesbeschrijving is nodig om in hoofdstuk 3 de perspectieven en beelden over gemeentelijke sturing goed te begrijpen. We laten onder meer het toenmalige gemeentelijke programmteam, diverse onderdelen van de gemeentelijke lijnorganisatie, Trevvel, raadsleden en de wethouder aan het woord. In hoofdstuk vier geven we een bestuurskundige analyse van de controverse over sturing en leggen we de dilemma's en botsende logica's bloot. Op basis hiervan geven we in hoofdstuk 5 een aantal handreikingen voor het goede gesprek over het Doelgroepenvervoer en presenteren we enkele ontwerpprincipes voor beleidsvorming en organisatieontwikkeling in het algemeen. Het laatste hoofdstuk bevat een verantwoording van het onderzoek.

**Figuur 2 Tijdlijn van belangrijkste ontwikkelingen in het Doelgroepenvervoer in Rotterdam, in de periode 2013-2020**





## 2. Reconstructie

### 2.1. Het Doelgroepenvervoer in 'oude vorm'

In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van vervoer: regulier vervoer en aangepast vervoer. Beide vervoersvormen hebben een individuele en collectieve variant. Zo bestaat het regulier vervoer uit bijvoorbeeld fiets, scooter of auto (individueel) en het openbaar vervoer (collectief). Het aangepaste vervoer betreft bijvoorbeeld een elektrische rolstoel of een ander aangepast vervoersmiddel (individueel) en het vervoer per taxi(bus) (collectief). Deze laatste vorm, het collectieve, aangepaste vervoer, wordt ook wel het "Doelgroepenvervoer" genoemd. Het gaat om het vervoer van mensen die vanwege fysieke en/of mentale beperkingen geen gebruik kunnen maken van regulier vervoer.<sup>3</sup>

In Rotterdam maken circa 35.000 mensen gebruik van dit Doelgroepenvervoer. Dit komt neer op circa 7.000 ritten per dag, ter waarde van ruim 30 miljoen euro per jaar.<sup>4</sup> Zoals de naam al zegt, wordt in het vervoer tal van doelgroepen onderscheiden. Onderstaande tabel geeft een inzicht in het Doelgroepenvervoer in 2015, het jaar dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor een aantal extra doelgroepen vanwege de decentralisaties in het zorgdomein. De doelgroepen zijn vormgegeven rond verschillende landelijke wetten in het sociale domein en kennen hun eigen aanbestedingstrajecten, contracten en verantwoordelijke afdelingen.

**Figuur 3** Overzicht van de doelgroepen in mei 2015.<sup>5</sup>

Doelgroep	Beschrijving	Wetgeving	Verantwoordelijk	Einddatum contract	Omvang doelgroep	Kosten (2014, in miljoenen)
Wmo-vervoer / Vervoer op Maat / Collectief Aanvullend Vervoer	Vervoer personen die niet van OV gebruik kunnen maken; ook 75+ na 19.00 uur	Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)	Portefeuille Zorg Volwassenen	31-3-2015	Ca. 30.000	15,5
Wsw-vervoer	Woon-werkverkeer sociale werkplaats	Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) <sup>6</sup>	Portefeuille Werk (Robedrijf)	31-3-2015	Ca. 150	0,6
Leerlingenvervoer, gym- en zwemvervoer	Vervoer leerlingen die niet zelfstandig naar school (en gym/zwem) kunnen gaan	Wet Primair Onderwijs (WPO), Wet Expertisecentra (WEC), Wet Voortgezet Onderwijs (WVO)	Portefeuille Onderwijs	31-7-2015	Ca. 2400	8,7 <sup>7</sup>

<sup>3</sup> Gemeente Rotterdam. (2012). *Memo*. 19 maart 2012.

<sup>4</sup> Gemeente Rotterdam. (2015). Inkoopstrategie "Nieuw Doelgroepenvervoer 2017-2024". 2 oktober 2015.

<sup>5</sup> Deze tabel is samengesteld met behulp van diverse documenten, namelijk: Gemeente Rotterdam. (2012). *Memo*. 19 maart 2012; Gemeente Rotterdam. (2013). *Vooronderzoek bundeling doelgroepenvervoer*. 23 september 2013; Gemeente Rotterdam. (2014). *Einddata overeenkomsten 07-10-2014*; Gemeente Rotterdam. (2015). *Programmaplan Integratie Doelgroepenvervoer*. 4 mei 2015

<sup>6</sup> De Wsw eindigt per 1-1-2015. Het vervoer voor deze doelgroep blijft bestaan, maar nieuwe instroom valt onder de Participatiewet.

<sup>7</sup> Inclusief schoolzwemmen en gymnastiek

Vervoer dagbesteding extramuraal	Vervoer van en naar dagbesteding	Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Voorheen: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).	Portefeuille Zorg Volwassenen en Zorg Jeugd Voorheen: zorgaanbieders (indicatiestelling CIZ).	31-12-2015	Ca. 2500	6,6
Vervoer voortkomend uit Participatiewet	Woon-werkverkeer werknemers met arbeidsbeperking	Participatiewet	Portefeuille Werk	N.v.t.	Onduidelijk <sup>8</sup>	0,2
Jeugd-GGZ en Opvoedhulp	Vervoer jongeren met psychische/psychiatrische problemen	Jeugdwet. Voorheen: Zorgverzekeringswet en/of AWBZ	Programma Nieuw Rotterdams Jeugdinstel; Portefeuille Zorg Jeugd. Voorheen: zorgverzekeraars	N.v.t.	Ca.15-20	0,2

De tabel toont zes doelgroepen<sup>9</sup>, waaraan acht wetten ten grondslag liggen. Vóór de decentralisatie was de gemeente verantwoordelijk voor drie doelgroepen (wit gearceerd). Per 1 januari 2015 komen hier drie doelgroepen bij (blauw gearceerd). In totaal zijn rond 2015 tenminste vier portefeuilles binnen de gemeente betrokken, met daarbinnen verschillende afdelingen en teams. Ook is te zien dat de contracten van diverse doelgroepen op verschillende data aflopen.<sup>10</sup> Het Doelgroepenvervoer is, kortom, "opgeknipt" in verschillende categorieën en contracten en ondergebracht bij verschillende directies en afdelingen. Ook is een harde knip gemaakt tussen de doelgroepen in de uitvoeringspraktijk. Cliënten van verschillende doelgroepen worden niet gecombineerd in één taxi. Elke doelgroep kent zijn eigen "taxivloot". Het gaat erom cliënten op tijd "van A naar B" te verplaatsen, binnen kaders die door de gemeente zijn gesteld. Stiptheid lijkt daarbij de belangrijkste sturingsindicator.

## 2.2. Decentralisaties, markt en zorg vragen om verandering (2012-2013)

De belangrijkste reden om het Doelgroepenvervoer in 'oude vorm' te herzien is de ophanden zijnde decentralisaties in 2015. Zoals aangegeven krijgt de gemeente extra taken, verantwoordelijkheden en doelgroepen. Tegelijkertijd lopen de contracten in 2015 af. Daarmee dient zich een 'natuurlijk moment' aan om het Doelgroepenvervoer opnieuw te doordenken.

Er zijn ook andere ontwikkelingen die vragen om beleidsaanpassing. De taxibranche bevindt zich namelijk in een zorgelijke situatie, zo blijkt uit taxibranchesonderzoek in 2012.<sup>11</sup> Veel taxibedrijven met personeel in loondienst draaien verlies. Ook het personeel krijgt het daardoor moeilijker: er worden minder vaste contracten aangeboden en door werkdruk staat de kwaliteit van dienstverlening onder druk.<sup>12</sup> Verder is de concurrentie tussen bedrijven groter geworden. Vervoerders schrijven bij aanbestedingen regelmatig onder de kostprijs in. Door bezuinigingen in de zorg worden de winstmarges nog krappere dan ze door de economische crisis al waren. Veel taxibedrijven vragen faillissement aan.<sup>13</sup> De taxibranche is een "vechtmarkt" geworden en slaat hierover steeds vaker alarm richting aanbestedende gemeenten.<sup>14</sup> De aantrekkelijke en winstgevendende innovaties komen bovendien voornamelijk van buiten de traditionele markt (OV-chipkaart, apps) en zijn soms zelfs ronduit bedreigend (Uber).

8 Begin 2015 is nog niet duidelijk om hoeveel cliënten het in de 'Participatiewet-doelgroep' gaat. Naar verwachting zal de instroom geleidelijk toenemen.

9 Binnen de gemeente worden door de tijd heen verschillende indelingen gehanteerd. Afhankelijk daarvan wisselt ook het aantal doelgroepen. In deze weergave is gekozen voor een indeling met zes doelgroepen.

10 De tabel toont alleen de doelgroepen die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Niet meegenomen zijn het bovenregionaal vervoer (onder verantwoordelijkheid van het Rijk) en het zittend ziekenvervoer (onder verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars).

11 Panteia. (2012). *Taxibranchesonderzoek 2012*.

12 Idem.

13 Volkskrant. (2014). *Taxibedrijven leggen achter elkaar het loodje*. 31 oktober 2014.

14 PvdA Rotterdam. (2014). *Vervoer gehandicapten en ouderen in gevaar*. 3 september 2014. RTV Rijnmond. (2014). *Klanten dupe van aanbesteding groepsvervoer*. 9 september 2014.

Daar komt bij dat het zorglandschap in transitie is. Omdat er meer zelfredzaamheid wordt gevraagd van burgers, wordt vervoer belangrijker. Ook moet het vervoer beter worden ingericht op de specifieke vraag van de cliënt (vraagsturing).<sup>15</sup> De organisatie van de zorg gaat bovendien op de schop met de decentralisaties. Waarschijnlijk leidt dat tot minder omzet in een aantal vervoersvormen (regiotaxi, leerlingenvervoer en AWBZ-vervoer) en minder vervoersbudget bij de zorgaanbieders.<sup>16</sup> Tel daarbij de vergrijzing op, met de daarbij behorende toename in vervoersbehoefte, en het Doelgroepenvervoer dreigt binnen afzienbare tijd onbetaalbaar te worden.<sup>17</sup> Ook een vraagstuk als verduurzaming wordt steeds belangrijker voor de vervoerssector en vraagt om gemeentelijke sturing.

Kortom, de decentralisaties in combinatie met de crisis in de taxibranche, vraaggerichte zorg, vergrijzing en verduurzaming vragen om een herinrichting van het Doelgroepenvervoer. Een projectgroep van de gemeente Rotterdam staat voor de uitdaging om de inkoop en toekomst van het Doelgroepenvervoer te doordenken vanuit deze ontwikkelingen. De kwaliteit en attractiviteit van het Doelgroepenvervoer moet voor alle partijen (gemeente, markt, instellingen en cliënt) worden vergroot, terwijl er tegelijkertijd een bezuinigingsdoelstelling is (3 miljoen per jaar) en een ingewikkelde situatie van verschillende contracten met verschillende einddata, doelgroepen en indicatiestellers.<sup>18</sup>

Eén van de opties is het integreren van de verschillende doelgroepen in één contract. Dit zou efficiencywinst opleveren, omdat het de "volgtijdelijke bundeling" van doelgroepen mogelijk maakt, namelijk het gebruik van hetzelfde busje voor bijvoorbeeld eerst leerlingenvervoer en dan Wmo-vervoer. Het integraal inkopen van het Doelgroepenvervoer zou wellicht ook enkele uitvoeringsproblemen kunnen oplossen. Door het "overlappen van indicaties" zijn soms "twee chauffeurs op zoek naar hetzelfde kind bij een school. Eén in het kader van het leerlingenvervoer en één in het kader van vervoer vanuit de Jeugdwet."<sup>19</sup>

De wethouders van zorg en onderwijs worden gevraagd in te stemmen met een gezamenlijk inkoopproces, waarbij eerst de regiecentrale wordt aanbesteed om daarna, in samenwerking met de regiecentrale, het integrale vervoer aan te besteden.<sup>20</sup> Dit voorstel wordt op 5 november 2013 voorgelegd aan de gemeenteraad als onderdeel van het "voorstel tot vaststelling decentralisaties". Op 19 december 2013 stemt de raad hiermee in.<sup>21</sup> Daarmee is een belangrijk besluit genomen en kan de voorbereiding van de integrale aanbesteding beginnen.

## 2.3. Marktconsultatie (2014)

Het programma Doelgroepenvervoer krijgt de taak om de integratie van het Doelgroepenvervoer te organiseren. De start van het programmateam valt ongeveer samen met het aantreden van een nieuw stadsbestuur van Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA, na de verkiezingen van 19 maart 2014. "Volle kracht vooruit", zoals haar motto luidt, is echter in het Doelgroepenvervoer niet zo eenvoudig. Het programmateam moet eerst de verschillende einddata van de lopende contracten in kaart brengen, om vervolgens een overbruggingsperiode te organiseren die de verschillende einddata gelijkschakelt. Voor een aantal vervoersvormen vraagt dit een nieuwe aanbesteding.<sup>22</sup>

Per 1 januari 2015 wordt de gemeente verantwoordelijk voor extra doelgroepen, als gevolg van de decentralisaties. Van een aantal van die doelgroepen wordt pas in de loop van 2014 duidelijk wat hun type en omvang is. Zo wordt halverwege 2014 bekend dat "vervoer voortkomend uit de Participatiewet" bij de gemeente komt te liggen en men vermoedt dat deze lijkt op vervoer van en naar de sociale werkplaatsen.<sup>23</sup> Dit vervoer wordt geïntegreerd in de aanbesteding voor de overbruggingsperiode.

---

15 Gemeente Rotterdam. (2013). *Vooronderzoek bundeling doelgroepenvervoer*. 23 september 2013.

16 Idem.

17 Gemeente Rotterdam. (2012). *Memo*. 19 maart 2012.

18 Gemeente Rotterdam. (2012). *Strategienotitie Vervoer*. 2 december 2012.

19 Gemeente Rotterdam. (2018). Brief Commissie Sociaal "Openstaande moties en toezeggingen leerlingenvervoer Trevvel". 13 juni 2018

20 Idem.

21 Gemeente Rotterdam. (2013). *Voortgang vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering / 3 decentralisaties*. 5 november 2013; Gemeente Rotterdam. (2013). *Ontwerpbesluit inkoopstrategie*. 19 december 2013.

22 Gemeente Rotterdam. (2015). *Programmaplan Integratie Doelgroepenvervoer. Versie 1.2*. 4 mei 2015.

23 Gemeente Rotterdam. (2014). *Programmaplan Integratie Doelgroepenvervoer*. 8 augustus 2014.

Vervolgens moet eind december 2014 in allerijl vervoer worden georganiseerd voor nóg een extra doelgroep, namelijk kinderen met een psychische of psychiatrische aandoening. Deze wordt voorlopig ondergebracht bij het Leerlingenvervoer. Het totaal aantal doelgroepen komt daarmee uit op zes, gebaseerd op acht verschillende wetten.

Nu de raad het besluit heeft genomen tot een geïntegreerd en centraal geregisseerd Doelgroepenvervoer, wordt de markt in juli 2014 gevraagd naar haar voorkeuren over de vormgeving. Aan het nut van integratie van het vervoer wordt door marktpartijen niet getwijfeld. Ze zien mogelijkheden voor onder andere efficiencywinst en meer maatwerk voor de cliënten. Echter, over de vormgeving van twee belangrijke taken in het vervoer, namelijk regie en uitvoering, lopen de meningen zeer uiteen. Moeten deze worden verdeeld over meerdere marktpartijen of juist gecombineerd binnen één marktpartij? De zeven marktpartijen die meedoen aan de consultatie zijn verdeeld.<sup>24</sup> Het gebrek aan consensus over de vormgeving van het geïntegreerde Doelgroepenvervoer stelt het programmateam voor een probleem. Het is moeilijk en riskant om via een traditionele aanbesteding de eisen te specificeren als de markt intern verdeeld is. Het risico op weerstand, irritatie en rechtszaken is dan groot.<sup>25</sup> Het zet het programmateam op het spoor om na te denken over andere aanbestedingsmethoden. De programmamanager Doelgroepenvervoer zoekt teamleden uit die deze zoektocht, waarbij een kant-en-klare oplossing ontbreekt, als een uitdaging zien. Toenmalig wethouder Hugo de Jonge heeft evenmin het antwoord paraat en geeft, net als de ambtelijk opdrachtgever, het team de ruimte om nieuwe wegen te verkennen.

## 2.4. Cliëntenonderzoek (half 2014 – september 2015)

Na het marktonderzoek besluit het programmateam de cliënten te consulteren over hun voorkeuren. Deze beslissing is ingegeven door het vermoeden dat de gemeente maar een zeer beperkt beeld heeft van de wensen van cliënten. In het programmaplan uit mei 2015 staat: "Goed beschouwd is het huidige Doelgroepenvervoer niet zo zeer gericht op doelgroepen in de zin van mensen, maar meer op de wet die eraan ten grondslag ligt. Het is niet gebaseerd op mensen en hun waarden."<sup>26</sup> De programmamanager schrijft in november 2014 aan zijn toenmalig ambtelijk opdrachtgever:

“ *“Zo sprak ik laatst op straat een oudere dame die een handje hulp nodig had om met haar rollator de tram in te geraken. Ze vertelde spontaan dat ze meestal met ‘het busje’ reist. Voor mij een kans om daar even over door te praten. Ze vertelde dat ze het helemaal niet erg vond om wat langer door de stad te rijden. “Integendeel!”, zei ze, “zo zie ik nog wat van de stad en kom ik nog eens ergens. Ik zit vaak binnen”. Dit heeft me aan het denken gezet. Weten wij wel precies wat de klant echt belangrijk vindt of denken wij dit te weten?”* <sup>27</sup> ”

Op basis van eerdere ervaringen kiest het programmateam voor een ontwerpbenadering van het Doelgroepenvervoer waarbij de wensen en behoeften van cliënten centraal staan. Dat brengt de vraag met zich mee: hoe kunnen de cliënten het beste worden benaderd? Eén van de teamleden komt met het idee van een postkaart, als een toegankelijk communicatiemiddel dat ook door oudere cliënten vaak wordt gebruikt. Samen met servicedesign-bureau Muzus worden er in de tweede helft van 2014 postkaarten (in designtaal “cultural probes”) verstuurd naar en neergelegd bij dagbesteding, wijkteams, scholen, verzorgingstehuizen en ouders/verzorgers. De cliënten kunnen onder meer aangeven “wat mijn reis prettig maakt” en “wat mijn reis bederft”. In totaal worden 200 postkaarten ingevuld en teruggestuurd.

24 Gemeente Rotterdam. (2014). *Samenvatting marktconsultatie regiecentrale en doelgroepenvervoer*. 10 oktober 2014.

25 Gemeente Rotterdam. (2014). *Nieuwsbrief Doelgroepenvervoer november 2014*. (Conceptversie)

26 Gemeente Rotterdam. (2015). *Programmaplan Integratie Doelgroepenvervoer*. 4 mei 2015

27 Gemeente Rotterdam. (2014). *Memo Update Doelgroepenvervoer*.



**Figuur 4 Ansichtkaarten (bron: Muzus)**



De positieve respons en nieuwe inzichten over cliëntbehoeften geven aanleiding om het cliëntenonderzoek te vervolgen en uit te diepen. Muzus krijgt de opdracht diepgaander onderzoek te doen naar cliëntbehoeften en op basis daarvan "tot andere doorsnedes in doelgroepen en indeling van het vervoer te komen".<sup>28</sup> Op basis van verkennende gesprekken met cliënten wordt onderzoeksmateriaal ontworpen in de vorm van een "sensitizing pakketje": een boekje met vragen over het vervoer die cliënten een week voorafgaand aan het interview krijgen toegestuurd.<sup>29</sup> Vragen zijn bijvoorbeeld: "wat is voor u belangrijk in het vervoer?" en "Waar loopt u vaak tegenaan in het vervoer?". Ingericht volgens de methode 'context mapping' en inzichten uit de cognitieve psychologie, moet het boekje cliënten bewuster maken van hun behoeften. In deze fase van het onderzoek worden achttien cliëntgesprekken gevoerd, waaraan ook het programmateam vaak deelneemt. Als de programmamanager bij het verantwoorden van het uitgebreide cliëntenonderzoek de vraag krijgt vanuit enkele beleidsafdelingen "waarom wil je niet samenwerken 'met beleid'?", antwoordt hij met een retorische wedervraag: "wat is erop tegen om aan de Rotterdammers zelf te vragen wat goed gaat en wat beter kan?".

Ondertussen zoekt het programmateam naar een aanbestedingsvorm die om kan gaan met de verdeeldheid in de markt en ruimte biedt om in dialoog tot gezamenlijke oplossingen te komen.

<sup>28</sup> Gemeente Rotterdam. (2015). *Programmaplan Integratie Doelgroepenvervoer*. 4 mei 2015

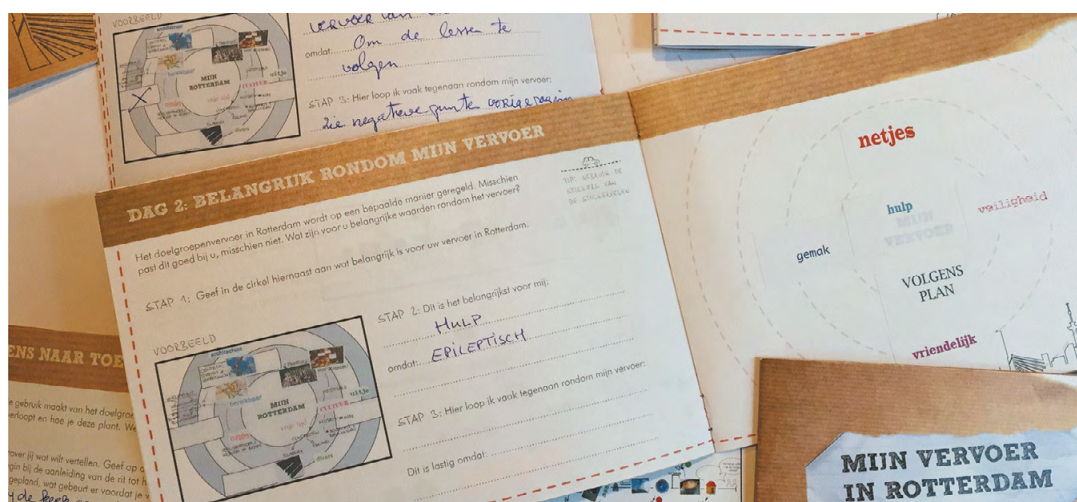
<sup>29</sup> Muzus. (2015). *Offerte onderzoek en visualisatie behoefte doelgroepenvervoer*. 23 april 2015.

Over innovatieve aanbestedingsvormen voert het programmateam gesprekken met het Ministerie van Economische Zaken (programma Inkoop Innovatie Urgent). Ook in samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en het cluster Stadsontwikkeling organiseren de partijen op 25 november 2014 een congres in Rotterdam over het innovatief inkopen van mobiliteit. Als het programmateam vertelt over haar wens tot integrale inkoop, ervaart ze opnieuw het gebrek aan consensus in de markt over de vormgeving. Tegelijkertijd hoort ze ook dat marktpartijen niet altijd goed overweg kunnen met "dikke gemeentelijke bestekken" en lange lijsten van gemeentelijke eisen. Die sluiten soms niet aan bij de werkelijkheid van cliënt en de praktische uitvoerbaarheid door de vervoerder (zoals ICT-ontwikkelingen), met "frustraties en onvrede" tot gevolg.<sup>30</sup> Deze signalen versterken het gevoel dat er een nieuwe aanbestedingsvorm gekozen moet worden die de deskundigheid van de markt benut en geen gedetailleerde eisen voorschrijft.

In de gemeentelijke nieuwsbrief over het Doelgroepenvervoer van november 2014 valt voor het eerst de term "innovatieve, concurrentiegerichte dialoog".<sup>31</sup> In een memo uit diezelfde tijd doet de programmamanager aan zijn leidinggevende het plan uit te doeken om voor deze aanbestedingsvorm te kiezen, waarbij de gemeente op voorhand wél de gunningscriteria duidelijk maakt, maar de invulling ervan over laat aan de markt.<sup>32</sup> De markt komt met ideeën die in dialoog met de gemeente worden uitgewerkt.<sup>33</sup> Dat is in potentie een aanbestedingsvorm die een oplossing kan bieden voor de verdeeldheid in de markt én een bijdrage kan leveren aan ruimere winstmarges, omdat zij marktpartijen uitdaagt om samen met zij-instromers of partijen buiten de taxibranche (bijv. ICT-aanbieders, app-ontwikkelaars) innovatieve consortia te vormen.<sup>34</sup> Ook kan in een dialoogvorm de vormgeving van een vraag-gestuurde in plaats van aanbod-gestuurde mobiliteitsdienst worden doordacht – een Doelgroepenvervoer dat de reiziger en zijn wensen en behoeften centraal stelt.<sup>35</sup>

Over dat laatste levert het cliëntenonderzoek veel nieuwe inzichten. Uit de gesprekken met cliënten blijkt dat niet alleen de rit zelf, maar ook de communicatie rond de rit ertoe doet. Muzus en het programmateam horen verhalen van een oma die wacht op de lift, uiteindelijk beneden komt en ziet dat het busje is vertrokken; of een slechthorende man die niet het app-geluid van de chauffeur hoort met de mededeling dat het vervoer later komt; of een oude vrouw die altijd tien minuten van tevoren buiten staat en soms anderhalf uur moet wachten. Waar voorheen in de aanbesteding de vervoerder alleen op de rit zelf werd afgerekend, blijkt nu dat ook de communicatie vóór en na de rit in grote mate de kwaliteit van vervoer voor de cliënt bepaalt. Cliënten spreken hun waardering uit voor het feit dat zij dit met Muzus en het programmateam kunnen delen.

**Figuur 5 De onderzoeksboekjes (bron: Muzus)**



30 Gemeente Rotterdam. (2014). *Memo Update Doelgroepenvervoer*. 28 november 2014;

31 Gemeente Rotterdam. (2014). *Nieuwsbrief Doelgroepenvervoer november 2014*. (Conceptversie)

32 Idem.

33 Gemeente Rotterdam. (2015). *Programmaplan Integratie Doelgroepenvervoer*. 4 mei 2015.

34 Gemeente Rotterdam. (2015). *Programmaplan Integratie Doelgroepenvervoer*. 4 mei 2015.

35 TaxiPro. (2015). *'Subsidies doelgroepenvervoer samenvoegen tot één geheel'*. 1 april 2015.



Om de communicatiebehoefte van de cliënten nog beter in beeld te krijgen, wordt extra onderzoek uitgevoerd. In totaal worden 60 tot 70 gesprekken gevoerd met diverse personen, zoals chauffeurs, planners van de vervoerscentrale, ambtenaren die de indicatie verzorgen, zorgaanbieders, leraren, cliënten en ouders.

Een eerste analyse door Muzus geeft de indruk dat in de cliëntbehoefte twee dimensies een rol spelen: de waarde die men hecht aan punctualiteit en de mate van kwetsbaarheid. Vervolgens worden deze dimensies samen met het programmteam in een workshop verder ingevuld, op zoek naar persona's. Muzus heeft de meest relevante quotes verzameld en de "interviews in stukjes geknipt" en vraagt het programmteam deze een plek te geven op de twee dimensies. Zo staat het programmteam op 16 juli 2015 talloze post-its te plakken op grote vellen papier. Langzamerhand ontstaat enige orde in de chaos. Muzus doet er nog een analyse overheen op zoek naar "patronen, thema's, verschillen en overeenkomsten".<sup>36</sup>

**Figuur 6 Het analyseproces (bron: Muzus)**

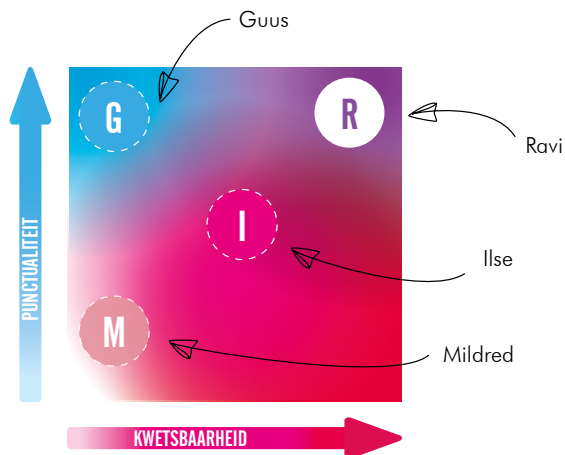


Uiteindelijk resulteert het onderzoek in vier persona's: fictieve cliënten met een eigen profiel van wensen en behoeften op de dimensies punctualiteit en kwetsbaarheid, die gezamenlijk een driehoekig figuur vormen.

<sup>36</sup> Muzus. (2015). *Offerte fase 3 Onderzoek en visualisatie behoefte doelgroepenvervoer*. 7 juli 2015.



**Figuur 7 Persona's Guus, Ravi, Ilse en Mildred (bron: Muzus)**



Zo is Mildred, een oudere vrouw, weliswaar hulpbehoevend, maar ook sociaal tolerant en geduldig. “Als ik maar kom waar ik wezen moet”, zegt ze. De jonge Ravi daarentegen is stuurs en heeft veel structuur nodig. Dezelfde chauffeur, zitplaats, route en reisgenoten zijn voor hem belangrijk. Ilse, van middelbare leeftijd, is redelijk zelfstandig, maar ook erg gevoelig voor prikkels uit de omgeving (geluiden, maar ook gedrag) en daardoor ook kwetsbaar. De oudere Guus zit in een rolstoel na een ongeluk. Door beperkte energie is een zorgvuldige planning voor hem een vereiste.

Vervolgens wordt voor elke persona een klantreis uitgewerkt: de vervoersbehoefte en communicatiebehoefte op verschillende momenten in de reis. De klantreizen maken nog eens extra duidelijk dat vervoer meer is dan de rit zelf. Vervoer begint feitelijk al met het boeken van de rit, het klaar maken, de aankondiging van de vervoerder, klaar staan en wachten. Na de rit zijn het uitstappen en op-bestemming-zijn belangrijke momenten. De persona's verschillen in de stappen die voor hen het belangrijkste zijn. Zo is voor Ravi het vaste ritueel bij klaar maken cruciaal, terwijl voor Guus de wachttijd zo kort mogelijk moet zijn in verband met fysiek ongemak. Na verloop van tijd blijken slechthorenden onderbelicht te zijn in het onderzoek. Daarom wordt in het najaar van 2015 voor deze doelgroep nog een aparte klantreis gemaakt.<sup>37</sup>

**Figuur 8 De verschillende momenten in een klantreis (bron: Muzus)**



Het cliëntenonderzoek brengt veel aspecten van het vervoer die hiervoor onderbelicht waren naar voren als medebepalend voor de ervaren kwaliteit. Het laat zien dat cliëntbehoeften niet kunnen worden vertaald in uniforme eisen (zoals stiptheid) die voor de hele cliëntenpopulatie geldend zijn. Er zijn tal van behoeften die per doelgroep, per stap in de klantreis en per tijdstip verschillen. Het schrijven van een bestek zou leiden tot tegenstrijdige eisen, concludeert het programmateam. Voor zover er doorsnedes zijn te maken, houden deze zich ook niet precies aan de wettelijke doelgroepen (Wmo, Wsw, AWBZ, Participatiewet). Kortom, ook hier schiet de traditionele aanbesteding tekort.

<sup>37</sup> Muzus. (2015). *Offerte extra werkzaamheden Doelgroepenvervoer*. 2 oktober 2015.

Er is een dialoogvorm nodig waarin marktpartijen worden aangesproken op hun deskundigheid en creativiteit om vervoer te organiseren op vier persona's en hun klantreizen. Het programmateam en de afdeling inkoop concluderen dat de concurrentiegerichte dialoog op papier de best passende aanbestedingsvorm is.<sup>38</sup> De onzekerheid over de uitkomst is echter groot. Hoe gaat het vervoer eruitzien?

De complexiteit wordt nog iets groter als de gemeente enkele beleidsprogramma's in kaart brengt die raakvlakken hebben met het Doelgroepenvervoer. Het collegeprogramma Ken Doe 2014-2018 wordt erop nageslagen en het programmateam komt tot raakvlakken op het gebied van duurzaamheid, bestrijding van eenzaamheid, langer zelfstandig thuis wonen, en werkgelegenheid.<sup>39</sup> Er zijn meer raakvlakken, zoals veiligheid en leegstandproblematiek, maar deze zijn minder direct beïnvloedbaar via het Doelgroepenvervoer, zo oordeelt het raakvlakkenonderzoek. Voor elke raakvlak worden kansen en risico's in kaart gebracht. Denk bijvoorbeeld aan het risico van een tekort aan laadpalen voor elektrisch Doelgroepenvervoer.

Met de persona's, klantreizen en aanpalende beleidsprogramma's als kaders voor het nieuwe Doelgroepenvervoer gaat de gemeente de markt op. Een inkoopexpert wordt ingehuurd om de aanbesteding te begeleiden. Niemand weet nog hoe het vervoer precies vorm gaat krijgen. Dat moet tijdens de aanbesteding duidelijk worden. De keuze voor de Concurrentiegerichte Dialoog is gedurfd. Op het vlak van dienstverlening heeft de gemeente Rotterdam op dat moment nog geen ervaring met deze aanbestedingsvorm.<sup>40</sup>

## 2.5. Aanbesteding (oktober 2015-april 2017)

### Wat is de Concurrentiegerichte Dialoog?

De Concurrentiegerichte Dialoog (CGD) is een aanbestedingsvorm waarbij in dialoog met de markt gezocht wordt naar oplossingen voor een probleem. De CGD mag alleen worden gebruikt als er sprake is van één van de volgende situaties (Aanbestedingswet 2012, art. 2.28):

- Er zijn geen "gemakkelijk beschikbare oplossingen"
- Het gaat onder meer om "ontwerp- of innovatieve oplossingen"
- De opdracht kan vanwege de "aard, complexiteit, juridische en financiële voorwaarden of wegens de daaraan verbonden risico's, niet worden gegund zonder voorafgaande onderhandelingen"
- "Technische specificaties" kunnen niet goed worden vastgesteld
- Er zijn "uitsluitend onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen ingediend"

Op basis van geschiktheidseisen worden 3 tot 5 deelnemers geselecteerd voor de dialoog. Zij worden gevraagd om met (innovatieve) oplossingen te komen die voorzien in de behoefte van de aanbestedende dienst. De CGD is een "zoektocht", waarbij ook tijdens de dialoog de vraagstelling mag worden aangepast. Wel moeten er duidelijke kaders zijn, zoals de scope en de verwachte resultaten. In de leidraad wordt onder meer vastgelegd welke doelstelling de overheid heeft en welke eis ze stelt, zonder daarbij de vrijheid in te perken van de marktpartij om deze eis naar eigen inzicht in te willigen. Een concept leidraad kan worden gedeeld met de markt om haar in de gelegenheid te stellen consortia te vormen.

De dialoog wordt gevoerd op basis van een aantal spelregels, bijvoorbeeld over vertrouwelijkheid en gelijk speelveld. De gunning vindt plaats op basis van het beste prijs-kwaliteitverhouding op het gunningscriterium. Met de winnaar kan daarna nog worden onderhandeld over aspecten uit de inschrijving, zolang deze niet tot een wezenlijke aanpassing leiden van de inschrijving.

zie vervolg kader op pagina 18

<sup>38</sup> Op 9 juni 2015 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de keuze voor de concurrentiegerichte dialoog en het cliëntenonderzoek, in 'voortgangsbrief 3D: samenhangende onderwerpen van de vernieuwing (jeugd)zorg, welzijn en activering'.

<sup>39</sup> Zanzan, L. (2015). *Dat zit wel raak. Een onderzoek naar raakvlakken van het programma Doelgroepenvervoer*. 20 november 2015

<sup>40</sup> Wel heeft de gemeente Rotterdam de concurrentiegerichte dialoog eerder gebruikt voor de ontwikkeling van Hart van Zuid. Het Erasmus MC heeft de aanbestedingsvorm toegepast voor haar beddenwascentrale.

Voordelen van deze aanbestedingsvorm zijn gelegen in de ruimte voor overheid en markt om goede oplossingen te vinden en de creativiteit die wordt gestimuleerd door middel van concurrentie tussen de deelnemers. Nadelen zijn "de ruimte voor subjectieve beoordeling", de arbeids- en kostenintensiviteit van de procedure en de doorgaans lange doorlooptijd.

Bronnen:

- Aanbestedingswet 2012: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/2019-04-18>
- Innovatiekoffer: <http://www.innovatiekoffer.nl/instrumenten/concurrentiegerichte-dialoog/>
- PIANOo, Expertisecentrum aanbesteden: <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/mogelijke-procedures/europese-specifieke-procedures-4>

Op 14 oktober 2015 deelt de gemeente in een selectieleidraad de opdracht mee aan de markt.<sup>41</sup> De titel "Integraal, klantgericht, duurzaam Doelgroepenvervoer" vat de boodschap samen. In combinatie met het "dialoogdocument" (uit april 2016)<sup>42</sup>, ziet het aan te besteden vraagstuk er als volgt uit.

- Omvang: vervoer van cliënten met een vervoersindicatie, ter waarde van 31,8 miljoen euro per jaar, voor een periode van zeven jaar. Belangrijk is dat het vervoer kostenefficiënt wordt ingericht en op lange termijn betaalbaar blijft. Het budget is vast, maar er kunnen ook "wederzijdse prikkels" worden ingebouwd voor kostenefficiëntie.
- Primair doel: vervoer moet zijn afgestemd "op de behoefte van de persona's en de sleutelmomenten in de customer journeys"; oftewel: het moet zorgen voor de hoogst mogelijke klanttevredenheid. De markt mag de verschillende momenten in de klantreis naar eigen inzicht invullen, zolang ze rekening houdt met de verschillende persona's.
- Secundaire doelen: vervoer moet een bijdrage leveren aan andere beleidsdoelstellingen.
  - Programma Duurzaam: verduurzamen van mobiliteit (o.a. elektrisch vervoer)
  - Programma Langer Thuis: ouderen en mensen met een beperking de mogelijkheid bieden om langer thuis te wonen
  - Programma Voor Mekaar: de participatiemogelijkheden voor ouderen vergroten en daarmee hun eenzaamheid bestrijden
  - Social Return: het creëren van arbeidsplaatsen voor bijstandsgerechtigden, met specifieke focus op Rotterdam-Zuid. In het verlengde hiervan geldt ook goed werkgeverschap en het vermijden van teveel "tijdelijke contracten en proeftijden".

De gemeente vraagt veel van de markt. Daar staat tegenover dat een aantrekkelijk, integraal pakket wordt aanbesteed van meer dan 200 miljoen euro voor zeven jaar. Bovendien benadrukt de gemeente dat ze "een eerlijke prijs wil betalen" en niet de markt met lage winstmarges onder druk wil zetten. Ontschotting van het budget en integratie van doelgroepen in één contract moet daaraan bijdragen. Met de keuze voor een lange(re) doorlooptijd van het contract (zeven jaar) en een (grotendeels) vast bedrag per jaar wil het programmateam gelegenheid en prikkels bieden aan de markt om goed werkgeverschap in te vullen in een tijd waarin de markt op haar tandvlees loopt. Ook onderstreept ze het belang van co-creatie: "het doel is een betere en efficiëntere dienstverlening voor minder kosten. Daarvoor staan we gezamenlijk 'aan de lat'".<sup>43</sup> Verder spreekt ze de wens uit dat de aanbesteding van klantbehoeften en aanpalende beleidsdoelstellingen leidt tot innovatieve consortia. Om die reden zijn de doelstellingen "bewust niet in strakke KPI's beschreven", zo schrijft de gemeente in haar inkoopstrategie.<sup>44</sup> Ze wil de markt laten concurreren om in consortia, op eigen wijze, maximaal bij te dragen aan de doelstellingen. Daarmee wil de gemeente aansluiten bij de bredere ontwikkeling om gelijkwaardig samen te werken met de markt, om zodoende het creatieve en innovatieve vermogen van de markt beter te benutten.

Het stimuleren van consortiavorming is één van de doelen van de vier marktontmoetingsdagen die in het najaar van 2015 worden georganiseerd. Tijdens deze dagen gaat de gemeente in gesprek over de thema's "cliënt centraal" (het primaire doel), "verbinding" (de secundaire doelstellingen) en "integrale oplossingen". Het programmateam ervaart de dagen als "spannend", maar krijgt ook het signaal dat vervoerders zich uitgedaagd voelen om de handschoenen op te pakken. Consortia kunnen zich tot 29 januari 2016 aanmelden, waarna er maximaal drie worden geselecteerd op basis van hun scores op de diverse onderdelen van de klantreis (boeken rit, voorbereiden vertrek, de rit, bestemming).<sup>45</sup>

41 Gemeente Rotterdam. (2015). Selectieleidraad 'Concurrentie Gerichte Dialoog Integraal Klantgericht Duurzaam Doelgroepenvervoer (voorselectie)'. 14 oktober 2015.

42 Gemeente Rotterdam. (2016). Dialoogdocument aanbesteding Integraal klantgericht duurzaam doelgroepenvervoer. 29 april 2016.

43 Idem.

44 Gemeente Rotterdam. (2015). Inkoopstrategie "Nieuw Doelgroepenvervoer 2017-2024". 2 oktober 2015.

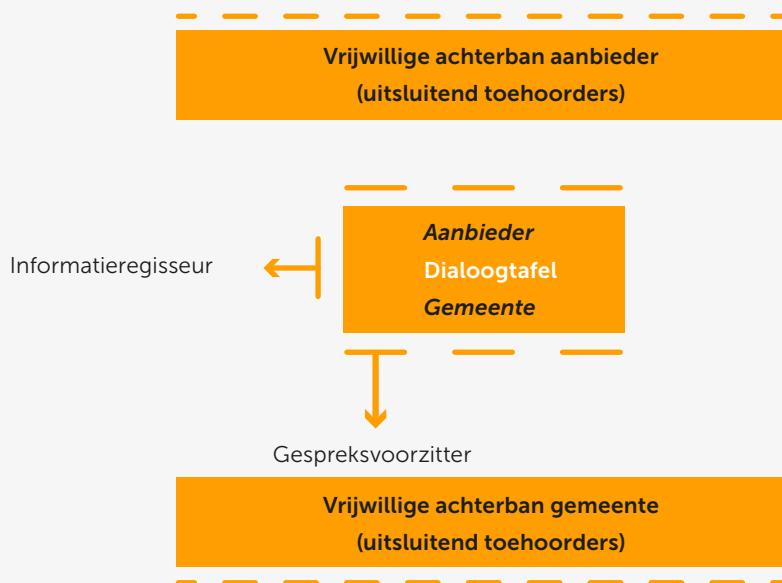
45 Gemeente Rotterdam. (2015). Selectieleidraad 'Concurrentie Gerichte Dialoog Integraal Klantgericht Duurzaam Doelgroepenvervoer (voorselectie)'. 14 oktober 2015.

De beoordeling wordt uitgevoerd door de programmamanager Doelgroepenvervoer, contractmanagers van de huidige vervoersvormen en ambtenaren van de verwante beleidsprogramma's. Van vier aanmeldingen worden uiteindelijk drie partijen geselecteerd.

Met deze partijen start op 14 april 2016 de dialoofase met een kick-off door wethouder Hugo de Jonge. De dialoofase, zo benadrukt de gemeente in het dialoogdocument, is geen beoordelingsfase. "Het is uitsluitend bedoeld als fase waarin wij samen met u werken aan haalbare oplossingen en verder schaven aan de voorwaarden van de uiteindelijke overeenkomst."<sup>46</sup> Naast een inhoudelijke dialoog, voeren gemeente en markt ook het gesprek over het proces van de dialoofase. Die is namelijk niet "in beton gegoten", maar kan worden bijgestuurd "om de dialoog zo eerlijk, vertrouwelijk en doelmatig mogelijk te laten verlopen."

De tafelzetting tijdens de dialoofase is als volgt (zie figuur 9). Aan tafel zitten drie afgevaardigden van de gemeente en drie afgevaardigden van de marktaanbieder. De samenstelling kan per onderwerp verschillen. Aan de kant van de gemeente zitten de programmamanager, inkoopbegeleider en beleidsmedewerker aan tafel. Ook aan tafel zit de informatieregisseur die een "actie- en besluitenlijst" bijhoudt die aan het einde van elke sessie wordt geverifieerd. Bewust wordt niet gekozen voor notulen of gespreksopnames.<sup>47</sup> Verder nemen gemeente en aanbieder hun eigen "achterban", zoals medewerkers of onderaannemers, mee. Deze achterban is uitsluitend toevoerder en neemt geen deel aan het gesprek. Zowel vanuit gemeente als markt zijn vaak 15 tot 20 personen wisselend aanwezig. Aan gemeentelijke zijde zijn in totaal zo'n 40 mensen van diverse beleidsafdelingen en programmateams betrokken<sup>48</sup>; ook Muzus is bij een aantal gesprekken aanwezig. De grote aantallen hebben te maken de vele raakvlakken tussen het vervoer en andere thema's. Naar wens van wethouder De Jonge zijn ook klankbordgroepen en cliëntenvertegenwoordiging aanwezig, zoals de Brede Raad 010 en de adviesraad Leerlingenvervoer, zodat de cliënt ook direct invloed heeft op de plannen.<sup>49</sup>

**Figuur 9 Tafelzitting dialoofase**



46 Gemeente Rotterdam. (2016). Dialoogdocument aanbesteding Integraal klantgericht duurzaam doelgroepenvervoer. 29 april 2016.

47 Idem.

48 Gemeente Rotterdam. (2017). Nota van Gunning Integraal, Klantgericht en Duurzaam Doelgroepenvervoer. 11 april 2017.

49 Gemeente Rotterdam. (2015). Commissiebrief 'Afdoening toezegging 15bb4989 toekomstig doelgroepenvervoer'. 1 december 2015.

Elke ronde bestaat uit een gesprek van twee uur, waarin de aanbieder zijn bijdrage, die hij van tevoren heeft toegezonden, toelicht en bespreekt met de gemeente. Daarna volgt een schorsing van een uur waarin partijen kunnen overleggen met hun achterban. Vervolgens volgt een afsluitend gesprek van maximaal één uur. In totaal worden tien gespreksronden gehouden, waarbij de eerste vijf gesprekken grotendeels de stappen van de klantreis volgen: boeken rit, voorbereiden vertrek, de rit, bestemming, en 'conditioneel' (zaken als budget, goed werkgeverschap, Social Return, et cetera). In de laatste vijf gesprekken zouden deze onderwerpen aanvankelijk worden herhaald, maar bij nader inzien bepalen marktpartijen de agenda's – de vormvrije dialoofase biedt deze ruimte.<sup>50</sup> Tussen de gesprekken door kunnen aanbieders schriftelijke vragen stellen, van publieke of vertrouwelijke aard. Het eerste gesprek vindt plaats op 30 mei 2016, het laatste gesprek op 5 december 2016.<sup>51</sup> Omdat de gemeente drie parallelle dialogen heeft met drie aanbieders, zien gemeente en aanbieder elkaar eens per twee of drie weken. Ondertussen wordt met regelmaat de wethouder bijgepraat en in staat gesteld om bij te sturen.

"De dialooggesprekken waren intensief, soms op het scherpst van de snede, maar hadden tegelijkertijd een open karakter", vertelt de gemeentelijk hoofdjurist en aanbestedingsexpert. "Partijen voelden zich, na enige koudwaterrees, vrij om zorgen en kansen bespreekbaar te maken zodat de dialoog gebruikt kon worden om de potentiële pijnpunten te benoemen en daarvoor adequate oplossingen te vinden." Er staat veel op het spel (één van de grootste vervoerscontracten van Nederland) en er zijn tal van onzekerheden. Zo weten partijen niet op voorhand het inhoudelijke resultaat van de dialoog. "Wordt het een schommel of een stoel?", zo verwoordde een medewerker van het programmateam de onzekerheid. Het raamwerk is het enige houvast: de cliënt (persona's) centraal, geld en aanverwante beleidsprogramma's. Onzekerheid is er ook over de ontwikkelingen in het vervoer. Hoe ziet het vervoer er over zeven jaar uit? Zijn alle taxi's dan zelfrijdend? En hoe zal het vervoersvolume fluctueren? Stel dat de vraag toeneemt vanwege de goede kwaliteit van vervoer, maar het aantal indicaties gelijk blijft, wie neemt de extra kosten voor haar rekening? Ook is niet alle informatie beschikbaar, bijvoorbeeld de aantallen gebruikers binnen bepaalde doelgroepen<sup>52</sup>. Kortom, er zijn veel onzekerheden en de vraag is hoe de risico's eerlijk kunnen worden verdeeld tussen gemeente en vervoerder.

Ook moeten gemeente en marktpartijen wennen aan hun rol in deze aanbestedingsvorm. De gemeente is gewend om eisen voor te specificeren, maar moet nu juist wegblijven van een voorschrijvende rol en de markt ruimte geven om op haar eigen wijze te zorgen voor tevreden gebruikers. Daarbij moet wel voorkomen worden dat de slager zijn eigen vlees keurt. De vervoerders krijgen veel ruimte om hun eigen vervoersconcept te ontwikkelen, maar moeten daarbij de lastige inschatting maken wat zij kunnen beloven in een onzekere markt. Dat geldt in zekere zin ook voor de gemeente. Zij moet inschatten of ze in staat is om marktpartijen te faciliteren om bepaalde beloften waar te maken, denk bijvoorbeeld aan het ontschotten van budgetten en het realiseren van laadinfrastructuur voor elektrische taxi's. Tegelijkertijd moet ze zekerheid krijgen over de kwaliteit van het vervoer gedurende de overeenkomst. Het is een stevige uitdaging voor de gemeente om dit alles intern te verdedigen en organiseren.

Een veilige omgeving is bij zoveel spanning cruciaal. "Je loopt al snel tegen grenzen aan en het is een uitdaging om elkaar niet kwijt te raken", vertelt de gemeentelijk hoofdjurist. Voor de gemeente is belangrijk om te voorkomen dat partijen afhaken en daarmee concurrentie verloren gaat. "Je moet transparant zijn en laten zien dat je geen dubbele agenda hebt." Ook moet de gemeente de zorg van marktpartijen wegnemen dat informatie bij concurrenten terecht komt of dat de gemeente aan "cherry picking" doet. De gemeente laat zien welke maatregelen ze daartegen neemt en wat de spelregels zijn. "De set aan regels moet heel duidelijk zijn en daarop moet je elkaar kunnen aanspreken", aldus de hoofdjurist. Zo probeert de gemeente een veilige basis te creëren waarin "marktpartijen open durven te zijn over hun zorgen en kansen". Andersom geeft de gemeente een inkijkje in de eigen keuken van meerdere clusters, afdelingen, opdrachtgevers en budgetten. Ook is het zaak om "geen onnodige procedurele drempels" op te werpen, zoals eisen aan de grootte van het lettertype van de uiteindelijke inschrijving. De kunst zit in het loslaten, ruimte scheppen en wegnemen van onnodige belemmeringen, en tegelijkertijd waken voor procedurele uitglijders die in een oververhitte markt vrijwel zeker tot rechtszaken zullen leiden.

---

50 Gemeente Rotterdam. (2016). Memo aan wethouder De Jonge "informerend gesprek over dialoofase aanbesteding Doelgroepenvervoer". 16 december 2016

51 Gemeente Rotterdam. (2016). Dialoogdocument aanbesteding Integraal klantgericht duurzaam doelgroepenvervoer. 29 april 2016.

52 Het gaat hier met name om informatie over de 'oude' AWBZ-doelgroep. De onvolledigheid hangt samen met het feit dat uitvoering voorheen niet door de gemeente plaatsvond, maar door de zorgaanbieders.

Het resultaat ontstaat geleidelijk. De partijen beginnen met producten op hoofdlijnen die gedurende de dialoof fase specifiek worden. Er is een groot verschil tussen eerste concept en eindproduct, vertellen betrokkenen. Ook het verloop van de gesprekken met drie consortia verschillen onderling. Het ene consortium maakt aan het begin veel vaart, het andere komt langzaam op gang en zet aan het eind grote stappen. Ook leggen ze andere accenten en vullen ze thema's soms verschillend in. In het algemeen tasten consortia en gemeente in het begin voorzichtig af, maar groeit tijdens het proces het vertrouwen waarmee de consortia hun plannen presenteren. In onderlinge afstemming passen gemeente en aanbieders hun plannen aan. Zo is de maximale korting (straf of boete) bij een lagere klanttevredenheid dan afgesproken verlaagd. Parallel aan het inhoudelijke deel van de overeenkomst worden procesmatige afspraken gemaakt over onder meer betalingsregelingen en juridische kaders. Betrokken ambtenaren beoordelen de dialoof fase als uitermate "intensief" en "pittig". De gesprekken volgen elkaar in hoog tempo op.

Op 23 maart 2017 schrijven twee van de drie vervoerders die deelnamen aan de dialoof fase zich in voor de opdracht Doelgroepenvervoer: de huidige vervoerder RMC, die al bijna 25 jaar het Doelgroepenvervoer in Rotterdam verzorgt; en Lorem Focus, een consortium handelend onder de naam 'Trevvel' en bestaande uit drie vervoersbedrijven (Willemsen de Koning, ZCN totaalvervoer en BIOS Zorgvervoer) en enkele zorg- en maatschappelijke organisaties. Wethouder De Jonge spreekt van "twee kwalitatief hoogwaardige inschrijvingen" die het "vertrouwen" van marktpartijen laten zien in samenwerking met de gemeente.<sup>53</sup> Beide inschrijvingen worden beoordeeld door een commissie van elf personen, onder meer experts op het gebied van management van kwaliteit, contracten en implementatie, een mix van personen die wel en niet hebben deelgenomen aan de dialoof fase.<sup>54</sup> Om rolconflicten te voorkomen, heeft de programmamanager geen zitting in het beoordelingsteam; ook is hij tijdens het beoordelingsproces niet geïnformeerd over de inhoud en voortgang van de beoordeling. De beoordeling vindt plaats op vier "subgunningscriteria"<sup>55</sup>, te weten (1) strategische match, namelijk de mate van aansluiting bij de (verschillende) doelstellingen van de gemeente, (2) kwaliteit, meetbaarheid en afrekenbaarheid van de dienstverlening, waaronder de KPI "mobiliteitstevredenheid" en onderliggende KPI's; (3) duurzaamheid, namelijk de mate van zero-emissie; en (4) Social Return, waaronder het begeleiden van mensen naar betaald werk.<sup>56</sup> Op 11 april valt het besluit tot voorlopige gunning van het Doelgroepenvervoer aan Lorem Focus ('Trevvel'). Beide marktpartijen, alsook de gemeenteraad, worden hierover op dezelfde dag geïnformeerd.<sup>57</sup> Wethouder De Jonge deelt de raad mee dat het plan van Lorem Focus "beter aansluit bij de wensen en behoeften van de cliënten", terwijl "RMC beter scoorde op aspecten als duurzaamheid en social return".<sup>58</sup>

Het voorlopige gunningsbesluit doet het Rotterdamse vervoer op zijn grondvesten schudden. Al 23 jaar is het Doelgroepenvervoer in handen van dezelfde Rotterdamse vervoerder, sinds 1994 eerst als samenwerking tussen taxicentrale RTC en openbaarvervoersbedrijf RET, en sinds 2003 door hen belegd bij RMC. De voorlopige gunning betekent een stevige breuk met de geschiedenis. Ook zakelijk geeft het verlies "grote zorgen", zegt RTC-bestuurder Zaaijer in het AD.<sup>59</sup> Dat RMC in deze periode wél de aanbestedingen voor Doelgroepenvervoer in Den Haag en Amsterdam wint<sup>60</sup>, is een pleister op de wond, maar weerstand kan niet uitblijven. Er volgen maanden van tumult, strijd en (hard) spel tussen RMC, Trevvel en gemeente. De rolverdeling is eenvoudig. RMC trekt alles uit de kast om het gunningsbesluit onderuit te halen, tijd te winnen en de zwakke kanten van de concurrent te benadrukken. De gemeente onderzoekt of het aanbestedingsproces volgens de regels is doorlopen en onderzoekt de kredietwaardigheid van Trevvel. Op haar beurt pareert Trevvel de aanvallen op haar ervaring, kwaliteit en liquiditeit. RMC kondigt al snel aan naar de rechter te stappen.

Niet alleen in de rechtszaal, ook in de raadszaal en de media klinkt kritiek. Het AD, RTV Rijnmond en Aanbestedingsnieuws berichten uitvoerig over financiële problemen bij een moederbedrijf van één

---

53 Gemeente Rotterdam. (2017). Brief aan de commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport "Doelgroepenvervoer 2017-2024". 11 april 2017.

54 Gemeente Rotterdam. (2017). Nota van Gunning Integraal, Klantgericht en Duurzaam Doelgroepenvervoer. 11 april 2017.

55 Idem.

56 In samenwerking met Nationaal Programma Rotterdam Zuid zijn persona's gemaakt voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

57 Op 9 februari 2017 is de raad tijdens een vertrouwelijke bijeenkomst ("technische sessie") geïnformeerd over de stand van zaken in de dialoof fase.

58 Gemeente Rotterdam. (2017). Raadsbrief 'Doelgroepenvervoer 2017-2014'. 10 mei 2017.

59 AD, 19 april, 2017. *RMC loopt Vervoer op Maat in Rotterdam en omgeving mis*.

60 Idem.

van de consortiumleden ("een omstreden Deense vervoerder") en wanbetaling door en gebrekkige dienstverlening van een ander lid.<sup>61</sup> Deze stemming slaat over naar de raadszaal. Raadsleden laten in de media optekenen dat "de gemeente heel slecht kan aanbesteden" en dat "deze aanbesteding de wenkbrauwen doet fronsen". "Bij de RMC gaat het vervoer ook niet perfect, maar zij hebben wel veel ervaring in Rotterdam. Ik zou liever zien dat zij het blijven doen", laat een ander raadslid optekenen.<sup>62</sup> De toon is gezet en wethouder De Jonge wordt aan de tand gevoeld. Tijdens een raadsdebat op 11 mei 2017 zegt hij dat er "een ander verhaal is te vertellen" dat hij in een vertrouwelijke, technische sessie wil delen omdat de zaak al onder de rechter is. Ook belooft hij alle mediaberichten te controleren op juistheid. De technische sessie vindt plaats op 24 mei. Daarna is het wachten op het vonnis van de rechter. Op 15 juni dient het kortgeding en op 3 juli wordt de gemeente in het gelijk gesteld. De gunning aan Trevvel blijft gehandhaafd. De rechter oordeelt dat de gemeente zich aan de aanbestedingsregels heeft gehouden. De concurrentiegerichtede dialoog en de uitvoering daarvan doorstaan de juridische toets.<sup>63</sup>

## 2.6. Het resultaat op papier

Het contract dat de gemeente Rotterdam en Trevvel sluiten, bestaat uit twee documenten:

- De inschrijving van Trevvel, of propositie, waarin Trevvel haar aanbieding bij de gemeente neerlegt. Ze doet dit als consortium van verschillende partijen, waaronder de maatschappelijke organisaties DOCK Rotterdam en WMO Radar, ICT-bedrijven, leveranciers van elektrische voertuigen en onderzoeksbureau Blauw Research.
- De overeenkomst met de Gemeente Rotterdam; deze bevat tal van afspraken, zoals wederzijdse kernverplichtingen, de wijze van samenwerking, maatregelen als de kwaliteit niet voldoet, de financiering, et cetera.

Beide documenten bevatten bedrijfsvertrouwelijke informatie. Hieronder is alleen die informatie opgenomen die niet is aangemerkt als bedrijfsvertrouwelijk, bijvoorbeeld omdat zij al eerder publiek is gemaakt via raadsbrieven.

Trevvel biedt in het Doelgroepenvervoer twee diensten aan:

- Trevvel Samen: het niet-routegebonden vervoer voor doelgroep volwassenen (collectief aanvullend vervoer), als vervanger van Vervoer op Maat
- Trevvel Route: het routevervoer voor de doelgroepen volwassenen (dagbesteding), onderwijs (leerlingenvervoer) en werk (sociale werkplaats/beschut werk) en vervoer naar jeugdinstellingen

Daarnaast is er ook Trevvel Gym/Zwem en Trevvel Specials (voor mensen met een speciale behoefte, waaronder met specialistisch begeleider).

In de brief aan de Commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport (dd. 7 oktober 2019) benoemt wethouder De Jonge enkele aspecten van het nieuwe Doelgroepenvervoer.<sup>64</sup>

- Het Mobiliteitsbudget en de Trevvel-pas, waarmee cliënten zelf kunnen kiezen hoe zij vervoerd willen worden. Naast Trevvel Samen en Trevvel Route, kunnen cliënten ook kiezen voor OV, taxi, fiets en deelauto. Omdat de kosten van deze vervoersmiddelen verschillen, kunnen cliënten hun budget naar eigen behoeften besteden.
- Begeleiding naar zelfstandig reizen van (met name jongere) cliënten, bijvoorbeeld met openbaar vervoer of de fiets. Hiermee wil Trevvel de zelfredzaamheid van klanten vergroten.
- Trevvel-scan, waarmee cliënten wordt gevraagd naar hun behoeften op het gebied van kwetsbaarheid, structuur, punctualiteit en alternatieve mobiliteitsdiensten (bijv. OV). Op basis hiervan worden klantprofielen opgesteld, waarop het vervoer kan worden afgestemd.
- Transitie van fossiele brandstoffen naar elektrisch vervoer. Trevvel wil na verloop van tijd op duurzaam opgewekte elektriciteit gaan rijden.

---

61 AD, 29 april 2017. *Zorgen om taxivervoer leerlingen en ouderen*; *Aanbestedingsnieuws*, 13 april 2017. *Doelgroepenvervoer Rotterdam gegund aan Lorem Focus*; RTV Rijnmond, 29 april 2017. *RMC geeft taxivervoer leerlingen en ouderen niet zomaar op*; AD, 29 april 2017. *Zorgen om taxivervoer leerlingen en ouderen*.

62 AD, 29 april 2017. *Zorgen om taxivervoer leerlingen en ouderen*; AD, 3 mei 2017. *Aanbesteding taxi komt voor rechter*.

63 Rechtbank Rotterdam. (2017). Vonnis in het kort geding van 3 juli 2017. Zaaknummer C/10/525826 / KG ZA 17-452.

64 Gemeente Rotterdam. (2017). Brief aan de commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport "Doelgroepenvervoer 2018-2025". 6 oktober 2017.



- Vroeg-signalering van mentale of fysieke problemen van cliënten. Chauffeurs worden getraind om deze signalen te herkennen en, indien nodig en gewenst, door te geleiden naar gemeente of de sociale partners van Trevvel.

Verder wordt Trevvel primair aangestuurd op de KPI Mobiliteitstevredenheid. Pas als deze structureel niet voldoet, wordt er teruggegrepen op traditionele targets als stiptheid en reistijd. De KPI Mobiliteitstevredenheid bestaat uit verschillende onderdelen:

1. Klanttevredenheid Trevvel Route
2. Klanttevredenheid Trevvel Samen
3. Bijdrage aan Social Return
4. Medewerkerstevredenheid

Van deze "afgeleide KPI's" wegen de eerste twee het zwaarst en de laatste twee minder zwaar. Samen vormen zij de totaalscore op de KPI Mobiliteitstevredenheid. Van de jaarlijkse vergoeding die Trevvel ontvangt is 95% prestatie-onafhankelijk. De overige 5% is prestatieafhankelijk en wordt gebaseerd op de score van de KPI Mobiliteitstevredenheid. De totale vergoeding (100%) wordt in twaalf termijnen uitbetaald. Mocht aan het einde van het jaar blijken dat Trevvel niet de beloofde score haalt op Mobiliteitstevredenheid, dan moet zij een deel van de prestatieafhankelijke vergoeding terugbetalen. Bij een score lager dan een 6 moet de gehele prestatieafhankelijke vergoeding worden terugbetaald. Verder krijgt het contract zoveel mogelijk het karakter van een lumpsum, waarbij Trevvel wordt betaald per indicatie, niet per rit. Dit moet perverse prikkels voorkomen.

De klanttevredenheid (onderdelen 1 en 2 van de Mobiliteitstevredenheid) wordt uitgevraagd door middel van vragenlijsten. Daarin worden drie aspecten meegenomen:

- Tevredenheid over de chauffeur
- Tevredenheid over de rit
- Tevredenheid over de dienstverlening

Zo wordt er bijvoorbeeld gevraagd naar de vriendelijkheid van de telefonist(e) bij het reserveren van de rit, de behulpzaamheid van de chauffeur bij vertrek en aankomst, de stiptheid en de veiligheid tijdens de rit.

Bij het tekenen van de overeenkomst op 12 september 2017 moeten enkele punten nog verder worden uitgewerkt, zoals het streefcijfer van de KPI Mobiliteitstevredenheid. Nog vóór de start van de uitvoering wordt deze vastgesteld op een 8. Verder moeten ook de vragenlijsten voor klanttevredenheid nog worden afgerond. Hiervoor is de ervaring en informatie uit het eerste uitvoeringsjaar (2018) nodig; ook servicedesignbureau Muzus geeft advies. Eind 2018 worden de vragenlijsten definitief vastgesteld. Vanaf januari 2019 wordt de klanttevredenheid continu gemeten voor Trevvel Samen en vanaf mei 2019 voor Trevvel Route.

## 2.7. Implementatie (juli 2017 – september 2018)

In de zomer van 2017 wordt de uitvoering van het nieuwe Doelgroepenvervoer voorbereid. De ingangsdatum van het vervoer ligt op 1 januari 2018, met uitzondering van het Leerlingenvervoer.<sup>65</sup> Omdat de rechtszaak tot vertraging heeft geleid, wordt besloten om deze vervoersvorm per 1 augustus 2018 te laten starten – in verband met zomervakantie eigenlijk: 27 augustus – zodat voldoende capaciteit beschikbaar is om beide implementaties zo goed mogelijk voor te bereiden. Een speciale implementatiemanager wordt hiervoor aangetrokken.

Trevvel had tijdens de dialoofase al de behoefte uitgesproken aan een centraal aanspreekpunt binnen de gemeente, gelet op de betrokkenheid van diverse afdelingen, clusters en directies.<sup>66</sup> Al snel na de rechtszaak vraagt ook de gemeenteraad om een coördinatiepunt. Op 6 juli wordt een motie aangenomen waarin staat dat "het zeer wenselijk is om centraal regie te voeren op de uitvoering van het Doelgroepenvervoer, zodat sneller kan worden gereageerd en geanticipeerd op meldingen, klachten en knelpunten in het systeem". De raad "verzoekt het college dit coördinatiepunt vóór 1 januari

<sup>65</sup> Dit betekent dat Trevvel Samen start per 1-1-2018, samen met enkele onderdelen van Trevvel Route, namelijk: dagbesteding, werk en jeugd. Het onderdeel Leerlingenvervoer binnen Trevvel Route start op 27-8-2018.

<sup>66</sup> Gemeente Rotterdam. (2016). Memo aan wethouder De Jonge over dialoofase aanbesteding doelgroepenvervoer. 25 augustus 2016.

2018 in te richten".<sup>67</sup> De motie wordt met algemene stemmen aangenomen en wethouder De Jonge zegt er "graag mee aan de slag te gaan".<sup>68</sup> Deze motie is er één om in gedachten te houden. In het vervolg zal blijken dat de uitvoering ervan heel wat voeten in de aarde heeft.

In de zomer van 2017 wordt in hoog tempo gewerkt aan het verwerken van het winnende bod in een contract, dat op 12 september 2017 wordt getekend. Ook vereist de overgang van personeel en cliënten van RMC naar Trevvel zorgvuldige aandacht. De gemeente stuurt alle cliënten een brief over de veranderingen. Trevvel stuurt een informatiepakket. Voor sommige doelgroepen moeten de indicaties worden gecheckt. Ook veel klantprofielen moeten opnieuw worden opgevraagd bij cliënten met behulp van de "Trevvel-scan". Om redenen van privacy deelt RMC deze informatie niet met Trevvel. Verder krijgen verreweg de meeste medewerkers van RMC het aanbod om 'mee te verhuizen' naar Trevvel.<sup>69</sup> De gemeente moet echter niet alleen het vervoer voorbereiden, maar ook werk maken van aanpalende doelstellingen, zoals *Social Return* en elektrische laadinfrastructuur.

In de aanloop naar 1 januari 2018 verandert de dynamiek. Zo wordt op 21 oktober 2017 bekend dat wethouder De Jonge de beoogde vicepremier en minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is in het nieuwe kabinet Rutte III.<sup>70</sup> Diezelfde dag schuift het CDA Rotterdam Sven de Langen naar voren als zijn opvolger en op 26 oktober wordt hij geïnstalleerd als nieuwe wethouder.<sup>71</sup> Op een cruciaal moment in het proces vindt er een bestuurderswissel plaats en in korte tijd moet De Langen worden voorbereid op de aanstaande implementatie. Op dat moment zijn er nog vijf maanden te gaan tot de volgende gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018. Politieke partijen starten hun campagnes en zoeken nadrukkelijker de aandacht. De verwachtingen van het nieuwe vervoer zijn hoog. Volgens het AD belooft Trevvel "nooit meer te laat te zijn".<sup>72</sup> Trevvel geeft aan deze belofte nooit te hebben gedaan, maar de toon is gezet. Het programmateam brengt alle mogelijke risico's en scenario's in kaart om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op de commotie die kan ontstaan bij opstartproblemen.

Op 1 januari 2018 rijden de Trevvel-busjes door de stad. Na de eerste week barst de kritiek los. Media berichten over een "klachtenregen". Tal van persoonlijke verhalen passeren de revue waarin taxi's te laat komen of niet komen opdagen, of waarin Trevvel onbereikbaar is.<sup>73</sup> Trevvel reageert: "Het is heel vervelend maar bijna onvermijdelijk dat er wat misgaat, als zo'n grote vervoersopdracht naar een ander bedrijf overgaat".<sup>74</sup> Er zijn deels problemen bij Trevvel (bijvoorbeeld met automatisering), deels ontbreekt ook informatie over cliënten (niet overgedragen door RMC en/of zorgaanbieders) of is informatie over vervoersvormen die voorheen onder de verantwoordelijkheid van zorginstellingen vielen, zoals dagbesteding, pas laat beschikbaar. Wethouder De Langen erkent dat er dingen misgaan, maar ziet ook verbetering.<sup>75</sup> Hij wordt op 11 januari op het matje geroepen in de raad. Daar zegt hij: "Ik erken en herken de problemen, ik hoor veel ellendige verhalen. Ik heb er pijn van in mijn buik. Excuses hoe het afgelopen week is verlopen".<sup>76</sup> Tevreden met excuses is de raad niet. Partijen pleiten voor maatregelen, variërend van "geld terug" en "bosje bloemen" voor gedupeerden tot "boete" voor Trevvel. Dat laatste wil De Langen niet aan. Toch is de toon gezet en zullen Trevvel en de gemeente voorlopig in het defensief zitten.

In de weken die volgen, strijden verschillende frames om voorrang: enerzijds de statistieken die de gemeente aandraagt en die een verbetering laten zien tot een stiptheid van circa 92% en een klachtenpercentage van 0,2% eind januari, beide "marktconforme" percentages<sup>77</sup>; en anderzijds de

---

67 Gemeente Rotterdam. (2017). Motie coördinatiepunt Doelgroepenvervoer. 6 juli 2017.

68 Gemeente Rotterdam. (2017). Notulen van de raadsvergadering van 4 en 6 juli 2017. Zie p. 1224.

69 Gemeente Rotterdam. (2017). Brief aan de commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport "Doelgroepenvervoer 2018-2025". 6 oktober 2017.

70 NOS. (2017). Hugo de Jonge (CDA), van wethouder tot vicepremier. 21 oktober 2017.

71 RTV Rijnmond (2017). Sven de Langen opvolger Hugo de Jonge als wethouder in Rotterdam. 21 oktober 2017.

72 AD. (2017). 'Vervoer op maat nooit meer te laat'. 11 december 2017.

73 Open Rotterdam (2018). Klachtenregen over nieuwe vervoer op maat-organisatie Trevvel. 4 januari 2018; RTV Rijnmond. (2018). Nu al klachten over nieuwe aanbieder Vervoer op Maat. 5 januari 2018; De Havenloods. (2018). Valse start van Trevvel. 10 januari 2018;

74 Open Rotterdam (2018). Klachtenregen over nieuwe vervoer op maat-organisatie Trevvel. 4 januari 2018

75 RTV Rijnmond. (2018). Nu al klachten over nieuwe aanbieder Vervoer op Maat. 5 januari 2018.

76 AD. (2018). Excuses voor problemen Vervoer op Maat. 11 januari 2018.

77 Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief "Voortgang implementatie overgang Doelgroepenvervoer". 26 januari 2018.

persoonlijke verhalen in de media over zaken die fout gaan<sup>78</sup>. Ook maakt de raad zich zorgen over de uitvoering van het Leerlingenvervoer vanaf 27 augustus. Ze draagt de wethouder daarom op een nieuwe "valse start" te voorkomen.<sup>79</sup> Het programmateam is druk met het reageren op vragen vanuit de raad en berichten in de media, het natrekken van (in de raad en media aangehaalde) casuïstiek en het corrigeren van (in haar ogen) eenzijdig negatieve beeldvorming.

Het vervoer dat per 1 januari is gestart komt in rustiger vaarwater. De raad ontvangt op 25 april een positief getoonzette brief met dito cijfers<sup>80</sup>. Het servicedesignbureau Muzus ontvangt samen met de gemeente de "Service Design Award 2017" vanwege het innovatieve cliëntenonderzoek en de klantgerichte aanbesteding. De gemeente wint vervolgens ook de "Procura+ Award 2018" voor de "innovatieve aanbesteding van het jaar".<sup>81</sup>

Ondertussen bereiden gemeente en Trevvel zich voor op de start van het Leerlingenvervoer. Er worden brieven gestuurd naar scholen en ouders. Scholen worden door Trevvel en welzijnsorganisatie DOCK bezocht om kennis te maken en praktische zaken door te nemen; chauffeurs oefenen "droog" op de routes naar scholen; 120 busjes worden bedrukt met een "Captain Trevvel"-logo; er wordt extra capaciteit vrijgemaakt op de telefooncentrale, et cetera.<sup>82</sup>

Naar aanleiding van de eerdere ophef besluit het programmateam in de aanloop naar 27 augustus nog uitgebreider te documenteren: alle risico's worden in kaart gebracht, logboeken worden bijgehouden en tijdlijnen opgesteld. Zo kan bij nieuwe commotie snel verantwoording worden afgelegd. De raad wordt uitvoerig meegenomen in de risicomatrix en beheersmaatregelen, in aanwezigheid van Trevvel-directeur Van Remortele.<sup>83</sup> Ook worden privacy-kwesties bij de gegevensoverdracht tussen gemeente en Trevvel met de raad gedeeld. Tegelijkertijd wordt de raad ook gewaarschuwd dat mogelijk niet alle benodigde beschikkingen op tijd gereed zijn, wat tot "misverstanden en incidenten" kan leiden. In de zomer ontstaat kort ophef over incidenten in het al in uitvoering zijnde vervoer en het vertrek van Trevvel-directeur Ron van de Peppel, volgens Trevvel wegens "een verschil van inzicht over het te voeren beleid"<sup>84</sup>. In een spoeddebat op 12 juli over de aanstaande start van het Leerlingenvervoer geeft wethouder De Langen aan dat hij "erbovenop zit". Leefbaar Rotterdam wil een boete en een andere vervoerder als er op 27 augustus opnieuw problemen ontstaan.<sup>85</sup> Iedereen staat op scherp.

De start van het Leerlingenvervoer verloopt aanmerkelijk rustiger dan de vervoersvormen die per januari in uitvoering gingen. De gemeente concludeert in september dat de start "naar verwachting is verlopen met, net zoals na elke zomervakantie als het leerlingenvervoer opnieuw wordt opgepakt, her en der haperingen."<sup>86</sup> In de eerste drie weken zijn van de 3500 leerlingen (inclusief gym- en zwemvervoer) er 3400 zonder problemen vervoerd; voor nog eens 80 kinderen kon snel een oplossing worden gevonden. Veel stakeholders, zoals cliëntenvertegenwoordiging (Adviesraad Leerlingenvervoer) en de meeste scholen, zijn (overwegend) positief. Ook in de media blijft het op enkele berichten na stil.<sup>87</sup>

Na de start van beide vervoersvormen ontstaat er ruimte om "de doorontwikkeling" van het vervoer verder ter hand te nemen. Het gaat hierbij om ontwikkeling van houding en gedrag van medewerkers en telefonische bereikbaarheid, maar ook om de samenwerking met maatschappelijke partners (DOCK en Wmo-Radar) op het gebied van klantgerichtheid en vroeg-signalering, de ontwikkeling van de

---

78 AD. (2018). Vervoer op Maat blijft een probleem. 24 januari 2018.

79 Gemeente Rotterdam. (2018). Notulen van de raadsvergadering van 1 februari 2018.

80 Gemeente Rotterdam. (2018). Brief aan Commissie Sociaal "Voortgang implementatie overgang Doelgroepenvervoer". 25 april 2018.

81 Zie: <https://www.service-design-network.org/headlines/award-finalist-2017-217-million-worth-of-mobility-services-developed-based-on-personas> en <https://procuraplus.org/dev/awards/awards-2018/>

82 Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief "Start Leerlingenvervoer Trevvel". 20 september 2018.

83 Gemeente Rotterdam. (2018). Brief Commissie Sociaal "Openstaande moties en toezeggingen leerlingenvervoer Trevvel". 13 juni 2018; Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief "Start Leerlingenvervoer Trevvel". 20 september 2018.

84 AD. (2018). Extra chauffeurs voor directeurloos Trevvel. 26 juni 2018; RTV Rijnmond. (2018). Klachten over Trevvel nemen weer toe. 11 juli 2018; RTV Rijnmond. (2018). Leefbaar Rotterdam wil debat over problemen Trevvel. 11 juli 2018;

85 RTV Rijnmond. (2018). Wethouder De Langen: 'We zitten bovenop Trevvel'. 12 juli 2018.

86 Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief "Start Leerlingenvervoer Trevvel". 20 september 2018.

87 AD. (2018). Naar school gebracht door Trevvel terwijl er nog geen les is. 27 augustus 2018; AD. (2018). Extra inzet bij Trevvel om klachten te beantwoorden. 28 augustus 2018.

Trevvel-app waarop cliënten zelf hun rit kunnen boeken, de integratie met het openbaar vervoer, de invoering van het Mobiliteitsbudget waarmee cliënten meer keuzevrijheid krijgen, de verduurzaming van de voertuigen, de invulling van *Social Return*, et cetera.<sup>88</sup> Tijdens een werkbezoek van wethouder De Langen op 21 juni is met Trevvel gesproken over deze zaken. Het programmateam wil graag aan deze contractuele afspraken invulling geven alvorens ze het dossier overdraagt aan de lijnorganisatie. Ook wil het programmateam eerst de invulling van het coördinatiepunt regelen.<sup>89</sup> Hiermee breekt een nieuwe fase aan, waarin we vooral aandacht geven aan de borging van het Doelgroepenvervoer in de lijnorganisatie, ook al vindt tegelijkertijd ook de doorontwikkeling van het vervoer plaats.

## 2.8. Borging (oktober 2018 – oktober 2019)

In de borgingsfase is de vormgeving van het coördinatiepunt onderwerp van strijd. Eerder is al genoemd dat de gemeenteraad in juli 2017 heeft gevraagd om een centraal coördinatiepunt vóór 1 januari 2018. Daarop heeft de wethouder aangegeven dat het programmateam tijdens de uitvoering in 2018 functioneert als coördinatiepunt; zij handelt knelpunten en meldingen af en vormt het aanspreekpunt richting Trevvel.<sup>90</sup> Nu de start van de uitvoering achter de rug is en het programmateam een keer het stokje zal gaan overdragen aan de lijnorganisatie, gaat de invulling van het coördinatiepunt erom spannen. Op 11 december 2018 ontvangt de raad een brief waarin de motie als volgt wordt “afgedaan”.<sup>91</sup>

“ *Met het bereiken van een stabiele situatie van beheersing, wordt het coördinatiepunt uiterlijk per 1 juni a.s. deel van de reguliere werkzaamheden binnen de gemeente. Samen met de overige structurele rollen, taken en verantwoordelijkheden wordt het coördinatiepunt het komende jaar gefaseerd in de bestaande organisatie verankerd* ”

In de brief wordt aangegeven dat “sturing op het contract gebeurt door samenwerking tussen de bestaande contractmanagers c.q. verantwoordelijken van de doelgroepen, te weten: vervoer van en naar dagbesteding en Collectief Aanvullend Vervoer, vervoer vanuit de Jeugdwet, leerlingenvervoer, vervoer van en naar beschermt werk en vervoer vanuit de Participatiewet.” Ook staat er:

“ *Op dit moment vervult de programmamanager de rol van integraal contractmanager a.i. Vanwege het integrale karakter zal de verantwoordelijkheid voor de sturing op het contract straks bij één functionaris worden belegd die voldoende diep in het contract is ingevoerd en daarop stuurt. De integraal contractmanager vormt straks ook de verbindende schakel tussen voornoemde contractmanagers* ”

Hoewel de motie hiermee wordt afgedaan, blijft de afdoeningstekst vaag over de precieze positie van de “integraal contractmanager”. Is deze gepositioneerd binnen één van de vier afdelingen, of krijgt deze een aparte positie om vandaaruit namens de verschillende afdelingen en clusters “integraal” te sturen op Trevvel?

Op 8 februari 2019 is de “kick-off” van de borging. Er wordt een sessie gehouden met het programmateam en drie afdelingen binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling die een formele taak en verantwoordelijkheid hebben voor onderdelen van het Doelgroepenvervoer, namelijk: afdeling Zorg en Volwassenen (Collectief Aanvullend Vervoer en dagbesteding), afdeling Zorg en Jeugd (Jeugdvervoer) en afdeling onderwijs (leerlingenvervoer). Vergelijkbare sessies worden ook gehouden met andere clusters, namelijk het cluster Werk & Inkomen (vervoer sociale werkplaats/ beschermt werk), cluster Stadsbeheer en cluster Stadsontwikkeling (beide betrokken bijvoorbeeld bij

88 Gemeente Rotterdam. (2018). Brief Commissie Sociaal “Openstaande moties en toezeggingen leerlingenvervoer Trevvel”. 13 juni 2018; Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief “Start Leerlingenvervoer Trevvel”. 20 september 2018; Gemeente Rotterdam. (2018). Annotatie Leerlingenvervoer. 27 juni 2018.

89 Gemeente Rotterdam. (2018). Annotatie Leerlingenvervoer. 27 juni 2018.

90 Gemeente Rotterdam. (2018). Brief aan Commissie Sociaal “Voortgang implementatie overgang Doelgroepenvervoer”. 25 april 2018; Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief “Voortgang implementatie overgang Doelgroepenvervoer”. 26 januari 2018. Zie ook de schriftelijke vragen van Leefbaar Rotterdam (31 juli 2018) en de beantwoording ervan (11 september 2018).

91 Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief “Voortgang doelgroepenvervoer Trevvel”. 11 december 2018.

realisatie van laadinfrastructuur en de integratie met openbaar vervoer). Daarnaast vervult cluster Bestuurs- en Concernondersteuning een adviserende rol in zaken als aanbestedingswetgeving, contractmanagement en inkoop. Al met al hebben zo'n vijf clusters en tien afdelingen een rol in het Doelgroepenvervoer.<sup>92</sup> In alle sessies wordt besproken wat de filosofie van het contract is en wat betekent voor de samenwerking over verschillende wetten, doelgroepen en clusters heen.

Er wordt gewerkt aan een overdrachtsdocument. Eerder al, in 2018, zijn beleidsafdelingen waarvan het vervoer al is geïmplementeerd hun eigen overleggen gaan organiseren met Trevvel. Nu wordt ook de inhoudelijke doorontwikkeling van het contract neergelegd bij de lijnafdelingen.<sup>93</sup> De precieze vormgeving van het coördinatiepunt blijft echter lang onduidelijk. In de loop van 2019 wordt voor betrokkenen duidelijk dat de regierol zal worden ondergebracht bij de afdeling met de grootste doelgroep. Het betreft de afdeling Beleid en Opdrachtgeverschap, die verantwoordelijk is voor het Wmo-vervoer (collectief aanvullend vervoer en dagbesteding). De formele beslissing laat echter op zich wachten. In augustus begint de programmamanager aan een nieuwe uitdaging. In de zomer wordt eveneens bekend dat ambtelijk opdrachtgever en directeur vertrekt. In oktober wordt de knoop doorgehakt. Per 15 oktober ligt het Doelgroepenvervoer bij de lijnorganisatie, met de coördinatietaak bij voornoemde afdeling. Met stoom en kokend water vindt de overdracht plaats. Tot eind 2019 blijven enkele leden van het programmateam ondersteunende werkzaamheden verrichten.

De meeste aspecten en de grootste doelgroepen van het Doelgroepenvervoer "vallen" onder het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Binnen het cluster zijn drie directies en vier afdelingen betrokken. De integrale aansturing vindt plaats vanuit één van deze afdelingen (Beleid en Opdrachtgeverschap). De integraal contractmanager stemt de dagdagelijkse uitvoering van het vervoer af met zijn collega's bij andere afdelingen en directies en legt direct verantwoording af aan de concerndirecteur van het cluster. Bepaalde doelgroepen en aspecten van het vervoer liggen bij andere clusters. Denk aan de doelgroep "werk" (cluster Werk & Inkomen) en de recent toegevoegde doelgroep van ambtenaren die (tijdelijk) niet zelfstandig naar het werk kunnen (cluster Bestuur- en Concernondersteuning). Ook zaken die niet de dagdagelijkse uitvoering betreffen, zoals laadinfrastructuur, aansluiting met openbaar vervoer, wegafsluitingen of andere aanpassingen in verkeer of buitenruimte, alsook advies- en ondersteuningsfuncties vallen onder andere clusters (Stadsontwikkeling, Stadsbeheer, Bestuur- en Concernondersteuning).

## 2.9. Verantwoording (oktober 2019 – nu)

In de loop van 2019 worden vijf onafhankelijke onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van Trevvel en de gemeentelijke aansturing. Hoewel de wethouder aangeeft dat Trevvel voldoet aan de maatstaven die de gemeente hanteert en zelfs bovengemiddeld presteert in de taxibranche (klanttevredenheid: 7,7),<sup>94</sup> blijven de individuele verhalen (casuïstiek) die raadsleden ter ore komen een ander beeld geven. Leefbaar Rotterdam heeft eerder al aangedrongen op een Rekenkameronderzoek om een eind te maken aan het "disfunctioneren" van Trevvel.<sup>95</sup> Als ook coalitiepartner D66 na een belronde onder 40 instellingen gaat twijfelen of de cijfers wel overeenkomen met de realiteit, zegt wethouder De Langen op 3 april 2019 vijf onafhankelijke onderzoeken toe: (1) een onderzoek naar de ICT-systemen van Trevvel, (2) een stakeholderstevredenheidsonderzoek naar zowel het leerlingenvervoer als (3) het volwassenenvervoer, (4) een onderzoek van de gemeentelijke auditdienst en (5) een klanttevredenheidsonderzoek onder chauffeurs.<sup>96</sup> Daarnaast wordt door onderzoeksbureau Blauw al doorlopend onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid onder cliënten. Een spannende tijd breekt aan. De steun voor Trevvel in de Rotterdamse politiek staat onder grote druk. De wethouder is naar eigen zeggen "goed chagrijnig" en "niet tevreden".<sup>97</sup>

---

92 Gemeente Rotterdam. (2019). Overdrachtsdocument Trevvel programmateam. 19 december 2019.

93 Gemeente Rotterdam. (2019). Overdrachtsdocument Trevvel programmateam. 19 december 2019.

94 Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief "Voortgang doelgroepenvervoer Trevvel". 11 december 2018. Zie ook bijlage 1 "Prestatiecijfers Trevvel t/m 30 november 2018"

95 Gemeente Rotterdam. (2018). Notulen raadsdebat 20 december 2018. Zie p. 1781 en 1815.

96 AD. (2019). D66 wil onderzoek naar vervoer-aanbieder Trevvel: 'klachten blijven komen'. 2 april 2019; AD. (2019). Onderzoeken moeten stuntelend Trevvel op weg helpen. 3 april 2019.

97 Gemeente Rotterdam. (2019). Notulen raadsvergadering 11 april 2019. Zie p. 921; AD. (2019). Onderzoeken moeten stuntelend Trevvel op weg helpen. 3 april 2019.

Binnen het ambtelijk apparaat vindt het auditonderzoek naar (onder andere) de gemeentelijke sturing plaats terwijl het programmateam en de lijnorganisatie in een ingewikkelde overdracht zijn verwickeld. Na de overdracht op 15 oktober 2019 ligt de focus van de ambtenaren op het verslag uitbrengen van de uitkomsten van de onderzoeken. De resultaten worden aan de raad medegedeeld op 19 december 2019.<sup>98</sup> Van de stakeholders (zoals zorgaanbieders en scholen) vindt slechts een kleine meerderheid de algemene dienstverlening van Trevvel voldoende of goed, blijkt uit een korte telefonische enquête van Blauw onder 30 respondenten.<sup>99</sup> Punten van verbetering volgens stakeholders zijn stiptheid, telefonische bereikbaarheid en houding van chauffeurs. Daarentegen zijn de reizigers een stuk tevredener. Uit doorlopend klanttevredenheidsonderzoek blijkt dat "gemiddeld 81% van de 253 reizigers de dienstverlening goed of voldoende [vindt]. Ook is de meerderheid positief over de chauffeur en komt het vervoer volgens 70% op tijd."<sup>100</sup> Trevvel scoort over 2019 een 7,4 bij Trevvel Samen en een 6,9 bij Trevvel Route.<sup>101</sup> Verder concludeert het ICT-onderzoek dat de informatiesystemen van Trevvel "met redelijke zekerheid" betrouwbaar zijn.<sup>102</sup> De auditdienst heeft echter forse kritiek op de sturingswijze van de gemeente en de gemaakte afspraken (hierover meer in het volgende hoofdstuk).

De wethouder concludeert dat de dienstverlening op een aantal punten moet worden verbeterd, evenals de monitoring en sturing op het contract. Er is sterkere "centrale coördinatie" nodig. Ook gaat de gemeente afspraken maken met Trevvel over "periodieke rapportages op indicatoren". In een interview geeft de algemeen directeur van Trevvel aan dat de conclusies over stakeholdertevredenheid "pijn deden". In de focus op de tevredenheid van de klant, is er te weinig aandacht geweest voor de behoeften van de locaties, geeft hij toe. Een opsteker is de conclusie van het ICT-onderzoek. Daarmee kan Trevvel de twijfels over de kwaliteit van haar meetsystemen wegnemen. Ondertussen dient het volgende onderzoek zich alweer aan. Het NRC meldt dat de Rotterdamse ombudsman de dienstverlening van Trevvel gaat onderzoeken.<sup>103</sup>

Tijdens een technische sessie op 5 februari wordt de commissie Zorg, Onderwijs, Cultuur en Sport meegenomen in de onderzoeksresultaten en presenteert Trevvel een driepuntenplan. Ze belooft te gaan werken aan (1) een "Trevvel cockpit" waarin stakeholders *real time*, via een *track-and-trace* systeem, inzicht hebben in de aankomst- en vertrektijden van cliënten en ook mutaties kunnen aanvragen; (2) actiever informeren van cliënten over vertragingen en het (beter) trainen van medewerkers in het omgaan met specifieke doelgroepen; en (3) verbeteren van de klachtafhandeling en oprichten van een drietal cliëntraden, namelijk voor stakeholders, leerlingen en vraagafhankelijk vervoer.<sup>104</sup> Op 12 februari (commissievergadering) en 20 februari (raadsvergadering) vinden stevige debatten plaats tussen wethouder en gemeenteraad. Beiden zijn zeer kritisch op Trevvel en willen verbetering zien (voor hun perspectieven: zie hoofdstuk 3). In mei wil de wethouder de raad opnieuw informeren en de resultaten van de eerste "monitor" presenteren.

Daarna, in maart 2020, breekt de Corona-crisis uit. Het Doelgroepenvervoer komt grotendeels stil te liggen. Binnen een paar dagen na de afgekondigde maatregel om zoveel mogelijk thuis te blijven, maken de gemeente en Trevvel afspraken om de voertuigen op een alternatieve manier in te zetten. Omdat Trevvel een vastgestelde lumpsum-bijdrage per jaar krijgt, is ze in de gelegenheid om snel te schakelen. Zo vervoert Trevvel samen met Transvision ruim 300 Intensive Care patiënten tussen verschillende ziekenhuizen, totdat Erasmus MC het landelijk coördinatiepunt heeft gerealiseerd.<sup>105</sup> Ook worden de busjes ingezet voor het thuisbezorgen van medicijnen en boodschappen, het rondbrengen van voedselpakketten van de Voedselbank en het vervoeren van Corona-patiënten naar

---

98 Gemeente Rotterdam. (2019). Commissiebrief "onderzoeksresultaten doelgroepenvervoer door Trevvel", 19 december 2019.

99 Blauw. (2019). Onderzoek naar de dienstverlening van Trevvel. Klanttevredenheidsonderzoek onder contactpersonen op locaties waar Trevvel het vervoer verzorgt. November 2019.

100 Idem.

101 Gemeente Rotterdam. (2019). Commissiebrief "onderzoeksresultaten doelgroepenvervoer door Trevvel", 19 december 2019.

102 M&I Partners. (2020). ICT-onderzoek Trevvel. Beknopte samenvatting t.b.v. technische sessie 5 februari 2020.

103 NRC. (2019). Ombudsman Rotterdam gaat zelf ouderenvervoerder Trevvel onderzoeken. 5 december 2019.

104 Trevvel. (2020). Presentatie driepuntenplan. Technische sessie 5 februari 2020.

105 TaxiPro. (2020). Vervoerders dragen coördinatie transport IC-patiënten over aan landelijk coronacentrum. 31 maart 2020.



zorginstellingen in speciaal daarvoor uitgeruste taxi's.<sup>106</sup> Vanaf mei neemt het aantal ritten in Trevvel Route en Trevvel Samen weer toe.<sup>107</sup>

Door Corona wat later dan gepland, brengt wethouder De Langen in juni verslag uit van de eerste monitor<sup>108</sup>. Daarin meldt hij onder andere dat Trevvel een malus heeft gekregen van meer dan een ton, omdat de score van het Mobiliteitstevredenheidsonderzoek in 2019 lager dan een 8 is (namelijk: 7,81). Een deel van de prestatie-afhankelijke vergoeding is ingehouden. In de commissievergadering van 8 juli 2020 zijn er complimenten voor het handelen van Trevvel in Corona-tijd, maar staat het debat daarna in het teken van de malus die Trevvel heeft gekregen. Volgens sommige partijen is er geen sprake van een malus, maar van een bonus.<sup>109</sup>

Op 24 juli presenteert de ombudsman de resultaten van het "onafhankelijk meldpunt Trevvel".<sup>110</sup> Dit onderzoek is van december 2019 tot en met februari 2020 uitgevoerd "op verzoek van de wethouder Zorg, Ouderen en Sport". Mensen konden kosteloos telefonisch of per post hun ervaringen kenbaar maken. De ombudsman heeft opgeroepen zowel positieve als negatieve ervaringen te melden. In totaal hebben zich 176 personen gemeld, waaronder cliënten, ouders, vertegenwoordigers en medewerkers van zorglocaties. Klachten en meldingen hadden betrekking op de planning, communicatie, chauffeurs, telefonische wachttijden en de houding van telefonisten. Ook kreeg de ombudsman positieve meldingen, bijvoorbeeld over behulpzame chauffeurs, goede afhandeling van betalingen en een zorgvuldige en snelle ritboeking. De ombudsman adviseert om bijvoorbeeld chauffeurs te betrekken bij de ritboeking, het telefoonnummer van de klantenservice gratis te maken en chauffeurs met regelmaat bij te scholen.

In november 2020 wordt een volgende monitor gepresenteerd.<sup>111</sup> De wethouder concludeert dat "de kwaliteit van dienstverlening op veel vlakken is verbeterd: de prestaties van Trevvel en de tevredenheid van de klanten stijgen zichtbaar". Het traject van verbetermaatregelen (rond o.a. communicatie met reizigers en stakeholders, vakbekwaamheid van medewerkers en oprichting van cliënt- en adviesraden) "kan nu worden afgerond". In de wethoudersbrief wordt achtereenvolgens ingegaan op de cijfers rond stiptheid, klanttevredenheid en klachtafhandeling. Zo ligt de stiptheid van Trevvel Samen in 2020 "(ruim) boven de 93%" en van Trevvel Route "tussen 85% en 90%". Verder stelt de wethouder dat "klanttevredenheid een belangrijk sturingsmechanisme [is] in het contract met Trevvel". Hij ziet een "stijgende trend", waarbij de cijfers van de dienstverlening net onder de 8 (Trevvel Samen) en op 7,5 (Trevvel Route) liggen. Verder gaat de wethouder in op de coördinatie van de gemeentelijke inzet op het contract. Hij schrijft dat "het contractmanagement duidelijk [is] belegd bij één contractmanagementteam waar vanuit de integraal contractmanager schakelt met de betrokken directies van Maatschappelijke Ontwikkeling (Wmo, Jeugd, Onderwijs), Werk & Inkomen (Participatiewet) en Stadsontwikkeling (doelen m.b.t. duurzaamheid). Voor Trevvel is ook duidelijk welke persoon het aanspreekpunt is voor de verschillende onderwerpen." Ook beschrijft de wethouder de ontwikkelingen in het aantal ritten in Coronatijd en de financiële consequenties daarvan.

---

106 Trevvel (2020). Onze diensten tijdens Corona-crisis op een rijtje. 8 mei 2020; AD. (2020). Trevvel vervoert patiënten met corona: "We doen dit om te helpen, niet voor de winst". 27 maart 2020; Gemeente Rotterdam. (2020). Brief aan de gemeenteraad "Ontwikkelingen en maatregelen COVID-19 (corona) virus". 20 maart 2020. Gemeente Rotterdam. (2020). Wethoudersbrief "Monitor Doelgroepenvervoer mei 2020". 17 juni 2020.

107 Trevvel (2020). Het leerlingenvervoer is gestart! 11 mei 2020.

108 Gemeente Rotterdam. (2020). Wethoudersbrief "Monitor Doelgroepenvervoer mei 2020". 17 juni 2020.

109 Zie ook berichtgeving van: Algemeen Dagblad. (2020). Leefbaar: Stuntelend Trevvel moet bonus van ruim miljoen euro terugbetalen. 8 juli 2020

110 Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam. (2020). Rapport onafhankelijk meldpunt Trevvel. 24 juli 2020.

111 Gemeente Rotterdam. (2020). Wethoudersbrief. Monitor Doelgroepenvervoer november 2020. 26 november 2020.



## 3. Perspectieven

Het vorige hoofdstuk heeft de ontwikkelingen in het Doelgroepenvervoer zo feitelijk mogelijk gereconstrueerd. Het maakt duidelijk dat er sprake is van een technisch ingewikkeld dossier, een hoge maatschappelijke gevoeligheid en een grote samenhang met allerlei andere beleidsdomeinen. Juist bij dit soort complexe vraagstukken, die vele betrokkenen maar deels overzien, worden *beelden* des te belangrijker. Met deze beelden wordt een situatie vanuit een bepaald perspectief begrensd en geïnterpreteerd. Op basis daarvan maken betrokkenen een afweging wat hen te doen staat en hoe zij een bepaalde situatie moeten waarderen. In dit hoofdstuk reconstrueren we deze beelden en perspectieven. Ze zijn vaak maar deels gedocumenteerd en moesten daarom vooral in gesprekken worden opgehaald. Hieronder introduceren we eerst de verschillende betrokkenen. Daarna schetsen we hun perspectieven over drie belangrijke aspecten van het Doelgroepenvervoer: de aanbesteding, de gemeentelijke aansturing en het coördinatiepunt.

### 3.1. De hoofdrolspelers

#### Programmamateam Doelgroepenvervoer

Het programmamateam, actief van 2014 tot 2019, heeft een cruciale rol gespeeld in de totstandkoming van het huidige Doelgroepenvervoer. Zij krijgt eind 2013 de opdracht van de gemeenteraad om de diverse doelgroepen te integreren in één contract. Het programma kent een structuur waarbij ze min of meer naast de lijnorganisatie staat en daarmee de ruimte en vrijheid heeft om nieuwe oplossingen te bedenken voor de bestaande problemen.

#### Ambtelijk opdrachtgever programmamateam

Het programmamateam legt verantwoording af aan haar ambtelijk opdrachtgever, namelijk de directeur Welzijn, Zorg en Jeugdhulp binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. De directeur is ook verantwoordelijk voor twee lijnafdelingen die een rol hebben in het Doelgroepenvervoer, namelijk de afdeling Jeugd en de afdeling Beleid & Opdrachtgeverschap. Hij vertrekt in de zomer van 2019.

#### Beleids- en contractmanagement

Na de afronding van het programma (oktober 2019) ligt het Doelgroepenvervoer in handen van diverse beleidsafdelingen, voornamelijk binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Het integraal contractmanagement ligt bij de afdeling Beleid en Opdrachtgeverschap. Wanneer hieronder wordt gesproken van "contractmanagement" gaat het met name om het perspectief van deze afdeling.

#### Auditdienst

Concern Auditing doet in opdracht van college of concerndirectie onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit van gemeentelijk beleid. Zo heeft ze in 2019 bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de implementatie van de Omgevingswet en het beleid rond energietransitie. In het laatste kwartaal van 2019 doet ze onderzoek naar de dienstverlening door Trevvel en de gemeentelijke sturing hierop.

#### Trevvel

Het consortium Trevvel verzorgt vanaf januari 2018 het Doelgroepenvervoer in Rotterdam. Ze bestaat uit onder meer vervoersbedrijven Willemsen de Koning en ZCN Totaalvervoer, maatschappelijke organisaties DOCK Rotterdam en WMO Radar, ICT-bedrijven, leveranciers van elektrische voertuigen en onderzoeksbureau Blauw Research.

#### Wethouder

Het Doelgroepenvervoer viel tot oktober 2017 onder de verantwoordelijkheid van wethouder Hugo de Jonge (Onderwijs, Jeugd en Zorg); sindsdien is Sven de Langen de verantwoordelijk wethouder (Volksgezondheid, Zorg, Ouderen en Sport).

### 3.2. De aanbesteding

Over de aanbesteding van het Doelgroepenvervoer zijn vrijwel alle partijen enthousiast. "Heel erg innovatief", zo typeert wethouder De Langen het contract met Trevvel waar hij in oktober 2017 verantwoordelijk voor wordt. "De uitgangspunten zijn logisch: doelgroepen integreren, de cliënt centraal stellen en alle partijen, inclusief cliëntvertegenwoordiging, laten meepraten". "Het is mooier gelukt dan we van tevoren hadden durven hopen", oordeelt een medewerker van het programmamateam. Voor het programmamateam was het belangrijk dat de dialoofase, ongedacht de winnaar, zou leiden

tot drie hoogwaardige plannen voor klantgericht en duurzaam vervoer. De gemeente wint voor de aanbesteding en het daaraan ten grondslag liggende cliëntenonderzoek twee internationale prijzen. Ze wordt gewaardeerd voor de innovatieve manier waarop de klantbehoeften als uitgangspunt zijn genomen voor de aanbesteding. Ook de huidig integraal contractmanager is daarover te spreken. De persona's hebben volgens hem bijgedragen aan meer bewustwording voor het "sociale aspect in de dienstverlening" en het afstappen van het Doelgroepenvervoer als zijnde "een soort koeriersdienst van A naar B".

Trevvel geeft aan dat de aanbesteding heeft geleid tot een unieke alliantie en meer innovatieruimte. Zo bestaat Trevvel (onder meer) uit een samenwerking tussen twee bedrijven die in principe elkaars concurrenten zijn (Willemsen de Koning en ZCN Vervoer). Deze samenwerking, zo vertelt de toenmalig interim-directeur in een interview in september 2019, is ontstaan bij de aanbesteding van het overbruggingscontract – die gaat verloren, maar de basis is gelegd voor de aanbesteding van het huidige vervoer. Het is niet de enige ongebruikelijke samenwerking waartoe de aanbesteding uitnodigt. De koppeling van vervoer met sociale programma's zoals Langer Thuis en Voor Mekaar (bestrijding eenzaamheid) heeft geresulteerd in sociale "tak" van Trevvel ("Trevvel Sociaal") waarin medewerkers samen met maatschappelijke partners DOCK en Wmo Radar cliënten ondersteunen bij problemen op het gebied van bijvoorbeeld geld, gezondheid en eenzaamheid. Omdat de vervoersopdracht bestaat uit een vast bedrag is er financiële zekerheid en daarmee ruimte om dit soort innovaties vorm te geven. "Bij een normale aanbesteding ga je dit niet doen", vertelt de financieel directeur van Trevvel. "Er is nu ruimte om dingen te doen voor kwetsbare mensen in de stad".

Kortom, over de insteek, uitgangspunten en innovatieve resultaten van de aanbesteding alleen maar lof. Veel spannender wordt het als het gaat om de gemeentelijke sturing op klanttevredenheid.

### 3.3. De aansturingswijze

De sturing op *outcome* (klanttevredenheid) is onderwerp van een verhit debat. Met name het onderzoek van de gemeentelijke auditdienst (eind 2019) heeft forse kritiek opgeleverd op de gemeentelijke sturingswijze. Hieronder volgen eerst de conclusies van de auditdienst, waarna de perspectieven van de gemeenteraad, wethouder, programmateam, huidige contractmanagement en Trevvel aan bod komen.

#### Auditdienst

In het laatste kwartaal van 2019 doet de auditdienst, op toezegging van de wethouder aan de raad, onderzoek naar "de wijze waarop het systeem van Doelgroepenvervoer invulling krijgt, zowel door Trevvel (uitvoering) als door de gemeente (sturing en monitoring), en in welke mate dat leidt tot de beoogde tevredenheid over de dienstverlening bij de klant."<sup>112</sup> De auditdienst trekt in het rapport dat zij in december 2019 oplevert fel van leer over de gemeentelijke sturing.<sup>113</sup> Ze spreekt van het ontbreken van "afrekenbare prestatieafspraken", stelt vast dat punctualiteit "nauwelijks een rol speelt" en vindt dat er sprake is van "diffuse sturing". Vanwege het belang van deze conclusies in het debat over het Doelgroepenvervoer, zijn een aantal hieronder integraal opgenomen:

“De kwaliteit van de dienstverlening is (...) nog niet voldoende geborgd. De gemeente heeft de afgelopen twee jaren vooral gestuurd op de implementatieproblemen, klachten en incidenten in het Doelgroepenvervoer door Trevvel. Er zijn geen afrekenbare prestatieafspraken gemaakt in het contract met Trevvel tijdens de kalibratiefase. De gemeente trad veel in overleg met Trevvel om tot verbetermaatregelen te komen. Daarnaast voelde de gemeente zich medeverantwoordelijk voor de moeizame start doordat de benodigde data vanuit gemeente, vorige vervoerder en zorgaanbieders niet tijdig en volledig beschikbaar waren gesteld.”

112 Gemeente Rotterdam. (2019). Concern Auditing Rapport Dienstverlening Trevvel. 19 december 2019.

113 Gemeente Rotterdam. (2019). Concern Auditing Rapport Dienstverlening Trevvel. 19 december 2019.

“De componenten van de mobiliteitstevredenheid (inclusief de normering) zijn formeel nog niet vastgesteld en operationeel. Het klanttevredenheidsonderzoek dat onderdeel uitmaakt van de mobiliteitstevredenheid wordt wel al sinds begin 2019 uitgevoerd. Door het ontbreken van formele afspraken over de normering is de beoogde klanttevredenheid over de dienstverlening niet eenduidig.”

“Het valt met name op, dat de punctualiteit die voorafgaand aan de aanbesteding een prominente rol speelde, nu nauwelijks een rol speelt in het klanttevredenheidcijfer zoals die door Trevvel wordt gerapporteerd”

“Wij constateren dat vanuit de gemeente, binnen de gekozen samenwerkingsvorm, in mindere mate invulling is gegeven aan een zakelijke houding en instelling richting Trevvel in de aansturing en het afdwingen van structurele verbeteringen en de realisatie van de propositie. De (integrale) sturing en monitoring vanuit de gemeente op de invulling door Trevvel van de afspraken uit de overeenkomst is daarmee diffuus geweest.”

In een gesprek licht de voormalig projectleider van het onderzoek de conclusies toe. De auditdienst kreeg het beeld dat de afspraken die met Trevvel waren gemaakt nog niet uitgewerkt en geïmplementeerd zijn. Zo waren er twee jaar na ingang van het contract nog geen heldere afspraken gemaakt over de invulling van het Mobiliteitstevredenheidsonderzoek, vertelt de projectleider. Ook zag de auditdienst niet hoe traditionele targets, zoals stiptheid, worden meegenomen bij de meting van klanttevredenheid. “Wij merkten dat punctualiteit bij de betrokkenen een belangrijke rol speelt en dat dat ook onderdeel zou moeten zijn van het klanttevredenheidsonderzoek”. De auditdienst krijgt daarnaast de indruk dat er nauwelijks wordt gestuurd op het contract. Ook als je als gemeente geen traditioneel contract hebt afgesloten, geldt volgens de voormalig projectleider: “als je een contract hebt, moet je sturen op de daarin gemaakte afspraken”. De auditdienst beveelt de gemeente in haar rapport aan “binnen de gekozen vorm van partnerschap actiever invulling aan monitoring en sturing van de uitvoering van het contract door Trevvel”.

### Gemeenteraad

Een aantal partijen in de gemeenteraad is vanaf de start van het Doelgroepenvervoer zeer kritisch op Trevvel en de wethouder. Al vanaf januari 2018 worden stevige debatten gevoerd: eerst over de opstartproblemen, maar ook als de cijfers verbeteren, blijft de kritiek aanhouden. Hoe veelzeggend zijn de cijfers eigenlijk, zeker als de negatieve verhalen (casuïstiek) blijven aanhouden? Enkele oppositiepartijen willen dat de wethouder “met de vuist op tafel slaat” (Van Elck, Leefbaar Rotterdam). Het onderzoek van de auditdienst bevestigt het beeld dat de gemeente onvoldoende stevig stuurt op het contract. In de debatten van 12 februari 2020 (commissievergadering) en 20 februari 2020 (raadsvergadering) wordt de wethouder onder vuur genomen. Een bloemlezing uit beide debatten:

“Ik ben blij dat de wethouder alle aanbevelingen [uit het rapport van de auditdienst, auteurs] overneemt. Maar hoe wordt er dan op gestuurd? (...) Zou de wethouder weer zo'n aanbestedingstraject ingaan?” (Van Wifferen, D66)

“Het onderzoek van de auditdienst geeft aan dat we op een andere manier naar zo'n contract moeten kijken. Welke lessen voor de toekomst trekken we hieruit? Gaan we weer gewoon terug naar afrekenbare indicatoren? Dat is wat we als raad erg missen” (Vonk, ChristenUnie-SGP)

“We weten gewoon niet wat er in de propositie staat. Hoe is de punctualiteit geborgd in die zelfopgelegde normen [van Trevvel, auteurs] en hoe heeft dat zijn weerslag gekregen in het mobiliteitstevredenheidsonderzoek? (...) Omdat het een zakelijk partnerschap is, zit de wethouder er als compagnon van Trevvel in” (Rozema, PvdD)

“Hier is een bedrijf aan het leren op de belastingcenten van de Rotterdammer. Dat is onacceptabel, voorzitter. (...) De laatste 5% [prestatieafhankelijke vergoeding, auteurs] wordt wat ons betreft niet uitbetaald” (Verkoelen, 50PLUS)

Oppositiepartijen vragen middels een motie (tevergeefs) om openheid over het contract met Trevvel, of zelfs om te stoppen met Trevvel en de regie over te dragen aan wethouder Van Gils.<sup>114</sup> In het debat van 8 juli 2020 komt de kritiek op de rekenmethode voor Mobiliteitstevredenheid terug. De score van het Mobiliteitstevredenheidsonderzoek in 2019 levert Trevvel een malus op (een “bonus” volgens een aantal oppositiepartijen). Rozema van 50PLUS geeft aan: “ik heb geen inzicht in dat cijfer. Wat is die waardering waard? Dat moet ik dan maar geloven.”

Kortom, er zijn twijfels over de jaarlijkse afrekenmethodiek, de sturing op klanttevredenheid en de plek van traditionele indicatoren zoals stiptheid. Bovendien zijn een aantal partijen aanhoudend ontevreden over prestaties van Trevvel. De raad oefent druk uit op de wethouder om Trevvel steviger aan te sturen.

Een aantal raadsleden ervaart hierin wel een dilemma. Met druk uitoefenen op stadsbestuur en Trevvel dreigt de filosofie van het contract in het geding te komen, erkent Van Wifferen (D66). Het contract gaat uit van partnerschap en samenwerking, terwijl druk uitoefenen meer past bij een klassiek opdrachtgeverschap met sturing op basis van harde indicatoren. Ook wordt erkend dat alleen maar “van bovenaf sturen en controleren” en “top-down dichtregelen” niet de oplossing is. Daarmee zou veel efficiëntie verloren gaan, zegt ook Verkoelen (50PLUS).

### Wethouder

Wethouder De Langen kan zich goed vinden in de conclusie van de auditdienst dat de sturing “diffuus” is geweest. Volgens hem is er namelijk méér nodig dan alleen sturing op klanttevredenheid. “De balans is doorgeslagen” als het gaat om *outcome*-sturing, vindt hij. “Als het goed gaat, heb je er geen omkijken naar, als het niet goed gaat, kun je soms niet aan de touwtjes trekken”, zegt De Langen in een interview. Daarom zouden zaken als stiptheid moeten worden meegenomen in de jaarlijkse eindafrekening. Dat “construct in het contract zouden we niet nog een keer doen”.

Ook in de raad en media benadrukt de wethouder steeds sterker het belang van sturing op stiptheid náást klanttevredenheid. Tijdens de debatten in februari 2020 geeft hij aan dat hij heeft gestuurd “op de meest belangrijke indicatoren”. De hoogte van de prestatieafhankelijke vergoeding wordt berekend op basis van klanttevredenheid, geeft hij aan. “Daarnaast zijn er wel gewoon afspraken. De stiptheid van 92% (branchegemiddelde) staat gewoon in het contract”. In een interview met RTV Rijnmond op 12 februari zegt hij: “Ik ben superkritisch geweest op stiptheid. Dat is één van de indicatoren die buiten de tevredenheid valt. (...) Op Trevvel Route is de stiptheid nog onvoldoende. Daarom heb ik verbetermaatregelen gevraagd aan Trevvel. Als ze daar in mei niet aan voldoen, dan krijgen we een ander gesprek”.<sup>115</sup> Tijdens het debat op 8 juli 2020 spreekt De Langen van een “contract met voor- en nadelen”. Ook hij verwijst naar het onderzoek van de auditdienst:

“*Concern Auditing zegt: doe het nu niet alleen op tevredenheid, maar houdt ook met andere indicatoren rekening in je beoordeling. (...) Ik zou bij een nieuw contract de afspraken rond een malus anders inrichten. Dan zou ik meer balans aanbrengen tussen stiptheid en klanttevredenheid. (...) We krijgen het deksel op onze neus als het gaat om de wijze waarop we het contract hebben opgesteld.*”

De weg vooruit is volgens De Langen het verbeteren van de stiptheidscijfers. De negatieve verhalen (casuïstiek) gaan in zijn beleving over de circa 10% van de gevallen waarin Trevvel niet op tijd komt. De manier waarop Trevvel omgaat met deze kleine categorie kan het verschil maken, is zijn overtuiging. Als deze foutenmarge (nog) kleiner wordt, zullen de negatieve verhalen grotendeels opdrogen.

### Programmateam

Het programmteam was zeer verrast over de kritiek van de auditdienst dat er “geen afrekenbare prestatieafspraken” zijn gemaakt in de kalibratiefase, dat “formele afspraken ontbreken”, dat “punctualiteit nauwelijks een rol speelt” en dat het ontbrak aan een “zakelijke houding”. Het programmteam stuurt, na de formele overdracht aan de lijnorganisatie, een reactie waarin ze enkele door haar waargenomen onjuistheden en misverstanden beschrijft. Ze legt uit dat er in 2017 wel degelijk normen zijn vastgesteld voor het bepalen van de prestatieafhankelijke vergoeding. De hoogte van het streefcijfer in het Mobiliteitstevredenheidsonderzoek is vóór aanvang van de uitvoering vastgesteld, geeft ze aan. Daarnaast zijn aspecten als punctualiteit wel degelijk opgenomen in de

114 Gemeente Rotterdam. (2020). Notulen raadsvergadering 20 februari 2020.

115 Zie ook RTV Rijnmond (2020). Wethouder is klaar met foutenfestival Trevvel. 12 februari 2020.

vragenlijsten op basis waarvan de klanttevredenheid en mobiliteitstevredenheid worden berekend, zegt het programmteam.

Ook beschrijft het programmteam hoe de keuze om niet primair te sturen op traditionele targets een logisch uitvloeisel is van de concurrentiegerichte dialoog en de wettelijke eisen die daaraan gesteld zijn. Immers, deze aanbestedingsvorm mag alleen worden gekozen als er géén bestek met eisen kan worden voorgeschreven. De onmogelijkheid om op detailniveau, zoals stiptheid, oplossingen voor te schrijven bleek uit het cliëntenonderzoek, zegt het programmteam. Belangrijke "oude" targets zoals stiptheid en reistijd bleken maar deels en in steeds wisselende mate een rol te spelen voor cliënten. Bovendien zijn tal van andere aspecten naast, voor of na de rit doorslaggevend in de klantbeleving. Daarnaast bestrijdt het programmteam dat de houding van de gemeente minder zakelijk zou zijn. Wél neemt ze een andere houding aan: "de gemeentelijke opgave is concreet de eigen doelstellingen (goede klanttevredenheid) en belangen, alsook die van onze cliënten, te bewaken zonder dat te vertalen in voorgeschreven oplossingen. Dat is aan Trevvel." Het programmteam benadrukt dat "de behoefte van de klant centraal staat, niet die van de gemeente".

### Contractmanagement

Aanvankelijk is de huidige integraal contractmanager kritisch op de sturingsfilosofie van het contract. "We hadden niet het idee dat we stevige sturing op het contract konden uitoefenen. Dat is het risico van samenwerking en co-creatie [met Trevvel, auteurs], zoals we dat voelden". Na de overdracht van programmteam naar lijnorganisatie krijgt hij meer tijd om te werken aan de proposities in het contract. Daarmee groeit zijn waardering over het contract en de keuzes die daarin door het programmteam zijn gemaakt, onder meer om méér verantwoordelijkheid dan in het verleden neer te leggen bij de marktpartij en primair te sturen op klanttevredenheid.

Tegelijkertijd ervaart het contractmanagement dat in de politiek-bestuurlijke arena anders naar het contract wordt gekeken. Sinds 2019 wordt vanuit politiek en bestuur sterker ingezet op traditionele targets zoals stiptheid en klachten. Richting de raad wordt prestatiegegevens over deze kpi's op groter detailniveau gecommuniceerd, geeft de contractmanager aan. Daar waar sturing op targets in het contract een "fall-back scenario" is voor het geval de klanttevredenheid structureel achterblijft, dreigt het nu tot primaire sturingsstijl te worden verheven. De projectmanager ervaart dat de invloed van politiek en bestuur op het dossier is toegenomen en dat er een (steeds groter) verschil is tussen enerzijds het contract en de bedoeling ervan zoals hij het overgedragen heeft gekregen van het programmteam en anderzijds de huidige gewenste politiek-bestuurlijke sturing. Tegelijkertijd staat in de dagdagelijkse aansturing van Trevvel nog steeds klanttevredenheid centraal, geeft hij aan. De gemeente heeft de beschikking over prestatiegegevens van allerlei kpi's, maar "deze gegevens pakken we erbij als het niet goed gaat met klanttevredenheid, om te kijken wat de bron zou kunnen zijn van die ontevredenheid." Ook gaat het in het dagelijkse contact met name over de realisatie van afspraken in de propositie, zoals het Mobiliteitsbudget, begeleiding naar het ov, vroeg-signalering, et cetera – zaken die een belangrijke bijdrage leveren aan klanttevredenheid, maar in het debat over stiptheid of de jaarlijkse eindafrekening ondergesneeuwd raken.

### Trevvel

De gemeentelijke sturingswijze was voor Trevvel vanaf begin duidelijk, zegt de algemeen directeur van Trevvel die in augustus 2019 aantreedt. "Alle inzet moet zijn gericht op klanttevredenheid". In tegenstelling tot wat gebruikelijk is in de vervoersmarkt, worden geen afspraken gemaakt over de output (targets als stiptheid en klachtenpercentage), maar over de *outcome* (klanttevredenheid). Daarmee voorkom je de denkbeeldige situatie dat je "alle afspraken nakomt, maar de klant niet helemaal tevreden is", legt de directeur uit.

Sinds zijn aantreden ziet hij dat kpi's als stiptheid en klachten belangrijker zijn geworden in de politieke verantwoording. Deze verschuiving heeft twee kanten. Enerzijds ziet hij het risico dat de filosofie van het contract onder druk komt te staan. Een focus op stiptheid en klachtenpercentage kan gemakkelijk leiden tot *hitting the target, missing the point*, vindt hij. Als deze kpi's worden gelijkgesteld aan klanttevredenheid, wordt vergeten dat het verschil in klanttevredenheid veel méér wordt gemaakt op zachte, minder meetbare aspecten, zoals de sensitiviteit van chauffeurs en het klantcontactcentrum in het omgaan met verschillende doelgroepen. Ook de begeleiding naar het ov en fietsvervoer, en de ontwikkeling van de "Trevvel cockpit" kunnen bijdragen aan een hogere klanttevredenheid, maar krijgen minder politieke aandacht bij een focus op stiptheid. Anderzijds vindt de directeur het een goede zaak dat cijfers over stiptheid en klachten onderdeel zijn geworden van het gesprek met de gemeente. Cijfers bieden een heldere vorm van communicatie en verantwoording en helpen Trevvel om de gemeente "mee te nemen op de inhoud". Bovendien is de veronderstelling dat hoge stiptheid en weinig klachten op zijn minst iets bijdragen aan klanttevredenheid. Wat de "optimale mix" is van informatie die gezamenlijk de klanttevredenheid tot stand brengen, blijft wel een "continue zoektocht".

De directeur herkent zich niet in de conclusies van de gemeentelijke auditdienst dat de sturing van de gemeente "diffuus" en "gering zakelijk" zou zijn. Sturing in een zakelijk partnerschap en op klanttevredenheid kan worden opgevat als onvoldoende zakelijk, maar veeleer is sprake van een "andere manier van sturen", zegt hij.

### 3.4. De overdracht en het coördinatiepunt

Een ander heikel onderwerp, vooral binnen de gemeentelijke organisatie, is de vormgeving van het coördinatiepunt. In het vorige hoofdstuk kwam een aantal keer de motie uit 2017 voorbij, die de wethouder oproept een coördinatiepunt in te richten om "centraal regie te voeren op de uitvoering van het Doelgroepenvervoer".<sup>116</sup> Over de invulling en uitwerking, echter, botsen de perspectieven. Nauw hiermee samenhangt de moeizame overdracht van programmteam naar lijnorganisatie. Ook hierover zijn verschillende zienswijzen. Hieronder komt eerst het perspectief van het programmteam aan bod en daarna die van de ambtelijk opdrachtgever, wethouder, contractmanagement en Trevvel.

#### Programmteam

Na de voorlopige gunning van het Doelgroepenvervoer aan Trevvel (april 2017) komt het programmteam in een ingewikkelde dynamiek met de lijnorganisatie terecht. Het programmteam krijgt vanuit de verschillende beleidsafdelingen in toenemende mate vragen over de rechtszaak, maar zij kan deze vragen in haar ogen niet beantwoorden omdat de zaak onder de rechter is, of omdat het aan tijd en ruimte ontbreekt. Na de rechtszaak wordt er in de ervaring van het programmteam steeds meer "getrokken" aan de diverse onderdelen van het contract door de lijnafdelingen. In 2018 starten een aantal afdelingen hun eigen uitvoerend overleg met Trevvel. Het programmteam benadrukt richting collega's in de lijnorganisatie dat het contract "niet van één iemand is, maar van ons allemaal". Voorkomen moet worden dat het contract "als een groot vel papier waarop allerlei lijnen en kleuren door elkaar heen lopen, in zeven stukken wordt gescheurd", vertelt de programmamanager. Het programmteam wil niet terug naar de situatie waarin de aansturing versnipperd is in de gemeentelijke organisatie. Juist omdat een individu onder verschillende wettelijke regelingen (en daardoor: afdelingen) kan vallen, is het van belang om gezamenlijk op te trekken.

Het programmteam koestert daarom de sterke wens dat er één aanspreekpunt is en blijft voor Trevvel tijdens de uitvoering. Zolang het programmteam er is, vervult zij die functie; voor daarna wil ze een speciaal team met het mandaat om "dwars door clusters, procedures en (bedrijfs) culturen heen te werken". Zoals het programmteam het voor zich ziet, staat er aan het hoofd van het coördinatiepunt één functionaris die integraal kan sturen. Deze persoon vraagt bijvoorbeeld een tijdelijke ontheffing aan "bij de afdeling Verkeer & Vervoer om gebruik te kunnen maken van een stukje bus- of verharde trambaan opdat de kinderen alsnog tijdig op school kunnen geraken en niet van slag raken." Het team zou moeten samenwerken met de ambtenaren die vanuit verschillende afdelingen een verantwoordelijkheid hebben in beleidsvorming en contractmanagement. Dit is hoe het programmteam het coördinatiepunt voor zich ziet én zoals het volgens haar is afgesproken met Trevvel gedurende de dialoofase en toegezegd aan de Adviesraad Leerlingenvervoer. Het huidige programmteam heeft al enkele personen aangenomen die na afloop van het programma het coördinatiepunt kunnen bemensen.

In de beleving van het team verandert de door de lijnorganisatie (directie en lijnafdelingen) gewenste invulling van het coördinatiepunt en de interpretatie van de motie uit 2017 geleidelijk. In de loop van 2018 wordt haar duidelijk dat er onder management en directie toch geen steun is voor een apart aansturingpunt. Ze ziet hoe het beoogde coördinatiepunt zich ontwikkelt richting een coördinerende rol voor één afdeling. Ze uit hierover met regelmaat haar zorgen en bezwaren. Eén van de zorgpunten is dat de afstemming en koppelkansen van vervoer met andere vraagstukken verloren gaan, zoals bestrijding van eenzaamheid, SROI, aansluiting met openbaar vervoer, duurzaamheid en wegafsluitingen. In het najaar van 2018 krijgt het programmteam het verzoek van de wethouder om de motie uit 2017 af te doen. Haar input voor het afdoeningsvoorstel waarin zij de door haar beoogde invulling van het coördinatiepunt beschrijft, is niet in de uiteindelijke wethoudersbrief terechtgekomen.<sup>117</sup>

Het programmteam is er naar eigen zeggen niet in geslaagd om de filosofie van het contract en de benodigde organisatiestructuur voldoende ingang te doen vinden in de gemeentelijke lijnorganisatie.

---

116 Gemeente Rotterdam. (2017). Motie coördinatiepunt Doelgroepenvervoer. 6 juli 2017.

117 Gemeente Rotterdam. (2018). Raadsbrief "Voortgang doelgroepenvervoer Trevvel". 11 december 2018.



Ze geeft aan dat de wisselingen op verschillende niveaus in de organisatie de overdracht hebben bemoeilijkt. Belangrijke personen die de beoogde werkwijze steunden, zoals de toenmalig wethouder en ambtelijk opdrachtgever, zijn vertrokken en ook op uitvoeringsniveau was er in de beleving van het programmteam veel verloop onder de personen aan wie het dossier moest worden overgedragen.

### Contractmanagement

De beleids- en contractmanagers in de lijnorganisatie zitten in "een andere film", blijkt uit gesprekken met betrokkenen. Terwijl het programmteam druk bezig is met de voorbereiding van het nieuwe vervoer, zijn de lijnafdelingen nog bezig met de uitvoering en afronding van het "oude" vervoer. Wel zitten een aantal beleidsmedewerkers op "de tribune" bij de dialoog met de markt om hun inbreng te geven en betrokkenheid te tonen.

Na de gunning neemt de afstand tot het programmteam in de beleving van de lijnorganisatie toe. Als de ingangsdatum van het nieuwe vervoer nadert (januari en augustus 2018), kloppen diverse lijnafdelingen nadrukkelijker op de deur van het programmteam. Anticiperend op de afronding van het programmteam en de overdracht naar de lijnorganisatie, willen beleidsmedewerkers en contractmanagers weten welk contract er ligt en welke afspraken er zijn gemaakt met Trevvel. Ook wil ze in het kalibratiejaar 2018, waarin nulmetingen plaatsvinden die de basis vormen voor verdere afspraken, graag nauw betrokken zijn. Ze slaagt er echter niet in zich een goed beeld te vormen van de stand van zaken. "Op de inhoud van contract en wijze van sturing hadden we geen zicht en we kwamen er ook lastig tussen", herinnert de integraal contractmanager zich. Beleidsmedewerkers en contractmanagers krijgen van het programmteam te horen dat er sprake is van vertrouwelijke informatie; daarnaast wordt benadrukt dat er sprake is van een innovatief contract, gebaseerd op een partnership met Trevvel (in plaats van klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie) en sturing op klanttevredenheid (in plaats van KPI's).

De lijn ziet zich geconfronteerd met een andere sturingsfilosofie, waarover niet iedereen gelijk enthousiast is. Ook zorgt de nadruk die het programmteam legt op het innovatieve gehalte bij sommigen voor scepsis: was de werkwijze van de lijnorganisatie daarmee dan traditioneel of ouderwets? De combinatie van zorgen over contractsturing en overdracht enerzijds en gebrek aan grip, invloed en vertrouwen anderzijds zorgt voor een nog sterker aandringen bij het programmteam, wat de negatieve dynamiek alleen maar versterkt. Lijn en programma zitten in een "parallele situatie", analyseert de contractmanager. "Zij [programmteam, auteurs] dachten: wij hebben hen volledig meegenomen in de inhoud. Wij dachten: we houden onze armen open, maar vinden geen gehoor." De moeizame overdracht is Trevvel niet ontgaan, vertelt hij. "Het lukte niet om de strubbelingen bij Trevvel weg te houden. Zij maakte zich zorgen. En op een aantal onderwerpen heb ik opnieuw het gesprek moeten voeren."

De contractmanager vindt het coördinatiepunt zoals voorgesteld door het programmteam een "noble idee". Tegelijkertijd is hij tevreden over de mate waarin het op dit moment lukt om integraal te sturen op het contract. "Met een clubje betrokken beleidsadviseurs uit verschillende directies en ik als integraal contractmanager hebben we een klein team waarmee we het heel integraal en centraal kunnen organiseren", zegt hij. "Trevvel heeft één aanspreekpunt voor al haar vraagstukken. Dat was het belangrijkste argument voor een centraal coördinatiepunt". Belangrijke besluiten stemt de contractmanager direct af met de concerndirecteur van Maatschappelijke Ontwikkeling. De afstemming met andere clusters is "soms een worsteling", geeft hij aan. Dan is het zoeken naar de juiste personen met wie hij iets moet bespreken. Mocht het onverhoopt niet lukken, dan kan hij altijd aan de bel trekken, geeft hij aan. Inmiddels verloopt de afstemming met andere clusters "een stuk beter". Ook zijn er "voor alle onderdelen [van het vervoer, auteurs] heldere afspraken met Trevvel en kan ik die intern wegzetten".

### Ambtelijk opdrachtgever

De uiteindelijke keuze over het coördinatiepunt - namelijk om de regierol onder te brengen bij één van de afdelingen - is gemaakt door de directies binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Eén van de (toenmalig) directeuren was ook de ambtelijke opdrachtgever van het programmteam en stond voor een ingewikkelde keuze. Per mail licht hij zijn keuze toe: "Voor mij was het in deze afweging belangrijk om niet nog weer een apart punt in de organisatie te gaan starten. We zien binnen de gemeentelijke organisatie dat we diverse meldpunten en coördinatiepunten hebben steeds voor verschillende onderwerpen. Het risico daarvan is dat het enigszins losstaande eenheden worden en dat het door de vaak kleine omvang kwetsbare eenheden zijn." Daarnaast is het voor de "verbinding



met afzonderlijke onderdelen van het vervoer” belangrijk dat de aansturing niet los komt te staan van beleidsafdelingen. Tenslotte geeft hij aan dat de gemaakte keuze past bij de organisatieontwikkeling waarin “medewerkers verschillende rollen moeten vervullen die soms breder zijn dan hun team of afdeling”.

### Wethouder

Ook wethouder De Langen geeft aan geen voorstander te zijn van een apart coördinatiepunt. Als wethouder wil hij er zeker van zijn dat de lijntjes vanuit de diverse afdelingen binnen “zijn” cluster Maatschappelijke Ontwikkeling direct naar de integraal contractmanager lopen. Een apart punt loopt het risico “los te zingen van onderdelen van het cluster”. Dan wordt de sturing “weggeorganiseerd”, zegt hij in een interview.

### Trevvel

Tijdens de overdracht en de discussie over het coördinatiepunt maakt Trevvel zich “veel zorgen”, vertellen de financieel directeur en algemeen directeur van Trevvel. Het gemeentelijk besluit om af te zien van één punt los van de verschillende afdelingen en clusters “is niet zoals afgesproken”. Desondanks is Trevvel tevreden over de samenwerking met de gemeente over het dagdagelijkse vervoer. Met één integraal contractmanager als aanspreekpunt “werkt het tot nu toe erg prettig”, zegt de algemeen directeur. De financieel directeur zegt zich “voor 125%” gesteund te voelen door de beleidsmedewerkers en (integraal) contractmanagers. Wel moet Trevvel “op meer borden tegelijk schaken”, zegt hij. “De gemeente blijft erg groot, je hebt met veel mensen te maken”, vult de algemeen directeur aan. Dit geldt vooral voor zaken die niet direct het Wmo-vervoer, Leerlingenvervoer of Jeugdvervoer betreffen – vervoersvormen die allen een plek hebben bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, waar ook de integraal contractmanager is gepositioneerd. Aspecten als SROI en duurzaamheid zijn belegd bij andere clusters binnen de gemeente. “Gemeente-breed zijn we nog wel aan het zwemmen”, merkt de financieel directeur. “Het idee van de dialoofase was dat het allemaal bij één servicepunt zou komen te liggen. Dat is een gemiste kans”.

### Auditdienst

De auditdienst valt met haar neus midden in de moeizame overdracht van programmteam naar lijnorganisatie. Het wordt haar in die fase niet duidelijk wie er “in de lead” is in de aansturing van Trevvel. De conclusie over “diffuse sturing” heeft deels hiermee te maken, zegt de toenmalig projectleider van het onderzoek. Omdat de invulling van het coördinatiepunt niet duidelijk was, keken programmteam en lijnorganisatie vooral naar elkaar. Hij vindt dat “de sturing op het contract geregeld had moeten worden. Het is een opdracht van enorme omvang. De gemeente als geheel heeft vooraf onvoldoende nagedacht over de integrale sturing op het geheel van het Doelgroepenvervoer”. In haar rapport uit december 2019 beveelt de auditdienst aan om te zorgen voor “een goede coördinatie van het contract met Trevvel en een centrale contractmanager met voldoende mandaat en doorzettingsmacht”.<sup>118</sup>

### Gemeenteraad

Een aantal gesproken raadsleden, ten slotte, geven aan ten tijde van het interview (mei en juni 2020) geen beeld te hebben van de mate van integrale samenwerking, zoals beoogd in de motie over het coördinatiepunt in 2017. “Hoe het achter de schermen geregeld is, daar krijgen we geen rapportage over. We krijgen dat niet goed mee. We vragen er ook niet zo naar”, zegt Van Wifferen (D66). “We krijgen één rapportage (*van de auditdienst, auteurs*) dat gemeente niet zakelijk genoeg aanstuurt; dat is wat wij weten”. Verkoelen (50PLUS) en Van Elck (Leefbaar Rotterdam) sluiten zich daarbij aan. Van Elck vindt daarbij: “Of een wethouder het met 1, 13 of 1000 ambtenaren doet, dat is aan hem om dat te regelen.”

---

118 Gemeente Rotterdam. (2019). Concern Auditing Rapport Dienstverlening Trevvel. 19 december 2019.

## 4. Duiding

Het vorige hoofdstuk maakt duidelijk dat er verschillende en soms stevig botsende perspectieven zijn op het Doelgroepenvervoer, met name over de gemeentelijke sturing op het Doelgroepenvervoer. Hieronder maken we een bestuurskundige analyse van de ontwikkelingen en de verschillende beelden en opvattingen. We duiden welke vorm van overheidssturing vanuit bestuurskundig oogpunt past bij het complexe, maatschappelijke vraagstuk van het Doelgroepenvervoer. We starten de analyse bij de 'oude' sturing op het Doelgroepenvervoer en bespreken vervolgens de veranderingen in beleid en sturing, alsook de reacties die daarop volgden.

### 4.1. Een opgeknipt en platgeslagen vraagstuk

De tabel op pagina 9 toont dat het Doelgroepenvervoer rond 2015 bestaat uit tal van doelgroepen, onderliggende wetten, verantwoordelijke portefeuilles en contracten. Cliënten worden op basis van enkele meetbare kenmerken (bijv. leeftijd, bestemming) ingedeeld in 'hokjes'. De dienstverlening aan deze doelgroepen worden belegd bij verschillende organisatieonderdelen (afdelingen, directies en clusters) die hun specifieke expertise hebben op basis waarvan zij hun eigen aanbestedingstrajecten doorlopen. De doelgroepen worden zoveel mogelijk gescheiden. Cliënten uit verschillende doelgroepen mogen niet tegelijkertijd of achtereenvolgens met dezelfde bus vervoerd worden. Het belangrijkste criterium voor de kwaliteit van dienstverlening is dat een cliënt "zo snel en stipt mogelijk van A naar B" wil. De eisen over stiptheid en reistijd worden in een bestek opgelegd aan marktpartijen.

Het 'oude' Doelgroepenvervoer staat niet op zichzelf. Het laat zien hoe overheden zoals de gemeente Rotterdam veel vraagstukken benaderen. Ze worden behapbaar gemaakt door drie strategieën toe te passen:

1. Categoriseren en abstraheren: personen indelen in categorieën op basis van aantal kenmerken. Daaromheen worden grenzen getrokken. Iedereen binnen de categorie is hetzelfde, iedereen erbuiten is 'anders'. Concrete en wisselende behoeften worden gereduceerd tot een statische en meetbare indicator (stiptheid, reistijd). Een persoon wordt geabstraheerd tot cliënt en lid van een categorie.<sup>119</sup>
2. Rechthoekige processen: de overheid analyseert 'het probleem' (vervoer organiseren voor bepaalde groepen inwoners), definieert de juiste oplossing (indelen van cliënten en sturen op bepaalde indicatoren) en voert het vervolgens zelf uit of draagt het gedetailleerd op aan een marktpartij (aanbesteding), vanuit de gedachte dat sturing en controle op deze manier maximaal zijn.<sup>120</sup>
3. Taakverdeling: de verantwoordelijkheid voor de verschillende componenten van het vraagstuk (doelgroepen) wordt belegd bij verschillende organisatieonderdelen (afdelingen, directies en clusters), met een duidelijke taakomschrijving (beleidsvorming, contractmanagement) en elk hun eigen expertise.<sup>121</sup>

Deze drie strategieën vormen samen een sturingsstijl die sinds de industrialisatie tot het standaardrepertoire van overheden behoort. Aangemoedigd door de opkomst van de machine die een hoge mate van beheersing en maakbaarheid suggereert<sup>122</sup>, zoekt de overheid naar manieren om grip en controle te krijgen op maatschappelijke vraagstukken.<sup>123</sup> Dat vraagt om een vereenvoudiging of simplificatie van het vraagstuk: indelen, hokjes definiëren, stappenplan maken en verantwoordelijkheden toewijzen. Zo is de machinebureaucratie<sup>124</sup> ontstaan die nog steeds het DNA van veel overheidsorganisaties is. Het Doelgroepenvervoer, zeker in 'oude vorm', vertoont sterke trekken van een dergelijke mechanisering en simplificatie. Het vraagstuk wordt opgeknipt

---

119 Stone, D.A. (2012). *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. Norton & Company: New York

120 Bekend is het "fasen-model" van beleidsvorming: een opeenvolging van stappen, van probleemanalyse tot beleidsevaluatie. Zie bijvoorbeeld van het zeven stappenplan van Lasswell, in: Peters, B.G. en Pierre, J. (2006). *Handbook of Public Policy*. Sage: London.

121 Morgen, G. (2006). *Images of Organization*. Sage: London.

122 Van Putten, R.J. (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Boom Bestuurskunde: Den Haag. <https://research.vu.nl/en/publications/de-ban-van-beheersing-naar-een-reflexieve-bestuurskunst>

123 Terpstra, M. (1998). *Maakbaarheid en normativiteit. Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid*. Boom Uitgevers: Den Haag. Zie ook het bekende werk van James Scott, 1998: *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press: Yale.

124 Morgen, G. (2006). *Images of Organization*. Sage: London.

(in doelgroepen en organisatieonderdelen) en platgeslagen (op tijd van A naar B). Zo ontstaat een *manageable* vraagstuk waarop de overheid kan sturen. Deze sturingswijze heeft zich in het Doelgroepenvervoer bewezen als stabiele en controleerbare dienstverlening, net zoals de sturingswijze in brede zin heeft bijgedragen aan een moderne samenleving met een hoog welvaartsniveau en een deugdelijk bestuur die waarden als gelijkheid en betrouwbaarheid in acht neemt.<sup>125</sup>

## 4.2. Maatschappelijke verandering

Toch maakt het Doelgroepenvervoer vanaf 2013 een beleidsherziening door, vooral door externe gebeurtenissen. De belangrijkste aanleiding is de decentralisaties. Met de komst van extra doelgroepen wordt het “te druk”. Al die verschillende contracten met hun eigen termijnen roepen het verlangen op naar “integraliteit”. Deze behoefte zien we vaker in het openbaar bestuur. Hoe meer ordening door middel van afbakening en taakverdeling, hoe ingewikkelder het bouwwerk wordt en hoe meer de overheid “door de bomen het bos niet meer ziet”, ook al is elk onderdeel herleidbaar en doelgericht geprogrammeerd. De Rotterdamse gemeenteraad besluit tot integratie van de doelgroepen in één contract.

Na dit besluit komen een aantal andere belangrijke problemen van het Doelgroepenvervoer aan het licht. Het proces van herontwerp maakt duidelijk dat het Doelgroepenvervoer niet op zichzelf staat, maar direct raakt aan andere maatschappelijke problematiek, zoals verduurzaming, vergrijzing en eenzaamheid. Voor een effectieve aanpak van deze vraagstukken is nodig dat ze in onderlinge samenhang worden gezien. Ook wordt de hele categorisering van cliënten geproblematiseerd. Het leidt soms tot uitvoeringsproblemen (verschillende chauffeurs die op zoek zijn naar hetzelfde kind), maar fundamenteel is het bezwaar dat het vervoer meer gebaseerd is op wetten dan op behoeften. Bovendien doet de focus op stiptheid geen recht aan de diversiteit en dynamiek van cliëntbehoefte. Door het vraagstuk “plat te slaan”, is het daarnaast weinig aantrekkelijk voor marktpartijen. Er ontstaat een harde strijd om als goedkoopste te presteren op een beperkt aantal harde indicatoren, waardoor de winstmarges en innovatieruimtes klein worden.

Deze bezwaren zijn illustratief voor de problemen waarmee de sturingsstijl van simplificatie te kampen heeft. In de literatuur is veel geschreven over de nadelen van categorisering.<sup>126</sup> Hokjes zijn nooit sluitend (cliënten vallen in verschillende doelgroepen), of er blijken hokjes te missen (denk aan de recente, nieuwe doelgroep van gemeenteambtenaren). Dit roept een tragische reactie op, schrijft socioloog Bauman.<sup>127</sup> De categorieën worden aangescherpt, of nieuwe worden aangemaakt, met als paradoxaal gevolg dat er juist nog méér personen zijn die niet in de categorieën passen. Het is een zelfversterkend en destructief proces dat de orde die ze wil creëren, zelf om zeep helpt.<sup>128</sup> Belangrijker echter is het bezwaar dat categorieën vaak meer zeggen over degene die ze maakt, dan over degene die gecategoriseerd wordt.<sup>129</sup> De doelgroepen weerspiegelen de verschillende wetten en dienen het gemak van uitvoering en verantwoording (op tijd rijden), maar sluiten slechts zeer beperkt aan bij de leefwereld van cliënten. Het gebrek aan “mensgerichtheid” (of vraagsturing, in bestuurskundige taal) is een belangrijk normatief bezwaar tegen categorisering.

De kracht van simplificatie is gelegen in de harde grenzen die worden getrokken; maar het is ook de valkuil. Zo leidt in het “oude” Doelgroepenvervoer de scheiding van doelgroepen en sturing op harde indicatoren ertoe dat taxibusjes weinig efficiënt worden benut, de winstmarges klein zijn en de innovatieruimte beperkt is. Soortgelijke problemen zien we ook in andere beleidsdomeinen. Bij de recente verbouwing van het stationsplein in Utrecht leidde het opknippen van het gebied in verschillende projecten niet tot de gewenste creatieve en hoogwaardige oplossingen, zo bleek uit ons onderzoek.<sup>130</sup> Ook is bekend dat het aanpakken van criminaliteit door een beperkte focus op repressie (opsluiten) averechtse effecten heeft. Gemakkelijk ontstaat een waterbedeffect als de samenhang

---

125 Oratie prof. dr. Sandra Groeneveld in 2016: het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management.

126 Stone, D.A. (2012). *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. Norton & Company: New York

127 Bauman, Z. (1993). *Modernity and Ambivalence*. Polity Press: Cambridge.

128 In 't Veld noemt dat de wet van de beleidsaccumulatie. Als beleid niet toereikend is, wordt er meer en gedetailleerder beleid gemaakt. Zie: In 't Veld, R.J. (1989). *De verguisde staat*. Vuga, Den Haag

129 Stone, D.A. (2012). *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. Norton & Company: New York

130 Joosse-Bil, J.A. en Teisman, G.R. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer! Hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*. Eburon: Delft.

van problematiek niet wordt onderkend.<sup>131</sup> Kortom, simplificatie van het vraagstuk riskeert een weinig effectief, efficiënt en attractief beleid.

Deze problemen van simplificatie moeten we begrijpen tegen de achtergrond van maatschappelijke verandering. In een complexere wordende samenleving wordt afbakenen en *in control*-zijn steeds lastiger. In de bestuurskundige en sociologische literatuur wordt gewezen op een aantal belangrijke ontwikkelingen:

1. Toegenomen samenhang en vervlechting: in een netwerksamenleving of "fluide samenleving" laten problemen zich moeilijk opknippen; ze lopen in elkaar over en verschieten met regelmaat van kleur.<sup>132</sup>
2. Toegenomen onzekerheid en onvoorspelbaarheid: de overheid weet minder goed wat precies "het probleem" is of "de juiste oplossing".<sup>133</sup> Bovendien kan beleid allerlei onvoorziene reacties oproepen die een ongewenst effect veroorzaken of het beoogde effect tenietdoen.
3. Toegenomen mondigheid en autonomie: burgers laten zich minder makkelijk in een hokje stoppen en reduceren tot een object of radertje. Er wordt steeds meer aandacht gevraagd voor hun eigenheid en zelforganiserende vermogen. Hetzelfde geldt voor ambtenaren, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook zij vragen om professionele handelingsruimte.<sup>134</sup>

In de bestuurskunde wordt onderkend dat deze ontwikkelingen vragen om een andere sturingsstijl. Er dreigt een groeiende "misfit" tussen een op vereenvoudiging gerichte overheidsaanpak en datgene wat het vraagstuk en de context van de overheid vraagt. Daardoor lukt het steeds minder goed om problemen te ontvlechten, de juiste oplossing te bedenken en een "one size fits all-aanpak" uit te rollen. Tegelijkertijd blijft deze aanpak aantrekkelijk in de wereld van politiek en bestuur. Bestuurders en politici zien zichzelf graag als probleemoplosser die *in control* is, problemen oplost, knopen doorhakt en doorpakt; zo worden ze vaak ook door media en samenleving gezien. Echter, in de dagelijkse realiteit staan bestuurders en ambtenaren maar wat vaak met de handen in het haar.

### 4.3. Op zoek naar rijker beleid voor een complex vervoerssysteem

Met bovenstaande maatschappelijke ontwikkelingen in gedachten is het Doelgroepenvervoer opnieuw ontworpen. Het programmateam ontdekt stapje voor stapje hoe het "nieuwe" Doelgroepenvervoer eruit moet zien. Ze begint met de opdracht om contracten te integreren, ontdekt vervolgens de verdeeldheid in de markt, wordt daarna op het spoor gezet om cliëntbehoeften te onderzoeken en gaat dan in gesprek met de markt om oplossingen te bedenken (concurrentiegerichte dialoog). Het eindresultaat is niet op voorhand bekend en moet gaandeweg worden ontdekt. De kennis, ervaring en creativiteit van ánderen (cliënten, markt) is cruciaal om "goed" beleid te maken. Het programmateam krijgt ook alle ruimte van de toenmalige ambtelijk opdrachtgever en wethouder om deze zoektocht aan te gaan. Inhoudelijk zijn er "slechts" een paar randvoorwaarden: de samenhang met andere vraagstukken (duurzaamheid, eenzaamheid, vergrijzing) moet worden benut; het vervoer moet zo goed mogelijk aansluiten bij de leefwereld van de cliënt (klant centraal); en het vervoer moet aantrekkelijk zijn voor marktpartijen (vanuit het streven naar goed opdrachtgeverschap). Dit raamwerk is groot en ambitieus, maar tegelijkertijd bescheiden omdat het veel ruimte laat aan invulling en uitwerking tijdens de (denkbeeldige) rit.

---

131 Joosse, J.A., Teisman, G.R., Van Buuren, M.W. en Verschoor, S. (2019). Als vele handen het werk niet lichter maken. Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek. Zie: <https://repub.eur.nl/pub/115748/>

132 Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Polity Press: Cambridge; Castells, M. (2010). *The rise of the network society*. Wiley-Blackwell: Hoboken (New Jersey). "Complex" betekent ook letterlijk "vervlochten" (van het Latijnse *complexus*).

133 Rittel, H.W.J. and Webber, M.M. (1973). Dilemmas in general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169; Farzmand, A. (2009). Building administrative capacity for the age of rapid globalization: A modest prescription for the twenty-first century. *Public Administration Review*, 69 (6), 1007-1020.

134 Hajer, M. A. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. PBL: Den Haag/Bilthoven; City Deal Inclusieve Stad. (2016). *Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken*.

Deze werkwijze sluit nauw aan bij een aantal innovatieve praktijken in de bestuurskunde:

1. Puzzelen en ontwerpen: in plaats van *top-down* categoriseren, wordt het vraagstuk *bottom-up* verkend via ontwerpend onderzoek. Uit de complexe brei aan informatie (klantbehoeften) worden vervolgens patronen getekend en indelingen gemaakt die de leefwereld van de burger/cliënt het beste representeren. De vraag van cliënten staat centraal; het aanbod wordt erop aangepast. Ook worden de koppelkansen met andere maatschappelijke vraagstukken verkend. Beleidsvorming wordt een kwestie van puzzelen en (creatief) ontwerpen.<sup>135</sup>
2. Improvisatie: het resultaat is op voorhand nog onbekend en daarom moet in dialoog met andere partijen (cliënt, markt) worden gezocht naar passende oplossingen. Er is veel ruimte om tussentijds de koers bij te stellen. In de literatuur wordt een parallel getrokken met improviserende jazzbands: in nauwe onderlinge afstemming wordt tijdens het spelen een nieuw liedje gemaakt.<sup>136</sup>
3. Zelforganisatie: aan andere partijen worden geen eisen of oplossingen voorgeschreven, maar wordt juist ruimte gegeven om zelf met innovatieve ideeën te komen. Zo wordt hun creatieve, zelforganiserende vermogen aangesproken. Ook ambtenaren zelf krijgen ruimte om te handelen op basis van ervaring en naar bevind van zaken.

We zien dat deze werkwijze innovatieve resultaten oplevert. Er is een beter, diepgaander zicht gekomen op de wensen en behoeften van cliënten. De uitnodiging aan marktpartijen om zichzelf te organiseren en met oplossingen te komen resulteert in een kleurrijk consortium van partijen dat de samenhang van vraagstukken (Doelgroepenvervoer, duurzaamheid, psychisch-sociaal welzijn, openbaar vervoer) op papier goed kan hanteren. Stap voor stap is tijdens de dialoofase een vervoersconcept ontwikkeld dat recht doet aan de diversiteit in cliëntbehoeften door de nauwe sturing op stiptheid los te laten en het bredere en subjectievere criterium klanttevredenheid centraal te zetten. Ook de buitenwereld oordeelt positief over deze aanpak, met twee internationale prijzen als beloning.

In deze aanpak wordt anders omgegaan met complexiteit.<sup>137</sup> In plaats van het vraagstuk te versimpelen door het op te knippen en plat te slaan, wordt er juist complexiteit aan toegevoegd: niet minder samenhang, maar méér samenhang; niet ontvlechten, maar vérvlechten; niet minder onvoorspelbaarheid, maar méér onvoorspelbaarheid en verrassing. Het vraagstuk wordt opgebonden en van meer inhoud voorzien. Zo wordt het beleid "verrijkt"<sup>138</sup>, waardoor het (op papier) effectiever, efficiënter en attractiever wordt. In het voorbeeld van Utrecht Centraal heeft deze werkwijze eveneens geleid tot een kwaliteitsimpuls. Door het bij elkaar leggen van de verschillende projecten werden nieuwe probleem-oplossingscombinaties gevonden die resulteerden in een innovatief ontwerp. Dit is de omgekeerde beweging van simplificatie die we daarom munten als "complexificatie".<sup>139</sup>

Het is niet verrassend dat deze werkwijze ook spanning oproept. In het Doelgroepenvervoer komen twee aspecten van het nieuwe beleid onder vuur te liggen: de sturing op klanttevredenheid en het coördinatiepunt. De keuze voor deze aspecten heeft te maken met de manier waarop naar het vraagstuk Doelgroepenvervoer wordt gekeken. Eerder werd het beeld van de machine aangehaald. De uitgangspunten en uitkomsten van het nieuwe beleid zijn gestoeld op een andere denkfiguur, namelijk het complexe systeem. In tegenstelling tot een machine is een complex systeem niet statisch, kenbaar en (top-down) beheersbaar, maar juist veranderlijk en dynamisch.<sup>140</sup> Dat heeft gevolgen voor overheidssturing en organisatie-inrichting. Een gedachte-experiment kan dit verhelderen.

---

135 Winship, C. (2006). Policy Analysis as puzzle solving. In: M. Moran, M. Rein, en R.E. Goodin. The Oxford Handbook of Public Policy, 109-123. Oxford University Press: Oxford; Van Buuren, A., Lewis, J.M., Peters, G.B. en Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. Policy & Politics, 48 (1), 3-19.

136 Boutellier, H. (2011). De improvisatiemaatschappij. Boom Lemma Uitgevers: Den Haag; Pina e Cunha, M. Vieira da Cunha, J. en Kamoche, K. (1999). Organizational improvisation: What, when, how and why. International Journal of Management Reviews, 1(3), 299-341.

137 Teisman, G.R. (2005). Publiek Management op de grens van orde en chaos. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Academic Service: Den Haag.

138 Weick, K. E. (2007). The generative properties of richness. Academy of Management Journal, 50(1), 14-19.

139 Joosse, J.A. en Teisman, G.R. (2020). Employing complexity: complexification management for locked issues. Public Management Review (online).

140 Gerrits, L. (2012). Punching clouds. An introduction to the complexity of public decision-making. Emergent Publications: Litchfield Park.



In het perspectief van het Doelgroepenvervoer als "complex systeem" zien we ca. 7.000 vervoersbewegingen van Trevvel per dag in de drukke stad Rotterdam.<sup>141</sup> De cliënten die vervoerd worden, hebben een vervoersbehoefte, maar die kan van dag tot dag verschillen. Als we inzoomen op de cliënt, zien we een ander "complex systeem", namelijk het privésysteem: de cliënt in zijn of haar omgeving en met zijn of haar sociaal-emotionele welbevinden. Het Doelgroepenvervoer heeft daar direct invloed op, bijvoorbeeld op de mate van eenzaamheid en persoonlijke vrijheid, het presteren op school, et cetera. Als we uitzoomen, zien we dat de vervoersbewegingen in het Doelgroepenvervoer tegelijkertijd onderdeel zijn van een groter vervoerssysteem, namelijk van de stad Rotterdam als geheel. De Trevvel-voertuigen hebben te maken met andere weggebruikers, zoals auto's, bussen en trams. Ze zijn afhankelijk van verkeersopstoppingen en wegwerkzaamheden. Relatief kleine gebeurtenissen (zoals een korte file) kunnen nog lange tijd doorwerken in de vervoersbewegingen. Ook nieuw beleid, zoals verlaging van de maximumsnelheid, zou direct het Doelgroepenvervoer raken.<sup>142</sup> Ook zien we dat het vervoerssysteem in verbinding staat met het ecologische systeem van leefomgeving en klimaat, bijvoorbeeld als het gaat om CO<sup>2</sup> uitstoot.

Deze schets is een eenvoudige variant. Het illustreert echter dat het denken in complexe systemen consequenties heeft voor de sturingswijze van de gemeente. Welke indicator zou geschikt zijn voor sturing? In een mechanische benadering van het Doelgroepenvervoer staat het vraagstuk meer op zichzelf en zijn cliëntbehoeften eendimensionaal en statisch. Dan gaat het erom cliënten stipt en snel van A naar B te verplaatsen. Dat veronderstelt dat Trevvel-busjes in een klinische, afgegrensdde setting rijden, zonder verstoringen of invloeden van buitenaf en met "stabiele" klanten. Vanuit een complex systeem-gedachte, echter, is sturing een veel problematischer concept. Het geschetste complexe systeem laat zich moeilijk kennen, laat staan voorspellen en controleren. Eenvoudige paramaters om een vervoerder op af te rekenen doen geen recht aan de diversiteit en dynamiek van cliëntbehoeften én de samenhang met andere systemen.

De gemeente (via het programmateam) kiest voor een bescheiden, dienstbare houding. Ze wil de goede werking van het systeem faciliteren door verbindingen te leggen en partijen ruimte te bieden voor zelforganisatie. Ze richt zich op het waarborgen van de gewenste *uitkomst* van het systeem (nl. klanttevredenheid) en houdt zich verre van het voorschrijven van de *manier waarop* deze uitkomst tot stand moet komen (op tijd rijden, bepaalde reistijd, et cetera). Ook het coördinatiepunt is een logisch uitvloeisel van het complexe systeemdenken. Immers, als Doelgroepenvervoer zo nauw samenhangt met andere systemen (welzijn, duurzaamheid, openbaar vervoer, wegafsluitingen, verkeersbeleid, et cetera), dan moet de gemeente die samenhang ook in de eigen organisatie verzorgen. De verschillende afdelingen die verantwoordelijk zijn voor een deel van het complexe systeem moeten snel en flexibel hun inzet op elkaar afstemmen om perverse effecten te voorkomen. Een coördinatiepunt die deze afstemming met enig gezag kan organiseren past in deze denktrant.

#### 4.4. Controverse over sturing

De reconstructie laat zien dat deze sturingsstijl vanaf de start van de uitvoering (1 januari 2018) onder druk komt te staan. Even daarvoor vindt een wethouderwissel plaats. Opstartproblemen roepen, al dan niet ingegeven door profileringsdrang in verkiezingstijd, de politieke reactie op om stevig in te grijpen en daadkrachtiger aan de knoppen te draaien. Ook als de resultaten verbeteren, blijft de kritiek op Trevvel, maar ook op de gemeentelijke sturing, aanhouden. Ze leidt tot vijf onafhankelijke onderzoeken, waaronder die van de gemeentelijke auditdienst. De auditdienst uit forse kritiek op de sturing op klanttevredenheid. De sturing is volgens haar diffuus, afrekenbare afspraken ontbreken en punctualiteit speelt een te kleine rol. Vervolgens wordt besloten tot periodieke verantwoording op indicatoren. Targets als stiptheid worden een steeds belangrijker sturingsindicator voor wethouder en raad. Ook wordt er getwijfeld aan de waarde van de cijfers over klant- en mobiliteitstevredenheid. "Gewoon weer teruggaan naar afrekenbare indicatoren", zoals een raadslid verwoordde, is de gewenste richting in de uitvoering. Tegelijkertijd ligt er een contract waarin andere afspraken gemaakt zijn. Ondertussen woedt er een strijd in het ambtelijk apparaat over het coördinatiepunt, dat uiteindelijk in een *light*-versie wordt gerealiseerd. In die periode vertrekt ook de ambtelijk opdrachtgever van de aanbesteding.

---

141 Zie ook: <https://www.service-design-network.org/headlines/award-finalist-2017-217-million-worth-of-mobility-services-developed-based-on-personas>

142 RTV Rijnmond. (2020). Maximumsnelheid in Rotterdam naar 30 km. 26 november 2020.

De vraag is wat hier precies gaande is. Verschillende zaken spelen waarschijnlijk een rol: politieke profileringsdrang, een wethouder die zoekt naar houvast in hevig politiek debat, de hoge maatschappelijke gevoeligheid van het vraagstuk (en bijbehorende emoties), toegenomen media-aandacht, het vertrek van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers van de aanbesteding, én de technische complexiteit van het dossier. Op basis van onze reconstructie (hoofdstuk 2) herkennen wij ons niet in de kritiek dat er geen formele afspraken zouden zijn gemaakt, of dat punctualiteit geen rol zou spelen in de prestatiemeting en afrekening (zie specifiek 2.6). Wél constateren we dat feitenvorming in dit dossier moeilijk is vanwege de technische complexiteit. Inhoudelijke expertise is nodig om het vraagstuk goed te doorgronden. Tijd en informatie is bovendien niet voor iedereen in dezelfde mate beschikbaar. Daardoor verschuift de discussie van feiten naar beelden. Beeldvorming wordt dan nóg belangrijker dan het in gemediatiseerde politiek al is.<sup>143</sup> In hoofdstuk 5 doen we een aantal handreikingen die de gezamenlijke feitenvorming kunnen versterken.

Er zijn dus allerlei factoren aan te wijzen die een rol spelen in het ontstaan of het aanhouden van controverses over sturing op Doelgroepenvervoer. Als bestuurskundigen zien wij echter voornamelijk een botsing van sturingslogica's die wij hieronder analyseren.

*Nota bene: we verwijzen ter illustratie naar het programmteam en de lijnorganisatie, zonder te willen suggereren dat het verschil tussen ideaaltypische logica's (bijv. bureaucratisch of post-bureaucratisch) volledig samenvalt met het verschil tussen lijnorganisatie en programmteam. Het scherp definiëren van de verschillende logica's helpt wel om bepaalde controverses over beleid en sturing beter te begrijpen.*

Als eerste zien we een botsing over de sturing op de *outcome* "klanttevredenheid" in plaats van traditionele targets. Wethouder en gemeenteraad zoeken in de uitvoeringsfase naar een set van harde indicatoren (zoals stiptheid) op basis waarvan Trevvel kan worden beoordeeld en afgerekend. De wethouder wil "aan de touwtjes kunnen trekken" en gemeenteraadsleden willen dat de wethouder erbovenop zit. Dat conflicteert met een sturingswijze waarbij Trevvel ruimte wordt geboden om, gelet op de complexiteit aan cliëntbehoefte en de invloeden van andere systemen, naar eigen inzicht het vervoer te organiseren, zolang het publieke belang van goede zorg en tevreden klanten wordt gediend. Dergelijke spanningen zien we ook op andere beleidsdomeinen in het openbaar bestuur. Zo analyseerden we de nationale aanpak van criminele jeugdgroepen. Hoewel er tal van factoren ten grondslag liggen aan crimineel gedrag van jongeren die deel uitmaken van jeugdgroepen (o.a. sociaal-emotioneel, economisch, onderwijs), eiste oud-minister Opstelten in 2010 dat deze 89 groepen binnen twee jaar middels een repressieve aanpak van de straat zouden zijn verdwenen. Zijn ambtenaren daarentegen ontwikkelden achter de schermen een aanpak waarbij maatwerkoplossingen, op basis van lokale kennis en ervaring, leidend zijn.<sup>144</sup>

We zien hier een conflict tussen de politiek-bestuurlijke behoefte aan grip en controle enerzijds en de professionele logica van handelingsruimte. Van bestuurders en politici wordt gevraagd om daadkrachtig "aan de knoppen te draaien". Een aanpak moet duidelijk, goed communiceerbaar (richting media en kiezers) en afrekenbaar zijn. Er moet *op onderdelen* kunnen worden gestuurd. Deze sturingsstijl sluit bij een mechanische zienswijze. Professionals (bijv. uitvoeringsambtenaren, chauffeurs, welzijnswerkers) daarentegen hebben ruimte nodig om in unieke situaties op basis van wijsheid en ervaring te handelen. Allerlei targets en indicatoren kunnen daarbij gemakkelijk afleiden van waar het werkelijk om gaat of zelfs het gewenste resultaat in de weg staan. Deze logica past bij de complex systemische zienswijze. De bekende wetenschapper Donald Schön noemde dit het verschil tussen "hoge gronden" (technische rationaliteit en controle) en "moerassig laagland" (de complexiteit van de uitvoering).<sup>145</sup> Deze werelden hebben verschillende behoeften en logica's.

Als tweede zien we een botsing over de manier van werken van het programmteam en het coördinatiepunt. Het programmteam kiest voor een aanpak waarbij tijdens de aanbesteding werkende-weg een oplossing wordt gevonden en waarbij het contract ruimte biedt voor aanpassingen.

---

143 Zie bijv. Korthagen, I. (2011). Media-aandacht maakt het verschil: invloeden van mediatisering op het beleid in Gouda. [https://www.researchgate.net/publication/254802330\\_Media\\_aandacht\\_maakt\\_het\\_verschil\\_invloeden\\_van\\_mediatisering\\_op\\_het\\_beleid\\_in\\_Gouda](https://www.researchgate.net/publication/254802330_Media_aandacht_maakt_het_verschil_invloeden_van_mediatisering_op_het_beleid_in_Gouda)

144 Joosse, J.A., Teisman, G.R., Van Buuren, M.W. en Verschoor, S. (2019). Als vele handen het werk niet lichter maken. Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek. Zie: <https://repub.eur.nl/pub/115748/>

145 Schön, D.A. (2017). The reflective practitioner: How professionals think in action. Routledge: New York.

Na de gunning moeten bepaalde elementen van het contract nog worden ingevuld (het streefcijfer bijvoorbeeld) en de vragenlijsten voor klanttevredenheid worden tijdens de uitvoering (2018) vastgesteld. Er is eerst praktijkervaring nodig voordat zinvolle afspraken kunnen worden gemaakt. We zien dat deze werkwijze later onder heftige kritiek komt te liggen vanuit de gemeentelijke lijnorganisatie. De indruk ontstaat dat er geen formele afspraken zijn gemaakt en de sturing onvoldoende zakelijk is geweest. Ook over het coördinatiepunt ontstaat conflict. Het programmateam wil een apart punt voor integrale sturing op Trevvel, om fragmentatie te voorkomen. De lijnorganisatie gaat hier niet, of slechts gedeeltelijk, in mee. De ambtelijk opdrachtgever is bezorgd dat een dergelijk coördinatiepunt te veel los komt te staan van andere afdelingen; de wethouder vindt dat de sturing dan wordt “weggeorganiseerd”.

Hier vindt een botsing plaats tussen bureaucratische en post-bureaucratische logica's.<sup>146</sup> In de post-bureaucratische logica wordt gaandeweg gezocht naar oplossingen, al improviserend, met een hoge mate van vrijheid en flexibiliteit (ook ná de aanbesteding). Het wil niet een harkjesstructuur voor de aansturing van Trevvel, maar een speciaal team dat snel en flexibel kan optreden. Deze werkwijze en beoogde aansturingsstructuur (coördinatiepunt) botst met de bureaucratische logica. De Weberiaanse machinebureaucratie werkt regel-geleid, stabiel en hiërarchisch. Vooraf worden afspraken gemaakt, zodat achteraf verantwoording kan worden afgelegd over de mate van nakoming van de afspraken. Dit vindt plaats in een geavanceerde harkjesstructuur waarbij taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld over verschillende afdelingen of departementen. Vanuit een bureaucratische logica is improvisatie al snel onbetrouwbaar en niet zakelijk of werkt het willekeur in de hand; en een coördinatiepunt zorgt voor fragmentatie vanuit het perspectief van een lijnmanager of wethouder die in de bureaucratie een specifieke verantwoordelijkheid of portefeuille heeft. Wie van *buiten* de bureaucratie redeneert komt tot omgekeerde conclusies: dat wat in de praktijk van het Doelgroepenvervoer is verknoopt (bijv. zorg, mobiliteit en infrastructuur), wordt in de bureaucratie verknijpt.

Dit zijn twee punten waarop de bureaucratische, politieke en bestuurlijke logica's enerzijds botsen met de professionele en post-bureaucratische logica's anderzijds. Een belangrijk deel van de spanningen over beleid en aansturing is op deze botsing van logica's terug te voeren.

## 4.5. De tragiek van succesvolle innovatie

Een botsing van logica's ontstaat vaker bij innovatieprocessen. Het is niet ongebruikelijk dat een innovatie in de uitvoering onder kritiek komt te liggen, gedeeltelijk verloren gaat of zelfs de nek wordt omgedraaid. Sterker nog, het is vaak de tragiek van een succesvolle pilot. In dit geval is een programma opgericht met de taak om het Doelgroepenvervoer opnieuw aan te besteden. Een programma kent per definitie een structuur waarbij ze op enige afstand staat van de lijnorganisatie. Daarmee heeft ze de ruimte en veiligheid om te innoveren en experimenteren. Daarin is ze behoorlijk succesvol geweest, getuige de internationale prijzen en de unanieme positieve beoordeling door betrokken partijen (zie 3.2). Echter, dat wat een pilot of programma succesvol maakt (in termen van innovatie), kan vervolgens de doorwerking in de weg staan. Dit wordt ook wel de pilot paradox genoemd.<sup>147</sup> In het Doelgroepenvervoer zien we deze paradox terug. De uitkomsten van een creatief innovatieproces, namelijk een andere sturingswijze (op klanttevredenheid en met veel handelingsruimte voor de marktpartij) en andere organisatiestructuur (coördinatiepunt) komen in botsing met de logica's van het “regime”. De sturingswijze wordt, aanvankelijk in de lijnorganisatie, maar vooral door wethouder en raad, onvoldoende legitiem ervaren (dit wordt ook wel normatieve incongruentie genoemd); daarnaast is het coördinatiepunt een stap te ver voor de lijnorganisatie (dit wordt ook wel organisatorische incongruentie genoemd). Het succes van de ontwerpfase zorgt in de uitvoering voor problemen.

Het roept de vraag op of er voldoende aandacht is geweest voor de mate van congruentie tussen de innovatie en het “regime”. Belangrijk daarbij is de betrokkenheid van de lijnorganisatie bij het innovatieproces. Gedurende de dialoofase zaten lijnmedewerkers op de “tribune”, maar daarna ontstond een zekere verwijdering. Het organiseren van een goede verbinding is de verantwoordelijkheid van zowel het programmateam als de lijnorganisatie. Wie een innovatieprogramma opricht, moet ook de ontvankelijkheid daarvoor organiseren. Hier is volgens

---

146 Martela, F. en Kostamo, T. (2018). *Adaptive Self-Organization: the Necessity of Intrinsic Motivation and Self-Determination*. Routledge: New York.

147 Van Buuren, A., Vreugdenhil, H., Van Popering, J., Ellen, G.J., en Van Leeuwen, C. (2016). *Beyond the pilot paradox. How the success conditions of pilots also hinder their up-scaling in climate governance*.

de innovatieliteratuur een belangrijke rol weggelegd voor het "hoger management".<sup>148</sup> Zij heeft de taak om de verbinding te organiseren tussen programma en lijn, zodat de innovatie na afloop van het programma een goede landing krijgt. Lange tijd vormden de voormalig wethouder en ambtelijk opdrachtgever belangrijke steunpilaren van het programma en tegelijkertijd een buffer die spanningen kan opvangen. Het vertrek van deze sleutelspelers (resp. oktober 2017 en zomer 2019) heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de mate waarin er wrijving is ontstaan.

#### 4.6. De uitvoering: terugval of doorontwikkeling?

Als gevolg van de controverse zien we hoe de sturing op Trevvel langzaam gaat schuiven in de uitvoering. Het coördinatiepunt wordt gedeeltelijk gerealiseerd. In de praktijk is de dagdagelijkse sturing op het vervoer zelf redelijk integraal georganiseerd. Voor vraagstukken die met het Doelgroepenvervoer samenhangen, zoals duurzaamheid, SROI en wegbeheer, is er echter geen mandaat voor integrale sturing. Tegelijkertijd is het integreren van beleidsdomeinen niet per definitie een kwestie van het organiseren van formeel mandaat. Ook informeel kan, door goede samenwerking, de juiste verbinding worden gelegd. Wel is het zaak om te blijven toezien op ontwikkelingen buiten het Doelgroepenvervoer die grote invloed kunnen hebben. Denk aan het mogelijke effect van verlaging van de maximumsnelheid op de stiptheid of reistijd in het Doelgroepenvervoer.

Onze beoordeling richt zich vooral op de verschuiving in de politieke verantwoording over de prestaties van Trevvel. Hoewel er een contract ligt waarin sturing op klanttevredenheid de primaire sturingsstijl is, ligt er in de politieke verantwoording steeds meer nadruk op indicatoren als stiptheid. Er worden inmiddels "periodieke rapportages op indicatoren" gemaakt. Cijfers over klanttevredenheid worden in wethouderbrieven op één lijn gezet met de prestaties over stiptheid en klachten. De wethouder ziet stiptheid als belangrijkste aangrijpingspunt voor het reduceren van klachten over het vervoer (zie 3.3). Trevvel vreest voor *hitting the target, missing the point*, en verlies van aandacht voor minder meetbare aspecten die in de praktijk sterk bijdragen aan klanttevredenheid. Ook het contractmanagement voelt dat de filosofie van het contract onder druk staat. Daarnaast is de toon in de debatten fel en negatief. De verantwoording van Trevvel staat in het teken van beoordelen en afrekenen.

Deze ontwikkelingen kunnen politiek-strategische belangen dienen en daarom door sommige betrokkenen positief worden beoordeeld. Echter, voor wie redeneert vanuit het belang om te leren over overheidssturing op complexe vraagstukken, dringt zich de conclusie op dat er sprake is van een terugval. Hiervoor zijn een aantal redenen aan te dragen:

1. Op dit moment vindt opnieuw een simplificatie plaats van het vraagstuk die de lessen uit de ontwerpfase terzijde schuift en miskent. Het Doelgroepenvervoer dreigt te worden gereduceerd tot "op tijd van A naar B".
2. Politiek en bestuur verstevigen weer hun grip op het Doelgroepenvervoer. Literatuur over prestatie-monitoring wijst op de "perverse effecten" van controleren en afrekenen op eenvoudige prestatie-indicatoren:<sup>149</sup>
  - A. de handelingsruimte van de marktpartij, en daarmee de ruimte om op basis van praktijkervaring maatwerkoplossingen te leveren, neemt af;
  - B. de innovatieruimte, ambitie en motivatie om goede kwaliteit te leveren, nemen af;
  - C. de aandacht voor niet-meetbare aspecten neemt af;
  - D. de administratieve lasten (voor alle partijen) nemen toe

Bestuurskundige De Bruijn beschrijft de paradox dat "naarmate de bestuurder door prestatie-meting meer invloed wil uitoefenen op het primaire proces, het aantal perverse effecten toeneemt".<sup>150</sup> Dit is een reëel risico van sturing op harde, afrekenbare kpi's. Anders uitgedrukt: "het neemt je eerst bij de hand en dan bij de neus".<sup>151</sup>

---

148 Lavie, D., Stettner, U., Tushman, M.L. (2010). Exploration and exploitation within and across organizations. *Academy of Management Annals*, 4(1), 109-155

149 De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. Routledge: London.

150 Hans de Bruijn in: Korsten, A. (2007). *Prestatiemanagement: doet management ertoe?*  
Zie: <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Prestatiemanagement.pdf>

151 Vrije toepassing van de uitdrukking van bestuurskundige Mark van Twist.

3. Het teruggrijpen op sturing op onderdelen verhoudt zich slecht tot de actuele maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. In een tijd van toenemende vervlechting, onvoorspelbaarheid en behoefte aan (professionele) autonomie en handelingsruimte, vallen politiek en bestuur terug op een mechanische sturingsstijl waarin het steviger aan de knoppen wil draaien (zie 4.1 en 4.2). De vraag welke vorm van politiek en bestuurlijk leiderschap past bij de complexe vraagstukken van vandaag de dag, lijkt niet te worden gesteld.

Om deze redenen schatten we de ontwikkelingen in de gemeentelijke sturingswijze vanaf de uitvoering tot nu in als een terugkeer naar de simplificerende aanpak, waarbij ook de keerzijde van deze aanpak zal terugkeren. Het huidige debat wordt vooral gebruikt om af te rekenen met Trevvel en de gemeentelijke aansturing (als opbrengst van de aanbesteding), in plaats van de sturingswijze en prestatie monitoring door te ontwikkelen. De ontstane controverse is onvermijdelijk; de kunst is om ze te benutten als een leerzame wrijving en een kans om belangrijke vragen te adresseren: hoe om te gaan met verschillende sturingslogica's? Is er een vorm van complexiteits-erkennende sturing denkbaar die tegelijkertijd tegemoet komt aan de behoefte aan enige grip en controle? Maar ook heel praktisch: hoe kunnen partijen rond het Doelgroepenvervoer elkaar in staat stellen tot gezamenlijke feitenvorming, zodat misverstanden en onnodige controverse kunnen worden voorkomen of opgelost?

Daarnaast is de Rotterdamse reis in het Doelgroepenvervoer belangrijk leermateriaal voor beleidsvorming over andere complexe, maatschappelijke vraagstukken. Op welke manier kunnen ontwerpgerichte benaderingen ook in andere beleidsdomeinen hun dienst bewijzen? Hoe kunnen innovatietrajecten zodanig worden ingericht dat de opbrengsten voldoende doorwerking hebben? En hoe ziet verantwoordingsonderzoek over dergelijke flexibele, improviserende processen eruit?

Kortom, het is onzes inziens leerzaam om de komende periode te benutten om de gemeentelijke sturing op Trevvel door te ontwikkelen én lering te trekken voor beleidsvorming op andere maatschappelijke vraagstukken. In het volgende hoofdstuk presenteren we daarvoor een aantal handreikingen.



# 5. Handreikingen

We ronden dit onderzoek af met twee sets aan handreikingen. De eerste set heeft betrekking op het Doelgroepenvervoer en beoogt een impuls te geven aan “het goede gesprek” over de doorontwikkeling van de gemeentelijke sturing op dit dossier. De tweede set betreft een aantal ontwerpprincipes voor beleidsvorming en organisatieontwikkeling in het algemeen.

## 5.1. Doorontwikkeling van de sturing op het Doelgroepenvervoer

### Het organiseren van ontmoetingsruimte

De voorgaande hoofdstukken hebben de controverse over het Doelgroepenvervoer blootgelegd. In die controverse spelen zowel feitevorming als beeldvorming een grote rol. Deze hangen uiteraard met elkaar samen: als er sprake is van informatie-asymmetrie gaan de meningen (sterker) uiteenlopen. Deze informatie-asymmetrie wordt in standgehouden door een aantal blokkades of filters in het contact tussen partijen. Vanuit het ambtelijk apparaat komt de informatie via de wethouder bij de raad terecht. Ambtenaren hebben in de regel weinig tot geen contact met raadsleden. Er is op bestuurlijk en uitvoeringsniveau intensief contact tussen Trevvel en de gemeente, maar tussen Trevvel en raadsleden vindt veel minder gesprek plaats. Dit resulteert in een moeizaam en oppervlakkig proces van feit- en beeldvorming. Raadsleden verwoordden in onze interviews hun worsteling om in hun beperkt beschikbare tijd en op basis van relatief beperkte informatie een positie in te nemen in het debat. Het is bekend dat afstand tussen partijen leidt tot een grotere “vermeende hardheid” van opvattingen en cijfers<sup>152</sup>, hetgeen weer leidt tot grotere afstand, et cetera.

We geven als handreiking om deze cirkel te doorbreken en meer ontmoetingsruimte te organiseren tussen alle betrokken partijen. Omdat sommige informatie bedrijfsgevoelig is, adviseren we om minimaal tweemaal per jaar een vertrouwelijke, technische sessie te organiseren waarin wethouder, raad en Trevvel het gesprek voeren op basis van informatie over de kwaliteit van dienstverlening en de gemeentelijke sturing. Partijen kunnen elkaar dan inzicht geven in achtergronden, details, standpunten en dilemma’s. In het directe contact tussen partijen kunnen feiten worden uitgewisseld en kan beeldvorming worden gecorrigeerd. We beogen hier niet een uitsluitend rationeel en belangenvrij gesprek. De politieke arena is er één van strijd en dat is ook goed. Wel kan het bijdragen aan een beter inzicht in en begrip voor elkaars positie, een betere informatiepositie én een focus datgene wat een gezamenlijk belang is, namelijk de kwaliteit van dienstverlening. Ook kan er dan meer ruimte ontstaan voor “leren en ontwikkelen” als aanvulling op het “controleren en afrekenen”.

### Hitting the target, hitting the point

Deze ontmoetingsruimte kan vervolgens worden benut om een gewichtige mismatch tussen sturingslogica’s te bespreken. In het vorige hoofdstuk is de controverse in het debat teruggevoerd op een botsing van twee paradigma’s over sturing: enerzijds de sturing *op onderdelen*, gericht op grip en controle, vanuit een mechanische zienswijze, en anderzijds de sturing *op het geheel*, gericht op zelforganisatie en handelingsruimte, vanuit een complex systemische zienswijze. Het is een botsing tussen *targets* en *outcome*, tussen harde sturing op kwantiteit en zachte sturing op kwaliteit. Dit lijken onoverbrugbare tegenstellingen, hetgeen al snel resulteert in een machtsstrijd waarbij de één probeert om de ander het zwijgen op te leggen.

Wil de gemeente leren van de nieuwe aansturingswijze in het Doelgroepenvervoer, dan is het zaak om enige dialoog te organiseren over deze sturingsfilosofieën. Beide hebben hun kracht en keerzijde. Door ze samen in beweging te brengen kan de gemeentelijke sturing worden doorontwikkeld.

We dagen bestuur en politiek uit om de klassieke taakopvatting van harde sturing op indicatoren kritisch te herzien. De keerzijde van deze sturingswijze voor complexe vraagstukken is in hoofdstuk vier besproken. Vanuit bestuurskundig perspectief verdient het aanbeveling om meer oog te krijgen en te houden voor de complexiteit van cliëntbehoefte en de samenhang met andere vraagstukken, en daarmee een sturingsstijl te hanteren gericht op de *einddoelen* (tevreden, minder eenzame cliënten die duurzaam worden vervoerd) die ruimte laten aan Trevvel om met een combinatie van harde en zachte aspecten, en naar gelang de omstandigheden, aan deze ambities tegemoet te komen. Het moet ook duidelijk worden dat in de meting van klanttevredenheid nog steeds wordt gevraagd naar enkele harde indicatoren, zoals stiptheid en reistijd (zie hoofdstuk 2, paragraaf 6).

152 Hans de Bruijn in: Arno Korsten. (2007). Prestatiemanagement: doet management ertoe?  
Zie: <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Prestatiemanagement.pdf>

Tegelijkertijd moet het gesprek worden gevoerd over mogelijkheden om *outcome* en *targets* meer in verbinding te brengen. In hoofdstuk vier is de toenemende harde sturing op indicatoren gekwalificeerd als een terugval. Toch valt niet te ontkennen dat de wetten van het politieke spel vragen om bestuurders en volksvertegenwoordigers die “in control” zijn en stevige sturing uitoefenen op maatschappelijke vraagstukken. Sturing op harde indicatoren kan effectief zijn, voorziet in een maatschappelijke behoefte en kent daarmee zijn eigen logica en legitimiteit. De vraag is hoe de gemeentelijke sturing op Trevvel deze politiek-bestuurlijke behoefte aan grip kan accommoderen op een manier die het leren en doorontwikkelen van de kwaliteit van dienstverlening ten goede komt.

Daarbij valt winst te boeken in het doordenken van de relatie tussen klanttevredenheid (*outcome*) en diverse harde indicatoren (*targets*). Op dit moment worden stiptheid en klanttevredenheid zonder duidelijke onderbouwing naast elkaar gezet in verantwoordingsrapportages; het is een mix van *hitting the point* (klanttevredenheid) en *hitting the target* (stiptheid en klachten), zonder dat de onderlinge relatie duidelijk is. We adviseren daarom door middel van kwantitatieve en kwalitatieve analyses meer inzicht te genereren in zinvolle indicatoren die bijdragen aan klanttevredenheid. Uiteraard blijft “het geheel” altijd meer dan “de som der delen”. Klanttevredenheid is niet simpelweg een optelsom van een aantal indicatoren, net zoals een schaakspel met dezelfde schaakstukken toch elke keer anders verloopt. We bepleiten hier echter, zogezegd, een reflectie op de schaakstukken: wat zijn bouwstenen van klanttevredenheid op basis waarvan een zinvol gesprek over kwaliteit van dienstverlening kan worden gevoerd?<sup>153</sup> In feite wordt daarmee de zoektocht naar inzicht in cliëntbehoeften (uit 2015) voortgezet. Het gesprek hierover kan bijdragen aan de politieke behoefte aan meer houvast en maakt tegelijkertijd de verantwoording en prestatie monitoring voor Trevvel leerzamer, zonder dat tussentijds de spelregels van het contract (eindafrekening op basis van Mobiliteitstevredenheid) hoeven te worden aangepast.

Deze handreiking sluit ook aan bij het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Zij adviseert gemeenteraden om minder boven op de uitvoering te zitten (*hitting the target*), maar meer op afstand, “leidend en met visie”, het gesprek te voeren over maatschappelijke waarden en de vertaling daarvan in de doelen en evaluatie van beleid.<sup>154</sup> Het gesprek over de waarde “klantgerichtheid” en zinvolle evaluatiecriteria is een concrete uitwerking van dit advies inzake Doelgroepenvervoer.

## 5.2. Ontwerpprincipes voor beleid- en organisatieontwikkeling

Naast handreikingen voor het Doelgroepenvervoer presenteren we een aantal ontwerpprincipes voor beleidsvorming en organisatieontwikkeling in het algemeen. Deze ontwerpprincipes zijn gebaseerd op de ervaringen in het Doelgroepenvervoer én actuele bestuurskundige inzichten. We presenteren drie ontwerpprincipes:

1. Geef onbevangen en improviserend vorm aan beleid
2. Organiseer integrale uitvoering en “rijke” verantwoording
3. Veranker deze werkwijze in de organisatie

Voorafgaand zijn twee opmerkingen op zijn plaats. De adviezen zijn in eerste instantie gericht aan managers of medewerkers van projecten en programma’s en beleids- en uitvoeringsambtenaren die zoeken naar een aanpak voor complexe vraagstukken. Tegelijkertijd ligt er ook een verantwoordelijkheid voor directie, controlediensten, bestuur en politiek; ook hun rol zal hieronder aan bod komen.

Daarnaast wordt met “ontwerpen” niet bedoeld het “uittekenen van beleid”. Dat zou een traditionele beleidstheorie veronderstellen waarin ambtenaren, bij wijze van spreken, aan de tekentafel bepalen wat goed beleid is. Deze werkwijze past niet bij vervlochten vraagstukken en ambities die zich gaandeweg ontwikkelen. Wij beogen met “ontwerpen” (*design*) het creatieve en participatieve proces waarin gaandeweg het vraagstuk wordt verkend en mogelijke oplossingen worden geschetst.<sup>155</sup> De ontwerpprincipes dienen dit proces richting te geven.<sup>156</sup>

---

153 De notie van “geheel is meer dan de som der delen” staat bekend als “emergentie”. Over bouwstenen die in onderlinge interactie het geheel vormen, zie het werk van: Holland, J.H. (1997). *Emergence*. Philosophica, 59(1), 11-40.

154 Raad voor het Openbaar Bestuur. (2020). Decentrale taak is politieke taak. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/02/13/advies-decentrale-taak-is-politieke-zaak>

155 Van Buuren, A. (2017). Vormgeven aan uitnodigend bestuur – pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde. Oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

156 In de *Governance Design Studio* en in *GovernEUR* worden dit soort ontwerpprocessen samen met wetenschap, bestuur en samenleving doorlopen.

## Geef onbevangen en improviserend vorm aan beleid

Allereerst vragen complexe maatschappelijke vraagstukken om een onbevangen en improviserend proces van beleidsvorming. Zoals hoofdstuk vier liet zien, weten overheden in een laatmoderne samenleving eerder minder dan meer. De samenhang van vraagstukken neemt toe en de voorspelbaarheid van beleidsinterventies neemt af. Overheden staan voor de uitdaging deze onwetendheid en complexiteit te omarmen en een plek te geven in beleidsontwerp. Dat vraagt om onbevangenheid en improvisatietalent. Net zoals in het Doelgroepenvervoer, is het zaak om zonder schroom of oogkleppen het vraagstuk van onderop te onderzoeken en daarbij met de verschillende belanghebbenden stapje voor stapje beleid te ontwikkelen. Vergelijkbaar met jazz improvisatie zijn de spelers expert in het bespelen van hun eigen instrument en zijn er een aantal onderlinge afspraken, maar wordt het liedje gemaakt door “in het moment” op elkaar in te spelen. Verbeelding is daarbij belangrijk, evenals een openheid voor verrassingen onderweg. Ook normatieve vragen moeten in dit ontwerpproces een plek krijgen: wat is “goed” beleid? Welke belangrijke (democratische) waarden vormen het uitgangspunt voor beleidsvorming? Wat is kwaliteit? Denk hierbij aan de principiële keuze in het Doelgroepenvervoer om klanttevredenheid en menselijke behoeften centraal te stellen. Deze (politieke) afweging van waarden moet met bestuur en politiek worden gedeeld en besproken.

Er zijn verschillende werkvormen die onbevangenheid en improvisatie kunnen faciliteren. In het Doelgroepenvervoer is gekozen voor het cliëntenonderzoek en de concurrentiegerichte dialoog. Elders, zoals in de wijk Reyeroord, besloten ambtenaren een container in de groenstrook te zetten als ontmoetingsplek voor het gesprek met bewoners over de wijk.<sup>157</sup> Het is zaak de ruimte hiervoor te nemen (als medewerker) én te geven (als leidinggevende). Dat kan binnen “de lijn” of buiten de lijn (in project- of programmaverband), binnen het gewone takenpakket of ernaast.

## Organiseer integrale uitvoering en “rijke” verantwoording

Het onbevangen, improviserende beleidsontwerp resulteert niet zelden in een schets waarin allerlei lijnen en kleuren door elkaar heen lopen. Dat roept de vraag op hoe de planuitvoering binnen de gemeente recht kan doen aan deze vervlechting. Wat voor afstemmingstructuur past bij de integraliteit van het vraagstuk? Hoe kan gemeentelijke inzet snel, flexibel en in samenhang worden georganiseerd? Hoe kunnen organisatiegrenzen worden doorkruist? De ervaring leert dat enkele personen, bij voorkeur uitgerust met het nodige gezag en mandaat, actief deze “boundary spanning” moeten verzorgen.<sup>158</sup> Deze samenwerking op de grenzen van organisaties is nodig tussen clusters binnen het ambtelijk apparaat, tussen bestuurlijke portefeuilles, en tussen de raadszaal en de private en maatschappelijke sector.<sup>159</sup>

Niet alleen de uitvoering, ook de verantwoording moet passen bij de complexiteit van het vraagstuk. Onderdeel van beleidsontwerp is daarom ook de vraag hoe zinvol verantwoording kan worden afgelegd over de werkwijze en resultaten. Welke kwalitatieve en kwantitatieve elementen geven een rijk beeld van de mate waarin bepaalde waarden worden veiliggesteld? Denk aan de meting van klanttevredenheid in het Doelgroepenvervoer, of de mate van bewonersparticipatie, verkeersveiligheid, welzijn van kwetsbare gezinnen, et cetera. Het is zaak dat de evaluatiecriteria de complexiteit van het vraagstuk zo adequaat mogelijk weerspiegelen, bijvoorbeeld door een combinatie van cijfers, beelden en verhalen, zodat een leerzaam en “rijk” gesprek mogelijk wordt.<sup>160</sup> Maar ook over het ambtelijk en bestuurlijk handelen moet passende verantwoording worden afgelegd. Hoe wordt rekenschap afgelegd van improviserend handelen, op een manier die ruimte laat aan flexibiliteit, maatwerk en voortschrijdend inzicht? Dergelijke vragen moeten onderdeel zijn van het ontwerpproces.

## Veranker deze werkwijze in de organisatie

Onbevangen en improviserend vormgeven van beleid en daarbij zorgdragen voor integrale uitvoering en rijke verantwoording – dat klinkt mooi, maar de context waarin dat moet gebeuren is vaak weerbarstig. Het Doelgroepenvervoer laat zien dat in de luwte van een project of programma een complexiteits-erkennende aanpak kan worden ontwikkeld die vervolgens in botsing komt met de organisatorische en politiek-bestuurlijke realiteit. Daarbij is niet alleen sprake van ideeënbotting,

157 Joosse, J.A. en Van Buuren, M.W. (2020). Tussen traditie en transitie. Een verkenning van veranderbeweging Reyeroord+. Erasmus Universiteit Rotterdam. Zie: <https://repub.eur.nl/pub/126935>

158 Van Meerkerk, I. en Edelenbos, J. (2018). Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment. Edward Elgar Publishing: Cheltenham.

159 VNG. (2018). Werkende samenwerking. Een handreiking voor burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren om op een andere wijze te kijken, denken en handelen bij vraagstukken die de gemeentegrenzen overstijgen. Jaarbericht 2018. [https://vng.nl/sites/default/files/werkende-samenwerking-handreiking\\_20180611.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/werkende-samenwerking-handreiking_20180611.pdf)

160 Zie Rijkverantwoorden: <https://rijkverantwoorden.nl/>

maar ook van machtsongelijkheid. Een voor de organisatie onwelgevallige vernieuwing kan (deels) worden teruggedraaid of stopgezet. Het vormgeven van een goede relatie met de organisatorische omgeving is daarom van cruciaal belang om vervreemding en teleurstelling te voorkomen.

Er ligt bij meerdere partijen een verantwoordelijkheid om vernieuwing vanaf het begin te verankeren in de organisatie. Allereerst hebben ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgevers (managers, directeuren en wethouders) de opgave om positie in te nemen *tussen* het innovatieproject- of programma en pilot enerzijds en de lijnorganisatie anderzijds. Het Doelgroepenvervoer, maar ook tal van andere cases, laat zien hoe belangrijk hun rol is in het managen van de spanningen tussen verschillende logica's. Dat betekent dat zij zichzelf niet uitsluitend zien als lijnmanager of sectoraal wethouder, maar óók een (figuurlijke) tussenruimte betreden. Daarnaast is het zaak dat belangrijke controlerende organen, zoals gemeenteraad en auditdienst, vanaf het begin een actieve rol hebben in het beleidsontwerpproces. Zij moeten de mogelijkheid hebben om bij te sturen en input te geven, bijvoorbeeld als het gaat om maatschappelijke waarden en de vertaling daarvan in beleid (gemeenteraad) en de wijze waarop ambtelijke verantwoording moet worden afgelegd over vrije, improviserende processen (auditdienst). Ten slotte ligt er een verantwoordelijkheid bij het innovatieteam zelf om rekenschap te geven van de legitimiteit van andere besturingslogica's en te bezien of er mogelijkheden zijn om daaraan tegemoet te komen. Een voorbeeld hiervan is onze handreiking om de relatie tussen *targets* en *outcome* te doordenken. De opgave ligt niet alleen in het ontwerpen van rijke verantwoording en integrale uitvoering, maar ook in het nadenken over de legitimiteit en compatibiliteit daarvan in de organisatorische en politiek-bestuurlijke context.<sup>161</sup>

Het organiseren van verankering komt op deze manier de kwaliteit van beleidsvorming ten goede en zorgt tegelijkertijd voor enkele *checks and balances* in het innovatieproces. Of beter gezegd: het laat de geëigende *checks and balances*, zoals gemeenteraad en auditdienst, vanaf het begin participeren in de zoektocht naar beleid voor complexe, maatschappelijke vraagstukken. Daarmee snijdt het mes aan twee kanten: het innoverende team kan profiteren van hun kritische inbreng en "gedoe" achteraf mogelijk voorkomen; en controlerende en beleidsbepalende organen worden geconfronteerd met alternatieve werkwijzen en daarmee uitgedaagd om hun standaardrepertoire, in termen van sturing en verantwoording, te herzien. Hiervoor is een ruimte nodig waarin partijen elkaar ontmoeten en het scherpe, maar goede gesprek voeren – en daarmee zijn we terug bij de eerste handreiking van dit hoofdstuk.

---

161 Dit komt overeen met het idee van *complexity leadership*: het heen-en-weer-bewegen tussen enerzijds verandering en innovatie (*enabling leadership*) en anderzijds het administratieve regime (*administrative leadership*). Zie: Murphy, J., M. L. Rhodes, J. W. Meek, and D. Denyer. 2017. "Managing the Entanglement: Complexity Leadership in Public Sector Systems." *Public Administration Review* 77 (5): 692–704.

## 6. Verantwoording

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden van begin 2017 tot eind 2020. Het idee voor dit onderzoek is ontstaan toen prof. Geert Teisman op uitnodiging van gemeente een lezing hield op een congres over het Doelgroepenvervoer, op 6 oktober 2016 in Rotterdam. Vervolgens is besloten de ontwikkelingen te blijven volgen en van wetenschappelijke reflectie te voorzien. Aanvankelijk lag de focus op het gemeentelijke programmteam; naderhand is de blik verbreed naar vele andere betrokkenen binnen en buiten de gemeente. Steeds vonden we personen bereid om op vrijwillige basis hun ervaringen te delen. Daarbij beoogden we enerzijds de feiten op tafel te brengen en anderzijds de verschillende en soms botsende perspectieven op een gelijkwaardige manier naast elkaar te zetten, vanuit de gedachte dat er niet per definitie goede en slechte perspectieven zijn. Wel hebben we de ontwikkelingen en perspectieven vanuit bestuurskundige theorieën over sturing op complexe vraagstukken geëvalueerd.

Er is voor dit onderzoek geen formele opdracht gegeven door de gemeente Rotterdam, noch is er voor dit onderzoek betaald. Verder hadden we inzage in de gemeentelijke documenten uit de periode 2013-2018. In totaal zijn bijna 400 documenten geanalyseerd, waaronder notities, memo's, plannen van aanpak, aanbestedingsdocumenten, wethouderbrieven, nota's van inlichtingen, communicatie tussen gemeente en Trevvel, opgeslagen mailwisselingen, overdrachtsdocumenten, mediaberichten en notulen van raads- en commissievergaderingen. Hiervoor is een geheimhoudingsverklaring getekend. Verder zijn ongeveer 60 gesprekken gevoerd met 29 personen (zie de lijst hieronder). Met sommige personen uit het voormalig programmteam en de huidige lijnorganisatie is meermaals gesproken.

De conceptversie van dit onderzoek is neergelegd bij het voormalige programmteam, het huidige integraal contractmanagement en Trevvel, met de vraag om feedback. Trevvel en juristen van de Gemeente Rotterdam hebben een controle uitgevoerd op de aanwezigheid van bedrijfsvertrouwelijke informatie. Om redenen van privacy zijn alle respondenten in dit onderzoek geanonimiseerd en slechts aangeduid met hun functietitel. Hiervan uitgezonderd zijn respondenten met een publieke functie, zoals wethouder en raadsleden.

## Lijst met gesproken personen (functietitel):

	Functietitel
1.	Integraal contractmanager Doelgroepenvervoer
2.	Vml. programmamanager Toegangsportalen Dienstverlening
3.	Vml. medewerker implementatie jeugdvervoer
4.	Wethouder Volksgezondheid, Zorg, Ouderen en Sport
5.	Vml. directeur Welzijn, Zorg en Jeugdhulp
6.	Vml. projectleider implementatie Doelgroepenvervoer Jeugd en Onderwijs
7.	Financieel directeur Trevvel
8.	Vml. senior service designer Muzus
9.	Directeur Muzus
10.	Voorzitter Adviesraad Leerlingenvervoer
11.	Vml. Implementatiemanager Doelgroepenvervoer
12.	Senior auditor bij Concern Auditing
13.	Vml. Programmamanager Doelgroepenvervoer
14.	Vml. senior communicatieadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling
15.	Hoofdjurist en plv. afdelingshoofd aanbestedingszaken
16.	Vml. manager business development RMC
17.	Vml. Algemeen Directeur a.i. Trevvel
18.	Vml. procesmanager Doelgroepenvervoer
19.	Juridisch procesmanager Doelgroepenvervoer
20.	Teammanager Contractmanager Zorg Wmo
21.	Raadslid Leefbaar Rotterdam
22.	Algemeen directeur Trevvel
23.	Teammanager Leerlingenvervoer
24.	Raadslid D66
25.	Vml. projectmanager inkoop Doelgroepenvervoer
26.	Raadslid 50PLUS
27.	Vml. afstudeerder Doelgroepenvervoer
28.	Projectmanager Communicatie Doelgroepenvervoer
29.	Gemeentelijke ombudsman





