

RAADSINFORMATIEBRIEF

Van

college van burgemeester en wethouders

Vergadering van

18 november 2025

Kenmerk

Z/25/091809 / D/25/204759

Portefeuillehouder

Mariëtte Pennarts-Pouw

Portefeuille

Overig of n.v.t.

Opsteller

Roessink, Guusje

Onderwerp

Evaluatie aanbesteding vervoersdiensten regio Utrecht

Kernboodschap

In 2023 zijn 22 gemeenten¹ en de provincie Utrecht een nieuw bestuurlijk samenwerkingsverband aangegaan om gezamenlijk het Wmo-vervoer en ov-vangnet vervoer (Regiotaxi Utrecht) te organiseren. De subregio's Lekstroom, West en Zuidoost Utrecht hebben leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer ook opgenomen in deze aanbesteding om de mogelijkheden voor ruimere contracten voor chauffeurs te vergroten en het vervoer zo efficiënt mogelijk binnen hetzelfde contract in te kunnen zetten. Het bureau Significant Public² heeft vanuit een meervoudige onderhandse aanbesteding de opdracht gekregen om een evaluatie uit te voeren over de start en aanloop van deze aanbesteding. De evaluatie richt zich op drie thema's: het aanbestedingsproces, de governance en de problemen bij de start van het vervoer. Uit de interviews en de documentstudie blijkt onder andere dat de samenwerkingsovereenkomst onvoldoende was uitgewerkt waardoor verantwoordelijkheden niet duidelijk waren belegd, inhoudelijke keuzes zijn vooruitgeschoven als gevolg van een licht samenwerkingsmodel en vooraf niet voldoende in risicoscenario's is voorzien en uitgewerkt. Verder kwam uit het onderzoek dat door de ervaren tijdsdruk een 'rijdende trein'-mentaliteit overheerste waarbij juridische risico's en deadlines zwaarder wogen dan kwaliteit, kritische reflectie en alternatieve oplossingen. De colleges van de 22 gemeenten en Gedeputeerde Staten nemen alle aanbevelingen zoals beschreven in het evaluatierapport ter lering over om mee te nemen in (vergelijkbare) inkooptrajecten en bestuurlijke samenwerkingsverbanden.

Toelichting

Hierbij ontvangt u van ons het rapport Evaluatie aanbesteding Regiotaxi Utrecht (D/25/204761). In 2023 zijn 22 gemeenten en de provincie Utrecht een nieuw bestuurlijk samenwerkingsverband aangegaan om gezamenlijk het Wmo-vervoer en ov-vangnet vervoer (Regiotaxi Utrecht) te organiseren. Begin maart 2023 is de aanbesteding Regiotaxi Utrecht 2024 – 2028 op TenderNed gepubliceerd. Aanleiding van deze aanbesteding waren de aflopende contracten alsmede de overdracht van het Wmo-vervoer van de provincie naar de gemeenten. De 22 gemeenten die samenwerken zijn onderverdeeld in vijf subregio's³. De subregio's Lekstroom, West en Zuidoost Utrecht hebben leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer ook opgenomen in deze aanbesteding om de mogelijkheden voor ruimere contracten voor chauffeurs te vergroten en het vervoer zo efficiënt mogelijk binnen hetzelfde contract in te kunnen zetten.

Er is gezamenlijk aanbesteed met als doel:

- Kwaliteitsverbetering
- Kostenbeheersing
- Minder kwetsbare uitvoering

Lerende evaluatie

Het aanbestedingsproces kende veel vertraging en de start van de uitvoering van het vervoer was moeizaam. In de subregio's Utrecht West, Lekstroom en Zuidoost Utrecht moest voor het leerlingen- en jeugdhulpvervoer noodgedwongen een overbrugging worden afgesloten voor de periode van 1 augustus 2024 tot 1 januari 2025, vanwege aflopende contracten en het nog niet ingaan van de nieuwe contracten. De overbruggingsperiode had effect op het inregelen van het WMO- en leerlingenvervoer. De impact van deze moeilijke start was zeer groot voor wmo-reizigers, ouders, kinderen en onderwijzers en ook voor de provincie-, gemeente- en projectmedewerkers. Om herhaling te voorkomen hadden de deelnemende gemeenten en provincie behoefte aan een evaluatie van deze aanbesteding met als doel om hier lessen uit te trekken voor de uitvoering van huidige contracten en voor toekomstige (vergelijkbare) inkooptrajecten en grote bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Het bureau Significant Public heeft vanuit een meervoudige onderhandse aanbesteding de opdracht gekregen om deze evaluatie uit te voeren.

De evaluatie is gebaseerd op documentstudie en op 28 interviews met in totaal 35 betrokkenen, waaronder bestuurders, beleidsadviseurs, consultants, het contractmanagementbureau, consultants, vervoerders en ouders.

De evaluatie richt zich op drie thema's:

- het aanbestedingsproces (inrichting, gemaakte keuzes, ervaringen en lessen)
- de governance (organisatie en ervaring van samenwerking en besluitvorming tussen gemeenten en provincie)
- de problemen bij de start van het vervoer (oorzaken, vormgeving van de overbruggingsperiode, mogelijke alternatieven en aanbevelingen voor de toekomst)

Uit de interviews en de documentstudie blijkt dat:

- De samenwerkingsovereenkomst onvoldoende was uitgewerkt waardoor verantwoordelijkheden niet duidelijk waren belegd.
- Inhoudelijke keuzes zijn vooruitgeschoven als gevolg van de keuze voor een licht samenwerkingsmodel.
- Er vooraf niet afdoende in risicoscenario's is voorzien en uitgewerkt (zoals het uitvallen van de programmamanager).
- Door de ervaren tijdsdruk en de overtuiging dat contracten tijdig moesten worden afgerond, een 'rijdende trein'-mentaliteit overheerste waarbij juridische risico's en deadlines zwaarder wogen dan kwaliteit, kritische reflectie en alternatieve oplossingen.
- Ouders aangeven dat zij onvoldoende geconsulteerd zijn bij het opstellen van het programma van eisen.
- Sommige consultants kritisch waren op het combineren van vervoerssoorten, terwijl anderen juist synergievoordelen zagen. Het is de vraag of de belangen van ouders en WMO-consulenten voldoende zijn meegenomen bij het besluit vervoerssoorten (WMO, LLV en Jeugdwetvervoer) te combineren.

Uitvoeren van de aanbevelingen

Het rapport geeft de oorzaken weer van ontstane vertraging en problematiek bij het uitzetten en het uitvoeren van de aanbesteding met als gevolg een overbruggingsperiode. Onderzoeksbureau Significant Public heeft in de evaluatie inzichtelijk gemaakt welke beweegredenen er waren voor bepaalde keuzes, besluiten en uiteindelijke (soms ongewenste) effecten. De colleges van de 22 gemeenten en Gedeputeerde Staten nemen alle aanbevelingen zoals beschreven in het evaluatierapport ter lering over om mee te nemen in (vergelijkbare) inkooptrajecten en bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Zo geeft het rapport aan dat de destijds gekozen organisatiestructuur en het ontbreken van risicoanalyse de aansturing kwetsbaar maakt. Significant Public is gevraagd mogelijke aanpassingen in de huidige governance en het toepassen van risico analyses uit te werken, opdat gemeenten dit zo snel mogelijk kunnen toepassen.

Huidige uitvoering en de vervoerscontracten

Het is voor het eerst in Nederland dat 22 gemeenten en de provincie op doelgroepenvervoer een aanbesteding van dit formaat zijn aangegaan. We hebben gezamenlijk aanbesteed met als doel kwaliteitsverbetering, kostenbeheersing en minder kwetsbare uitvoering van het doelgroepenvervoer. De reikwijdte van deze evaluatie gaat tot en met de overbruggingsperiode. Het geeft niet aan of de gestelde doelen voor gemeenten en provincie binnen de huidige aanbestede vervoerscontracten behaald zijn of gaan worden. Met het overnemen van de aanbevelingen kunnen we beter sturen op het halen van de gestelde drie doelstellingen.

De aanbevelingen vormen ook een belangrijke basis voor de strategische keuzes na afloop van de huidige contractperiode in 2028. Op basis hiervan kan de regio tijdig richting bepalen over het vervolg van de contracten; Verlenging van de huidige contracten, een nieuwe aanbesteding, of (gedeeltelijke) inbesteding van het vervoer. Regio Zuidoost Utrecht start dit jaar met een verkenning om het scenario rondom inbesteding te onderzoeken. De resultaten zullen met alle gemeenten en de provincie worden gedeeld en samen met de aanbevelingen als input worden gebruikt voor het tijdig vaststellen van een gezamenlijk besluitvormingstraject.

Lokale situatie

Over het geheel genomen loopt het aantal klachten over het vervoer terug, dat merkt de gemeente in het contact met ouders en zien wij terug in de data die wij ontvangen vanuit het contractmanagementbureau. Echter, er is over het algemeen nog steeds onrust en onvrede. De planning is niet stabiel en er zijn nog altijd situaties die leiden tot klachten die niet snel genoeg kunnen worden opgelost. Er wordt door het contractmanagementbureau dagelijks met de vervoerder gesproken over casuïstiek en de datakwaliteit (verschillen in uitkomsten bij overschrijding reistijden en stiptheid). Ook is er half november een afstemmingsmoment met de vervoerder en de consulent leerlingenvervoer om alle casuïstiek langs te lopen.

Tijdens de overbruggingsperiode heeft Willemsen de Koning het vervoer voor Utrecht West uitgevoerd, wat positief was voor de continuïteit van het vervoer. Hierdoor waren de routes bij aanvang van het contract op 1 januari al ingericht. Echter, de overbruggingsperiode heeft ook problemen met zich meegebracht, die Willemsen de Koning nog steeds ondervindt. De vervoerder moest bijvoorbeeld gebruik maken van dure onderaannemers; door de korte aanlooptijd van het contract konden zij deze chauffeurs niet zelf werven. Deze onderaannemers willen vaak niet meer met lagere tarieven werken in het huidige contract. Hierdoor moet Willemsen de Koning meer eigen chauffeurs werven, wat in de huidige markt erg lastig blijkt te zijn. Dit is een landelijk probleem. Toch komen er steeds meer eigen chauffeurs bij en zijn er steeds meer leerlingen die zelfstandig kunnen reizen met het openbaar vervoer. Op termijn zal dat de druk op het vervoer verlagen.

Leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer

Op dit moment maken 150 leerlingen gebruik van het leerlingenvervoer door middel van taxi. Van alle ritten worden op dit moment 85% op tijd gereden, binnen de maximale reistijd. Op dit moment maken 17 kinderen gebruik van het jeugdwetvervoer. In de zomervakantie is door miscommunicatie tussen het contractmanagementbureau en de vervoerder een aantal ritten niet juist ingepland, waardoor de gemeente zelf moest ingrijpen om de ritten op te vangen. Om een herhaling van deze situatie te voorkomen, zijn er duidelijke afspraken gemaakt met de vervoerder, en zijn er werkgroepen opgericht met jeugdconsulenten om mee te denken over het vakantievervoer. Daaruit is een nieuwe werkwijze ontwikkeld.

In de twee bijgevoegde documenten kunt u een uitgebreid dataoverzicht vinden van het leerlingenvervoer (D/25/205570) en het jeugdwetvervoer (D/25/205571).

Touringcar

Een van de keuzes die Willemsen de Koning heeft moeten maken tijdens de overbruggingsperiode, is het inzetten van een touringcar. De touringcar brengt c.a. 25 leerlingen naar VSO Stip in Utrecht. Deze keuze is gemaakt, omdat er op dat moment circa 26 leerlingen op deze route werden vervoerd en er sprake was van een chauffeurstekort. Op 18 september 2024 is door de vervoerder een eerste informatiebijeenkomst voor de ouders van deze leerlingen georganiseerd. Uit deze informatiebijeenkomst zijn een aantal verbeterpunten meegenomen. Vervolgens heeft op 20 november een tweede informatiebijeenkomst over de touringbus plaatsgevonden. Deze werd georganiseerd door de gemeente, in samenwerking met de vervoerder. De verbeterpunten waren grotendeels opgelost en de opkomst was kleiner, maar uit de bijeenkomst bleek ook dat het vervoer nog steeds beter kon. Vandaar dat de gemeente een derde bijeenkomst heeft georganiseerd op 4 maart 2025. De aanwezige ouders (3 in totaal) waren positief over het vervoer met de touringbus en waren tevreden over het vervoer, de communicatie en de begeleiding in de bus.

Wmo-vervoer

Het contract van het wmo-vervoer is wel ingegaan op 1 augustus 2024. Het Wmo-vervoer verloopt over het algemeen zoals afgesproken in het contract. In de eerste weken van het contract waren er weliswaar wat opstartproblemen, zoals onder andere de reactietijd van de klantenservice. Echter, zijn deze problemen na de eerste weken opgelost en verloopt het Regiotaxi vervoer vooralsnog goed en zijn er voldoende chauffeurs. Dit verschilt van het leerlingen- en jeugdwetvervoer, omdat het Wmo-vervoer bijvoorbeeld niet te maken heeft met het rijden op schooltijden (ongunstig voor chauffeurs) en er zijn ook andere opleidingseisen voor de chauffeurs in het Wmo-vervoer.

¹ Utrecht, De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht, Woerden, Houten, IJsselstein, Lopik, Nieuwegein, Vijfheerenlanden, Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Zeist, Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Leusden, Soest, Woudenberg

² Significant Public is een advies- en onderzoeksbureau in Utrecht voor de zorg, het sociaal domein, justitie en veiligheid. Ze combineren kennis van publieke domeinen met competenties op het vlak van onderzoek, beleid en strategie, organisatie- en veranderkunde, bekostiging en inkoop, data-analyse en digitalisering.

³ Subregio's: Utrecht, Lekstroom, West, Eemland en Zuidoost Utrecht

Financiën

n.v.t.

Vervolg

Alle 22 gemeenteraden en Gedeputeerde Staten worden vandaag gelijktijdig en uniform geïnformeerd, waarna een gezamenlijk persbericht wordt uitgestuurd.

Bijlagen

D/25/204761 DEF Rapportage Evaluatie aanbesteding regiotaxi Utrecht

D/25/205570 Woerden LLV

D/25/205571 Woerden JW