

Quickscan vervoerscentrale PlusOV

Rapport



Cissonius
Groep

maakt vervoer inzichtelijk

Quickscan vervoerscentrale PlusOV

Rapport

In opdracht van:
Het bestuur van PlusOV

19 oktober 2017
Nummer: 0081-d2



CISSONIUS
Groep

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Opdracht	4
1.3	Leeswijzer	4
2.	Werkzaamheden	5
3.	Proces	6
3.1	Gunning vervoerders	6
3.2	Opstellen en afsluiten van contracten	6
3.3	Aanleveren van gegevens	7
3.4	Verwerken van gegevens	10
3.5	Concept planning maken	11
3.6	Indicatie benodigde vervoerscapaciteit	11
3.7	Levering vervoerscapaciteit	12
3.8	Beschikbaar stellen definitief vervoersplan	13
3.9	Koppeling chauffeurs en voertuigen aan routes	14
3.10	Start vervoer	15
3.11	Resumerend	15
4.	Bevindingen	17
5.	Conclusies	20
6.	Aanbevelingen	22

Bijlagen

1. Lijst van geïnterviewde personen
2. Werkproces gegevens reizigers PlusOV

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds augustus 2016 is binnen de regio Stedendriehoek de vervoerscentrale PlusOV operationeel. Het doel van PlusOV is om het vervoer van verschillende doelgroepen te organiseren voor de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen. PlusOV is een publieke organisatie en verricht naast inkoop- en beheerstaken ook de regie op het doelgroepenvervoer. De regie betreft de ritaanname, het reisadvies, de planning en het toewijzen van de rit aan een vervoerder. PlusOV is een BedrijfsVoerings Organisatie (BVO) die juridisch is verankerd in een Gemeenschappelijke Regeling Basismobiliteit.

De achterliggende gedachte om als gemeenten gezamenlijk een vervoerscentrale op te richten is het efficiënter organiseren van het doelgroepenvervoer. Door de planning van het vervoer weg te halen bij de vervoerders is (volgtijdelijke) bundeling van vervoer op regionaal niveau mogelijk waardoor minder capaciteit (in voertuigen en chauffeurs) nodig is om dezelfde aantallen reizigers te vervoeren. De verschillende vormen van doelgroepenvervoer worden niet in één keer onder de regie van PlusOV ondergebracht. In augustus 2016 is met het leerlingenvervoer en zorgvervoer van de gemeente Apeldoorn gestart (1^e inkoopronde)¹. In januari 2017 is het sociaal recreatieve vervoer, vallend onder de Wmo, en het openbare vraagafhankelijk vervoer bij PlusOV ondergebracht (2^e inkoopronde). Op 21 augustus tot en met 4 september is het leerlingenvervoer en het zorgvervoer van de andere gemeenten ingestroomd (3^e inkoopronde). Dit heeft vanaf de start van het vervoer geleid tot een fors probleem, namelijk dat kinderen en cliënten niet op tijd of zelfs helemaal niet op de plaats van bestemming worden gebracht.

1.2 Opdracht

De opdrachtgever heeft aangegeven dat de quickscan zich beperkt tot de problemen die zich vanaf 21 augustus 2017 tot uiterlijk 15 september 2017 hebben voorgedaan. Met dit gegeven heeft de opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Hoe heeft het vanaf 21 augustus zo fout kunnen gaan met het vervoer aangestuurd door de vervoerscentrale PlusOV? Wat zijn de oorzaken van de ontstane problemen?
2. Zijn er sindsdien op adequate wijze maatregelen getroffen om de ontstane problemen op te lossen?
3. Zijn er aanbevelingen te doen om de problemen naar de toekomst toe te voorkomen?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de werkzaamheden beschreven die tijdens het onderzoek zijn verricht. In hoofdstuk 3 wordt het proces in beeld gebracht. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen op een rij gezet. In hoofdstuk 5 worden de conclusies beschreven met een antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen. Het rapport wordt afgesloten met aanbevelingen waarin antwoord wordt gegeven op de derde onderzoeksvraag.

¹ Het zorgvervoer is het vervoer van en naar dagbesteding/ dagbehandeling vallend onder de Wmo en Jeugdwet

2. Werkzaamheden

De uitvoering van het onderzoek heeft vanaf 18 september tot en met 19 oktober 2017 plaatsgevonden. De volgende werkzaamheden zijn verricht:

- Opvragen, bestuderen en archiveren van documenten en correspondentie
- Beschrijven proces
- Analyse oorzaken probleem
- Interviews met betrokken personen
- Opleveren rapport

Opvragen, bestuderen en archiveren van documenten en correspondentie

Openbare documenten die betrekking hebben op de vervoerscentrale PlusOV zijn op internet opgezocht. Vervolgens zijn via de gemeenten Apeldoorn alle relevante documenten van het dossier basismobiliteit en in het bijzonder de derde inkoopronde van het vervoer opgevraagd, waaronder verslagen van het bestuur PlusOV en het regionaal ambtelijk overleg. In het regionaal ambtelijk overleg is door de regiefunctionaris een uitvraag gedaan naar relevante correspondentie zoals brieven en e-mails. In de eerste week van het onderzoek is een bezoek gebracht aan de vervoerscentrale PlusOV en zijn correspondentie en bestanden opgevraagd.

Nadat door de gemeenten en PlusOV de documenten zijn aangeleverd, is een dossier opgebouwd waarin de documenten op datum zijn gearhiveerd.

Beschrijven proces

Op basis van het opgebouwde dossier is het proces beschreven. Dit is gebeurd in twee sporen, namelijk het beschrijven van een referentieproces en het werkelijke proces. Het referentieproces beschrijft hoe het proces idealiter had moeten verlopen en is afkomstig uit het implementatieplan dat in maart door PlusOV is opgesteld. Het werkelijke proces beschrijft de feiten chronologisch in de tijd. Deze processen zijn in beknopte vorm in hoofdstuk 3 beschreven.

Analyse oorzaken probleem

Tijdens de analyse zijn de feiten en doorlooptijden uit het werkelijke proces vergeleken met het referentieproces. De verschillen tussen beide processen zijn gemarkeerd en is gezien of deze verschillen hebben geleid tot de problemen die zijn ontstaan vanaf de start van het vervoer.

Interviews met betrokken personen

In overleg met de begeleidingsgroep zijn in totaal zijn 12 interviews afgenomen. In bijlage 1 is de lijst van geïnterviewde personen opgenomen. De geselecteerde personen zijn voornamelijk geselecteerd omdat ze betrokken zijn geweest bij verschillen die zijn ontstaan tussen het referentieproces en het werkelijke proces. Het doel van de interviews was te achterhalen hoe de verschillen zijn ontstaan en om de achterliggende oorzaken te vinden.

Opleveren rapport

De werkzaamheden zijn afgerond met het opstellen van het rapport. In het rapport is het proces, zijn de bevindingen en conclusies beschreven. De conclusies geven antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen. Het rapport wordt afgesloten met aanbevelingen en betreft het antwoord op de derde onderzoeksvraag.

3. Proces

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen het referentieproces en het werkelijke proces. Het referentieproces bestaat uit de stappen met doorlooptijden, die voorafgaand aan de implementatie wenselijk werden geacht. Deze stappen zijn afkomstig uit het implementatieplan en het programma van eisen. Het werkelijke proces is een beschrijving over hoe de implementatie van de derde inkoopronde daadwerkelijk is verlopen. In elke paragraaf wordt eerst kort de stap uit het referentieproces beschreven en vervolgens het werkelijke proces zodat de mogelijke verschillen tussen beide processen zichtbaar worden gemaakt. Aan het einde van het hoofdstuk worden de belangrijkste verschillen nog eens beknopt op een rij gezet.

3.1 Gunning vervoer

In het implementatieplan staat dat de gunning voor het verrichten van het vervoer uiterlijk 19 maart zal plaatsvinden.

Op 6 maart 2017 heeft PlusOV het besluit genomen om de opdrachten voor de zes percelen te gunnen aan twee taxiondernemingen. Op 10 maart zijn de gunningen van de percelen op Tendered gepubliceerd. Het vervoer is gegund aan:

- Perceel 1 Apeldoorn intern: Taxicentrale Witteveen B.V.
- Perceel 2 Apeldoorn extern: Taxicentrale Witteveen B.V.
- Perceel 3 Deventer: Willemsen - de Koning Groep B.V.
- Perceel 4 Zutphen: Willemsen - de Koning Groep B.V.
- Perceel 5 Zuidoost: Willemsen - de Koning Groep B.V.
- Perceel 6 Noord: Taxicentrale Witteveen B.V.

Gunning van het vervoer heeft een week eerder ten opzichte van de planning plaatsgevonden.

3.2 Opstellen en afsluiten van contracten

Het implementatieplan geeft aan dat Plus OV het voornemen heeft om de overeenkomsten met de vervoerders uiterlijk op 26 maart op te stellen en uiterlijk 2 april te ondertekenen.

De overeenkomst tussen PlusOV en Willemsen – de Koning Groep B.V. (verder genoemd Willemsen de Koning) voor de percelen 3, 4 en 5 wordt pas op 10 juli 2017 door beide partijen ondertekend. De overeenkomst treedt in werking op 1 augustus 2017.

De overeenkomst tussen PlusOV en Taxicentrale Witteveen B.V. (verder genoemd: Witteveen) is tot op heden niet getekend. PlusOV heeft Witteveen het contract gestuurd. Witteveen heeft per mail aangegeven akkoord te zijn met het contract.

3.3 Aanleveren van gegevens

Het voornemen van PlusOV was om de gegevens van reizigers afkomstig van de gemeenten en de zorgaanbieders vóór begin april 2017 in bezit te krijgen. Dit met als doel om al in een vroeg stadium deze gegevens op te nemen in een concept planning en een beeld te krijgen van de omvang van de benodigde vervoerscapaciteit bij de start van het vervoer. De gegevens betreffen actuele persoonsgegevens, bijzonderheden van reizigers in relatie tot hun beperking en de vervoerschema's.²

Vervolgens was het streven van PlusOV om voorafgaand aan de start van het vervoer mutaties (gegevens van nieuwe reizigers en wijzigingen van gegevens van bestaande reizigers) te ontvangen om opgenomen te worden in een vervoersplan/ planning voor de start van het vervoer.

3.3.1 Leerlingenvervoer

Op 22 maart heeft PlusOV de eerste uitvraag gedaan aan gemeenten om gegevens van kinderen voor het leerlingenvervoer aan te leveren. Het verzoek van PlusOV aan gemeenten was om conform een format in een Excel de gegevens van de kinderen vóór 31 maart aan te leveren. In het format waren kolommen opgenomen om de persoonsgegevens, de bijzonderheden en de vervoerschema's op een juiste plaats in het bestand in te vullen.

De gemeenten hebben vóór 31 maart de bestanden retour gezonden³. De gemeente Apeldoorn heeft geen bestand retour gezonden omdat de regie van het leerlingenvervoer al door PlusOV werd verricht. Een aantal gemeenten hebben in april nog een recentere versie van hun bestand opgeleverd.

Werkgroep Leerlingenvervoer

Begin april is een werkgroep leerlingenvervoer met vertegenwoordigers van PlusOV en gemeenten gestart. Doel van deze werkgroep was om o.a. afspraken te maken over de wijze waarop de mutaties van de gegevens van kinderen aangeleverd zouden gaan worden. In de werkgroep is afgesproken om Mybility te gebruiken mede vanwege het feit dat Mybility ook al door gemeenten wordt gebruikt voor het vraagafhankelijke vervoer (voormalige Regiotaxi).

Mybility is een softwarepakket dat is ontwikkeld door Multicard met als doel personen met een indicatie voor vervoer te registreren voor verschillende vormen van vervoer (w.o. leerlingenvervoer en zorgvervoer). Gemeenten kunnen met Mybility zelf mutaties (van nieuwe cliënten en wijzigingen van bestaande cliënten) doorvoeren zodat de actuele gegevens afkomstig van gemeenten direct beschikbaar zijn voor PlusOV en vervolgens kunnen worden gebruikt voor de planning van het vervoer.

² Een vervoerschema betreft informatie over de dagen, locaties (herkomst en bestemming) en ophaaltijden van reizigers.

³ In de praktijk verschillen de gegevens van de gemeenten met de gegevens van de vervoerders. De vervoerders verwerken gedurende de loop van het schooljaar mutaties die mogelijk niet bij gemeente bekend zijn. Bij wisseling van vervoerders zijn deze mutaties alleen bij de oude vervoerder bekend en worden mogelijk over het hoofd gezien bij de planning van het nieuwe schooljaar.

Op 1 juni 2017 wordt in de werkgroep leerlingenvervoer Mybility door Multicard gepresenteerd. In deze bijeenkomst wordt gemeld dat de gegevens van de gemeenten, afkomstig uit de Excel bestanden, door PlusOV zijn ingevoerd. Vanaf 1 juni (dezelfde dag) kunnen de gemeenten Mybility gebruiken om mutaties in te voeren. Het invoeren van mutaties is, voor zover bekend, goed verlopen. Dit geldt echter niet voor de gemeente Apeldoorn en Epe⁴.

Gemeente Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn, die ook namens de gemeente Voorst de gegevens aanlevert, heeft op 1 juni geen toegang tot Mybility.⁵ Met PlusOV wordt afgesproken dat bestanden met recente gegevens, conform het format uitgevraagd in maart, begin juli worden aangeleverd. Op 7 juli levert de gemeente Apeldoorn de bestanden met recente gegevens van de gemeenten Apeldoorn en Voorst bij PlusOV aan met de vraag deze in te voeren in Mybility. De wachtwoorden en de inloggegevens voor de verschillende accounts zijn voor de gemeente Apeldoorn en Voorst nog niet beschikbaar. De medewerkers van de gemeente Apeldoorn beginnen zich zorgen te maken, mede vanwege het feit dat vorig jaar vanaf de start van het leerlingenvervoer zich problemen hebben voorgedaan. Op 18 juli krijgt de gemeente Apeldoorn de beschikking over twee accounts. Medewerkers van de gemeente Apeldoorn constateren dat de bestanden met recente gegevens nog niet in Mybility zijn verwerkt. Op 20 juli heeft PlusOV de bestanden met recente gegevens in Mybility ingevoerd. De medewerkers van de gemeente Apeldoorn constateren dat de nieuwe bestanden niet compleet en onjuist door PlusOV zijn ingevoerd. Tevens ervaren de medewerkers van de gemeente Apeldoorn problemen met het muteren van gegevens, zoals zoekfunctie, adressen toevoegen en het opslaan van gegevens. Het vermoeden bij de medewerkers van de gemeente Apeldoorn bestaat dat niet de nieuwe lijst van de gemeente Voorst maar de lijst die in maart is aangeleverd in Mybility is verwerkt. Op 24 juli willen medewerkers van de gemeente Apeldoorn de gegevens van de stagiaires in Mybility invoeren, maar zijn zij niet in staat om vervoersschema's te verwerken. De medewerkers van de gemeente Apeldoorn schalen op en contact met PlusOV wordt opgenomen. Na regelmatig mailen naar PlusOV zijn de gegevens op 11 augustus nog steeds niet correct in Mybility ingevoerd. Vanaf 14 augustus proberen medewerkers van de gemeente Apeldoorn mutaties in Mybility door te voeren, die eerder aan PlusOV zijn doorgegeven, maar krijgen weer foutmeldingen. De bestanden met gegevens worden vervolgens aangeleverd bij Plus OV en PlusOV zegt toe dat gegevens worden meegenomen in de planning voor de start van het vervoer per 21 augustus.

Gemeente Epe

De gemeente Epe heeft aan PlusOV gevraagd om de mutaties in Mybility in te voeren. Bestanden met actuele mutaties (van nieuwe cliënten en wijzigingen van bestaande cliënten) worden medio juli en op 1 augustus door de gemeente Epe aan PlusOV geleverd. Op 10 augustus constateert de gemeente Epe dat de bestanden niet correct in Mybility zijn ingevoerd. In overleg met PlusOV voert de gemeente Epe de mutaties, die na 1 augustus zich hebben voorgedaan, zelf door in Mybility. Op 16 augustus wil de gemeente Epe een garantie hebben welke kinderen vanaf de start vervoerd kunnen worden. Op 17 augustus ontvangt de gemeente Epe van PlusOV een lijst met gegevens van kinderen. Deze lijst komt volgens de gemeente Epe niet overeen met de gegevens die op 1 augustus

⁴ Mybility is vóór 1 juni niet getest door de medewerkers van gemeenten (de gebruikers). Na 1 juni zijn aanvullende wensen van gebruikers en geconstateerde fouten in nieuwe updates gecorrigeerd.

⁵ De reden hiervoor was dat het leerlingenvervoer en het zorgvervoer van de gemeente Apeldoorn al met ingang van augustus 2016 van start was gegaan. Volgens PlusOV zouden hierdoor dubbele reizigers in het Mybility en Cabman terecht kunnen komen.

zijn aangeleverd. Ook de mutaties die later door de gemeente Epe in Mybility zijn ingevoerd staan niet op deze lijst. PlusOV geeft aan geen garantie te kunnen geven dat alle kinderen vanaf de start van het vervoer in de planning kunnen worden opgenomen. De gemeente Epe besluit, in overleg met PlusOV, voor 48 kinderen alternatief vervoer te regelen.

3.3.2 Zorgvervoer

De gemeenten beschikken over indicatiegegevens van cliënten, maar niet over bijzonderheden van de reizigers en de vervoersschema's. De gemeenten hebben met PlusOV afgesproken dat de gegevens van de cliënten door PlusOV bij de zorgaanbieders worden opgevraagd vanwege het feit dat anders de zorgaanbieders door negen verschillende gemeenten worden benaderd. Dit is op zich logisch, maar is niet in lijn met de dienstverleningsovereenkomst 'Basismobiliteit' die tussen de gemeenten en PlusOV is afgesloten. In artikel 3.1 staat het volgende beschreven:

'Opdrachtgever verleent opdracht aan opdrachtnemer, die deze opdracht aanvaardt, tot het verrichten van vervoer, en daaraan gerelateerde diensten zoals omschreven in de producten en dienstencatalogus, welke als bijlage 1 onverbrekelijk deel van uitmaakt van deze overeenkomst.

Bijlage 1: Afhandelen nieuwe of wijziging routevervoer opdrachten

De vervoerscentrale verwerkt de routevervoer opdrachten die zij van de opdrachtgever ontvangen. De taken bestaan ten minste uit: Het verwerken van aanmeldingen, mutaties en afmeldingen ...'

Strikt genomen staat in de dienstverleningsovereenkomst 'Basismobiliteit' beschreven dat de gemeenten de opdrachten voor het routevervoer aan PlusOV verstrekken. Met andere woorden, de gemeenten leveren als opdrachtgever de gegevens aan die betrekking hebben op de vervoersvraag, PlusOV verwerkt vervolgens de gegevens voor het verrichten van het vervoer en de daaraan gerelateerde diensten.

Ronde langs de zorgaanbieders

PlusOV bezoekt vanaf medio januari tot en met eind maart bijna alle zorgaanbieders (80 van de in totaal ca. 110 zorgaanbieders). In eerste instantie is het de bedoeling om samen met de zorgaanbieders de gegevens van de gemeenten aan te vullen. Dit gaat echter niet door vanwege het feit dat in deze periode nog niet alle indicatiegegevens afkomstig van gemeenten bij PlusOV beschikbaar zijn (zie onder 'uitvraag zorgaanbieders'). Daarnaast blijkt uit de ronde langs de zorgaanbieders dat de contactpersonen bij de zorgaanbieders niet op de hoogte zijn van het feit dat het zorgvervoer vanaf augustus door PlusOV wordt overgenomen. Dit is opmerkelijk omdat in de zorgcontracten tussen gemeenten en zorgaanbieders is opgenomen dat gemeenten medio 2017 zorg exclusief vervoer afnemen. De ronde langs de zorgaanbieders is dus niet gebruikt om indicatiegegevens aan te vullen, maar had meer als doel om kennis te maken met de zorgaanbieders en de juiste contactpersonen te achterhalen voor de uitvraag van de gegevens van de reizigers.

Uitvraag zorgaanbieders

Op 24 maart worden de gegevens bij de contactpersonen van de zorgaanbieders uitgevraagd. Bij de uitvraag is een Excel bestand toegevoegd waarin de indicatiegegevens afkomstig van de gemeenten zijn opgenomen. Aan de contactpersonen van de zorgaanbieders wordt gevraagd om het bestand met bijzonderheden over de reizigers en de vervoersschema's aan te vullen en uiterlijk 3 april retour te zenden. De meeste zorgaanbieders hebben zich niet aan deze deadline gehouden. Redenen voor

het niet tijdig aanleveren van de gegevens waren divers, waaronder de ontstane verschillen tussen indicatiegegevens van gemeenten en gegevens afkomstig van zorgaanbieders, zoals bijvoorbeeld indicaties die verlopen waren of nog niet waren verlengd of het opvoeren van Wlz cliënten door zorgaanbieders. Vanaf medio april tot 1 augustus heeft een continu proces van correspondentie tussen gemeenten, zorgaanbieders en PlusOV plaatsgevonden om de verschillen tussen gegevens afkomstig van gemeenten en zorgaanbieder helder te krijgen, maar ook vanwege het feit dat er zwaarwegende redenen waren om sommige cliënten niet aan PlusOV over te dragen.

Werkgroep dagbesteding

Begin april is een werkgroep dagbesteding met vertegenwoordigers van PlusOV en gemeenten gestart. Het voornaamste doel van deze werkgroep was dezelfde als de werkgroep leerlingenvervoer, namelijk afspraken maken over de wijze waarop de mutaties van de gegevens van reizigers in Mybility ingevoerd zouden gaan worden. Vanaf juni zijn de gemeenten mutaties in Mybility gaan invoeren en dit heeft gedeeltelijk parallel gelopen met het continu proces van correspondentie tussen gemeenten, zorgaanbieders en PlusOV over de verschillen tussen bestanden.

3.4 Verwerken van gegevens

Het voornemen van PlusOV was om uiterlijk 23 april de persoonsgegevens, de bijzonderheden van reizigers en de vervoerschema's te verwerken in het planningspakket Cabman. Dit ter voorbereiding op een concept planning voor het routevervoer dat vanaf augustus zou gaan rijden.

Cabman is een planningspakket dat is ontwikkeld door het bedrijf Euphoria. Euphoria levert planningssoftware en voertuigapparatuur aan opdrachtgevers die actief zijn in de taxibranche. Cabman wordt vanaf de start van PlusOV gebruikt en dus ook gebruikt voor het vervoer vallend onder de eerste en tweede inkoopronde.

In mei 2017 heeft PlusOV Mobiliteitsnet bij Euphoria aangeschaft. Mobiliteitsnet is een schil om Cabman die medewerkers van de frontoffice en relatiebeheerders de mogelijkheid biedt om mutaties van gegevens van reizigers in Cabman door te voeren. Het voordeel van Mobiliteitsnet is dat medewerkers van de frontoffice en relatiebeheerders wel mutaties in Cabman kunnen invoeren zonder de mogelijkheid te hebben om de planning van het vervoer te wijzigen.

3.4.1 Verwerken bestanden

Mybility

Vanaf mei worden de volgende gegevens van reizigers van het leerlingen en zorgvervoer door PlusOV in Mybility ingevoerd:

- Leerlingenvervoer: Excel bestanden waarin de persoonsgegevens, bijzonderheden en vervoerschema's van reizigers zijn opgenomen. Dit zijn de gegevens die uiterlijk eind maart door de gemeenten zijn aangeleverd.
- Zorgvervoer: Excel bestanden met de indicatiegegevens van reizigers. Dit betreffen voornamelijk persoonsgegeven en enkele bijzonderheden.

Vanaf 1 juni muteren de gemeenten deze gegevens in Mybility (gegevens van nieuwe reizigers en wijzigingen van gegevens van bestaande reizigers). Het muteren van gegevens heeft tot de start en ook na de start van het vervoer plaatsgevonden.

Mobiliteitsnet/ Cabman

Eind juli worden de mutaties afkomstig uit Mybility en de gegevens afkomstig van de zorgaanbieders in Mobiliteitsnet ingelezen of handmatig ingevoerd:

- De persoonsgegevens en de bijzonderheden van reizigers van het leerlingenvervoer zijn vanuit Mybility ingelezen in Mobiliteitsnet. De vervoersschema's zijn handmatig in Mobiliteitsnet ingevoerd.
- De persoonsgegevens van reizigers van het zorgvervoer zijn vanuit Mybility ingelezen in Mobiliteitsnet. De bijzonderheden en vervoersschema's zijn handmatig in Mobiliteitsnet ingevoerd.

Vervolgens heeft gedurende de invoer van de gegevens synchronisatie tussen Mobiliteitsnet en Cabman plaatsgevonden. In bijlage 2 is het werkproces m.b.t. gegevens van reizigers weergegeven.

3.4.2 Stop verwerken mutaties

Op 12 augustus mailt PlusOV aan contactpersonen van gemeenten dat PlusOV dagelijks wordt geconfronteerd met vele mutaties voor het leerlingenvervoer en zorgvervoer. PlusOV meldt dat er voor de start van het vervoer op 21 en 28 augustus geen mutaties (vooral nieuwe reizigers) meer in de planning kunnen worden opgenomen. PlusOV geeft aan dat vervoerders een week voorafgaand aan de start van het vervoer hun voertuigen en chauffeurs aan de routes moeten koppelen. Mutaties moeten wel worden doorgegeven maar rekening moet worden gehouden dat de mogelijkheid om nieuw vervoer te realiseren beperkt is. PlusOV vraagt begrip aan de gemeenten. Gemeenten reageren op de boodschap van PlusOV en geven aan grote moeite te hebben met het stellen van deze deadline. Ten eerste hebben gemeenten geen inzicht of de aangeleverde mutaties vóór 12 augustus wel zijn opgenomen in de planning en ten tweede is de deadline nooit eerder richting gemeenten gecommuniceerd.

3.5 Concept planning maken

In het implementatieplan wordt vermeld dat PlusOV in de periode van 3 april tot en met 21 mei een concept planning gaat maken en vervolgens met de vervoerders gaat bespreken.

De concept planning is door PlusOV niet gemaakt vanwege het feit dat de gegevens van reizigers in het zorgvervoer nog niet compleet beschikbaar was.

3.6 Indicatie benodigde vervoerscapaciteit

In het programma van eisen en in de bijlage van de overeenkomst tussen PlusOV en vervoerders wordt beschreven dat PlusOV uiterlijk 8 weken vóór de start een indicatie geeft van de voorlopige vervoerscapaciteit. Dit betekent dat, rekening houdend met de start van het vervoer op 21 augustus, de voorlopige vervoerscapaciteit uiterlijk op 26 juni aan de vervoerders moet worden doorgegeven.

Willemsen de Koning

Op 19 mei geeft PlusOV een indicatie van de benodigde vervoerscapaciteit richting Willemsen de Koning aan. Het betreft de vervoerscapaciteit conform de tabel uit het programma van eisen. Deze tabel is opgesteld op basis van de benodigde capaciteit van het leerlingenvervoer van het schooljaar 2016/ 2017. De indicatie van de benodigde vervoerscapaciteit is in dit geval 139 voertuigen. PlusOV voegt hieraan toe dat er een verschuiving van basepoints kan plaatsvinden en voorts wordt uitgegaan dat het zorgvervoer aansluitend op het leerlingenvervoer gereden kan worden. PlusOV geeft aan dat de komende weken de planning wordt verfijnd. Mochten hier nog afwijkingen worden gesignaleerd, dan wordt Willemsen de Koning zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht.

Witteveen

Op 11 juli vraagt Witteveen aan PlusOV naar een inschatting van de vervoerscapaciteit. In het implementatieoverleg op 30 juni is door PlusOV toegezegd dat Witteveen een eerste routeplanning uiterlijk 5 juli zou ontvangen. PlusOV levert dezelfde dag nog een inschatting van het aantal voertuigen en een overzicht van de routes. PlusOV geeft aan dat men druk bezig is om de planning te verfijnen. De geleverde cijfers zijn volgens PlusOV slechts een indicatie, die nog kan afwijken van de werkelijkheid. Afwijking kan met name plaatsvinden op type voertuig. Plus OV geeft in een overzicht aan in totaal 152 voertuigen nodig te hebben. Dit zijn 29 voertuigen meer dan in het programma van eisen is opgenomen.

3.7 Levering vervoerscapaciteit

In het programma van eisen en in de bijlage van de overeenkomst tussen de PlusOV en de vervoerders wordt beschreven dat PlusOV uiterlijk 4 weken vóór de start de vervoerscapaciteit bekend maakt. Dit betekent dat, rekening houdend met de start van het vervoer op 21 augustus, de gevraagde vervoerscapaciteit uiterlijk op 24 juli aan de vervoerders moet worden doorgegeven.

Willemsen de Koning

Op 24 juli mailt PlusOV de routes voor het leerlingenvervoer en het zorgvervoer naar Willemsen de Koning, met de kanttekening dat nog mutaties van gemeenten en zorgaanbieders moeten worden verwerkt. Optimalisatie van routes moeten de komende weken nog plaatsvinden. Op 26 juli reageert Willemsen de Koning op de aanlevering van routes. Het overzicht van routes is volgens Willemsen de Koning onjuist en incompleet. Met deze lijst kan Willemsen de Koning niet uit de voeten en Willemsen de Koning geeft aan nog steeds niet te weten welke en hoeveel voertuigen ingezet moeten worden. Hiermee komt de start van het vervoer volgens Willemsen de Koning in gevaar. Na overleg mailt PlusOV op 27 juli twee aangepaste versies van het routeoverzicht naar Willemsen de Koning. De laatste aangepaste versie leidt tot een benodigde vervoerscapaciteit van 128 voertuigen.

Witteveen

Op 27 juli mailt PlusOV de routes voor het leerlingenvervoer en het zorgvervoer naar Witteveen. Dit zijn de routes die vanaf 21 augustus gaan rijden. Witteveen geeft aan het bestand te bestuderen. Op 31 juli geeft Witteveen aan dat in de planning van het zorgvervoer van de gemeente Epe met ingang van 1 augustus nog veel fouten en onduidelijkheden zitten. Medewerkers van Witteveen hebben extra werkzaamheden moeten verrichten om de start op 1 augustus zo goed mogelijk voor te bereiden. Witteveen verzoekt PlusOV de fouten te corrigeren en ontbrekende gegevens voor het

vervoer vanaf 2 augustus aan te leveren. Op 2 augustus wordt een nieuw routeoverzicht door PlusOV aangeleverd.

3.8 Beschikbaar stellen definitief vervoersplan

In het programma van eisen en in de bijlage van de overeenkomst tussen PlusOV en de vervoerders wordt beschreven dat PlusOV uiterlijk 2 weken vóór de start een definitief vervoersplan beschikbaar stelt. Dit betekent dat, rekening houdend met de start van het vervoer op 21 augustus, het definitieve vervoersplan uiterlijk op 7 augustus aan de vervoerders moet worden opgeleverd.

Willemsen de Koning

Op 8 augustus levert PlusOV het definitieve vervoersplan aan Willemsen de Koning met het verzoek om chauffeurs en voertuigen aan te koppelen. Aan Willemsen de Koning wordt verzocht om op 11 augustus de chauffeurs en voertuiggegevens aan te leveren. Conform afspraak wordt aan het eind van elke week, op basis van mutaties, een nieuw routeoverzicht aangeleverd. Dezelfde dag volgt een reactie van Willemsen de Koning. De belangrijkste reactie is dat Willemsen de Koning geconfronteerd wordt met 182 routes voor het leerlingenvervoer en 93 routes voor het zorgvervoer. Met de aanname dat het zorgvervoer na het leerlingenvervoer wordt gereden, betekent dit een toename van het aantal voertuigen (van 128 naar 182 voertuigen). De planning van 27 juli was nog gebaseerd op 128 voertuigen. Willemsen de Koning geeft aan niet in staat te zijn om binnen 8 werkdagen voor de start van het vervoer deze vervoerscapaciteit te leveren. Volgens Willemsen de Koning zijn routes onjuist, niet efficiënt en zitten vol fouten. Ook valt op dat dezelfde leerlingen in routes dubbel worden gepland. Op basis van deze planning kan Willemsen de Koning geen chauffeurs koppelen. Willemsen de Koning wil spoedig overleg met PlusOV en wil samen afspraken maken om te komen tot oplossingen, waarbij Willemsen de Koning aangeeft zich maximaal zal inspannen om de problemen op te lossen zo vlak voor de start van het vervoer.

Op 9 augustus vindt overleg plaats tussen PlusOV en Willemsen de Koning. Tussen beide partijen wordt afgesproken dat uiterlijk vrijdag 11 augustus een deugdelijke planning aan Willemsen de Koning wordt aangeleverd. Op 11 augustus levert PlusOV volgens afspraak een nieuw vervoersplan waarin het aantal routes is teruggebracht. Dezelfde dag volgt een reactie waarbij Willemsen de Koning verschillende redenen aangeeft waarom de aangeleverde planning niet deugdelijk is en refereert aan de meerkosten die vergoed moeten worden en het afbreukrisico dat voor Willemsen de Koning dreigt nu zij worden geconfronteerd met een welhaast onmogelijke succesvolle start van de uitvoering van het vervoer. Willemsen de Koning verzoekt PlusOV om uiterlijk maandag 14 augustus een nieuwe deugdelijke en complete planning aan te leveren.

Op 14 augustus levert PlusOV een nieuw vervoersplan aan. Ook hier constateert Willemsen de Koning dat deze nieuwe versie onvoldoende basis biedt voor een goede en tijdige uitvoering van het vervoer. Willemsen de Koning schetst op 16 augustus per email nogmaals dat veel fouten, hiaten en onvolkomenheden in het vervoersplan zitten en constateert dat PlusOV de overeenkomst tussen PlusOV en Willemsen de Koning niet nakomt. Volgens Willemsen de Koning zijn de gevolgen aanzienlijk, namelijk ontevreden klanten en dat leidt vervolgens tot onvrede en ziekteverzuim bij chauffeurs. Het niet nakomen van de overeenkomst leidt tot hogere kosten bij Willemsen de Koning die niet gedekt worden door de afgesproken vergoeding op basis van het vaste beschikbaarheidstarief per uur maal de voorgeplande inzetijd. De ingeplande tijd zal naar

verwachting niet toereikend zijn, omdat extra inzet van middelen en personeel nodig is om alle reizigers te kunnen bedienen.

PlusOV antwoordt op 17 augustus dat zij zich bewust zijn van de gevolgen en vraagt aan Willemsen de Koning een constructieve houding en medewerking om het aantal klachten en problemen beperkt te houden. PlusOV zal Willemsen de Koning niet verantwoordelijk houden voor zaken die niet goed lopen en die niet veroorzaakt worden door Willemsen de Koning. PlusOV zegt toe optimaal in te zetten op de communicatie en het ondervangen van klachten en gebreken in de routes. Bovendien informeert PlusOV de gemeenten actief en open over de stand van zaken en rol van PlusOV in het vervoer (inclusief de daarin voorkomende problemen). PlusOV zegt toe dat gedurende de eerste twee maanden het vervoer vergoed wordt op basis van werkelijk inzetijd. Dat geeft de mogelijkheid om onvolkomenheden in inefficiënties zoveel mogelijk weg te werken. Willemsen de Koning mailt vervolgens aan PlusOV dat zij zich zullen inspannen om het vervoer in de Stedendriehoek onder de huidige omstandigheden tot een zo goed mogelijke uitvoering te brengen.

Witteveen

Het definitieve vervoerplan wordt door PlusOV op 5 augustus aangeleverd. Op 10 augustus geeft Witteveen een reactie op het definitieve vervoersplan. Witteveen constateert dat er zo veel mis is met het vervoersplan, dat naast de nog onvolledige gegevens, tientallen leerlingen zo niet honderd leerlingen 3 tot 6 keer per dag in een routeplanning staan. In een korte analyse heeft Witteveen het aantal routes gehalveerd (van 190 naar 88 routes). Witteveen geeft aan dat indien Witteveen een kloppende routeplanning wilt maken zij daar meerkosten voor in rekening gaan brengen. Witteveen doet een dringend verzoek om vandaag vóór 14.00 uur een definitief vervoerplan aan te leveren. Witteveen biedt aan om zelf het vervoerplan op te stellen. Witteveen adviseert aan PlusOV gebruik te maken van dit aanbod omdat ze twijfels hebben of PlusOV zelf het vervoerplan kloppend kunnen krijgen. Witteveen constateert tevens dat PlusOV hierdoor 4 dagen te laat is met het opleveren van een definitief vervoerplan.

PlusOV geeft aan niet een nieuw vervoersplan om 14.00 uur te kunnen leveren. Afsproken wordt dat het definitieve vervoersplan uiterlijk 11 augustus om 12.00 uur wordt aangeleverd. Tevens stelt Witteveen dat Witteveen niet aansprakelijk kan worden gesteld voor een niet juiste implementatie buiten de gestelde termijnen en dat extra gewerkte uren om de facturatie en planning op orde te krijgen worden vergoed volgens standaard uurtarieven zoals vermeld in de email.

PlusOV levert op 11 augustus om ca. 12.00 uur een nieuw vervoersplan aan. Vervolgens wordt er tot 18 augustus tussen PlusOV en Witteveen heen en weer gemaïld (aanvullingen op vervoersplan). Gedurende deze periode geeft PlusOV op 16 augustus aan dat ze last hebben van storingen en softwareproblemen. Nogmaals geeft Witteveen aan dat zij niet verantwoordelijk zijn voor de problemen en dat extra inzet van Witteveen geen garantie biedt voor een tijdige start op 21 augustus.

3.9 Koppeling chauffeurs en voertuigen aan routes

In het programma van eisen en in de bijlage van de overeenkomst wordt beschreven dat de vervoerders op basis van het definitieve vervoersplan uiterlijk 1 week vóór de start aan iedere route een voertuig en chauffeur koppelt. Dit betekent dat, rekening houdend met de start van het vervoer

op 21 augustus, de koppeling van de chauffeurs en de voertuigen aan de routes uiterlijk op 14 augustus moet plaatsvinden. Vervolgens neemt de chauffeur contact op met de reiziger of de ouders om een afspraak te maken voor een kennismaking.

De kennismaking van de chauffeurs met de reizigers of de ouders heeft voor een deel niet plaatsgevonden. Op 18 augustus heeft PlusOV de laatste versie van het vervoerplan aan beide vervoerders opgeleverd en was dus niet veel tijd om chauffeurs voorafgaand aan de start van het vervoer kennis te laten maken met de reizigers of de ouders.

3.10 Start vervoer

Vanaf 21 augustus verloopt het vervoer problematisch. Het betreft de volgende problemen:

- Reizigers worden niet of te laat opgehaald of er staat een verkeerd voertuig voor de deur of staan soms twee voertuigen voor de deur.
- Onvrede over de kwaliteit van het vervoer, klachten van ouders en cliënten stromen bij PlusOV binnen.
- De centrale van PlusOV is overbelast. Klachten komen vervolgens binnen bij gemeenten, zorgaanbieders en vervoerders. Gemeenten, zorgaanbieders en vervoerder nemen contact op met PlusOV maar kunnen PlusOV ook niet bereiken.
- Communicatiestoornissen tussen PlusOV en de chauffeurs: de chauffeurs krijgen geen verbinding met PlusOV, worden niet aangestuurd en gaan zelf routes wijzigen.
- Wisselingen van chauffeurs op de routes waar vaste chauffeurs worden gevraagd.
- Onvrede en ziekmeldingen bij chauffeurs.

De problemen worden bij de start van het vervoer op 28 augustus en 4 september niet opgelost. Afgezien van de bovengenoemde problemen hebben beide vervoerders moeite om voldoende chauffeurs te vinden en hierdoor komt de benodigde vervoerscapaciteit onder druk te staan.

Vanwege de aanhoudende problemen met het vervoer en het feit dat aanmeldingen van nieuwe reizigers niet meer kunnen worden opgenomen in het vervoer, besluiten de gemeenten Apeldoorn en Deventer alternatief vervoer te regelen. De gemeenten Apeldoorn besluit enkele ritten voor het leerlingenvervoer rechtstreeks in te kopen bij Witteveen. De gemeente Deventer koopt voor het zorgvervoer enkele ritten in bij TCR. De gemeente Epe had al vóór de start van het vervoer een besluit genomen om tijdelijk vervoer in te kopen bij Van Der Beld.

3.11 Resumerend

In dit hoofdstuk is het referentieproces en het werkelijke proces beschreven. In bovenstaande paragrafen is beschreven dat het werkelijke proces gedurende een aantal stappen anders is verlopen dan het referentieproces hetgeen vervolgens heeft geleid tot problemen vanaf de start van het vervoer. Dit geldt met name voor de volgende stappen.

Aanleveren gegevens

De gegevens voor het leerlingenvervoer zijn eind maart door de gemeenten tijdig aangeleverd. De gemeenten hebben de mogelijkheid gehad om vanaf 1 juni mutaties via Mybility aan te leveren. Dit is,

voor zover bekend, goed verlopen. Voor de gemeenten Apeldoorn, die ook namens de gemeente Voorst gegevens aanlevert, en de gemeente Epe is het anders gegaan. Beide gemeenten hebben actuele gegevens in een Excel format bij PlusOV aangeleverd met het verzoek aan PlusOV om deze gegevens in Mybility in te voeren. Het invoeren van deze gegevens in Mybility voor de gemeenten Apeldoorn, Voorst en Epe heeft niet, slechts gedeeltelijk of niet correct plaatsgevonden. Dit werd bevestigd toen nieuwe lijsten met gegevens afkomstig van PlusOV in augustus aan de gemeenten Apeldoorn en Epe werden voorgelegd.

De deadline voor zorgaanbieders om uiterlijk 3 april gegevens van reizigers aan te leveren is niet gehaald. Pas op 1 augustus waren de meeste gegevens van reizigers in het zorgvervoer bij PlusOV bekend. Dit is vier maanden later dan oorspronkelijk de bedoeling was. De vertraging is met name veroorzaakt door het laat aanleveren van gegevens en het afstemmen van de verschillen tussen de indicatiegegevens van gemeenten en registratie van gegevens bij zorgaanbieders.

Verwerken gegevens

De bestanden met gegevens van reizigers van het leerlingenvervoer en de indicatiegegevens van reizigers van het zorgvervoer, afkomstig van de gemeenten, zijn vanaf mei door PlusOV in Mybility ingevoerd. Vanaf 1 juni muteren de gemeenten, behalve de gemeenten Apeldoorn, Voorst en Epe, deze gegevens in Mybility (gegevens van nieuwe reizigers en wijzigingen van gegevens van bestaande reizigers). Het muteren van gegevens heeft tot de start en ook na de start van het vervoer plaatsgevonden. Eind juli zijn de mutaties afkomstig van Mybility en de gegevens afkomstig van de zorgaanbieders in Mobiliteitsnet ingelezen of handmatig ingevoerd. De gegevens in Mobiliteitsnet zijn met Cabman gesynchroniseerd. Op 12 augustus geeft PlusOV richting gemeenten aan geen mutaties meer te verwerken die betrekking hebben op de start van het vervoer op 21 en 28 augustus.

Indicatie benodigde vervoerscapaciteit

De indicatie van de voorlopige vervoerscapaciteit wordt door PlusOV binnen de gestelde termijnen aan Willemsen de Koning doorgegeven. PlusOV geeft acht weken vóór de start van het vervoer aan dat Willemsen de Koning voorlopig uit kan gaan van het aantal voertuigen dat is opgenomen in het programma van eisen. Op 11 juli geeft PlusOV de indicatie van de voorlopige vervoerscapaciteit door aan Witteveen. Dit is ruim twee weken te laat.

Levering vervoerscapaciteit

PlusOV levert aan beide vervoerders te laat de definitief benodigde vervoerscapaciteit aan. Het aanleveren van de benodigde vervoerscapaciteit wordt vergezeld met een overzicht van routes. Het overzicht van routes is volgens de vervoerders onjuist en incompleet ook nadat door PlusOV gedurende de volgende dagen nieuwe versies van overzichten aan de vervoerders worden aangeleverd. De vervoerders weten, vier weken vóór de start van het vervoer, niet welke voertuigen en hoeveel voertuigen ingezet moeten worden.

Beschikbaar stellen definitief vervoerplan

PlusOV heeft het definitieve vervoersplan bij beide vervoerders te laat aangeleverd. De eerste versies van de vervoersplannen waren van onvoldoende kwaliteit om chauffeurs en voertuigen aan routes te koppelen. Na overleg en correspondentie tussen PlusOV en de vervoerders levert PlusOV op 18 augustus aan beide vervoerders een laatste versie van het vervoersplan op. Dit is twee dagen vóór de start van het vervoer.

4. Bevindingen

In het vorige hoofdstuk is het proces van de implementatie van het vervoer voor de derde inkoopronde beschreven. Uit de beschrijving komt naar voren dat PlusOV nalatig is geweest om (tijdig) deugdelijke vervoersplannen aan de vervoerders op te leveren. Vervoerders hebben hierdoor geen tijd gehad om voertuigen en chauffeurs aan de routes te koppelen en vervolgens hebben de meeste chauffeurs niet de mogelijkheid gehad om kennis te maken met ouders en reizigers. PlusOV heeft door het laat aanleveren van de vervoersplannen de regie op het vervoer niet op een adequate manier kunnen voeren. In dit hoofdstuk worden de verschillende oorzaken benoemd.

Geringe kennis en ervaring

PlusOV heeft de taak om de inkoop, beheer en de regie van het vervoer uit te voeren. De regie van het vervoer is een essentieel onderdeel van de taken van de vervoerscentrale. Tijdens het aanstellen van de directeur is onvoldoende rekening gehouden met de geringe aanwezige kennis en ervaring ten aanzien van regie en met name het plannen van vervoer. Dit is opmerkelijk omdat de regie in feite de 'core business' is van de vervoerscentrale. Inhuur van personeel met kennis en ervaring van regie en planning van vervoer heeft plaatsgevonden maar is ter voorbereiding op de implementatie van de derde inkoopronde in eerste instantie belegd bij contractbeheer- en management, doorontwikkeling van Cabman en relatiebeheer gemeenten. Door de geringe aanwezige kennis en ervaring, ten aanzien van regie en met name het plannen van vervoer, zijn de gevolgen van het te laat aanleveren van deugdelijke vervoersplannen onderschat.

Aansturing en functies

Door de geringe aanwezige kennis en ervaring, ten aanzien van regie en met name planning, heeft PlusOV niet tijdig gestuurd op het nakomen van afspraken, zoals deadlines met betrokken partijen en contractpartners. Dit heeft ook te maken met het feit dat PlusOV het afgelopen jaar sterk is gegroeid. Dit is ook logisch en was voorzien vanwege het feit dat het volume van het vervoer onder de regie van PlusOV sterk zou toenemen. Echter, de huidige functies passen niet meer geheel bij een groeiende organisatie, de huidige problemen en de rol van PlusOV als regisseur en opdrachtgever van vervoer. Daarnaast zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de huidige functies niet duidelijk en ook niet omschreven. Duidelijkheid over functies en de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is voor een organisatie als PlusOV noodzakelijk omdat anders misverstanden tussen directeur en medewerkers, en tussen medewerkers onderling, kunnen ontstaan die direct gevolgen kunnen hebben voor de praktische uitvoering van het vervoer. Duidelijkheid over functies geeft ook de mogelijkheid om een organisatie als PlusOV directer aan te sturen. Dit is niet gebeurd. Dit is onder andere gebleken bij het aanleveren van het definitieve vervoerplan richting de vervoerders. Het vervoersplan ofwel de planning van de routes afkomstig van Euphoria is zonder controle direct naar de vervoerders gestuurd met als gevolg dat PlusOV geen deugdelijk vervoersplan aan de vervoerders heeft opgeleverd. In dit geval werd een functie gemist, ingevuld door een medewerker met verstand van zaken, met verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de planning en aanlevering van vervoersplannen richting vervoerders.

Aanleveren gegevens

PlusOV heeft heel veel aandacht en tijd besteed aan het aanleveren van de juiste gegevens door zorgaanbieders. De vraag is of dit een taak is van PlusOV gezien de dienstverleningsovereenkomst 'Basismobiliteit' die tussen de gemeenten en PlusOV is afgesloten. Strikt genomen staat in de

dienstverleningsovereenkomst 'Basismobiliteit' beschreven dat de gemeenten de opdrachten voor het routevervoer verstrekken voor zowel het leerlingenvervoer als het zorgvervoer. Dit past ook binnen de zuivere rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit is niet gebeurd. PlusOV heeft zich servicegericht opgesteld en heeft met de gemeenten afgesproken dat de bijzonderheden van reizigers en de vervoerschema's door PlusOV bij de zorgaanbieders worden uitgevraagd. De uitvraag van de gegevens van het zorgvervoer heeft veel vertraging opgelopen doordat de meeste zorgaanbieders de gegevens te laat en/ of incompleet hebben aangeleverd. Ook het afstemmen van de verschillen tussen de indicatiegegevens afkomstig van gemeenten en registraties bij zorgaanbieders is tegengevallen. De vertraging heeft gevolgen gehad voor het niet goed kunnen inschatten van de benodigde vervoerscapaciteit en de kwaliteit van de definitieve vervoersplannen.

Verwerken gegevens

In bijlage 2 is een werkproces te zien door welke betrokken partijen, hoe en in welke periode gegevens van reizigers zijn aangeleverd en verwerkt. Dit gaat als volgt: PlusOV ontvangt gegevens van gemeenten, vraagt uit bij zorgaanbieders, vergelijkt gegevens tussen gemeenten en zorgaanbieders. Vervolgens voeren gemeenten en PlusOV afzonderlijk gegevens in Mybility. Het deel dat gemeenten invoeren in Mybility wordt ingelezen in Mobiliteitsnet. Het andere deel van de gegevens wordt door PlusOV handmatig in Mobiliteitsnet ingevoerd. De gegevens in Mobiliteitsnet worden vervolgens gesynchroniseerd met Cabman. Het werken in verschillende systemen, handmatig invoeren van gegevens, technische fouten en het werkproces met veel stappen heeft naar alle waarschijnlijkheid bijgedragen aan onjuiste en incomplete vervoersplannen.

Cabman

Het planningspakket Cabman wordt vanaf de start van PlusOV gebruikt voor het plannen routevervoer en het vraagafhankelijke vervoer. Ter voorbereiding op de start van de derde inkoopronde heeft PlusOV besloten om Cabman verder door te ontwikkelen zodat het planningspakket beter aansluit bij de instroom van de grote hoeveelheden vervoer en het publieke regiemodel. Cabman zit op dit moment nog steeds in een ontwikkeltraject en vinden nog diverse veranderingen plaats waardoor de kans bestaat dat fouten kunnen optreden bij gebruik van het planningspakket. Aan het planningspakket zijn diverse modules toegevoegd, namelijk een boekingsportal voor het vraagafhankelijk vervoer, een ritagenda, een facturatie-, klachten- en een monitoringmodule. Het voornemen is om nog een inzagefunctie voor de vervoerders aan Cabman toe te voegen. De klachten- en de monitoringmodule zijn nog in ontwikkeling en worden nu nog buiten Cabman beheerd.

De planners die betrokken zijn geweest bij het vervoer van de derde inkoopronde zijn in het voorjaar bij PlusOV gaan werken. De planners hebben ervaring en goede kennis van het gebied in de Stedendriehoek, maar hadden voorheen nog geen ervaring met Cabman opgedaan. In het voorjaar hebben de planners een opleiding bij Euphoria gevolgd om meer inzicht te krijgen in het gebruik van het planningspakket. Cabman staat volgens kenners in de taxibranche niet echt bekend als een gebruiksvriendelijk pakket, of met andere woorden, de planners moeten de gevolgen van mutaties goed kunnen doorgronden en moeten dus goed weten wat de consequenties zijn indien mutaties worden doorgevoerd. Opmerkelijk is dan ook dat er nog steeds geen handleiding beschikbaar is om te zorgen dat planners op de juiste en eenduidige manier mutaties kunnen doorvoeren.

Conclusie is dat Cabman vooralsnog gevoelig is voor fouten. De vraag is of dit veroorzaakt wordt door Cabman óf door de wijze waarop mutaties door planners worden doorgevoerd óf een combinatie van beide mogelijkheden.

Krappe arbeidsmarkt

PlusOV heeft acht tot circa vier weken vóór de start van het vervoer een indicatie van de benodigde vervoerscapaciteit richting vervoerders aangegeven. Vanwege het feit dat nog niet alle gegevens van reizigers vanuit de zorgaanbieders beschikbaar waren heeft PlusOV de vervoerscapaciteit uit het programma van eisen aangehouden. Vanaf de start van het vervoer op 21 augustus, maar ook op het moment dat het vervoer van 28 augustus en 4 september ging rijden was er niet genoeg vervoerscapaciteit beschikbaar. Vanwege de krappe arbeidsmarkt van chauffeurs en het feit dat chauffeurs vanwege de problemen bij PlusOV gingen stoppen of zich ziek melden, konden de vervoerders op dat moment niet alle routes 'dicht' krijgen. Door de krappe arbeidsmarkt voor chauffeur is de kans nog steeds groot dat niet alle routes (op tijd) worden gereden.

Gelijktijdig instromen van al het routevervoer

Het instromen van het routevervoer onder de regie van PlusOV heeft in een korte periode plaatsgevonden. In drie weken tijd heeft de implementatie van al het leerlingenvervoer en het zorgvervoer plaatsgevonden. Met het instromen van het routevervoer is uiteraard rekening gehouden met de schoolvakanties, maar de start van het zorgvervoer was in dezelfde periode wellicht niet nodig geweest. Mede gezien de late aanlevering van gegevens van het zorgvervoer was een start van het zorgvervoer op 1 oktober 2017 of 1 januari 2018 wenselijk geweest. Hierdoor was de start van het vervoer in augustus waarschijnlijk beter verlopen.

Communicatie

PlusOV heeft voor de implementatie van het vervoer een communicatieplan opgesteld. In het communicatieplan wordt aandacht besteed aan de communicatie naar alle doelgroepen ter voorbereiding op de start van het vervoer vanaf 21 augustus. Een belangrijke boodschap in het communicatieplan is echter niet opgenomen, namelijk de uiterste datum voor gemeenten om mutaties van gegevens van reizigers bij PlusOV aan te leveren. Pas op 12 augustus wordt door PlusOV aan gemeenten gemeld dat mutaties voor de start van 21 en 28 augustus niet meer mogelijk zijn. PlusOV had dit veel eerder kunnen communiceren omdat men in maart al wist wanneer uiterlijk het definitieve vervoersplan aan de vervoerder moest worden opgeleverd. De gemeenten zijn in de veronderstelling geweest dat het doorgeven van mutaties aan PlusOV tot de start van het vervoer mogelijk was. Indien in een vroeg stadium een uiterste aanleverdatum door PlusOV was gecommuniceerd dan hadden gemeenten hier rekening mee kunnen houden.

Gedurende de laatste twee maanden voorafgaand aan de start van het vervoer ontstaat bij de medewerkers van PlusOV een enorme werkdruk. Dit heeft te maken met het feit dat druk komt te staan op het verwerken van gegevens en het maken van vervoerplannen. Door de werkdruk zijn regelmatig vragen en acties richting gemeenten, zorgaanbieders en vervoerders blijven liggen of is een korte reactie gegeven dat de actie wordt opgepakt terwijl dit niet is gebeurd. Medewerkers van PlusOV hadden beter kunnen communiceren waarom acties blijven liggen en vervolgens redelijke termijnen benoemen wanneer de acties worden afgerond. Hierdoor waren andere verwachtingen gewekt en mogelijk was meer begrip voor de situatie ontstaan.

5. Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven en antwoord gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen.

1. *Hoe heeft het vanaf 21 augustus zo fout kunnen gaan met het vervoer aangestuurd door de vervoerscentrale PlusOV? Wat zijn de oorzaken van het ontstane probleem?*

PlusOV is nalatig geweest om tijdig een deugdelijk vervoersplan aan de vervoerders op te leveren. Vervoerders hebben hierdoor geen tijd gehad om voertuigen en chauffeurs aan de routes te koppelen en hebben de meeste chauffeurs niet de mogelijkheid gehad om kennis te maken met ouders en reizigers. PlusOV heeft door het te laat aanleveren van de vervoersplannen de regie op het vervoer niet op een adequate manier kunnen uitvoeren.

De volgende oorzaken kunnen worden aangegeven waarom PlusOV nalatig is geweest tijdig een deugdelijk vervoersplan aan te leveren:

- De gevolgen van het te laat aanleveren van het vervoersplan zijn onderschat. Dit heeft te maken met de geringe aanwezige kennis en ervaring van de directeur ten aanzien van regie en met name het plannen van vervoer.
- De organisatie wordt niet aangestuurd op het nakomen van afspraken, zoals deadlines richting betrokken partijen en contractpartners. Dit heeft te maken met het feit dat de huidige functies niet meer geheel passen bij een groeiende organisatie, de huidige problemen en de rol van PlusOV als regisseur en opdrachtgever van vervoer. Daarnaast zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de huidige functies niet duidelijk en ook niet omschreven.
- Door het gebruik van twee verschillende systemen, handmatig invoeren van gegevens, technische fouten en een werkproces met veel stappen heeft naar alle waarschijnlijkheid bijgedragen aan het niet correct verwerken van gegevens.
- Cabman bevindt zich momenteel nog steeds in een ontwikkeltraject met als gevolg diverse aanpassingen in de programmatuur van de software waardoor de kans bestaat dat fouten kunnen optreden bij gebruik.
- De planners kunnen de gevolgen van mutaties in Cabman niet goed doorgronden. Dit heeft ook te maken met het feit dat geen handleiding beschikbaar is en planners dus niet in staat zijn op een juiste en eenduidige manier mutaties door te voeren.
- Het aanleveren van gegevens van het zorgvervoer heeft veel vertraging opgelopen doordat zorgaanbieders de gegevens te laat en/ of incompleet hebben aangeleverd. Ook het afstemmen van de verschillen tussen de indicatiegegevens afkomstig van gemeenten en registraties bij zorgaanbieders is tegengevallen. Gezien de vertraging van het aanleveren van gegevens had uitstel van de start van het zorgvervoer naar 1 oktober 2017 of zelfs 1 januari 2018 tot minder problemen geleid.
- PlusOV heeft geen duidelijke deadline richting gemeenten gesteld voor het aanleveren van mutaties van gegevens van reizigers. Door in een vroeg stadium een uiterlijke aanleverdatum aan gemeenten en zorgaanbieders te melden, waren mutaties mogelijk eerder bij PlusOV aangeleverd.

2. *Zijn er sindsdien op adequate wijze maatregelen getroffen om het ontstane probleem op te lossen?*

- PlusOV heeft een week voorafgaand aan de start van het vervoer besloten om de werkzaamheden van de frontoffice voor het vraagafhankelijk vervoer volledig bij RVC te beleggen. Hierdoor is capaciteit bij de frontoffice vrijgekomen om meer bereikbaar te zijn en de verwachte stroom aan vragen en klachten op te vangen.
- PlusOV heeft een interim-manager aangesteld om samen met de directeur de problemen op te lossen.
- PlusOV heeft twee adviseurs tijdelijk ingehuurd om de doorontwikkeling van Cabman op te pakken en planners te coachen bij het werken met Cabman.
- Er heeft een korte detachering van planners van Willemsen de Koning en Witteveen bij PlusOV plaatsgevonden om mee te denken bij het verbeteren van de planning, waaronder wisselen van voertuigen, chauffeurs aan informatie helpen en suggesties doen voor verbetering van routes.

Op zich zijn dit op korte termijn adequate maatregelen en creëren rust in de organisatie van PlusOV, maar hiermee worden de oorzaken van de problemen niet geheel opgelost. In het volgende hoofdstuk worden aanbevelingen beschreven om de oorzaken van de problemen in de toekomst te voorkomen.

6. Aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk zijn de conclusies beschreven. Op basis van deze conclusies worden aan het bestuur van PlusOV de volgende aanbevelingen gedaan.

1. *Onderzoek organisatie PlusOV*

Geef aan een onafhankelijk adviesbureau de opdracht om de organisatie van PlusOV door te lichten, waarbij de huidige functies tegen het licht worden gehouden in relatie tot de taken van de vervoerscentrale, namelijk inkoop, beheer én regie van vervoer. Laat het adviesbureau functies benoemen met de bijbehorende capaciteit en vervolgens nieuwe functieprofielen opstellen waarbij aandacht wordt besteed aan de benodigde kennis, ervaring en competenties inclusief de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

2. *Tijdelijke functie coördinator planning*

Creëer, in afwachting van het advies van het onafhankelijk adviesbureau, een tijdelijke functie om de coördinatie van de planning van het vervoer vorm te geven. Uit onze bevindingen blijkt dat binnen de vaste formatie van PlusOV geen of geringe kennis en ervaring aanwezig is om de planners aan te sturen. Het aansturen van planners is noodzakelijk omdat wekelijks een nieuw vervoerplan aan de vervoerders moeten worden opgeleverd en de planners geen totaaloverzicht hebben over de planning van het gehele vervoer.

3. *Handleiding en onderzoek Cabman*

Zorg zo snel mogelijk voor een handleiding voor Cabman. Hiermee kunnen planners op een juiste en eenduidige manier, eventueel onder begeleiding van een coach, mutaties in Cabman doorvoeren. Indien blijkt dat het gebruik van de handleiding, na een nog nader vast te stellen termijn, nog steeds leidt tot fouten, dan geven wij het advies om een opdracht te geven aan een onafhankelijk ICT-adviesbureau om onderzoek te doen naar de ontstane fouten.

4. *Overleg met gemeenten over aanlevering gegevens leerlingenvervoer*

Leerlingenvervoer kent voorafgaand aan het nieuwe schooljaar een hoge piek in mutaties van gegevens van reizigers. Om voor volgend jaar de start van het vervoer met minder problemen te starten adviseren wij PlusOV met gemeenten te overleggen naar de mogelijkheden om mutaties van de gegevens van reizigers uiterlijk 3 weken voorafgaand aan de start van het vervoer aan te leveren. Dit is noodzakelijk omdat PlusOV uiterlijk 2 weken voorafgaand aan de start van het vervoer het vervoersplan aan de vervoerder moet aanleveren.

5. *Overleg met gemeenten en zorgaanbieders over aanlevering gegevens zorgvervoer*

In de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeenten en PlusOV wordt beschreven dat de gemeenten de opdrachten voor vervoer aan PlusOV moeten verstrekken. Dit betekent dat de gemeenten strikt genomen alle gegevens van reizigers aan PlusOV zouden moeten aanleveren. Dit is volgens ons ook wenselijk omdat hierdoor de vervoersvraag afkomstig van de opdrachtgever vanuit één bron (de gemeenten) wordt verwerkt door PlusOV om vervolgens de gegevens van reizigers op te nemen in de planning van het vervoer. Voor het leerlingenvervoer worden alle gegevens van reizigers al aan PlusOV aangeleverd. Dit geldt niet voor het zorgvervoer. Indien ook alle gegevens van reizigers voor het zorgvervoer door gemeenten worden aangeleverd dan kunnen ook geen

verschillen meer ontstaan tussen de indicatiegegevens afkomstig van gemeenten en registraties bij zorgaanbieders. Ons advies aan PlusOV is om met gemeenten te overleggen in hoeverre het mogelijk is alle gegevens van reizigers voor het zorgvervoer door gemeenten te laten aanleveren.

6. Invoer gegevens reizigers in één systeem

Uit onze bevindingen is gebleken dat de gegevens van reizigers afkomstig van gemeenten en zorgaanbieders worden ingelezen of handmatig worden ingevoerd in twee systemen, namelijk Mybility en Mobiliteitsnet. De gegevens in Mobiliteitsnet worden vervolgens met Cabman gesynchroniseerd. Door te werken met Mybility én Mobiliteitsnet is de kans aanwezig dat gegevens van reizigers verschillend worden verwerkt en fouten in de planning ontstaan. Ons advies is dan ook na te gaan wat de mogelijkheden zijn om gemeenten de gegevens van reizigers in Mobiliteitsnet in te laten voeren zodat alle gegevens van reizigers worden verwerkt in één systeem.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen

Rieke Horsman – PlusOV

Arjen Korenromp – PlusOV

Hanneke van der Linde – PlusOV

Andreas Noordam – PlusOV

Bart van Eijck – VECIM Coachend Interim Management

Marijke Eppink – Gemeente Apeldoorn/ regiefunctionaris

Richard Vrieling, Bernardien Rollema en Margé Smaling – Gemeente Apeldoorn

Elly Brinkhof – Gemeente Deventer

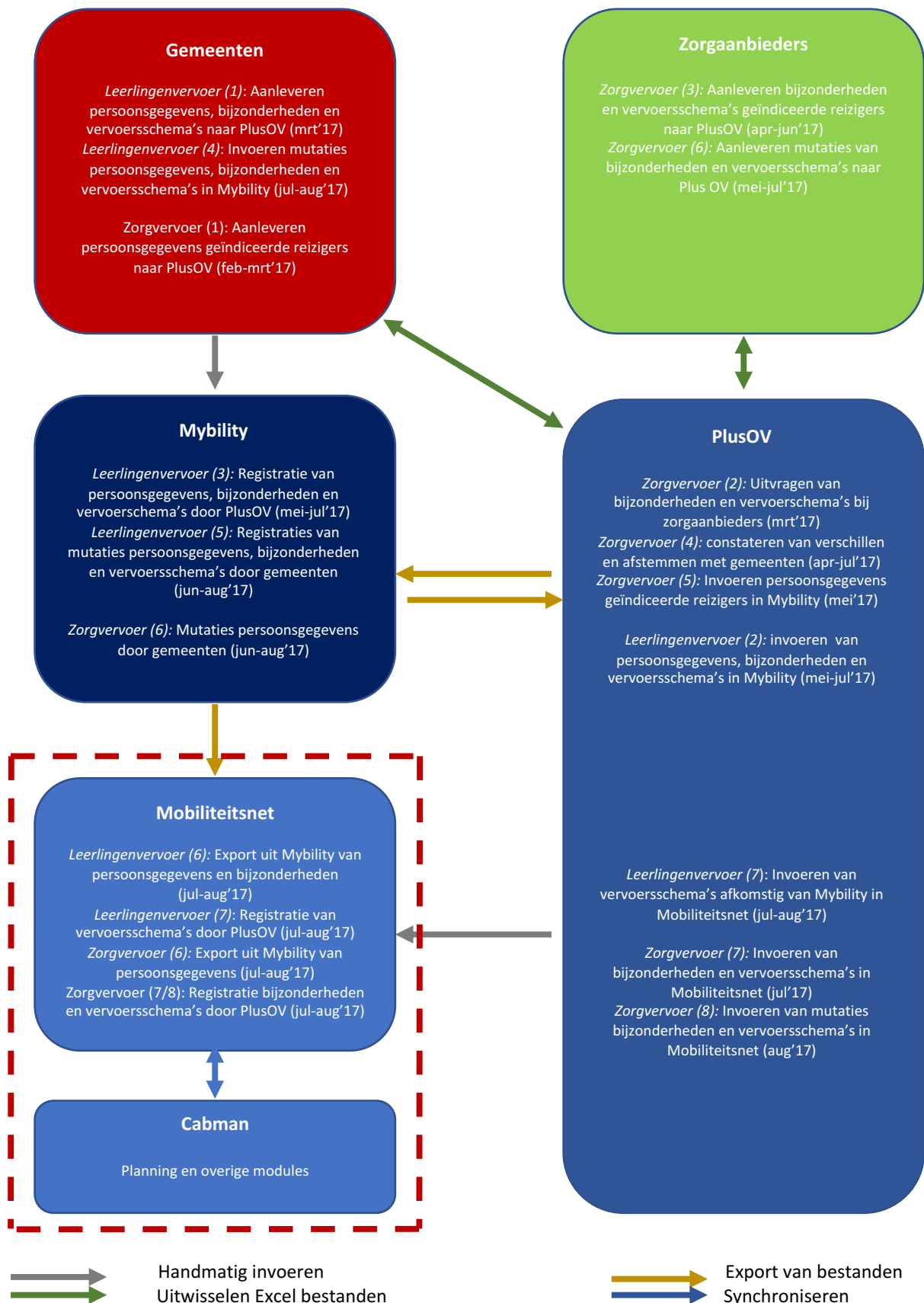
Glenn Tengker – Gemeente Epe

Ronald Lenters – Taxi Witteveen

Arno Janssen en Tony Duits – Willemsen de Koning

Danny Huizer – Zorggroep Apeldoorn

Bijlage 2: Werkproces gegevens reizigers PlusOV





Cissonius
Groep

Vossenlaan 81
6531 SG Nijmegen