De Gezamenlijke Vervoervoorziening Goes-Zuid

Een advies over de vormgeving van de GVGZ met als doel de gewenste netwerksamenwerking te realiseren

Adviesrapport



Naam auteur: Aron Kruider

Opdrachtgever: Zorggroep Ter Weel

Plaats: Middelburg

Datum: 01-06-2018

**Samenvatting**

Dit adviesrapport bevat een verdere uitwerking van de aanbevelingen uit het onderzoek ‘De Gezamenlijke Vervoervoorziening Goes-Zuid: een onderzoek naar de vormgeving van de GVGZ met als doel de gewenste netwerksamenwerking te realiseren’. De vraag die binnen het onderzoek centraal stond, luidt als volgt: *Hoe moet de GVGZ in het beginstadium praktisch en organisatorisch vormgegeven woorden om de gewenste netwerksamenwerking te bewerkstelligen?*

De adviezen uit dit adviesrapport zijn erop gericht om de legitimiteit van de punten waarop sprake is van ‘common ground’ verder uit te diepen en de verschillen in inzicht van de punten waarop (nog) geen sprake is van ‘common ground’ te verenigen. Bij de adviezen is gekeken naar de context, de benodigde inbreng en de opbrengst:

**Advies 1: Het verder uitdiepen van de vervoersvraag**

Context: bij de vormgeving van de GVGZ kan op bepaalde punten nog niet over ‘common ground’ gesproken worden.

Inbreng: het verzamelen en delen van informatie in relatie tot de vervoersvraag en het benoemen van een voorzitter voor de samenkomsten.

Opbrengst: inzicht in hoe de situatie in wezen is.

**Advies 2: Het in gesprek gaan met de provincie Zeeland en de gemeente Goes**

Context: de potentiële partners verschillen van inzicht op de vraag of voor een besloten vorm van vervoer of openbare vorm van vervoer gekozen moet worden, terwijl zowel de provincie als gemeente aanbevelen om er een besloten vorm van vervoer van te maken.

Inbreng: het bepalen wie bij het gesprek aanschuiven en het vaststellen van de ‘agenda’ waarmee het gesprek aangevangen wordt (deze moet de belangen van verschillende potentiële partners behartigen).

Opbrengst: inzicht in wat met het zicht op regelgeving en beleid mogelijk en wenselijk is.

**Advies 3: Het bezoeken van kleinschalige vervoervoorzieningen elders**

Context: door een potentiële partner genoemd voor het maken van een rolverdeling.

Inbreng: het afstemmen welke kleinschalige vervoervoorzieningen bezocht worden en op welke vragen antwoord gekregen moet worden.

Opbrengst: voor strakke denkers wordt het bestaan van dergelijke initiatieven zichtbaar, terwijl dromers wat meer met de voeten op de grond komen en binding tussen potentiële partners.

**Advies 4: De dan nog bestaande verschillen van inzicht verder uitdiepen**

Context: volgt als er (nog) punten zijn waarop geen sprake is van ‘common ground’.

Inbreng: het op papier zetten en openlijk bespreken van wensen en ideeën door betrokkenen.

Opbrengst: inzicht in de raakvlakken op de punten waarop (nog) geen sprake is van ‘common ground’.

**Advies 5: Een convenant opstellen en ondertekenen**

Context: volgt als de verschillen in inzicht tussen de potentiële partners voldoende verenigd zijn

Inbreng: het formuleren van doelen die aan de voorwaarden voor effectiviteit voldoen.

Opbrengst: een wenkend perspectief voor de GVGZ een commitment naar de GVGZ.

**Advies 6: Op basis van het convenant opereren**

Context: volgt als een convenant opgesteld en ondertekend is.

Inbreng: actie.

Opbrengst: het bereiken van resultaten en opdoen van relevante lering.

Inhoudsopgave

[1. Inleiding 1](#_Toc515647704)

[2. Opzet onderzoek 2](#_Toc515647705)

[3. Adviezen 3](#_Toc515647706)

[Advies 1 3](#_Toc515647707)

[Advies 2 4](#_Toc515647708)

[Advies 3 5](#_Toc515647709)

[Advies 4 5](#_Toc515647710)

[Advies 5 6](#_Toc515647711)

[Advies 6 6](#_Toc515647712)

# Inleiding

Dit adviesrapport bevat een verdere uitwerking van de aanbevelingen uit het onderzoek ‘De Gezamenlijke Vervoervoorziening Goes-Zuid: een onderzoek naar de vormgeving van de GVGZ met als doel de gewenste netwerksamenwerking te realiseren’. Aanleiding tot het onderzoek was de vraag van Ter Weel of het mogelijk is om samen met meerdere organisaties in Goes-Zuid een vervoervoorziening op te zetten, de GVGZ. De organisaties Gors, Buurthuis de Pit, De Schakel, LFB Goes, Gardeslen, SMWO en Incluzio hadden voor aanvang van het onderzoek aangegeven over de GVGZ mee te willen denken. Zij vormen dan ook de potentiële partners van de GVGZ.

Netwerksamenwerking wordt steeds meer als middel gezien en ingezet om meer samenhang op publieke thema’s te genereren (Van Delden, 2009). De roep om meer samenhang op het thema mobiliteit, is onder andere in Goes-Zuid hoorbaar: een deel van de mensen met een beperkte mobiliteit in Goes-Zuid heeft moeite om vervoer naar diverse locaties (zoals de voorzieningen in Ter Weel, het buurtcentrum en het winkelcentrum) te regelen. De GVGZ lijkt in beginsel dan ook een hoog legitimiteitsgehalte te kennen.

Tegelijkertijd stelt netwerksamenwerking in de praktijk vaak teleur. Netwerksamenwerking vraagt veel, maar vooral ook de juiste inspanning van samenwerkende organisaties. Een gedegen onderzoek was nodig om in beeld te brengen welke inspanning de potentiële partners van de GVGZ in het beginstadium – de fases ‘besluiten om samen te werken’, ‘gezamenlijk doelen bepalen’ en ‘een werkwijze ontwikkelen’ – moeten leveren. De vraag die binnen het onderzoek centraal stond, luidt als volgt:

*Hoe moet de GVGZ in het beginstadium praktisch en organisatorisch vormgegeven worden om de gewenste netwerksamenwerking te bewerkstelligen?*

Op basis van de beantwoording van de hoofdvraag zijn zes aanbevelingen geformuleerd, welke in dit adviesrapport verder uitgewerkt worden. Het advies heeft als doel om de potentiële partners van de GVGZ in staat te stellen om in het beginstadium de juiste inspanning te leveren, waarmee de kans op succes bij de GVGZ vergroot moet worden.

# Opzet onderzoek

Het onderzoek naar de GVGZ is een beschrijvend-verkennend onderzoek. Zo is een omschrijving gegeven van hoe de potentiële partners over de GVGZ denken (beschrijvend) en is uitgezocht op welke punten onder de potentiële partners over ‘common ground’ inzake de vormgeving van de GVGZ gesproken kan worden (verkennend). Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering, omdat het in het onderzoek niet zozeer om harde feiten ging, maar meer om de betekenis die de onderzochte organisaties aan de GVGZ gaven. De onderzoekspopulatie van het onderzoek is als volgt omschreven: medewerkers van Ter Weel, Gors, Buurthuis de Pit, De Schakel, LFB Goes, Gardeslen, SMWO en Incluzio, die invloed uit kunnen oefenen op het interne besluitvormingsproces rondom vervoer. Met elke potentiële partner is een individueel semi-gestructureerd interview afgenomen. Om de denkbeelden verder uit te diepen, is met deelnemers vanuit Ter Weel, Gors, Gardeslen, SMWO en DAM Nederland een focusgroepgesprek gevoerd. Daarnaast is een individueel semi-gestructureerd interview afgenomen met een beleidsmedewerker van de provincie Zeeland en een beleidsmedewerker van de gemeente Goes.

# Adviezen

Aan de basis van de adviezen staan de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. Deze worden nu kort behandeld. Het merendeel van de potentiële partners noemt of wekt de indruk dat de mobiliteit van mensen met een beperkte mobiliteit in Goes-Zuid verbeterd kan worden. De potentiële partners werken momenteel niet samen op het gebied van vervoer. Een groot deel van de potentiële partners lijkt bereid deze samenwerking in de toekomst in de vorm van de GVGZ te ontplooien. Uit het onderzoek blijkt dat deels wel, maar ook deels (nog) niet over ‘common ground’ inzake de vormgeving van de GVGZ gesproken kan worden:

* Doelgroep: geen ‘common ground’
* Dienstregeling of op afroep: geen ‘common ground’
* Type vervoermiddel: ‘common ground’
* Vrijwilligers: ‘common ground’
* Betaling: ‘common ground’
* Gemeenschappelijk doel: ‘common ground’
* Rolverdeling: ‘common ground’
* Regie: geen ‘common ground’
* Overleg: ‘common ground’

Het beeld dat vanuit de interviews met de provincie Zeeland en de gemeente Goes naar voren komt, komt overeen met het landelijk (toekomst)beeld voor gebieden zoals Zeeland: de vraag naar klassiek openbaar vervoer is laag, het aanbod van klassiek openbaar vervoer neemt af en er wordt meer ingezet op flexibel vraaggericht vervoer. Zowel de provincie als de gemeente bevelen aan om bij de GVGZ voor een besloten vorm van vervoer te kiezen. Dit houdt in dat de GVGZ zich op een specifieke doelgroep dient te richten.

Uit het onderzoek vloeien verschillende aanbevelingen voort. De adviezen zijn erop gericht om de legitimiteit van de punten waarop sprake is van ‘common ground’ verder uit te diepen en de verschillen in inzicht van de punten waarop (nog) geen sprake is van ‘common ground’ te verenigen. De adviezen worden hieronder afzonderlijk behandeld. Daarbij wordt ingegaan op de context van het advies, wat voor het advies nodig is (inbreng) en wat het advies oplevert (opbrengst).

## Advies 1

*Het verder uitdiepen van de vervoersvraag.*

Het advies om de vervoersvraag verder uit te diepen kent een oorsprong in de bevinding dat bij de vormgeving van de GVGZ op bepaalde punten (nog) niet over ‘common ground’ gesproken kan worden. Een voorbeeld daarvan is de keuze van de doelgroep. Een deel van de organisaties is van mening dat de focus moet liggen op inwoners van Goes-Zuid met een beperkte mobiliteit en opteert daarmee voor een besloten vorm van vervoer. Een ander deel van de organisaties is van mening dat mensen die gewoon naar het winkelcentrum willen ook mee mogen en neigt daarmee naar een openbare vorm van vervoer. Het verder uitdiepen van de vervoersvraag is het proces waarbij onder andere de volgende twee vragen van een gezamenlijk antwoord voorzien worden: Voor wie doen we dit? Wat willen deze mensen? (Van Wijk, 2015).

Het uitdiepen van de vervoersvraag vraagt aan betrokkenen dat zij met name tijd en moeite steken in voorbereiding van en deelname aan samenkomsten. Bij de voorbereiding gaat het met name om het verzamelen van informatie in relatie tot de vervoersvraag door de betrokkenen. Elke organisatie beschikt over informatie die in dat kader relevant kan zijn. Het buurtonderzoek ‘Zorg Dichtbij’ en het rapport ‘IHB 70+ Goes-Zuid’ van SMWO zijn daar voorbeelden van. Bij deelname moet deze informatie met elkaar gedeeld worden, zodat een zo volledig mogelijk beeld van de vervoersvraag geschetst kan worden. Op 24 april 2018 heeft een focusgroepgesprek plaatsgevonden, waarbij het belang van het uitdiepen van de vervoersvraag ter sprake kwam. Om daar een eerste stap in te zetten, heeft op 23 mei 2018 een vervolgafspraak plaatsgevonden. De twee samenkomsten hebben tot twee belangrijke inzichten geleid:

* Het is zaak dat er een moment gevonden wordt waarop zo veel mogelijk potentiële partners aanwezig kunnen zijn. Dit moment moet gebruikt worden om afspraken te maken over de GVGZ-contactmomenten, maar ook om al dan niet commitment naar de GVGZ uit te spreken. Bij zowel het focusgroepgesprek als de vervolgafspraak was een groot deel van de potentiële partners afwezig, waardoor de aandacht voor het uitdiepen van de vervoersvraag vervaagde.
* Het is zaak dat er aandacht is voor het voorzitterschap. Het uitdiepen van de vervoersvraag vraagt om een voorzitter, die de samenkomsten objectief begeleidt. Verschillende organisaties hebben verschillende gedachten bij hoe de vervoersvraag in elkaar zit, maar ook bij hoe de vervoersvraag in beeld gebracht moet worden. De voorzitter dient zich dus te richten op het structureren van de inhoud, maar ook van het proces. De potentiële partners moeten openlijk bespreken wie bereid is om als voorzitter te functioneren en welke verwachtingen daaraan gekoppeld zijn. De potentiële partner dienen zich bewust te zijn dat zij de potentiële partner met het voorzitterschap een zekere bevoegdheid verschaffen.

Door de vervoersvraag uit te diepen, wordt duidelijk wat de doelgroep in wezen moet zijn en wat de behoefte van de doelgroep is. De doelgroep en haar behoefte dient aan de basis te zijn van de verdere praktische invulling van de GVGZ. Indien mensen in een rolstoel tot de doelgroep behoren, dan is dit van invloed op het vervoermiddel ingericht moet worden, maar ook op de mogelijkheden met betrekking tot financiering vanuit de gemeente. Dit geldt eveneens voor de keuze voor vervoer volgens dienstregeling of op afroep. Indien blijkt dat de vervoersvraag in zekere mate terug te herleiden is naar het feit dat de doelgroep niet in staat is om een opstapplaats voor vervoer te bereiken, dan zal vervoer op afroep in dat opzicht de voorkeur genieten. Al met al leidt het uitdiepen van de vervoersvraag tot inzicht in hoe de situatie in wezen is. Dit dient binnen de komende drie maanden te gebeuren.

## Advies 2

*Het in gesprek gaan met de provincie Zeeland en de gemeente Goes*

Het advies om met de provincie Zeeland en de gemeente Goes in gesprek te gaan komt voort uit de uitspraken die door de potentiële partners van de GVGZ en de provincie en gemeente binnen het onderzoek zijn gedaan. Aan de ene kant verschillen potentiële partners van inzicht op de vraag of voor een besloten vorm van vervoer of openbare vorm van vervoer gekozen moet worden. Aan de andere kant bevelen zowel de provincie als gemeente aan om er een besloten vorm van vervoer van te maken. Dit heeft als reden dat de organisaties met een openbare vorm van vervoer te maken krijgen met het eerste recht dat Connexxion als concessiehouder heeft. Dit eerst recht houdt in dat Connexxion inbreuk mag maken op vervoervoorziening die concurrerend zijn met wat Connexxion zelf aanbiedt. Daarnaast ziet een groot deel van de potentiële partners de provincie en/of gemeente als (co)financier. De provincie en gemeente hebben hier binnen het onderzoek niet over gesproken.

Het in gesprek gaan met de provincie en gemeente vraagt aan betrokkenen dat zij met name tijd en moeite steken in voorbereiding en deelname aan samenkomsten. Er moet een moment gekozen worden waarop afgestemd wordt wie bij het gesprek met de provincie en gemeente aanschuiven en met welke ‘agenda’ het gesprek aangegaan wordt. Dit zou eventueel ook een agendapunt kunnen zijn bij een overleg dat gericht is op het uitdiepen van de vervoersvraag. Waar potentiële partners nog verschillen van inzicht, moet de ‘agenda’ de wensen van de verschillende potentiële partners evenredig behartigen. Het is dan ook zaak dat de voorzitter, als benoemd bij het uitdiepen van de vervoersvraag, dit bij het opstellen van de ‘agenda’ en het voeren van het gesprek met de provincie en gemeente nauwlettend in de gaten houdt. Ditzelfde geldt bij de keuze van commerciële partijen als (co)financier.

Het gesprek met de provincie en gemeente is een moment waarbij geldende regelgeving in relatie tot de keuze van een besloten vorm van vervoer of openbare vorm van vervoer ter sprake komt, waardoor dit gegeven zich bij de potentiële partners zal nestelen. Aan de andere kant is het een moment dat potentiële partners kunnen aangrijpen om hun visie op de GVGZ te uiten, waardoor dit gegeven zich bij de provincie en gemeente zal nestelen. Deze bekendheid kan van invloed zijn op de besluiten die de provincie en gemeente nemen, waaronder het besluit om al dan niet in financiële zin bij te dragen. Tijdens het gesprek hebben de provincie en gemeente de mogelijkheid om hun wensen bij financiering te uiten. Al met al maakt het gesprek inzichtelijk wat met het zich op regelgeving en beleid mogelijk en wenselijk is. Dit dient binnen de komende vier maanden te gebeuren.

## Advies 3

*Het bezoeken van kleinschalige vervoervoorzieningen elders*

Het advies om kleinschalige vervoervoorzieningen elders te bezoeken komt voort uit een uitspraak van een van de potentiële partners op de vraag hoe de rolverdeling tot stand moet komen. Bij het bezoeken van kleinschalige vervoervoorzieningen elders kan gedacht worden aan de Buurtbus Zuid Beveland (<https://www.buurtbuszuidbeveland.nl/contact/>). Ook kan aan mobiliteitsinitiatieven van het platform ‘Bereikbaar Zeeland’ gedacht worden (<https://bereikbaar-zeeland.nl/initiatieven>).

Het bezoeken van kleinschalige vervoervoorzieningen elders vraagt aan betrokkenen dat zij met name tijd en moeite steken in voorbereiding en deelname aan samenkomsten. Er moet een moment gekozen worden waarop afgestemd wordt welke kleinschalige vervoervoorzieningen bezocht worden en op welke vragen tijdens de bezoeken antwoord gekregen moet worden. Dit zou eventueel ook een agendapunt kunnen zijn bij een overleg dat gericht is op het uitdiepen van de vervoersvraag. Het daadwerkelijke bezoek vraagt aan betrokkenen dat zij bereid zijn om daar een aantal uur vrij voor te maken.

Het bezoeken van kleinschalige vervoervoorzieningen elders kan als middel ingezet worden om de rolverdeling te maken, maar kan ook voor vraagstukken ingezet worden die daarvoor of daarna opgelost moeten worden. Te denken valt aan het borgen van de continuïteit rondom het werken met vrijwilligers. Voorbeelden van relevante vragen om te stellen, zijn: Hoe veel vrijwilligers hebben zich bij de vervoervoorziening aangesloten? Voor welke taken worden de vrijwilligers ingezet? Wat zijn belangrijke pijlers uit het vrijwilligersbeleid? Door antwoord op dergelijke vragen te krijgen, wordt het bestaan van dergelijke initiatieven voor strakke denkers zichtbaar en komen dromers wat meer met de voeten op de grond. Bijkomend voordeel is dat het bezoek voor meer binding tussen de potentiële partners kan leiden. Dit moet binnen de komende vijf maanden te gebeuren.

## Advies 4

*De dan nog bestaande verschillen van inzicht verder uitdiepen*

Het advies om de dan nog bestaande verschillen van inzicht verder uit te diepen, volgt als na het uitvoeren van de eerste drie adviezen nog punten zijn waarop (nog) geen sprake van ‘common ground’ is. Door verschillen in identiteit tussen potentiële partners, is het goed mogelijk dat in dit stadium nog steeds verschillen in wensen en ideeën met betrekking tot de GVGZ bij de potentiële partners heersen. Een voorbeeld van een punt waarop dit mogelijk is, is de regie: Hoe wordt regie uitgeoefend? Wie uitoefent de regie uit? Wat staat daar tegenover?

Het verder uitdiepen van de dan nog bestaande verschillen van inzicht vraagt aan betrokkenen dat zij met name tijd en moeite steken in voorbereiding en deelname aan samenkomsten. Bij de voorbereiding gaat het met name om het op papier zetten van wensen en ideeën in relatie tot de vormgeving van de GVGZ door de betrokkenen. Een organisatie is een complex geheel van intra- en interpersoonlijke processen. Het is van belang dat wat een betrokkene op papier zet, niet alleen de eigen wensen en ideeën verwoordt, maar ook recht doet aan wat de organisatie als geheel vindt. Bij deelname moeten wensen en ideeën openlijk met elkaar besproken worden. Voor dit stadium kan gekozen worden om een derde partij te zoeken die kennis en ervaring heeft met het tekenen van rijke plaatjes om de wensen en ideeën inzichtelijk te maken. De voorzitter zal in dit geval meer naar de achtergrond treden.

Door de dan nog bestaande verschillen van inzicht verder uit te diepen, wordt inzichtelijk waar de raakvlakken zijn op de punten waarop dan (nog) geen sprake is van ‘common ground’. Indien overeenstemming bereikt wordt over de invulling van concrete zaken zoals regie, kan toegewerkt worden naar een operationeel model: Wie verzorgt de dagelijkse leiding? Hoe wordt de GVGZ bekostigd? Hoe lopen de communicatielijnen? Al met al wordt een belangrijke stap gezet die nodig is om effectief op gezamenlijke basis te kunnen opereren. Dit dient binnen de komende zeven maanden te gebeuren.

## Advies 5

*Het opstellen en ondertekenen van een convenant*

Het advies om een convenant op te stellen en te ondertekenen, volgt als de verschillen in inzicht tussen de potentiële partners voldoende verenigd zijn. Bij het opstellen van een convenant moet het gemeenschappelijke doel geconcretiseerd worden naar maatschappelijke, beleidsmatige en praktische subdoelen. Afgaande op het onderzoek ‘Samenwerking in de publieke dienstverlening’ van Van Delden (2009) moet bij het formuleren van de doelen in het convenant rekening gehouden worden met vier voorwaarde voor effectiviteit:

* Draagvlak: de geformuleerde doelen sluiten aan op de doelen van afzonderlijke actoren
* Meerwaarde: de doelen laten zien op welke punten de samenwerking voordelen op moet leveren
* Focus: de doelen worden afgebakend naar overzichtelijke en haalbare opgaven
* Taken en inzet: de doelen geven een beeld van de verwachte taken en inzet van elke actor

Het is aan de voorzitter om erop toe te zien dat de geformuleerde doelen aan deze voorwaarden voldoen. Door een convenant op te stellen, wordt een wenkend perspectief en houvast voor de GVGZ vastgesteld. Het convenant dient als rode draad in het bestaan van de GVGZ te functioneren. Door het convenant te ondertekenen, vindt commitment naar de GVGZ plaats. Al met al geldt net als bij een zakelijke overeenkomst dat bepalingen meer kracht krijgen als ze op schrift opgenomen worden. Dit dient binnen de komende acht maanden te gebeuren.

## Advies 6

*Op basis van het convenant aan de slag gaan*

Het advies om op basis van het convenant aan de slag te gaan, volgt als het convenant opgesteld en ondertekend is. Waar bij de vorige adviezen met name overleg als middel wordt gezien om de legitimiteit te verdiepen en de verschillen van inzichten te verenigen, wordt bij dit advies actie als middel gezien. Actie vindt niet plaats zonder overleg, maar te veel (of verkeerd) overleg kan er ook voor zorgen dat actie uitblijft. Of zoals een van de organisaties stelt: 80 procent moet bepraat worden en 20 procent moet bijgestuurd worden. Al doende leert men. Om relevante lering te borgen, kan ervoor gekozen worden om een logboek bij te houden. Dit dient binnen de komende twaalf maanden te gebeuren.