



Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Tweede fase onderzoek doelgroepenvervoer Holland Rijnland Aanbevelingen

ir. Ricardo J.M. Poppeliers

A12162/2015/0975

Zoetermeer, 1 maart 2016

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doel	7
2 Aanbevelingen voor sturing van de vraag naar vervoer	8
3 Aanbevelingen voor het aanbod van vervoer	9
4 Aanbevelingen voor de organisatie van het vervoer: inkoop en contractmanagement	10
4.1 Inleiding	10
4.2 Service organisatie vervoer	10
4.3 Ingroeimodellen naar een eindbeeld	12
4.4 Overige aanbevelingen	15

1 Inleiding

Dit voorliggende document is het sluitstuk van drie documenten en is gebaseerd op twee eerdere documenten, te weten:

- Onderzoek doelgroepenvervoer – achtergrondrapportage - de feiten
- Onderzoek doelgroepenvervoer – concretisering maatregelen: effecten en haalbaarheid

1.1 Achtergrond

Kort gesteld hebben de regio Holland Rijnland en inliggende gemeenten met diverse ontwikkelingen te maken die van invloed zijn op het vervoer. Effecten van die ontwikkelingen zijn soms nog niet (geheel) duidelijk, zoals dichtstbijzijnde participatie en passend onderwijs. Ook andere ontwikkelingen – bijvoorbeeld de heroverweging van de provincie Zuid-Holland inzake financiering van de Regiotaxi – brengen voor de komende jaren onzekerheden mee.

Gegeven de onduidelijke effecten van ontwikkelingen en onzekerheden moeten de gemeenten op dit moment beleid bepalen dat van invloed is op vervoer in de toekomst: zowel op de korte, middellange als lange termijn. Dit beleid kent grofweg drie pijlers die onderling samenhangen:

- beïnvloeden van de vraag naar vervoer. Dit heeft een sterke relatie met de kantelingsgedachte die niet meer kijkt naar de beperkingen van burgers maar naar de mate van zelfredzaamheid
- hiermee samenhangend is het aanbod van vervoer: zowel lokale alternatieven als openbaar vervoer
- en ten slotte de organisatie van het vervoer: inkoop en contractmanagement.

Uit het feitenrapport blijkt dat sommige gemeenten bepaalde door ons aanbevolen maatregelen reeds hebben doorgevoerd. De ene gemeenten zal dan ook meer effect kunnen bereiken met een aanbevolen maatregel dan een andere gemeente.

Ambities en visies op de toekomstige organisatie van vervoer verschillen per sub-regio binnen Holland Rijnland en soms ook per gemeente binnen een sub-regio. Bestuurlijk draagvlak voor een bepaalde organisatievorm van vervoer zal daarom verschillen per sub-regio. Wij hebben in onze aanbevelingen rekening gehouden met een mogelijk ingroeimodel naar een (soms nog niet duidelijk) gewenste langere termijn organisatievorm.

1.2 Doel

Dit document bevat onze aanbevelingen die zijn opgebouwd langs de vragen:

- Wat zijn mogelijke maatregelen om de kwaliteit van het doelgroepenvervoer te verbeteren en/of kosten daarvan te reduceren?
- Wat zijn effecten van die maatregelen¹?
- Wat is de te adviseren schaal waarop zo'n maatregel moet worden ingevoerd?
- Wat is de haalbaarheid van een maatregel?

¹ Een kwantificering van fte's binnen de maatregel serviceorganisatie maakte geen deel uit van de opdracht

2 Aanbevelingen voor sturing van de vraag naar vervoer

Wij bevelen het onderstaande aan voor de sturing van de vraag naar vervoer:

- Stel als gemeente een toetsingskader voor jeugdvervoer op dat in lijn is met de uitgangspunten van de andere vervoerregelingen.
- Breng zittend ziekenvervoer jeugd onder bij leerlingenvervoer.
- Implementeer als gemeente een back office, waarin zorgvragen van een cliënt die gerelateerd zijn aan vervoer integraal (en niet vanuit verschillende vervoerregelingen) worden behandeld.
- Investeer als gemeente in training en apps om de zelfredzaamheid van jeugdigen (vervoerd via de regelingen leerlingenvervoer en jeugdvervoer) te bevorderen. Dit leidt tot zelfredzaamheid, waar jeugdigen hun leven lang een positief effect van hebben. Extra aanbevelingen hierbij zijn:
 - Zoek samenwerking met zorgaanbieders jeugd, die soms een zelfde investering in cliënten aanbieden
 - Zoek samenwerking met de concessiehouder openbaar vervoer die tools heeft om de potentie van een cliënt naar openbaar vervoer te bepalen en kan meedenken met trainings- en tariefopties
 - Wissel kennis uit tussen gemeenten en zie of gezamenlijke inkoop van trainingen en apps tot kostenbesparingen leidt. Geconstateerd is dat op dit moment gemeenten verschillende tarieven betalen voor bijvoorbeeld MEE-trainingen.
- Investeer als gemeente in training en technologische apps voor volwassenen in combinatie met een aanpassing in het indicatieproces om invulling te geven aan de kantelingsgedachte. De extra aanbevelingen inzake training en technologische apps zijn hierbij gelijk aan de bovenstaande.

De concrete aanbevelingen inzake een aanpassing in het indicatieproces zijn:

- Herbeoordeel cliënten en zie welke mogelijkheden cliënten zelf hebben
 - Hanteer hierbij het gemeentelijk opgestelde toetsingskader en wijs cliënten op mogelijkheden, inclusief openbaar vervoer, eigen netwerk, apps en trainingen en eventuele lokale alternatieven.
 - Indien een cliënt voor taxivervoer wordt geïndiceerd, verstrek dan niet automatisch het wettelijk maximale aantal kilometers, maar kijk op basis van reisbehoefte wat een cliënt echt nodig heeft. Verstrek op basis van die analyse het benodigde aantal kilometers.
 - Houd bij de verstrekking van de benodigde aantal kilometers een bandbreedte aan - bijvoorbeeld een categorie lage vervoerbehoefte / middelgrote vervoerbehoefte / grote vervoerbehoefte - om beheerkosten tot een minimum te beperken.
- Investeer als gemeente in het aanscherpen van kennis bij consultants van openbaar vervoermogelijkheden inclusief technologische tools om snel openbaar vervoer potentie te bezien.

Aandachtspunt voor alle vormen van vervoer (Regiotaxi, dagbesteding, SW-, jeugd- en leerlingenvervoer) bij deze aanbevelingen is dat de implementatie van deze maatregelen volume effecten hebben op aan te besteden vervoer. De wijze waarop hiermee in een bestek voor een vervoeraanbesteding rekening kan worden gehouden valt buiten deze opdracht.

3 Aanbevelingen voor het aanbod van vervoer

Wij bevelen het onderstaande aan voor het aanbod van vervoer:

- Maak als gemeente op korte termijn duidelijk welke rol men in wil nemen inzake vrijwilligersvervoer / lokale initiatieven en met welk doel een gemeente deze wil faciliteren dan wel stimuleren.
- Houd er rekening mee dat de kracht van vrijwilligersvervoer de kleinschaligheid is.
- Voorkom allerlei verschillende naamgevingen voor lokale initiatieven, waardoor mensen door de bomen het bos niet meer zien.
- Continueer als regio de gesprekken met de concessiehouder openbaar vervoer welke witte vlekken (niet door openbaar vervoer bediende gebieden) er zijn of kunnen ontstaan in het openbaar vervoer netwerk en hoe een belbus of buurtbus daarin kan voorzien.
- Maak gebruik van het aanbod van de concessiehouder openbaar vervoer om te scannen welke cliënten op basis van ritpatronen, aantal overstappen en maximale reistijd gebruik zouden kunnen maken van het openbaar vervoer. Dit geldt voor zowel SW, leerlingen- als WMO-vervoer.
- Ga in gesprek met de provincie en stel als regio duidelijk welke ambitie je zelf hebt inzake de organisatie van de onderzijde van de openbaar vervoer markt. Deze ambitie bepaalt ook welke capaciteit (aantal en kennis van personeel) je op termijn binnen de regio moet opbouwen.
- Ga in gesprek met de provincie over de financiering van de Regiotaxi tot het einde van de huidige OV-concessie.

Aandachtspunt voor alle vormen van vervoer (Regiotaxi, dagbesteding, SW-, jeugd- en leerlingenvervoer) bij deze aanbevelingen is dat de implementatie van deze maatregelen volume effecten hebben op aan te besteden vervoer. De wijze waarop hiermee in een bestek voor een vervoeraanbesteding rekening kan worden gehouden valt buiten deze opdracht.

4 Aanbevelingen voor de organisatie van het vervoer: inkoop en contractmanagement

4.1 Inleiding

Om te komen tot een bundeling van verschillende vervoervormen in de uitvoering is sturing of regie nodig. Wij hanteren de benaming serviceorganisatie vervoer voor een organisatie die gespecialiseerd is inkoop en contractmanagement van vervoer. Een professionele service organisatie leidt tot kwaliteitsverbeteringen in vervoer (professionalisering) en kostenbesparingen (mogelijke bundeling in de uitvoering, efficiënte inzet van capaciteit). Een serviceorganisatie vervoer kan alleen effectief en efficiënt werken als beleidskeuzen helder zijn. Beleidskeuzen vormen immers het *kader* waarbinnen de serviceorganisatie werkt. Aanbevelingen voor beleidskeuzen zijn in hoofdstuk 2 en 3 geformuleerd.

De kerntaken van een serviceorganisatie vervoer zijn:

- a. Opdrachten aanbesteden;
- b. Contracten managen;
- c. Communicatie met en verantwoording aan opdrachtgevers en beleidsmedewerkers.

Een volledige beschrijving van mogelijke taken van een serviceorganisatie vervoer hebben wij beschreven in het document "concretisering maatregelen: effecten en haalbaarheid".

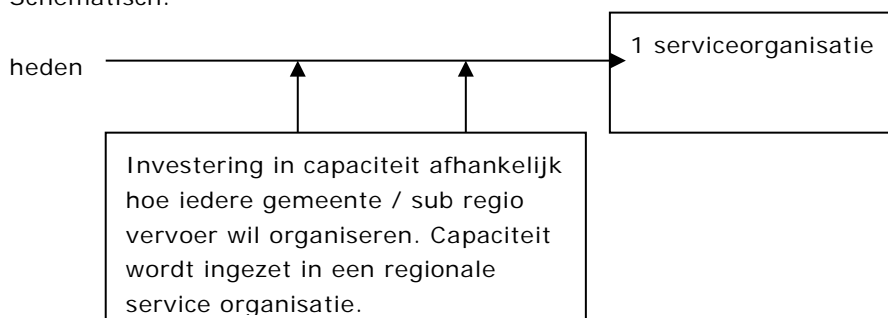
4.2 Service organisatie vervoer

Vanuit professionalisering van inkoop en contractmanagement en regie in de uitvoering over verschillende vervoerregelingen is onze aanbeveling toe te werken naar een serviceorganisatie vervoer.

Sub-regio's maar ook gemeenten binnen een sub-regio in Holland Rijnland hebben verschillende ambities en visies op de organisatie van vervoer in de toekomst. Vanuit deze verschillen, zijn er twee mogelijke modellen om te groeien naar een service organisatie:

1. Iedere gemeente investeert in capaciteit (personeel, tools) afhankelijk van hoe iedere gemeente of sub regio vervoer wil organiseren. De capaciteit wordt ingezet bij een regionale service organisatie vervoer, die voor iedere gemeente vervoer inkoop en het vervoercontract managet.

Schematisch:



2. Iedere gemeente investeert in capaciteit (personeel, tools) afhankelijk van hoe iedere gemeente of sub regio vervoer wil organiseren. De capaciteit wordt ingezet bij:
 - a. een regionale service organisatie vervoer voor wat betreft de Regiotaxi, die voor iedere gemeente vervoer inkoop en het vervoercontract managet
 - b. bij een sub-regionale service organisatie voor wat betreft het vaste vervoer (leerlingenvervoer, jeugd-, SW- en dagbestedingsvervoer), die voor iedere gemeente vervoer inkoop en het vervoercontract managet.

Op termijn kan worden gezien of de capaciteit die is belegd bij de sub-regionale service organisaties kan worden gecentraliseerd in een regionale service organisatie vervoer.

Schematisch:



Wij adviseren het direct beleggen bij één regionale service organisatie wegens de volgende overwegingen:

- Investerings in tools op één locatie.
- Specifieke kennis van motiveringsgronden aanbestedingswet vervoer gecentraliseerd.
- De Bollenstreek (ISD) en de Leidse Regio (SP'71) hebben een mogelijke basis om volledig uit te bouwen naar een sub regionale service organisatie. De Rijnstreek gemeenten hebben dat niet. De Rijnstreek is daarbij extra gecompliceerd omdat de ambities en visies van de gemeenten inzake de organisatie van vervoer binnen de Rijnstreek verschillen. Toewerken naar een sub-regionale serviceorganisatie kan voor de Rijnstreek dan beperkt mogelijk zijn (minimaal aantal fte).
- Klanttevredenheidsonderzoeken kunnen in één keer plaatsvinden, benchmarks tussen percelen kan plaatsvinden.
- Communicatie met zorgaanbieders, scholen, vervoerders vindt vanuit één organisatie plaats.

4.3 Ingroeimodellen naar een eindbeeld

Op basis van de vervoerstromen, looptijd van contracten, onzekere effecten, (sub)regionale samenwerkingsverbanden en draagvlaktoetsing komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Vraagafhankelijk / slecht planbaar vervoer: WMO - Sociaal recreatief vervoer

- Wij bevelen aan het sociaal-recreatieve vervoer regionaal aan te besteden en het contract te laten managen door een regionale service organisatie².

De redenen achter deze aanbeveling zijn:

- a. Vanwege de nog gegarandeerde financiering van de provincie Zuid-Holland tot en met 2018 ligt het voor de hand dit vervoer te organiseren op het schaalniveau van Holland Rijnland.
 - b. De regionale serviceorganisatie vervoer (Holland Rijnland) is reeds aanwezig.
 - c. De huidige vervoerstromen zijn zodanig dat het sociaal recreatieve vervoer het best regionaal kan worden georganiseerd.
- Voor de aanbestedingsperiode zijn er twee opties:
 - a. Aanbesteding van de Regiotaxi voor 2 jaar met een optie voor verlenging van 4 keer 1 jaar³. Achtergrond:
 - i. In de komende twee jaar wordt duidelijk of en hoe de provincie de Regiotaxi financiert
 - ii. In de komende twee jaar wordt duidelijk of en hoe gemeenten inzetten op vraagsturing inclusief lokale alternatieven
 - iii. De OV-concessie loopt tot 2020 met een mogelijke verlenging tot 2022. Dit pleit voor een verlengingsoptie van de Regiotaxi tot 2022, mocht de provincie besluiten de Regiotaxi tot 2022 te blijven financieren.
 - iv. De komende twee jaar kan de regio gebruiken om de strategie inzake haar rol in de onderzijde van de OV-markt te bepalen
 - b. Aanbesteding van de Regiotaxi voor 4 jaar met een eventuele optie voor verlenging van 2 keer 1 jaar. Achtergrond:
 - i. Een korte aanbestedingsperiode inclusief risico van volumedaling is minder aantrekkelijk voor vervoerders en leidt mogelijk tot een hoger tarief
 - ii. De OV-concessie loopt tot 2020 met een mogelijke verlenging tot 2022. Hierin is de Regiotaxi opgenomen. De regio heeft al aangegeven in te zetten op behoud van de financiering van de Regiotaxi tot 2020, mede vanwege mogelijke consequenties van het wegvallen van de OV-ritten Regiotaxi in landelijk gebied

Bij optie b.ii zal in het bestek van de Regiotaxi moeten worden opgenomen of de OV-ritten – mocht de provincie besluiten om die niet meer te financieren – al dan niet uit het contract verdwijnen.

- Afhankelijk van de taken die de service organisatie op zich neemt, is er meerwaarde om te investeren in een management- en factuurcontrole tool

²Dit is overigens conform de huidige situatie, waar Holland Rijnland als regionale service organisatie de Regiotaxi aanbesteedt en contractueel beheert

³ Een juridische toets leert dat het huidige contract niet kan worden verlengd.

inclusief klachtafhandeling. De meerwaarde dient te worden bepaald bij het bepalen van de Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe aanbesteding.

- Een aandachtspunt is de gemeente Voorschoten binnen de regio Holland Rijnland, omdat onduidelijk is of Voorschoten bij Haaglanden blijft aangesloten of bij Holland Rijnland. Gezien de vervoerstromen is het aan te bevelen dat de gemeente Voorschoten aangesloten blijft bij de Regiotaxi Holland Rijnland.

Geregeld vervoer / vervoer met vaste patronen: Vervoer van en naar de dagbesteding, leerlingenvervoer, jeugdvervoer en SW-vervoer

De twee mogelijke opties inclusief onze aanbeveling voor het investeren in en beleggen van sub-regionale capaciteit voor een service organisatie vervoer hebben wij in 4.2 weergegeven.

De ingroeimodellen naar een service organisatie vervoer en de mogelijke momenten waarop de verschillende vormen van vervoer integraal kunnen worden ingekocht en contractueel gemanaget verschillen per sub-regio.

Achtergrond

- De Leidse Regio en de Bollenstreek (inclusief Katwijk en Noordwijk) hebben contractueel de mogelijkheid om vervoer per 1 januari 2017 uit het zorgcontract te halen en zelf te gaan organiseren. De Rijnstreekgemeenten hebben zorg inclusief vervoer tot 31-12-2018 ingekocht en hebben pas de mogelijkheid om vervoer per 1 januari 2019 zelf te organiseren
- Bovenstaande geldt overigens niet voor jeugdvervoer. Hier hebben alle gemeenten de mogelijkheid om per 1 januari 2017 het vervoer zelf te gaan organiseren.
- Voorschoten heeft zorgcontracten inclusief vervoer ingekocht met Haagse gemeenten en niet met de Leidse regio. Op basis van de data die wij van leerlingenvervoer Voorschoten en dagbestedingsvervoer van een aanbieder hebben gezien, concluderen wij dat de stromen van Voorschoten sterk zijn gericht op de Leidse Regio.
- Binnen de Rijnstreek heeft Alphen als duidelijk standpunt om capaciteit, expertise en kennis zoveel mogelijk extern te beleggen. Op dit moment ligt dit grotendeels bij aanbieders (zorgaanbieders en vervoerder). Naar onze mening staat het zelf organiseren van vervoer door een gemeente via een gespecialiseerde service organisatie vervoer dit idee niet in de weg.
- Een aandachtspunt voor het integraal organiseren van vervoer is dat op dit moment zorgaanbieders WLZ vervoer - waarvoor zij verantwoordelijk zijn - en dagbestedingsvervoer - waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn - combineren. Hiermee moet rekening worden gehouden.

Aanbevelingen en aandachtspunten

- Neem als gemeenten regie op vast vervoer en werk toe naar een serviceorganisatie vervoer
- Kaag en Braassem en Leidse Regio, Bollenstreek en Katwijk en Noordwijk hebben gegeven de contracten de mogelijkheid om per direct samen met een vervoerder en een zorgaanbieder open te bezien welke betere planning mogelijk is (zowel met leerlingenvervoer tussen gemeenten, als met volgtijdelijkheid leerlingen- en dagbestedingsvervoer) en tot welke effecten dat leidt. Uit de huidige vervoerstromen is te zien dat zowel binnen sub-regio's

als tussen en daarbuiten stromen plaatsvinden. Vanuit bestemmingen (scholen zoals het Duin, de Thermiek en Leo Kanner) is te zien dat leerlingen vanuit verschillende gemeenten hiernaartoe komen. Het is aan te bevelen om gezamenlijk met de vervoerder te verkennen tot welke effecten (kwaliteit en kosten) de planning over gemeenten heen leidt. Dit kan worden gezien als een leerpilot.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- Benoem vooraf helder bij wie de economische voordelen terecht komen. Dit moet bij de overheden zijn, anders kan er een juridische strijd over de oorspronkelijke aanbesteding ontstaan
- Benoem vooraf de effecten die je met de exercitie wilt toetsen. Voorbeelden zijn de mate van (wijziging van) klanttevredenheid, tarieven vervoer, kostenbesparing vervoer, noodzakelijke investering in beheercapaciteit voor gemeenten indien zij zelf het vervoer zouden gaan organiseren, tijds marge tussen ritten. Het is ons inziens tevens belangrijk voor gemeenten om te ervaren wat beheer van dagbestedingsvervoer (met relatief veel mutaties) betekent voor de op te bouwen kennis en capaciteit van de service organisatie. Het is ons inziens noodzaak om hiervoor in 2016 gezamenlijk tussen gemeente en zorgaanbieder op te trekken.
- De Leidse Regio heeft tot uiterlijk 31 juli 2017 een contract leerlingenvervoer. Per 1 augustus 2017 moet een nieuw contract zijn aanbesteed (tenzij er dan uitzonderingen zijn om daarvan af te wijken). Dit betekent dat voorbereidingen hiervoor – zeker in het geval van een integrale aanbesteding – al in 2016 moeten starten.
- Kaag en Braassem zal moeten besluiten of zij bij de aanbesteding van het leerlingenvervoer bij de Leidse regio wil aansluiten – die de ambitie heeft om vervoer zelf integraal te organiseren – of bij Nieuwkoop en Alphen. Dit bepaalt eveneens de inkoopstrategie dagbestedingsvervoer per 1 januari 2019.
- Alphen zal moeten besluiten of zij wil toewerken naar een service organisatie vervoer of het beheer wil blijven beleggen bij zorgaanbieders, vervoerders en op termijn eventueel samenwerkingsverbanden passend onderwijs.
- De Bollenstreek, Katwijk en Noordwijk hebben tot maximaal 31 juli 2018 de mogelijkheid om het contract leerlingenvervoer te behouden.
- Aandachtspunten bij een integraal contract is de motivatie voor bundeling van vervoervormen. Bij een niet goede motivatie is bundeling niet mogelijk. Er zijn dan twee opties:
 - Het maken van percelen, waarbij mogelijke bundelingseffecten verdwijnen.
 - Het instellen van een regiecentrale, waarvan kosten en effecten niet duidelijk zijn.
- Wij adviseren gebruik te maken van de kennis van zorgaanbieders voor een op te stellen integraal bestek

Met betrekking tot het toewerken naar een service organisatie vervoer adviseren wij:

- Start per direct met contractmanagement op sub-regionaal niveau. Dit geldt voor alle sub-regio's. De periode tot een nieuwe aanbesteding kan worden gebruikt om te verkennen of de huidige sub-regionale overleggen (per gemeente een ambtenaar) kunnen worden uitgebouwd naar een sub-regionale service organisatie die gerichte capaciteit heeft voor inkoop en contractmanagement. Dit leidt tot een professionalisering van inkoop en contractmanagement van vervoer. Wij adviseren Voorschoten hierbij aan te sluiten bij de Leidse Regio, en Kaag en Braassem op dit moment bij zowel de Leidse Regio als bij de Rijnstreek.
- Zorgaanbieders die het vervoer goed onder controle hebben kenmerken zich door dicht boven op het vervoer te zitten en vooraf goed na te denken over inkoop-eisen. Tevens is er een dagelijkse wisselwerking tussen zorginstelling en vervoerder over mutaties / annuleringen. Hierdoor is er een sterke controle op de dagelijkse planning en uitvoering. In deze lijn adviseren wij de serviceorganisatie dezelfde controlerende taak in te nemen.

4.4 Overige aanbevelingen

- Op dit moment is er geen toetsingskader jeugdvervoer en is er zeer beperkt contractmanagement vervoer. Neem dit contractmanagement per direct op.
- Indien wordt gekozen voor sub-regionale service organisaties, adviseren wij dat sub-regionale contractmanagers en de Regiotaxi contractmanager regulier overleg hebben om ontwikkelingen te delen
- Monitor de effecten van wijkgericht werken, lokale en vrijwilligersinitiatieven op de Regiotaxi, alsmede effecten van samenwerkingsverbanden passend onderwijs
- Monitor de bestuurlijke besluiten inzake maatregelen in relatie tot de organisatie van vervoer en koppel dit eens per kwartaal als vast agendapunt terug op een portefeuillehoudersoverleg.
- Indien wordt gekozen voor sub-regionale service organisaties, bezie na 2 jaar of het sub-regionale niveau van service organisatie vervoer beter kan worden opgeschaald naar een regionaal niveau, mede afhankelijk van de rol die de regio wil innemen inzake de onderzijde van het OV.
- Wij adviseren het invoeren van spits- en daltarieven in overweging te nemen voor de nieuwe aanbesteding Regiotaxi. Dit maakt het beter planbaar maken van de Regiotaxi mogelijk.