Panteia
Research to Progress

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

Tweede fase onderzoek doelgroepenvervoer Holland Rijnland

Concretisering maatregelen: effecten en haalbaarheid

ir. Ricardo J.M. Poppeliers, ir. Michael Bastiani

A12162/2015/0975

Zoetermeer, 1 maart 2016

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

1 Inleiding 7
1.1 Doel 7
1.2 Aanpak 7
1.3 Noten 7
1.4 Externe ontwikkelingen 8
1.4.1 Dichtstbijzijnde participatie in dagbesteding 8
1.4.2 Wet passend onderwijs 8
1.4.3 Valys 9
1.4.4 Aanbestedingswet 9
1.4.5 Openbaar vervoer, rol Provincie in Regiotaxi en pilots 9
1.5 Leeswijzer / kernvariabelen 9

2 Sturingsmogelijkheden vraag naar vervoer 12
2.1 Toetsingskader – uitgangspunten 12
2.2 Sturen op eigen kracht 14
2.2.1 Variant 1: Verleiding naar zelfredzaamheid jeugd 14
2.2.2 Variant 2: Training en educatie naar zelfredzaamheid voor jeugdigen tot 18 jaar 15
2.2.3 Variant 3: inzet apps 17
2.2.4 Variant 4: Training / educatie naar zelfredzaamheid voor volwassenen 19
2.2.5 Variant 5: Voorkomen en beperken instroom Regiotaxi door aanpassingen in het indicatieproces (her beoordelen) 19
2.3 Sturen op dichtstbijzijnde participatie 20
2.4 Wijkgericht werken 22
2.5 Combinatie van bovenstaande varianten, samenvatting 23

3 Sturing in aanbod van vervoer 25
3.1 Lokale alternatieven - vrijwilligersvervoer 25
3.2 Openbaar vervoer 27

4 Systeemwijzigingen Regiotaxi 28
4.1 Verlengen reserveringstijden tot 4 uur tevoren, in combinatie met hoger tarief / eigen bijdrage indien toch binnen 4 uur wordt gereserveerd. 29
4.2 Invoeren van spits- en daltarieven Regiotaxi 30

5 Combinaties vervoer in de uitvoering 31

6 Organisatie vervoer: inkoop en contractmanagement 34
6.1 Service organisatie 34
6.1.1 Kader 35
6.1.2 Opdrachten aanbesteden 36
6.1.3 Contractmanagement 36

6.1.4 Regiecentrale 36
6.2 Mogelijke varianten in inkoop 38
6.2.1 Variant 1 Inkoop van alle vervoervormen in 1 aanbesteding 39
6.2.2 Variant 2 Inkoop van sociaal-recreatief vervoer 40
6.2.3 Variant 3 Inkoop van dagbestedings- en sociaal-recreatief vervoer 40
6.2.4 Variant 4 Inkoop van jeugd- en leerlingenvervoer 41
6.2.5 Variant 5 Inkoop van jeugd- en leerlingenvervoer en dagbestedingsvervoer 41
6.2.6 Variant 6 Inkoop van dagbestedingsvervoer 42
6.2.7 Variant 6 a Inkoop dagbestedingsvervoer via zorgaanbieder 43
6.3 Contractmanagement 45

1 Inleiding

1.1 Doel

Het doel van dit document is beantwoording van 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 maatregelen[1]?
- Wat is de te adviseren schaal waarop zo'n maatregel moet worden ingevoerd?
- Wat is de haalbaarheid van een maatregel?

1.2 Aanpak

Mogelijke maatregelen bouwen voort op het eerder opgestelde basisdocument "achtergrondrapportage – de feiten". Draagvlak is een belangrijk criterium om potentie van de implementatie van een maatregel in te schatten. Voor draagvlak inschatting is gebruik gemaakt van de volgende input:

- sessies met gemeenten (in projectgroep en sub-regio's)
- portefeuillehoudersoverleg
- perspectief wmo-raden en cliëntraden (sessie)
- perspectief leerlingraden[2]
- perspectief scholen (gesprekken)
- perspectief zorgaanbieders (gesprekken)
- perspectief taxi vervoerders en concessiehouder openbaar vervoer (gesprekken)

1.3 Noten

- Bij de beoordeling van effecten gaat het om effecten ten gevolge van de maatregel zelf. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met effecten van het feit dat een vervoerder mogelijk tegen een zeer laag (niet marktconform) of een zeer hoog tarief op een aanbesteding kan inschrijven. Dit is een mogelijk markteffect, maar geen effect van de maatregel.

- Externe effecten worden eveneens niet als effect van de maatregel zelf gezien. Deze externe effecten treden ook op zonder de door de gemeente(n) te nemen maatregel.

Samenvattend: bij de berekening van effecten van een maatregel gaan we uit van de huidige situatie, en nemen de ontwikkeling van externe factoren niet mee.

- Op dit moment zijn er zorgcontracten inclusief vervoer. Deze contracten lopen voor de Rijnstreekgemeenten tot januari 2019. De Bollenstreekgemeenten en de gemeenten uit de Leidse regio kunnen vervoer per 1 januari 2017 uit het contract halen en zelf organiseren[3]. Zorgaanbieders nemen zelf bepaalde maatregelen, die effecten hebben gesorteerd. Voor de Rijnstreekgemeente(n) zijn dit daarom tot januari 2019 externe effecten, terwijl dit voor de andere gemeenten tot 1 januari 2017 externe effecten zijn.

---

[1] Een kwantificering van effecten / fte's van de maatregel serviceorganisatie maakte geen deel uit van de opdracht
[2] Op het moment van schrijven van dit document heeft deze sessie nog niet plaatsgevonden. Dit perspectief is in dit document dus nog niet meegenomen.
[3] Bron: gemeenten Holland Rijnland

- De verschillende maatregelen beïnvloeden elkaar. Effecten zijn niet optelbaar. De percentages geven een indicatie ten opzichte van de huidige situatie:

    - waarin de maatregel niet is genomen en
    - wanneer een maatregel los van een andere maatregel wordt uitgevoerd.

Voorbeeld: Indien gemeenten eerst hun indicatiestelling aanpassen leidt dat tot een daling in het vervoer. Als vervolgens vervoer wordt samengevoegd is het extra bundelingsvoordeel minder groot dan wanneer vervoer in de huidige situatie wordt samengevoegd zonder dat de instroom is aangepast.

- Dit document geeft een mogelijke indicatie van percentages. Iedere gemeente is op dit moment al verder of minder ver in het nemen van maatregelen. De mate waarin effecten nog kunnen worden bewerkstelligd is daarom verschillend per gemeente.

- Effecten zijn ingeschat op zowel ervaringen in andere gebieden dan Holland Rijnland, eigen kennis en ervaring, interviews en specifieke ervaringscijfers van gemeenten in Holland Rijnland. Daarnaast zijn effecten gebaseerd op ontvangen data van enkele zorgaanbieders. Nog te bereiken effecten kunnen daarom per zorgaanbieder verschillen.

1.4 Externe ontwikkelingen

Er zijn een aantal externe ontwikkelingen die onderstaand zijn beschreven. Effecten hiervan zijn niet gerelateerd aan door gemeente(n) te nemen maatregelen.

1.4.1 Dichtstbijzijnde participatie in dagbesteding

Deze ontwikkeling is in gang gezet en loopt voor de Rijnstreekgemeenten (die een zorgcontract inclusief vervoer hebben gesloten tot eind december 2018) door tot en met 2018. Verwachtte effecten per eind 2018:

- 80% vervoer in de wijk / nabijheid van de woonlocatie
- Grotere concentratie cliënten in kleiner gebied, kortere ritten

Voor de Bollenstreekgemeenten en gemeenten uit de Leidse regio geldt dat het vervoer eventueel per 1 januari 2017 door de gemeenten zelf kan worden georganiseerd. Van slechts 1 zorgaanbieder hebben wij volledige databestanden inzake vervoerstromen ontvangen. Mogelijk nog te bereiken effecten kunnen we daarop baseren. Deze zijn echter niet representatief voor alle zorgaanbieders.

1.4.2 Wet passend onderwijs

Vanaf 1 augustus 2014 is er nieuw stelsel voor passend onderwijs. De wet passend onderwijs verplicht scholen een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Om aan hun zorgplicht te voldoen werken scholen samen in regionaal ingedeelde samenwerkingsverbanden.

De inzet van passend onderwijs is om voorzieningen dichter in de buurt te realiseren. Dit zou moeten leiden tot kortere afstanden, meer mogelijkheid voor eigen vervoer of brengen en halen door ouders. Er zijn echter een aantal factoren waardoor de kosten van het leerlingenvervoer kunnen oplopen, dit betreft:

- De schaal van de samenwerkingsverbanden wordt groter, waardoor afstanden die leerlingen moeten overbruggen mogelijk groter worden

- Het nieuwe stelsel van onderwijs omvat een prikkel tot specialisatie. De kans bestaat dat scholen zich gaan specialiseren op een specifieke groep leerlingen. Hoe meer scholen zich specialiseren, hoe groter de afstanden die moeten worden afgelegd
- De wet kwaliteit van het speciaal onderwijs en VSO die in samenhang met Wet passend onderwijs is ingevoerd leidt mogelijk tot meer stagevervoer, wat onder leerlingenvervoer valt.

De ontwikkeling is dus in gang gezet. Effecten zijn nog onbekend. Gemeenten geven aan inzage in effecten in 2017 – 2018 te verwachten.

1.4.3 Valys

De staatssecretaris van VWS ziet Valys het liefst georganiseerd worden door gemeenten. Hoe het vervoer na afloop van het huidige contract georganiseerd gaat worden, is onbekend.

1.4.4 Aanbestedingswet

Op 1 april 2013 trad de nieuwe aanbestedingswet in. Belangrijk aspect is dat opdrachten niet zonder goede reden mogen worden geclusterd.

1.4.5 Openbaar vervoer, rol Provincie in Regiotaxi en pilots

De fysieke toegankelijkheid van het lijngebonden openbaar vervoer is de laatste jaren verbeterd. Tegelijkertijd zien we een focus vanuit OV op gestrekte lijnen (economisch en maatschappelijk rendabel OV). De onderzijde van het OV wordt steeds meer vraaggericht aangeboden. Hierdoor beïnvloeden doelgroepenvervoer en OV elkaar. Door het opheffen van lijnen kunnen witte vlekken ontstaan, waardoor de druk op het Regiotaxi vervoer – voor zover deze OV-ritten toestaat - toeneemt.

Tegelijkertijd zien we een heroverweging van de rol van de provincie in de financiering van de Regiotaxi. Een mogelijk effect is dat de provincie vanaf 2019 de OV-ritten van de Regiotaxi niet meer financiert[4].

Tegen deze achtergrond vinden in 2016 en 2017 pilots plaats in de concessies DAV en Goerree-Overflakkee. Doelstellingen zijn respectievelijk het migreren van doelgroepen naar openbaar vervoer en het bewerkstelligen van de kanteling in zorg en Wmo-vervoer en substitutie naar openbaar vervoer[5]. Inzage in de effecten hiervan worden medio 2017 verwacht.

1.5 Leeswijzer / kernvariabelen

Er zijn een aantal mogelijkheden voor gemeenten om te sturen op kwaliteit en/of kosten. Maatregelen die effect kunnen sorteren bouwen voort op de feiten die zijn opgenomen in de achtergrondrapportage. In principe zijn daar twee lijnen in te onderkennen:

1. Kanteling in zorg en vervoer

Dit is erop gericht om gebruikmaking van aangepast vervoer te voorkomen.

2. Effectievere organisatie van vervoer

Het doelgroepenvervoer wordt effectiever en/of efficiënter georganiseerd voor cliënten die hierop zijn aangewezen en die niet met het openbaar vervoer kunnen reizen.

[4] Zie de hoofdstukken 3 en 4 van de feitenrapportage voor een volledige beschrijving
[5] Zie paragraaf 3.1.2 van de feitenrapportage voor een volledige beschrijving

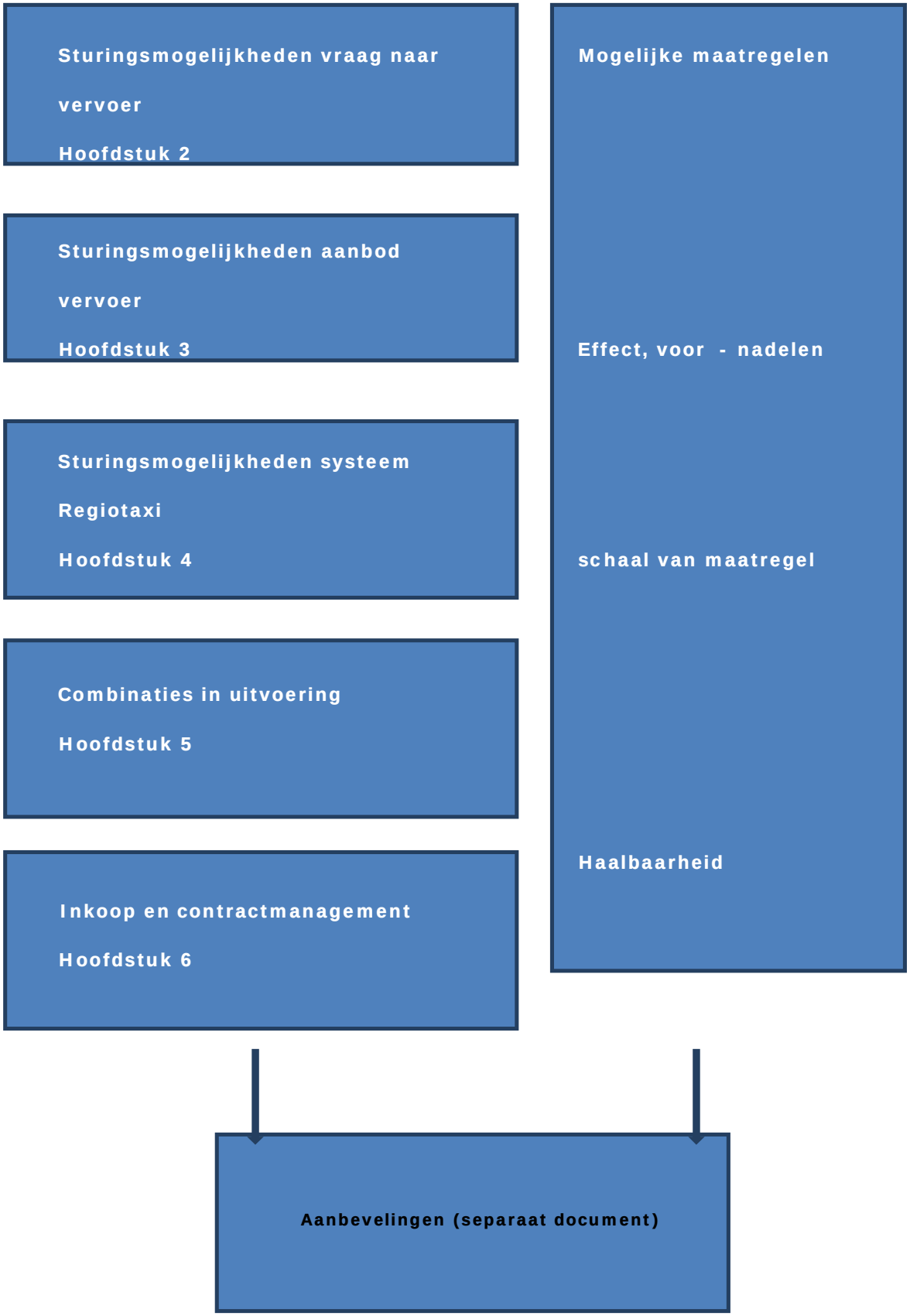
Deze twee lijnen zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Doel	Aspect	Onderdeel	Varianten
Verhoging zelfredzaamheid, voorkomen of beperken gebruik aangepast vervoer	**Vraag naar vervoer**	Toetsingskader en toepassen toetsingskader in keukentafelgesprekken	Sturen op eigen kracht
			Sturen op dichtstbijzijnde participatie
			Wijkgericht werken
Verhoging zelfredzaamheid, voorkomen of beperken gebruik door gemeenten georganiseerd aangepast vervoer	**Aanbod in vervoer**	Lokale alternatieven	
		Openbaar vervoer	
Beter planbaar maken slecht planbaar vervoer	**Systeem Regiotaxi**	Gelijkmatiger verdelen van ritten	invoeren van spits- en daltarieven
			verlengen reserveringstijden tot 4 uur voordat de rit is gewenst
Effectiever organiseren vervoer	**Combinaties vervoer in de uitvoering**	Volgtijdelijke combinatie en combinatie in het voertuig	Lokaal, sub-regionaal, regionaal en verschillende vervoerregelingen
Effectiever organiseren vervoer	**Inkoop en contractmanagement vervoer**	Organisatie inkoop en contractmanagement vervoer (Service organisatie vervoer)	Lokaal, sub-regionaal, regionaal en verschillende vervoerregelingen

De hoofdstukken twee tot en met zes behandelen per aspect het volgende:

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

Voor de leesbaarheid wordt gewerkt met de onderstaande blokken.


Sturingsmogelijkheden vraag naar vervoer
Hoofdstuk 2
Sturingsmogelijkheden aanbod vervoer
Hoofdstuk 3
Sturingsmogelijkheden systeem Regiotaxi
Hoofdstuk 4
Combinaties in uitvoering
Hoofdstuk 5
Inkoop en contractmanagement
Hoofdstuk 6
Mogelijke maatregelen
Effect, voor - nadelen
schaal van maatregel
Haalbaarheid
Aanbevelingen (separaat document)

2 Sturingsmogelijkheden vraag naar vervoer

Dit hoofdstuk beschrijft de mogelijke maatregelen inzake vraagsturing van vervoer. De achterliggende idee is gebaseerd op de kanteling. Een gekantelde manier van werken kijkt niet naar de beperkingen van de burger, maar naar de mate van zelfredzaamheid. Sturingsmogelijkheden zijn:

- De locatie van de activiteit: hoe dichterbij de cliënt des te minder vervoer nodig is.
- De tijdstippen van de activiteit: de aanvang- en eindtijden bepalen op welke momenten vervoer nodig is.
- De dag / het dagdeel van de activiteit: door bij de indeling van cliënten rekening te houden met het vervoer kunnen vervoerbewegingen overbodig worden.
- Kritische vervoerindicatie: gemeenten bepalen de toegang tot het vervoer. Door in het keukentafelgesprek kritisch te kijken naar de mogelijkheden van de cliënt kan het gebruik van doelgroepenvervoer voorkomen of beperkt worden.

In principe zijn er twee lijnen in het sturen op de vraag naar doelgroepenvervoer:

1. Stimulerende maatregelen om zelfredzaamheid te vergroten en gebruik openbaar vervoer te laten toenemen.
2. Beperken van de instroom in het doelgroepenvervoer door aanpassingen in het indicatieproces.

Onderstaand wordt dit in concrete maatregelen uitgewerkt.

Sturingsmogelijkheden vraag naar vervoer.
Maatregel:

1. Toetsingskader (2.1)
2. Toepassen toetsingskader
    a. Sturen op eigen kracht (2.2)
        i. Verleiding
        ii. Training
        iii. Inzet apps
        iv. Beperken en voorkomen instroom Regiotaxi
    b. Sturen op dichtstbijzijnde participatie (2.3)
    c. Wijkgericht werken (2.4)

2.1 Toetsingskader – uitgangspunten

Maatregel

Voor alle cliënten kan een eenduidig toetsingskader gelden met bijvoorbeeld de volgende uitgangspunten:

- Stimuleren van eigen kracht en inzetten van het eigen netwerk.
- De toegang tot participatie mag niet belemmerd worden door het gebrek aan vervoermogelijkheden. Daarbij geldt dat er sprake moet zijn van een medische noodzaak of beperkingen in de zelfredzaamheid voor de verstrekking van een vervoervoorziening mits er geen mogelijkheden zijn vanuit eigen kracht of netwerk.
- Voor de professional wordt een helder toetsingskader geformuleerd waarbij er ruimte blijft voor het bieden van maatwerk.

- Bij het uitvoeren van een vervoerregeling worden de administratieve lasten tot een minimum beperkt met oog op kwaliteit van contractmanagement.

In een keukentafelgesprek is het voor een consulent bij de beoordeling voor een aanvraag van een vervoervoorziening nodig om over de volgende kennis en vaardigheden te beschikken:

- aanwezigheid van lokale vervoervoorzieningen, zoals vrijwilligersvervoer
- aanwezigheid van openbaar vervoer voorzieningen, die bereikbaar en toegankelijk zijn
- aanwezige vervoervormen en kenmerken (Regiotaxi, leerlingenvervoer, jeugdvervoer, vervoer van en naar de dagbesteding)
- aanwezigheid van voorzieningen die participatie dichter bij huis mogelijk maken
- gereedschap om de inzet van de eigen kracht te beoordelen, waaronder de potentie van de cliënt om te worden getraind naar zelfredzaamheid (bijvoorbeeld MEE trajecten en/of technologische apps), en eventueel de noodzaak voor keuring door een arts
- durf om en kennis hoe weerstand van bijvoorbeeld ouders inzake trainingen naar zelfstandigheid te overwinnen

Als in het indicatieproces meer aandacht moet zijn voor de mogelijkheden van het reguliere openbaar vervoer, is het noodzakelijk dat indicatiestellers goed op de hoogte zijn van de mate van toegankelijkheid, bereikbaarheid en beschikbaarheid van het openbaar vervoer. Het is daarom zinvol consulenten te trainen en op die manier kennis en ervaring met het reizen met het openbaar vervoer en lokale alternatieven over te brengen. Daarnaast kan met behulp van ICT-toepassingen inzicht worden gegeven in het vervoeraanbod, zodat consulenten goed inzicht hebben in de mogelijkheden van vervoer. Voorschoten past dit bijvoorbeeld al toe (app op de i-pad waarmee de consulent direct kan berekenen wat de loopafstand is).

Mogelijke effecten

- Helderheid voor consulenten en voor cliënten: er wordt niet geredeneerd vanuit een vervoerregeling, maar vanuit cliëntmogelijkheden en behoeften.
- Zo groot mogelijke zelfredzaamheid van cliënten (positief effect op cliënten zelf)
- Investering in het opstellen / aanscherpen van een toetsingskader. Dit wordt nihil ingeschat omdat iedere gemeente al een toetsingskader heeft. Voor vervoer onder de jeugdwet is het opstellen een noodzakelijkheid. Dit is daarmee geen extra investering.
- Investering in aanscherpen van kennis bij consulenten, ict-toepassing

Te adviseren schaal

Deze maatregel is lokaal beleid. De te adviseren schaal is dan ook het lokale niveau.

Haalbaarheid

Voor alle stakeholders is dit een positieve ontwikkeling. De haalbaarheid wordt hoog ingeschat.

2.2 Sturen op eigen kracht

Sturingsmogelijkheden vraag naar vervoer.
Maatregel:

1. Toetsingskader (2.1)
2. Toepassen toetsingskader
    a. Sturen op eigen kracht (2.2)
        i. Verleiding
        ii. Training / educatie
        iii. Apps
        iv. Beperken en voorkomen instroom Regiotaxi
    b. Sturen op dichtstbijzijnde participatie
    c. Wijkgericht werken

De varianten binnen deze maatregel zijn:

- Verleiding naar zelfredzaamheid jeugd
- Training / educatie naar zelfredzaamheid voor jeugdigen tot 18 jaar
- Inzet apps
- Training / educatie naar zelfredzaamheid voor volwassenen
- Voorkomen en beperken instroom Regiotaxi door aanpassingen in het indicatieproces (her beoordelen)

Onderstaand verdiepen we deze varianten.

2.2.1 Variant 1: Verleiding naar zelfredzaamheid jeugd

Verleiding naar zelfredzaamheid wordt gevonden in de ticket- en tarifering van het openbaar vervoer. Een voorbeeld is de gemeente Nieuwkoop, die 4 kinderen heeft bewogen naar zelfstandigheid naar het SBO. Arriva is in deze vanuit haar rol faciliterend geweest en heeft bijvoorbeeld meegedacht bij:

- korting op ov jaarkaart
- meedenken bij oefenen
- maandabonnement voor kind / begeleider om in de vakantie te oefenen
- saldo reizen

Een ander voorbeeld is de faciliterende rol die Arriva heeft gespeeld bij de Leo Kannerschool. Hierin heeft Arriva de voor elkaar pas aangeboden: een nieuwe ov chipkaart voor het doelgroepenvervoer, met als voordelen:

- een gebruiksklare ov chipkaart waardoor de leerling geen eigen kaart hoeft aan te vragen en geen saldo of abonnement op de kaart hoeft te laden. Daarnaast is er een begeleiderskaart met gratis abonnement
- elke reiziger ontvangt een maatwerk abonnement op basis van reisafstand en frequentie. De kosten per leerling zijn direct verbonden aan het feitelijke gebruik
- de factuur voor het abonnement gaat naar de gemeente. Voor het vergeten uit te checken worden geen kosten in rekening gebracht.

Tegelijkertijd biedt Arriva vanuit bereikbaarheid een analyse aan wie geschikt zou zijn voor het gebruik van het openbaar vervoer (op basis van postcode bestanden, reistijden, overstappen en aantal minuten lopen). Dit is ook bij Nieuwkoop gedaan voor leerlingen naar één school.

Arriva geeft aan dat er een aantal mogelijkheden zijn na het indicatieproces, dat samen met de school wordt gedaan:

a. abonnement / voor elkaar pas (de hier beschreven variant)
b. variant a plus begeleiding / training (variant 2)
c. variant a plus b plus app (variant 3)
d. leerling is niet in staat om zelfstandig te reizen

Effecten

Als training niet is toegepast en er vindt geen begeleiding plaats, dan is het aan de ouders om open te staan om zelf hun kind te begeleiden en ervan overtuigd te raken dat openbaar vervoer een geschikt alternatief is.

In de gemeente Nieuwkoop betrof het kinderen die volgens de verordening al zelfstandig zouden moeten reizen. Er is dan ook een selectie gemaakt uit kinderen die potentie hadden voor openbaar vervoer (maatwerk selectie). Er zijn gesprekken met 9 kinderen gevoerd, waarvan 4 naar het openbaar vervoer zijn gegaan. De ervaring uit Nieuwkoop is dat in landelijk gebied waar er slechts beperkt openbaar vervoer is, een overstap al snel nodig is. En een overstap is juist een barrière. Dit beperkt dus de potentie naar openbaar vervoer.

De doelgroep in Nieuwkoop zijn leerlingen die volgens de verordening al zelfstandig zouden moeten reizen. Effecten voor algemeen gebruik zijn dan hieraan ook niet te ontlenen.

Het is evident dat zelfredzaamheid een positief kwaliteitseffect genereert. Daarnaast zijn er volume effecten op het aangepast vervoer. Kosteneffecten ten gevolge van die volume effecten zijn afhankelijk van:

1. Tariefstructuur taxi. Indien een tarief per voertuig / beladen kilometer is afgesproken, kan de besparing wellicht pas op een later moment plaatsvinden.
2. Vergoeding openbaar vervoer: wel of geen vergoeding en de hoogte van de vergoeding.

Schaalniveau

Deze maatregel is lokaal beleid. De te adviseren schaal is dan ook het lokale niveau.

Haalbaarheid

Hoog.

2.2.2 Variant 2: Training en educatie naar zelfredzaamheid voor jeugdigen tot 18 jaar

Maatregel

Versterking van de eigen kracht van mensen en uitgaan van mogelijkheden is onderdeel van de WMO nieuw. Het trainen van mensen op jeugdige leeftijd zorgt voor een positief effect op de zelfredzaamheid van mensen (wat door mensen zelf als zeer hoog kwaliteitscriterium wordt ervaren). Tevens is dit effect gedurende hun gehele leven aanwezig.

Training naar zelfredzaamheid kan op diverse manieren:

- Individuele begeleiding en trainingen door MEE op Weg
- Training en begeleiding door vrijwilligers

Effecten

Effecten zijn gebaseerd op de ervaringen van de gemeenten Noordwijkerhout en Alphen aan den Rijn[6]. Het geschetste effect van een daling van het aantal kinderen in aangepast vervoer in Noordwijkerhout, Hillegon, Lisse en Teylingen is geen effect dat alleen is bereikt door een training met MEE / begeleiding. Het effect is bereikt door een combinatie van aanscherping van het indicatiebeleid en meer sturing op eigen kracht. Het is niet aan te geven wat het zuivere effect van de begeleiding door MEE is geweest. Dit geldt ook voor Hillegom, Lisse en Teylingen. Een schatting is een maximaal volume effect van 6%.

Dit is onderstaand aangegeven.

Gemeente		**Bereikt volume effect**	**Geschat maximaal volume effect**
Noordwijkerhout		Daling aantal kinderen in aangepast vervoer circa 25% in 2 jaar (circa 12% per jaar), maar dit was niet alleen door training maar door een combinatie van aanscherping van het indicatiebeleid en meer sturing op eigen kracht	
Alphen aan den Rijn	20 leerlingen training (op een totaal bestand van 238[7])	14 uitgestroomd naar OV (maximaal 6% van totaal)	
Hillegom, Lisse en Teylingen		Daling tussen de 10 en 15% maar dit was niet alleen door training maar door een combinatie van aanscherping van het indicatiebeleid en meer sturing op eigen kracht	
			6% vanuit taxivervoer naar OV

Voorbeeld van investering en kostenbesparingen (naast het belangrijke kwaliteitseffect voor kinderen van zelfredzaamheid):

Het bedrag dat moet worden betaald voor een MEE-traject is per gemeente anders, en onder andere afhankelijk van de duur van het traject en het gesloten contract met MEE. Hierdoor kan de ene gemeente €500 betalen per kind, terwijl een andere gemeente €1.105,50 betaalt per kind. Tijdinvestering: 1x per jaar managementgesprek, factuurbetaling en wat extra uitleg in gesprekken aan ouders.

Kostenbesparingen:

Kostenbesparingen zijn afhankelijk van:

[6] In onderstaande tabel zijn tevens de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen aangegeven. Als indicatie is daar tussen de 10 en 15% gemeld. Wij hebben daarvan geen exacte gegevens om de percentages per gemeente te bepalen.

[7] In dit totaal bestand zitten kinderen die al gebruik maakten van eigen vervoer / OV

1. Tariefstructuur taxi. Indien een tarief per voertuig is afgesproken, kan de besparing wellicht pas op een later moment plaatsvinden.
2. Vergoeding openbaar vervoer: wel of geen vergoeding en de hoogte van de vergoeding

Arriva schetst in haar presentatie (*Leo Kannerschool, december 2015*) een voorbeeld:
€ 2.900 taxivervoer per leerling per jaar
€ 500 tot €2.000 OV abonnement per leerling per jaar.
Besparing: tussen de 30% en 80%

Een investering van €1.105,50 kan dus per jaar leiden tot een besparing en een positief effect van zelfredzaamheid. Hierbij moet rekening worden gehouden dat circa 70% uitstroomt na de training naar OV. Dit percentage is overigens vergelijkbaar met de inzet van een technologische oplossing (app) als GoOV.

Schaalniveau
Deze maatregel is lokaal beleid. De te adviseren schaal is dan ook het lokale niveau.

Potentie
- De potentie om een cliënt effectief te trainen naar zelfstandigheid is gelegen in het klantprofiel. Leerlingen met autisme (Kannerschool) zijn bijvoorbeeld beter te trainen dan leerlingen met een meervoudige handicap op de Mythylschool.
    - Dit is altijd maatwerk
- Daarnaast is het afhankelijk van de beschikbaarheid van een openbaar vervoernetwerk en directe routes. Overstappen zijn een barrière.

Haalbaarheid
Hoog.

Training is altijd maatwerk. Niet iedere leerling is geschikt voor een training naar zelfredzaamheid. Er wordt dan ook vooraf bezien wie geschikt is op basis van de cliënt kennis.

Veelal is er meer weerstand bij ouders dan bij leerlingen zelf. Gesprekken met scholen, ambtenaren en ouders / leerlingen is dan ook noodzaak. Daarnaast is het noodzaak om helder te maken aan ouders dat het kind terug kan naar het taxivervoer als de training niet slaagt. Ook het al dan niet aanbieden van een openbaar vervoer vergoeding nadat een kind geslaagd is, is een argument voor ouders.

2.2.3 Variant 3: inzet apps

Maatregel
Versterking van de eigen kracht van mensen en uitgaan van mogelijkheden is onderdeel van de WMO nieuw. Het trainen van mensen op jeugdige leeftijd zorgt voor een positief effect op de zelfstandigheid van mensen (wat door mensen zelf als zeer hoog kwaliteitscriterium wordt ervaren). Tevens is dit effect gedurende hun gehele leven aanwezig.

Training naar zelfstandigheid kan naast training door het beschikbaar stellen van digitale tools voor mensen met een beperking. Voorbeelden zijn GoOV en de Buzz Buddy. Ook de OV coach is een voorbeeld van een applicatie die functioneert op een

smart phone of iPod als probleemoplosser en planningsondersteuner tijdens het reizen met openbaar vervoer.

Overigens gaan GoOV en BuzzBuddy sinds juli 2015 als gezamenlijk verder. Zowel de Buzz Buddy als GoOV zorgen er voor dat de zelfstandigheid van mensen met een beperking aanzienlijk vergroot wordt en er een besparing op reiskosten kan worden geboekt.

De Buzz Buddy van Cavent, in 2014 nog winnaar van de Univé Paludanusprijs voor kwaliteitsverbetering in de zorg, is een simpel hulpmiddel. Een eenvoudige GPS tracker en een trainingsprogramma zorgen er voor dat mensen met een beperking zelfstandig kunnen reizen. Verwanten of begeleiding kunnen op een website de cliënt volgen en zo nodig instructie geven. De reiziger zelf kan hulp inroepen als die dat nodig vindt.

De GoOV, viervoudig prijswinnaar onder andere van de Apps for Europe en Jan van der Kruis innovatieprijs, geeft daarbij op een smartphone hele praktische reisinstructies en is gekoppeld aan de OV-reisinformatie van de openbaar vervoersbedrijven. Ook de GoOV is gebaseerd op GPS-tracking en geeft de mogelijkheid om op afstand hulp te bieden.

Effecten

Deze maatregel is nog niet toegepast binnen de gemeenten in Holland Rijnland. Wel in bijvoorbeeld Arnhem door Plureyn. Het werkt als volgt:
Je gebruikt de GoOV op je mobiele telefoon. Via de portal kunnen thuisblijvers of een callcenter de gebruiker desgewenst tot op de meter nauwkeurig tijdens zijn reis volgen. Uit de pilot in Arnhem is duidelijk dat de GoOV grote invloed heeft op de mobiliteit van mensen met een beperking. Mensen die nu niet goed in staat zijn zelfstandig te reizen kunnen dat met deze app wel. Niet iedereen natuurlijk, maar een aantal cliënten is hier zeker bij gebaat. 'Voor cliënten die moeten reizen om ergens te komen, levert dit systeem ook veel minder stress op. Opzoeken welke bus je moet nemen en dan vervolgens die bus missen bijvoorbeeld, kost normaal gesproken heel veel energie. Het leidt al gauw tot angst en chaos. Ze durven dan niet meer te reizen.' Naast de begeleiding van deur tot deur is GoOV een perfect middel om stress-bevorderende situaties tijdens het reizen te tackelen. De app geeft de looproute aan naar de bushalte en welke bus je moet nemen en waar je uit moet stappen of overstappen, hoeveel meter je langs welke straat moet lopen om van de bushalte bij de bestemming te komen. De GoOV geeft ook een nieuw alternatief als een bus uitvalt of te laat is. De prijs is in Arnhem nog niet bekend (*januari 2015, invoorzorg*).

PinkRocacde (*mei 2015*) geeft aan: Met gebruikmaking van open data ondersteunt GoOV een reiziger van deur tot deur met gedetailleerde looproutenavigatie en actuele dynamische OV-reisinformatie. Indien nodig kan de gebruiker ook ondersteuning krijgen van ouders, naasten of een callcenter. Door aan te haken op de app kunnen de begeleiders de reiziger realtime 'zien' en volgen. De app bespaart geld en ontlast verzorgers. Maar bovenal vergroot het de zelfredzaamheid van de gebruiker. De maatschappelijke kosten van GoOV liggen 40 procent lager dan de huidige vervoersoplossingen.

Met betrekking tot de BuzzBuddy zijn er voorbeelden te vinden in het Rotterdamse.
“Steeds meer mensen met een lichte verstandelijke handicap kunnen dankzij een speciaal apparaat zelfstandig op reis. Ze hoeven dus niet meer met een speciaal busje opgehaald te worden om naar werk of school te worden gebracht. Het gaat om de ‘Buzz Buddy’, een soort gps-apparaat en telefoon in één. Het apparaatje is niet groter dan een ouderwets mobieltje en hangt om de nek van de gebruikers. Als ze in nood zijn, kunnen ze op een rode knop

drukken. Ze krijgen dan een begeleider aan de telefoon die ziet waar de beller is en hen kan helpen als dat nodig is. De Buzz Buddy is bedacht door zorginstelling Cavant uit Hoeksche Waard. Laura Brouwer gebruikt de Buzz Buddy ook. Ze is autistisch en heeft last van epileptische aanvallen, maar kan nu zelfstandig van haar woonplaats Strijen met de bus naar Mookhoek. Daar werkt ze op de zorgboerderij. "Dankzij de Buzz Buddy voel ik me veiliger en zelfstandiger", vertelt de 24-jarige.

Naast zelfstandigheid, levert het apparaat ook kostenbesparing op. Die besparing kan volgens zorginstelling Cavant oplopen tot duizenden euro's. "Nu zijn we bijvoorbeeld voor een bepaalde cliënt zeshonderd euro kwijt". "Voorheen was dit nog zesduizend euro." (bron Rijnmond, januari 2014).

Kosten
Voor het gebruik van de GoOV app en het openbaar vervoer wordt circa €1.000 per jaar gerekend. Kosten zijn sterk afhankelijk van de mogelijkheden van de cliënt en reisafstand (*bron: Arriva*).

Schaalniveau
Deze maatregel is lokaal beleid. De te adviseren schaal is dan ook het lokale niveau.

Haalbaarheid
Hoog.

2.2.4 Variant 4: Training / educatie naar zelfredzaamheid voor volwassenen

Wij zien deze maatregel als volgt:
- Cursussen gebruik OV-chipkaart
- Inzet van apps

Momenteel vinden door diverse gemeenten al cursussen openbaar vervoer plaats voor ouderen. Apps worden tot op heden niet ingezet. De toepasbaarheid voor ouderen van beide applicaties (BuzzBuddy en GoOV) wordt momenteel onderzocht (*bron GoOV, juli 2015*).

Effecten
Zonder push maatregel (zie variant 5) schatten wij deze effecten gering in (maximaal 4%).

Schaalniveau
Deze maatregel is lokaal beleid. De te adviseren schaal is dan ook het lokale niveau.

Haalbaarheid
Pull maatregel hoog.

2.2.5 Variant 5: Voorkomen en beperken instroom Regiotaxi door aanpassingen in het indicatieproces (her beoordelen)

De achterliggende idee is de idee van de kanteling: vervoer is geen recht meer. In een gesprek moet worden bepaald wat iemand echt nodig heeft, en wat zijn of haar potentie voor gebruik van het openbaar vervoer is. Dit leidt naar onze mening tot verschillende zones voor verschillende cliënten, en meer gebruik van het OV. Dit laatste is zeker een feit in relatie tot de eerder besproken variant.

Het gaat hier niet alleen om nieuwe instroom maar juist ook om herbeoordelen van huidige geïndiceerden.

Deze variant bestaat uit twee aspecten:

- her-beoordelen en bepalen of en wanneer iemand met het openbaar vervoer kan
- op basis van deze analyse geen wettelijk maximaal aantal kilometers voor de Regiotaxi verstrekken, maar het aantal kilometers dat de cliënt nodig heeft

Effecten

Wij schatten de effecten in op maximaal 10%.

Een mogelijk effect van het verstrekken van een budget als maatwerk in plaats van een maximaal aantal kilometers zijn beheerlasten. Voorkomen moet worden dat voor iedere wijziging opnieuw een ander aantal kilometers moet worden verstrekt. Door invoering van een bandbreedte in kilometers en inschaling in lage / middel / grote vervoerbehoefte worden deze lasten tot een minimum beperkt.

Schaalniveau

Deze maatregel is lokaal beleid. De te adviseren schaal is dan ook het lokale niveau.

Haalbaarheid

Dit is een push maatregel, wat altijd tot weerstand leidt. Het draagvlak om strenger te indiceren op toegang tot de Regiotaxi (wie met het openbaar vervoer kan, moet ook met het openbaar vervoer) is relatief groot. Het verstrekken van het aantal kilometers als maatwerk zal tot meer weerstand kunnen leiden indien dit niet goed wordt onderbouwd en besproken.

2.3 Sturen op dichtstbijzijnde participatie

Sturingsmogelijkheden vraag naar vervoer.
Maatregel:

1. Toetsingskader (2.1)
2. Toepassen toetsingskader
    a. Sturen op eigen kracht (2.2)
        v. Verleiding
        vi. Training / educatie
        vii. Apps
        viii. Beperken en voorkomen instroom Regiotaxi
    a. Sturen op dichtstbijzijnde participatie (2.3)
    b. Wijkgericht werken

Voor de Rijnstreekgemeenten is tot 2019 het sturen op dichtstbijzijnde participatie inzake vervoer van en naar de dagbesteding een extern effect. Dit is immers ondergebracht bij de zorgaanbieders. Voor de overige gemeenten is dit zo tot 1 januari 2017. Dit is onderstaand weergegeven.

Rijnstreekgemeenten	Vervoer van en naar dagbesteding. Dit is een extern effect tot 1 januari 2019, omdat zorg is ingekocht inclusief vervoer. Het is daarom aan de aanbieders om te sturen op de dichtstbijzijnde participatie om vervoerkosten te besparen.	Aanbieders hebben dichtstbijzijnde participatie doorgevoerd. Verdere effecten worden bereikt in de periode tot 2019	Verwachting is dat 80% in de wijk gaat plaatsvinden per eind 2018 De gemiddelde reisafstand van en naar de dagbesteding kan een indicator zijn voor de mate waarin de dichtstbijzijnde participatie inmiddels is doorgevoerd. De gemiddelde reisafstand is momenteel 5,2 km[8]. Dit hoeft niet representatief te zijn voor andere aanbieders, waarvan wij geen data hebben ontvangen
Overige gemeenten	Vervoer van en naar dagbesteding. Dit is een extern effect tot 1 januari 2017, omdat zorg is ingekocht inclusief vervoer. Het is daarom aan de aanbieders om te sturen op de dichtstbijzijnde participatie om vervoerkosten te besparen.	Aanbieders hebben dichtstbijzijnde participatie doorgevoerd. Verdere effecten kunnen nog worden bereikt	Verwachting is dat 80% in de wijk gaat plaatsvinden per eind 2018 De gemiddelde reisafstand van en naar de dagbesteding kan een indicator zijn voor de mate waarin de dichtstbijzijnde participatie inmiddels is doorgevoerd. De gemiddelde reisafstand is momenteel 5,2 km[9]. Dit hoeft niet representatief te zijn voor andere aanbieders, waarvan wij geen data hebben ontvangen

Effecten

Effecten zijn lastig als algemeen geldend te bepalen omdat zorgcontracten tot nu toe verschillend zijn georganiseerd: de Rijnstreekgemeenten hebben een beperkt aantal aanbieders onder Tom in de buurt, terwijl de andere sub-regio's wel meer dan 60 aanbieders hebben gecontracteerd. Zorgaanbieders gaan momenteel ook verschillend om met dichtstbijzijnde participatie in relatie tot vervoer. Alleen van 1 zorgaanbieder met gecontracteerd vervoer hebben wij hele concrete data ontvangen om een gemiddelde reisafstand te bepalen. Deze reisafstand (gemiddeld 5,2 kilometer) is

[8] Op basis van ontvangen data van 1 zorgaanbieder voor de hele regio Holland Rijnland.
[9] Op basis van data van 1 zorgaanbieder voor de hele regio Holland Rijnland.

gering en geeft aan dat deze aanbieder een zorgaanbieder is die actief op maatregelen in relatie tot vervoer stuurt.

Effecten kunnen nog worden bereikt als er over aanbieders heen vervoer wordt gepland in combinatie met wijzigingen in tijdstippen van activiteiten en het bij de indeling van cliënten rekening houden met vervoer. Op dat moment kan een vervoerplanningspakket tot optimale resultaten leiden. Dit effect bespreken wij onder de maatregel plannen over aanbieders heen.

Schaalniveau en haalbaarheid

Het schaalniveau (sub regionaal) en contracten liggen tot 2017 (Bollenstreek en Leidse regio) dan wel 2019 (Rijnstreek gemeenten) vast[10].

De haalbaarheid van wijzigingen wordt besproken onder inkoop en contractmanagement van vervoer.

2.4 Wijkgericht werken

Sturingsmogelijkheden vraag naar vervoer.
Maatregel:

1. Toetsingskader (2.1)
2. Toepassen toetsingskader
    a. Sturen op eigen kracht (2.2)
        i. Training
        ii. Verleiding
        iii. Kilometerbudget op maat
    b. Sturen op dichtstbijzijnde participatie (2.3)
    c. Wijkgericht werken (2.4)

Gemeenten zouden kunnen inzetten om voorzieningen open te stellen zodat nog meer wijkgericht wordt gewerkt. Een optie is het benutten van gemeentelijke faciliteiten zoals buurtcentra. Hiermee kunnen voorzieningen meer in de kern worden aangeboden. Dit betekent tegelijkertijd dat er mogelijkheden ontstaan om de eigen kracht van mensen te benutten (loopafstand met rollator, gebruik netwerk voor terugkerende sociaal recreatieve activiteiten met mensen uit de buurt).

Effect

Met betrekking tot het sociaal recreatieve vervoer hebben zes gemeenten aangegeven ervaring te hebben met meer wijkgericht werken. Omdat dit net is gestart hebben 3 gemeenten nog geen inzage in effecten op vervoer. Bij twee gemeenten is geen effect waarneembaar in de Regiotaxi, en 1 gemeente geeft aan een lokaal alternatief te hebben ingezet, wat effect heeft op de Regiotaxi.

Wij zien deze maatregel als een versterking van variant 5: beperken en voorkomen instroom Regiotaxi, en met de maatregel invoeren van een lokaal alternatief. Wij schatten het effect van meer wijkgericht werken in op maximaal 2 %.

[10] Voorschoten heeft zorg inclusief vervoer ingekocht met de Haagse gemeenten.

Schaalniveau
Deze maatregel is lokaal beleid. De te adviseren schaal is dan ook het lokale niveau.

Haalbaarheid
Hoog: deze maatregel vindt in diverse gemeenten al plaats.

2.5 Combinatie van bovenstaande varianten, samenvatting

Wij hebben de onderstaande maatregelen besproken en daarbij per maatregel en variant een effect weergegeven, alsmede haalbaarheid. Het is ook mogelijk maatregelen gecombineerd in te voeren. Dit betekent dat maatregelen dan een ander effect kunnen hebben (versterkend of juist wegvallend omdat de ene maatregel het effect al heeft bereikt). Dit is in onderstaande tabel weergegeven.

	Maatregel	**Effect**	**Mogelijke combinatie met**	**Gecombineerd maximaal volume effect**
A	Toetsingskader	Duidelijk toetsingskader als randvoorwaarde voor gedegen vraagsturing	B t/m H	-
B	Verleiding zelfredzaamheid jeugd	onbekend	C	6%
C	Training naar zelfstandigheid jeugd	6%	B	6%
D	Inzet apps als begeleiding jeugd		B&C	10%
E	Training / educatie zelfredzaamheid volwassenen	4%	F	14%
F	Voorkomen en beperken instroom Regiotaxi door aanpassingen in indicatieproces	10%	D	14%
G	Dichtstbijzijnde participatie dagbesteding vanaf 2017 / 2019	Aanbieders die dit hebben ingezet, hebben als deel van een totaal pakket aan maatregelen effecten bereikt. Onbekend is echter bij welke aanbieders welke effecten nog te bereiken zijn.	-	-
H	Wijkgericht werken	2%	E+F	15%

3 Sturing in aanbod van vervoer

Met betrekking tot sturingsinstrumenten in het aanbod zijn er twee aspecten:

- Lokale alternatieven
- Openbaar vervoer

Sturingsmogelijkheden aanbod van vervoer.
Maatregel:

1. Lokale alternatieven (3.1)
2. Openbaar vervoer (3.2)

3.1 Lokale alternatieven - vrijwilligersvervoer

Er zijn momenteel diverse vormen van lokale alternatieven in Nederland. In Holland Rijnland zijn er alternatieven die variëren van een belbus in Katwijk waarbij de gemeente een sterke rol heeft (gereden door een taxivervoerder na een aanbesteding, kenmerken van de Regiotaxi, maar niet toegankelijk voor rolstoelers) via een Cirkelbus in Voorschoten (waarbij de gemeente subsidie verstrekt) tot alternatieven die volledig door vrijwilligers / stichting worden gerund zonder rol van de gemeente.

Er is steeds meer aandacht voor initiatieven op het gebied van vrijwilligersvervoer. Hiermee kan op soms relatief goedkope wijze worden voorzien in een vervoerbehoefte, alsmede burgers worden geactiveerd. Deze ontwikkeling wordt versterkt indien OV-verbindingen als gevolg van bezuinigingen worden opgeheven. Vrijwilligersvervoer kan hiermee ook het gebruik en de kosten van het Regiotaxivervoer beperken.

Vrijwilligersvervoer wordt op verschillende wijze ingevuld: dit kan een buurtbus of belbus onder de OV concessie zijn, maar ook gemeentelijke alternatieven.

Effecten

In Holland Rijnland zijn er diverse vormen van vrijwilligersvervoer: Seniorenbus (Lisse), Combi-bus (Kaag en Braassem), Cirkelbus (Voorschoten), Dorpsbus (Oegstgeest), en de Sterbus in Leiden. Het vervoer is niet altijd toegankelijk voor rolstoelers. De ritten kennen veelal een interne gemeentelijke herkomst en bestemming (huisarts, kapper, boodschappen, bezoek bij kennissen), maar kennen soms ook specifieke boven gemeentelijke bestemmingen als ziekenhuizen en verpleeghuizen. Vanuit de rittenbestanden Regiotaxi zien we dat juist deze bestemmingen ook top bestemmingen qua aantallen ritten zijn.

De ritten zullen veelal beperkt zijn tot 2 zones, inclusief instapzone. Aantallen ritten en aantallen gebruikers zijn niet van alle vervoervormen bekend. Wel kan worden geconstateerd dat het vrijwilligersvervoer deels aanvullend is op het Regiotaxivervoer. Dit kan mede zijn, omdat er bij de indicatie Regiotaxi niet altijd rekening wordt gehouden met het al dan niet aanwezig zijn van lokale alternatieven.

Een indicatie voor een mogelijk effect kan het aandeel ritten met maximaal 2 zones zijn. Dit hebben wij in het feitenrapport in paragraaf 3.5.2 weergegeven. Met de indicator stedelijk / landelijk is te zien dat voor deels stedelijk / landelijke gebieden

met een lokaal alternatief het aandeel ritten in de Regiotaxi met 2 zones lager is dan in gebieden die geen lokaal alternatief hebben. Harde conclusies op basis van die indicator zijn lastig te trekken.

Van de belbus in Katwijk – geen vrijwilligersvervoer- hebben wij de aantallen ritten gespecificeerd ontvangen. Effecten op de Regiotaxi kunnen echter niet worden ingeschat. Hierbij zou moeten worden gekeken naar het moment van invoering van de belbus en de aantallen ritten met de Regiotaxi voorafgaand en na de invoering.

Het faciliteren van lokale alternatieven naar veel bereisde bestemmingen (zoals bijvoorbeeld LUMC) en het faciliteren van lokale alternatieven in relatie tot meer wijkgericht werken en een maatwerk indicatie, waarbij rekening wordt gehouden met het bestaan van lokale alternatieven, versterkt die genoemde varianten, waardoor in onze inschatting een gecombineerd volume effect van maximaal 20% kan ontstaan (in combinatie met E, F en H uit paragraaf 2.5).

Schaalniveau

Deze maatregel is lokaal beleid. De te adviseren schaal is dan ook het lokale niveau.

Haalbaarheid

Hoewel er kansen liggen voor vrijwilligersvervoer, dient wel rekening te worden gehouden met een aantal beperkingen. Een aantal actieve trekkers is nodig om een succesvol vervoersysteem op te zetten en in stand te houden, terwijl met de inzet van vrijwilligers de continuïteit van de vervoervoorziening niet gewaarborgd kan worden. De capaciteit van vrijwilligersvervoer ten aanzien van voertuigen en personele inzet moet zodanig zijn, dat het ook mogelijk is om op de gewenste tijdstippen te rijden. De kracht van vrijwilligersvervoer is de kleinschaligheid.

Daarnaast moet er aandacht zijn voor de motieven van vrijwilligers: activering / een nuttige dagbesteding.

Een ander aandachtspunt is dat aan professionele vervoerders kwaliteitseisen worden gesteld, terwijl vrijwilligers hier niet altijd aan kunnen en hoeven voldoen.

Ten slotte wordt opgemerkt dat ook vrijwilligersvervoer materieel moet aanschaffen, dat geld kost. Onderstaande tabel geeft een opbouw van de kosten van vrijwilligersvervoer op basis van onze eigen kennis en ervaring. Daarna is dat voor een fictief aantal inzet uren omgeslagen naar kosten per uur. Hierbij wordt aangenomen dat de vrijwilligers-organisatie zelf een voertuig aanschaft en er geen gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld eigen voertuigen van de vrijwilligers.

		Personenauto / Taxibus	*Rolstoelbus*
A	Gemiddelde aanschafprijs materieel (inclusief BPM en BTW)	€ 45.000	€ 76.500
B	Afschrijving[1]	€ 6.143	€ 10.071
C	Rente[2]	€ 1.410	€ 2.475
D	Assurantie	€ 1.600	€ 2.900
E	Motorrijtuigenbelasting	€ 1.700	€ 1.900
F	Aantal inzeturen per jaar	1.500	1.500
G	Gemiddelde rijsnelheid per uur	30 km / uur	25 km / uur
H	Totaal vaste kosten per jaar *(=B+C+D+E)*	€ 10.853	€ 17.346
I	Vaste kosten per uur *(=H/F)*	€ 7,24	€ 11,56
J	Variabele kosten per kilometer (incl. BTW)	€ 0,17	€ 0,23
K	Kilometerkosten per uur *(= J*G)*	€ 5,10	€ 5,75
L	Loonkosten per uur incl. soc. lasten	-	-
M	Totaal directe kosten per uur *(=I+K+L)*	€ 12,34	€ 17,31
N	Kosten intake	-	-
O	Kosten per uur, incl. intake	€ 12,34	€ 17,31
P	Overhead (5%)	€ 0,62	€ 0,87
Q	Totale kosten per uur (incl. BTW) *(=O+P)*	€ 12,96	€ 18,18

1. Afschrijving = (netto aanschafwaarde – restwaarde) / levensduur
2. Rentekosten = (netto aanschafwaarde + restwaarde) / 2 * rentepercentage

Extra aandachtspunt

- Houd rekening met de naamgeving: door de vele benamingen zien mensen door de bomen het bos niet meer.
- Houd rekening met al dan niet toestaan van nieuwe lokale initiatieven en onder welke voorwaarden in het nieuwe bestek Regiotaxi

3.2 Openbaar vervoer

Gesprekken met concessiehouder zijn door de regio recent gestart.

4 Systeemwijzigingen Regiotaxi

Systeemwijzigingen Regiotaxi
Maatregel:
1. Invoeren van spits- en daltarieven
2. Verlengen reserveringstijden

De idee is het regelmatiger maken van onregelmatig vervoer: het verhogen van de bezettingsgraad in het Regiotaxivervoer alsmede het minder inzetten van materieel en personeel.

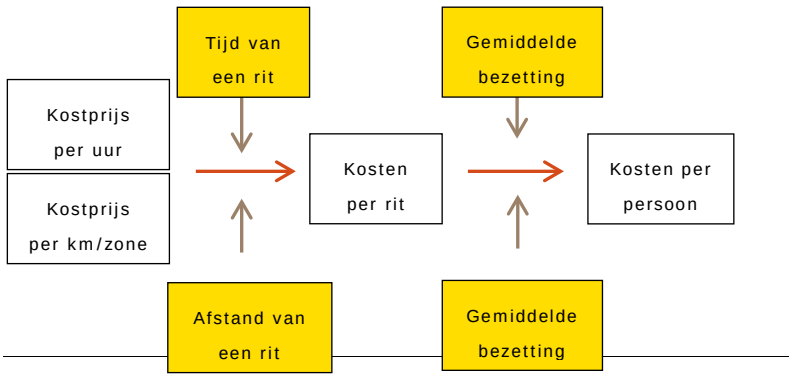
Dit kan via:
- verlengen reserveringstijden tot 4 uur voor de rittijd
  - in combinatie met eigen bijdrage indien kortere reserveringstijd wordt aangehouden
- invoeren van spits- en daltarieven

Theorie achter kosteneffecten (systeem Regiotaxi)

Voor het bepalen van een tarief zijn de volgende parameters van belang[11]:
- Gemiddelde snelheid (tijd)
- Gemiddelde bezetting van een voertuig
- Gemiddelde ritlengte (afstand)

Dit is in onderstaande figuur weergegeven.

Van kostprijs naar tarief



Ervaring leert dat de onderstaande berekening van een kostprijs per uur kan worden gemaakt.

[11] De combinatiemogelijkheden voor de vervoerder spelen eveneens een rol. Deze spelen echter een rol in het bepalen van de kostprijs. Wij hebben deze opgenomen in door ons gehanteerde bronnen om te komen tot een tarief.

		Personenauto / Taxibus	*Rolstoelbus*
A	Gemiddelde aanschafprijs materieel (excl. BPM en BTW)	€ 20.000	€ 48.000
B	Afschrijving[1]	€ 2.667	€ 7.000
C	Rente[2]	€ 720	€ 1.620
D	Assurantie	€ 1.400	€ 2.500
E	Motorrijtuigenbelasting	-	-
F	Aantal inzeturen per jaar	3.000	3.000
G	Gemiddelde rijsnelheid per uur	30 km / uur	25 km / uur
H	Totaal vaste kosten per jaar *(=B+C+D+E)*	€ 4.787	€ 11.120
I	Vaste kosten per uur *(=H/F)*	€ 1,60	€ 3,71
J	Variabele kosten per kilometer (incl. BTW)	€ 0,12	€ 0,14
K	Kilometerkosten per uur *(= J*G)*	€ 3,60	€ 3,50
L	Loonkosten per uur incl. soc. lasten	€ 19,80	€ 19,80
M	Totaal directe kosten per uur *(=I+K+L)*	€ 25,00	€ 27,01
N	Kosten intake en planning (15%)	€ 3,75	€ 4,05
O	Kosten per uur, incl. intake en planning	€ 28,75	€ 31,06
P	Overhead (10%)	€ 2,88	€ 3,11
Q	Totale kosten per uur (incl. BTW) *(=O+P)*	€ 31,63	€ 34,17

1. Afschrijving = (netto aanschafwaarde – restwaarde) / levensduur
*2. Rentekosten = (netto aanschafwaarde + restwaarde) / 2 * rentepercentage*

Indien door een maatregel de gemiddelde bezetting toeneemt, terwijl het aantal zones per rit gelijk blijft, stijgt het aantal betaalde zones per uur. Het tarief per zone (kostprijs vervoerder gedeeld door het aantal betaalde zones per uur) daalt hierdoor.

4.1 Verlengen reserveringstijden tot 4 uur tevoren, in combinatie met hoger tarief / eigen bijdrage indien toch binnen 4 uur wordt gereserveerd.

Effecten

Verlenging van reserveringstijden maken het vervoer beter planbaar. Beter planbaar brengt met zich mee dat beter binnen de vervoermarges gereden kan worden en dus een betere vervoerkwaliteit wordt gerealiseerd. Het kan zo zijn dat klanten voor een deel ook de ritten al meer dan 4 uur van te voren kunnen doorgeven, maar dit uit gemak nu niet doet. In dat geval is er voor klanten niet de noodzaak om later (binnen de 4 uur) te bestellen en dus een hogere eigen bijdrage te betalen. Daarmee is het geen kostprijsverhoging voor de klant.

In het feitenrapport is aangegeven welk percentage van de reizigers op dit moment binnen 4 uur een rit reserveert.

Schaalniveau
Niveau waarop de aanbesteding plaatsvindt.

Haalbaarheid
Deze maatregel doet afbreuk aan spontaniteit en flexibiliteit. Hieraan is echter tegemoet te komen: er is keuzevrijheid. Alleen als iemand niet tijdig reserveert, maar toch tot een uur van tevoren wil reserveren, is de eigen bijdrage / tarief hoger. Overigens werken de lokale alternatieven ook met een langere reserveringstijd, te weten 24 uur van tevoren.

Een negatief effect van deze maatregel is dat veel bereisde bestemmingen ziekenhuizen zijn. Daarbij is het vooraf lastig voorspelbaar wanneer de retourrit moet worden geboekt.

Mede vanwege dit laatste argument schatten wij de haalbaarheid laag in en de maatregel ongewenst. Een eventuele gedifferentieerde maatregel zou zijn om dit alleen in te voeren bij bestemmingen die niet gerelateerd zijn aan ziekenhuisbezoek, huisarts, tandarts, en dergelijke. Dit maakt het echter gecompliceerd.

4.2 Invoeren van spits- en daltarieven Regiotaxi

Effecten

Dit zal een verlichting geven op de piektijden en een minder aantal voertuigen op de weg om die pieken op te vangen. De mate van tariefdifferentiatie bepaalt het gebruik er van. De kosteneffecten zijn daarnaast onder andere afhankelijk van de specificatie van spits- en daluren. Indien spits- en daluren gelijk zijn aan die van het openbaar vervoer, schatten wij de effecten gering in. Effecten treden op indien spits- en daluren worden bepaald op basis van de huidige piektijden in het Regiotaxivervoer (zie achtergrondrapportage).

Schaalniveau

Niveau waarop de aanbesteding plaatsvindt.

Haalbaarheid

Dit principe zal goed moeten worden uitgelegd. Tevens zal duidelijk moeten worden gecommuniceerd wat spits- en dal is.

5 Combinaties vervoer in de uitvoering

De mogelijkheden voor combinaties in de uitvoering hangen samen met de keuzen die worden gemaakt in de inkoop en het contractmanagement van vervoer.

De vraag hoe meer vervoerkundige samenhang gerealiseerd kan worden, hangt niet alleen af van de geografische overlap, maar ook van de wijze waarop dat vervoer wordt uitgevoerd en de mogelijkheden van reizigers om samen te reizen in één vervoersysteem. Niet iedere cliënt kan met een andere cliënt in een voertuig. Dit is maatwerk.

Binnen het doelgroepenvervoer kan onderscheid worden gemaakt in vraagafhankelijk en route gebonden vervoer. Vraagafhankelijk vervoer kenmerkt zich dor het flexibele karakter. Dit vraagt om een capaciteit die afhankelijk van daadwerkelijke vraag snel inzetbaar is. Een planningscentrale zorgt voor een optimale uitvoering van de ritten.

Vaste vervoervormen kenmerken zich door een repeterend karakter en worden doorgaans vast ingepland door een vervoerder met zoveel mogelijk de inzet van een vaste chauffeur. Deze planning is ruim van tevoren ingevuld. In de uitvoering wordt gestuurd op mutaties.

Maatregel

Bundelen vervoer in voertuig (hogere bezettingsgraad), uiteraard onder de voorwaarde dat cliënten gecombineerd kunnen worden en volgtijdelijk combineren (voertuig achtereenvolgend in de tijd kunnen inzetten)

Varianten

- Volgtijdelijk bundelen dagbesteding, SW-, jeugd- en leerlingenvervoer
- Volgtijdelijk bundelen dagbesteding, jeugd, SW, leerlingenvervoer en sociaal recreatief
- Bundelen dagbesteding tussen aanbieders: zowel volgtijdelijk als in het voertuig

Potentie

Op dit moment is de bezetting in voertuigen van het leerlingenvervoer hoog. Dit geldt ook voor de bezetting in voertuigen van de dagbesteding bij aanbieders die sterk sturen op vervoer. Wij hebben van veel aanbieders geen data ontvangen, waardoor wij niet kunnen concluderen dat bij alle aanbieders de bezetting hoog is. Waarschijnlijk is dit niet zo, mede gegeven het feit dat bepaalde aanbieders slechts een beperkt aantal cliënten met een indicatie vervoer heeft.

Gezien de aard van het vervoer (kris kras / slecht planbaar versus goed planbaar – vaste vervoerpatronen) zien wij een onderscheid in Regiotaxi (kris kras, sociaal recreatief) en de overige vervoervormen (vaste vervoerpatronen).

De meeste potentie voor bundeling van gecontracteerd vervoer zien wij op basis van begin- en eindtijden van scholen, instellingen en SW-voorzieningen alsmede op basis van de vervoerstromen in:

- volgtijdelijk combineren leerlingen- jeugd, dagbestedingsvervoer en SW vervoer
- combineren over zorgaanbieders heen

Daarnaast begrijpen wij uit interviews dat sommige aanbieders bestellen op locatieniveau in plaats van op centraal niveau.

Het verhogen van de bezettingsgraad (combineren van personen in een voertuig) voor de Regiotaxi hebben wij in het vorige hoofdstuk benoemd.

Effecten

(Volgtijdelijk) combineren van dagbesteding, leerlingenvervoer, SW- en jeugdvervoer in combinatie met optimaliseren planning dagbestedingsvervoer levert naar schatting maximaal 15% besparing op. Dit betreft dan de zorgaanbieders die het taxivervoer gecontracteerd hebben.

De uitdaging zit erin dat vervoerders optimaal willen inplannen, maar dat er door aanbieders rekening moet worden gehouden met zorgtijden. Hier zit een zekere spanning die alleen in samenwerking tussen zorgaanbieder en vervoerder kan worden opgelost.

Het combineren tussen vervoervormen vergt regie: dit werken wij uit in het volgende hoofdstuk.

Haalbaarheid

Er zijn drie aspecten met betrekking tot haalbaarheid:

- contractuele termijnen
- juridisch
- bestuurlijk draagvlak

Contracttermijnen

De huidige contracttermijnen zijn onderstaand weergegeven.

Gemeente(n)	Looptijd contract leerlingen- vervoer
Nieuwkoop	Eind Juli 2017
Alphen	31 juli 2017 met mogelijkheid 1 jaar verlenging
Kaag en braassem	Augustus 2017
Leiden, leiderdorp, oegstgeest en zoeterwoude	31 juli 2016 plus optie voor 1 jaar verlenging
Hillegom, lisse, noordwijkerhout en teylingen	31 juli 2017 met optie verlenging 2 maal 1 jaar of 4 maal een half jaar
Katwijk en noordwijk	31 juli 2016, met optie twee maal 1 jaar verlenging
Voorschoten	31 juli 2016, geen verlening mogelijk

De contracttermijnen voor de overige vervoervormen zijn:

- Regiotaxi: contract tot en met december 2016, geen verlenging mogelijk
- Dagbestedingsvervoer: De Rijnstreekgemeenten hebben zorg inclusief vervoer tot januari 2019 ingekocht, de overige gemeenten tot januari 2017
- Jeugdvervoer: er zijn regionale contracten gesloten inclusief vervoer tot januari 2017
- SW-vervoer: SWA heeft per december jongstleden aanbesteed, de MARE groep heeft een contract tot juli 2016.

Juridisch

Het samenvoegen van bijvoorbeeld WMO-vervoer, leerlingenvervoer en WSW-vervoer in één aanbesteding blijft in sommige gevallen toegestaan. Belangrijke voorwaarde is

dat de inkoop van regie niet in de taxivervoer-aanbesteding zit. Dat besloot het Gerechtshof in Den Bosch (december 2015), die daarmee een eerder gerechtelijk vonnis bekrachtigt. De uitspraak is gedaan in een zaak tussen Transvision aan de ene kant en vervoerder Hala en drie Zeeuwse gemeenten aan de andere kant. De gemeenten Middelburg, Vlissingen en Veere besloten om diverse vormen van doelgroepenvervoer in één aanbesteding samen te voegen, zonder de regie daarin mee te nemen. Door de bundeling denken de overheden zo'n veertien procent te kunnen besparen op de uitgaven. Tevens zou het vervoer kwalitatief beter worden. De rechtbank Zeeland-West-Brabant sprak zich deze zomer al uit in het kort geding over deze zaak en stelde Transvision in het ongelijk. De rechter was van mening dat als reizigers van verschillende vervoersstromen in hetzelfde voertuig door dezelfde chauffeur volgtijdelijk kunnen worden vervoerd, er geen juridische obstakels ontstaan. Transvision liet het er niet bij zitten en procedeerde verder. Het Hof in Den Bosch bekrachtigt echter de uitspraak van de andere rechtbank.

Overigens kunnen verschillende vervoervormen wel worden samengevoegd indien sprake is van percelen. Motivatie van bundeling is een belangrijke voorwaarde in de aanbestedingswet.

Bestuurlijk draagvlak
Dit behandelen wij als deel van de service organisatie in het volgende hoofdstuk en in de aanbevelingen.

6 Organisatie vervoer: inkoop en contractmanagement

Inkoop en contractmanagement vervoer
Service organisatie vervoer (6.1)
Inkoop (6.2)
Contractmanagement(6.3)

Op dit moment is het volgende waarneembaar:

- de Regiotaxi wordt gebruikt voor bijvoorbeeld ritten van en naar de dagbesteding en ritten van en naar sociale werkvoorzieningen. Dit is onder de huidige voorwaarden niet toegestaan. Wel is het zo dat een dagbestedingslocatie meerdere activiteiten kent. Een rit hoeft dus niet per definitie oneigenlijk gebruik te zijn.
  - Vanuit de sessies met ambtenaren trekken wij de conclusie dat er beter kan worden gecontroleerd op de match tussen gebruik Regiotaxi naar een dagbesteding en een verzilverde vervoerindicatie vanuit het zorgcontract. Hiermee voorkom je het risico op dubbele betaling
- Het contractmanagement van de Regiotaxi ligt bij Holland Rijnland. Factuurcontrole op cliëntniveau is een verantwoordelijkheid van de gemeenten.
- Er wordt geen tool voor data analyse gebruikt in de Regiotaxi
- Contractmanagement in het leerlingenvervoer wisselt sterk per gemeente.
- Contractmanagement bij jeugd ontbreekt grotendeels
- Het contractmanagement van het vervoer van en naar de dagbesteding is intensiever dan bij de andere vormen van vervoer. Dagelijks is er contact tussen vervoerder en zorgaanbieder vanwege mutaties in ritten. Kennis van deze systematiek en capaciteit is noodzakelijk om facturen te kunnen duiden en beoordelen.
- Wij trekken de conclusie dat inkoop en contractmanagement professioneler kan, als er gerichte capaciteit op vervoer wordt ingezet[12].

6.1 Service organisatie

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.

De kerntaken van serviceorganisatie vervoer zijn:

a. Opdrachten aanbesteden;
b. Contracten managen inclusief aansturen van uitvoerders;
c. Communicatie met en verantwoording aan opdrachtgevers en beleidsmedewerkers.

[12] Zoals gesteld hebben wij nog geen sessie met leerlingraden kunnen houden en slechts kennis genomen van een klanttevredenheidsonderzoek leerlingenvervoer van 1 sub-regio. Wij achten input uit de sessie nodig om een aangescherpte aanbeveling op dit aspect te kunnen schrijven.

6.1.1 Kader

De serviceorganisatie vervoer kan alleen effectief en efficiënt werken als de kaders helder zijn. Belangrijke aspecten zijn onder andere:

- Aantal cliënten en cliëntkenmerken;
  - Het formuleren van wie toegang krijgt tot het vervoersysteem, welke kenmerken die persoon heeft, en onder welke voorwaarden die persoon toegang krijgt tot het systeem is geen taak van de serviceorganisatie vervoer, maar ligt bij de gemeentelijke beleidsmedewerkers.
  - De mate waarin de beleidsmedewerker aangepast vervoer verstrekt, heeft invloed op het vervoervolume.
  - Criteria zoals combinatie met andere cliëntgroepen (van belang voor bundelingsmogelijkheden in het voertuig), individueel vervoeren, begeleiding noodzakelijk, rolstoel en/of voorin-zitgarantie legt de vervoerder in de uitvoering beperkingen op omdat specifieke inzet van materieel en/of personeel noodzakelijk is en niet alle combinaties in het voertuig mogelijk zijn.
- Kwaliteitseisen;
  - Kwaliteitseisen zijn bijvoorbeeld de (on)mogelijkheid van op- en overstapplaatsen, maximale duur van de rit, getolereerde afwijking van afgesproken ophaaltijd en de inzet van een vaste chauffeur. Dit zijn kaders om bijvoorbeeld perceelgrootten optimaal te kunnen vaststellen (vanuit mogelijkheden tot volgtijdelijke bundeling).
- Geografisch gebied van het vervoer;
  - Het geografisch gebied – waarvoor de serviceorganisatie het vervoer inkoopt en beheert – hangt samen met de gemeenten die deelnemen in de organisatie.
- Uitvoering ritaanname en planning;
  - Een belangrijke keuze die niet bij de regieorganisatie zelf ligt, is het functionele bereik van de regieorganisatie. Er dient een keuze te worden gemaakt waar de ritaanname en de planning worden belegd. Keuzemogelijkheden zijn (zie de eerste pagina met de drie modellen):
    - Ritaanname en planning door de serviceorganisatie;
    - Ritaanname en planning door een in te kopen centrale, die los staat van de vervoerder;
    - Ritaanname door centrale, planning door regieorganisatie;
    - Ritaanname door de centrale, planning door de vervoerder;
    - Ritaanname en planning door de vervoerder.

- Tariefsystemen;
  De hoogten van eigen bijdragen, mogelijke kortingstarieven en kilometertarieven zijn het kader voor de serviceorganisatie.

- Overige aspecten.
  - Voor de aansturing van de serviceorganisatie is het belangrijk vooraf vast te stellen waar de serviceorganisatie op wordt afgerekend (duidelijke targets) en waar de risico aansprakelijkheid ligt indien in de praktijk kaders niet duidelijk blijken te zijn. Ook dienen vooraf eventuele veranderende voorziene omstandigheden ten gevolge van beleidskeuzen (bijvoorbeeld wijziging locatie) helder te zijn om geen onoverkomelijk risico bij een partij neer te leggen.
  - Het vergoedingssysteem aan een vervoerder betreft tarieven (prijs voor het vervoer), mutaties, indexering en bonus/malus regelingen. Het vergoedingssysteem heeft een directe relatie met factuurcontroles in de beheerfase. Het uitvragen van een tarief (prijs voor het vervoer), het bepalen van een tariefsystematiek en het vooraf kunnen inschatten van tarieven is een

belangrijk aspect. Voor de serviceorganisatie is het des te belangrijker te kunnen bepalen wat de kosten[13] voor een deelnemende gemeente zijn.

6.1.2 Opdrachten aanbesteden

Voor het aanbesteden van een opdracht is professionele kennis noodzakelijk.

In de praktijk blijkt dat een doordachte aanbesteding een voorwaarde is voor kwalitatief goed vervoer. Fouten en onzorgvuldigheden in het aanbestedingsproces hebben langdurig en soms vergaande gevolgen voor de uitvoering en kosten van vervoer (bron: factsheets naar beter contract vervoer).

De taken van de serviceorganisatie inzake het aanbesteden van een opdracht zijn in twee kernaspecten te verdelen:

- Opstellen van de aanbestedingsdocumenten;
  - Kwaliteitseisen uitvoering
  - Vergoedingssysteem en eisen aan aanlevering informatie en facturatie
- Begeleiden van het aanbestedingsproces van publicatie tot implementatie.

6.1.3 Contractmanagement

"*Het doel van de aanbesteding is te komen tot een goed inkoopresultaat. Hierbij is vooraf goed nagedacht over de randvoorwaarden en wijze waarop partijen gedurende de uitvoering van de overeenkomst met elkaar omgaan. In de praktijk blijkt dat in bepaalde gevallen de contractafspraken niet als vanzelfsprekend op de juiste wijze worden nageleefd*". Goed contractmanagement is daarom onontbeerlijk.

De taken van een serviceorganisatie inzake het managen van een contract zijn in de volgende kernaspecten te verdelen:

- Beoordeling kwaliteit (subjectief);
- Beoordeling kwaliteit (objectief);
- Klachtafhandeling;
- Klantenbeheer;
- Monitoring aantallen ritten / gebruik;
- Contracthandhaving en financiën;
- Communicatie / verwachtingenmanagement;
- Aansturen van werkzaamheden van uitvoerders (centrale / ritaanname, klachtenaanname, vervoerders).

Voorzieningen

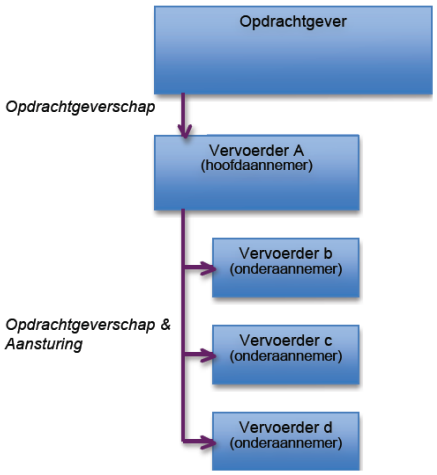
Noodzakelijke voorzieningen voor de serviceorganisatie betreffen een managementinformatiesysteem, factuurcontrole systeem, eventueel een klachtenregistratie-systeem (software), een klantenbeheersysteem en financieel administratieve software.

6.1.4 Regiecentrale

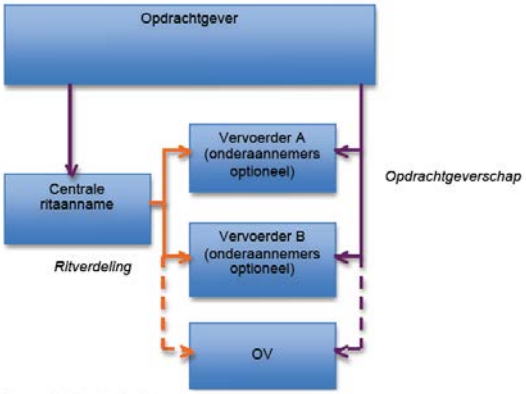
Overigens wijzen wij erop dat in het eerste onderzoek sprake was van een scenario 4 met de benaming regieorganisatie. Dit komt overeen met onze beschrijving van een serviceorganisatie. In het eerste onderzoek is net als wij doen uitgegaan van de tactische regie bij een publieke organisatie en de operationele regie bij marktpartijen (ritaanname bij call center, planning en aansturing door vervoerder). Een regiecentrale is slechts 1 van de uitvoeringskeuzen binnen een serviceorganisatie.

Er zijn drie typen uitvoeringsmodellen:

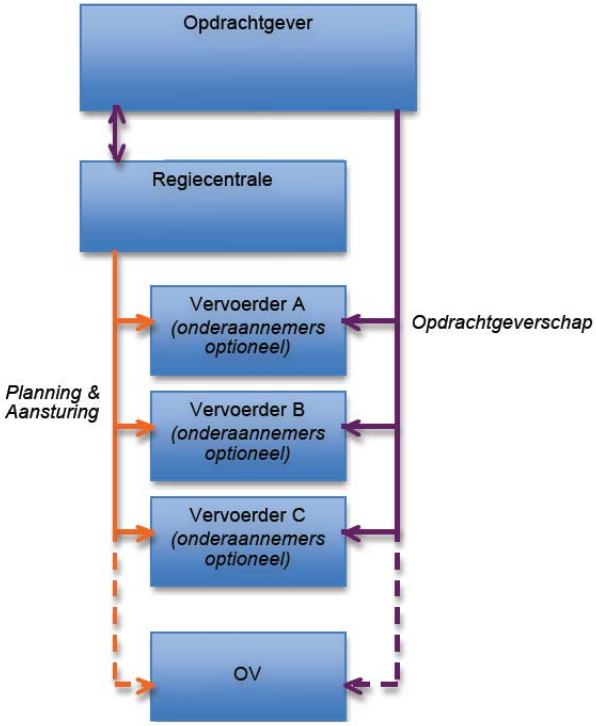
[13] De kosten voor een gemeente bestaan uit de prijs van het vervoer van een cliënt uit de betreffende gemeente minus de vereiste eigen bijdrage die een gemeente stelt.



Figuur 1. Traditioneel model



Figuur 2. Centrale ritaanname



Figuur 3. Regiecentrale

Toelichting:

Een regiecentrale wordt los van de vervoerders gecontracteerd en is verantwoordelijk voor zowel de ritaanname als de regie & planning van alle vervoervormen. De regiecentrale zet de vervoervraag uit bij de vervoerders. Voor de uitvoering van de ritten kan een variabel aantal vervoerders worden gecontracteerd, die zelf niet meer plannen maar slechts leverancier zijn van auto en chauffeur. Vervoerders beperken zich in dit model dus tot het rijden van ritten. Hierdoor wordt ook kleine ondernemers de ruimte geboden zelfstandig deel te nemen. Naast het doelgroepenvervoer kunnen (al dan niet gefaseerd) ook delen van het OV en andere vervoervormen zoals vrijwilligersvervoer en autodelen worden toegevoegd.

Naast de operationele regiefunctie vervult een regiecentrale ook een rol in de tactische regie. Dit betreft bijvoorbeeld de afstemming tussen verschillende vervoervormen, de wijze waarop vervoerstromen slim aan elkaar gekoppeld kunnen worden en afstemming over begin- en eindtijden van activiteiten. Er is vanuit de gemeenten dan ook een rol weggelegd binnen deze tactische regie, omdat dit raakt aan beleidskeuzes die zij maken. Afhankelijk van de taken die de regiecentrale krijgt toebedeeld, kan het genoemde model uitgroeien tot een regionale vervoercentrale. Twee aandachtspunten bij dit model zijn:

- De complexiteit van de contractering omdat de opdrachtgever separaat contracten met vervoerder afsluit.
- De huidige marktordening veranderd door scheiding van regie en uitvoering. De effecten hiervan zijn op voorhand niet volledig in te schatten.

6.2 Mogelijke varianten in inkoop

De varianten in inkoop van vervoer bestaan uit twee keuzeaspecten: de vorm van vervoer die wordt ingekocht en het schaalniveau waarop wordt ingekocht.

Inkoop naar vorm van vervoer	Iedere vervoervorm los: leerlingenvervoer, jeugdvervoer, SW-vervoer, Regiotaxi vervoer, dagbestedingsvervoer	Alle vervoervormen gezamenlijk in 1 aanbesteding (eventueel met perceelindelingen)	Combinaties tussen vervoervormen in 1 aanbesteding (eventueel met perceelindelingen)

Inkoop op schaalniveau	Regionaal	Sub-regionaal	Lokaal

Voor en nadelen van varianten naar vorm vervoer en schaalniveau

Voor de inkoop van verschillende combinaties van vervoervormen in een aanbesteding geldt in het algemeen:

Schaal	Voordelen - effecten	Nadelen - effecten	Extra opmerking
Regionaal	Een vervoerder kan optimaal plannen.	Het volume kan zodanig groot zijn dat kleine vervoerders geen kans maken om in te schrijven, tenzij zij gezamenlijk	.

		inschrijven of als onderaannemer opereren, of er sprake is ven perceelindelingen.	
Sub-regionaal	Dit sluit aan bij samenwerkingsverbanden zorg en onderwijs en ligt in de transformatie gedachte naar wijkgericht werken	Minder schaalvoordeel dan regionaal. Er blijven altijd regionale stromen. Sub-regionale inkoop van de Regiotaxi leidt tot kostennadelen in zowel inkoop als contractmanagement.	Het CVV was vroeger sub-regionaal. Er is toen bewust gekozen om dit regionaal in te zetten. Dit heeft tot zowel kostenbesparingen als kwaliteitsverhoging geleid.
Lokaal		Klein volume, versnipperde capaciteit voor inkoop en contractmanagement	

In onderstaande varianten hebben wij SW-vervoer niet benoemd. SW-vervoer kan worden gecombineerd met leerlingen- jeugd en dagbestedingsvervoer: allen vormen van goed planbaar vervoer. De periode van de huidige contracten SW-vervoer leent zich echter niet per direct voor combinaties. SWA heeft onlangs aanbesteed. De MARE Groep heeft een contract tot juli 2016. Getoetst moet worden of dit eventueel kan worden verlengd, zodat per januari 2017 aangesloten zou kunnen worden bij sub-regio's die integraal willen aanbesteden.

6.2.1 Variant 1 Inkoop van alle vervoervormen in 1 aanbesteding

Schaal	**Voordelen - effecten**	**Nadelen - effecten**	**Extra opmerking**
Regionaal – inkoop	Een vervoerder kan optimaal plannen.	Het volume is zodanig groot dat kleine vervoerders geen kans maken om in te schrijven, tenzij zij gezamenlijk inschrijven of als onderaannemer opereren.	Jurisprudentie geeft aan dat dit alleen kan bij invoering van een regiecentrale dan wel bij indeling in percelen.
Sub-regionaal – inkoop	Dit sluit aan bij samenwerkingsverbanden zorg en onderwijs	Minder schaalvoordeel dan regionaal. Er blijven altijd regionale stromen. Sub-regionale inkoop van de Regiotaxi leidt tot kostennadelen in zowel inkoop als contractmanagement.	Het CVV was vroeger sub-regionaal. Er is toen bewust gekozen om dit regionaal in te zetten. Dit heeft tot zowel kostenbesparingen als kwaliteitsverhoging geleid.
Lokaal		Klein volume, versnipperde capaciteit voor inkoop en contractmanagement	

6.2.2 Variant 2 Inkoop van sociaal-recreatief vervoer

Schaal	Voordelen - effecten	Nadelen - effecten	Extra opmerking
Regionaal – inkoop	Een vervoerder kan optimaal plannen.	Het volume is zodanig groot dat kleine vervoerders geen kans maken om in te schrijven	Dit is de huidige manier in Holland Rijnland (Regiotaxi)
Sub-regionaal – inkoop	Dit sluit aan bij samenwerkingsverbanden zorg en onderwijs en ligt in de transformatie gedachte naar wijkgericht werken	Minder schaalvoordeel dan regionaal. Er blijven altijd regionale stromen. Sub-regionale inkoop van de Regiotaxi leidt tot kostennadelen in zowel inkoop als contractmanagement.	Het CVV was vroeger sub-regionaal. Er is toen bewust gekozen om dit regionaal in te zetten. Dit heeft tot zowel kostenbesparingen als kwaliteitsverhoging geleid.
Lokaal		Klein volume, versnipperde capaciteit voor inkoop en contractmanagement	Dit gebeurt nu wel in diverse gemeenten met lokale alternatieven. Deze zijn echter niet altijd rolstoeltoegankelijk en niet bedoeld als vervanging van Regiotaxi maar als aanvulling daarop

6.2.3 Variant 3 Inkoop van dagbestedings- en sociaal-recreatief vervoer

Schaal	Voordelen	Nadelen
Regionaal – inkoop	Een vervoerder kan optimaal plannen. Er is geen onderscheid meer tussen Regiotaxi en vervoer dagbesteding. Duidelijkheid voor cliënten.	Het volume is groter dan momenteel zodat kleine vervoerders minder kans maken om in te schrijven. Het dagbestedingsvervoer is wijkgericht en kent korte afstanden. Het Regiotaxivervoer kent juist ook langere ritten. Combinaties worden niet optimaal. De eisen inzake dagbestedingsvervoer (vaste chauffeurs) zijn anders dan bij Regiotaxi. Dezelfde eisen aan chauffeurs van Regiotaxi stellen, maakt het systeem onbetaalbaar. Dagbestedingsvervoer is planbaar vervoer (vaste patronen, met weliswaar hoge mutaties).

		Regiotaxivervoer is kris kras vervoer. Dit maakt het moeilijk combineerbaar.
Sub-regionaal – inkoop	Dit sluit aan bij samenwerkingsverbanden zorg en ligt in de transformatie gedachte naar wijkgericht werken	Er zijn mogelijk stromen die de sub-regionale grens overschrijden. Het wordt duur om daarvoor een separaat regionaal systeem in te richten.
Lokaal		Klein volume, versnipperde capaciteit voor inkoop en contractmanagement

6.2.4 Variant 4 Inkoop van jeugd- en leerlingenvervoer

Schaal	**Voordelen**	**Nadelen**
Regionaal – inkoop	Een vervoerder kan optimaal plannen. Duidelijkheid voor cliënten. Sluit aan bij zorg-onderwijsarrangementen.	Sluit alleen aan bij sub-regionale samenwerkingsvormen indien het perceel sub-regionaal wordt Kleinere vervoerders kunnen niet inschrijven door volume, tenzij wordt ingedeeld in percelen
Sub-regionaal – inkoop	Dit sluit aan bij samenwerkingsverbanden zorg en onderwijs en ligt in de transformatie gedachte naar wijkgericht werken. Sluit aan bij zorg-onderwijsarrangementen Relateert aan contractmanagement dat gericht kan worden ingezet	-
Lokaal		Klein volume, versnipperde capaciteit voor inkoop en contractmanagement

6.2.5 Variant 5 Inkoop van jeugd- en leerlingenvervoer en dagbestedingsvervoer

Schaal	**Voordelen**	**Nadelen**
Regionaal – inkoop	Een vervoerder kan optimaal plannen. De eisen inzake dagbestedingsvervoer (vaste chauffeurs) zijn gelijk aan die van leerlingen- en jeugdvervoer.	Het volume is groter dan momenteel zodat kleine vervoerders minder kans maken om in te schrijven, tenzij in percelen. Het dagbestedingsvervoer is

		wijkgericht en kent korte afstanden. Leerlingenvervoer kent ook langere afstanden. Dagbestedingsvervoer is planbaar vervoer (vaste patronen, met weliswaar hoge mutaties). Regiotaxivervoer is kris kras vervoer. Dit maakt het moeilijk combineerbaar.
Sub-regionaal – inkoop	Dit sluit aan bij samenwerkingsverbanden zorg en ligt in de transformatie gedachte naar wijkgericht werken Sluit aan bij zorg-onderwijsarrangementen Schuiven van tijden maakt volgtijdelijke bundeling mogelijk. Een regisseur op deze vormen van vervoer kan dit coördineren.	
Lokaal		Klein volume, versnipperde capaciteit voor inkoop en contractmanagement

6.2.6 Variant 6 Inkoop van dagbestedingsvervoer

Schaal	**Voordelen**	**Nadelen**
Regionaal – inkoop	Een vervoerder kan optimaal plannen.	Het volume is groter dan momenteel zodat kleine vervoerders minder kans maken om in te schrijven, tenzij in percelen. Het dagbestedingsvervoer is wijkgericht en kent korte afstanden. Zorgcontracten worden gesloten door sub regionale samenwerkingsverbanden
Sub-regionaal – inkoop	Dit sluit aan bij samenwerkingsverbanden zorg en ligt in de transformatie gedachte naar wijkgericht werken	Vervoer is duidelijk verbonden met zorg. Kennis van zorg is noodzakelijk alsmede samenwerking met zorgaanbieders om te bezien hoe besparing op vervoer mogelijk is zonder

		zorgkosten te verhogen
Lokaal		Klein volume, versnipperde capaciteit voor inkoop en contractmanagement

De variant inkoop dagbestedingsvervoer via de zorgaanbieder sub-regionaal werken wij onderstaand op verzoek van gemeenten separaat uit.

6.2.7 Variant 6 a Inkoop dagbestedingsvervoer via zorgaanbieder

Keuzen kunnen niet los worden gezien van de samenhang met de organisatie van de dagbesteding. Er zijn twee aspecten van belang:

- organisatie van de dagbesteding. De vraag hierbij is in welke mate een gemeente wil innoveren ten opzichte van het huidige ondersteuningsaanbod. Vernieuwing leidt ertoe dat zorg meer lokaal is georganiseerd. Dit resulteert in een lagere vervoervraag en vervoer over kortere afstanden. In het feitenrapport hebben wij aangegeven dat de afstanden bij een grote aanbieder nu al kort is en korter zal worden in de periode tot 2019.
- Organisatie van de vervoerstromen. Dit betekent aanpassing van het indicatieproces en meer beroep doen op eigen mogelijkheden van de cliënt. In het feitenrapport hebben wij aangegeven dat de ene zorgaanbieder daar verder in is dan de andere

Vervolgens is de vraag gaat de gemeente het vervoer inkopen en organiseren of de zorgaanbieder per 2017 / 2019?

Er zijn twee mogelijkheden:

1. de gemeente laat het vervoer over aan instellingen, zoals het nu tot 2017 / 2019 is georganiseerd. De instellingen contracteren een vervoerder of regelen het vervoer anderszins. Voordelen hiervan zijn dat de instelling de cliënt kent en dat er een combinatie tussen intra- en extramuraal vervoer blijft bestaan.

Daarnaast sluit het aan bij een eventueel uitgangspunt om minder beheerlasten te hebben, het contractbeheer zit immers bij de aanbieder. Opgemerkt wordt hierbij wel dat deze beheerlasten ook worden betaald door een gemeente bij deze vorm.

Een derde voordeel is dat er een prikkel wordt gegeven om aanbieders met creatieve oplossingen te laten komen.

Een vierde voordeel is dat een aanbieder zelf kan sturen op dagbestedingstijden en vervoer: vervoer is immers een afgeleide.

Nadelen zijn dat er niet automatisch integratie optreedt met ander gemeentelijk vervoer. Wel schrijven vervoerders hierop in, indien contracttermijnen daar geschikt voor zijn.

Een ander nadeel is dat samenhang tussen het dagbestedingsvervoer kan blijven ontbreken: er wordt weinig gecombineerd tussen aanbieders.

Een ander nadeel is dat in de praktijk blijkt dat gemeenten niet of nauwelijks controleren op dubbele betalingen: gebruik Regiotaxi en dagbestedingsvervoer.

Beseft dient te worden dat gemeenten – ook bij deze inkoopvorm – primair verantwoordelijk blijven.

2. De gemeente organiseert dit vervoer zelf.

Voordeel is dat op deze manier meer kansen ontstaan en regie wordt gevoerd op integratie met andere vervoervormen, in zowel inkoop als contractmanagement.

Het vervoer kan over aanbieders heen worden gebundeld.

Gemeenten kunnen zelf het financieel voordeel van efficiency halen.

Een nadeel is dat dit vervoer in relatie tot de cliënten die hiervan gebruik maken voor gemeenten onbekend terrein is: de mutatiegraden zijn hoog, wat capaciteit voor contractmanagement vergt.

Daarnaast gaat de combinatie tussen extra- en intramuraal vervoer mogelijk uit elkaar, indien gemeenten hiervoor geen afspraken maken.

Ten slotte is de aansluiting op het primaire zorgproces een aandachtspunt.

Effecten

Inkoop is randvoorwaardelijk voor de mogelijke wijze van contractmanagement en combinatie in de uitvoering. Effecten van een service organisatie vervoer zijn:

Een belangrijk effect is een kwaliteitsverbetering (professionalisering en continuïteit). Daarnaast zijn kostenbesparingen mogelijk door optimalisatie van de grootte van het vervoergebied / percelen waarbinnen de uitvoering (zowel volgtijdelijk als personen in het voertuig) kan worden gebundeld en door een efficiëntere inzet van capaciteit (mensen en middelen).

De kostenbesparing bestaat uit:

- Effecten door volgtijdelijke bundeling en combineren van personen in de uitvoering;
- Specifieke vervoerkennis, waardoor tariefstructuren zodanig transparant en eenvoudig zijn, dat deze leiden tot relatief lage beheerkosten;
- Een organisatie die meerdere vervoeraanbestedingen uitvoert bouwt kennis en kunde op (niet iedere keer opnieuw het wiel uitvinden). Formuleringen en juridische aspecten uit de ene aanbesteding kunnen worden gebruikt in de volgende aanbesteding waardoor meer gedaan kan worden met minder mensen;
- Vermindering van het aantal aanbestedingen.

Haalbaarheid

De haalbaarheid is afhankelijk van:

1. huidige contracttermijnen (zie vorige hoofdstuk)
2. juridisch: maximale volume en motivatie van bundeling
3. bestuurlijk draagvlak

6.3 Contractmanagement

Inkoop en contractmanagement kunnen niet los van elkaar worden gezien. Degene die het contract sluit, managet ook het contract. Voor alle vormen van vervoer kan worden gesteld:

Schaalniveau	voordelen	nadelen
Regionaal	Deskundigheid is gecentraliseerd, gerichte capaciteit en tools voor bijvoorbeeld data analyse. Voorkomen van beperkte capaciteit bij medewerkers gemeente.	Investering in capaciteit
Sub-regionaal	Deskundigheid is meer gecentraliseerd dan nu, gerichte capaciteit en tools voor bijvoorbeeld data analyse. Voorkomen van beperkte capaciteit bij medewerkers gemeente. Sluit aan bij wijkgericht werken	Investering in capaciteit
Lokaal		Capaciteit is versnipperd. Risico dat het erbij moet. Investering in capaciteit

Effecten

Wij schatten in dat professioneel contractmanagement inclusief data-analyse en factuurcontrole vooral in het jeugdvervoer kostenbesparende effecten oplevert. Voor leerlingenvervoer zal het in Holland Rijnland tot minimale kostenbesparingen leiden, en voor de Regiotaxi tot geringe kostenbesparingen. Wel zal professioneel contractmanagement tot sterke kwaliteitsverbeteringen leiden. Dit laatste aspect kan nog sterker zijn als klachtafhandeling deel uitmaakt van het professionele contractmanagement.

Wij hebben overigens geen kwantificering van fte's binnen een service organisatie gemaakt, omdat dit geen deel was van de opdracht.

In de aanbevelingen schetsen wij twee mogelijke ingroei modellen voor een service organisatie vervoer, rekening houdende met mogelijk bestuurlijk draagvlak voor regionaal dan wel sub regionaal niveau.