





pim

uw partner in mobiliteit

Regionaal advies doelgroepenvervoer K4-gemeenten



Datum: 10-2-2022
Status: Concept

Inleiding en opdracht

In augustus 2021 heeft u ons (Partners in Mobiliteit en Forseti) opdracht gegeven voor het uitvoeren van onderzoek naar en het geven van advies over het (regionale) doelgroepenvervoer. Doel van de opdracht was (cf. de uitvraag) om inzage te geven in de “kansen in de samenwerking, inrichting en inkoop van het doelgroepenvervoer...”. Ambitie volgens de uitvraag was om, mede aan de hand van de resultaten van deze opdracht, het vervoer voor de inwoners van de gemeenten “efficiënt, betaalbaar en duurzaam te organiseren”.

Conform ons voorstel hebben wij ons onderzoek uitgevoerd in 3 fases. In de eerste fase hebben wij ons toegelegd op deskresearch. In fase 2 hebben we gesproken met externe stakeholders. In de laatste fase hebben wij de opbrengsten van de eerste twee fases vertaald naar de adviezen in dit document.

Anders dan voorzien in de offertefase heeft de opdracht in de loop van de tijd een iets ander karakter gekregen. Waar in eerste instantie toegewerkt zou worden naar het uitwerken van één of enkele scenario's voor een regionaal vervoerssysteem, werd vrij snel duidelijk dat dergelijke scenario's op dit moment geen meerwaarde hebben. De verschillen tussen de gemeenten zijn dermate groot, dat het ontwikkelen van één gezamenlijk vervoerssysteem (WMO) niet langer een wenselijk scenario bleek. Daarop hebben we in overleg besloten om 4 lokale en een regionaal advies op te stellen. Achtergrond hierbij is nog wel dat de adviezen gezamenlijk handvatten moeten geven om regionaal naar elkaar toe te groeien. Wellicht dat er op termijn dan wel ruimte ontstaat voor een regionaal uniform systeem.

We hebben onze adviezen uiteindelijk opgedeeld in 6 delen. In deel 1 (voorliggend) geven we een 7-tal regionale adviezen. Daarnaast hebben we een deel per gemeente met ieder één of enkele lokale adviezen. De lokale adviezen leveren we per gemeente individueel aan. Eerder hebben we al een apart advies rondom de combinatie tussen leerlingenvervoer en Jeugdwetvervoer gegeven. Dit laatste advies hebben we als bijlage 2 bij dit regionale advies gevoegd.

Behalve het advies over de combinatie LLV en JW-vervoer, begint elk van de 5 delen met een korte weergave van de opbrengst van fase 1 en fase 2. Daaronder vertalen we deze opbrengst naar onze adviezen. De opbrengsten van fase 1 en 2 hebben we weergegeven in de vorm van een SWOT-analyse. De adviezen hebben we (cf. afspraak) kort en bondig gehouden. Indien gewenst kunnen we een nadere onderbouwing bij één of enkele adviezen geven zodat een breder zicht op de achterliggende afwegingen ontstaat. We zijn uiteraard ook gaarne bereid deze toelichting mondeling te geven.

Wij hopen en verwachten dat we met de adviezen een praktische handreiking doen aan de regio en de individuele gemeenten en daarmee bijdragen aan een meer doelmatig en efficiënt doelgroepenvervoer.

Hoogachtend,

Lars Winters & Ronald Derks

Opbrengst fase 1

Sterke punten

- Een deel van de vervoersbehoefte wordt (tegen relatief lage kosten) bediend met vrijwillige vervoerssystemen;
- Gemeenten (3 van de 4) werken succesvol samen in het LLV en de kosten hiervan verhouden zich goed tot landelijke benchmarkgegevens;
- Aantal gebruikers van het WMO-vervoer (inclusief de voorliggende vrijwilligerssystemen) is laag evenals de totale systeemkosten voor WMO-vervoer. Den Helder is hier een uitzondering op. In Den Helder liggen de kosten per inwoner rond het landelijk gemiddelde, maar ligt het gebruik aanzienlijk hoger;
- Er is een rijk geschakeerd mobiliteitsaanbod in de regio waarmee nagenoeg elke reis is te maken (ook door doelgroepreizigers);
- WMO-dagbestedingsvervoer ligt bij de zorgaanbieders waardoor combinaties met Wlz-vervoer mogelijk zijn en kosten laag zijn;
- Er zijn nauwelijks klachten over het vervoer vanuit de verschillende doelgroepen;
- Er zijn veel lokale vervoerders betrokken bij de verschillende systemen.

Zwakke punten

- Er is geen onderbouwd (onderzocht) zicht op mobiliteitsarmoede cq. de consequenties hiervan op de ontwikkeling van eenzaamheid in de doelgroep van het WMO-vervoer;
- Aansluiting van het doelgroepenvervoer op het OV is beperkt. Dit geldt zowel voor de aansluiting tussen de interne portefeuilles die hier over gaan, als ook voor de aansluiting van deze portefeuilles op het beleid en de ambities van de provincie en de OV-vervoerder;
- Er zitten (beperkt) witte vlekken in het aanbod. Niet elke reis kan op elke moment gemaakt worden door elke reiziger. Die witte vlekken zijn zowel beleidsmatig als praktisch/operationeel van aard. In de basis draait het om het ontbreken van een vervoersplicht voor een deel van het WMO-vervoer;
- Er is beperkt zicht op reismotieven, bestemmingen, aantallen ritbewegingen, bekendheid/ontsluiting van beschikbare systemen, klachten e.d. Dat maakt dat opdrachtgevers beperkt sturingsmogelijkheden hebben;
- Motieven om deel te nemen aan dit regionale onderzoek verschillen per gemeente evenals de verwachting t.a.v. de uitkomsten van het onderzoek;
- Naast Den Helder heeft geen enkele gemeente prijs- en kwaliteitsafspraken gemaakt over de uitvoering van de maatwerkvoorziening vervoer. Kosten per vervoersbeweging die gemaakt wordt met de maatwerkvoorziening liggen bij Texel, Schagen en Hollands Kroon hoog. In Den Helder liggen die kosten aanzienlijk lager dan landelijke vergelijkingscijfers.

Opbrengst fase 2

Kansen

- Meerdere aanbieders geven aan graag een aanbod te ontwikkelen voor het invullen van bestaande witte vlekken;
- Afspraken maken met vervoerders over prijs, kwaliteit en vervoersplicht m.b.t. WMO-ritten (voor zover dat niet al is gedaan);
- Provincie en OV-bedrijf staan open voor het ontwikkelen van gezamenlijk aanbod;
- Regionaal ontsluiten van het mobiliteitsaanbod en zo de vindbaarheid en toegankelijkheid van het aanbod vergroten.

Bedreigingen

- Vergrijzing en extramuralisering;
- Elke aanbod creëert zijn eigen vraag. Het uitbreiden van de dienstverlening (inkleuren van de witte vlekken) kan leiden tot een toename in gebruik én vraag (en dus in kosten). Er is (bij ons) onvoldoende informatie beschikbaar over het huidige vervoer en bijvoorbeeld de ontwikkelingen in het beleidsthema's "eenzaamheid", om een inschatting te kunnen maken van het (financiële) effect dat een uitbreiding van het vervoersaanbod kan hebben.
- Het openbaar vervoer zal in de nabije toekomst nog grofmaziger worden en (daardoor) naar verwachting nog minder mogelijkheden bieden voor het vervoer van doelgroepen;
- Denken in grote centraal aangestuurde regionale systemen kan de motivatie en betrokkenheid van vrijwilligers bij lokale initiatieven onder druk zetten.

Fase 3: De adviezen

Advies 1: Doe onderzoek naar participatiemogelijkheden en -behoeften onder de Wmo-doelgroep

De opdracht die de Wet bij gemeenten neergelegd t.a.v. het vraagafhankelijke Wmo-vervoer gaat over het compenseren van een beperking die mensen ervaren bij het “in redelijke mate” deelnemen aan de samenleving. Bij het vormgeven van het aanbod dat aan dit deel van de bevolking gedaan moet worden, is het relevant om te weten welke beperkingen ervaren worden en wat de inwoners zien als “in redelijke mate deelnemen aan de samenleving”. Wij hebben van geen van de gemeenten documentatie ontvangen waaruit we een duidelijke en compleet beeld ten aanzien van deze wensen en verwachtingen hebben kunnen halen.

Het ontbreken van een onderbouwd beeld op dit punt, heeft invloed gehad op de regionale en lokale adviezen. Voorbeeld hiervoor is het advies voor de gemeente Schagen. Door het ontbreken van een goed beeld bij de behoefte aan rolstoelvervoer, maakt dat wij voorzichtig moeten zijn bij ons advies rond het inkleuren van een (veronderstelde) witte vlek in het lokale vervoeraanbod.

Wij adviseren gericht onderzoek naar te doen naar behoeften van inwoners, bijvoorbeeld aan de hand van het verplichte periodieke gebruikersonderzoek (Wmo). Wij adviseren een dergelijk onderzoek breed in te richten en niet enkel te richten op de invulling van de maatwerkvoorziening Vervoer. Vervoer is immers een middel en moet geen doel op zich worden.

Samen met de opbrengst van de uitgebreidere monitoringsafspraken die wij onderstaand adviseren, ontstaat er dan een “plan-do-check-act cirkel” die de basis is voor elk beleidsproces. Die cirkel (en het beleidsproces) zijn nu niet ingericht. Met het oog op de toekomst, waarin financiële schaarste binnen het domein van de Wmo naar verwachting zal toenemen, adviseren wij een dergelijke cirkel en bijbehorend beleidsproces wel in te richten voor het doelgroepenvervoer. Samengevat adviseren wij het Wmo-vervoer te behandelen als een beleidsthema.

Advies 2: Contracteer het vraagafhankelijk Wmo-vervoer

Praktijk in alle 4 de gemeenten is dat mensen met een indicatie voor het gebruik van de maatwerkvoorziening Vervoer vanuit de Wmo, zelf kunnen kiezen met wie en wanneer ze reizen. Alleen Den Helder heeft er voor gekozen hierover afspraken te maken met een aantal (lokale) vervoerders. De overige gemeenten hebben dergelijke afspraken niet gemaakt. Per saldo betekent dit dat de drie gemeenten een reguliere (straat)taxi vergoeden. Tarieven daarvoor liggen relatief hoog, de administratie rondom dit vervoer is onoverzichtelijk en vervoerders zijn niet verplicht iemand te vervoeren.

Wij adviseren Texel, Schagen en Hollands Kroon om afspraken te maken met meerdere vervoerders over het uitvoeren van de professionele ritten in het kader van de maatwerkvoorziening Vervoer vanuit de Wmo. Dit naar voorbeeld van de gemeente Den Helder (Open House).

Deze afspraken moeten minimaal aangeven:

- Welke tarieven in rekening gebracht mogen worden;
- Hoe gereden ritten geregistreerd en verantwoord moeten worden (digitaal);
- Dat er sprake is van een vervoersplicht.

Wij adviseren Texel, Schagen en Hollands Kroon om het programma van eisen dat de gemeente Den Helder heeft gebruikt om deze afspraken te maken, ook te gebruiken als uitgangspunt voor een marktconsultatie met de lokale en regionale vervoerders. Organiseer na afloop van die marktconsultatie een (gezamenlijk) Open House inkooptraject waarin de te maken afspraken ook daadwerkelijk gemaakt worden. Wij adviseren de gemeente Den Helder de bestaande samenwerking met de lokale vervoerders voort te zetten.

Kanttekening voor de gemeente Hollands Kroon is dat het gebruik van de maatwerkvoorziening Vervoer heel erg klein is. Het directe belang van regionale samenwerking en het maken van afspraken met vervoerders is daarmee beperkt voor de gemeente. Vanuit een verdere extramuralisatie van de zorg en de verder toenemende vergrijzing, kan dit belang in de toekomst wel groeien. Door nu een start te maken met een regionale samenwerking, ontstaan er op termijn (mogelijk) meer kansen voor een meer doelmatige, efficiënte en duurzame organisatie en uitvoering van de maatwerkvoorziening Vervoer.

Door regionaal op gelijke leest afspraken te maken met de uitvoerders van de maatwerkvoorziening Vervoer, ontstaat een systeem voor het boeken, uitvoeren en verantwoorden van het vraagafhankelijke WMO-vervoer met regionaal gelijke kenmerken. Dat biedt mogelijkheden voor regionale samenwerking (uitvoerend). Wij adviseren die mogelijkheden te benutten en (iig) samenwerkingsafspraken te maken over het afrekenen van het vervoer met de vervoerders, het bijhouden en communiceren van reisbudgetten, gebruik en beheer van ICT-systemen, in rekening brengen van eigen bijdragen bij reizigers en het verantwoorden van kosten en kwaliteit aan de opdrachtgevers. Wij adviseren deze faciliterende taken regionaal samen te voegen, bijvoorbeeld binnen het regionale team Inkoop & Zorg. In bijlage 4 geven we inzage in de benodigde capaciteit.

Let op: Het is niet zo dat bovenstaand advies tot gevolg heeft dat er een regionaal uniform vervoersysteem ontstaat. Er ontstaan op basis van dit advies 4 afzonderlijke systemen die deels gelijke kenmerken hebben (vooral operationeel/administratief). Op termijn kunnen de kenmerken van de systeem uiteraard naar elkaar toe groeien.

Advies 3: Benut van capaciteit van de Belbus Noordkop beter

Op dit moment wordt de voertuigcapaciteit van de Belbus (9 voertuigen / 20.000 ritjes per jaar) niet volledig gebruikt vanwege de beperkte vraag. Vanuit zowel Den Helder, Schagen als Texel krijgen wij signalen dat met name ten aanzien van langere regionale ritten aanvullend aanbod gewenst is. In het lokale advies van Den Helder gaan wij hier op verzoek van de gemeente expliciet op in. De korte businesscase die wij voor Den Helder hebben gemaakt maakt duidelijk dat een betere benutting van de voertuigcapaciteit van de Belbus mogelijkheden biedt om regionale ritten beschikbaar te maken voor Den Helder tegen relatief beperkte kosten voor de Helder en een beperking van de subsidielast voor de gemeente Hollands Kroon. Wij adviseren de gemeente Den Helder om hierover in gesprek te gaan met de gemeente Hollands Kroon en de Belbus Noordkop.

Wij adviseren Schagen en Texel deze ontwikkeling te volgen en (als de uitkomsten van het onderzoek dat wij bovenstaand adviseren daar aanleiding toe geven) op deze ontwikkeling aan te sluiten.

De samenwerking tussen de Belbus en de gemeente Hollands Kroon is erg goed. Via de Belbus wordt het Wmo-vervoer voor de gemeente Hollands Kroon uitgevoerd. Voor zover er zicht is op de vervoersbehoefte voldoet de inzet van de Belbus aan de (huidige) vraag. Er is dan ook zeer beperkt sprake van gebruik van de maatwerkvoorziening door inwoners van Hollands Kroon. Het uitvoeringsniveau en de in te zetten restcapaciteit biedt dus regionaal perspectief. Op dit moment wordt de Belbus gefinancierd middels een gemeentelijke subsidie. Die mogelijkheid staat ook open voor andere opdrachtgevers van de Belbus. Er geldt geen aanbestedingsplicht voor de taken die de Belbus zelf uitvoert. Voor taken die de Belbus uitbesteed zijn regels in de Aanbestedingswet wel van toepassing. Wij adviseren de verplichtingen die hier uit voortkomen onderdeel te maken van de subsidieverlening aan de Belbus.

Let op: Wanneer en regionaal aansluiting gezocht wordt op de Belbus voor de bovenlokale ritten, dan heeft dat voor Schagen en Texel ook effect op het gebruik van de bestaande maatwerkvoorziening vervoer. Impact hebben wij niet kunnen bepalen hoeveel regionale ritten er op dit moment gemaakt worden met de maatwerkvoorziening.

Advies 4: Schrijf een aantal eisen in het bestek van het leerlingenvervoer in grotere detail voor

In de bestekken voor de aanbesteding van het leerlingenvervoer zien wij eisen staan die ruimte voor interpretatie laten. Daarnaast zien we dat bepaalde zaken niet vooraf afgesproken zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wijze waarop een vervoerder zijn periodieke verantwoordingsrapportages moet opbouwen. Praktijk is vaak dat vervoerders vervolgens de ruimte nemen om zelf invulling te geven aan dit soort zaken en dat die invulling niet altijd de invulling is die de opdrachtgever voor ogen had en/of die invulling is die het minste werk voor de opdrachtgever oplevert. Onze ervaring is dat wanneer dergelijke zaken vooraf goed en in zeker detail zijn afgesproken, dat dat de mogelijkheden om de contracten van het vervoer te managen sterk vergroot zonder dat de ambtelijke inzet daarvoor navenant groter wordt.

Wij adviseren uw regio daarom ook om een aantal werk- en verantwoordingsprocessen die onderdeel zijn van de praktijk van het leerlingen- en Jeugdwetvervoer in groter detail voor te schrijven. Denk hierbij aan werkprocessen voor het innemen en afhandelen van klachten, het aannemen en verwerken van mutaties, het mee laten reizen van reizigers van andere opdrachtgevers en het voorstellen van chauffeurs (en de vastlegging daarvan). Wij adviseren hierbij speciale aandacht te hebben voor de volgende onderwerpen:

- Het aanleveren van het vervoersplan (interval, opmaak etc.);
- Het aanleveren van uitvoeringsdata (periodiek of real-time) en de manier waarop die aangeleverd wordt.

Zorg hierbij voor uniformiteit en schrijf voor wat u bedoelt met termen als “stipt”, omrijfactor, combinatiegraad etc. Wij adviseren eveneens hier scherp op toe te zien na gunning van het vervoerscontract en hiervoor ook de nodige capaciteit beschikbaar te maken (regionaal).

Advies 5: Ga het contracten voor het leerlingen- en Jeugdwetvervoer niet beheren maar managen

Krijgen wat is toegezegd en alleen betalen voor wat je echt krijgt, zijn zaken die in de branche van het leerlingenvervoer niet vanzelfsprekend zijn. Aangezien gebruikers van dit vervoer zijn aangewezen op het product en de vervoerder dat de gemeenten hebben ingekocht (geen vrije keuze), geldt dat opdrachtgevers een verantwoordelijkheid hebben t.a.v. de kwaliteit van het product dat de reizigers geboden wordt. Om er voor te zorgen dat kosten en kwaliteit van het vervoer in lijn zijn met de bedoelingen en toezeggingen, adviseren wij het contract voor leerlingenvervoer actief te managen.

Dit actieve management moet verwerkt zijn in het contract (bestek) en moet praktische sturingsmogelijkheden hebben. Zorg daarom voor:

- Opname en toepassing van incidentboetes (naast een algemene boeteclausule);
- Een bonusregeling;
- Regelmatige controle van het vervoersplan (sluit dat aan bij de afgesproken kaders?)
- Duidelijke werk- en verantwoordingsprocessen en data (zie advies 4)

Hoewel Texel niet aansluit bij het regionale contract voor het leerlingenvervoer, is het wel mogelijk, doelmatig en efficiënt voor Texel om aan te sluiten op het regionale contractmanagement. Wij adviseren deze taak dan ook met alle 4 betrokken gemeenten op te pakken.

Advies 6: Koester lokale vrijwilligersinitiatieven

De regio kent een aantal lokale initiatieven waarin vrijwilligers een specifiek vervoersaanbod doen. Bij aanvang van het onderzoek is ons de vraag gesteld of het doelmatig zou zijn om deze lokale initiatieven te laten samenwerken. Bijvoorbeeld door een gezamenlijke planning te organiseren, voertuigen met elkaar te delen of op een andere manier te proberen het vervoer dat deze organisaties aanbieden meer efficiënt te laten plaatsvinden. Wij adviseren dit niet te doen.

Wij verwachten dat dit “efficiency-denken” mogelijk tot een efficiëntere uitvoering van het vervoer kan leiden, maar dat dit afbreuk doet aan de eigenheid van de afzonderlijke organisaties en (daarmee) ook aan de betrokkenheid van de vrijwilligers bij “hun” initiatief. Dat zet deze lokale initiatieven onder druk en kan op termijn leiden tot een hoger gebruik van de maatwerkvoorziening Vervoer en dus hogere kosten. Beide effecten staan haaks op de ambities die de gemeenten bij aanvang van dit onderzoek hebben aangegeven.

Wij adviseren wel om de bestaande subsidierelaties opnieuw in te vullen. Wij adviseren de belangrijkste operationele risico's onderdeel te maken van de subsidie-afspraken. Denk hierbij aan het opvragen van VOG's voor chauffeurs, all-weather banden onder de voertuigen, hand-free communicatiemogelijkheden, EHBO-doos in de voertuigen, opleidingen voor chauffeurs m.b.t. het veilig vastzetten van reizigers in rolstoelen etc. Aan de meeste van deze eisen wordt (waarschijnlijk) in de praktijk wel voldaan, maar dat is niet omdat dat zo is geregeld vanuit de subsidieverlening. Wij adviseren deze punten onderdeel te maken van de subsidierelatie. Het concept programma van eisen dat wij bij het lokaal advies van de gemeente Hollands Kroon hebben gevoegd, kan dienen als startpunt van de te voeren subsidiegesprekken met deze initiatieven.

De te maken afspraken zullen tot meerkosten leiden voor de betreffende organisaties. Omdat de meeste te stellen eisen een bevestiging van de bestaande praktijk zullen zijn, zullen deze meerkosten beperkt zijn. Wij adviseren deze meerkosten te subsidiëren.

Advies 7: Versterk de regionale samenwerking

Een van de hoofdvragen aan het begin van dit onderzoek was of het doelmatig en effectief zou zijn om een regionaal vervoerssysteem in te gaan richten voor het vraagafhankelijke WMO-vervoer. Ons is opgevallen het aanbod dat de inwoners van de afzonderlijke gemeenten rijk geschakeerd is. In de basis gaat het om vrijwillig (voorliggend) aanbod en professioneel maatwerk-aanbod. Belangrijkste verschil zit hem in de mate waarin er op beide een beroep gedaan wordt. Dat wisselt sterk per gemeente. Daarnaast zien wij grote verschillen in het gebruik van de diensten, de kosten die daarvoor gemaakt worden en de ambities die de gemeenten zelf hebben. Deze verschillen maken dat wij geen kort pad zien naar een regionaal vervoerssysteem dat aansluit op de ambities van alle vier de gemeenten.

Wij zien wel goede mogelijkheden om de regionale samenwerking verder vorm te geven. Wanneer alle lokale en de bovenstaande regionale adviezen worden overgenomen, dan ontstaan er lokale systemen voor het organiseren en aansturen van de maatwerkvoorziening met regionaal gelijke kenmerken. Zoals eerder aangegeven biedt dat mogelijkheden voor samenwerking.

Daarnaast zien wij 2 andere (regionale) takenpakketten die opnieuw belegd kunnen/moeten worden, te weten het contracteer van het leerlingenvervoer en de beheer- & regietaken van de Belbus Noordkop. Ook binnen deze taken zien wij mogelijkheden voor een (verdere) regionale samenwerking die inhoudelijk en financieel voordelig kan zijn voor alle betrokkenen.

Per saldo adviseren wij regionaal te gaan samenwerken op de volgende thema's:

- Contractmanagement leerlingenvervoer;
- Administratie en beheer rond de maatwerkvoorziening Vervoer;
- Subsidieverlening aan de Belbus Noordkop;
- Uitvoeren van behoeftenonderzoek (zie advies 1).

Ten aanzien van het onderzoek geldt de kanttekening dat een groot deel van de onderzoeksvragen regionaal gelijk kunnen zijn, maar dat er zeker ook ruimte moet zijn voor lokale invulling van een deel van het onderzoek. Lokale verschillen zijn immers groot en de lokale adviesraden hebben in ons onderzoek duidelijk aangegeven betrokken te willen worden op dit thema.

Wij adviseren de regio wel eigen beleid te blijven voeren op de toegang tot de maatwerkvoorziening Vervoer en het subsidiëren van de lokale vrijwilligersinitiatieven.

Advies 8: Verduurzamen vervoer

Alle 4 de betrokken gemeenten hebben ambities ten aanzien van het thema duurzaamheid. De organisatie en uitvoering van het doelgroepenvervoer geldt als onderwerp waarop duurzaamheids-winst te behalen is middels het beperken van de uitstoot van de voertuigen.

Leerlingenvervoer

Voor het leerlingenvervoer geldt dat Den Helder, Texel en Hollands Kroon op dit moment een nieuwe aanbesteding voorbereiden. Dat is een uitgelezen kans om (nieuwe) duurzaamheidsambities op te nemen in de te sluiten contracten.

Wij zien dat de Total Cost of Ownership (TCO) van elektrische voertuigen ondertussen (bijna) concurrerend is met die van diesel- en benzinevoertuigen. Hierbij geldt wel dat de ons bekende TCO's geen rekening houden met de specifieke kenmerken van het leerlingenvervoer. De normering woon-werkverkeer zoals die is geregeld in artikel 2.1.14 van de COA-taxi is geen onderdeel van de bekende TCO-berekeningen, maar heeft wel aanzienlijke impact op de kosten van het vervoer voor de werkgever en de opdrachtgever. Daarbij geldt dat de meeste chauffeurs geen mogelijkheid hebben om een voertuig te stallen en te laden op eigen terrein. Dat betekent dat er vraagstukken opgelost moeten worden rond het laden van voertuigen in de publieke ruimte (hoe zorg je er voor dat de laadpaal beschikbaar is voor het busje van het leerlingenvervoer? Hoe zorg je er voor dat er altijd een laadpaal in de buurt van de woning van de chauffeur is?).

Bovenstaande maakt dat er vaak veel tijd nodig is om een goede duurzaamheidsparagraaf in te richten in een bestek. Die tijd is nu niet beschikbaar. Wij adviseren om deze reden om de duurzaamheidsparagraaf in het bestek van het leerlingenvervoer te beperken tot een verplichting om te rijden met Euro 6 voertuigen. Daarnaast kan het thema duurzaamheid opgenomen worden als gunningscriterium. Wij adviseren dat enkel te doen wanneer ook het advies om de contracten te gaan managen overgenomen wordt. Het managen van duurzaamheidsambities en toezegging vraagt expertise en tijd van de opdrachtgever. Wij adviseren ook specifieke boetes op te nemen in het bestek die zien op de situatie waarin een vervoerder zijn beloften niet nakomt.

Ter overweging willen wij meegeven dat veel opdrachtgevers (mede vanuit bovenstaande vraagstukken) er voor kiezen om een "ingroeimodel" op te nemen. In een dergelijk model is het de bedoeling dat de vervoerder jaar na jaar zijn uitstoot verder moet beperken. Een dergelijk ingroeimodel impliceert een proces waarbij er jaarlijks meerdere voertuigen vervangen (moeten) worden. Dat is voor grote vervoerders geen probleem. Voor kleinere lokalen of regionale vervoerders geldt dat een dergelijk model tot versnelde afschrijving van voertuigen en dus hogere kosten kan leiden. Daarmee prijzen deze vervoerders zich mogelijk uit de markt.

Maatwerkvervoer (WMO)

Voor het vervoer dat uitgevoerd wordt in de maatwerkvoorziening geldt dat er op dit moment geen eisen gesteld worden aan de uitstoot van de voertuigen. Alleen in Den Helder is hierover iets opgenomen in de contracten met de lokale vervoerders (Euro 5 is een eis). Bij het maken van de lokale afspraken met de vervoerders (zie advies 2) kan elke gemeente haar eigen ambities bepalen.

Hierbij geldt wel dat het Open House systeem zoals wij dat adviseren inhoudt dat de gemeente niet de enige opdrachtgever van de betrokken vervoerders is. Een van de sterke punten van dit systeem is immers dat het de lokale vervoerders in staat stelt om alle lokale vervoersopdrachten (volgtijdelijk) te bundelen. Dat is ook de basis voor het (scherpe) tarief dat Den Helder is overeengekomen met de lokale vervoerders. Op het thema duurzaamheid geldt dat de gemeente als opdrachtgever daarom nauwer zal moeten aansluiten op de bestaande praktijk. Wij adviseren dit onderwerp daarom mee te nemen in de marktconsultatie die we eerder adviseerden. Wij verwachten dat eisen die verder gaan dan Euro 6 het aantal potentiële uitvoerders (te) sterk beperkt.

Gesubsidieerd vervoer

Bij het gesubsidieerde vervoer geldt dat het aantal voertuigen dat onderdeel is van de exploitatie vaak heel beperkt is en dat voertuigen hun gehele technische levensduur worden gebruikt (uitzonderingen daar gelaten). Dat betekent dat een keuze voor een type voertuig meestal een keuze is voor minimaal een jaar of 6 tot 10. Daarnaast geldt dat de keuze voor het type voertuig vaak sterk samenhangt met de subsidie die ontvangen wordt van de gemeente. In de meeste gevallen is de exploitatie van de voertuigen gebaseerd op de exploitatie van een dieselveertuig. Van dat type voertuigen zijn de kengetallen bekend en kan men een meerjarenbegroting maken.

Zeker hier geldt dus dat de gemeente als subsidiegever bepalend is. Wij adviseren de eigen ambities en die van de lokale subsidie-ontvangers met elkaar te bespreken en hier afspraken over te maken. Geef lokale initiatieven in ieder geval de ruimte om zelfs te sparen voor een nieuw voertuig (een bestemmingsreserve aan te leggen).

Advies 9: Zoek samenwerking met de provincie Noord-Holland en Connexxion

Mede vanwege Corona lopen de reizigersaantallen in het Openbaar Vervoer terug. De provincie en Connexxion (moeten) zoeken naar mogelijkheden het OV-aanbod effectiever en de kosten lager te maken. Dit gaat soms gepaard met het strekken, of laten vervallen van lijnen. Dit kan betekenen dat het aanbod wordt verschaald terwijl het OV-aanbod in elk geval al als beperkt wordt ervaren. Zowel de provincie Noord-Holland als Connexxion hebben in de gesprekken aangegeven dat zij graag samen met de gemeenten kijken naar de toekomst. Wij adviseren de gemeenten deze gesprekken te gaan voeren om ervoor te zorgen dat gemeenten ook invloed hebben op het toekomstige OV-aanbod.



uw partner in mobiliteit

Kansen liggen er volgens de provincie Noord-Holland en Connexxion in flexibele- en ketenmobiliteit. Hiermee wordt bedoeld dat flexibel OV, met kleinere voertuigen en evt op afroep beter aansluit op de vraag en voorkomt dat grote voertuigen op delen van de dienstregeling leeg rijden. Kleinschalig en Flexibel OV kan anderzijds het aanbod verbreden juist omdat het betere aansluit bij de vraag.

De behoefte aan OV in combinatie met doelgroepenvervoer is vanuit de gemeenten inzichtelijk te maken om daarmee bijvoorbeeld een betere aansluiting met het leerlingenvervoer te realiseren. Uit de aanvullende analyse voor de gemeente Hollands Kroon blijkt dat op trajecten voor leerlingen van huis naar school meermaals het bestaande FlexOV (<https://www.overal.nl/nl/onze-routes/vervoersmiddelen/overallflex>) voor, met name richting Alkmaar en Den Helder.

Met ketenmobiliteit wordt bedoeld dat modaliteiten, bijvoorbeeld vrijwilligersvervoer en OV op elkaar worden aangesloten waarbij vrijwilligersvervoer het vervoer naar een halte of hub (verzamelplaats) verzorgt waarna een reiziger een deel van de reis met het OV kan maken. Bij de bestemming kan vrijwilligersvervoer de reiziger vanaf een halte of hub naar de eindbestemming brengen. Kortom: Wij adviseren de gemeenten in gesprek te gaan met de provincie Noord-Holland om de gezamenlijke belangen te zoeken en het OV en doelgroepenvervoer beter op elkaar te laten aansluiten.

Bijlage 1: Overzicht regionale adviezen

1. Doe onderzoek naar participatiemogelijkheden en -behoeften onder de WMO-doelgroep;
 - 1.1 Zet dit onderzoek breed in (niet alleen gericht op vervoer);
 - 1.2 Richt een “plan-do-check-act cirkel” in rond WMO-vervoer.
2. Contracteer het vraagafhankelijk WMO-vervoer
 - 2.1 Gebruik het bestaande PvE van Den Helder hiervoor
 - 2.2 Zet de bestaande samenwerking voort (Den Helder)
 - 2.3 Ga samenwerken in de administratieve ondersteuning van de maatwerkvoorzienig Vervoer vanuit de WMO.
3. Benut van capaciteit van de Belbus Noordkop beter.
4. Schrijf een aantal eisen in het bestek van het leerlingenvervoer in grotere detail voor.
 - 4.1 Heb daarbij speciale aandacht voor het vervoersplan en de aanlevering van verantwoordingsdata;
 - 4.2 Maar regionaal capaciteit beschikbaar voor contractmanagement.
5. Ga het contracten voor het leerlingen- en Jeugdwetvervoer niet beheren maar managen.
 - 5.1 Neem daarvoor regelingen op in het bestek rondom incidentboetes, bonussen, controles van het vervoersplan en overige specifieke werkprocessen.
6. Koester lokale vrijwilligersinitiatieven.
 - 6.1 Vul de bestaande subsidierelaties wel opnieuw in, met specifieke aandacht voor aan aantal belangrijke operationele risico's en het verantwoorden van de activiteiten;
 - 6.2 Subsidieer eventuele meerkosten die uit bovenstaande naar voren komen;
 - 6.3 Zorg dat mensen met een indicatie voor de maatwerkvoorziening Vervoer toegang hebben tot het aanbod van de gesubsidieerde initiatieven.
7. Versterk de regionale samenwerking.
 - 7.1 Ingrediënten voor de regionale samenwerking zijn het management van de contracten voor leerlingenvervoer (Texel kan daar ook op aanhaken), de administratieve ondersteuning van de uitvoering van de maatwerkvoorziening Vervoer vanuit de WMO en de regie- & beheertalen die de Belbus uitvoert (en mogelijk dus een regionale component krijgen).
8. Verduurzamen vervoer
 - 8.1 Beperk de eisen t.a.v. duurzaamheid in het bestek voor het leerlingenvervoer;
 - 8.2 Neem duurzaamheid op als gunningscriterium;
 - 8.3 Ga actief toezien op naleving van de toezeggingen;
 - 8.4 Bespreek het thema duurzaamheid tijdens de marktconsultatie rond de maatwerkvoorziening;
 - 8.5 Maak afspraken over dit thema met de gesubsidieerde initiatieven.



uw partner in mobiliteit

9. Zoek de samenwerking met de provincie Noord-Holland en Connexxion i.h.k.v. OV
 - 9.1 Zoek naar gezamenlijke belangen in de ontwikkelingen in het OV;
 - 9.2 Zoek naar mogelijkheden om OV beter aan te sluiten op het LLV;
 - 9.3 Kijk naar mogelijkheden ten aanzien van ketenmobiliteit (bijv first and last mile)



Bijlage 2: Advies m.b.t het combineren van leerlingenvervoer en het Jeugdwetvervoer

Bij aanvang van het onderzoek dat wij voor de regio uitvoeren hebben de gemeenten aangegeven dat het contract voor het leerlingenvervoer dat de gemeenten Den Helder, Hollands Kroon en Schagen hebben gesloten, afloopt per 1-8-2022. Het komende half jaar wordt benut om op basis van een Europese aanbesteding een nieuw contract/nieuwe contracten te sluiten voor de uitvoering van dit vervoer. Afgesproken is dat wij (PiM en Forseti) alle bekende en voor deze aanbesteding relevante uitkomsten van ons onderzoek, op schrift stellen en op 1 december 2021 met jullie delen. Bij deze.

Belangrijkste vraag is of het Jeugdwetvervoer onderdeel moet worden van de nieuwe aanbesteding van het leerlingenvervoer. Ons advies is om dit wel te doen.

Onze afweging:

- Het jeugdwetvervoer is erg klein. Het gaat om zeer beperkte aantallen reizigers. De omvang van het vervoer maakt het zelfs mogelijk om het vervoer onderhands (dus zonder aanbesteding) te gunnen;
- Het Jeugdwetvervoer is mutatiegevoelig en de ritten moeten vaak gereden worden op momenten dat er niet of nauwelijks combinaties te maken zijn. In die zin lijkt het Jeugdwetvervoer meer op WMO-vervoer dan op planbaar (groeps)vervoer;
- Bij onderhandse gunning kunnen voorwaarden en tarieven heronderhandeld worden. Bij een aanbesteed contract niet (gedurende de looptijd).

Op basis van deze overwegingen kan er voor gekozen worden het jeugdwetvervoer te gunnen aan de lokale vervoerders die ook het WMO-vervoer doen. Daar staat tegenover dat:

- De bij het WMO-vervoer betrokken vervoerders allemaal hun standplaats hebben in Den Helder. Dat biedt niet perse de beste (goedkoopste) uitgangspositie voor deze vervoerders;
- De handling van het Jeugdwetvervoer vraagt veel van vervoerders en chauffeurs. Ons beeld bij de lokale (WMO)vervoerders is dat zij hier administratief niet goed op ingericht zijn. Leerlingvervoerders zijn veelal wel ingericht op het faciliteren van dergelijke (afwijkende) processen;
- De doelgroep in voorkomende gevallen overlapt. Wanneer je beide vervoerstromen bij één partij onderbrengt voorkom je afstemming- & planningsproblemen;
- Onze inschatting is dat de keuze om het Jeugdwetvervoer wél onder te brengen bij het LLV, de kleinste administratieve belasting van de gemeenten vraagt. Monitoring, administratie en afrekening van het jeugdwetvervoer gaan in één stroom mee met het LLV.

Qua kosten zou het niet veel uit moeten maken wie het Jeugdwetvervoer uitvoert. Zowel de lokale WMO-vervoerders als de contractant voor het LLV hebben de voertuigen en de chauffeurs in de regio aanwezig en kunnen dit Jeugdwetvervoer dus tegen relatief lage kosten uitvoeren.

Ons advies is: Maak ruimte in de aanbesteding van het leerlingenvervoer door niet het leerlingenvervoer aan te besteden, maar het "routegebonden vervoer" (RV). Definieer het RV (bijvoorbeeld) als vervoer van personen met een in meer of mindere mate vast patroon en tussen meer of mindere mate vaste routepunten.

Daarmee ontstaat ruimte om naast het LLV ook andere routegebonden vervoerstromen onder het te sluiten contract te laten vallen (zoals het Jeugdwetvervoer).

Geef in het bestek aan dat het RV iig bestaat uit het LLV, maar dat de gemeenten zelf (optioneel) kunnen kiezen om ook andere reizigersgroepen (zoals het jeugdwetvervoer, maar bijvoorbeeld ook het vervoer van een naar de sociale werkplaats en/of dagbestedingsvervoer) aan de opdracht toe kunnen voegen (maar hiertoe niet verplicht te zijn). De ruimte die je hiermee voor jezelf maakt, is gebonden aan enkele aanbestedingsregels. Je kan dus niet onbeperkt opdrachten toe blijven voegen (opdracht mag niet met meer dan 50% groeien). Gezien de omvang van het Jeugdwetvervoer komen jullie daar niet mee in de knoei.

Neem een afrekensystematiek op in de aanbesteding die ook de ruimte biedt om aanvullende vervoersopdrachten kostenefficiënt toe te voegen aan de opdracht. Belangrijk daarbij is dat de combinatiegraad in het leerlingenvervoer vaak relatief hoog ligt (gemiddeld 4 a 5 kinderen per busje), maar in andere vervoerstromen aanzienlijk lager (JW 1,1/1,5 en dagbesteding 1,6/2,1 reizigers per route). De huidige systematiek waarin gerekend wordt met een starttarief per type voertuig en een tarief per beladen kilometer is passend.

Op bovenstaande manier heb je een goede oplossing voor het Jeugdwetvervoer. Door jezelf niet te verplichten alle JW-ritten bij deze contractant onder te brengen hou je de ruimte om bij hele bijzondere/afwijkende ritten een andere oplossing te zoeken (tegen andere tarieven).

Overige relevante opbrengsten:

- Wij zien geen meerwaarde in het combineren van het contract LLV met de gemeente Texel. De kenmerken van het LLV op Texel zijn dermate afwijkend, dat combinaties in de praktijk niet realistisch zijn. Advies is om aan te besteden zonder Texel.
- Zowel de provincie als Connexxion zijn bereid pilots te ontwikkelen waarin er een OV-aanbod wordt ontwikkeld dat (mogelijk) beter aansluit op de vervoersvraag uit het leerlingenvervoer. Zorg er voor dat je in de aanbesteding de medewerking van de vervoerder op dit punt zeker stelt en dat je ook de ruimte hebt om reizigers toe te voegen en uit het vervoer te halen;
- Vraag, eveneens in verband met bovenstaande, een uurtarief aan de inschrijvers voor deelname aan overleggen over pilots die ontwikkeld en uitgerold moeten gaan worden.

Bijlage 3: Gesproken stakeholders

Voor dit onderzoek hebben wij gesproken met:

- Stichting Wonen + Welzijn
- 60+ bus Schagen
- Taxi Noordwest
- Taxi Hilverink
- Texels Welzijn
- TBO Texel
- Belbus Noordkop
- Piet Heeneweer en Dick-Jan Marees
- Inluzio
- Connexion
- Provincie Noord-Holland
- Mee & De Wering
- Taxi Albert
- Adviesraad sociaal Domein Den Helder
- Wmo-adviesraad Hollands Kroon

Bijlage 4: Gevraagde capaciteiten

In onze adviezen geven we aan dat een aantal taken egzamenlijk opgepakt kan worden. Het gaat om de volgende taken:

1. Contractmanagement leerlingen- en Jeugdwetvervoer;
2. Contractmanagement WMO-vervoer
3. Administratie, factuurcontrole en innen eigen bijdragen;
4. Onderzoek & beleidsvorming.

Ad.1: Om de contracten voor het leerlingenvervoer te managen moet rekening gehouden worden met kosten in de omvang van 2-4% van de uitvoeringskosten. In het geval van de regionale samenwerking tussen Hollands Kroon, Den Helder en Schagen gaat het dan om 30-60K per jaar (0,5-1 FTE + ondersteunende ICT). Door in de aanbesteding actief te sturen op het beperken van het aantal uitvoerders en gestandaardiseerde werkprocessen, rapportages en de aanlevering van data, kan de inzet beperkt worden tot minder dan 3% van de opdrachtwaarde.

Gunningscriterium geven vervoerders de mogelijkheid zelf aan te geven hoe ze invulling gaan geven aan de kwaliteit van het vervoer. Gunningscriteria zijn vaak lastig te monitoren en vragen dus om relatief veel tijd van het contractmanagement. Per saldo verwachten wij dat in uw regio volstaan kan worden met een inzet op contractmanagement van 3% van de contractwaarde van het verover. Texel kan hier ook bij aansluiten. Uiteraard moet de contractwaarde van dat contract dan meegerekend worden.

Ad.2: Wanneer de regio cf. dit advies de maatwerkvoorziening Vervoer inricht, dan zal de inzet op het contractmanagement beperkt zijn. Het stuur op de kwaliteit van het vervoer ligt immers bij de reizigers zelf. De meer administratieve taken hebben we uitgezonderd van het contractmanagement (zie volgende paragraaf).

Het managen van de contracten met de aangesloten vervoerders vraagt alsnog wel tijd. Belangrijke factor hierbij is het aantal vervoerders waarmee afspraken gemaakt worden. Voor de gehele regio en alle te sluiten contracten schatten wij in dat het om maximaal 10 vervoerders zal gaan die de maatwerkvoorziening mogen gaan uitvoeren. Onze inschatting is dat de contacten en contracten met deze vervoerders te managen zijn met 0,2 FTE (8 uur per week).

Ad 3: Deze administratieve taken moeten voor een belangrijk deel nu ook uitgevoerd worden. Op basis van de gegeven adviezen zal de omvang van de te voeren administratie groeien, Anderzijds zal de kwaliteit van de beschikbare data helpen om doelmatige processen in te richten en uit te (laten) voeren.

Aanvankelijk verwachten wij dat er voor het inrichten van de processen tijdelijk capaciteit ingezet moet worden op niveau schaal 11. Wij kunnen geen inschatting geven van de benodigde uren en de doorlooptijd aangezien er te veel variabelen nog onbekend zijn.

Wanneer de processen en systemen staan en ingericht zijn, dan kunnen de taken rond de vervoersadministratie uitgevoerd worden in 12 uur per week, ingeschaald in schaal 8 of 9. Omvang van het benodigde management schatten we in op 4 uur per week.

Ad. 4: Taken rond onderzoek en beleidsvorming hangen sterk samen met de onderzoeksvragen, de prioriteit die het thema krijgt en de ambities de regio heeft. Op basis van onze adviezen en de kennis die wij nu hebben van de regio, kunnen wij u het volgende meegeven:

Voor het opzetten en laten uitvoeren van regionaal onderzoek moet een onderzoeksbudget (regionaal) beschikbaar zijn van minimaal 20-30K. Bij voorkeur elke 2 a 3 jaar. Ambtelijke begeleiding van dit onderzoek vraagt van elke gemeente 30 uur (van de beleidsmedewerker en consultants gezamenlijk) en de regionale trekker (ambtelijk) een additionele 30 uur. Onder aan de streep kost dergelijk onderzoek dus (minimaal) 50K aan ambtelijke inzet en de inhuur van een onderzoeksbureau. Verwerking (en uitrol) van de uitkomsten van het onderzoek zijn uiteraard niet vooraf te begroten.

Het opbouwen van de relatie met de provincie vraagt eveneens tijd. Op basis van ervaringen in andere provincies en de thema's die de provincie heeft aangegeven te willen bespreken, adviseren wij hiervoor 0,1 FTE (regionaal) te begroten.

Samengevat komen wij tot het volgende beeld voor de regio (inclusief Texel):

Taak	FTE's	Schaal	Extra budget	Totaal budget
CM LLV en JW	0,7	10 of 11	15K	95K
CM Wmo-vervoer	0,2	10 of 11	10K	42K
Admin & factuurcontrole	0,3	8 of 9	5K	23K
Onderzoek & Beleid	0,2	10 of 11	30K	46K
Totaal	1,4		60K	206K

Extra opgenomen budget is voor scholing, congresbezoek, ontwikkeling ICT, incidentele inhuur externen etc. De personele inzet wordt op dit moment voor het overgrote deel ook gemaakt. Onze indruk is dat het voornamelijk (maar niet uitsluitend) gaat om het herschikken van taken en budgetten.

Bovenstaande is gebaseerd op onze ervaringen in andere systemen en de inzet die in die systemen wordt gedaan en het resultaat dat daarmee wordt behaald. In grotere systemen ligt de "overhead" vaak rond de 15% van de systeemkosten. Bovengenoemde 206K zit daar aanzienlijk onder. Wij achten dit wel mogelijk wanneer de gegeven adviezen overgenomen en scherp geïmplementeerd worden. Tweede kanttekening is dat gegeven budgetten niet zijn gebaseerd op een uitgewerkt PvE voor de genoemde taken, maar gebaseerd op de adviezen die wij hebben gegeven en de inrichting van het systeem zoals die daar uit volgt. Deze adviezen bieden nog de nodige speelruimte. De gegevens budgetten derhalve ook.