

Onderwerp: Doelgroepenvervoer
BBV nr: 2015/199561

1. Inleiding

Per 1 januari 2017 eindigt van rechtswege de huidige lopende overeenkomst met de BIOS-groep inzake het Wmo-vervoer waarvoor op dit moment besluitvorming loopt bij de provincie. Deze overeenkomst is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten in Zuid-Kennemerland, IJmond en de Provincie Noord-Holland. Met ingang van 1 januari 2015 is het Wmo-vervoer uitgebreid met het zogenaamde voormalig Abwz-vervoer voor de begeleiding. De Provincie Noord-Holland heeft aangegeven niet meer te willen deelnemen aan het collectief vraagafhankelijk vervoer.

Eind 2012 zijn de gemeenten van de regio's Zuid-Kennemerland, Haarlemmermeer, IJmond en Amsteland-Meerlanden met het project Doelgroepenvervoer gestart. In de eerste fase van het project (afgerond in september 2013) hebben de gemeenten inzicht verkregen in de aard en omvang van het doelgroepenvervoer in de regio. In fase 2 is op hoofdlijnen het volgende geconcludeerd en geadviseerd:

- Het loont om het doelgroepenvervoer gekanteld, integraal en gezamenlijk te gaan organiseren. Advies: werk samen in twee gescheiden regio's (Zuid-Kennemerland, Haarlemmermeer, IJmond enerzijds en Amsteland anderzijds).
- Organiseer het doelgroepenvervoer slimmer en efficiënter, door:
 - Uitwerking van een beleidsplan Kanteling in Mobiliteit met concrete doelen, acties en tijdpaden, zodat een kanteling in mobiliteit optreedt en de vraag naar doelgroepenvervoer afneemt.
 - Realisatie van vervoerkundige efficiency door verschillende vormen van doelgroepenvervoer samen te voegen en slimmer te organiseren.
 - Laat de regie en planning op één punt samenkomen in een vervoerscentrale.

De colleges hebben in 2014 besloten:

- In te stemmen met het zetten van vervolgstappen samen met de gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland, IJmond, Haarlemmermeer;
- De richting van het regiemodel nader uit te werken. Het resultaat hiervan is beschreven in de rapportage "blik op de uitvoering van het doelgroepenvervoer 2017 en verder".

2. Besluitpunten college

1. Het doelgroepenvervoer per 1 januari 2017 te organiseren conform het regiemodel, waarbij een scheiding plaatsvindt tussen de regiefunctie (de zogenaamde vervoerscentrale) en de uitvoering (het rijden). Hierbij is instandhouding van de huidige kwaliteit van het vervoer uitgangspunt;
2. In de regio's Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer samen te werken op het gebied van doelgroepenvervoer in de vorm van een netwerk organisatie;
3. De vervoerscentrale vorm te geven middels een privaatrechtelijke constructie (aanbesteden).
4. Te starten met de uitvoering (inkoop, beheer en regie) van het Wmo-vervoer (inclusief de begeleiding) waarbij later het leerlingenvervoer kan worden ingevoegd en de mogelijkheid wordt opengehouden andere vervoervormen (vrijwilligersvervoer) hierbij op een later tijdstip te laten aansluiten.

5. Dit voorstel heeft financiële effecten maar deze zijn per saldo budgettair neutraal. Op langere termijn zijn besparingen mogelijk.
6. Het college stuurt dit besluit ter bespreking aan de commissie Samenleving.

3. Beoogd resultaat

Dit voorstel heeft tot doel besluitvorming te krijgen om te komen tot een effectief en efficiënt functionerend vervoerssysteem voor het vervoer vallend onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid per 1 januari 2017.

4. Argumenten

1. Besluit om doelgroepenvervoer conform regiemodel uit te voeren.

De regiogemeenten hebben twee centrale ambities benoemd voor de toekomstige organisatie van het doelgroepenvervoer:

1. minder doelgroepenvervoer door de kanteling,
2. efficiëntere organisatie van het overblijvende doelgroepenvervoer.

Om optimaal invulling te geven aan deze ambitie, zijn de volgende uitgangspunten voor de uitvoering van het doelgroepenvervoer geformuleerd:

- a. voor iedere klant en vervoersvraag beste passende vervoeroplossing;
- b. bijdrage aan kanteling (eigen kracht en zelfredzaamheid) en substitutie naar OV;
- c. beheersing kosten en kwaliteit tijdens contractperiode;
- d. mogelijkheid voor inbrengen alternatieve vervoeroplossingen;
- e. kansen voor MKB;
- f. een verdere integratie tussen openbaar vervoer en doelgroepenvervoer;
- g. flexibiliteit in de organisatie van vervoer;
- h. verdere integratie tussen verschillende vervoervormen en -regelingen waar mogelijk

Met een organisatie waarbij regie over en uitvoering van het vervoer gescheiden worden wordt een model gerealiseerd dat maximale mogelijkheden biedt voor:

- efficiënt doelgroepenvervoer en daarmee op termijn besparingsmogelijkheden;
- het uitvoeren en invulling geven aan het kantelingsbeleid;
- het voeren van integrale regie op vervoer en daarmee ook tijdens de looptijd van contracten mogelijkheden biedt om te sturen in spelregels, efficiency en ingroei van ander vervoer;
- mee te kunnen ademen met de dynamiek en ontwikkelingen in het vervoer.

1 januari 2017 is een goed moment om te starten met het nieuwe vervoermodel, omdat dit aansluit bij de huidige (voorziene) contracttermijnen. Uitstel naar een later moment is niet mogelijk zonder overbruggingscontracten voor korte termijnen af te sluiten en daarmee niet gewenst. Indien start op 1 januari 2017 niet mogelijk is moet teruggevallen worden op een traditionele aanbesteding Wmo-vervoer.

2. Besluit voor regionale samenwerking

a. Door regionale samenwerking kunnen vervoerstromen voor de gehele regio op één plek worden gepland, waardoor de benodigde capaciteit efficiënter kan worden ingezet ten opzichte van de huidige situatie waarin het vervoer versnipperd is georganiseerd en gecontracteerd. De volgende vervoerkundige effecten treden op:

- Een efficiëntere inzet van voertuigen binnen alle vormen van doelgroepenvervoer (volgtijdelijke bundeling).
- Betere benutting van de capaciteit in de voertuigen (gelijktijdige bundeling, indien mogelijk vanuit vervoerkundig en cliënt perspectief).
- Een betere en meer integrale regie op het gehele doelgroepenvervoer, waardoor ook betere voorwaarden gecreëerd kunnen worden voor de punten 1 en 2. Het vervoeraanbod wordt uitgevoerd met minder voertuigen, minder leegstand, minder kilometers en lagere kosten.

De bovenstaande punten vertalen zich op termijn ook in lagere kosten voor de gemeenten.

b. Door regionale samenwerking kan de ambtelijke uitvoering rondom het doelgroepenvervoer efficiënter worden georganiseerd. Het ligt voor de hand dat gemeenten gezamenlijk inkopen, maar ook samenwerken bij de invulling van de tactische regie. De volgende organisatorische voordelen treden dan op bij samenwerking:

- Efficiëntere en professionele regionaal contractmanagement.
- Efficiënte en professionele invulling van de ontwikkelfunctie, die moet leiden tot een voortdurende verhoging van de efficiency van het vervoersysteem.
- Minder inkoopprocessen.

c. Gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor het vervoerbeleid, al wordt wel gestreefd naar uniformering. Gemeenten kunnen zelf aan (beleids)knoppen blijven draaien.

Voorgesteld wordt het regiemodel via een zachte landing te implementeren. De focus ligt bij de start primair op een goede vervoer kwaliteit. Gaandeweg kan de vervoerscentrale de focus ook gaan leggen op het wijzen van reizigers naar alternatieve vervoermogelijkheden en het combineren van verschillende vormen van vervoer.

d. Netwerken/Poolen is de meest flexibele vorm van samenwerken. Voordelen van deze vorm van samenwerken zijn de betrokkenheid van alle deelnemers, de mogelijkheid veel draagvlak te creëren bij alle samenwerkingspartners en flexibiliteit. De keerzijde hiervan is traagheid en inefficiëntie in besluiten en het gebrek aan koers omdat gemeenten met de behoefte aan flexibiliteit vaker planning en strategieën aanpassen en (te) weinig aandacht schenken aan heldere communicatie hierover. In een dergelijke structuur past een privaat rechterlijke constructie voor de vervoercentrale. Ook sluit dit mooi aan bij een terugtrekkende overheid.

3. Vervolgopdracht

Met de rapportage en het besluit om regionaal samen te werken en het doelgroepenvervoer conform het regiemodel uit te voeren wordt de basis gelegd voor het toekomstige doelgroepenvervoer. Echter, voordat het vervoer kan worden aanbesteed en ingekocht moet het organisatiemodel verder uitgewerkt worden, waarbij wordt bepaald hoe de gemeenten met elkaar samenwerken en welke rolverdeling wordt gehanteerd, welke mogelijkheden er zijn

voor toe— en uittreding, zowel tussen gemeenten onderling als met de uitvoerende partijen. Daarnaast moet het contractmanagement en de tactische regie worden vormgegeven.

4. Financiële effecten

Alhoewel het doel van dit voorstel niet primair financieel van aard is maar wel beleidsmatig en organisatorisch over vervoer past een financiële doorkijk hier wel.

Als financieel basiskader is het uitgangspunt dat het totale vervoersbudget per gemeente blijft binnen de daartoe in de huidige meer-jaren begroting opgenomen middelen. Er ligt geen taakstelling op dit onderwerp. Effect van de uitrol van dit nieuwe systeem kan wel besparend effect hebben op termijn.

Door bij deze samenwerking te kiezen voor een regiemodel vindt een herverdeling van kosten plaats over verschillende partijen; de partij die de regie uitvoert en de vervoerders die het vervoer uitvoeren.

De intentie om regionaal samen vervoer in te kopen en beheer en regie regionaal te organiseren en de intentie om de uitvoering van het doelgroepenvervoer te organiseren conform het regiemodel hebben de volgende financiële effecten.

Op termijn is in het rapport van Forseti de verwachting beschreven dat jaarlijks tussen de € 250.000 en € 600.000,- regionaal te besparen is door schaalvergroting wanneer de gemeenten het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer gezamenlijk organiseren.

Met het regie-model ontstaat de mogelijkheid om meer op kwaliteit en kosten te sturen.

Voorbeeld hiervan zijn het invoeren van een OV-advies voor Wmo'ers.

Het model vereist de inzet van een tactisch regisseur die zorgt voor professioneel regionaal opdrachtgeverschap (waaronder contractmanagement) en de ontwikkelfunctie van het systeem. Dit vraagt naar verwachting om een regionale bijdrage van circa € 120.000,- per jaar. Van een terugverdieneffect kan sprake zijn; de geraamde voordelen (professioneel toezicht, extra efficiency op de weg en een mogelijke besparing in de huidige ambtelijke inzet) kunnen opwegen tegen deze kosten.

De eerste fase van de implementatiekosten zijn voor zover nu overzienbaar geraamd op € 80.000,- welke gedekt worden door een provinciale incidentele subsidie. Tevens wordt een vervolg aanvraag bij de provincie ingediend om de kosten tot 1 januari 2017 te kunnen dekken. Wanneer door de provincie niet positief beschikt wordt op deze aanvraag zal binnen de eigen (regionale) middelen dekking gezocht dienen te worden.

Aan dit advies zijn voor zover nu te overzien geen formatieve consequenties verbonden.

Voor een verdere onderbouwing van de financiële gegevens wordt verwezen naar de bijlage “blik op de uitvoering”

De Participatieraad heeft zich positief uitgesproken over de hierboven vermelde koers.

5. Risico's en kanttekeningen

Aantal deelnemende gemeenten

In de plannen wordt uitgegaan van een regionaal vervoersysteem waarin negen gemeenten deelnemen. Naar waarschijnlijkheid zal gemeente Uitgeest niet meegaan met de regio. Het scenario is denkbaar dat niet alle gemeenten willen instemmen met voorliggende plan. Samenwerking tussen gemeenten leidt tot vervoerkundige, organisatorische en financiële voordelen. Indien minder gemeenten deelnemen, neemt de omvang van deze voordelen af. Het blijft voor een gemeente altijd voordelen om samen te werken. Indien één of meerdere gemeente(n) besluit(en) niet deel te nemen aan het regionale vervoersysteem moet verkend worden wat de effecten hiervan zijn op het gepresenteerde model. De kosten van het regiemodel per gemeente worden hoger als een deel van de gemeenten niet deelneemt. Echter is de bestuurlijke intentie bij alle deelnemende gemeenten uitgesproken om aan het regionale systeem deel te nemen, zodat hetgeen hiervoor staat vermeld niet valt te verwachten.

Wat kan er mis gaan in de uitvoering?

In het gepresenteerde regiemodel kunnen zaken tijdens de contractperiode anders lopen dan opdrachtgevers op voorhand hadden verwacht. Deze risico's zijn echter niet anders dan bij de huidige contracten; een opdrachtgever kan zijn opdrachtnemer aanspreken bij niet goed functioneren. Binnen het regiemodel wordt het vervoer flexibeler ingekocht. Voordeel hiervan is dat eenvoudiger een partij terzijde kan worden gezet, zonder dat het gehele systeem opnieuw aanbesteed hoeft te worden. Professioneel contractmanagement en een sterke sturing vanuit de opdrachtgever verminderen deze risico's aanzienlijk.

Hoe kijkt de markt aan tegen het regiemodel?

Voor de markt betekent het regiemodel een verandering. Taken die zij nu binnen één contract uitvoeren worden in het regiemodel weggezet bij twee partijen. Dit biedt voor de ene partij nieuwe kansen, maar Voor de andere partij een verandering van de werkwijze. De voorgenomen scheiding tussen regie en uitvoering en de onafhankelijke positie van de regiecentrale vereisen echter deze verandering. In de uitwerking is een kleine marktverkenning voorzien.

Hoe kunnen gemeenten toe- en uittreden?

Binnen de uitwerking van de organisatiestructuur worden ook de randvoorwaarden geformuleerd voor de mogelijkheden Voor toe- en uittreding. Toetreding Voor nieuwe partijen, bijvoorbeeld zorgverzekeraars of zorgaanbieders, is mogelijk. Uitgangspunt moet zijn dat dit Voor alle partijen voordelen oplevert. Uitgangspunt van samenwerking is dat een uittredende partij niet de andere partijen binnen de samenwerking negatief (financieel) benadeeld door de uittreding. De consequenties hiervan moeten in samenspraak worden geformuleerd.

6. Uitvoering

In de vervolgstappen is de volgende uitwerking en besluitvorming voorzien:

In juni 2015: besluitvorming over de regionale samenwerking en het organisatiemodel. Ter voorbereiding hierop wordt een bestuurlijke werkbijeenkomst georganiseerd om hierin strategische keuzes te maken.

In september/oktober 2015: besluitvorming over Programma van Eisen + bestek en samenwerkingsovereenkomst.

Deze momenten zijn 'hard'. Er is namelijk geen mogelijkheid voor uitloop omdat de eventuele aanbestedingsprocedure voor de operationele regie in de zomer moet starten om het mogelijk te maken op 1 januari 2017 te starten met de nieuwe vervoercontract(en).

7. Bijlagen

Rapportage 'blik op de uitvoering van het doelgroepenvervoer 2017 en verder'.

Voortgang doelgroepenvervoer, 2014/472767

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester