

Nota van Uitgangspunten regionale aanbesteding van het doelgroepenvervoer

1. Inleiding

Aanleiding

De gemeenten uit de voormalige Stadsregio Arnhem Nijmegen, aangevuld met Druten, bereiden de aanbesteding van het doelgroepenvervoer voor. Uitgangspunt is dat meerdere doelgroepen kunnen worden gebundeld. Hiervoor bestaat een aantal aanleidingen:

- het contract van de huidige Stadsregiotaxi loopt af op 1 september 2016;
- de gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor meer soorten vervoer;
- er komt meer vraag naar doelgroepenvervoer als gevolg van de vergrijzing;
- er is minder budget voor het totale vervoer beschikbaar;
- de provincie Gelderland wil de onderkant van de OV-markt hervormen en decentraliseren (in kader van basismobiliteit).

Doelgroepenvervoer betreft het vervoer voor inwoners die wegens beperkingen geen gebruik kunnen maken van regulier openbaar vervoer. Voorbeelden van vervoer zijn Wmo-vervoer, Jeugdwet-vervoer, Leerlingenvervoer, kleinschalig OV, maatwerkvervoer Participatiewet, dorpsvervoer door vrijwilligers.

Op dit moment zijn er veel vervoerscontracten. De Stadsregiotaxi is aanbesteed door alle betrokken gemeenten, uitgezonderd Druten. De andere vervoerssoorten zijn nu kleinschaliger aanbesteed, per gemeente of subregio. Hierdoor kunnen verschillende vervoersstromen niet aan de voorkant worden gecombineerd. De gebruikers hebben te maken met verschillende vervoerders en vervoersregelingen. Dit gaat ten koste van de efficiëntie en maakt het tevens minder klantgericht. Daarom streven de gemeenten ernaar zoveel mogelijk soorten vervoer te integreren in één nieuw vervoersstelsel.

De vijf sporen van Cissonius

De gemeenten hebben in 2014 onderzoek laten uitvoeren naar de toekomst van de Stadsregiotaxi en naar het gemeentelijk doelgroepenvervoer. Dit onderzoek is uitgevoerd door Cissonius.

Cissonius concludeert dat allerlei (sociale) budgetten onder druk komen te staan zoals zorg, onderwijs, arbeid en vervoer. Het budget voor vervoer neemt bijvoorbeeld af van € 24 miljoen in 2014 naar ruim 19 miljoen in 2020. Tegelijkertijd neemt door de vergrijzing en het langer zelfstandig wonen de vervoersvraag toe. Beide ontwikkelingen samen, toename kosten en afname budget, zou een tekort voor de gemeenten in de stedelijke regio Arnhem Nijmegen betekenen van € 0,5 miljoen in 2014 tot € 11 miljoen in 2020. Een verbetering van de efficiëntie is dus noodzakelijk. Ook wil de regio meer grip krijgen op de kosten en kwaliteit. Om dit te bereiken heeft Cissonius vijf aanbevelingen gedaan. Cissonius concludeert daarbij dat de schaalgrootte van de stadsregio goede mogelijkheden kan bieden voor de ontwikkeling van het doelgroepenvervoer. Zeker omdat er ook veel noord-zuid vervoersbewegingen plaatsvinden.

Het gaat om de volgende vijf sporen:

1. *Locatie van voorzieningen*

Het dicht bij huis aanbieden van voorzieningen zodat mensen minder grote afstanden en meer gezamenlijk kunnen reizen kan een forse efficiëntiewinst opleveren.

2. *Versterken van eigen kracht*
Houd meer rekening met wat de cliënt zelf kan en wat de omgeving kan bij het toekennen van vervoervoorzieningen. Hierbij spelen training en begeleiding naar zelfstandig reizen een belangrijke rol. In de stadsregio zijn hiervoor al een aantal initiatieven ontwikkeld, die breder ingezet kunnen worden of verder uitgebreid.
3. *Sturen op bundeling van vervoer*
Een belangrijk onderdeel is het onderzoeken of verschillende doelgroepen in het voertuig of volgtijdelijk gebundeld kunnen worden.
4. *Het hervormen van de onderkant van het openbaar vervoer*
Er zijn in de regio een aantal dun bezette buslijnen. Deze onrendabele lijnen zullen naar verwachting steeds meer verdwijnen. Door te sturen op maatregelen zoals het inzetten van buurtbussen kan de bereikbaarheid (basismobiliteit) op peil gehouden worden, terwijl er toch een kostenreductie plaatsvindt.
5. *De inzet van vrijwilligers*
Gemeenten hebben een aantal mogelijkheden om vervoersprojecten door vrijwilligers te stimuleren. Gemeenten kunnen huidige initiatieven uitbreiden, nieuwe vervoersprojecten opzetten of vrijwillige vervoersinitiatieven laten mee dingen bij gunning van vervoersdiensten.

De noodzaak tot samenwerking op regionale schaal

De colleges van alle gemeenten hebben ingestemd met de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en voor bundeling en afstemming van doelgroepenvervoer op de schaal van de regio Arnhem Nijmegen. Het is noodzakelijk om samen te werken om een optimale bundeling van alle soorten van doelgroepenvervoer te kunnen bereiken. Op dit moment ligt de meeste urgentie bij de aanbesteding van het nieuwe vervoerssysteem. Met de provincie Gelderland vinden besprekingen plaats om te komen tot regionale afspraken over basismobiliteit. Dit betreft de inrichting van de onderkant van het OV en een optimale afstemming tussen OV en doelgroepenvervoer.

Leeswijzer

In deze Nota van Uitgangspunten worden eerst de randvoorwaarden behandeld waaraan het doelgroepenvervoer moet voldoen. Vervolgens gaan we in op de uitgangspunten van de regiecentrale en van het vervoer. Ten slotte beschrijven we de financiën en het vervolgproces. In deze nota staat een aantal beslispunten over de hoofdkeuzes die leidend zijn voor de aanbesteding van het doelgroepenvervoer. Wij vragen alle gemeenten in te stemmen met deze hoofdkeuzes.

2. Randvoorwaarden bundeling doelgroepenvervoer

Een belangrijk en urgent onderdeel voor de ontwikkeling van het doelgroepenvervoer is spoor drie: sturen op bundeling van vervoer. Dit vanwege aflopende contracten en de doorlooptijd van aanbestedingen. We gaan uit van onderstaande randvoorwaarden om dit te kunnen bereiken.

- *Tevreden klanten Stadsregiotaxi*
Er zijn ruim 25.000 actieve gebruikers van de Stadregiotaxi (maatwerkvervoer). Vanaf 1 januari 2016 komen de gebruikers van de gemeente Nijmegen er bij, omdat zij vanaf dat moment geen persoonsgebonden budget voor vervoer meer krijgen.
De voorziening maatwerk vervoer wordt in stand gehouden voor de personen die hierop zijn aangewezen. Van belang is dat de productformule verder wordt ontwikkeld en verbeterd. Onder het huidige contract is er een grote mate van tevredenheid over de uitvoering van het maatwerk vervoer. In de nieuwe opzet van het doelgroepenvervoer willen we de tevredenheid van de gebruikers van het maatwerk vervoer zoveel mogelijk handhaven, ook al zal het systeem op enkele punten wijzigen (zoals de toegang tot de voorziening en het proces voor de klant).

- *Toegang tot het maatwerkvervoer bepaalt iedere gemeente zelf*
Gemeenten bepalen voor eigen inwoners wie in aanmerking komt voor toegang tot het systeem. Zij bepalen de indicatie en het vervoersprofiel waarin staat wat de cliënt kan en niet kan. De toegang is een belangrijk instrument voor gemeenten om op het vervoersvolume en de uitgaven te sturen. Doordat gemeenten de invulling zelf bepalen kunnen er verschillen ontstaan.
- *Het maatwerk vervoer vormt een aanvulling op het reguliere OV*
Het reguliere OV (trein en bus) heeft een functie op de hoofdstromen. In de regio Arnhem Nijmegen zijn veel bushaltes toegankelijk gemaakt. In de OV-concessie zijn lagevloerbussen, een elektrische treeplank en twee rolstoelplekken per bus geëist. Het maatwerkvervoer voorziet in een behoefte waar het OV niet voldoet. Zowel waar en wanneer het OV ontbreekt als voor doelgroepen die er niet mee kunnen reizen. Dat betekent dat sommige cliënten niet meer (altijd) met het maatwerkvervoer zullen reizen.
- *Met efficiëntie in het vervoer kosten besparen*
Gezien de afnemende budgetten voor vervoer, is bundeling van vervoerstromen in tijd en/of doelgroepen noodzakelijk. De productformules zijn daarom op regionale schaal zo veel mogelijk hetzelfde. Vervoer van verschillende regelingen (zoals Wmo en het OV-vangnet) vinden zo veel mogelijk in dezelfde rit en/of met hetzelfde voertuig plaats. Een andere vorm van efficiëntie is door een voertuig zowel in een heen- als terugrit met passagiers te laten rijden. Op dit moment vallen alle vervoersstromen onder apart beleid en budgetten. Door deze te ontschotten en de verschillende vervoerstromen te bundelen, kom je tot een verdergaande integraliteit op beleid en uitvoering van vervoer. Uiteraard wordt er altijd rekening gehouden met het vervoersprofiel van de cliënt. Sommige combinaties van reizigers zijn ongewenst.
- *Continuïteit van aansturing*
Om het combineren van vervoersstromen en doelgroepen mogelijk te maken, moet kennis en ervaring op worden gedaan, zowel met de software als met het gebied en de reizigersstromen. We willen daarom langdurige continuïteit in de aansturing van het vervoer en voldoende flexibiliteit in de uitvoering van het vervoer.
- *Flexibiliteit*
In de regio lopen de huidige vervoerscontracten niet gelijktijdig af. Het contract van de Stadsregiotaxi loopt af op 1 september 2016, maar van de andere vervoerssoorten verschilt dat per gemeente of subregio. Het is daarom van groot belang om te kiezen voor een vorm waarin vervoersstromen (per gemeente) zo flexibel mogelijk aan het systeem kunnen worden toegevoegd. Gemeenten kunnen desgewenst ook ervoor kiezen om vervoersstromen niet toe te voegen aan het systeem. Dat gaat dan wel ten koste van de mogelijkheden tot bundeling en kan kostenverhogend werken voor de betreffende gemeente, maar ook voor de andere gemeenten.
- *Voldoen aan het wettelijk kader*
Met de komst van de nieuwe gemeentelijke taken per 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor vervoer van en naar verschillende vormen van dagbesteding en behandeling.
- *Sturen op afstand*
De huidige trend is dat burgers meer zelfredzaam worden en de gemeenten meer op afstand komen te staan. Er wordt dan ook gezocht naar een vorm van vervoer die daar op aansluit, waarbij gemeenten op afstand sturen, maar wel beleidsmatig aan de knoppen kunnen draaien.

Het regiemodel en de regiecentrale

Op dit moment verzorgt één partij zowel de ritaanname, de planning als het vervoer zelf. Om beter tegemoet te komen aan bovenstaande randvoorwaarden, wordt een ander model gekozen: het regiemodel.

Door deze scheiding van planning en vervoer wordt de prikkel weggenomen om zoveel mogelijk ritten te maken binnen het systeem. De regiecentrale heeft namelijk geen belang bij zoveel mogelijk ritten, maar wordt uitgedaagd om het vervoer zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. De regiecentrale kan optreden als partner van de beheerorganisatie en haar belangen optimaal behartigen. Binnen de huidige constructie van de Stadsregiotaxi (traditioneel contract) is scheiding van planning en vervoer niet mogelijk. Om deze reden is het huidige model dus minder geschikt.

Naast de ritaanname, de ritplanning en de doorzetting hiervan aan de vervoerders, kan de regiecentrale tevens de functie van centraal vervoerloket vervullen. Dit betreft vragen beantwoorden, informatievoorziening en het geven van een vrijwillig of verplicht OV-advies, zodat meer mensen met het reguliere OV gaan reizen. Deze vier taken betreft de operationele regie, die in dit model dus is losgekoppeld van het uitvoeren van het vervoer.

Een belangrijk voordeel om te kiezen voor een regiecentrale is dat hierdoor flexibiliteit ontstaat om op een later moment systeemkenmerken aan te passen of doelgroepen toe te voegen binnen de lopende overeenkomst met de regiecentrale. Doordat vervoerders in dit model per uur worden ingezet en betaald leidt efficiëntie tot de inzet van minder voertuigen. Hiermee kan optimaal op gemeentelijk beleid worden ingespeeld.

Beslispunt 1: de gemeenten in de regio Arnhem Nijmegen en Druten kiezen voor het regiemodel omdat dit model de bundeling optimaal faciliteert, ingroei van vervoervormen na start van het systeem mogelijk is en optimaal kan worden ingespeeld op gemeentelijk/regionaal afgestemd beleid.

3. Uitgangspunten regiecentrale

De regiecentrale kan zowel publiek als privaat worden uitgevoerd. Bij een publieke regiecentrale is deze dus in handen van de overheid, bij een private regiecentrale is een commercieel bedrijf verantwoordelijk voor de regiecentrale. Dit kan een bestaande vervoerder zijn die zich specifiek richt op de regietaak, maar dit kan ook een volledig nieuwe partij in vervoerland zijn. Wat in ieder geval van belang is dat de partij die de regietaak uit gaat voeren op geen enkele wijze een relatie/belang mag hebben in de uitvoering van het vervoer in de regio. Deze partij moet geheel onafhankelijk kunnen opereren. Het onderbrengen van een regiecentrale in het private of publieke domein brengt verschillende voor- en nadelen met zich mee. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste weergegeven.

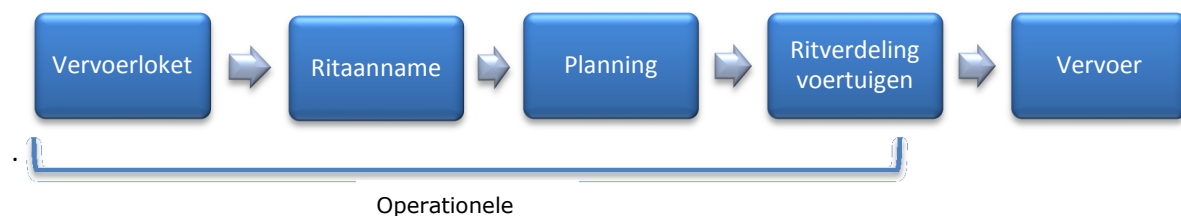
Publieke centrale	
<i>Voordeel</i>	<i>Nadeel</i>
• Kan direct sturen op kwaliteit van de uitvoering	• Past niet in trend van kleinere overheid
• Continuïteit en kennis kunnen worden geborgd	• Financiële prikkels voor optimale efficiency ontbreken
• Allianties mogelijk met andere diensten (bijvoorbeeld SW bedrijf)	• Risico dat centrale speelbal wordt van politiek
Private centrale	
<i>Voordeel</i>	<i>Nadeel</i>
• Past in trend van terugtrekkende overheid	• Continuïteit en kennisopbouw kwetsbaar door aanbesteding
• Zoekt door financiële prikkels altijd naar optimalisaties	• Risico belangenverstrengeling centrale en vervoerder(s)
• Heeft als marktpartij schaalvoordelen en kan beter innoveren	• Aanbesteding, controle en borging kwaliteit centrale kosten geld en capaciteit

De regio wil in het kader van een terugtrekkende overheid geen (grote) nieuwe regionale organisatie oprichten. Ook gelet op het tijdsbestek waarin de bundeling van vervoer tot stand moet komen is er een sterke voorkeur voor een private regiecentrale.

In geval van een publieke regiecentrale moet de overheid zelf de kennis vergaren en aanbestedingsprocedures doorlopen voor bijvoorbeeld de plannings-software. Bij een keuze voor een private regiecentrale worden de regiecentrale en het vervoer dus aanbesteed in twee aparte aanbestedingen, waarbij de partij die de regiecentrale mag inrichten meepraat over de aanbesteding van het vervoer. In het bestek voor de aanbesteding van de regiecentrale besteden we aandacht aan een goede sturing door de opdrachtgever, kennis- en kwaliteitsborging en reële prikkels om efficiënt te kunnen plannen.

Beslispunt 2: de gemeenten in de regio Arnhem Nijmegen en Druten kiezen voor een private regiecentrale.

De regiecentrale is verantwoordelijk voor de operationele regie. Deze wordt hieronder verder uitgelegd.



De functie van centraal vervoerloket houdt in het beantwoorden van vragen, reisadvies en informatievoorziening aan de klant. Dit betekent niet dat er al een rit is aangenomen. Wanneer de klant daadwerkelijk een rit wil boeken volgt de ritaanname.

Er is een onderscheid tussen vaste ritten en flexibele ritten. Onder vaste ritten verstaan we vervoer dat voor een langere periode vastgelegd is, denk aan leerlingenvervoer of vervoer naar de dagbesteding.

Flexibele ritten zijn meer gericht op sociaal vervoer, denk hierbij aan vervoer naar de markt, winkel, kapper, huisarts etc. en moeten per rit worden ingepland.

Om de ritaanname zo efficiënt mogelijk te laten verlopen maakt de regiecentrale gebruik van reizigersprofielen. Deze profielen worden door de gemeenten aangeleverd. Daarin staat onder meer het gebruik van hulpmiddelen, specifieke klantkenmerken en de mate van mogelijkheden om gebruik te maken van het OV. Op basis van de gegevens van de rit en het reizigersprofiel wordt de best passende vervoersoplossing bepaald en eventueel een rit gepland en doorgeleid naar de vervoerder.

Naast de primaire taken, zoals hierboven beschreven, kan de regiecentrale ook andere taken voor de beheerorganisatie uitvoeren. Het kan hierbij gaan om de volgende taken:

- klachtaanname en –afhandeling;
- monitoring en beheer vervoer;
- communicatie met klanten;
- advisering over mogelijkheden om het vervoer nog efficiënter vorm te geven.

De regiecentrale heeft één aanspreekpunt vanuit de opdrachtgever nodig om zijn taken uit te kunnen voeren. Het is voor de regiecentrale niet te doen om te communiceren met 19 gemeenten afzonderlijk. Daarom is het van belang dat er namens de gemeenten een beheerorganisatie opgericht wordt. Deze beheerorganisatie is verantwoordelijk voor de tactische regie (advisering en ontwikkeling voor beleid), het contractbeheer en de facturering. Daarom is het van belang dat de beheerorganisatie publiek wordt uitgevoerd en voor alle 19 gemeente te samen.

Beslispunt 3: De gemeenten in de regio Arnhem Nijmegen en Druten kiezen voor één gezamenlijke publieke beheerorganisatie.

4. Uitgangspunten vervoer

De gedetailleerde invulling van het vervoer – zoals aanmeldtijden, omrijdfactoren, marges ten aanzien van vertrek- of aankomsttijden – volgt in een later stadium. Omdat in het regiemodel de inkoop van vervoer plaatsvindt los van de inkoop van de regie (ritaansname en planning) is de wijze van inkoop ook anders. Het is daarom niet noodzakelijk vooraf de productformule exact te definiëren. Op dit moment richten we ons op drie hoofduitgangspunten voor het vervoer:

- *Herkenbaar en eenvoudig vervoerssysteem*
We streven naar een voor de reiziger herkenbaar en eenvoudig te gebruiken vervoerssysteem. Minder afwijkingen per gemeente of per vervoerssoort zorgen voor meer combinatiemogelijkheden en dat maakt het totale systeem goedkoper. De systeemkenmerken zijn daarom afgestemd op regionaal niveau, alsook de reizigerstarieven.
- *Aantal vervoerders*
Ook kleine ondernemers krijgen een goede kans om zelfstandig deel te nemen in de uitvoering van het vervoer. Zo bieden we ook kansen aan het MKB, mits dit niet leidt tot structurele meerkosten. We kiezen voor een aansturingsmodel dat hier bij past.
- *Duurzaamheid*
Het regionale systeem en de aansturing hiervan wordt op een duurzame wijze opgezet. We doen een onderzoek naar de mogelijkheden van vergroening van het vervoer en gebruiken de resultaten van dat onderzoek bij het opstellen van het bestek voor het vervoer.

Beslispunt 4: de gemeenten in de regio Arnhem Nijmegen en Druten kiezen voor een herkenbaar en een eenvoudig vervoerssysteem met zoveel mogelijk regionaal afgestemde systeemkenmerken en reizigerstarieven.

5. Financiële uitgangspunten

Indien de bestaande vervoerssystemen op dezelfde wijze als nu worden voortgezet, zullen er gegeven de krimpende budgetten tekorten gaan ontstaan, die kunnen oplopen tot € 11 miljoen in onze regio. Dit blijkt uit het onderzoek van Cissonius. Indien gemeenten regionaal gaan samenwerken kunnen inkoop en beheer gebundeld worden. Als in de uitvoering gekozen wordt voor het regiemodel, kan bundeling van doelgroepen in voertuigen of in tijd worden gerealiseerd waardoor dit efficiënter kan worden uitgevoerd. Hoe meer gemeenten meedoen en hoe meer doelgroepen worden ingebracht, des te efficiënter en goedkoper het zal worden.

- *Kostenneutraliteit*

In beginsel zal de keuze om het doelgroepenvervoer in het regiemodel te organiseren niet leiden tot meer- of minderkosten, indien wordt uitgegaan van inbreng van bestaande beheer- en vervoerbudgetten van de doelgroepen die door de deelnemende gemeenten worden ingebracht. Wel zullen de besparingen na verloop van tijd zichtbaar worden wanneer het vervoer goed is ingeregeld en steeds meer doelgroepen worden toegevoegd. Dit geldt feitelijk ook voor de beheerorganisatie. Weliswaar hoeven gemeenten nu niet allemaal afzonderlijk het beheer uit te voeren, maar in de opstartfase zal er naar verwachting wel extra afstemming plaatsvinden.

- *Aparte besluitvorming over initiële kosten*

Omdat het systeem redelijk nieuw is en we extra doelgroepen toevoegen zou er sprake kunnen zijn van initiële opstartkosten.

Indien er te zijner tijd sprake is van extra kosten bij of na start van het nieuwe vervoersysteem, zullen we u hier opnieuw over informeren en dit ter besluitvorming voorleggen. Het regiemodel biedt de juiste flexibiliteit en ‘knoppen’ om indien nodig bij te sturen.

6. Proces en planning

In het kader van de aanbesteding van het nieuwe vervoersysteem moet nog een aantal vervolgstappen worden genomen. Het betreft de voorbereiding van en de daadwerkelijke aanbesteding en implementatie van regiecentrale en vervoer. In de voorbereidingsfase zit ook het bestuurlijke besluitvormingsproces binnen elke deelnemende gemeente. Er is sprake van twee aanbestedingen. Deze vinden volgtijdelijk plaats zodat de regiecentrale kan ondersteunen bij de inkoop van het vervoer.

Concreet betreft het onderstaande proces en inhoudelijke stappen. Het tijdpad is krap en niet altijd kunnen de reguliere termijnen worden gevolgd. Maar alles is er op gericht om op 1 september 2016 een nieuw vervoersysteem operationeel te hebben dat de bundeling van doelgroepenvervoer optimaal faciliteert en daarmee leidt tot efficiënter en goedkoper vervoer met de kwaliteit die we van onze huidige systemen gewend zijn. Mocht de planning onverhoopt niet gehaald kunnen worden, dan moet gekeken worden hoe wordt omgegaan met de aflopende contracten van Stadsregiotaxi en afzonderlijke contracten van een aantal gemeenten.

De planning is erop gericht om deze Nota van Uitgangspunten in alle gemeenten vast te stellen voor het zomerreces van 2015. De rest van het proces ziet er als volgt uit:

- periode mei - juli 2015: uitwerken programma van eisen (PvE) en bestek regiecentrale;
- eind augustus begin september: besluitvorming PvE en bestek regiecentrale in colleges deelnemende gemeenten;
- september 2015 - augustus 2016: inrichten beheerorganisatie;
- begin september 2015: start aanbesteding regiecentrale;
- begin november 2015: gunning contract regiecentrale;
- oktober – december 2015: uitwerken PvE en bestek vervoer (betrekken consumenten-organisaties);
- december 2015: start implementatie regiecentrale;
- begin januari 2016: besluitvorming PvE en bestek vervoer in colleges deelnemende gemeenten;
- januari – maart 2016: start aanbesteding vervoer;
- begin april 2016: gunning contract(en) vervoer;
- mei 2016: start implementatie vervoer;
- 1 september 2016: start nieuwe vervoersysteem.