

Scenario's Wmo-vervoer

Datum: 2-5-2023
Status: Definitief



Inhoud

1 Inleiding.....	3
2 Managementsamenvatting.....	5
3 Blik op de branche.....	7
4 Praktijk in Den Helder.....	9
5 Organisatiemodellen uitgewerkt.....	11
5.1 Europees aanbesteden.....	11
5.2 <i>Volledig inbesteden</i>	13
5.3 <i>Opzet vrijwilligerssysteem</i>	15
5.4 <i>Open House</i>	17
5.5 <i>PGB</i>	19
5.6 <i>Hybride model (advies)</i>	21

1 Inleiding

In de Wet maatschappelijke ondersteuning heeft de gemeente de opdracht gekregen om inwoners die een beperking ondervinden in hun deelname aan de maatschappij hierin te compenseren. Een van de voorzieningen die de gemeente Den Helder hiervoor organiseert is het aanbieden van taxivervoer aan diegene die een beperking in zijn/haar mobiliteit ervaart. Die voorziening wordt het (vraagafhankelijke) Wmo-vervoer genoemd.

In 2019 heeft de gemeente Den Helder geprobeerd de contracten voor dit vervoer Europees aan te besteden. Omdat er geen geïnteresseerden waren, heeft dit niet tot het sluiten van een contract met een vervoerder geleid. Aansluitend is er voor gekozen om de bestaande contracten met een aantal lokale vervoerders voort te zetten voor tenminste 1 jaar en in dat jaar een nieuwe afweging te maken over de wijze waarop de gemeente het vervoer richting de toekomst zou gaan organiseren. Hiervoor is de adviesnotitie "Op eigen kracht" (april 2020) opgesteld. Hierin staan o.a. de volgende conclusies:

- Overstappen op een model met centrale regie en één vervoerder leidt tot een meer efficiënte planning van het vervoer. Verwachting is dat het efficiencyvoordeel dat er mee bereikt wordt niet opweegt tegen de meerkosten van deze centrale regie (bij een lokale opzet van het systeem);
- Een model met algemene toegankelijkheid (zoals de Texelhopper) vraagt om integratie van budgetten van gemeenten en provincie. De huidige OV-concessie loopt tot 2028. Vooral plannen die zien op een systeemaanpassing per 2028 lijken daarom kansrijk;
- Zowel het opzetten van een regionale samenwerking als het opzetten van plannen met de provincie, vragen meer tijd dan nu beschikbaar is;
- Als het de ambitie is om de kosten van het vervoer te beperken, voer dan een eigen bijdrage in voor de reizigers.

Conclusie was om de bestaande inkoopmethode (Open House) te handhaven, maar daarbij wel scherpere kaders te stellen en afspraken te maken met de vervoerders. Dat advies is overgenomen en er is een nieuwe (Open House) inkoopronde georganiseerd. De destijds gesloten contracten lopen eind 2023 af.

Regionale samenwerking

Bovengenoemd advies heeft er ook toe geleid dat er samen met de gemeenten Schagen, Hollands Kroon en Texel is gekeken naar mogelijkheden om gezamenlijk (en met de provincie) op te trekken in de organisatie van het Wmo-vervoer (en de integratie van het openbaar vervoer). Dat heeft geleid tot de adviesnotitie "Regionaal advies doelgroepenvervoer K4-gemeenten". Opdracht hierbij was om inzage te geven in "de kansen in de samenwerking, inrichting en inkoop van het doelgroepenvervoer". De gezamenlijke ambitie van de deelnemende gemeenten was daarbij om het totale doelgroepenvervoer "efficiënter, betaalbaar en duurzaam te organiseren".

Conclusies in dit advies waren:

- De verschillen tussen de gemeenten zijn groot. Er is geen kort pad naar een gezamenlijk vervoersmodel dat aansluit op de ambities van alle 4 de gemeenten;
- De Belbus Noordkop heeft overcapaciteit die benut kan worden tegen relatief lage kosten;
- Er liggen kansen voor regionale samenwerking op onderwerpen als contractbeheer, indicatiestelling, onderzoek en subsidiëring van vrijwillige vervoerssystemen;
- Zoek samenwerking met de provincie en Connexxion (OV).

Naast bovenstaande regionale adviezen, is een tweetal lokale adviezen (specifiek voor Den Helder) benoemd in de notitie. Deze zijn:

- Maak regionale reizen mogelijk voor Wmo-reizigers door aansluiting te zoeken bij de vrijwillige vervoersvoorziening Belbus Noordkop;
- Verhoog de eigen bijdrage op het Wmo-vervoer en gebruik de meeropbrengst om de Belbus Noordkop te subsidiëren.

Nieuwe contracten

Omdat de contracten voor het Wmo-vervoer aflopen per 31-12-2023, is de vraag hoe de gemeente aansluitend de vervoersvoorziening wil blijven aanbieden opnieuw opportuun. In deze notitie beschrijven we 6 manieren om het vraagafhankelijke Wmo-vervoer te organiseren, te weten:

- Europees aanbesteden (all-in);
- Volledig inbesteden:
- Opzet en inzet van vrijwilligersvervoer;
- Inkoop op basis van Open House (huidige werkwijze);
- Toekennen van PGB's aan reizigers;
- Hybride model.

Bij alle genoemde mogelijkheden wegen we de volgende punten:

- Kosten van het model voor de gemeente (incidenteel en structureel);
- Risico's (financieel en anderszins) van het model;
- Voor en nadelen (financieel en anderszins) van het model;
- Aansluiting op de behoeften van gemeente en reizigers;
- Aansluiting op de adviezen uit 2019 en 2022.

2 Managementsamenvatting

De Wet Maatschappelijke Ontwikkeling geeft elke gemeente de opdracht om haar inwoners in staat te stellen om op een redelijk niveau deel te nemen aan de samenleving. Wanneer een inwoner vanwege een beperking minder goed in staat is om deel te nemen aan de samenleving, dan is het aan de gemeente om deze beperking te compenseren. In deze compensatieplicht ligt de wettelijke basis voor het sociaal/recreatief Wmo-vervoer.

Gemeenten hebben een grote vrijheid in het vormgeven van deze voorziening. Praktijk is dat elke gemeente in Nederland een vorm van gesubsidieerd taxivervoer organiseert voor mensen met een mobiliteitsbeperking in de zin van de Wmo. Voor de gemeente Den Helder geldt dat er gestuurd wordt op een doelmatige besteding van de beschikbare middelen en het creëren van meer en beter toegankelijke mogelijkheden om te reizen in de regio (tot 25 km).

In deze notitie worden 5 scenario's voor het aanbieden van dit taxivervoer toegelicht, te weten:

1. Europees aanbesteden (all-in-one)
2. Inbesteden
3. Opzet vrijwilligerssysteem
4. Inkoop op basis van Open House
5. Toekennen van Persoonsgebonden Budgetten (PGB's)

Afgesloten wordt met een korte beschrijving van het geadviseerde hybride model. Per scenario worden de voordelen en de nadelen gegeven. Samengevat komt e.e.a. op het volgende neer:

Een keuze voor een Europese aanbesteding leidt tot hogere kosten en een lagere uitvoeringskwaliteit. Daarnaast zal het ten kosten gaan van het lokaal ondernemerschap. Een Europese aanbesteding biedt goede mogelijkheden om te sturen op een verdere verduurzaming van het vervoer. Daarnaast is het een bekende en vertrouwde manier van werken die snel en zonder grote risico's kan worden uitgerold.

Een keuze voor inbesteden betekent dat de gemeente zelf de chauffeurs in dienst neemt, de voertuigen koopt/leaset en het callcenter bemenst. Inbesteden biedt optimale mogelijkheden om te sturen op alle ambities die de gemeente nu en in de toekomst heeft en biedt de mogelijkheid een duurzame relatie op te bouwen met de chauffeurs. Kosten voor dit model liggen aanzienlijk hoger dan in de overige scenario's en de (bestuurlijke) risico's zijn ook groter dan in de andere scenario's.

Het opzetten van een vrijwilligerssysteem is vanuit financieel oogpunt erg aantrekkelijk. Op dit moment is er geen enkel vrijwilligerssysteem actief in Den Helder. Er is dus geen basis om op voort te bouwen. Aansluiting bij het bestaande vrijwilligerssysteem van de gemeente Hollands Kroon (Belbus Noordkop) biedt mogelijkheden. De beschikbaarheid van voldoende vrijwilligers is nu en voor de toekomst een belangrijk aandachtspunt in dit scenario.

Het inkopen van taxivervoer op basis van Open House betekent dat de gemeente (net als in de bovenstaande scenario's) een organiserende rol op zich neemt. Daarmee heeft de gemeenten grip op kosten, kwaliteit en beschikbaarheid. Kosten voor het vervoer liggen in dit model relatief laag. Omdat de reizigers zelf kunnen kiezen met wie ze reizen (echt klant zijn) kent het scenario

een sterk incentive voor de vervoerders om een kwalitatief goede dienst te leveren. Dit scenario kent minder mogelijkheden voor de gemeente om te sturen op de verduurzaming van het vervoer.

Het vijfde scenario houdt in dat de gemeente zelf geen organiserende rol op zich neemt. In plaats daarvan biedt de gemeente mensen die een indicatie krijgen een persoonsgebonden budget aan waarmee ze zelf een taxi kunnen bellen of op een andere manier in hun mobiliteitsbehoefte te voldoen. Sterk punt in dit scenario is dat reizigers het budget ook kunnen gebruiken om hun eigen netwerk te activeren. Daar staat tegenover dat het scenario geen vervoersplicht kent en een aanzienlijke administratieve last voor de gebruiker kent.

Het advies is om voor het zesde scenario te kiezen, het hybride model. Daarin worden, net als nu, de lokale ritten gereden door de lokale vervoerders, ingekocht op basis van Open House. Voor de regionale ritten wordt aangesloten bij het vrijwilligersstelsel van de gemeente Hollands Kroon, de Belbus Noordkop.

3 **Blik op de branche**

De taxibranche staat al jaren onder grote druk. Marges zijn flinterdun en faillissementen zijn aan de orde van de dag. De regelingen in de CAO zijn karig en strikt en vaste contracten worden nog nauwelijks aangeboden aan chauffeurs.

Lokale overheden zijn gezamenlijk veruit de grootste opdrachtgever binnen de branche voor contractvervoer waar in totaal 67% van de omzet behaald wordt vanuit Europees aanbestede contracten voor doelgroepenvervoer. Eisen die in deze aanbestedingen gesteld worden aan vervoerders nemen verder toe, zowel vanuit opdrachtgevers, de CAO, wetgeving e.a. terwijl contracttermijnen de afgelopen jaren steeds korter werden. Deze steeds scherpere kaders waarbinnen vervoerders moeten opereren, hebben een steeds duidelijkere weerslag op de branche zelf en de dienstverlening aan de reiziger. Budgetten voor innovatie zijn binnen de branche niet (meer) aanwezig omdat de contracten hier niet op zijn ingericht.

Omdat de toegangsdrempels voor het contractvervoer relatief laag zijn, de te leveren dienst in heel Nederland als relatief homogeen gezien kan worden en de aanbestedingsbestekken ondertussen landelijk grote overeenkomsten laten zien, heeft de markt voor het doelgroepenvervoer zich de afgelopen jaren ontwikkeld van een fijnmazig lokaal georiënteerde markt tot een landelijke markt met een beperkt aantal grote dominante spelers, geflankeerd door veel kleinere (risicodragende) onderaannemers. Het risico dat vervoerscontracten bij elke aanbesteding van opdrachtnemer wisselen is in een homogene biedmarkt als deze groot.

Sinds de introductie van de Europese aanbesteding als inkoopinstrument zijn de kosten van het contractvervoer gedaald. Verklaring hiervoor is o.a. de toegenomen inkoopmacht van de opdrachtgevers. Die gaan steeds vaker gezamenlijk en dus groter en professioneler inkopen en claimen de efficiencywinst die hieruit volgt voor zichzelf. Deze professionalisering van de inkoper maakt echter ook dat gemeenten zich steeds meer als inkoper van een dienst en minder als leverancier van een voorziening zijn gaan gedragen.

Daarnaast suggereren verschillende studies een verband tussen aanbesteding en schaalvergroting. Een verband dat ook in de markt voor doelgroepenvervoer gelegd kan worden. De grote ondernemingen, die schaalvoordelen in kunnen prijzen, drukken de kleine (lokale) ondernemingen uit de markt. De kleine ondernemingen raken afhankelijk van één of enkele contracten waardoor ze een continuïteitsrisico lopen, aan macht inboeten en zich moeten schikken in de rol van onderaannemer.

De professionalisering die de opdrachtgevers hebben doorgemaakt, geldt ook voor de aanbieders in deze markt. Die professionalisering houdt onder meer in dat het "aanbestedingsspel" op verschillende manieren steeds scherper gespeeld wordt. Het risico op conflicten bij een aanbesteding of bij de uitvoering van het doelgroepenvervoer is daarmee toegenomen.

Deze professionalisering is ook terug te zien in de digitalisering van steeds meer processen door vervoerders en in (veel) mindere mate ook opdrachtgevers. Het boeken, plannen en toewijzen van ritten gebeurt in toenemende mate via websites en apps en de data die gegenereerd wordt vormt steeds nadrukkelijker het fundament voor de aansturing van en het toezicht op het vervoer.

De praktijk laat zien dat gemeenten bij het selecteren van een vervoerder primair sturen op de prijs van het vervoer. KNV Taxi (branchevereniging) doet al jaren een beroep op de opdrachtgevers van het doelgroepenvervoer om ook gedurende een contract toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de gemaakte afspraken. Omdat dit veelal achterwege blijft worden vervoerders verleid afspraken niet of slechts deels na te komen om zo de kosten te drukken. In voorkomende gevallen worden deze lagere kosten al in de offerteprijs meegenomen. Een eenmaal afgesloten contract leidt over het algemeen namelijk tot het uitdienen van het contract omdat het openbreken van een contract leidt tot hoge kosten en veel onrust bij alle betrokkenen. Binnen een Europees aanbesteed contract is derhalve sprake van een grote aanbiedersmacht.

Ondanks de soms grote verschillen tussen de scenario's, is het met alle scenario's die we in hoofdstuk 5 beschrijven mogelijk om een heel goed vervoersproduct te organiseren voor de reizigers die daarvan afhankelijk zijn. Voorwaarde hiervoor is dat alle partijen hun rol in het systeem goed spelen.

4 Praktijk in Den Helder

In de gemeente Den Helder is het vervoer niet Europees aanbesteed, maar zijn er op basis van Open House contracten gesloten met een 6-tal lokale vervoerders voor het uitvoeren van het vraagafhankelijke Wmo-vervoer. De inkoop van dit vervoer op basis van Open House is redelijk uniek in Nederland. Op dit moment hebben 5 andere gemeenten ook contracten gesloten met (lokale) vervoerders op basis van een Open House inkooptraject. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de inhoudelijke voor- en nadelen van dit model.

De toegestane reisafstand van het Wmo-vervoer in Den Helder is beperkt. Reizigers mogen enkel gesubsidieerd reizen binnen de gemeentegrenzen. Bestemming buiten de gemeente zijn alleen voor eigen rekening van de reiziger bereikbaar met het Wmo-vervoer. Zowel in 2019 als in 2022 heeft de gemeente de ambitie aangegeven om bestemmingen buiten de gemeente bereikbaar te maken met het Wmo-vervoer.

Er wordt veel gereisd door de gebruikers van het Wmo-vervoer in Den Helder. Ook in vergelijking met andere regio's en gemeenten in het land. De gebruiksdrempel in Den Helder is laag (mede) omdat er geen eigen bijdrage gevraagd wordt voor het gebruik van het vervoer.

Hoewel er geen onderzoek naar is gedaan, is de indruk dat de reizigers tevreden zijn met het hen geleverde vervoer. Er komen niet of nauwelijks klachten over het vervoer binnen bij de gemeente. Vervoerders klagen wel (naar eigen zeggen soms ook namens reizigers) over de bereikbaarheid en aanspreekbaarheid van de gemeente.

Werkwijze van het vervoer in de praktijk houdt in dat:

- Een reiziger eerst een indicatie van de gemeente krijgt en aansluitend een taxipasje met een uniek pasnummer. Aan dit unieke pasnummer zijn een begin- en einddatum van de indicatie en een reisbudget (per jaar) gekoppeld;
- Vervolgens kan de reiziger ritten boeken bij alle aangesloten vervoerders. Welke vervoerder de reiziger kiest is aan de reiziger. De aangesloten vervoerders zijn verplicht ritten aan te nemen en uit te voeren. De reiziger identificeert zich bij het boeken van een rit met zijn unieke pasnummer;
- De vervoerder moet elke ritboeking direct en real-time digitaal maken (inboeken) en delen met het ICT-systeem van de gemeente;
- Het ICT-systeem van de gemeente toetst de boeking (geldigheid van het pasnummer, reisbudget en locatie adres en bestemming) en geeft direct een (digitale) terugkoppeling op het resultaat van deze toets richting het ICT-systeem dat de vervoerder gebruikt;
- De chauffeur gaat de reiziger vervolgens ophalen. Op de ophaallocatie controleert de chauffeur of de reiziger die instapt ook diegene is waarvoor de rit is geboekt;
- De chauffeur logt de instap van de reiziger op zijn boordcomputer (BCT) of op een speciale app op zijn telefoon. Deze logging wordt direct gecommuniceerd met het systeem van de gemeente, evenals de daaropvolgende uitstap van de reiziger op bestemming;
- Deze loggingsgegevens worden door het ICT-systeem van de gemeente vergeleken met de gegevens van de ritboeking;
- Als alle gegevens kloppen wordt de rit betaalbaar gesteld aan de vervoerder.

Het recht op bekostiging van de rit komt te vervallen indien:

- De vervoerde persoon niet de persoon is waarvoor de indicatie is afgegeven door de gemeente;
- Er bij de boeking van de rit een onbekend pasnummer wordt opgegeven;
- Er geen actieve indicatie voor de reiziger is;
- Er geen reisbudget meer beschikbaar is op de indicatie van de reiziger;
- Het adres en de bestemming beide buiten de gemeente Den Helder liggen.

In al deze gevallen geeft het ICT-systeem van de gemeente aan dat de rit niet voor bekostiging aan aanmerking komt. Aandachtspunt is dat op dit moment de facturen die de vervoerders zelf opstellen uitgangspunt zijn voor de bekostiging van het vervoer, niet de vervoersregistratie die bijgehouden wordt in het ICT-systeem van de gemeente.

Er worden momenteel ongeveer 10000 ritten per maand opgevoerd in het ICT-systeem van de gemeente door de vervoerders waarvan 80% aan alle voorwaarden voldoet om voor bekostiging in aanmerking te komen. Kosten voor deze 8000 ritten per maand liggen volgens het ICT-systeem van de gemeente tussen de 80 en 100K wat neerkomt op 1/1,2 miljoen per jaar. Daarmee is het aantal ritten weer bijna op het niveau van voor Corona. De ritprijs ligt in De Helder op dit moment op € 12,43 voor een rit van 4,3 kilometer. Een rit van 4,3 kilometer kost in andere systemen gemiddeld genomen ongeveer € 17,-. Het gemiddeld aantal ritten (dat voor bekostiging in aanmerking kwam) per reiziger was in januari 2023 ongeveer 8. Dat is aanzienlijk meer dan het landelijk gemiddelde (ongeveer 4). Er zijn ook reizigers die in januari 2023 al meer dan 100 taxiriten hebben gemaakt.

5 Organisatiemodellen uitgewerkt

5.1 Europees aanbesteden

Veruit de meeste gemeenten kiezen er voor het vraagafhankelijke Wmo-vervoer in te kopen via een Europese aanbesteding. Van alle gemeenten in Nederland zijn er slechts 12 die dit niet doen (waarvan de K4-gemeenten er 4 zijn). De blik op de branche die we in hoofdstuk 3 gaven is geheel gebaseerd op een markt die gevormd is op basis van Europese aanbestedingen.

De afgelopen jaren is er een trend geweest om het uitvoeren van het vervoer en de regie op het vervoer (het aannemen, plannen en toewijzen van ritten) los van elkaar in te kopen. Gedachte hierbij was dat hierdoor meer vervoerstromen gecombineerd (en dus goedkoper) uitgevoerd konden worden. Praktijk heeft geleerd dat dit niet tot lagere kosten leidde en veel gemeenten en regio's die voor dit model hebben gekozen, stappen hier nu weer van af. Uitzondering hierop zijn de regio's die er voor gekozen hebben de regie op het vervoer zelf te gaan doen. Die bestaan beide nog wel. Ambities van de regio's die voor dat model hebben gekozen lagen primair op het inhoudelijk ontwikkelen van het vervoer, niet perse op het besparen van kosten.

In deze paragraaf gaan we uit van een model waarin het vervoer én de regie op het vervoer gezamenlijk als één wordt ingekocht (all-in). De opdrachtgever selecteert dan (per perceel) 1 uitvoerder. Al het vervoer binnen dat perceel wordt binnen de contractperiode door de gecontracteerde vervoerder uitgevoerd. Reizigers hebben hierin geen keuze en het is aan de opdrachtgever om toe te zien op de kwaliteit van de dienstverlening die aan de reizigers geleverd wordt. Doordat er maar één vervoerder is, kan die alle ritaanvragen combineren. In de praktijk van dit soort systemen ligt de combinatiegraad (aantal ritten dat gezamenlijk wordt uitgevoerd) vaak tussen de 1,2 en 1,3. Chauffeurs verhuizen over het algemeen mee met de contracten en hebben dus regelmatig te maken met een nieuwe werkgever. Mede hierdoor is het in toenemende mate lastig voor vervoersbedrijven om voldoende (gemotiveerde) chauffeurs te vinden.

Kosten

Het organiseren van een Europese Aanbesteding kost tussen de 20 en 25K (t/m implementatie). De vervoerskosten voor de gemeente zijn in dit model hoger dan nu. De aanbesteding die de gemeente in 2018 heeft uitgezet laat dat ook zien. Voor het tarief dat de gemeente bereid was te betalen, waren de grotere vervoerders niet geïnteresseerd in de opdracht. Via de Open House inkoop waren de lokale vervoerders wel bereid te rijden voor deze scherpe tarieven.

Kwaliteit

De kwaliteit wordt een verantwoordelijkheid van de gemeente en de gemeente wordt hier meer direct op aanspreekbaar. Dat vraagt capaciteit van de gemeente, zowel in het bedienen van de reizigers als in het houden van toezicht op de kwaliteit die de vervoerders leveren. De kwaliteit van het vervoer zelf is ook daadwerkelijk afhankelijk van de inzet die de gemeente pleegt in het managen van het contract. Doordat de reiziger niet de keuze heeft om bij een volgend rit voor een andere vervoerder te kiezen, ontbreekt er een belangrijk incentive voor de vervoerder/chauffeur om kwaliteit te leveren. Vandaar dat bij gelijke inzet van de opdrachtgever de kwaliteit in een aanbesteed systeem lager zal zijn dan in een systeem gebaseerd op Open House.

Risico's

De risico's in dit model zijn gelegen in het gegeven dat je afhankelijk bent van één vervoerder (per perceel). Als die niet levert, dan heb je een probleem. De sturing die nodig is voor contractnaleving krijgt vaak snel een juridisch karakter.

Voor Den Helder geldt daarnaast dat er weinig combinatiemogelijkheden met andere contracten aangezien het aantal buurgemeenten beperkt is en zowel Schagen als Hollands Kroon hun Wmo-vervoer niet aanbesteden. Aantrekkingskracht van de opdracht op grotere spelers is daarmee beperkt wat de prijsvorming in een aanbesteding kan beïnvloeden.

Voordelen

- Beproeft, snel te realiseren en door de markt geaccepteerde manier van organiseren;
- Eén marktpartij aanspreekbaar voor kwaliteit en beschikbaarheid van het vervoer;
- Mogelijkheid ritten van reizigers te combineren en (dus) efficiënt te plannen.

Nadelen

- Houdt de bestaande marktverhoudingen in stand;
- Beperkte mogelijkheden voor integratie met het OV, samenwerking met vrijwilligersinitiatieven;
- Reiziger is geen klant maar gebruiker en heeft niets te kiezen;
- Verlies van lokaal ondernemerschap.

Aansluiting op ambities gemeente en eerdere adviezen

De te sluiten contracten bieden (na ondertekening) geen ruimte voor integratie van vrijwilligersvervoer en/of het openbaar vervoer, ook wanneer die ruimte wel in het contact is opgenomen. De ambitie om regionale reizen mogelijk te maken is eenvoudig op te nemen als onderdeel van de gevraagde dienstverlening. De kosten hiervoor zullen hoger liggen dan wanneer er gekozen wordt voor een samenwerking met de Belbus Noordkop. Een aanbesteed contract biedt wel meer mogelijkheden om te sturen op de duurzaamheid van het in te zetten wagenpark.

Ambtelijke inzet

Ten opzichte van het huidige model vraagt een Europees aanbesteed model een vergelijkbare ambtelijke inzet. Er zijn enerzijds minder contracten te managen (want er is maar 1 vervoerder per perceel), daar staat tegenover dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor het toezien op de kwaliteit van het vervoer.

Samenvatting scores

Kenmerk	Verwachte beweging
Kosten	+
Kwaliteit	-
Risico's	Neutraal
Ambities	Neutraal
Ambtelijke inzet	Neutraal

5.2 Volledig inbesteden

De huidige marktomstandigheden hebben de gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek er 2 jaar geleden toe gebracht om al het doelgroepenvervoer helemaal zelf te gaan organiseren en uitvoeren. Praktisch gezien komt het er op neer dat ze een (lokale) vervoerder hebben overgenomen en uitgebouwd. De nieuwe organisatie is ondergebracht bij het (eigen) bedrijf dat ook het huisvuil ophaalt. De gemeenten hebben nu zelf de beschikking over eigen chauffeurs en eigen voertuigen. Daarmee kunnen ze actief sturen op de kwaliteit van het vervoer en bijvoorbeeld het bieden van een goede baan (met carrièremogelijkheden) aan de chauffeurs.

Kosten

De ontwikkelkosten voor dit model liggen hoog aangezien er aanzienlijke investeringen gedaan moeten worden in voertuigen, kantoor, personeel, ICT etc. Houdt voor een systeem dat de gemeente Den Helder kan bedienen rekening met minimaal 15 voertuigen (lease of koop), 25 FTE en 300K implementatiekosten.

De bedrijfsvoeringskosten voor de gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek liggen aanzienlijk hoger dan voorheen (toen er aanbesteed werd). Dat zit hem in het gegeven dat er meer FTE's ingezet worden op de kantoorfuncties (management, planning, telefonie e.d.) dan voorheen. Daarnaast worden de chauffeurs beter betaald dan voorheen en wordt er actief ingezet op het verduurzamen van het wagenpark. Tenslotte wordt er in de planning vaker een keuze voor kwaliteit gemaakt in plaats van voor snelheid. Dat vertaalt zich in gemiddeld minder ritten per chauffeur per uur (en dus hogere kosten).

Kwaliteit

De toegenomen kosten waren (deels) voorzien en zijn het gevolg van een bewuste keuze voor een hogere uitvoeringskwaliteit, een beter invulling van het werkgeverschap en meer continuïteit in de dienstverlening. Dit model biedt de opdrachtgever (eigenaar) alle mogelijkheden om hier (steeds) eigen keuzes te maken. De opdrachtgever is hier ook (steeds) zelf en direct aanspreekbaar op.

Risico's

De directe verantwoordelijkheid van het lokale gemeentebestuur maakt dat de sturing op het systeem een meer politiek/bestuurlijke kleuring krijgt. Dat kan (op termijn) betekenen dat afwegingen rond efficiency en kostenbeheersing naar de achtergrond verdwijnen. Dat is ook zichtbaar bij publieke regiecentrales en zal naar verwachting nog sterker spelen bij systemen die volledig eigendom zijn van de gemeente(n).

De manier waarop gemeenten omgaan met hun personeel en de manier waarop taxiondernemers omgaan met hun personeel verschillen sterk van elkaar. De sturing zoals die wordt toegepast door taxiondernemers wordt (waarschijnlijk) niet geaccepteerd door gemeenteraden in het geval dat het om "eigen" personeel zou gaan. Een van de belangrijkste redenen om Europees aan te besteden is ook om de werkgeversrol voor chauffeurs en overige medewerkers extern te beleggen. Wanneer gemeenten zelf de werkgeversrol pakken, dan al dat waarschijnlijk ook betekenen dat bij een gelijke planning en uitvoeringskwaliteit, de personeelskosten altijd hoger liggen bij inbesteden.

Voordelen

- Alle ruimte om te innoveren;
- Chauffeurs zijn en blijven betrokken;
- Directe sturing op de kwaliteit van het vervoer.

Nadelen

- Kosten liggen (aanzienlijk) hoger;
- Public exposure voor de eigenaren ligt erg hoog;
- Niet eenvoudig om het model te verlaten.

Aansluiting op ambities gemeente en gegeven adviezen

Naadloos.

Ambtelijke inzet

Erg groot.

Samenvatting scores

Kenmerk	Verwachte beweging
Kosten	++
Kwaliteit	++
Risico's	++
Ambities	++
Ambtelijke inzet	++

5.3 Opzet vrijwilligerssysteem

Met het oog op de vergrijzing en de toenemende kosten van het Wmo-vervoer (in Den Helder groeit de doelgroep de komende jaren met 28%), zoeken steeds meer gemeenten naar manieren om vrijwilligers een rol te geven in het aanbieden van mobiliteit aan de doelgroep van het Wmo-vervoer. Veelal als aanvulling op een bestaand professioneel taxisysteem, maar in een enkel geval (zoals in Hollands Kroon) in de plaats van het professionele taxivervoer.

In hoofdlijnen kan daarbij onderscheid gemaakt worden in 2 soorten systemen:

1. Systemen waarin vrijwilligers met hun eigen auto rijden;
2. Systemen waarin vrijwilligers ingezet worden op taxi's van de vrijwilligersorganisatie.

De capaciteit van het eerste type systeem is beperkt en voorziet over het algemeen niet in rolstoelvervoer. Een dergelijk aanbod (veelal via ANWB Automaatje georganiseerd) kan daarom ook alleen als onderdeel van een breder pallet aan vervoersvoorzieningen een rol hebben. Dergelijke systemen zijn voor de lokale overheid wel zeer goedkoop, soms zelfs kosteloos.

Systemen waarin taxivoertuigen ingezet worden hebben veelal subsidie nodig om te kunnen bestaan. Dat is overigens geen vereiste, er zijn ook veel voorbeelden van (kleine) initiatieven die met sponsorinkomsten en reizigersbijdragen (abonnementen) kunnen bestaan.

Voor Den Helder geldt dat de ruimte voor vrijwillige vervoerssystemen om te ontstaan en te groeien beperkt is. Mede doordat reizigers geen eigen bijdrage hoeven te betalen voor het professioneel taxivervoer, hebben reizigers immers geen incentive om voor een andere oplossing te kiezen dan de professionele taxi.

Kosten

De kosten van vervoer worden in een professioneel vervoerssysteem voor bijna 70% gemaakt door de inzet van personeel. In vrijwillige vervoerssystemen valt deze post weg. Deze systemen zijn doorgaans dan ook aanzienlijk goedkoper. Benchmarkgegevens geven aan dat een rit met een vrijwillig vervoerssysteem meestal (ruim) minder dan € 6,- kost. In een professioneel (Europees aanbesteed) systeem kost een rit al gauw € 17,- (exclusief de regiekosten).

Voor Den Helder is aansluiting bij Belbus Noordkop interessant. De opstartkosten zijn daar al gemaakt, er is overcapaciteit die benut kan worden en aansluiting op een lopend systeem is eenvoudig. Aandachtspunt zijn de kosten van de Belbus. Die benaderen de kosten van het professioneel taxivervoer vanwege een slechte bezetting van de capaciteit en de (te) dure regie die (buiten de aanbestedingsregels om) ingekocht wordt bij een commerciële aanbieder.

Kwaliteit

De kwaliteit van het vrijwilligersvervoer wordt bijna altijd hoger gewaardeerd door de reizigers dan die van Europees aanbesteed professioneel taxivervoer. Vrijwilligers rijden minder "op de klok" en zijn (daardoor) vaker bereid een stapje extra te zetten voor de reiziger. De chauffeurs zitten ook veelal vanuit een ander soort betrokkenheid op de voertuigen wat zich vertaalt naar een vriendelijkere bejegening van de reiziger. Tenslotte moeten ritten veelal ruim van te voren geboekt worden (meer dan 24 uur van te voren) waardoor het vervoer heel stipt uitgevoerd wordt.

Ten opzichte van het bestaande Open House systeem in Den Helder ligt de afweging echter iets anders. Doordat de reizigers in het Open House systeem van Den Helder zelf klant zijn, hebben de vervoerders een sterk incentive om de klant goed en snel te bedienen. Het “op de klok” rijden speelt daardoor veel minder en de kwaliteit van de dienstverlening (stiptheid, snelheid van leveren, type voertuig, behandeling door de chauffeur) zijn in Den Helder manieren om klanten te winnen en te behouden (in plaats van KPI's in een kwartaalrapportage voor de opdrachtgever).

Risico's

Mensen werken langer door waardoor het aanbod van vrijwilligers onder druk komt te staan. Daarnaast maken professionele taxiondernemingen nog wel eens het verwijt dat de vrijwillige systemen hun handel kapot maken (broodroof). De vakbonden spelen hier soms een actieve rol in. De chauffeurs op deze systemen zijn vaak wat ouder. Tijdens Corona waren veel vrijwillige vervoerssystemen (van de ene op de andere dag) buiten dienst.

Voordelen

- Lage kosten
- Hoge waardering en kwaliteit
- Vaak een product van de samenleving zelf, niet van de politiek (kanteling);

Nadelen

- Continuïteit is een aandachtspunt;
- Op de korte termijn zal de inzet op vrijwilligersvervoer waarschijnlijk leiden tot meerkosten;
- Kan het professionele vervoer niet vervangen (op korte termijn).

Aansluiting op ambities gemeente en gegeven adviezen

Het aanbieden van regionale ritten en scherpe sturing op de kosten zijn belangrijke ambities van de gemeente. Beide zijn heel goed te realiseren met een vrijwillig vervoerssysteem.

Ambtelijke inzet

Afhankelijk van de initiatiefnemer. Indien het initiatief uit de samenleving komt is de ambtelijke inzet (zeer) beperkt. Wanneer de gemeente afspraken maakt met een bestaand systeem over subsidiëring, zal dat aanvankelijk een aanzienlijke inzet vragen. Nadat de afspraken zijn gemaakt is de ambtelijke inzet beperkt en lager dan bij de inzet van professioneel vervoer.

Samenvatting scores

Kenmerk	Verwachte beweging
Kosten	--
Kwaliteit	-
Risico's	+
Ambities	++
Ambtelijke inzet	-

5.4 Open House

Het “Open-House” systeem is geen manier van aanbesteden. Het is een inkoopvorm waarvoor geen aanbesteding nodig is. In de basis komt het erop neer dat de opdrachtgever vooraf de kwaliteitseisen die ze stelt en de te betalen vergoeding voor de dienstverlening bekend maakt. Iedere partij die aan de eisen voldoet en aangeeft de dienst te willen leveren voor de aangegeven prijs, wordt toegelaten als aanbieder. De klant (reiziger) kan vervolgens kiezen bij welke aanbieder hij de dienst afneemt. Het Open House model organiseert het Wmo-vervoer als ware het reguliere straattaxi waarbij de Wmo-reiziger één van de klanten is die de vervoerder bedient.

Kracht van het model is dat de reiziger zelf bepaalt met wie hij reist wat als gevolg heeft dat vervoerders hun best moeten doen om klanten te werven en te behouden. Bijkomend voordeel is dat vervoerders in staat worden gesteld langjarig het vervoer voor hun reizigers te verzorgen. Dat komt de kwaliteit van het vervoer ten goede alsmede de bedrijfszekerheid van de vervoerder.

Kosten

De kosten om dit model voort te zetten zijn beperkt. Voor het sluiten van nieuwe contracten moet rekening gehouden worden met een investering van tussen de 5 en 10K.

Gezien het geringe aantal gemeenten dat het Wmo-vervoer op deze wijze inkoop is de hoeveelheid benchmarkdata beperkt. De data die wel beschikbaar is laat zien dat de tarieven in de bestaande Open House systemen lager liggen dan in de systemen die voorafgaand aan de introductie van het Open House model werden afgerekend in de betreffende gemeenten en ook lager liggen dan landelijke gemiddelden. In Den Helder liggen de kosten op gemiddeld € 12,43 per rit. Dat is lager dan in Europees aanbestede systemen. De tarieven voor een eventuele nieuwe inkoopronde moeten nog onderhandeld worden.

Kwaliteit

Geen van de gemeenten die met het Open House systeem werkt heeft onderzoek gedaan naar klanttevredenheid (bij ons weten). Navraag leert wel dat het beeld is dat reizigers tevreden zijn. Belangrijk voordeel van een Open House systeem is dat de reizigers zelf klant worden en de betrokken vervoerders dus in concurrentie zijn met elkaar. Dat betekent ook dat het stuur op de kwaliteit ligt in de concurrentie tussen de vervoerders en niet gebaseerd is op het contractmanagement van de opdrachtgever.

Risico's

Open House betekent dat alle aanbieders die het vervoer willen en kunnen aanbieden binnen de gestelde voorwaarden, zich daar ook voor mogen opgeven. In potentie kan het aantal betrokken vervoerders daardoor erg groot worden. Dat vraagt (alsdan) een aanzienlijke inzet op het managen van de contracten door de opdrachtgever. In Den Helder gaat het momenteel om 6 vervoerders die aangesloten zijn. Bij een volgende ronde kan het aantal vervoerders mogelijk groeien tot 8, maar ook afnemen tot 4 of 5.

Belangrijkste operationele risico in een Open House systeem is “cherry picking” door de aangesloten vervoerders. Alle vervoerders moeten het vervoer aanbieden op alle afgesproken tijdstippen. Het kan niet zo zijn dat er één of meer vervoerders zijn die door de week overdag meedoen, maar op zondagavond even niet. Hier moet de gemeente op toezien.

Voordelen

- Er hoeft niet aanbesteed te worden (nooit meer);
- De reiziger wordt zelf klant van de vervoerder waardoor er een strek incentive ontstaat bij de vervoerder om ween kwalitatief goede dienst te leveren. Hij kan “zijn” klant immers ook kwijt raken;
- Stimulans voor lokaal ondernemerschap. Het zijn vaak de lokale/regionale vervoerders die zich aanmelden als vervoerder in dit model;
- Het vervoer wordt (in Den Helder) voor een veel groter deel uitgevoerd in (luxe) sedans en minder in (witte) personenbusjes);
- Het systeem kan de zelfredzaamheid van de gebruikers van het vervoer stimuleren.

Nadelen

- De vervoersvraag wordt onder een groter aantal vervoerders verdeeld. De opdrachtgeversmacht wordt daarmee beperkt. Het Wmo-vervoer wordt “één van de” opdrachten die een vervoerder rijdt, dus als opdrachtgever heb je minder mogelijkheden om hoge eisen te stellen aan bijvoorbeeld de duurzaamheid van het in te zetten wagenpark.
- De opdrachtgever moet relaties onderhouden met meer partijen dan in een Europees aanbesteed systeem.
- De grote spreiding van de vervoersvraag onder vervoerders maakt ook dat er minder ritten gecombineerd uitgevoerd worden. Dat houdt een minder efficiënte uitvoering van het vervoer in (en een hogere kwaliteitsbeleving).

Aansluiting op ambities gemeente en gegeven adviezen

Het model sluit door de relatief lage kosten per rit goed aan op de ambitie de beschikbare middelen doelmatig te besteden. Ook het aanbieden van regionale reizen is goed mogelijk.

Ambtelijke inzet

Vergelijkbaar met de inzet die op andere modellen gevraagd wordt van de gemeente. Er zijn weliswaar meer contracten te managen, maar het management van de contracten is relatief beperkt. Het thema “kwaliteit” is immers geen onderwerp van gemeentelijk management maar zit opgesloten in de concurrentie tussen de aanbieders.

Samenvatting scores

Kenmerk	Verwachte beweging
Kosten	Neutraal
Kwaliteit	Neutraal
Risico's	Neutraal
Ambities	Neutraal
Ambtelijke inzet	Neutraal

5.5 PGB

Het is ook mogelijk om de opdrachtgeversrol voor het doelgroepenvervoer te verleggen naar de gebruiker door de gebruiker een PGB voor het vervoer te geven. Reizigers ontvangen in dit model van de gemeente een beschikking voor het vervoer waarin ze een budget toegekend krijgen waarmee ze zelf het vervoer in kunnen kopen bij een vervoerder. In die zin lijkt het model op het Open House systeem dat hiervoor beschreven is. Belangrijk verschil is dat de gemeente in dit model geen opdrachtgever meer is, maar dat de opdrachtgeversrol wordt overgedragen aan de reizigers zelf.

Kosten

De kosten van dit model liggen naar verwachting hoger dan in een Open House inkoop omdat het volumevoordeel waarmee een gemeente inkoop vervalft. Vervoerders zullen naar verwachting hun reguliere commerciële tarieven in rekening brengen.

Kwaliteit

De reizigers hebben in dit systeem direct invloed op de kwaliteit en de continuïteit van het vervoer. Vervoerders kunnen in potentie een langjarige relatie onderhouden met de klant. De kwaliteit van het vervoer moet wel goed zijn, anders verliezen de vervoerders hun klanten aan hun (lokale) concurrenten. Dat betekent dus ook dat de vervoerder zo min mogelijk veranderingen in het vervoer zal doorvoeren, goed zal communiceren met de gebruikers en klachten snel en goed zal oplossen. Aandachtspunt is dat er via een PGB minder mogelijkheden bestaan om een vervoersplicht op te nemen richting de vervoerders.

Risico's

Strategisch gezien kan de verdeling van rendabele en onrendabele ritten, net als in het Open-House systeem, een uitdaging worden wanneer vervoerders actief klanten gaan werven en aan "cherry picking" gaan doen. In een Open House model is de gemeente in positie om hier op te sturen en te handhaven, bij een PGB niet meer.

Voordelen

- Gemeente is geen opdrachtgever meer wat een beperkte belasting van het ambtelijk apparaat tot gevolg kan hebben;
- Het systeem kent een stevige prikkel voor vervoerders om kwaliteit te leveren;
- Het vervoer hoeft niet meer aanbesteed te worden;
- Het vervoer komt (in potentie) ten goede aan de lokale economie;
- Het systeem kan de zelfredzaamheid van de gebruikers van het vervoer stimuleren;
- Vervoerders hebben een grotere bedrijfszekerheid en kunnen investeringen daardoor over een langere periode afschrijven.

Nadelen

Belangrijkste nadeel van dit model is dat de prijsvorming gebeurt tussen de reiziger en de vervoerder. De gemeente (die uiteindelijk wél de rekening betaalt) heeft hier geen rol in. Daarnaast geldt dat een deel van de doelgroep mogelijk niet in staat is zelfstandig het PGB dat ze ontvangen te beheren. Tenslotte geldt dat het scenario geen vervoersplicht kent waardoor reizigers er niet 100% van uit kunnen gaan dat er vervoer voor ze beschikbaar is.

Aansluiting op ambities gemeente en gegeven adviezen

Dit model biedt heel beperkt grip op de kosten van het vervoer. Het staat reizigers wel vrij om reizen te maken naar bestemmingen buiten de gemeentegrenzen. Doordat ze zelf hun budget beheren, kan er in dit model een groter kostenbewustzijn ontstaan bij de reizigers waarmee een goedkoper aanbod (dat bijvoorbeeld gedaan wordt door vrijwilligers) meer interesse ontvangt.

Ambtelijke inzet

Basis van dit model is dat de gemeente geen omkijken meet heeft naar het Wmo-vervoer. Reizigers moeten dit zelf regelen. De gemeente moet wel actief toezicht houden op het beheer van de PGB's door de reizigers. Dit kan aanzienlijk tijd vragen.

Samenvatting scores

Kenmerk	Verwachte beweging
Kosten	+
Kwaliteit	-
Risico's	Neutraal
Ambities	Neutraal
Ambtelijke inzet	Neutraal

5.6 Hybride model (advies)

Op basis van de geformuleerde ambities en het uitgevoerde onderzoek is het advies om een hybride scenario te volgen. Dit hybride scenario bestaat uit twee delen, te weten:

- Aanbieden van lokaal vervoer via de lokale vervoerders, in te kopen op basis van Open House (net als nu);
- Aanbieden van regionale ritten in samenwerking met de gemeente Hollands Kroon / Belbus Noordkop.

De combinatie van zowel Open House voor de lokale ritten als een vrijwilligersstelsel voor de regionale ritten, sluit het beste aan bij de ambities om de beschikbare middelen doelmatig te besteden én regionale reizen mogelijk te maken.

Belangrijk voordeel in dit scenario is dat de inkoop op basis van Open House bestaande praktijk is en dat de Belbus Noordkop een bestaande voorziening is. Dat betekent dat dit hybride model zonder grote aanpassingen, snel en met behoud van het lokaal ondernemerschap uitgerold kan worden.

Advies is om bij een nieuwe inkoopronde (Open House) een samenwerking voor tenminste 4 jaar aan te gaan met de vervoerders. Dat stelt hen in staat te investeren in voertuigen en chauffeurs én biedt de gemeente extra mogelijkheden een scherp tarief af te spreken.

Kenmerk	Verwachte beweging
Kosten	Neutraal / +
Kwaliteit	+
Risico's	Neutraal
Ambities	+
Ambtelijke inzet	+