FORSETI | CONCORDIS GROEP

Visie op uitvoering doelgroepenvervoer Hart van Brabant
Eindrapportage

TENDER MANAGEMENT | JURIDISCH ADVIES | CONTRACTBEHEER

Visie op uitvoering doelgroepenvervoer Hart van Brabant

Eindrapportage

in opdracht van
Servicepunt Regiotaxi Midden-Brabant

14 november 2014
Projectnummer: 1215-R-E2

FORSETI | CONCORDIS GROEP

Inhoudsopgave

SAMENVATTING 1

1 INLEIDING 3

1.1 Aanleiding en doel 3
1.2 Totstandkoming van deze visie 4
1.3 Opzet van dit visiedocument 4

2 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN EN BELEID 5

2.1 De huidige situatie en ontwikkelingen voor het doelgroepenvervoer 5
Overzicht van vervoerregelingen en contracten 5
Wmo-vervoer 5
Leerlingenvervoer 6
AWBZ-vervoer 7
2.2 Belangrijke (landelijke) ontwikkelingen 8
2.3 OV-beleidsplan Hart van Brabant 11
2.4 Belangrijke hoofdlijnen samengevat 12

3 OPGAVEN VOOR HET DOELGROEPENVERVOER 14

3.1 Twee ambities 14
3.2 Ambitie 1: Minder doelgroepenvervoer door kanteling 14
3.3 Ambitie 2: Efficiënter doelgroepenvervoer 21
3.4 Conclusie: van ambities naar een visie op het organisatiemodel 25

4 UITWERKING IN ORGANISATIEMODEL 26

4.1 Basisprincipes voor het organisatiemodel 26
4.2 Ontwikkelstappen voor het organisatiemodel 27
4.3 Vervolgstappen 30

BIJLAGEN

1. Combinatiemogelijkheden doelgroepen

Samenvatting

Er zijn veel ontwikkelingen gaande op het gebied van zorg en vervoer die ook van grote invloed zijn op het functioneren van het doelgroepenvervoer in de regio Hart van Brabant. Daarnaast loopt op 1 maart 2016 het huidige contract voor regiotaxi in de regio Hart van Brabant af. Dit samen heeft ertoe geleid dat de regio heeft besloten een visie op de uitvoering van het doelgroepenvervoer op te stellen. Deze visie vormt de basis voor de invulling van het organisatiemodel en de aanbesteding van het toekomstige vervoer.

In een notendop zijn de volgende ontwikkelingen zichtbaar en relevant voor de organisatie van het doelgroepenvervoer:

- Beleid: er is meer aandacht voor het eigen kunnen (kanteling).
- Er is meer aandacht voor de rol en bijdrage vanuit de civil society, bijvoorbeeld vanuit vrijwilligers of het directe eigen omgeving.
- Er is meer oog voor integratie en samenhang tussen het OV en het doelgroepenvervoer.
- De financiële opgaven voor gemeenten in het sociale domein zijn groot, bezuinigingen zijn noodzakelijk.
- Decentralisatie: er komen steeds meer (vervoer)taken bij de gemeenten.
- Om voor de reiziger een kwalitatief op maat gesneden vervoeraanbod te kunnen bieden is verdere integratie tussen verschillende vervoervormen en –regelingen gewenst.
- De gevolgen van alle ontwikkelingen zijn nog ongewis. Dit vraagt om flexibiliteit in de organisatie van vervoer.

Om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden en/of op deze ontwikkelingen in te spelen benoemt de regio twee centrale ambities met daaronder elk een drietal opgaven:

1. Minder doelgroepenvervoer door kanteling
   a. Kanteling in de zorg: uitgangspunt is wat mensen zelf kunnen, zorg wordt vanuit dat uitgangspunt georganiseerd.
   b. Push- en pullmaatregelen: inzet van maatregelen om het gebruik van voorliggende voorzieningen zoals het OV te stimuleren.
   c. Nadruk op zelfredzaamheid: omslag in denken bij inwoners: op een positieve manier de eigen kracht van inwoners benutten.
2. Efficiënter doelgroepenvervoer
   d. Betere benutting van capaciteit in voertuigen: gelijktijdige bundeling
   e. Efficiëntere inzet van voertuigen: volgtijdelijke bundeling
   f. Betere en meer integrale regie op het gehele doelgroepenvervoer zodat het vervoer slimmer georganiseerd en beter op elkaar afgestemd wordt.

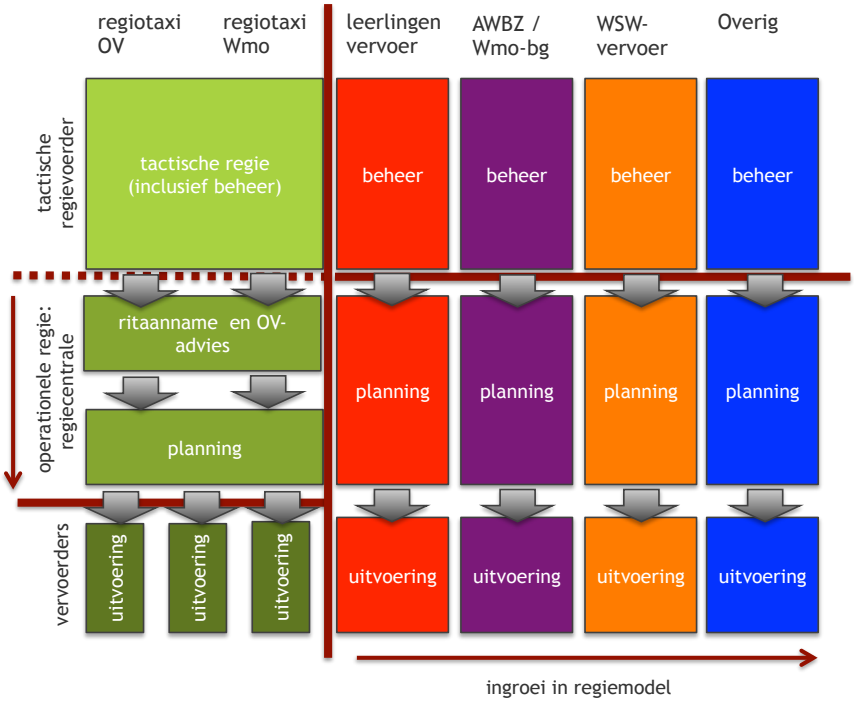
Om deze ambities en opgaven voor de regio optimaal in te vullen benoemen we de volgende visie op het organisatiemodel:

We willen als regio een organisatiemodel voor efficiënt doelgroepenvervoer dat ons optimale mogelijkheden geeft het kantelingsbeleid voort te zetten, integrale regie op vervoer te voeren en te allen tijde mee kan ademen met de dynamiek in het vervoer.

Voor de uitwerking van het organisatiemodel hanteren we een aantal belangrijke basisprincipes. Deze zijn volledig weergegeven in paragraaf 4.1 en hieronder samengevat:

a. We willen maatwerk voor iedere vervoersvraag.
b. We willen één vervoerloket voor de reiziger.
c. Het organisatiemodel moet bijdragen aan het kantelingsbeleid.
d. De indicering blijft een taak en verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten.
e. Vervoervraag en planning willen we op één punt samen brengen.
f. We willen sturen op gelijktijdige en volgtijdelijke bundeling.
g. We willen kosten en kwaliteit optimaal beheersen: mogelijkheid om te sturen gedurende het contract in indicering en productformules / spelregels.
h. De regievoerder moet onafhankelijkheid opereren ten opzichte van de vervoerders die het vervoer uitvoeren.
i. Het organisatiemodel moet innovatie in vervoeroplossingen en de organisatie van vervoer blijven stimuleren.
j. Er moeten ingroeimogelijkheden voor contractvervoer zijn.
k. Er moet een mogelijkheid zijn voor inbrengen van vervoeroplossingen vanuit kleinschalige particuliere/maatschappelijke initiatieven.
l. Er moeten kansen zijn voor het MKB om zelfstandig ritten aan te nemen en uit te voeren.
m. Er moet sprake zijn van waarborg van kennisopbouw en continuïteit.

De ontwikkeling van het organisatiemodel voor de toekomstige uitvoering van het doelgroepenvervoer in de regio Hart van Brabant is samengevat in de onderstaande figuur.

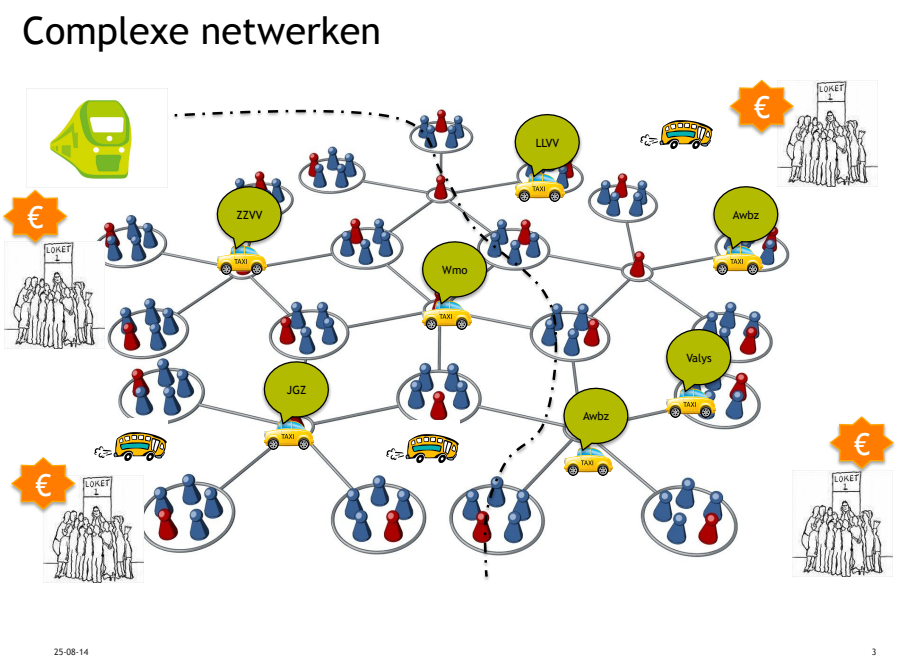


1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Er zijn veel ontwikkelingen gaande op het gebied van zorg en vervoer. Denk aan de decentralisatie van de AWBZ (Wmo 2015), de Jeugdzorg, stijgende kosten en (komende) bezuinigingen binnen het doelgroepenvervoer en openbaar vervoer (OV) en een toenemend belang van vrijwilligersvervoer en participatie van burgers. Deze ontwikkelingen zijn van grote invloed op het doelgroepenvervoer. Daarnaast loopt op 1 maart 2016 het huidige contract voor regiotaxi in de regio Hart van Brabant af. De 8 gemeenten (Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk) in de regio geven samen met de provincie Noord-Brabant sturing aan Regiotaxi.
De huidige ontwikkelingen, de complexiteit van de verschillende regelingen van doelgroepenvervoer, de samenhang met elkaar en alle andere ontwikkelingen op het gebied vervoer en de omvang van de gemoeide financiële middelen zorgt ervoor dat de regio Hart van Brabant een visie op de uitvoering van het doelgroepenvervoer opstelt.

Voorafgaand aan de visie hebben twee bestuurlijke sessies plaatsgevonden waarin kansen en ontwikkelingen met elkaar zijn verkend. Dit heeft geresulteerd in het besluit vanuit de bestuurders om het visietraject op te starten.



Figuur 1.1: schematische weergave van de complexiteit en samenhang van de verschillende regelingen van doelgroepenvervoer. LLVV = leerlingenvervoer, ZZVV = zittend ziekenvervoer, Wmo = Wet Maatschappelijke Ondersteuning, JGZ = Jeugdzorg, AWBZ = Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Deze visie biedt het perspectief voor de verdere ontwikkeling van het doelgroepenvervoer in de regio Hart van Brabant. Dit document moet worden aangenomen in de colleges van alle betrokken gemeenten en vormt vervolgens de basis voor verdere uitwerking van het traject richting organisatie en inkoop van het vervoer voor de komende jaren.

1.2 Totstandkoming van deze visie

Deze visie is tot stand gekomen in nauwe afstemming met bestuurders in de regio, ambtelijke vertegenwoordigers op de beleidsterreinen Wmo. Leerlingenvervoer en Jeugd, zorginstellingen en belanghebbende organisaties zoals Wmo-raden en vervoerders. Adviesorganisatie Forseti heeft de regio begeleid bij het visietraject en inhoudelijke expertise ingebracht en de visie voor de regio opgesteld.

1.3 Opzet van dit visiedocument

In dit document is in hoofdstuk twee een beeld geschetst van de huidige situatie ten aanzien van de verschillende doelgroepenvervoer regelingen, de wettelijke context en alle relevante ontwikkelingen landelijk en specifiek voor de regio. Daarnaast is relevant beleid geschetst en zijn alle ontwikkelingen en context samengevat in vijf hoofdlijnen. In het derde hoofdstuk is de visie vanuit de regio verwoord in twee ontwikkellijnen. Beide ontwikkellijnen zijn verder uitgewerkt aan de hand van drie opgaven voor de regio.

Dit visiedocument sluit af met een visie op het organisatiemodel en de vervolgstappen die nodig zijn om dit organisatiemodel uit te werken en te implementeren.

2 Relevante ontwikkelingen en beleid

2.1 De huidige situatie en ontwikkelingen voor het doelgroepenvervoer

Onder doelgroepenvervoer verstaan we in dit kader vervoer in het kader van de Wmo, AWBZ, Wsw en leerlingenvervoer. Dit vervoer biedt mensen die door hun fysieke of mentale beperking niet kunnen reizen met het openbaar vervoer, dan wel niet in staat zijn om (zelfstandig) ander vervoer te gebruiken, mogelijkheden tot maatschappelijke participatie.

Overzicht van vervoerregelingen en contracten
In tabel 2.1 zijn alle doelgroepenvervoer regelingen en hun kenmerken weergegeven.

Doelgroep	Regeling	Verantwoordelijk	Looptijd huidig contract	Omvang	Kosten
Vrije reizigers	Regiotaxi-OV	Provincie	Tot 1-3-2016	34.499 ritten per jaar	€ 270.000
Wmo	Regiotaxi	Gemeenten	Tot 1-3-2016	470.333 ritten per jaar	€ 5.360.000
Leerlingen	Leerlingenvervoer	Gemeenten	Tot 1-8-2016	1.188 leerlingen	€ 3.200.000
AWBZ / Wmo-bg	AWBZ-vervoer tot 2018 bij zorginstellingen	Gemeenten (per 1-1-2015)	-	1.510 cliënten met vervoer	€ 2.074.000 (cijfers 2012)
Jeugd	Jeugdzorg vervoer	Jeugdzorg instellingen	-	342 cliënten met vervoer	€ 502.000 (cijfers 2012)

Tabel 2.1: overzicht van vervoerregelingen [1]

Per vervoerdoelgroep zijn hieronder de belangrijkste ontwikkelingen weergegeven.

Wmo-vervoer
Wmo-vervoer is een voorziening voor mensen die vanwege hun handicap geen gebruik kunnen maken van het reguliere openbaar vervoer. Het Wmo-vervoer in de regio Hart van Brabant wordt uitgevoerd als Regiotaxi Midden-Brabant. Het contract hiervan loopt tot 1 maart 2016. Het aflopen van dit contact vormt ook een belangrijke aanleiding voor een nieuwe oriëntatie op hoe het vervoer in een nieuw contract wordt georganiseerd.

[1] Er volgt nog een check op cijfers en herkomst

Andere invulling Wmo: participatie en kanteling

De huidige Wmo kent een compensatieplicht waarbij gemeenten de verplichting hebben om de effecten van de beperkingen die burgers ervaren te compenseren, zodat zij mee kunnen doen aan de samenleving en zelfredzaamheid gestimuleerd wordt. De lijn van zorgwet naar participatiewet en kanteling wordt verder doorgezet in een nieuwe Wmo wettekst die gereed is. Belangrijke onderdelen in de Wmo 2015 zijn:

- Koerswijziging in de Wmo van compensatieplicht naar maatwerkvoorziening.
- Burgers dragen zelf verantwoordelijkheid voor het inrichten van hun leven en deelname aan het maatschappelijk leven. Van burgers mag worden verwacht dat zij elkaar naar vermogen bijstaan. Dit wordt ook wel de bijdrage vanuit de civil society genoemd. Gemeenten hebben niet langer de plicht om beperkingen te compenseren, maar moeten de burger ondersteunen in zijn of haar zelfredzaamheid.
- Er wordt ten aanzien van vervoer meer aanspraak gemaakt op de zelfredzaamheid van mensen: in eerste instantie gebruik maken van voorliggende voorzieningen zoals openbaar vervoer, dan pas kijken naar collectieve of individuele (maatwerk)voorzieningen.
- Er komt voor gemeenten meer ruimte voor het inrichten van algemene voorzieningen, met een meer laagdrempelig karakter.

Leerlingenvervoer

Het leerlingenvervoer als voorziening vloeit voort uit de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs. Omdat het niet mogelijk is om alle vormen van onderwijs dichtbij ieders woonadres aan te bieden, kunnen ouders een vergoeding krijgen voor het vervoer van hun kind naar de dichtstbijzijnde voor hem of haar toegankelijke school als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Dit kan zijn vanwege het bezoek aan een school op basis van levensovertuiging boven de kilometergrens (doorgaans 6 kilometer) en/of doordat de leerling niet zelfstandig kan reizen omwille van medische gronden.

Passend onderwijs leidt tot verschuivingen in het vervoer

Vanaf 1 augustus 2014 is er een nieuw stelsel voor passend onderwijs, dat scholen verplicht passend onderwijs te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.
Niet elke gewone school hoeft alle kinderen op te vangen. Kan een school geen passend onderwijs bieden, dan wordt binnen een samenwerkingsverband een andere school gezocht die dit wel biedt. Scholen kunnen zich specialiseren en onderling afspreken wie welke kinderen het beste onderwijs kan bieden.

Om aan hun zorgplicht te voldoen, gaan scholen samenwerken in regionaal ingedeelde samenwerkingsverbanden. In het samenwerkingsverband worden afspraken vastgelegd in een ondersteuningsplan. Hierin staat onder meer hoe de scholen het passend onderwijs in de regio inrichten, het geld voor extra ondersteuning besteden, leerlingen naar het speciaal onderwijs verwijzen en ouders informeren.

Het samenwerkingsverband bepaalt waar een leerling terechtkomt, de kosten voor het vervoer blijven voor rekening van de gemeente. Deze wetswijziging leidt ook tot verschuivingen binnen het leerlingenvervoer. Aan de ene kant kan voor leerlingen de afstand tot school afnemen als zij dichterbij huis onderwijs kunnen volgen. Aan de andere kant kan de afstand voor andere leerlingen toenemen als de afstand tot specialistisch onderwijs – vanwege schaalvergroting – toeneemt. Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs kunnen dan alleen nog gebruikmaken van leerlingenvervoer als zij door hun handicap niet zelfstandig naar school kunnen. De gemeente bekijkt per leerling of leerlingenvervoer nodig is. Voor overige leerlingen in het speciaal onderwijs verandert de aanspraak op leerlingenvervoer niet. Het is nog onduidelijk welk effect dit exact zal hebben. In pilot gebieden bleek dit effect echter beperkt.

AWBZ-vervoer

AWBZ-vervoer is vervoer voor cliënten met een indicatie voor dagbesteding (begeleiding groep) en/of dagbehandeling. Het gaat dan zowel om extramurale cliënten als intramurale cliënten. Met name de extramurale cliënten zijn in dit kader relevant aangezien deze groep een structurele vervoersvraag heeft. De AWBZ organisaties zijn tot op heden verantwoordelijk voor de vervoersvraag van hun cliënten en hebben dit in meer en mindere mate opgelost met taxivervoer. Vaak zijn er dan ook kleine en grotere lopende vervoerscontracten met taxivervoerders.

In 2013 zijn de vervoerbudgetten die instellingen ontvangen gehalveerd[2]. Instellingen zijn hierdoor gaan ingrijpen in de organisatie van hun vervoer: vervoerpatronen en vervoertijden veranderen, waardoor vervoer efficiënter en goedkoper uitgevoerd kan worden. Zo werken AWBZ-instellingen in bepaalde gevallen al samen bij de aanbesteding van hun vervoer of wordt dagbesteding dichter bij de cliënten georganiseerd. In de praktijk geven veel instellingen aan dat vervoer tekorten opleveren, ook na inspanningen om dit efficiënter te organiseren.

Decentralisatie naar gemeenten (Wmo 2015)

Gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning en begeleiding. Met de decentralisatie van de huidige extramurale begeleiding ligt het in de lijn der verwachting dat gemeenten ook verantwoordelijk worden voor de uitvoering van het vervoer naar de dagbesteding toe. De uitvoering gaat vallen onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het vervoerbudget maakt onderdeel uit van het totale macrobudget dat aan gemeenten ter beschikking wordt gesteld voor de uitvoering van de nieuwe taken. Op dit totale budget wordt 25% gekort. Dit hoeft niet altijd nogmaals een bezuiniging op het vervoerbudget te betekenen. De aanspraken worden daarom beperkt en de dienstverlening versoberd, en meer gericht op waar ze het hardste nodig is. De integrale benadering van de ondersteuningsvraag heeft als gevolg dat het huidige AWBZ-denken verschuift naar denken in termen van zelfredzaamheid. In plaats van beperkingen en grondslagen van de burgers staat zelfredzaamheid voorop.

[2] Budget is landelijk gehalveerd van 300 naar 150 miljoen euro.. Bron: KNV taxi

Dit betekent dat ook de zorgfunctie op een andere manier moet worden ingericht. De zorginstellingen blijven verantwoordelijk voor intramurale cliënten die gaan vallen onder de Wet Langdurige Zorg.

Voor de regio Hart van Brabant geldt dat gemeenten dagbesteding (inclusief vervoer) voor volwassenen lokaal inkopen. In alle regiogemeenten loopt bijvoorbeeld een aanbesteding voor inkoop van diensten voor een periode van één of twee jaar met optie tot verlenging. De intentie hiervan is dat deze oplossing tijdelijk is ter overbrugging. Ook de dagbesteding voor jeugd die voortkomt uit de AWBZ wordt lokaal ingekocht.

Jeugdzorg
Binnen de Jeugdzorg vindt deels zorg en activiteitenbegeleiding plaats op externe locaties waarvoor vervoer nodig is. Tot nu toe werd dit vervoer georganiseerd door de betreffende instellingen. Met ingang van 1 januari 2015 wordt de jeugdzorg (JZ) in zijn geheel ondergebracht bij de gemeenten. Hiervoor is een nieuwe Jeugdwet van kracht, waarmee de Eerste Kamer op 18 februari 2014 heeft ingestemd. De regels voor de Jeugdzorg zijn momenteel vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg. Uitgangspunt van deze wet is de hulpvraag van kinderen en jongeren en hun opvoeders; de zorg moet zo dichtbij mogelijk worden georganiseerd, zo kort mogelijk duren en zo licht mogelijk zijn. In de praktijk betekent dit dat gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen. Zij moeten informatie en advies geven, problemen signaleren bij het opgroeien en opvoeden, zorgen dat kinderen, jongeren en hun opvoeders de juiste hulp krijgen, pedagogische hulp bieden en de zorg coördineren. Deze taak ligt veelal bij het gemeentelijke Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

2.2 Belangrijke (landelijke) ontwikkelingen

Valys gaat waarschijnlijk over naar gemeenten
Het huidige vervoercontract Valys wordt uitgevoerd door Transvision en is op 1 januari 2014 ingegaan. Valys is taxivervoer voor mensen met een chronische ziekte of handicap en voor ouderen. Omdat OV niet altijd voldoende fysiek toegankelijk is voor mensen met een beperking, kunnen zij gebruik maken van dit vervoersysteem. Valys kan worden gebruikt bij een reis van meer dan 5 OV-zones vanaf het woonadres.
Vanaf 1 maart 2014 hebben Valys reizigers de mogelijkheid om de taxirit te combineren met de trein. De staatssecretaris van VWS ziet Valys het liefst georganiseerd worden door gemeenten. Hij heeft aangekondigd dat Valys na deze contractperiode (31-12-2016) niet opnieuw wordt aanbesteed. Hoe dit vervoer in de toekomst georganiseerd gaat worden, is nog onbekend.
Op het moment dat dit vervoer in de toekomst gedecentraliseerd wordt leent dit zich ervoor om, evenals het Wmo-vervoer, centraal georganiseerd te worden in de regio's.

Wsw-vervoer

Wsw-vervoer is taxivervoer van werknemers van en naar werklocaties in het kader van de Wet Sociale Werkvoorzieningen. Wsw-bedrijven kunnen taxivervoer inzetten voor hun medewerkers als zij niet in staat zijn om zelfstandig te reizen met het OV of wanneer het OV ontbreekt. Er is geen juridische verplichting om vervoer te organiseren voor werknemers van een sociale werkvoorziening. Wel kan het recht op woon-werkverkeer vastliggen in de CAO. Uit een inventarisatie in 2006 bleek sprake van 9.725 werknemers met collectief vervoer of een bijzondere regeling.

De Diamantgroep heeft als leerwerk-bedrijf en bemiddelaar richting reguliere werkgevers op basis van medische indicatie voor 130 werknemers taxivervoer ingekocht voor een periode tot 1-1-2015. Na deze periode is het uitgangspunt dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor het woon-werk vervoer. Voor ondersteuning van 70 personen die nu taxivervoer hebben is een contract afgesloten met MEE om te leren hoe de SW'ers het OV kunnen gebruiken. Voor de overige 60 personen die niet in staat zijn zelfstandig het OV te gebruiken betaalt de Diamant Groep de meerkosten voor de aanvullende voorziening.

Nieuwe aanbestedingswet: meer kansen voor het MKB

Op 1 april 2013 is de nieuwe Aanbestedingswet in werking getreden, met hierin een aantal wijzigingen ten opzichte van de eerdere regelgeving. De nieuwe wet houdt meer rekening met de belangen van inschrijvers, vooral uit het MKB. Volgens de nieuwe wet mogen opdrachten niet meer zonder goede reden worden geclusterd. Daarnaast gelden meer regels voor aanbestedende diensten, is een aantal regels minder hard en is proportionaliteit een belangrijke pijler.

De belangrijkste wijzigingen zijn de bepalingen over proportionaliteit van eisen die worden gesteld aan ondernemers, aan inschrijvingen en aan contractvoorwaarden, de bepalingen over niet-samenvoegen en verplicht splitsen van opdrachten en de bepalingen die betrekking hebben op het beperken van de kosten van het deelnemen aan een aanbesteding.

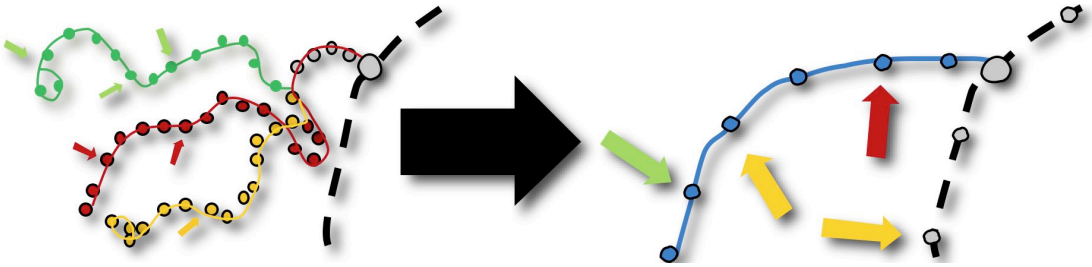
Het gevolg hiervan is dat opdrachtgevers bij het eventueel willen samenvoegen van vervoercontracten rekening moet houden met de beperkingen die de nieuwe aanbestedingswet daarin oplegt. De wet biedt wel ruimte om onderbouwd hiervan af te wijken bijvoorbeeld als sprake is van logisch samenhangende onlosmakelijk met elkaar verbonden onderdelen.

Een nieuwe OV-concessie: het OV wordt meer vraaggericht en toegankelijker

De provincie Noord-Brabant is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in de regio Hart van Brabant. De huidige OV-concessieperiode loopt eind 2014 af. Vanaf 2015 gaat vervoerder Arriva voor een periode van minimaal 8 jaar het openbaar vervoer verzorgen.

Speerpunt vanuit het OV-beleid waarnaar de nieuwe concessie is vormgegeven is dat het OV vraaggericht, verbindend en (maatschappelijk) verantwoord is. Vraaggericht OV moet leiden tot een gemiddelde kostendekkingsgraad die stijgt van 55% naar 65%.

Er wordt hierbij gefocust op de ruggengraat van het OV-netwerk, namelijk spoor, Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) en doorstroomassen. Op deze assen worden zoveel mogelijk reizigers vervoerd door middel van snel, frequent en betrouwbaar vervoer. Andere lijnen sluiten aan op deze ruggengraat. Voor lijnen met een structureel lage vervoersvraag worden samen met de gemeenten maatwerkoplossingen ontwikkeld. De ontwikkelteams vormen het platform waarbinnen vervoerder en provincie onder andere samen met de regio en gemeenten met elkaar over deze maatwerkoplossingen praten. In de praktijk kan deze ontwikkeling leiden tot minder openbaar vervoer in gebieden en op tijdstippen dat er weinig vraag is (zie figuur 2.1 voor schematische weergave van deze ontwikkeling).



Figuur 2.1: Van aanbodgericht naar vraaggericht OV.

Wanneer we inzoomen op de ontwikkelingen binnen het openbaar vervoer, dan zien we dat de fysieke toegankelijkheid van vooral het lijngebonden OV de afgelopen jaren sterk is verbeterd. Alle bussen en een groot deel van de haltes (vooral de belangrijkste haltes) zijn toegankelijk gemaakt voor mensen met een fysieke en/visuele beperking. De komende jaren ligt er nog de opgave de toegankelijkheid op overige haltes en de halteomgeving verder te verbeteren. Naast toegankelijkheid zijn ook haltevoorzieningen zoals stallingen en informatievoorziening belangrijk voor integratie in de keten. De gemeenten maken bij de Wmo-indicatiestelling vaak nog onvoldoende gebruik van het (aangepaste) openbaar vervoer als voorliggende voorziening, terwijl uit diverse landelijk onderzoeken blijkt dat gemiddeld twintig tot dertig procent van de Wmo-ers met het OV kan reizen. Nu doet een deel van de Wmo-ers dit ook al maar dit aandeel kan vergroot worden. Zie hiervoor ook het resultaat uit de OV-scan die voor de regio is uitgevoerd.

Het OV en het doelgroepenvervoer worden door deze ontwikkelingen in toenemende mate communicerende vaten. Door het reduceren of opheffen van lijnen ontstaan zogenaamde ‘witte vlekken’, waardoor de druk op het Regiotaxivervoer toeneemt. Hier ligt dan ook de uitdaging om beleid van doelgroepenvervoer en OV op elkaar af te stemmen en te werken vanuit een gezamenlijk en integraal ontwikkelperspectief gericht op het bieden van vervoer aan kwetsbare groepen, het realiseren van substitutie naar het reguliere OV en inzet op maatwerkoplossingen.

Ontwikkelingen Regiotaxi voor de OV-reiziger

Het systeem van Regiotaxi dat in de regio ook het Wmo-vervoer uitvoert is ook beschikbaar voor de OV-reiziger. Hiervoor geldt dan wel een hoger tarief (€1,95 per zone).

Voor Regiotaxi werken de provincie en gemeenten/regio's samen op basis van afspraken ten aanzien van spelregels en budgetverdelingen. De bestaande samenwerkingsovereenkomst loopt eind 2015 af en moet dus geactualiseerd worden.

De Provincie en gemeenten/regio's zijn een proces gestart dat leidt tot een nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Mede hiervoor zijn inmiddels evaluaties van Regiotaxi als vervoerkundig concept en de samenwerkingsovereenkomst afgerond. Mede op basis hiervan en overleg met de regio's wil de provincie de relatief dure OV-functie van regiotaxi als vangnet behouden, maar wel afbouwen en naar andere oplossingen zoeken. Verder wil de provincie, in de gevallen dat er een alternatief met regulier lijngebonden OV beschikbaar is, geen ritboeking meer mogelijk maken (bindend OV-advies). Tevens wil de provincie op 1 januari 2015 stoppen met tarief Kleine Kernen.

De regio's kunnen nu nog geen inschatting maken van financiële gevolgen. OV- en Wmo-regiotaxi zijn immers voor een deel communicerende vaten. Ook kan de nieuwe OV-concessie effect hebben op het gebruik van Regiotaxi door de OV-reiziger. Er zullen namelijk OV-ritten komen te vervallen waarvoor Regiotaxi een alternatief kan vormen.

Het totale budget van de provincie Noord-Brabant voor de vier regio's voor OV-Regiotaxi gaat terug van € 8 miljoen (nu) naar € 5 miljoen (in 2018) doordat de subsidie aan de regio voor het Wmo-vervoer (3 miljoen euro) in drie jaar afgebouwd wordt tussen 2016 en 2018.

2.3 OV-beleidsplan Hart van Brabant

Binnen de regio werken acht gemeenten op het gebied van verkeer en vervoer samen met provincie en Rijkswaterstaat. Vanuit de Regionale beleidsagenda verkeer en vervoer 2013 – 2017 met als titel 'Verbindingskracht' werken de partijen samen aan een goede bereikbaar-heid van de regio. Eén van de acties in deze regionale beleidsagenda is het opstellen van een regionaal beleidsplan openbaar vervoer. Dit is 25 september 2014 vastgesteld. In dit plan geeft de regio richting aan haar speerpunten en prioriteiten ten aanzien van het openbaar vervoer in de regio Hart van Brabant.

In dit plan ziet de regio een sterke relatie tussen het openbaar vervoer enerzijds en het doelgroepenvervoer en kleinschalige vervoeroplossingen anderzijds. Belangrijke relevante opgaven die het plan benoemt:

- **Gezamenlijke opgave ten aanzien van kleinschalige oplossingen**
  De regio Hart van Brabant onderschrijft de keuze van de provincie voor vraaggericht OV maar realiseert en benadrukt dat dit leidt tot een nieuwe gezamenlijke opgave voor alle partijen om zich in te zetten voor oplossingen voor locaties en situaties waar regulier OV niet rendabel is. De regio zet zich in voor de realisatie van alternatieven, samen met andere lokale en regionale partners en de provincie en vervoerder. Met de verdere decentralisatie van het doelgroepenvervoer richting de gemeenten ontstaan er meer mogelijkheden en kansen om het openbaar vervoer en doelgroepen- vervoer in de regio slimmer en efficiënter te organiseren. Kleinschalige alternatieven voor regulier openbaar vervoer kunnen de brug slaan tussen openbaar vervoer en doelgroepen- vervoer. De kansen die hier liggen zoekt Hart van Brabant graag op.
- **De regio stimuleert de vraag naar OV**
  Naast de vele manieren waarop de regio het gebruik van het regulier OV kan stimuleren ligt er ook een uitdaging om onder de doelgroepen voor het doelgroepenvervoer het gebruik van het reguliere OV te stimuleren. Dit past volledig in het bestaande beleid.
- **De regio wil zichtbaarheid van alle mobiliteitsmogelijkheden voor de reiziger**
  Met een schaalvergroting in het reguliere OV, het toenemende belang van kleinschalige alternatieven en het nog steeds versnipperde landschap van doelgroepenvervoer wordt het voor de reiziger steeds lastiger een integraal advies voor hun mobiliteitsbehoefte te krijgen. De regio ziet daarom voor zichzelf een rol om hier verder gaande regie op te voeren en te zorgen voor meer integraal mobiliteitsadvies. Een mobiliteitscentrale, of een mobiliteitsmakelaar zijn voorbeelden van een manier waarop regie georganiseerd kan worden. Hierbij komen alle vervoersvormen samen in een regionale mobiliteitscentrale, waar de reiziger naar kan bellen, of via een app op zijn mobiele telefoon kan raadplegen.

2.4 Belangrijke hoofdlijnen samengevat

Kijkend naar alle ontwikkelingen die hiervoor zijn geschetst ten aanzien van het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer zien we een paar belangrijke hoofdlijnen die cruciaal zijn en vragen of het ontwikkelen van een visie op de uitvoering van het doelgroepenvervoer in de regio Hart van Brabant. Deze vatten we hier kort samen:

1. Er is in het beleid meer aandacht voor het eigen kunnen en het zelfoplossend vermogen van mensen (kanteling). We gaan allereerst uit van wat mensen zelf kunnen, pas daarna aanvullend maatwerk in beeld.
2. Er is meer aandacht voor de rol en bijdrage van de civil society en het faciliteren van initiatieven (bijvoorbeeld door vrijwilligers) die hieruit komen.
3. Er ontstaat meer oog voor de kansen en het belang van verdere integratie tussen OV en het doelgroepenvervoer.
4. De financiële opgaven voor gemeenten in het sociale domein zijn groot, bezuinigingen zijn noodzakelijk.

5. Met de verdergaande decentralisatie komen steeds meer taken ten aanzien van (doelgroep)vervoer te liggen op het lokale niveau bij de gemeenten.
6. Om voor de reiziger een kwalitatief op maat gesneden vervoeraanbod te kunnen bieden is verdere integratie tussen verschillende vervoervormen en –regelingen gewenst.
7. De precieze gevolgen van de ontwikkelingen zijn nog ongewis en vragen daarom om flexibiliteit in de organisatie van vervoer.

3 Opgaven voor het doelgroepenvervoer

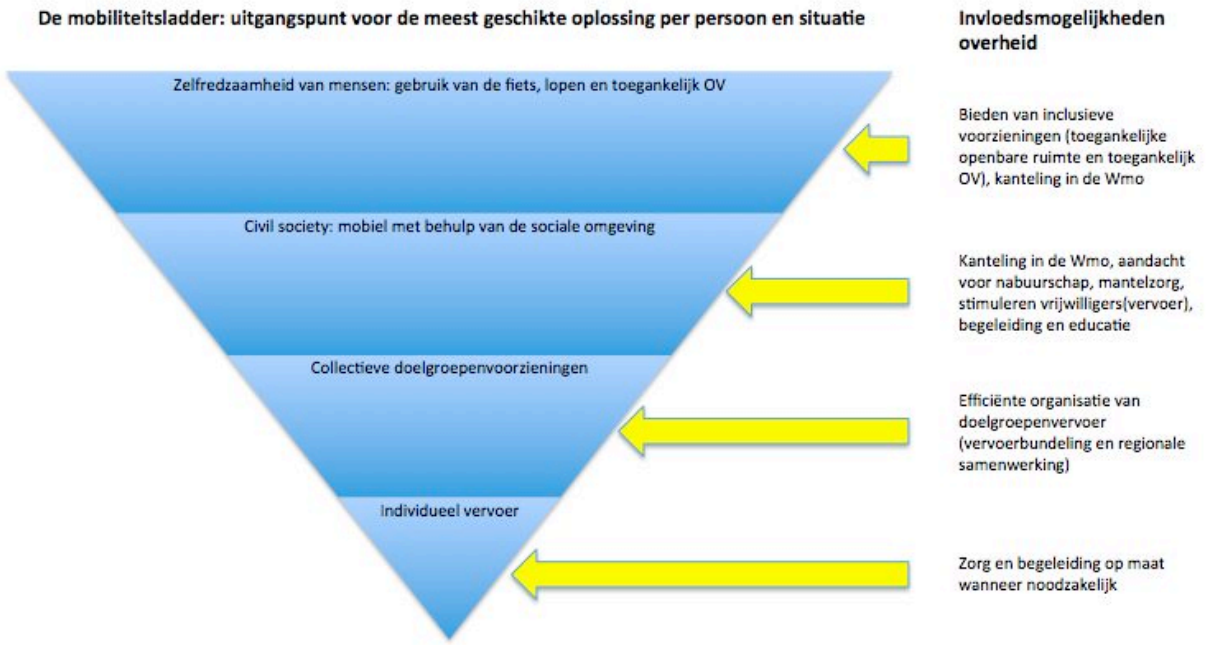
3.1 Twee ambities

De hoofdlijnen waarmee het vorige hoofdstuk in paragraaf 2.4 afsloot vormen de basis waarop de regio haar ambitie baseert. Deze ambitie voor de regio is tweeledig:

De eerste ambitie haakt met name in op hoofdlijn 1, 2, 3 en 4 terwijl de tweede ambitie met name inhaakt op hoofdlijn 4, 5, 6 en 7. In de volgende paragrafen zijn de ambities van de regio verder uitgewerkt in opgaven.

3.2 Ambitie 1: Minder doelgroepenvervoer door kanteling

De regio gaat uit van de eigen kracht van mensen en het vermogen om zoveel als mogelijk zelfstandig of eventueel met hulp van de omgeving mee te doen in de samenleving en het dagelijks leven vorm te geven, ook als het gaat om de organisatie van de eigen mobiliteit. De regiogemeenten helpen hierin mee de kracht vanuit de samenleving te ontplooien en duurzame oplossingen voor de samenleving te stimuleren. Echter op het moment dat mensen niet (geheel) in staat zijn zelfstandig te reizen staat de regio Hart van Brabant voor goede oplossingen, collectief wanneer dit qua schaalomvang voordelen oplevert en individueel maatwerk indien nodig. Deze filosofie is weergegeven in de onderstaande mobiliteitsladder (figuur 3.1).



Figuur 3.1: mobiliteitsladder als uitgangspunt voor meer geschikte mobiliteitsoplossing.

Binnen deze ontwikkellijn onderscheiden we drie centrale opgaven:

a. De regio zet de kanteling in de organisatie van zorg actief verder door.
b. De regio zet push- en pullmaatregelen in om onnodig gebruik van doelgroepenvervoer te voorkomen.
c. De regio wil op een positieve manier nadruk leggen op wat de mensen zelf kunnen, dit vraagt ook om een ander verwachtingspatroon bij inwoners.

A: Kanteling in de zorg

Vervoer is altijd een afgeleide van activiteiten die mensen willen of moeten doen. Kanteling in vervoer begint daarom bij kanteling in de zorg. Kantelen staat voor een nieuwe manier van denken in de Wmo. De nieuwe Wmo gaat daarmee nog meer uit van participatie zodat mensen met een beperking meer kans hebben om volwaardig mee te doen aan de samenleving. Een gekantelde manier van werken vraagt een nieuwe benadering van gemeenten én burgers, waarbij niet meer wordt gekeken naar de beperkingen van de burger, maar naar de mate van zelfredzaamheid. Centraal staat de vraag: wat kun je zelf, en welke ondersteuning heb je nodig bij de dingen die je niet zelfstandig kan? Het 'keukentafelgesprek' krijgt daarom een nog prominentere plaats om op maat te bepalen welke ondersteuning iemand nodig heeft.

Tijdens een keukentafelgesprek kijkt een medewerker van de gemeente samen met de burger integraal naar de ondersteuningsvraag en op welke manier deze vraag is te beantwoorden. Tijdens dit gesprek wordt ook naar eventuele problemen op andere levens-domeinen (bijvoorbeeld inkomen) gekeken. Hierdoor is het mogelijk om het aanbod op de totale ondersteuningsbehoefte van de burger aan te laten sluiten.

Naast deze integrale benadering van de zorgvraag biedt de kanteling ook mogelijkheden voor een andere organisatie en invulling van het ondersteuningsaanbod. Het inzetten van informele ondersteuning behoort hier tot de mogelijkheden.

Zorgaanbod dichter bij de cliënt organiseren

In de huidige situatie is het zorgaanbod vooral afgestemd op het bieden van ondersteuning aan inwoners met een grondslag op basis van de AWBZ. Na de decentralisatie en kanteling zullen zorgorganisaties steeds meer ondersteuning moeten bieden aan meerdere groepen cliënten, die een vergelijkbare ondersteuningsbehoefte in zelfredzaamheid hebben. Dit betekent dat steeds vaker op één locatie verschillende typen zorg aan verschillende typen cliënten aangeboden gaat worden. Hierdoor kan de zorg dichterbij de cliënt worden georganiseerd.

Om vervoer efficiënt te organiseren is het belangrijk rekening te houden met keuzes voor locaties waar zorg plaatsvindt. Hier liggen de volgende sturingsmogelijkheden:

- De locatie van de activiteit: hoe dichterbij de cliënt des te minder vervoer nodig is. De mate van keuzevrijheid is daarbij ook een sturingsinstrument.
- De tijdstippen van de activiteit: de aanvangs- en eindtijden bepalen op welke momenten vervoer nodig is. Door deze tijden beter af te stemmen op tijden van andere instellingen en andere vormen van vervoer kan het vervoer efficiënter uitgevoerd worden.
- De dag / het dagdeel van de activiteit: door bij de indeling van cliënten rekening te houden met het vervoer kunnen vervoerbewegingen overbodig worden.
- Kritische vervoerindicatie: Gemeenten bepalen de toegang tot vervoer na de decentralisatie. Door in het keukentafelgesprek kritisch te toetsen of de cliënt allereerst gebruik kan maken van het voorliggende openbaar vervoer, vrijwilligersvervoer of eigen vervoer (via het sociale netwerk), kan gebruik van het doelgroepenvervoer worden beperkt.

Samenhang tussen kanteling, decentralisatie en efficiency

De verandering in het zorgaanbod biedt ook kansen voor het efficiënter inrichten en organiseren van vervoer, zoals:

- Er ontstaan mogelijk nieuwe (coalities van) zorgorganisaties waardoor huidige contracten met vervoersbedrijven kunnen worden herzien. Efficiency is te behalen wanneer de zorgverleners onderling ritten zouden combineren, iets wat nu vaak nog niet gebeurt.
- Er vindt mogelijk een herverdeling van cliënten over de dagbesteding plaats en/of van de dagbestedingslocaties zelf, waardoor ook de huidige vervoersbewegingen kunnen worden aangepast/ beperkt.
- De gemeente krijgt de mogelijkheid het huidige sectorale AWBZ-vervoer integraal te benaderen. Dit vereist echter wel een aantal beleidskeuzes rondom het vervoer:
  - Gaat zij het vervoer zelf inkopen of laat zij de verantwoordelijkheid en invulling bij de zorginstellingen?
  - In hoeverre kan (rekening houdend met aanbod en kwaliteit) gebruik worden gemaakt van vrijwilligersvervoer en/of openbaar vervoer?

- Wil zij het vervoer naar de dagbesteding laten integreren met andere vormen van doelgroepenvervoer, zoals het leerlingenvervoer?
- Welke samenhang blijft bestaan met het intramurale vervoer, dat de zorgaanbieders moeten blijven organiseren maar waar minder massa over blijft?

Door co-creatie en co-productie innovaties bereiken
Kanteling in de zorg en het realiseren van een doelmatige oplossingen voor het mobiliteit- en participatievraagstuk van burgers, lukt alleen door samen te werken met professionals en burgers. Grondprincipes van co-creatie (samen bedenken) en co-productie (samen uitvoeren) zijn hiervoor waardevol en passen goed in het sociaal/economische speerpunt van sociale innovatie dat de regio Hart van Brabant voor zichtzelf heeft benoemd. Interactie met reizigers en reizigersvertegenwoordiging is hierin bijvoorbeeld erg belangrijk.

Naast (projectmatige) regionale samenwerking staat lokaal schaalverkleining op buurt- en wijkniveau hierbij voorop, waarbij echte burgerparticipatie alleen bereikt kan worden door deze burger daadwerkelijk te betrekken bij de totstandkoming van beleid en praktische oplossingen en niet achteraf te informeren over het beleid. Dit kan door die burger vooraf te vragen om zelf met passende oplossingen te komen voor zijn of haar (vervoer) vraag.

Dit betekent ook dat een verandering in werkwijze en denken wordt gevraagd van gemeentelijke organisaties. Uitgangspunt is daarbij wat bij de burger past, en of de burger begrijpt wat de gemeente doet. Alleen dan kan er een effectieve en efficiënte vraaggerichte organisatie ontstaan in de relatie vervoer en zorg. Duidelijke communicatie en samenwerking met die zelfde burger is daarom van wezenlijk belang, waarbij continu getoond wordt waarom voor bepaalde oplossingen wordt gekozen.

Passend onderwijs
De geschetste lijn van kanteling in de zorg is ook terug te vinden in het passend onderwijs, waarbij het doel is leerlingen meer nabij de woonlocatie onderwijs te geven. Als er verschuivingen plaatsvinden in de locaties waar leerlingen onderwijs volgen, heeft dat uiteraard implicaties op de vraag naar vervoer. De implicaties hiervan zijn op dit moment nog niet duidelijk. Wel mag duidelijk zijn dat er voor gemeenten een belang ligt om in samenwerking met scholen en samenwerkingsverbanden te streven naar passend onderwijs.

B: Push- en Pullmaatregelen
Om de zelfredzaamheid van inwoners optimaal tot zijn recht te laten komen en optimaal te benutten wil de regio met push- en pullmaatregelen inwoners stimuleren/verleiden (Pull) en waar nodig afdwingen/sturen (Push) gebruik te maken van voorliggende vervoervoorzieningen.

Het openbaar vervoer is hierin belangrijk maar ook individuele vervoerwijzen zoals fietsen, meerijden met anderen en alternatieve kleinschalige vervoeroplossingen bieden mogelijkheden hiervoor.

Om optimaal gebruik te maken van de potentie van voorliggende vervoersvoorzieningen heeft de regio twee typen maatregelen:

- Pull: Het inzetten van zachte en stimulerende maatregelen om het gebruik van het eigen/openbaar vervoer of vrijwilligersvervoer te laten toenemen.
- Push: De toestroom in het doelgroepenvervoer verminderen door aanpassingen in het indicatieproces en/of bij ritboekingen.

Pull maatregelen

- Actief communiceren over het aanbod van toegankelijk openbaar vervoer, zodat gebruikers van het doelgroepenvervoer meer bewust worden van het alternatief. Denk daarbij aan folders, posters en andere algemene uitingen. Daarnaast kan de communicatie ook specifiek gericht worden op mensen die langs een bepaalde buslijn wonen.
- Gebruikers van doelgroepenvervoer bewust training en educatie aanbieden. Via bijvoorbeeld train-de-trainer concepten kunnen gebruikers van het doelgroepenvervoer getraind worden door vrijwilligers die met hen gaan reizen in het openbaar vervoer. Binnen het leerlingenvervoer zijn succesvolle voorbeelden van OV-maatjes projecten. Het lespakket OV4U tot slot neemt leerlingen in vijftien lessen mee in het openbaar vervoer.
- Het geven van een OV-advies aan Wmo-reizigers bij een ritboeking als de gewenste verplaatsing binnen bepaalde criteria ook is te maken met het reguliere openbaar vervoer. (zie ook het kader met de OV-scan onder Wmo'ers)
- Digitale tools beschikbaar stellen voor mensen met een beperking. Een voorbeeld hiervan is de OV-coach. Dit is een applicatie voor op een smartphone of tablet, die functioneert als probleemoplosser en planningsondersteuner tijdens het reizen met het openbaar vervoer.
- Faciliteren en stimuleren van initiatieven voor kleinschalige vervoeralternatieven zoals een buurtbus of dorpsbus. Deze voorziening kan geïndiceerde een alternatief bieden voor het doelgroepenvervoer.

Push maatregelen

- Aanscherping van het indicatiebeleid: Om een significante daling van het doelgroepenvervoer te realiseren, is het noodzakelijk om het indicatiebeleid aan te passen. Gemeenten hebben vaak nog onvoldoende oog voor de mogelijkheden van het openbaar vervoer en wat de cliënt wel kan. Het huidige indicatiebeleid is vaak star: het resulteert wel of niet in het verstrekken van een vervoerindicatie. Gemeenten zouden hier meer differentiatie in kunnen toepassen door per persoon en zijn vervoerbehoefte te bekijken of het OV of een andere oplossing mogelijk is, eventueel met een stukje begeleiding. Als in het indicatieproces meer oog moet zijn voor de mogelijkheden van het reguliere openbaar vervoer, is het noodzakelijk dat indicatiestellers goed op de hoogte zijn van de mate van toegankelijkheid van het openbaar vervoer en de beschikbaarheid ervan.

Het is daarom ook noodzakelijk om consulenten te trainen en op die manier kennis en ervaring met het reizen met het openbaar vervoer en andere vervoerinitiatieven over te brengen.

- Dwingend OV-advies bij Wmo-vervoer: waar het OV-advies bij een ritboeking eerder als pull maatregel is opgenomen kan deze ook dwingend toegepast worden. Dit betekent dat een Wmo-rit met een taxi enkel geboekt kan worden op het moment dat er geen geschikt OV-alternatief beschikbaar is. Per cliënt kunnen criteria zoals maximaal aantal overstappen en maximale loopafstand bepaald worden zodat voor iedere cliënt bij boeking een advies op maat gegeven kan worden op basis van een cliëntprofiel (zie ook het kader met OV-scan onder Wmo'ers).

Openbaar vervoer en doelgroepenvervoer zijn communicerende vaten. Als het OV-aanbod afneemt kan de vraag naar doelgroepenvervoer toenemen. Andersom is het ook mogelijk te kijken naar de wensen en patronen in verplaatsingen in het doelgroepenvervoer en hier OV-aanbod op aan te passen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan servicebussen, buurtbussen en kleinschalige vrijwilligersinitiatieven. De regio maakt bij de inzet van vrijwilligers een duidelijke keuze. Voor de invulling van voorliggende voorzieningen is dit mooie oplossing die perfect past in het beeld van de participatiesamenleving. Voor de invulling van het doelgroepenvervoer voor inwoners die professionele en continue ondersteuning nodig hebben is dit niet gewenst.

Landelijk blijkt, bijvoorbeeld uit klanttevredenheidsonderzoeken, dat een deel van de huidige gebruikers van het Wmo-vervoer ook weleens gebruik maakt van het openbaar vervoer dat de afgelopen jaren veel toegankelijker is geworden. In de huidige situatie is lang niet altijd zorgvuldig gekeken naar de mogelijkheden van het openbaar vervoer binnen de verplaatsingsbehoefte van de cliënt en zeker niet op ritniveau. Er is min of meer sprake van keuzevrijheid voor die cliënten die soms wel met het openbaar vervoer willen en kunnen reizen. Uit de OV-scan die voor de regio is uitgevoerd blijkt ook dat voor een aanzienlijk deel van de Wmo-ritten een reëel OV-alternatief beschikbaar is. Ditzelfde geldt voor het leerlingenvervoer.

OV-scan onder Wmo'ers

De druk op het Wmo-vervoer is groot terwijl er flink geïnvesteerd is in de toegankelijkheid van het reguliere OV. Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de huidige Wmo'ers deels ook al gebruik maakt van het reguliere OV. Met een OV scan is de potentie van het reguliere OV in beeld gebracht voor de regio Hart van Brabant. Vraag waarop de OV-potentie scan antwoord geeft: Hoeveel ritten maken uw Wmo'ers die mogelijk ook met het OV zouden kunnen?

Voor een representatieve steekproef aan Wmo ritten (exclusief ritten door gebruikers van rolstoelen, rollators en scootmobielen) die de afgelopen periode zijn geboekt en uitgevoerd is een OV-advies op basis van OV9292 bepaald. Concreet leidt dit tot de volgende conclusies:

Het aandeel van Wmo ritten waarvoor een OV alternatief bestaat is sterk afhankelijk van de gehanteerde criteria. Bijvoorbeeld bij maximaal 0 overstappen, 200 meter voor- en natransport en een omreisfactor van maximaal 1 bestaat voor 4,6% van de ritten een alternatief per OV. Bij maximaal 2 overstappen, 800 meter voor- en natransport en een omreisfactor van 2 geldt dit voor 88,2% van de ritten.

Ter illustratie laat de OV-scan bij een gemiddelde criteriaset van maximaal 1 overstap, maximaal 400 meter voor- en natransport en een omreisfactor van maximaal 1,5 de volgende percentages zien:
- Dongen: 31,6%
- Gilze-Rijen 23,6%
- Goirle: 34,8%
- Hilvarenbeek: 34,2%
- Loon op Zand: 30,4%
- Oisterwijk: 26,6%
- Tilburg: 41,0%
- Waalwijk: 30,2%

Uit de resultaten blijkt dat voor een aanzienlijk deel van de Wmo ritten een realistisch OV-alternatief blijkt te bestaan, afhankelijk van de mogelijkheden van de client. Hier ligt dus een kans voor de verdere benutting van het OV als voorliggende voorziening en verdere integratie tussen het OV en Wmo-vervoer. Zie voor volledige beschrijving van de resultaten vanuit de OV potentiescan voor Wmo'ers de volledige rapportage (separaat beschikbaar).

C: Nadruk op zelfredzaamheid: omslag in denken

De regio wil nadrukkelijk meer nadruk leggen op de zelfredzaamheid van inwoners. Dit vraagt niet alleen om een omslag in beleid en sturing maar zeker ook om een omslag in denken bij inwoners. De regio Hart van Brabant is zich bewust van het belang van voorzieningen voor het dagelijks leven van mensen en beseft dat een omslag in denken tijd nodig heeft.

De regio wil deze omslag realiseren door op een positieve manier met cliënten te praten en mee te denken over wat zijn zelf kunnen of wat ze zelf kunnen met een klein beetje hulp. Het keukentafelgesprek is hierin belangrijk. Ook het laten ingroeien en uitbouwen van push maatregelen past hierbij.

Op deze manier wil de regio zowel haar inwoners als de gemeenten en haar werknemers laten wennen aan een terugtrekkende overheid die in toenemende mate een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van burgers.
In de regionale OV-visie introduceert de regio de term 'management by spotlight'[3] als een wijze waarop zij andere partijen en organisaties in de regio kan inspireren en stimuleren eigen initiatieven op te pakken. Deze rol wil de regio samen met de zorgorganisaties in de regio oppakken.

3.3 Ambitie 2: Efficiënter doelgroepenvervoer

De regio Hart van Brabant staat voor goede vervoeroplossingen voor verschillende doelgroepen op het moment dat inwoners ondersteuning nodig hebben bij hun mobiliteit. Om de relatief dure vervoersvoorzieningen ook in de toekomst betaalbaar te houden en tevens de noodzakelijke kwaliteit te kunnen bieden streeft de regio naar een efficiëntere en duurzame uitvoering van het doelgroepenvervoer. De regio onderscheid hierin drie centrale opgaven:

a. De regio streeft naar een betere benutting van de capaciteit in de voertuigen (gelijktijdige bundeling).
b. De regio streeft naar een efficiëntere inzet van voertuigen binnen alle doelgroepenvervoer regelingen (volgtijdelijke bundeling)
c. De regio wil een betere en meer integrale regie op het gehele doelgroepenvervoer.

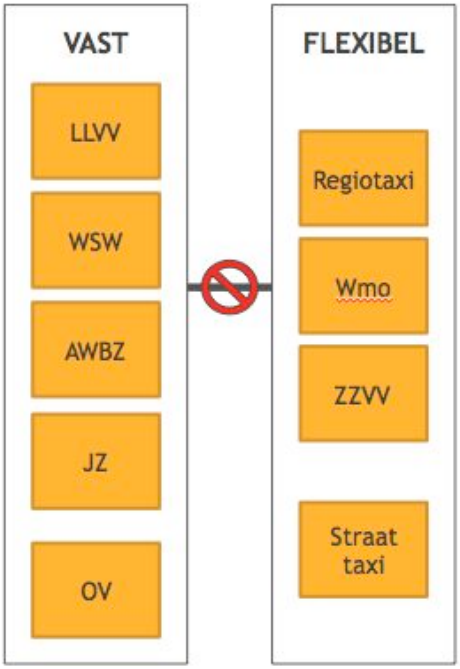
[3] manier om succesvolle voorbeelden en initiatieven die aansluiten op de visie van de regio breed uit te dragen met als doel inwoners/organisaties te inspireren.

Vervoerkundige samenhang binnen het doelgroepenvervoer: vast en flexibel

De vraag hoe meer vervoerkundige samenhang gerealiseerd kan worden, hangt niet alleen af van deze geografische overlap, maar ook van de wijze waarop dat vervoer wordt uitgevoerd (exploitatie) en de mogelijkheden van reizigers om samen te reizen in één vervoersysteem.

Binnen het doelgroepenvervoer kan onderscheid worden gemaakt tussen vraagafhankelijk en routegebonden vervoer. Binnen de exploitatie van het vervoer wordt doorgaans door vervoerders ditzelfde onderscheid gemaakt. Wmo-vervoer wordt op een heel andere wijze aangestuurd dan leerlingenvervoer.

Vraagafhankelijk vervoer kenmerkt zich door het flexibele karakter. Dit vraagt om een capaciteit die afhankelijk van daadwerkelijke vraag snel inzetbaar is. Een planningscentrale zorgt daarbij (ad hoc) voor een optimale uitvoering van deze ritten. Vaste vervoervormen kenmerken zich door een repeterend karakter en worden doorgaans vast ingepland door een vervoerder met zoveel mogelijk de inzet van een vaste chauffeur en voertuig. Deze planning is ruim van te voren ingevuld. In de uitvoering wordt vervolgens alleen gestuurd op mutaties.



Figuur 3.2: Vast en flexibel vervoer.

Beide vormen van vervoer vragen naast een andere exploitatie ook om een ander inkooptraject en vergoedingssystematiek. Hoewel de samenhang tussen vraagafhankelijk vervoer en vast vervoer zich op het eerste gezicht voordoet, is deze dus vanwege organisatorische en exploitatieve redenen beperkt. Zie figuur 3.2.

D: Betere benutting van capaciteit in voertuigen

Efficiënter vervoer start bij een zo goed mogelijke bezetting van de capaciteit in de voertuigen. Als het gaat om het combineren van passagiers in de voertuigen zien we in de praktijk dat vooral combinaties worden gemaakt met de ‘eigen doelgroep’, terwijl er zeker ook winst te behalen valt door bijvoorbeeld dunne vervoerstromen binnen het leerlingenvervoer te combineren met vervoer van en naar dagbesteding. Combinaties tussen doelgroepen komen echter relatief weinig voor vanwege:

- afwijkingen in de tijdstippen waarop vervoer plaatsvindt;
- vervoer dat per regeling is gecontracteerd bij een vervoerder;
- verschillende eisen die doelgroepen aan het vervoer stellen (type voertuig, chauffeur);
- kenmerken van doelgroepen in hun gedrag die het ongewenst maken dat zij gecombineerd worden met anderen (denk aan een leerling met ADHD en een dementerende oudere).

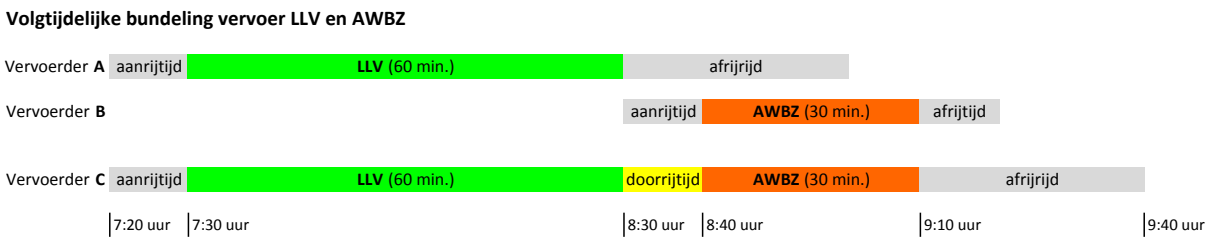
Toch liggen er kansen om deze combinaties wel te maken, maar dat vereist inzicht in de mogelijkheden op cliëntniveau. Zo lijkt het bijvoorbeeld goed mogelijk combinaties te maken tussen leerlingenvervoer cliënten met een fysieke handicap (cluster 1, 2 en 3) en AWBZ cliënten met een fysieke beperking. terwijl combinaties bij AWBZ cliënten met een ernstig sociale mentale beperking niet wenselijk zijn. In bijlage 1 is een voorzet voor mogelijke combinaties van doelgroepen weergegeven.

E: efficiëntere inzet van voertuigen

Naast de efficiencywinst die mogelijk is door een betere benutting van de capaciteit in de voertuigen, is ook winst te behalen door te kijken naar de mogelijkheden van volgtijdelijke bundeling voor het vaste doelgroepenvervoer. Hierbij worden verschillende vervoerstromen en doelgroepen achter elkaar in de tijd vervoerd door eenzelfde wagenpark.

Door de overlap in de tijdstippen van activiteiten vinden verschillende vervoervormen (deels) op hetzelfde tijdstip plaats. Het leerlingenvervoer wordt gestuurd door de schooltijden. Scholen zijn vrij om deze tijden te bepalen, mits zij op jaarbasis maar een aantal verplichte normuren halen. Dit leidt tot een grote diversiteit in aanvang- en eindtijden. Doorgaans starten scholen tussen 8:30 en 9:00 uur en eindigen zij tussen 14:45 en 15:30 uur. Dagbestedingsactiviteiten kennen verschillende begintijden, vaak tussen 8:30 en 10:00 uur. Deze bloktijden overlappen elkaar nu deels, zowel in de ochtend als middag. Hierdoor wordt het onmogelijk met één voertuig verschillende vormen van vervoer uit te voeren.

In figuur 3.3 is volgtijdelijke bundeling van leerlingenvervoer en AWBZ-vervoer weergeven. Vervoerder C voert hierbij achter elkaar (volgtijdelijk) de ritten uit die voorheen separaat door vervoerders A en B werden gereden. Door deze doelgroepen te vervoeren met één voertuig, wordt zowel bespaard op afrijtijd als op materieel en chauffeur. Deze afstemming van verschillende vervoerstromen vergt wel een zekere mate van regie op het vervoer.



Figuur 3.3: Illustratie van volgtijdelijke bundeling leerlingenvervoer en AWBZ-vervoer, vervoerder C (toekomst) voert zowel rit van vervoerder A als vervoerder B (huidig) uit.

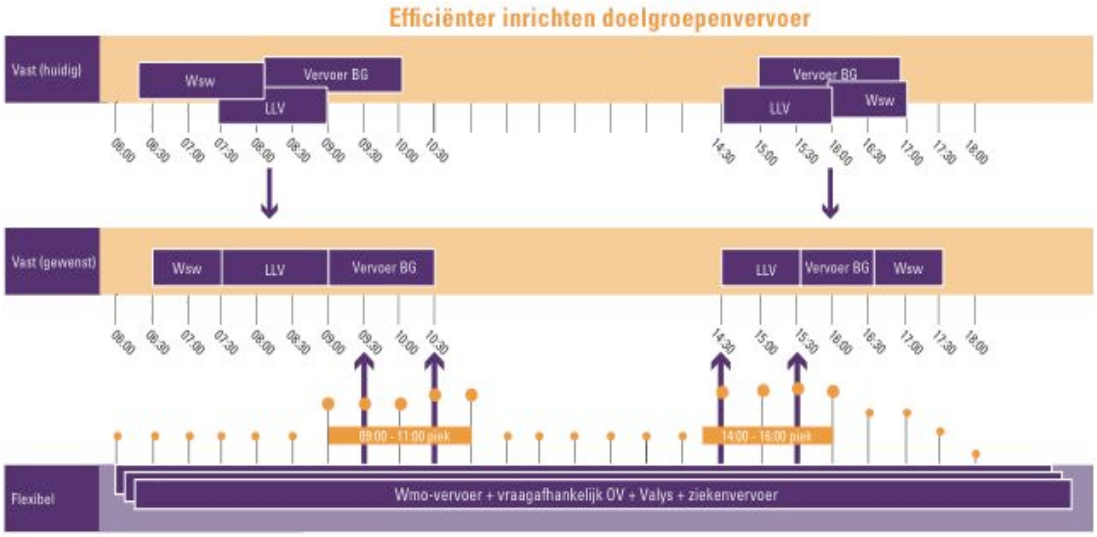
In feite behelst een succesvolle volgtijdelijke bundeling 'slechts' een vorm van inkoopbundeling van meerdere contracten van vervoer zonder dat er conflicten hoeven te ontstaan tussen de verschillende doelgroepen in het voertuig. Deze vervoercontracten worden momenteel nog apart gecontracteerd. Soms bezit een vervoerder meerdere contracten en kan hij hierdoor voertuigen efficiënter inzetten. Als die situatie zich voordoet, ontstaat een voordeel voor de vervoerder dat hij mogelijk (deels) kan doorberekenen richting een opdrachtgever. Maar vaak heeft hij te maken met verschillende contracttermijnen. Veel busjes (van verschillende vervoerders) rijden hierdoor tegen elkaar in en soms leeg: dit is niet efficiënt.

Piekmomenten in vraagafhankelijk vervoer
Het flexibele vervoer kenmerkt zich door een vraagafhankelijk karakter: 'U vraagt, wij komen'. Binnen dit vervoer zijn duidelijk piekmomenten zichtbaar in de ochtend en middag. Juist op deze momenten rijden ook de voertuigen van het routevervoer. De combinatie van deze pieken bepaalt de benodigde capaciteit. Buiten deze piekmomenten staan veel voertuigen stil.

F: Betere en meer integrale regie op doelgroepenvervoer
Naast de opgaven ten aanzien van betere benutting van voertuigcapaciteit en inzet van voertuigen ligt er een opgave om meer te sturen op de wijze waarop het vervoer wordt georganiseerd. Bijvoorbeeld door:

- Het verschuiven van tijdvensters zodat verschillende vervoervormen achter elkaar uitgevoerd kunnen worden. De sleutel hiervoor ligt bij het AWBZ-vervoer waar gemeenten straks opdrachtgever van worden.
- Het op elkaar afstemmen van looptijden van contracten of het gelijktijdig aanbesteden van de verschillende vervoervormen.
- Het afvlakken van piekmomenten in het vraagafhankelijk vervoer, bijvoorbeeld door reizigers te stimuleren of dwingen om op rustigere momenten te reizen.
- De aard van de vervoervraag leidend laten zijn of er sprake is van routegebonden of flexibele vervoer.

Door meer regie op deze punten te voeren kun je ook betere voorwaarden creëren voor de bundelingsmogelijkheden zoals benoemd in opgaven A en B. Door deze maatregelen kunnen voertuigen efficiënter worden ingezet: het vervoeraanbod wordt uitgevoerd met minder voertuigen, waardoor stilstand en lege kilometers verminderen. Dit leidt tot een hogere opbrengst per voertuig ofwel lagere kosten. Het is hierbij wel van belang de afrekensystematiek zo in te richten dat de baten en risico's bij de partij liggen die de regie voert. In figuur 3.4 is de huidige situatie en de gewenste situatie schematisch weergegeven:



Figuur 3.4: Efficiënter doelgroepenvervoer

Naast een betere regie om efficiency in de organisatie van het vervoer te realiseren is meer regie op het vervoer ook essentieel om meer flexibiliteit te creëren in hoe vervoer georganiseerd wordt en welke vervoervormen meer met elkaar kunnen integreren. Je creëert namelijk voor je zelf mogelijkheden om te sturen en daarmee mee te kunnen ademen met de vervoeromvang en –contracten.

3.4 Conclusie: van ambities naar een visie op het organisatiemodel

In de vorige paragrafen zijn twee centrale ambities en daaraan gekoppeld een zestal opgaven voor de regio benoemd. Om deze opgaven optimaal in te vullen trekken we als regio de onderstaande conclusie ten aanzien van het benodigde organisatiemodel:

We willen als regio een organisatiemodel voor efficiënt doelgroepenvervoer dat ons optimale mogelijkheden geeft het kantelingsbeleid voort te zetten, integrale regie op vervoer te voeren en te allen tijde mee kan ademen met de dynamiek in het vervoer.

In het volgende hoofdstuk is de visie op het organisatiemodel verder uitgewerkt.

4 Uitwerking in organisatiemodel

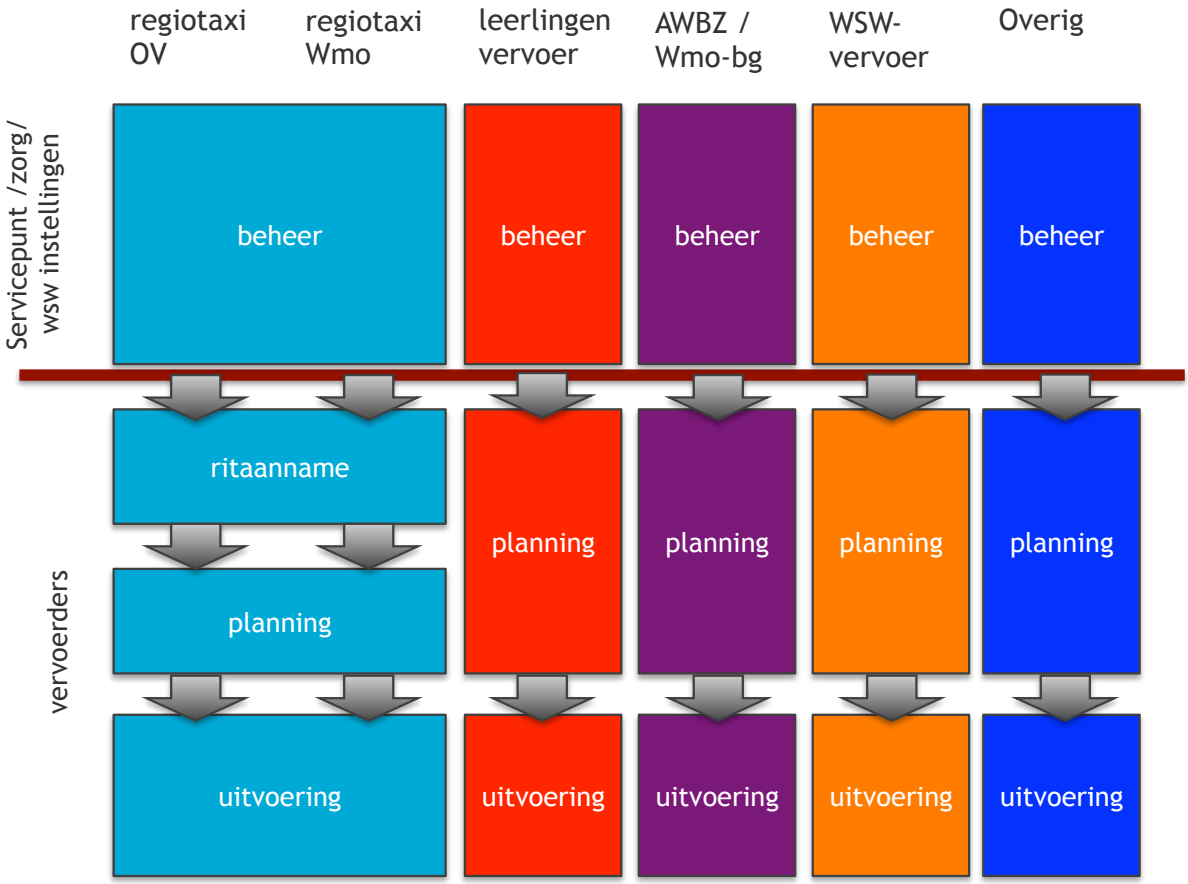
4.1 Basisprincipes voor het organisatiemodel

Het vorige hoofdstuk sloot af met een visie op het organisatiemodel. Om het organisatiemodel conform deze visie in te richten zijn een aantal principes noodzakelijk, belangrijk en/of wenselijk. Deze zijn hieronder op een rij gezet:

a. Voor iedere klant en vervoersvraag moet bekeken worden welke vervoeroplossing het beste passend is (maatwerk).
b. Reisinformatievoorziening/ klantvriendelijkheid: reizigers moeten terecht kunnen bij één vervoerloket voor alle doelgroepenvervoer en (kleinschalig) OV, waarmee het reisgemak toeneemt.
c. Bijdrage aan kanteling en substitutie naar OV: het model moet de zelfredzaamheid van mensen bevorderen, door hen (meer) te sturen richting OV, gebruik van fiets of eigen vervoer en benutting van de sociale omgeving. Ook sturing op gebruik van activiteiten dichter in de eigen woonomgeving, ofwel vervoer voorkomen.
d. De indicering blijft een taak en verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten.
e. Vervoersvraag en planning voor alle vervoersvormen zoveel als mogelijk op één punt samen brengen.
f. Afstemming planning vervoerstromen door sturing op vervoerders: zoek continu naar efficiencymogelijkheden in de planning en uitvoering van alle vervoer, door sturing op gelijktijdige en volgtijdelijke bundeling van alle vervoer.
g. Beheersing kosten en kwaliteit tijdens contractperiode: optimaal grip op de kosten en uitvoeringskwaliteit (bijvoorbeeld in beschikbaarheid van ritten) voor de opdrachtgever, en onderzoek de mogelijkheden tot aanscherping van indicatiestelling en productformule.
h. Onafhankelijkheid/ borging publiek belang: partij die regie voert mag geen belang hebben bij een (te) hoog vervoervolume, maar moet een prikkel hebben om het vervoeraanbod optimaal efficiënt te organiseren.
i. Het organisatiemodel moet innovatie in vervoeroplossingen en de organisatie van vervoer blijven stimuleren.
j. Ingroeimogelijkheden voor lopende contracten: creëer de mogelijkheid om gefaseerd verschillende vormen van doelgroepenvervoer en (kleinschalig) OV te organiseren.
k. Mogelijkheid voor inbrengen vervoeroplossingen vanuit kleinschalige particuliere/maatschappelijke initiatieven.
l. Kansen voor MKB: ook kleine ondernemers moeten de mogelijkheid hebben om zelfstandig ritten aan te nemen en uit te voeren.
m. Kennisopbouw en –behoud: continuïteit en kennis over alle vervoer wordt gewaarborgd.

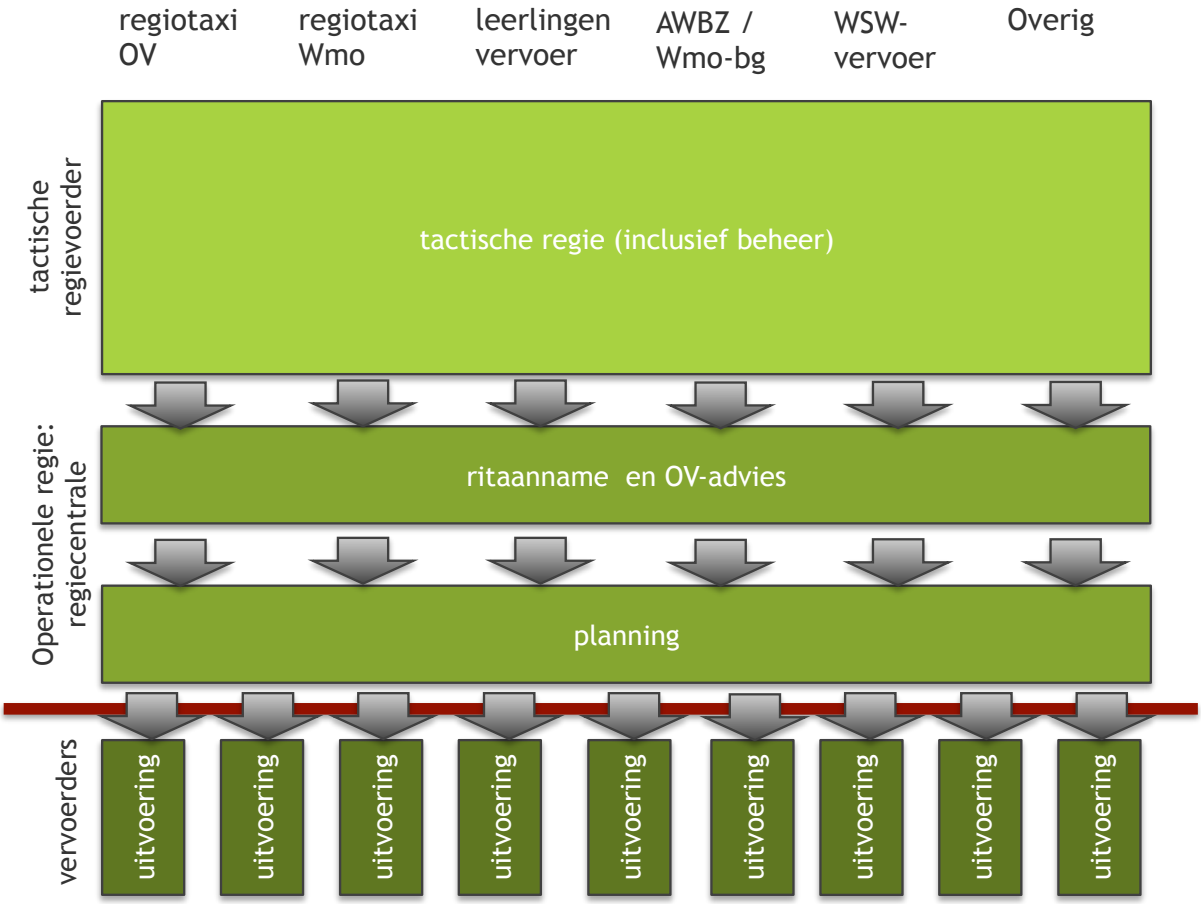
4.2 Ontwikkelstappen voor het organisatiemodel

In het onderstaande figuur 4.1 is de huidige situatie in de regio weergegeven. Hierin wordt zichtbaar dat op dit moment sprake is van losse vervoerregelingen waarbij ritaanname, planning en de uitvoering van het vervoer allemaal bij de vervoerders ligt.



Figuur 4.1: organisatie in de huidige situatie

Om de principes zoals verwoord in de voorgaande paragraaf toe te passen is een verandering in de organisatie van het doelgroepenvervoer nodig. De visie op het eindplaatje voor het organisatiemodel is weergegeven in figuur 4.2.



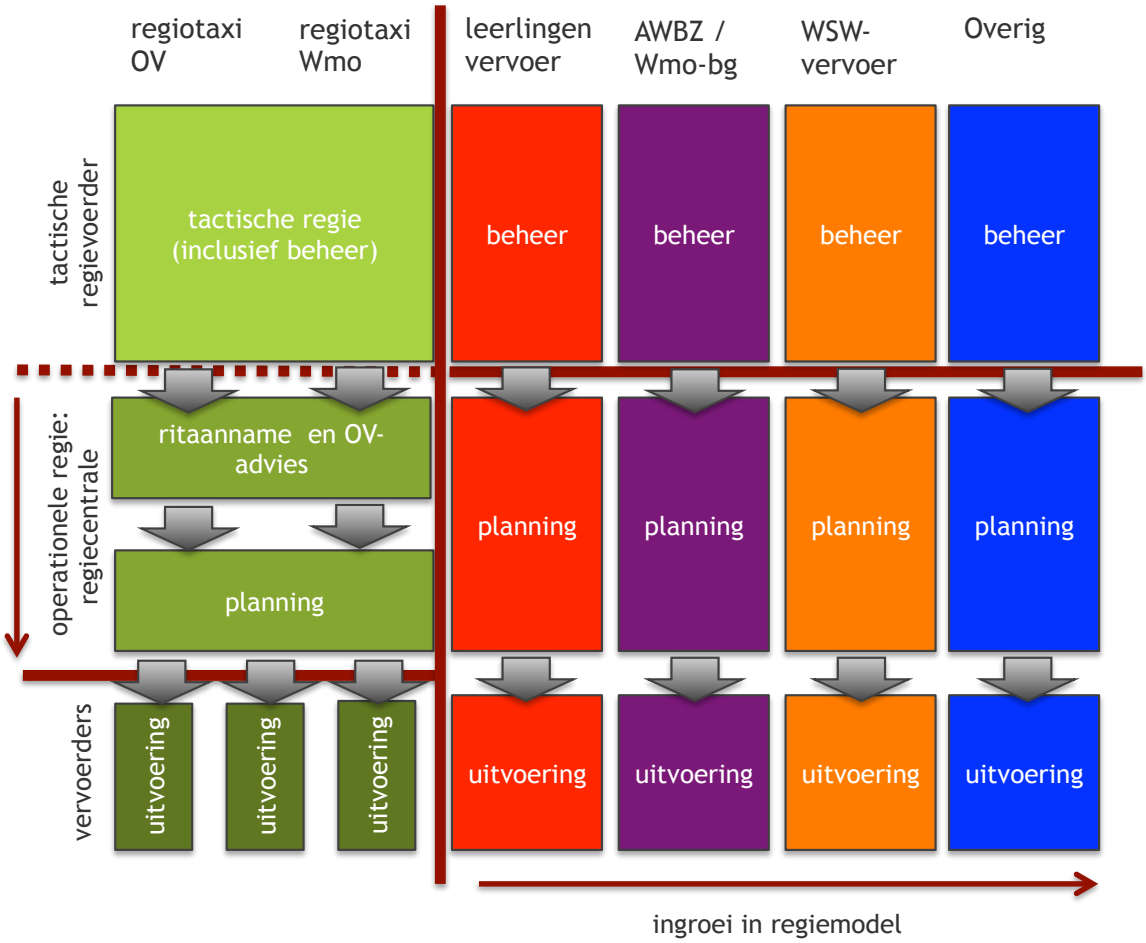
Figuur 4.2: visie eindsituatie organisatiemodel voor uitvoering doelgroepenvervoer

In het model is te zien dat de scheiding ligt tussen de uitvoering van het vervoer en het voeren van de regie inclusief planning. Het organisatiemodel biedt de mogelijkheid om een efficiencyslag te maken in de exploitatie van het doelgroepenvervoer, doordat meerdere vervoervormen op één centraal punt worden gepland. De regievoerder fungeert daarbij onafhankelijk van de vervoerders, waarmee er geen belang is bij een (te) hoog vervoervolume maar juist een prikkel ontstaat om het vervoersaanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de vervoervraag. Door de grote mate van flexibiliteit kan de regie-organisatie bovendien een belangrijke rol spelen bij het doorvoeren van de ‘kanteling’; de centrale zal per ritaanvraag toetsen of dezelfde rit ook met het reguliere openbaar vervoer gemaakt kan worden. Voor reizigers ontstaat zo één loket waar zij terecht kunnen voor informatie en reserveringen van ritten.

Omdat alle kennis van het vervoer op één punt komt te liggen, kan de regie-organisatie uitgroeien tot een mobiliteitspartner die ontwikkelingen binnen zowel het vervoer als activiteiten kan initiëren en begeleiden. Afhankelijk van de taken die de regiecentrale krijgt toebedeeld, kunnen naast het doelgroepenvervoer ook andere vormen van vervoer worden ondersteund en aangestuurd.

Voorbeelden in Scandinavië laten zien dat partijen flexibel kunnen zijn om vervoer, al dan niet gefaseerd, onder te brengen in dit model. Naast doelgroepenvervoer kunnen bijvoorbeeld delen van het openbaar vervoer worden toegevoegd. Wanneer ook vrijwilligersvervoer en autodelen worden toevoegt, ontstaat een mobiliteitspartner als spin in het web van het vervoeraanbod. Dit versterkt de integratie tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer.

De groei richting het model zoals weergegeven in figuur 4.2 vindt geleidelijk plaats. De eerste stap bestaat uit de realisatie van de 'infrastructuur' voor het regie model. Hiermee bedoelen we dat de regie organisatie opgezet moet worden in de vorm van een operationele regiecentrale die de ritaanname en planning voor het vervoer, afhankelijk van de vervoerder, gaat uitvoeren. De geleidelijke ingroei van verschillende vervoersvormen is weergegeven in figuur 4.3. Hierin is te zien dat de verticale schuif conform een ingroei model de komende jaren naar rechts opschuift. In eerste instantie wordt de ritaanname en planning van het huidige regiotaxi vervoer conform het nieuwe model georganiseerd. Op termijn kunnen hier ook andere vervoerregelingen ingroeien. Hierdoor komen de verschillende vervoerregelingen stapsgewijs onder één organisatie die dit vervoer regisseert.



Figuur 4.3: visie op ingroei nieuwe organisatiemodel voor uitvoering doelgroepenvervoer

4.3 Vervolgstappen

1 maart 2016 loopt het bestaande contract voor regiotaxi af. Om op dat moment te starten met vervoer conform het nieuwe organisatiemodel zijn de onderstaande stappen en planning voorzien.

Vervolgstappen	2014				2015												2016		
	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt
Bestuurlijke vaststelling visie																			
Implementatieplan																			
Ontwerp centrale																			
Aanbesteding centrale																			
Ontwerp vervoer																			
Aanbesteding vervoer																			
Implementatie																			
Start contracten																			

In de bovenstaande planning is zichtbaar dat de aanbesteding van de regiecentrale en het vervoer achter elkaar zijn gepland in het geval dat de regiecentrale privaat wordt aanbesteed. Dit is nodig om de gecontracteerde partij die de operationele regie gaat uitvoeren direct te betrekken bij de inkoop van het vervoer.

Er zijn in alle fases risico's te benoemen. Zo liggen er in de fases van het opstellen van een implementatieplan en ontwerp centrale risico's dat voor de uitwerking van deze stappen en het vaststellen ervan meer tijd nodig is. Daarnaast liggen er in de fases van aanbesteding risico's op bezwaren vanuit inschrijvende partijen. In de huidige planning is er weinig ruimte om deze risico's op te vangen. Wel is er de mogelijkheid het bestaande contract voor Regiotaxi eenzijdig te verlengen waarmee meer tijd in de planning gecreëerd kan worden. Deze verlengingsoptie is mogelijk tweemaal voor een jaar waarvan al 1 jaar verlengd is. De uiterste contractdatum is dan dus 1-3-2017. Ook is in het bestaande contract opgenomen dat de vervoerder verplicht is medewerking te verlenen aan de uitvoering van het vervoer na formele contractbeëindiging, zolang als nodig is totdat een nieuwe vervoerder operationeel is. Belangrijk onderdeel van de vervolgstappen voor de verdere invulling van het model is het identificeren en benoemen van de risico's in het proces en de mogelijkheden om deze risico's te beheersen.

Bijlagen

1 Voorbeeld combinatiemogelijkheden doelgroepen

Gelijktijdige bundeling doelgroepenvervoer

			Wmo				AWBZ											LLV						JZ
			Oudere met fysieke beperking/handicap	Oudere met lichte mentale handicap	Overige leeftijden met fysieke beperking/handicap	Overige leeftijden met lichte mentale handicap	0 t/m 4 jaar met fysieke beperking	0 t/m 4 jaar met mentale beperking	5 t/m 18 jaar met fysieke beperking	5 t/m 18 jaar met mentale beperking (ernstig cognitief)	5 t/m 18 jaar met mentale beperking (ernstig sociaal)	19 t/m 67 jaar met fysieke beperking	19 t/m 67 jaar met mentale beperking (ernstig cognitief)	19 t/m 67 jaar met mentale beperking (ernstig sociaal)	68 jaar en ouder met fysieke beperking	68 jaar en ouder met mentale beperking (ernstig cognitief)	68 jaar en ouder met mentale beperking (ernstig sociaal)	Cluster 1 - blinden en slechtzienden	Cluster 2 - doven en slechthorenden	Cluster 3 - gehandicapt en langdurig ziek	Cluster 4 - stoornissen en gedragsproblemen (ernstig cognitief)	Cluster 4 - stoornissen en gedragsproblemen (ernstig sociaal)	Geloofsovertuiging	Psychische problemen
Wmo *(alle leeftijden)*	Oudere met fysieke beperking/handicap																							
	Oudere met lichte mentale handicap																							
	Overige leeftijden met fysieke beperking/handicap																							
	Overige leeftijden met lichte mentale handicap																							
AWBZ *(alle leeftijden)*	0 t/m 4 jaar met fysieke beperking	*Behandeling vóór*																						
	0 t/m 4 jaar met mentale beperking	*dagopvang (Ca. 1%)*																						
	5 t/m 18 jaar met fysieke beperking	*Van leerplicht*																						
	5 t/m 18 jaar met mentale beperking (ernstig cognitief)	*vrijgestelde kinderen*																						
	5 t/m 18 jaar met mentale beperking (ernstig sociaal)																							
	19 t/m 67 jaar met fysieke beperking	*Potentiele*																						
	19 t/m 67 jaar met mentale beperking (ernstig cognitief)	*beroepsbevolking*																						
	19 t/m 67 jaar met mentale beperking (ernstig sociaal)																							
	68 jaar en ouder met fysieke beperking	*Ouderen*																						
	68 jaar en ouder met mentale beperking (ernstig cognitief)																							
	68 jaar en ouder met mentale beperking (ernstig sociaal)																							
LLV *(5 t/m 18 jaar leerplichtig)*	Cluster 1 - blinden en slechtzienden																							
	Cluster 2 - doven en slechthorenden																							
	Cluster 3 - gehandicapt en langdurig ziek																							
	Cluster 4 - stoornissen en gedragsproblemen (ernstig cognitief)																							
	Cluster 4 - stoornissen en gedragsproblemen (ernstig sociaal)																							
	geloofsovertuiging																							
Jeugdzorg *(0 t/m 23 jaar)*	Psychische problemen (welke niet onder AWBZ vallen)																							

Cominatiemogelijkheden in algemene zin (maatwerk op individueel niveau):

- Doelgroep laat zich *goed* combineren
- Doelgroep *leent* zich voor combinatie
- Doelgroep leent zich *niet* voor combineren
- Doelgroep leent zich *afhankelijk* van mentale beperking voor combinatie