# ONDERZOEK BUNDELING DOELGROEPENVERVOER

Synergie, kosten en kwaliteit

**PERCEEL 3**

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

# Onderzoek bundeling doelgroepenvervoer

## Synergie, kosten en kwaliteit

Perceel 3

- eindrapport -


Herbert ter Beek (Regioplan)
Carolien Koning (Regioplan)
Martine de Groen (Regioplan)
Marco Mosselman (Regioplan)
Marcel Slotema (MuConsult)
Frans Blanker (MuConsult)



Amsterdam, april 2007
Regioplan publicatienr. 1469



Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199



Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

µCONSULT

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

INHOUDSOPGAVE


**Voorwoord** ..... **5**

**Managementsamenvatting** ..... **7**

**1 Inleiding en vraagstelling** ..... **11**
1.1 Vraagstelling voor dit deelonderzoek ..... 12
1.2 Perceel 3 in het perspectief van de overige onderzoeken ..... 14
1.3 Methodiek van onderzoek ..... 15

**2 Te onderzoeken scenario's** ..... **17**
2.1 Analytisch raamwerk ..... 17
2.2 De drie scenario's ..... 18

**3 Relevante keuzes bij bundeling** ..... **23**
3.1 Wijze van bundeling: horizontaal en/of verticaal ..... 23
3.2 Onderscheid tussen bundeling en decentralisatie ..... 24
3.3 Samenwerking tussen gemeenten en/of met OV-autoriteit ..... 26
3.4 Zelf doen of uitbesteden? ..... 27
3.5 Wijze waarop kwaliteitsbeleid wordt ingevuld ..... 28

**4 Zicht op bundelingsmogelijkheden** ..... **31**
4.1 Bundelingsmogelijkheden vanuit perspectief gebruiker ..... 31
4.2 Bundelingsmogelijkheden vanuit perspectief vervoer ..... 37
4.3 Onderscheid front- en backofficetaken ..... 39

**5 Effecten van bundeling per stap in beleidsketen** ..... **41**
5.1 Bundeling van beleid ..... 41
5.2 Bundeling informatieverstrekking en loketfunctie ..... 51
5.3 Bundeling van indicatiestelling en verstrekking ..... 56
5.4 Bundeling van inkoop en opdrachtgeverschap ..... 61
5.5 Bundeling van de uitvoering van het vervoer ..... 66
5.6 Bundeling van (financiële) verantwoording ..... 70

**6 Aandachtspunten voor overgangsfase** ..... **73**

**7 Conclusies en aanbevelingen** ..... **79**
7.1 Conclusies op basis van verrichte analyses ..... 81
7.2 Tot slot ..... 87

**Bijlage I** Belang van kwaliteit voor gebruikers ..... 91
**Bijlage II** Overlap tussen regelingen ..... 93

## VOORWOORD

In opdracht van het Ministerie van VWS heeft Regioplan in samenwerking met MuConsult onderzoek gedaan naar de wijze waarop een bundeling van het doelgroepenvervoer georganiseerd kan worden. Er is met name gekeken naar de mogelijke effecten in termen van synergie, kosten en kwaliteit en de voorwaarden waaronder bij een bundeling het gunstigst resultaat kan worden gerealiseerd.

Het onderzoek is uitgevoerd door een multidisciplinair team van onderzoekers bestaande uit de clusters Zorg en Economie van Regioplan, waarbij door het collega-onderzoeksbureau van MuConsult aanvullende kennis is ingebracht over vervoerkundige aspecten. Het team bestond naast ondergetekenden uit Marco Mosselman en Martine de Groen van Regioplan en Marcel Slotema en Frans Blanker van MuConsult.

Ten behoeve van het onderzoek zijn met diverse stakeholders op rijks- en lokaal niveau interviews gehouden. Wij willen onze gesprekspartners graag hartelijk danken voor hun inbreng. Verder is het onderzoek intensief en constructief begeleid door een begeleidingsgroep waarin namens het Ministerie van VWS Tjebbe Ypma, Jaap van der Zijpp en Bertine Duijndam hebben geparticipeerd en namens het Ministerie van V&W Marcel Otto, Peter van der Wilk en Jeroen Fanoy.

Wij vertrouwen erop met het voorliggende onderzoek een bijdrage te leveren aan onderbouwde besluitvorming over en vormgeving van de beoogde bundeling van het doelgroepenvervoer.

Dr. C.C. Koning
Clustermanager Zorg

carolien.koning@regioplan.nl

Drs. H.M. ter Beek MPM
Clustermanager Economie

herbert.ter.beek@regioplan.nl

# MANAGEMENTSAMENVATTING

In opdracht van het Ministerie van VWS heeft Regioplan Beleidsonderzoek in samenwerking met MuConsult onderzoek gedaan naar de vraag hoe een bundeling van de verschillende regelingen voor het doelgroepenvervoer op het niveau van de gemeenten kan worden georganiseerd en welke effecten daarvan verwacht mogen worden in termen van kwaliteit, synergie en kosten. Het onderzoek laat zien dat bundeling van het doelgroepenvervoer per saldo zowel voor de kwaliteit van de dienstverlening als voor de daarmee gemoeide kosten positief kan uitwerken. Wel is daarbij veel afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de feitelijke organisatie van de bundeling.

Meerwaarde

Een belangrijk inzicht dat voortvloeit uit het onderzoek is dat de meerwaarde van bundeling zeker niet alleen gezocht moet worden in de uitvoering van het doelgroepenvervoer (‘de ritten’), maar met name ook in de verschillende stappen in de beleidsketen rondom het feitelijke vervoer. In de sfeer van indicatiestelling, informatieverstrekking en organisatie van loketten en het goed invullen van inkoop en opdrachtgeverschap is veel winst te behalen. Deze winst is deels gelegen in mogelijke kostenbesparingen vanwege de bundeling, bijvoorbeeld doordat cliënten één keer geïndiceerd worden of doordat met name kleinere gemeenten nu reeds moeite hebben om op een efficiënte wijze backofficefuncties en aanbestedingsprocedures goed te organiseren. De bundeling kan echter ook positieve kwaliteitseffecten genereren voor de gebruikers van het doelgroepenvervoer, waarbij de winst met name kan zitten in de stroomlijning van de indicatiestelling (veel cliënten maken gebruik van meerdere regelingen) en een betere informatievoorziening. Hier staat tegenover dat door een te groot accent op de bundeling van het feitelijke vervoer het door de cliënt ervaren niveau van dienstverlening kan afnemen (door het combineren van ritten kunnen reistijden langer worden en kan de stiptheid van de dienstverlening ook afnemen).

Wmo

Het onderzoek naar de bundeling van het doelgroepenvervoer vindt plaats op een moment de gemeenten druk bezig zijn met de implementatie van de Wmo. Veel gemeenten zijn op dit moment bezig om, zelfstandig en vaak ook met enkele buurgemeenten of in regionaal verband, te bezien hoe werkprocessen beter en efficiënter ingericht kunnen worden. Overigens geldt dit ook voor het leerlingenvervoer (LLV), dat door met name veel kleinere gemeenten ook als een lastige taak wordt gezien. Er wordt niet alleen geïnvesteerd in stroomlijning van werkprocessen, maar ook in het versterken van de beleidsfunctie, in het op een professionele manier invullen van inkoop, aanbesteding en opdrachtgeverschap, en in het implementeren van de ‘één-loketgedachte’.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het belangrijke voordelen biedt indien

bij de bundeling van het doelgroepenvervoer optimaal wordt aangesloten bij deze ontwikkelingen. In beleidsmatig opzicht kan door het aanhaken bij de Wmo worden bereikt dat cliënten, die vaak van meerdere regelingen gebruik maken, integraal kunnen worden bediend. De Wmo geeft gemeenten bovendien relatief veel ruimte om een eigen invulling van het beleid te kiezen (waar wel het risico van een te grote diversiteit, leidend tot rechtsongelijkheid, tegenover staat). De door veel gemeenten nu gepleegde investeringen in het optimaliseren van de loketfunctie voor de Wmo is bij een verbreding van de dienstverlening nog rendabeler.

Aanhaken bij de Wmo ligt vanuit het profiel van een belangrijk deel van de gebruikers van het doelgroepenvervoer voor de hand, maar er moet wel worden beseft dat de organisatie van de Wmo in veel gemeenten nog niet echt 'staat'. Het kan daarom raadzaam zijn om bij een uitbreiding van taken voor gemeenten te kiezen voor een fasering, waarbij een taak die in het verlengde ligt van het Wvg-vervoer c.q. vervoer in het kader van de Wmo, zoals Valys-vervoer en in wat mindere mate het ZZV en het AWBZ-vervoer, sneller in aanmerking komen dan een taak als het WIA-vervoer (die met name raakt aan sociale zaken en re-integratie).

Effecten

De effecten van bundeling van het doelgroepenvervoer zijn op indicatieve wijze in beeld gebracht in het voorliggende onderzoek. In grote lijnen kan worden gesteld dat een dergelijke keuze inhoudt dat (fors) geïnvesteerd moet worden in de versterking van de beleidsfunctie van gemeenten en in het algemeen in de backofficetaken, en dat daar tegenover substantiële besparingen kunnen volgen op het gebied van indicatiestelling en organisatie van loketten en, hoewel de voordelen niet overschat moeten worden, ook de uitvoering van het feitelijke vervoer. De investeringen kunnen oplopen tot € 24,5 tot 33 miljoen voor versterking van de lokale beleidsfunctie en inkoop en opdrachtgeverschap en de voordelen in termen van kostenbesparingen worden ingeschat op mogelijk circa € 30 miljoen. De kwaliteit van de gegevens waarop de analyses gebaseerd zijn, laat echter te wensen over. In het algemeen blijkt uit het onderzoek dat relatief weinig harde gegevens beschikbaar zijn over kostenniveaus en over de opbouw van deze kosten. Het lijkt zeer raadzaam om met betrokken partners afspraken te maken over het transparanter maken van deze kostengegevens.

In termen van de kwaliteit van de dienstverlening zijn de van bundeling te verwachten effecten gemengd. Een belangrijk positief effect is dat het bijdraagt aan het verminderen van onnodige dubbele indicatiestelling en dat de loketfuncties mede hierdoor naar verwachting verder gestroomlijnd worden. Hier staat tegenover dat in de feitelijke uitvoering van het vervoer bundeling negatief kan uitpakken op de stiptheid van het vervoer, de reistijd en ook het vervoerscomfort. Wij gaan er daarbij echter vanuit dat de gemeentelijke opdrachtgevers hier nadrukkelijk op willen sturen en dat de kwaliteitsdoelstellingen minstens zo nadrukkelijk worden uitgewerkt in het

beleid en de aan te besteden vervoerspakketten als de synergiedoelstellingen.

Samenwerking

Voor diverse stappen in de beleidsketen rondom het doelgroepenvervoer geldt dat samenwerking tussen gemeenten onderling belangrijk kan bijdragen aan de gewenste versterking van beleid en organisatie. Met name, maar niet alleen, de kleinere gemeenten werken momenteel zowel wat betreft het vervoer in het kader van de Wmo als het LLV met éénmansfuncties, die leiden tot grote kwetsbaarheid bij ziekte of vertrek van medewerkers en die ook leiden tot inefficiënt opgezette organisaties. Veel gemeenten zijn daarom op dit moment in allerlei vormen (op ad hoc basis met enkele buurgemeenten of meer gestructureerd in regionaal verband) bezig om te bezien hoe zij elkaar kunnen versterken bij zaken als inkoop en opdrachtgeverschap en ook de beleidsvorming (dit hoeft dan niet te betekenen dat het beleid inhoudelijk ook identiek wordt). Van deze samenwerking mogen substantiële voordelen worden verwacht, die ook doorwerken in kostenbesparingen. Naar verwachting kan een belangrijk deel van de voor een bundeling van het doelgroepenvervoer noodzakelijke versterking van de gemeentelijke formatie langs deze weg worden opgevangen.

***

# 1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING

Op dit moment bestaat er een groot aantal regelingen die bijzondere vervoersvoorzieningen bieden ter vervanging van, of in aanvulling op het openbaar vervoer. Die regelingen richten zich met name op mensen met een mobiliteitsbeperking die het gevolg is van een handicap of van een chronische ziekte. Een aantal regelingen biedt ook voorzieningen voor andere specifieke doelgroepen zoals leerlingen of ouderen. Het gaat dan om regelingen zoals het leerlingenvervoer, zittend ziekenvervoer, Wvg-vervoer, WIA-vervoer, AWBZ-vervoer, en het bovenregionaal vervoer (Valys). De indicatie en toegankelijkheid van deze voorzieningen zijn nu op veel verschillende manieren geregeld en de verantwoordelijkheid is over een groot aantal partijen verspreid.

Het valt op dat onder de te bundelen regelingen het Wsw-vervoer ontbreekt, terwijl uit onderzoek blijkt dat juist de bundeling van leerlingenvervoer en Wsw-vervoer de gemeenten kostenvoordelen kan opleveren.[1] De sociale werkvoorziening is een gemeentelijke taak. Zij hebben de uitvoering hiervan vaak ondergebracht in SW-bedrijven. SW-bedrijven zijn verantwoordelijk voor het vervoer van en naar werk van de SW'ers. Om extra voordelen te kunnen behalen zou het nieuwe (gebundelde) model ook open moeten staan voor bundeling van het Wsw-vervoer. Dat moet dan geen verplichte bundeling worden, maar een mogelijkheid die op initiatief van de gemeenten zelf kan worden aangegrepen.

Bundeling

Deze verbrokkeling van het doelgroepenvervoer heeft diverse nadelen: het is niet efficiënt en het is niet klantvriendelijk. Verder is de afstemming tussen systemen niet optimaal waardoor lacunes en overlappingen in de regelingen zijn ontstaan. Bijvoorbeeld: een leerling die gebruik maakt van leerlingen-vervoer kan niet met het leerlingenvoertuig vanaf school naar een Boddaert-centrum, naar familie of naar vrienden worden gebracht. Hij of zij moet eerst naar zijn woning of woon-instelling, om van daaruit met ander vervoer (eigen vervoer, AWBZ of Wvg) naar de eindbestemming te gaan. Dit is maatschap-pelijk inefficiënt, voor de reiziger nodeloos complex en belastend, en er is bovendien overlap in de regelingen wanneer de leerling voor het vervoer naar het Boddaertcentrum zou kunnen kiezen tussen AWBZ- en Wvg-vervoer.

Bundeling en integratie van de verschillende regelingen voor doelgroepenvervoer kan zowel leiden tot verbetering van de kwaliteit voor de reiziger, als tot een efficiëntere uitvoering van het vervoer, als tot eliminatie van lacunes en overlappen. Het kabinet is zich hiervan bewust en wil bezien hoe de inrichting van het doelgroepenvervoer klantvriendelijker en doelmatiger

[1] Zie: http://www.forseti.nl/upload/files/nieuwsbrief_1601830.pdf

kan, met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en prikkels voor inclusief beleid. Op basis van diverse onderzoeken, een expertmeeting en thema-bijeenkomst heeft het kabinet uit meerdere varianten een keuze gemaakt en een denkrichting geformuleerd: de bundeling van doelgroepenvervoer zou op gemeentelijk niveau moeten plaatsvinden om optimale klantvriendelijkheid en doelmatigheid te kunnen nastreven.

Onderzoek

Om deze denkrichting verder uit te werken, laat het kabinet onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden voor en effecten van bundeling van het doelgroepenvervoer.

## 1.1 Vraagstelling voor dit deelonderzoek

Er zijn drie deelonderzoeken geëntameerd, waarbij Regioplan en MuConsult is gevraagd een deelonderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van bundeling en de mogelijke effecten daarvan in termen van synergie, kosten en kwaliteit. Om deze gewenste inzichten op te leveren, staan in dit deelonderzoek de volgende onderzoeksvragen centraal:

**Vraag c.:** Welke kostenvoordelen zijn te behalen door een integrale organisatie van het doelgroepenvervoer?

**Vraag d.:** Welke kostenvoordelen ontstaan door integrale uitvoering van het doelgroepenvervoer. Besteed daarbij aandacht aan het beleidskader, de besluitvorming, de inkoop en de verantwoording.

**Vraag e.:** Welke overige effecten zijn er met betrekking tot financiën en kostenbeheersing?

**Vraag f.:** Welke kwaliteitsimpulsen zijn te behalen bij verschillende onderdelen in de keten (één loket, indicatie/voorwaarden, behandelingsprocedure, aanbesteding/inkoopeisen en voorzieningen).

**Vraag g.:** Moet het kwaliteitsbeleid worden ondersteund en zo ja hoe?

**Vraag h.:** Welke mogelijkheden tot bundeling van doelgroepenvervoer zijn op lokaal niveau in de praktijk wel/niet haalbaar?

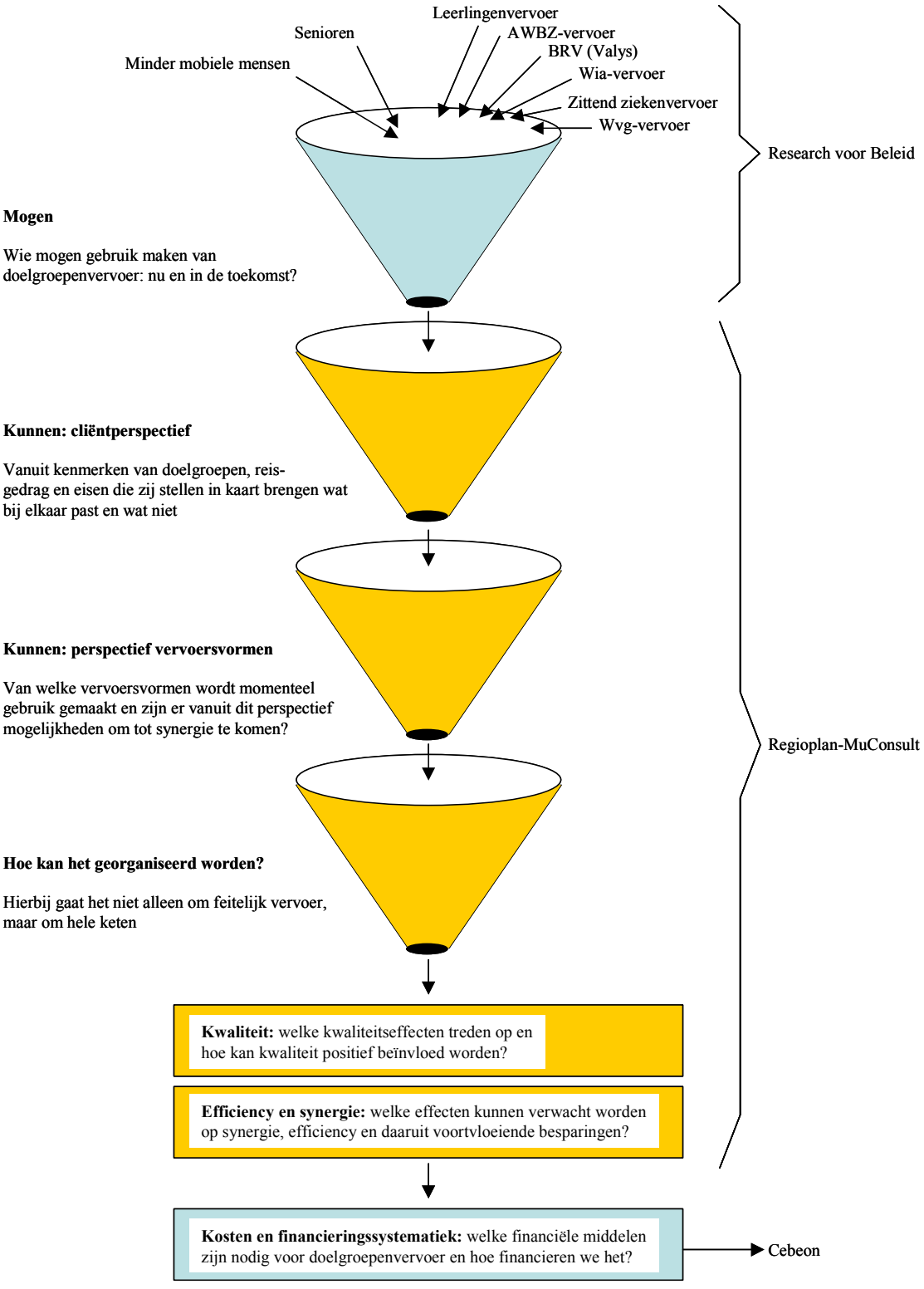
**Vraag o.:** Welke elementen verdienen aandacht in de overgangsfase?

**Vraag q.:** Wat zijn de mogelijkheden en de (juridische en financiële gevolgen) van de samenwerking voor de betrokken OV-autoriteiten en gemeenten?

Deze vragen kunnen beknopt worden herleid tot de volgende kernvragen:

- Kan er bundeling plaatsvinden in de organisatie van het doelgroepenvervoer en zo ja onder welke voorwaarden?
- Zo ja: hoe ziet dat er uit c.q. hoe kan de bundeling georganiseerd worden?
- Welke effecten mogen we dan verwachten van de bundeling in termen van kwaliteit van de dienstverlening, synergie en efficiencyvoordelen en daaruit voortvloeiende kostenbesparingen?

De relatie met de overige onderzoekspercelen ziet er dan als volgt uit:

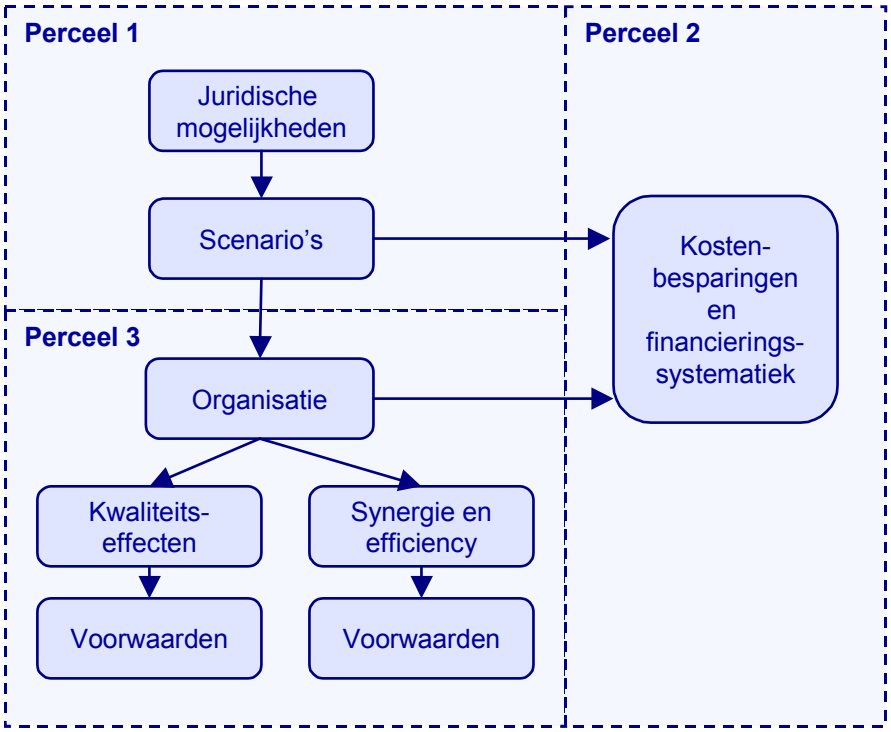


De in perceel 1 uit te werken beleidsscenario's zijn richtinggevend voor perceel 3. Wij gaan hier navolgend, in hoofdstuk 2, nader op in. Het ministerie van VWS heeft dit onderzoek in drie, onderling samenhangende percelen aanbesteed. Perceel 1 (juridisch, gericht op de wettelijke context waarbinnen gebundeld wordt) is uitgevoerd door Research voor Beleid, perceel 2 (gericht op financiële aspecten en met name de financieringssystematiek) is uitgevoerd door Cebeon. Dit rapport is een product van perceel 3. Perceel 3 (gericht op de effecten van bundeling in termen van synergie, kosten en kwaliteit) is uitgevoerd door Regioplan en MuConsult.

## 1.2 Perceel 3 in het perspectief van de overige onderzoeken

Dit rapport is het eindresultaat van één van de drie deelonderzoeken die in dat kader worden uitgevoerd. Het eerste deelonderzoek (uitgevoerd door Research voor Beleid, RvB) brengt de (juridische) mogelijkheden en gevolgen van bundeling in kaart, uitmondend in 3 mogelijke scenario's voor bundeling op gemeentelijk niveau. Het tweede deelonderzoek (uitgevoerd door Cebeon) geeft inzicht in de financiële consequenties van de drie scenario's. Deelonderzoek 3 (uitgevoerd door Regioplan en MuConsult) behandelt de effecten van bundeling op de kosten en kwaliteit, ook weer per scenario.

De relatie met de overige onderzoekspercelen, uit te voeren door respectievelijk Research voor Beleid (perceel 1) en Cebeon (Perceel 2), ziet er dan als volgt uit:



## 1.3 Methodiek van onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- Analyse van beschikbare onderzoeken, rapporten en beleidsdocumenten over bundeling van doelgroepenvervoer en de daarin te onderscheiden segmenten.
- Benutting van (voorlopige) inzichten over de opgezette pilots gericht op nader uitwerken van bundeling (ook met openbaar vervoer).
- Interviews met de belangrijkste stakeholders in casu de vertegenwoordigers van meest betrokken ministeries, enkele gemeenten en OV-autoriteiten, indicatiestellers, cliëntenorganisaties en overige relevante actoren.
- Enquêteren van een brede groep van (potentiële) gebruikers van doelgroepenvervoer, te weten de groep mensen met een functiebeperking en de groep mensen van 65 jaar en ouder.

Daarnaast heeft over de voortgang van het onderzoek en de daaruit af te leiden inzichten enkele keren intensieve discussie plaatsgevonden in de door de opdrachtgever ingestelde begeleidingscommissie waarin naast vertegenwoordigers van het Ministerie van VWS ook vertegenwoordigers van het Ministerie van V&W hebben geparticipeerd.

Tot slot is gebruik gemaakt van een drietal in samenwerking met de VNG georganiseerde regionale bijeenkomsten over bundeling van doelgroepenvervoer (in het najaar van 2006 in repectievelijk Assen, Eindhoven en Rotterdam).

# 2 TE ONDERZOEKEN SCENARIO'S

Voor het onderhavige onderzoek staan de drie beleidsscenario's centraal die Research voor Beleid in het kader van perceel 1 van het onderzoekstraject heeft ontwikkeld. Het gaat om:

1. Bundeling uitgaande van de huidige wettelijke kaders.
2. Bundeling op basis van de Wmo, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn.
3. Bundeling op basis van een nieuwe Wet doelgroepenvervoer, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn.

Afgevallen zijn twee scenario's waarbij de bundeling zou plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de OV-autoriteiten (met als twee subvarianten een variant waarbij de huidige wettelijke kaders behouden blijven en een tweede variant waarbij een nieuw wettelijk kader wordt ontwikkeld). Een dergelijke bundeling neerleggen bij de OV-autoriteiten sluit ook niet aan bij de door het kabinet geformuleerde wens om de bundeling van doelgroepenvervoer op gemeentelijk niveau te organiseren. Verder is een zesde variant inmiddels afgevallen, waarbij vooral de bestaande loketten als uitgangspunt worden gehanteerd bij mogelijke bundeling van doelgroepenvervoer.

In de paragraaf 2.2 geven we een nadere toelichting op de drie scenario's. Deze toelichting is ontleend aan het rapport van Research voor Beleid over perceel 1.

## 2.1 Analytisch raamwerk

De drie scenario's die centraal worden gesteld in het onderzoek verschillen naar de mate waarin zij op dit moment 'bekend' zijn:

- Scenario 'bundeling binnen huidige wettelijke kaders' is vanzelfsprekend het meest bekend.
- Scenario 'bundeling op basis van de Wmo' kan in redelijke mate worden doordacht omdat de Wmo per 1 januari 2007 ingaat en gemeenten al enige tijd bezig zijn met de voorbereiding van de invoering ervan.
- Het scenario 'bundeling op basis van een Wet Doelgroepenvervoer' is het minst concreet omdat op dit moment hierover nog geen concrete ideeën zijn ontwikkeld door de betrokken ministeries of anderszins.

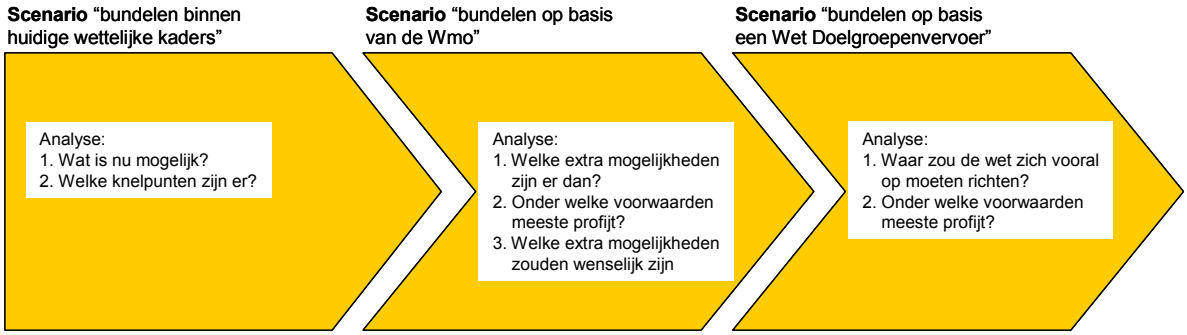
Denklijn

Om voor het voorliggende onderzoek toch op een zinvolle manier met deze scenario's om te kunnen gaan, is ervoor gekozen om voor de te verrichten analyses met betrekking tot (mogelijke) effecten in termen van synergie, kosten en kwaliteit het volgende raamwerk te hanteren. Het uitgangspunt van de analyses zijn de binnen de huidige wettelijke kaders beschikbare mogelijkheden voor bundeling van het doelgroepenvervoer in brede zin (dus

niet alleen het vervoer, maar juist ook de organisatie ‘om het vervoer heen’) en de daarbij ervaren knelpunten. Vervolgens wordt geanalyseerd welke extra mogelijkheden voor een succesvolle bundeling ontstaan indien het doelgroepenvervoer wordt georganiseerd op basis van de Wmo. Tot slot wordt doordacht welke extra mogelijkheden er dan eventueel nog wenselijk zouden zijn om van de beoogde bundeling in termen van synergie, kosten en kwaliteit een zo groot mogelijk succes te maken. Deze analyse resulteert in beleidsmatige input voor een eventuele Wet Doelgroepenvervoer in die zin dat uit de analyses een eerste beeld ontstaat van de voorwaarden waaronder een dergelijke wet succesvol kan zijn, waar dan op gericht dient te worden en aan welke randvoorwaarden voldaan dient te zijn.

Visualisering

De hiervoor beschreven denklijn kan als volgt worden weergegeven:




## 2.2 De drie scenario’s

### 2.2.1 Bundeling binnen de huidige wettelijke kaders

In dit scenario is het vervoer voor doelgroepen gekoppeld aan een bepaald vervoersdoel, bijvoorbeeld onderwijs, werk of zorg. Er zijn in dit scenario zes typen doelgroepenvervoer: regionaal sociaal-recreatief vervoer, bovenregionaal sociaal-recreatief vervoer, onderwijsvervoer, werkvervoer, zorgvervoer en ziekenhuisvervoer.

Beleid

Gemeenten krijgen in dit scenario weliswaar de beleidsverantwoordelijkheid voor alle doelgroepenvervoer, maar door het behoud van de huidige wettelijke kaders moet de gemeente deze verantwoordelijkheid in sommige gevallen delen met de Rijksoverheid. Dit is het geval bij het WIA-vervoer, het AWBZ-vervoer, het zittend ziekenvervoer en het leerlingenvervoer.

Gemeenten hebben in dit scenario geen zeggenschap over de afbakening van de doelgroep. De beoordeling of personen voor vervoersvoorzieningen in aanmerking komen, zal in dit scenario wel bij gemeenten terechtkomen. Daarmee verkrijgen zij – binnen de kaders die de wetten daaraan stellen – enige beleidsvrijheid. Dat geldt ook ten aanzien van de vorm waarin

vervoersvoorzieningen mogen worden verstrekt. In dit scenario is over de cliëntparticipatie niets vastgelegd.

Uitvoering

Over de wijze waarop gemeenten de van toepassing zijnde regelingen moeten uitvoeren, is in de wetten weinig tot niets vastgelegd. De toegang tot de voorzieningen wordt in hoge mate bepaald door de bestaande wettelijke kaders, maar de indicatiestelling kan geheel door gemeenten worden vormgegeven. Gemeenten zijn in dit scenario niet verplicht om één loket voor alle doelgroepenvervoer in te stellen, en evenmin om dit loket te integreren met het Wmo-loket of andere loketten. Wel kunnen zij daar op eigen initiatief voor kiezen.
Gemeenten kunnen er in principe voor kiezen om alleen vergoedingen te verstrekken, om het vervoer in eigen beheer uit te voeren, of om het vervoer uit te besteden aan een derde partij. Aangezien de zorgkantoren, zorgverzekeraars en UWV. voor een goede uitvoering van hun wettelijke taken afhankelijk zijn van de manier waarop gemeenten invulling geven aan hun vervoerstaken, zullen zij trachten om invloed uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun taken vormgeven. Ook de diverse financieringsstromen en vastgestelde budgetten stellen mogelijk beperkingen aan de vrijheid van gemeenten om de uitvoering naar eigen inzicht vorm te geven.

### 2.2.2 Bundeling in de Wmo

In de Wmo staat de maatschappelijke participatie van burgers centraal. Op grond van de Wmo kunnen mensen die beperkingen ondervinden in hun maatschappelijke participatie, ondersteuning krijgen. Reserach voor Beleid stelt twee opties voor om het doelgroepenvervoer in de Wmo te bundelen:

- Het doelgroepenvervoer kan worden ondergebracht in het 5e en het 6e prestatieveld (het bevorderen van het zelfstandig functioneren of deelname aan het maatschappelijk verkeer, en het verlenen van voorzieningen ten behoeve hiervan), of
- Het doelgroepenvervoer kan als zelfstandig 10e prestatieveld worden toegevoegd. In dat geval krijgt het doelgroepenvervoer dezelfde status als de overige prestatievelden.

Beleid

In dit scenario heeft het Rijk enkel systeemverantwoordelijkheid; het Rijk geeft het (wettelijk) systeem vorm en is verantwoordelijk voor het goed functioneren van dit systeem. De gemeentelijke overheid bepaalt echter de inhoud van het beleid. De gemeentelijke taken en bevoegdheden met betrekking tot beleid zijn vastgelegd in de Wmo. Deze zijn:

- Raadplegen burgers.
- Opstellen beleidsplan.
- Compensatieplicht[2].

[2] De compensatieplicht geldt nu niet voor onderwijs en werk, en ook niet voor bovenlokaal vervoer. Aanvullende wetgeving is hiervoor vereist.

- Voorzieningen verlenen.
- Opstellen van verleningsvoorwaarden.

Gemeenten zijn verplicht om individuele burgers en cliënten- en belangen-organisaties bij de vorming van het beleid te betrekken.

Uitvoering

In de Wmo is ook een aantal taken en bevoegdheden van gemeenten op uitvoeringsniveau vastgelegd:

- De ondersteuning moet zoveel mogelijk worden uitbesteed.
- Cliënten dienen keuzevrijheid te krijgen ten aanzien van de gedaante waarin de voorziening verstrekt wordt (in een persoonsgebonden budget of in natura).
- De gemeente moet de informatie over en toegang tot de voorzieningen via één loket organiseren.
- De gemeente moet de uitvoering jaarlijks evalueren, ook vanuit cliëntenperspectief.

### 2.2.3 Bundeling in een nieuwe Wet doelgroepenvervoer

Beleid

In dit scenario wordt een nieuwe wet ontwikkeld die van toepassing is op het gehele doelgroepenvervoer. Op basis van de informatie van Research voor Beleid baseren we ons op de onderstaande uitgangspunten.

- De nieuwe wet bakent de doelgroep bijna volledig af, met enige mogelijkheid voor gemeenten om hier bij bepaalde omstandigheden van af te wijken;
- De nieuwe wet legt in grote lijnen vast welke soorten voorzieningen verstrekt kunnen worden, met hierin enige ruimte voor lokaal maatwerk van gemeenten;
- De nieuwe wet bepaalt de indicatiecriteria op basis waarvan (potentiële) gebruikers geïndiceerd dienen te worden, zodat hierin sprake is van landelijke uniformiteit;
- De nieuwe wet bepaalt in grote lijnen het door gemeenten vorm te geven indicatieproces, met enige ruimte voor lokale invulling;
- De nieuwe wet legt de eisen die gesteld worden aan het vervoersbedrijf en aan de ritten in grote lijnen vast, waarbij gemeenten enige ruimte hebben om een lokale invulling hieraan te geven;
- De nieuwe wet bepaalt de eisen die gesteld worden aan de chauffeurs en begeleiders, zodat hierin sprake is van landelijke uniformiteit;
- Het doelgroepenvervoer wordt gefinancierd middels de beschikbaarstelling door het Rijk van één totaalbedrag aan iedere gemeente dat uitsluitend besteed kan worden aan het doelgroepenvervoer;
- De nieuwe wet bepaalt dat gemeenten de lokale en regionale cliënten- en belangenorganisaties betrekken bij besluiten over het doelgroepenvervoer;
- Gemeenten leggen aan hun eigen gemeenteraad verantwoording af over beleid, aan lokale/regionale cliënten- en belangenorganisaties over de uitvoering en aan de Rijksoverheid over de uitgaven met betrekking tot het doelgroepenvervoer.

Uitvoering

De inhoud van de wet bepaalt voor een belangrijk deel welke taken en bevoegdheden de betrokken partijen op uitvoeringsniveau krijgen. Omdat de nieuwe wet nog niet is opgesteld, is een invulling hiervan in dit stadium moeilijk te geven.

### 2.2.4 Conclusie scenario's

De hiervoor geschetste scenario's geven richting aan het voorliggende onderzoek, zij het dat er nog veel nader uit te werken is. Een belangrijk uitgangspunt is dat de bundeling ertoe leidt dat de gemeenten verantwoordelijk worden voor de beleidsvorming, de loketfunctie en de uitvoering van het vervoer.

De keuze tussen bundelen binnen de bestaande wettelijke kaders, bundelen in de Wmo en bundelen via een nieuwe Wet doelgroepenvervoer is niet zonder implicaties voor de beleidsvrijheid van gemeente. Er mag worden verwacht dat bundeling op basis van de Wmo méér beleidsruimte en autonomie laat voor de gemeenten dan een Wet doelgroepenvervoer (waarvan we hierboven hebben aangenomen wordt dat deze strakkere kaders stelt waarbinnen gemeenten keuzes kunnen maken).

Daarbij kan een gemeente de bundeling zelf organiseren, maar zij kan er ook voor kiezen om samen te werken met andere organisaties. Op dit moment werken sommige gemeente al samen voor de organisatie van leerlingen- en Wvg-vervoer en binnen de Wmo. Zij werken dan vooral samen met buurgemeenten, andere gemeenten in de regio, met de OV-autoriteiten en/of met andere (private) partners. Hiervoor blijken in de praktijk verschillende vormen van samenwerking mogelijk, bijvoorbeeld: één gezamenlijke organisatie voor indicatiestelling, één gezamenlijke loketfunctie en/of gezamenlijke aanbesteding van het vervoer.

# 3 RELEVANTE KEUZES BIJ BUNDELING

In hoofdstuk 2 zijn de in het onderhavige onderzoek centraal te stellen scenario's van bundeling van het doelgroepenvervoer in brede zin (uitdrukkelijk niet alleen het vervoer, maar juist ook de gehele organisatie in de keten er om heen) beknopt beschreven. In het navolgende hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de mogelijke effecten van bundeling in termen van zowel:

- Synergie (ook doorvertaald richting kosten).
- Kwaliteit.

Omdat de scenario's, zoals beschreven, op hoofdlijnen de kaders schetsen waarbinnen de bundeling van het doelgroepenvervoer kan plaatsvinden, is het noodzakelijk om de binnen deze scenario's te maken beleids- en organisatiekeuzes helder te benoemen. Hoofdstuk 3 gaat op deze beleids- en organisatiekeuzes nader in.

Achtereenvolgens gaan wij in op:

- Wijze van bundeling: horizontaal en/of verticaal.
- Onderscheid tussen bundeling en decentralisatie.
- Samenwerkingsmogelijkheden: intergemeentelijk, regionaal en/of met OV-autoriteit.
- Zelf doen of uitbesteden?
- Hoe wordt invulling gegeven aan het gewenste kwaliteitsbeleid?

## 3.1 Wijze van bundeling: horizontaal en/of verticaal

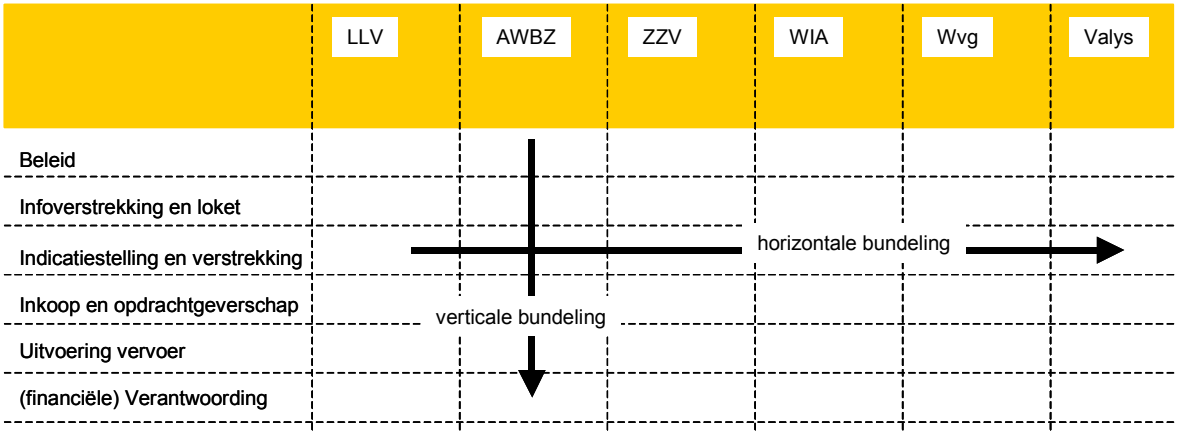
Binnen de drie hiervoor geschetste scenario's kunnen uiteenlopende keuzes worden gemaakt en aanzien van:

- De wijze waarop en de mate waarin de stappen in de beleidsketen binnen één regeling op elkaar worden afgestemd.
- De wijze waarop en de mate waarin de verschillende regelingen op elkaar worden afgestemd.

Op dit moment is nog maar in beperkte mate sprake van beide vormen van bundeling van het doelgroepenvervoer. Zowel ten aanzien van de eerste vorm van bundeling, bundeling in de beleidsketen van één regeling (ook wel verticale bundeling genoemd), als ten aanzien van de tweede vorm van bundeling, waarbij verschillende regelingen op elkaar worden afgestemd (ook wel horizontale bundeling), is er nog veel potentiële meerwaarde te realiseren.

Dit laat zich eenvoudig illustreren door bijvoorbeeld een aantal stappen in de beleidsketen te beschouwen. Met betrekking tot de beleidsbepaling zijn er diverse ministeries betrokken; inzake de indicering vindt de uitvoering daarvan

plaats door diverse instellingen, et cetera. Ook binnen de regelingen zelf is er in potentie ruime mogelijkheid om de stappen in de beleidsketen beter op elkaar af te stemmen.




Overigens hoeft het binnen één organisatie organiseren van 'aansluitende' stappen in de beleidsketen niet per definitie 'winst' op te leveren. Het kan óók zo zijn dat juist het uit elkaar trekken positieve effecten genereert op kosten dan wel kwaliteit van de betreffende taak[3].

Scenario's

In twee van de drie voorliggende scenario's wordt gekozen voor (horizontale) bundeling van de beleidsfunctie. Door te kiezen voor bundeling van de doelgroepenregelingen op basis van de WMO of een Wet Doelgroepenvervoer kan op het niveau van de wetgeving en de beleidsfunctie positieve synergie behaald worden. Deze keuze zegt, zoals in hoofdstuk 2 is weergegeven, echter nog weinig over hoe de organisatie van het doelgroepenvervoer in de overige stappen in de keten daarna wordt opgezet.

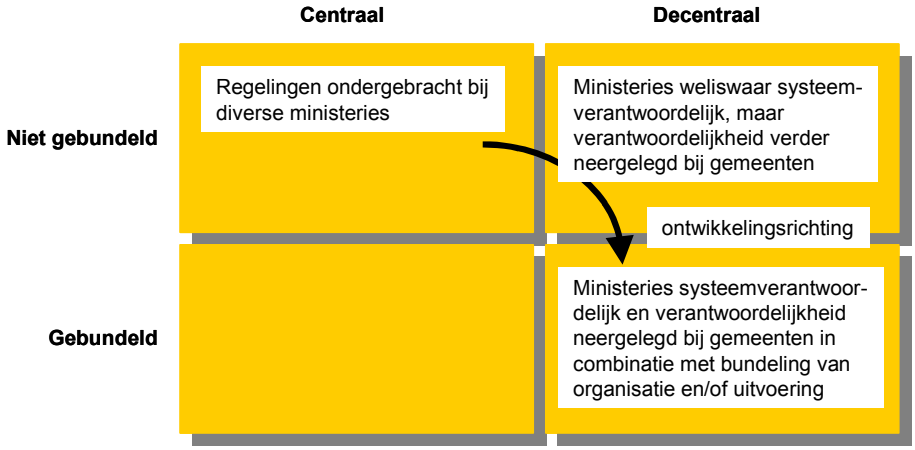
Bovendien is een en ander afhankelijk van de wijze waarop de wettelijke kaders dan worden ingevuld. Hierbij gaan wij er vanuit dat bij een bundeling op basis van de WMO voor gemeenten meer beleidsvrijheid en autonomie resteert dan bij een Wet Doelgroepenvervoer.

## 3.2 Onderscheid tussen bundeling en decentralisatie

Het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor de (organisatie van) het doelgroepenvervoer bij de gemeentelijke bestuurslaag houdt een belangrijke decentralisatie in. Momenteel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het

[3] Op veel beleidsvelden is om die reden 'beleid' gescheiden van 'uitvoering', zodat daardoor een heldere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie kan worden gecreëerd waarvan verwacht wordt dat deze bevorderlijk is voor kwaliteit en kosten van de betreffende taak.

leerlingenvervoer en het vervoer op basis van de Wvg (in casu WMO). Als de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van meer regelingen betreffende het doelgroepenvervoer wordt neergelegd bij gemeenten, is sprake van een decentralisatie die dan gepaard kan gaan van een bundeling in zowel de organisatie als de uitvoering:




Omdat in de hoofdlijn van denken zowel sprake is van decentralisatie als van bundeling van het doelgroepenvervoer, is het goed om de potentiële voor- en nadelen van beide ontwikkelingen te onderkennen. Het is ook goed om te beseffen dat decentralisatie en bundeling van (organisatie en/of uitvoering van) het doelgroepenvervoer effecten kunnen hebben die elkaar kunnen versterken, maar dat het ook zo kan zijn dat er sprake is van tegengesteld gerichte effecten. Bijvoorbeeld, maar nader te onderzoeken vooralsnog zuiver ter illustratie:

- Het kan zo zijn dat door bundeling efficiencyvoordelen ontstaan, maar dat door decentralisatie een zekere kostenverhoging optreedt (als het effect alleen op het lokale niveau wordt bezien, is dit waarschijnlijker dan als het totale effect op lokaal en centraal in casu Rijksniveau wordt bezien).
- Het zou ook kunnen dat de ene ontwikkeling, bijvoorbeeld bundeling, ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening (bijvoorbeeld minder maatwerk), maar dat decentralisatie op zich juist wel positief bijdraagt aan de kwaliteit van de dienstverlening (doordat het beleid nu wordt gemaakt door een dichter op de problematiek staande overheidslaag).

Scenario's

In het geval van een Wet Doelgroepenvervoer vindt ten opzichte van de WMO naar verwachting een (re)centralisatie plaats op het niveau van beleid. Er kan in deze wet ook worden voorgeschreven hoe de gemeenten vervolgens de organisatie van het doelgroepenvervoer vorm moeten geven.

Nota bene

De potentiële voordelen van de gemaakte hoofdkeuze voor bundeling van het doelgroepenvervoer op lokaal niveau kunnen naar verwachting het best

gerealiseerd worden indien ook op het niveau van de verantwoordelijke ministeries optimaal wordt afgestemd[4].

## 3.3 Samenwerking tussen gemeenten en/of met OV-autoriteit

Op dit moment heeft een aantal gemeenten, met name kleinere gemeenten, ervoor gekozen om delen van de organisatie van het doelgroepenvervoer gezamenlijk met buurgemeenten of regionaal op te pakken. Dit betreft verschillende taken, waaronder[5]:

- Aanbesteding van delen van het doelgroepenvervoer.
- Beheersen van contracten en invullen van het opdrachtgeverschap.
- Inrichten van een gezamenlijk callcenter.
- 'Delen' van ambtelijke beleidscapaciteit op terrein van bijvoorbeeld leerlingenvervoer of Wvg.

Het samen met andere gemeenten aanbesteden van bijvoorbeeld het leerlingenvervoer en/of het gezamenlijk invullen van het opdrachtgeverschap wordt door veel gemeenten gezien als een potentiële 'quick win'. Er zijn ook legio voorbeelden waarbij gemeenten inmiddels op deze wijze samenwerken, waarbij het zowel gaat om samenwerking tussen kleinere gemeenten onderling (bijvoorbeeld op Schouwen-Duiveland, Goeree-Overflakkee, in de Gooi- en Vechtstreek of voor gemeenten in het Land van Heusden en Altena in Brabant) als om samenwerking tussen een grote en één of meer kleinere buurgemeenten (bijvoorbeeld samenwerking bij de aanbesteding van het leerlingenvervoer tussen Nieuwegein en IJsselstein of in het kader van de Stedendriehoek). Ook in het kader van de WMO werken veel gemeenten samen, zowel wat betreft het formuleren van beleid als wat betreft de inkoop en aanbesteding van voorzieningen voor de doelgroep (waaronder vervoersvoorzieningen) of in de indicatiesteling[6].

Illustratie

Bij de samenwerking tussen gemeenten onderling of met provincies of (andere) OV-autoriteiten zijn verder veel modellen denkbaar, zowel qua breedte van de samenwerking als de wijze waarop deze georganiseerd wordt. Een voorbeeld ter illustratie: in de Achterhoek werken gemeenten en provincie samen met betrekking tot de Regiotaxi. Met ingang van 1 januari 2007 treedt de provincie op als aanbestedende en contracthoudende partij, waarbij regio's en gemeenten zones inkopen voor Wvg-geïndiceerden. Er is daarbij sprake

[4] Dit hoeft overigens niet te betekenen dat dan één ministerie (systeem-)verantwoordelijk zou moeten zijn.

[5] Deze samenwerking vindt deels plaats in het kader van daarvoor geïnitieerde pilots. Zie ook: MuConsult, *Op weg naar bundeling… catalogus met initiatieven voor pilots gericht op een betere samenwerking tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer*, februari 2006.

[6] Zie ook SGBO, *De WMO en samenwerking tussen gemeenten, handreiking*, april 2005.

van een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden: gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor het vervoer van Wvg-geïndiceerden en de provincie is dat voor de reguliere reiziger zonder Wvg-indicatie. Wel draagt de provincie overigens financieel bij in de kosten van de Wvg-zones. Het samenwerkingsmodel is verder ook zodanig opgezet dat desgewenst ook andere regelingen voor het doelgroepenvervoer, zoals bijvoorbeeld de Wsw, AWBZ of het leerlingenvervoer, ook zouden kunnen worden aangehaakt.

Scenario's

In principe zijn er in alle drie de te beschouwen scenario's mogelijkheden om als gemeenten taken gezamenlijk en/of met provincie en OV-autoriteiten op te pakken. In belangrijke mate is een dergelijke keuze dan ook 'scenario-onafhankelijk'. In de huidige situatie blijkt samenwerking mogelijk, hoewel de gespreide verantwoordelijkheid voor de verschillende vormen van doelgroepenvervoer daarbij niet stimulerend werkt, en ook indien de regelingen worden gebundeld via de WMO zal dit zo zijn. Bij een specifieke Wet doelgroepenvervoer zou een meerwaarde kunnen zijn dat deze zodanig ingevuld kan worden dat samenwerking ook actief wordt gestimuleerd.

## 3.4 Zelf doen of uitbesteden?

Behalve dat gemeenten kunnen besluiten om taken gezamenlijk of met de OV-autoriteit op te pakken, kan ook besloten worden om samen te werken met private ondernemingen en/of daar taken aan uit te besteden. Op dit moment wordt ook een groot deel van de uitvoering van het feitelijke doelgroepenvervoer uitbesteed. Een mogelijk onderscheid tussen de drie scenario's is dat het naar verwachting in het WMO-scenario en zeker in het geval van een Wet Doelgroepenvervoer eenvoudiger wordt om over een grotere breedte van het doelgroepenvervoer te komen tot aanbesteding van de uitvoering van het doelgroepenvervoer.

Verder gaat het bij de keuze zelf doen versus uitbesteden uiteraard niet alleen om het feitelijke vervoer, maar ook om overige stappen in de beleidsketen van het doelgroepenvervoer. Daarbij liggen enkele taken niet of minder voor de hand om uit te besteden, zeker als dat geschiedt aan een private partij. Het gaat dan onder meer om het formuleren van het beleid en om het invullen van het opdrachtgeverschap. Bij beide activiteiten kunnen private partijen zeker ondersteuning bieden, maar de taken liggen zeer dicht tegen de kerntaak van de overheid in casu de gemeenten op het vlak van het doelgroepenvervoer. Andere taken lenen zich meer voor uitbesteding, waarbij naast het feitelijke vervoer ook de informatieverstrekking, het organiseren van een call centre of de uitvoering van de indicatiestelling kunnen worden genoemd.

Scenario's

In alle drie de scenario's is het mogelijk om bepaalde taken in de organisatie en de uitvoering van het doelgroepenvervoer uit te besteden.

## 3.5 Wijze waarop het kwaliteitsbeleid wordt ingevuld

Het verbeteren van de kwaliteit voor de gebruiker is een belangrijke doelstelling van de bundeling van het doelgroepenvervoer. Kostenbesparingen zijn ook belangrijk zijn, maar wegen minder zwaar.[7] In het kader van het doelgroepenvervoer dient kwaliteit vooral te worden bezien vanuit het perspectief van de *gebruikers*. In haar kamerbrief spreekt de Staatssecretaris van twee kwaliteitselementen:

- Klantvriendelijkheid.
- Prikkels voor inclusief beleid.

Dimensies

Klantvriendelijkheid betekent dat kwaliteit vooral betrekking zal hebben op de onderdelen van het doelgroepenvervoer waar gebruikers mee te maken krijgen: informatievoorziening, indicatiestelling en de feitelijke vervoersvoorzieningen zelf. In de onderstaande tabel geven we enkele dimensies van **kwaliteit** van deze onderdelen.

**Tabel 3.1: Kwaliteitsdimensies van frontoffice stappen uit de vervoersketen**

| Info3matievoorziening | Indicatiestelling | Vervoersvoorzieningen |
|---|---|---|
| • Eén loket<br>• Meerdere media die aansluiten op de behoeften van de doelgroepen (fysiek loket, folders, internet, telefonisch, braille, etc)<br>• Goede toegankelijkheid van fysiek informatieloket<br>• Begrijpelijkheid van informatie (afgestemd op begripsniveau van de doelgroep)<br>• Juistheid, compleetheid en actualiteit van de informatie<br>• Klantvriendelijkheid van medewerkers | • Weinig papierwerk<br>• Eén medisch onderzoek of medische verklaring die geldt voor alle regelingen<br>• Onafhankelijkheid medisch onderzoek<br>• Geen of weinig reistijd naar medisch onderzoek<br>• Korte behandeltermijnen<br>• Objectieve allocatie<br>• Afwijzingen moeten goed gemotiveerd worden<br>• Klachtenregeling aanwezig | • Voorzieningen moeten beperkingen compenseren<br>• Keuzevrijheid ten aanzien van vervoersvoorziening of -vorm<br>• Toegankelijkheid van voertuig en perron<br>• Beperkte wacht- en reistijden; stiptheid met halen en brengen; geen vertragingen<br>• Behulpzaamheid van personeel<br>• Lage prijs: een beperkte eigen bijdrage<br>• Goede reisinformatie |

Oordelen

In de enquête die behoort bij de aparte onderzoeksvraag over de toekomstige ontwikkeling van de doelgroepen ('Kavel K'), is de gebruikers gevraagd wat zij zelf belangrijk vinden wanneer ze reizen. Uit analyse van de resultaten blijkt dat de respondenten vooral veel belang hechten aan veiligheid, toegankelijkheid van de opstappunten, gemak van overstappen en goede

[7] Bron: Brief van de Staatssecretaris van VWS aan de Kamer met kenmerk DVVO/ZV-U-2633000 d.d. 2 december 2005.

reisinformatie. Comfort en behulpzaamheid zijn ook belangrijk, maar scoren minder hoog.

Klantvriendelijk

Bundeling van het doelgroepenvervoer op lokaal niveau kan leiden tot een grotere klantvriendelijkheid. Dit kan onder meer betekenen dat gemeenten één informatieloket inrichten voor alle vormen van doelgroepenvervoer, liefst gecombineerd met de voorlichting over andere voorzieningen voor die doelgroepen. Dit gebundelde loket kan in alle drie de scenario's worden geïmplementeerd, maar de kans dat het gebeurt is het grootst wanneer het Rijk dit verplichtend oplegt. Daarbij zou het voor de hand liggen om de informatievoorziening (en aanvraag) van doelgroepenvervoer te combineren met de informatievoorziening en aanvraag van maatschappelijke ondersteuning binnen de Wmo.

Bundeling kan er echter wel toe leiden dat er verschillen ontstaan in de kwaliteit van de informatievoorziening tussen verschillende gemeenten in het land. Gemeenten zullen namelijk zelf verantwoordelijk worden voor de informatievoorziening over de regelingen (eventueel deels gezamenlijk met AWBZ-instellingen). Hoe de gemeenten dat oppakken is niet uitgewerkt en zal ook niet verplichtend kunnen worden opgelegd.

Een tweede belangrijk voordeel kan worden bereikt door één indicatiestelling voor alle vormen van doelgroepenvervoer. Nu moeten gehandicapte leerlingen die gebruik willen maken van AWBZ-, Wvg- of bovenregionaal vervoer nog meerdere keuringen ondergaan en pasjes aanvragen. In een nieuw – gebundeld – systeem van doelgroepenvervoer kan dat eenvoudiger worden vormgegeven. Eén aanvraag en één medische keuring (wellicht zelfs een medische verklaring van de eigen huisarts) volstaan dan voor alle vormen van vervoer.

Inclusief beleid

Het kabinet heeft in de denkrichting aangegeven dat bundeling moet bijdragen aan prikkels voor inclusief beleid. Het stimuleren van gebruik van reguliere (OV-)voorzieningen door doelgroepen is enerzijds te zien als een belangrijke kwaliteitsdimensie, namelijk dat doelgroepen op een zo normaal mogelijke manier hun vervoerbehoeften kunnen realiseren en daarbij niet aangewezen zijn op specifieke voorzieningen, maar het kan ook ten koste gaan van kwaliteitsaspecten. Een te sterke prikkel om het OV te gebruiken kan ertoe leiden dat bepaalde doelgroepen dan minder mobiel worden omdat ze opzien tegen het gebruik van het OV.

Bundeling op gemeentelijk niveau kan op sommige punten leiden tot prikkels voor inclusief beleid[8]:

[8] Dit geldt alleen voor gebruikers die zelf baat hebben bij terughoudend gebruik van de voorzieningen. Dus bijvoorbeeld wel voor mensen met een PGB, en niet voor mensen die van (aangepast) bruikleenvoertuig hebben.

- Decentralisatie kan leiden tot een betere aansluiting van doelgroepenvervoer op het openbaar vervoer als door de decentralisatie de besluitvorming over doelgroepenvervoer en het OV meer in dezelfde hand komt. Integrale besluitvorming en een goede afstemming is namelijk zeer wenselijk in, zowel wat betreft de organisatie van het vervoer als de feitelijke uitvoering (bijvoorbeeld dat streekbussen wachten op de regiotaxi). Omdat veel doelgroepenvervoer plaatsvindt in gemeenten die geen zeggenschap hebben over het openbaar vervoer, zal intensief overleg met de OV-autoriteiten noodzakelijk zijn. Daarnaast moeten ook de gebruikers geprikkeld worden om van het OV gebruik te gaan maken.
- Wanneer gemeenten financieel belang hebben bij besparingen op doelgroepenvervoer, kan decentralisatie er ook toe leiden dat gemeenten andere investeringen doen die er toe leiden dat mensen met beperkingen gebruik kunnen maken van het OV. Bijvoorbeeld door de inrichting van de openbare ruimte aan te passen (met name haltes en perrons). De vraag is echter of bundeling de meest doelmatige en effectieve manier is om dit te bereiken.

Scenario's

Inclusief beleid komt het beste van de grond als één organisatie verantwoordelijk is voor zowel het openbaar vervoer als voor de vervoersvoorzieningen voor specifieke doelgroepen. Zowel bundeling via de Wmo als een mogelijke Wet doelgroepenvervoer zouden vanuit dit perspectief een belangrijke verbetering kunnen betekenen ten opzichte van de huidige situatie waarbij de verantwoordelijkheid voor het doelgroepenvervoer sterk versnipperd is.

# 4 ZICHT OP BUNDELINGSMOGELIJKHEDEN

Met betrekking tot de mogelijkheden voor bundeling van het doelgroepenvervoer zijn diverse invalshoeken mogelijk. Een belangrijke tweedeling betreft:

- Perspectief van de gebruiker en, in het verlengde daarvan, een focus op het feitelijke vervoer en de dienstverlening aan de gebruiker.
- Bundelingsmogelijkheden vanuit het perspectief van de beleidsketen en de organisatie.

## 4.1 Bundelingsmogelijkheden vanuit perspectief gebruiker

Overlap

In de praktijk blijkt dat een substantieel deel van de mensen die in één van de zes regelingen vallen, ook gebruik maken van een of meer andere regelingen. Een enquête onder mensen met een beperking en de groep van seniore Nederlanders geeft in grote lijnen het volgende beeld[9]:

- Van de AWBZ-geïndiceerden maakt circa de helft ook gebruik van het ZZV en de WIA (vrijwel niet van de Wvg of Valys).
- Van de groep ZZV'ers maakt circa 50 procent ook gebruik van WIA dan wel AWBZ.
- Van de Wvg'ers maakt circa 70 procent ook gebruik van Valys, terwijl 50 tot 60 procent aangeeft ook gebruik te maken van WIA, AWBZ en het ZZV.
- Van de Valys-gebruikers geeft circa 50 procent aan eveneens gebruik te maken van Wvg, WIA, AWBZ en ZZV.

Hoewel de resultaten van de enquête in enige mate mede bepaald kunnen worden doordat geënquêteerden niet precies weten in welke regeling(en) zij vallen, kan voorzichtig geconcludeerd worden dat er mate name tussen Wvg en Valys een grote overlap bestaat en ook tussen AWBZ-, WIA- en ZZV-geïndiceerden[10].

Verschillen

Het is duidelijk dat er desalniettemin grote verschillen kunnen bestaan tussen de doelgroepen van de zes in het onderzoek centraal gestelde regelingen. Deze verschillen hebben onder meer betrekking op:

- Ervaren functiebeperking.
- Overige persoonskenmerken (bijvoorbeeld leeftijd, hulpmiddelen, etc.)
- Motief van verplaatsing.

[9] Het aantal respondenten dat gebruik maakt van het leerlingenvervoer is dermate beperkt dat deze resultaten niet afzonderlijk gepresenteerd worden.

[10] De resultaten van de enquêtevragen over de overlap tussen de regelingen zijn weergegeven in bijlage II.

- Frequentie en/of tijdstip van verplaatsen.
- Reisafstand en soort bestemmingen (stedelijk-landelijk, met OV bereikbaar of niet, etcetera), is er flexibiliteit in reisroute en aankomsttijd of niet).
- Mogelijke vormen van vervoer die gebruikt kunnen worden (al dan niet met ondersteuning en/of met gebruik van hulpmiddelen).

Hieronder gaan we in op deze verschillen.

Beperking

De ervaren functiebeperkingen lopen sterk uiteen. Het gaat niet alleen om fysieke beperkingen (zoals rolstoelgebruik of visueel gehandicapt zijn), maar ook om psychische en sociale beperkingen (zoals dementerende bejaarden of ZMOK'ers). Daarnaast zijn er gebruikers die geen beperkingen hebben, maar die vanwege andere redenen gebruik maken van doelgroepenvervoer. Het betreft bijvoorbeeld leerlingen die ver van een school van hun voorkeur wonen en ouderen die een Wvg-pas krijgen zonder dat ze 'gehandicapt' zijn[11]. De functiebeperkingen beïnvloeden de combineerbaarheid van de doelgroepen in die zin dat het vervoer van mensen met een psychische of sociale beperking niet of in ieder geval veel minder goed kan worden gecombineerd en dat veel van deze mensen bij voorkeur moeten worden vervoerd door dezelfde chauffeur, op hetzelfde tijdstip en volgens dezelfde route.

Uit de enquête blijkt onder meer het volgende[12]:

- Voor alle regelingen[13] geldt dat circa 40 tot 55 procent zeer grote problemen heeft met lopen en tussen 50 en 75 procent grote tot zeer grote moeite heeft met lopen.
- Veel personen hebben ook moeite met zitten en opstaan (tussen 24 en 46 procent heeft hier grote of zeer grote problemen mee) of met gaan zitten en opstaan (tussen 38 en 37 procent heeft hier grote tot zeer grote problemen mee, waarbij de groep ZZV'ers de meeste problemen ondervindt).

Afgezien van de fysieke beperkingen zijn, zoals aangegeven, ook psychische en sociale beperkingen van belang vanuit het perspectief van het eventueel combineren van het doelgroepenvervoer (althans het feitelijke vervoer). Daarbij is van belang op te merken dat de grote meerderheid van het leerlingenvervoer bestaat uit leerlingen met een bepaalde gedrags-problematiek en dat dit aandeel lijkt toe te nemen[14]. Het combineren van deze leerlingen met elkaar vraagt om begeleiding en eventueel combineren van

[11] Hier klopt de praktijk dus niet met de theorie, aangezien Wvg'ers volgens de wet wel gehandicapt moeten zijn.

[12] Zie bijlage II voor een overzicht van de door de geënquêteerden ervaren met reizen, lopen, gaan zitten en opstaan, zitten en staan, arm/ of handgebruik, zien, horen, spreken en uithoudingsvermogen.

[13] M.u.v. het leerlingenvervoer dat we hier zoals al gesteld niet behandelen omdat het aantal geënquêteerden personen daarvoor te gering is.

[14] Zie bijvoorbeeld CG Raad, Analyse knelpunten leerlingenvervoer.

deze groep met andere doelgroepen (bijvoorbeeld oudere mensen die in Wvg vallen) lijkt zeer lastig.

Motief

Het motief van verplaatsing kan verschillen tussen: school of werk, medische behandeling, dagbesteding of sociaal-recreatief. Deze motieven stellen elk hun eisen aan het vervoer. Met name voor vervoer naar school of werk, maar ook voor een medische behandeling, is het van groot belang dat het vervoer punctueel wordt uitgevoerd en dat de reiziger ervan verzekerd is dat hij of zij tijdig arriveert. Bij het sociaal-recreatieve verkeer is dat veel minder belangrijk, hoewel ook dan een niet punctuele dienstverlening tot ergernis kan leiden.

Vanuit dit perspectief is het belangrijk te constateren dat een groot deel van de verplaatsingsbehoefte van de personen in de (potentiële) doelgroepen sociaal-recreatief van aard is:

- Bezoek aan familie of vrienden dan wel winkelen zijn de meest genoemde motieven voor verplaatsing.
- De uitzondering hierop vormt de AWBZ en het ZZV. Voor deze twee groepen is het meest genoemde verplaatsingsmotief het bezoeken van een huisarts, dokter of een ziekenhuis.
- Werk wordt vooral genoemd door de WIA-doelgroep (29 procent heeft in de afgelopen drie maanden voor dit doel gereisd), ook door Wvg'-ers en gebruikers van Valys, maar in zeer beperkte mate door de AWBZ- en ZZV-doelgroep.
- Voor school, cursussen op opleidingen geldt dat de WIA-doelgroep dit motief ook het vaakst noemt (zo'n 24 procent) en dat dit motief voor de overige doelgroepen duidelijk minder belangrijk is.

Ter illustratie:

**Tabel 4.1: Door respondenten genoemde motieven waarom men in afgelopen drie maanden een reis heeft gemaakt** (meer antwoorden mogelijk

| | Wvg | Valys | WIA | AWBZ | ZZV | Totaa[15]l |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Aantal respondenten** | **95** | **63** | **17** | **33** | **32** | **638** |
| Werk | 24% | 22% | 29% | 15% | 13% | 22% |
| Bezoek aan familie en\of vrienden | 82% | 84% | 94% | 79% | 78% | 87% |
| Bezoek aan huisarts, dokter en\of ziekenhuis | 79% | 79% | 71% | 88% | 84% | 70% |
| Winkelen | 83% | 84% | 82% | 73% | 81% | 83% |
| School, cursus en\of opleiding | 8% | 11% | 24% | 12% | 13% | 10% |
| Sport, hobby en\of vrije tijd | 43% | 46% | 35% | 36% | 34% | 50% |
| Geen van deze | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% |

[15] Het totaal aantal respondenten is niet gelijk aan de optelsom van de aantallen gebruikers van de individuele regelingen omdat sommige gebruikers van meerdere regelingen gebruik maken.

**Nota bene**: de verplaatsingsbehoefte hoeft niet volledig zijn 'afgedekt' met speciale voorzieningen in het kader van één van de vijf hierboven weergegeven regelingen. Het kan ook zijn dat een deel van de verplaatsingsbehoefte bijvoorbeeld is georganiseerd door mee te rijden met familie of bekenden. Daardoor is het mogelijk dat ook voor een regeling als de WIA bijvoorbeeld het motief 'bezoek aan familie en/of vrienden' hoger scoort dan het bezoeken van werk of school.

Frequentie

School- en werkvervoer en vervoer naar een dagbesteding vindt veelal plaats op vaste tijdstippen, vijf dagen per week[16]. Deze ritten zijn goed in te plannen en worden in de huidige praktijk al vaak gecombineerd. Het blijkt dat de meeste voertuigen (8-persoonsbusjes) voor schoolvervoer en vervoer naar dagbesteding al vol zitten, en dat daar dus geen ruimte meer is voor bundeling tijdens de rit. Daarbij is er wel een ontwikkeling dat een deel van de dagbestedingen steeds vaker dagdeelbestedingen worden, en dus dat het retourvervoer ook midden op de dag kan plaatsvinden. Aan de andere kant vindt een ander deel van de dagbestedingen plaats bij een zorginstelling, bijvoorbeeld voor ouderen. Dit vervoer heeft meer zorg nodig. Bovendien gaan mensen niet alle dagen hier naartoe. Dit verschilt per persoon.

Een deel van de medische behandelingen vindt plaats volgens een vast schema (dialyse, bestraling, therapeutisch, etc.) terwijl andere behandelingen ad-hoc zijn.
Het sociaal-recreatief vervoer, ten slotte, is op afroep. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden gecombineerd met werkvervoer waar nog plek in het voertuig is, op voorwaarde dat het niet leidt tot vertraging.

Bestemming

De reisafstanden en de soorten bestemming wisselen ook. De kortste afstanden zijn het vervoer van deur naar halte. Bij dit vervoer worden mensen geholpen om gebruik te maken van het openbaar vervoer. Langere afstanden (soms honderden kilometers) komen vooral voor bij Valys. Dit betreft vooral sociaal recreatief vervoer. In die zin vullen Wvg- en Valys-vervoer elkaar aan. Minstens 60% van de Valys-pashouders heeft ook een Wvg-pas.

De reisafstand wordt beïnvloed door bundelingsmogelijkheden om dat het ertoe kan leiden dat de vervoerder moet omrijden om andere passagiers op te halen of af te zetten. De reisafstand heeft (samen met het tijdstip) een belangrijke invloed op de reistijd. In veel regelingen, bijvoorbeeld in de Wvg en in Valys, is vastgelegd dat de reistijd voor doelgroepenvervoer niet langer mag zijn dan 1,5 maal de reistijd met het openbaar vervoer. Daardoor is het mogelijk geworden om ritten te combineren, maar dan niet onbeperkt. Deze reistijden nog langer maken (dus langer dan 1,5 maal de tijdsduur van het openbaar vervoer), zou leiden tot klantonvriendelijk vervoer.

[16] Overigens werken niet alle deelnemers aan doelgroepenvervoer 5 dagen in de week.

Verder is van belang of de uit te voeren ritten lokaal, regionaal of boven-regionaal zijn. Lokale ritten kunnen gemakkelijker gecombineerd worden met andere lokale ritten, dan met regionale ritten. Naast de vraag of verplaatsingen lokaal, regionaal of bovenregionaal zijn, is ook de vraag relevant of de bestemming te combineren is met die van andere doelgroepen. Hierbij moet met name voor het leerlingenvervoer een kanttekening worden gemaakt omdat veel instellingen buiten de reguliere vervoerspatronen plaatsvinden[17].

Vervoer

De vervoersmiddelen verschillen sterk. De meeste personen kunnen worden vervoerd in reguliere 8-persoonsbusjes en taxi's, maar een deel van de doelgroepen heeft aangepast vervoer nodig. Vaak gaat het dan om vervoermiddelen die zijn aangepast voor rolstoelgebruikers. In sommige gevallen is zelfs medische begeleiding noodzakelijk en gaat het om (versoberd) ambulancevervoer. Uiteraard heeft dit grote invloed op de combineerbaarheid tijdens de rit.

Conclusies

Uit onze analyse kunnen de volgende inzichten worden afgeleid[18]:

- De doelgroepen van de Wvg en van Valys zijn relatief goed 'combineerbaar'. Het betreft verplaatsingen met een sociaal-recreatief motief, waardoor er enige flexibiliteit is ten aanzien van routes en aankomsttijden.
- Een deel van het WIA-vervoer is naar de aard ook combineerbaar. WIA-vervoer heeft niet alleen betrekking op vervoer van gehandicapte werk-nemers en studenten naar werk of opleiding, wat vanwege de gewenste stiptheid van aankomsttijden combineren lastig maakt, maar het heeft ook betrekking op het zogenoemde 'WIA-leefvervoer' (gebruikers van WIA-vervoer kunnen ook aanspraak maken op extra vergoedingen voor privé-vervoer). Dit deel is goed te combineren met Wvg- en Valys-vervoer.[19]
- Bij het WIA-werkvervoer en het WIA-schoolvervoer heeft het stiptheidsargument de overhand. De stiptheid van de dienstverlening kan lijden onder bundeling bij gelijktijdige ritcombinaties. Combinaties van ritten met andere doelgroepen waarvoor stiptheid van belang is, zoals voor het leerlingenvervoer, ligt meer voor de hand dan combinaties met groepen

[17] Op een bijeenkomst d.d. 8 december 2005 over doelgroepenvervoer en de mogelijkheden voor bundeling is gesteld dat "deze instellingen zich vaak in de rimboe bevinden".

[18] Deze inzichten zijn niet alleen gebaseerd op de enquête onder minder mobiele mensen en de groep ouderen, maar ook op de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn verricht met onder meer gemeenten en indicatiestellende instanties, de op de regiobijeenkomsten ontvangen feedback en eigen expertise.

[19] Later in dit rapport argumenteren we echter dat het WIA-leefvervoer dusdanig klein van omvang is dat bundeling weinig effect heeft op kosten en kwaliteit. Bij de verstrekking van WIA-voorzieningen wordt bij de toekenning van een voorziening een afweging gemaakt voor de goedkoopste adequate oplossing. Verstrekking van een bruikleenauto voor zowel werk/school als leefvervoer kan goedkoper zijn dan het voor deze vormen van vervoer verstrekken van twee taxikostenvergoedingen. Bij loskoppeling van het werk/schoolvervoer en leefvervoer is dat niet meer mogelijk. Ook krijgt de betrokkene bij loskoppeling van het leefvervoer en het werkvervoer te maken met twee loketten.

waarvoor stiptheid minder belangrijk is. Daarbij moet wel bedacht worden dat ook dan het combineren van ritten lastig is, omdat het karakter van de WIA-doelgroep sterk verschilt van de vaak relatief 'drukke' doelgroep voor het leerlingenvervoer. Overigens geldt op dit moment dat het WIA-werkvervoer en het WIA-schoolvervoer veelal individueel plaatsvindt. Ten aanzien van het volgtijdelijk combineren van de ritten van verschillende doelgroepen zijn er naar verwachting minder problemen ten aanzien van de stiptheid. Een en ander blijft echter ook afhankelijk van de precieze wijze waarop een bundeling van de ritten wordt georganiseerd (als ritten te kort achter elkaar worden gepland, komt de stiptheid van de dienstverlening eerder in de knel) en de mate waarin doelgroepen van dezelfde vervoersvormen gebruik (kunnen) maken.

- Ook voor de doelgroepen van AWBZ en Zittend Ziekenvervoer (ZZV) geldt dat ten aanzien van het feitelijke vervoer deels combinaties met elkaar en/of andere doelgroepen mogelijk zijn. De AWBZ betreft vervoer van en naar (AWBZ-)dagbesteding, waarbij het doel is om ondersteunende en/of activerende begeleiding te bieden. In het kader van de AWBZ kan de cliënt ook kiezen voor een persoonsgebonden budget, waarbij de cliënt (op indicatie) een budget krijgt om zelf zorg en ook vervoer te organiseren. Een dergelijk persoonsgebonden budget maakt het lastiger om combinatie van vervoersmiddelen voor te schrijven. Wat betreft persoonskenmerken, kan de AWBZ-doelgroep in drieën worden gedeeld: een eerste groep die zelfstandig kan reizen, dan een groep die zelfstandig kan reizen indien het vervoer routinematig is en er geen onverwachte wijzigingen kunnen optreden en een derde groep die alleen onder begeleiding kan reizen. Bij de doelgroep voor het ZZV komen uitsluitend visueel gehandicapten en rolstoelgebruikers voor bundeling in aanmerking. De groep die op basis van hun ziekte (tijdelijk) gebruikt maakt van dit vervoer, bijvoorbeeld mensen naar nierdialyse, chemotherapie of bestraling, komt niet voor bundeling in aanmerking.
- Het leerlingenvervoer is voor een beperkt deel combineerbaar wat betreft het feitelijke vervoer. Het gaat om leerlingen die vanwege de afstand tot hun school (> 6 km.) aanspraak maken op de regeling. Dit vervoer zou bijvoorbeeld kunnen worden gebundeld met WIA-werk- of –schoolvervoer, of met Wvg- of Valysvervoer. Door de bundeling kan echter de stiptheid van het vervoer onder druk komen te staan. Daarom moet wel worden gegarandeerd dat de leerlingen op tijd op school komen. Dat is mogelijk door bijvoorbeeld eerst de leerlingen naar school te brengen, en pas daarna de Wvg'er naar zijn sociaal-recreatieve bestemming.
  Leerlingen met sociale beperkingen (bijvoorbeeld het vervoer naar ZMOK- en ZMLK-scholen) komen vanwege hun gedragspatroon niet voor combinatie in aanmerking. Als we kijken naar het reispatroon, gaat het om grote groepen leerlingen op vaste tijden (piekmomenten) met een vaste route.

De vraag of het vervoer van de verschillende doelgroepen gecombineerd kan

worden, is ook afhankelijk van de mogelijke vervoersvormen die zij kunnen gebruiken. Doelgroepen die geen gebruik kunnen maken van bepaalde vervoermiddelen (bijvoorbeeld een taxibus), of die geen gebruik kunnen maken van collectief vervoer (en dus zelfstandig moeten reizen), kunnen minder makkelijk worden gecombineerd.

## 4.2 Bundelingmogelijkheden vanuit perspectief vervoer

Bij de feitelijke vervoersmogelijkheden maken wij een onderscheid naar:

- Openbaar vervoer, al dan niet aangepast aan gebruik door doelgroepen.
- Collectief vraagafhankelijk vervoer, ofwel vervoersvormen waarbij het de bedoeling is dat meerdere personen zich tegelijk verplaatsen (voorbeeld hiervan is de RegioTaxi).
- Individuele vervoersvormen of vervoersvormen waarbij alleen in uitzonderingssituaties meerdere personen tegelijk ervan gebruik maken.

OV

Een deel van de doelgroepen kan zich verplaatsen, soms met aanvullende hulpmiddelen en/of assistentie, via het openbaar vervoer. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de verschillende vormen van het OV niet allemaal evengoed toegankelijk zijn voor de doelgroepen. Ook verschilt de bate van ondersteuning per OV-vorm.

De in het kader van het voorliggende onderzoek uitgevoerde enquête heeft nieuwe inzichten opgeleverd ten aanzien van de vraag welk deel van de relevante doelgroepen zonder ondersteuning gebruik kan maken van respectievelijk:

- Het openbaar vervoer.
- De auto, waarbij men zelf rijdt.
- De auto, waarbij men als passagier wordt vervoerd.

Het blijkt dat circa tweederde (66 procent) van de geënquêteerde groep van minder mobiele mensen en ouderen aangeeft zonder ondersteuning gebruik te kunnen maken van het openbaar vervoer. Voor de geënquêteerden die daadwerkelijk in één van de regelingen vallen, blijkt het percentage dat aangeeft zonder ondersteuning van het OV gebruik te kunnen maken het hoogst bij de WIA-doelgroep (namelijk 41 procent). Dit percentage is echter alleen maar een indicatie, omdat het gebaseerd is op een relatief kleine steekproef. Gemiddeld geeft echter slechts 20 tot 25 procent van de mensen die in één van de regelingen voor het doelgroepenvervoer vallen aan dat zij zonder ondersteuning, aanpassing of hulpmiddel van het OV gebruik kunnen maken.

De toegankelijkheid van het openbaar vervoer is wel een speerpunt van beleid. Een vervoersysteem is pas toegankelijk als zowel het voertuig als de

halteplaats toegankelijk zijn gemaakt. In 2030 dient al het rijdend treinmaterieel volledig toegankelijk te zijn; 70 procent van de stations moet worden aangepast zodat 90 procent van de doelgroepen binnen een straal van 15 kilometer van een aangepast station woont. Bij het busvervoer zijn belangrijke verbeteringen voorzien: door 46 procent van de haltes toegankelijk te maken, zal in 2010 uiteindelijk 68 procent van de doelgroepen hiervan gebruik kunnen maken. Bij de metro en tram zijn de mogelijk nog te realiseren verbeteringen beperkt omdat voor een deel van de doelgroepen de stadse drukte belemmerend werkt en de toegankelijkheid dus niet alleen afhankelijk is van de mate waarin haltes of voertuigen aangepast zijn. De laatste niet toegankelijke voertuigen zullen omstreeks 2020 buiten gebruik worden gesteld.

Ter illustratie:

**Tabel 4.2: Kunt u zonder ondersteuning, aanpassing of hulpmiddel …** (meer antwoorden mogelijk

| Te beoordelen activiteit | Groep respondenten | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Wvg** | **Valys** | **WIA** | **AWBZ** | **ZZV** | **Totaal** |
| • … gebruik maken van het OV | 24% | 21% | 41% | 24% | 22% | 66% |
| • … zelf rijden in een auto | 34% | 19% | 35% | 33% | 31% | 62% |
| • … met een auto gebracht worden | 56% | 48% | 59% | 58% | 53% | 84% |
| **Aantal respondenten** | **95** | **63** | **17** | **33** | **32** | **638** |

Auto

Verder blijkt uit de enquête dat de auto voor een belangrijk deel van de groep minder mobiele of oudere burgers wel enig perspectief biedt. Dit is dan vooral het geval als het gaat om het met een auto gebracht worden zonder dat de persoon zelf rijdt. Van de mensen die in één van de regelingen vallen geeft maximaal éénderde aan dat zij zelf kunnen rijden in een auto.

CVV

Het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) is een speciale vorm van openbaar vervoer, waarbij de in te zetten taxi, taxibus of ander vervoermiddel op afroep beschikbaar is. Het CCV is voor iedereen (doelgroepen en niet-doelgroepen) toegankelijk en heet ook RegioTaxi. Vaak is ook het Wvg-vervoer bij de RegioTaxi ondergebracht. De RegioTaxi wordt zowel gebruikt voor deur-deur-, als voor deur-halte-vervoer. Wvg'ers betalen dan minder voor taxivervoer.[20] Het systeem van de RegioTaxi is een vorm van bundeling van doelgroepenvervoer met niet-doelgroepenvervoer dat in de praktijk al tot stand is gekomen.

Nota bene

Combinatiemogelijkheden zijn niet alleen te vinden doordat meerdere personen uit de betreffende doelgroepen gezamenlijk gebruik maken van een vervoermiddel, maar óók doordat het vervoermiddel na een bepaalde rit weer

[20] Gemeenten betalen de WVG-zones, OV-autoriteit betaalt de OV-zones.

wordt ingezet voor een volgende rit. Dit volgtijdelijk combineren van doelgroepenvervoer biedt ook mogelijkheden voor synergie.

In onderstaande tabel is opgenomen van welke vervoerstechniek de verschillende vervoersregelingen gebruik maken. De regelingen voor doelgroepenvervoer maken vrijwel allemaal gebruik van kleinschalige vervoersmiddelen, geschikt voor maximaal 8 passagiers. Alleen voor het leerlingenvervoer worden afhankelijk van de stroom leerlingen soms bussen ingezet die aan meer dan 8 passagiers plaats bieden.

De minibus of de taxibus wordt voor alle vervoerregelingen ingezet. Bij het ZZV moet opgemerkt worden dat gezien de aard en functiebeperking van de passagiers doorgaans niet met een minibus vervoerd (kunnen) worden.

| Regeling / Vervoermiddel | LLV | WIA | ZZV | AWBZ | BRV | Wvg | Regio-Taxi (CVV) | OV |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Trein heavy | | | | | | | | X |
| Light rail | | | | | | | | X |
| Metro | | | | | | | | X |
| Tram | | | | | | | | X |
| Bus | X | | | | | | | X |
| Minibus/taxibus | X | (X) | (X) | X | X | X | X | X |
| Rolstoelbus | X | X | X | X | X | X | X | |
| Personenauto | X | X | X | X | X | X | X | |

Op de mogelijkheden om buiten het feitelijke vervoer te komen tot bundeling van voor het doelgroepenvervoer relevante activiteiten, wordt navolgend in hoofdstuk 5 nader ingegaan per stap in de beleidsketen.

## 4.3 Onderscheid front- en backofficetaken

Het doelgroepenvervoer is opgebouwd uit verschillende onderdelen. Eerst wordt het beleid geformuleerd; vervolgens verstrekt een loket informatie aan de doelgroep; daarna vindt indicatiestelling en verstrekking van de voorzieningen plaats; parallel daaraan moet het vervoer worden ingekocht; vervolgens moet het vervoer ook daadwerkelijk worden uitgevoerd; en uiteindelijk moet een (financiële) verantwoording plaatsvinden van de middelen.

Een en ander is weergegeven in de onderstaande figuur. Daarbij maken we voor de overzichtelijkheid onderscheid tussen zogenaamde ‘front office’ en ‘back office’ activiteiten.

| Front office | Back office |
|---|---|
| Informatieloket | Beleid |
| Indicatiestelling en verstrekking | |
| Uitvoering van vervoer | Inkoop en opdrachtgeverschap<br>Financiële verantwoording |

In het volgende hoofdstuk behandelen we van elk van deze stappen in de vervoersketen, de mogelijkheden en de voor- en nadelen van bundeling.

# 5 EFFECTEN VAN BUNDELING PER STAP IN BELEIDSKETEN

Stappen

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de belangrijkste onderzoeksvragen, namelijk welk effect verwacht mag worden van bundeling van het doelgroepenvervoer (organisatie en feitelijk vervoer), in dit hoofdstuk nader uitgewerkt worden. Achtereenvolgens gaan wij navolgend in op de volgende stappen in de beleidsketen van het doelgroepenvervoer:

- Beleidsformulering.
- Informatieverstrekking en loketfunctie.
- Indicatiestelling en verstrekking.
- Inkoop en opdrachtgeverschap.
- Uitvoering van het vervoer.
- (financiële) Verantwoording.

Per stap wordt ingegaan op de mogelijke en te verwachten effecten van bundeling in termen van synergie en kwaliteit.

Analyse

De analyse wordt, zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, als volgt opgezet:

- Eerst wordt bezien welke bundelingsmogelijkheden er nu c.q. binnen de huidige wettelijke kaders zijn en tegen welke knelpunten betrokken partijen aanlopen bij bundeling.
- Vervolgens wordt bezien welke extra mogelijkheden er ontstaan indien gekozen wordt voor een bundeling op basis van de Wmo. Er wordt dan ook geanalyseerd onder welke voorwaarden een dergelijke bundeling de beste effecten sorteert.
- Tot slot wordt bezien of er nog extra mogelijkheden gecreëerd zouden moeten worden en/of randvoorwaarden zouden moeten worden ingevuld om tot een optimale vorm van bundeling te komen in termen van zowel synergie als kwaliteit. Deze inzichten kunnen eventueel de basis vormen voor een Wet doelgroepenvervoer.

## 5.1 Bundeling van beleid

Uitgangspunt

Ten aanzien van een bundeling van beleid geldt de volgende uitgangssituatie:

- Voor de analyses is uitgangspunt dat zoveel als mogelijk het beleid wordt gebundeld op lokaal niveau.
- In de huidige situatie geldt voor twee van de zes te beschouwen regelingen dat de beleidsverantwoordelijkheid primair bij de gemeentelijke bestuurslaag is belegd (in casu het LLV- en het Wvg-vervoer). In veel gemeenten zijn beide regelingen ondergebracht in verschillend afdelingen of sectoren.
- Op het niveau van het Rijk is de verantwoordelijkheid over het doelgroepenvervoer over drie ministeries gespreid. Het Ministerie van

OCW is systeemverantwoordelijk voor het LLV; het Ministerie van SZW is systeem- en beleidsverantwoordelijk voor het WIA-vervoer; het Ministerie van VWS is beleidsverantwoordelijk voor het ZZV-, AWBZ- en Valys-vervoer en systeemverantwoordelijk voor genoemde regelingen en het Wvg-vervoer. Daarnaast is nauwe afstemming met het Ministerie van V&W wenselijk gelet op de raakvlakken met het openbaar vervoer en de wens om inclusief beleid te ontwikkelen.

De huidige situatie laat zien dat er in potentie veel mogelijkheden tot verbetering zijn vanuit het perspectief van zowel synergie als kwaliteit van het doelgroepenvervoer. De beleidsformulering is momenteel versnipperd over een drietal ministeries (waarbij één van de ministeries, namelijk OCW, ten aanzien van de voor haar relevante regeling van het LLV, alleen een systeem-verantwoordelijkheid bezit) en de gemeenten. Binnen gemeenten zijn beleid en organisatie van het LLV en het Wvg-vervoer verder vaak gescheiden.

De huidige verkokering van beleid op zowel centraal als lokaal niveau sluit niet goed aan op het gegeven dat veel personen op dit moment gebruik maken van meerdere regelingen betreffende het doelgroepenvervoer (zie paragraaf 4.1 en bijlage II)[21]. Indien de gebruiker bij de beleidsvorming en organisatie van het doelgroepenvervoer centraal wordt gesteld, zou een kanteling van de huidige oriëntatie op de afzonderlijke regelingen naar een oriëntatie op de doelgroep en de daarin te onderscheiden profielen raadzaam zijn[22].

Situatie nu

Op dit moment kunnen betrokken partijen, met name de overheden op Rijks- en lokaal niveau, ook besluiten het beleid ten aanzien van het doelgroepen-vervoer meer te bundelen. Dit dient dan echter op basis van vrijwilligheid plaats te vinden en binnen de huidige wettelijke kaders. De huidige situatie is er echter een van relatief grote versnippering van beleid. Uitgaande van het oordeel dat per saldo meer bundeling zowel positief uitwerkt op de synergie van het doelgroepenvervoer als de kwaliteit van de dienstverlening, zijn er drie mogelijke verklaringen voor deze situatie:

- De potentiële voordelen van bundeling worden onvoldoende onderkend.
- Betrokken partijen hebben onvoldoende (financiële) prikkel om de bundeling te realiseren.
- Versnippering van verantwoordelijkheden.

[21] Dit geldt in enige mate voor alle regelingen, zij het dat het LLV een relatief afgescheiden doelgroep is. Dit geldt in ieder geval voor het deel van de gebruikers van het LLV dat daarvan niet vanwege enige beperking gebruik maakt.

[22] Hierbij moet aangetekend worden dat bij een dergelijke kanteling behalve voordelen ook nadelen kunnen optreden. Deze nadelen zijn dan vooral verbonden aan het doorbreken van de huidige situatie waarin met name een functionele oriëntatie aanwezig is. Het leerlingenvervoer is, bijvoorbeeld, ingebed in het onderwijsbeleid, en het ZZV in het medische circuit.

Uit de in het najaar van 2006 georganiseerde drie regiobijeenkomsten over de beoogde bundeling van het doelgroepenvervoer is gebleken dat de meeste bestuurlijke en beleidsmatige betrokkenen in principe de meerwaarde van een bundeling van het doelgroepenvervoer onderkennen[23]. Dit geldt ook ten aanzien van de beleidsvorming. Belangrijkere argumenten voor het niet benutten van de aanwezige mogelijkheden om via bundeling te komen tot positieve synergie- en kwaliteitseffecten zijn waarschijnlijk gelegen in het ontbreken van financiële prikkels hiervoor en in de versnipperde verantwoordelijkheid.

| **Huidige wettelijke kaders** | |
|---|---|
| Huidige mogelijkheden voor bundeling | • Gemeenten kunnen 'per direct' besluiten om de beleidsfunctie ten aanzien van het LLV en de Wvg gezamenlijk op te pakken (vorm van horizontale bundeling). De onderlinge beleidsafstemming tussen deze twee regelingen lijkt echter niet de belangrijkste potentiële winst te genereren.<br>• Gemeenten kunnen verder besluiten tot samenwerking met andere gemeenten bij het formuleren van beleid en dit gebeurt ook op enige schaal op dit moment. Zij kunnen hierbij besluiten om backofficefuncties te bundelen, terwijl de frontoffice (het loket) per gemeente wordt georganiseerd. |
| Ondervonden knelpunten | • Bundeling op lokaal niveau van het beleid wordt bemoeilijkt doordat het formuleren van beleid ten aanzien van WIA-vervoer, ZZV en AWBZ-vervoer en Valys momenteel niet op lokaal niveau plaatsvindt en de beleids- en bekostigingscontext in het algemeen complex is.<br>• Verder ontbreken financiële prikkels voor de betrokken partijen om tot een verdergaande bundeling te komen bij de huidige wettelijke context (de huidige samenwerking tussen gemeenten bij LLV of Wvg-vervoer is deels wel gebaseerd op financiële en efficiency-overwegingen). |

Wmo

In het scenario waarbij bundeling plaatsvindt op basis van de Wmo, wordt het makkelijker om de beoogde bundeling te realiseren. De positie van de gemeentelijke bestuurslaag op het terrein van het doelgroepenbeleid wordt op deze manier versterkt, wat de kansen vergroot dat de gemeenten daarbij dan kiezen voor een integrale benadering van het doelgroepenvervoer. Als de verschillende vormen van het doelgroepenvervoer via de Wmo worden gebundeld op gemeentelijk niveau, is wettelijk bepaald dat de gemeenten dan een beleidsplan hierover formuleren en ook de verleningsvoorwaarden

[23] Zie de verslagen in Ministerie van VWS, Doelgroepenvervoer: 'Op weg naar bundeling bij gemeenten?', verslag van de regiobijeenkomsten bundeling doelgroepenvervoer, Assen (18 oktober 2006), Eindhoven (25 oktober 2006) en Rotterdam (26 oktober 2006).

opstellen. Het karakter van de Wmo als kaderwet biedt gemeenten daarbij veel vrijheid om tot eigen, vanuit het lokale perspectief optimale beleidskeuzes te komen.

De extra mogelijkheden voor bundeling van beleid en de voorwaarden waaronder deze het best tot stand kan komen worden navolgend samengevat:

| **Bundeling op basis van de Wmo** | |
|---|---|
| Extra mogelijkheden voor bundeling | • De extra mogelijkheden voor bundeling van beleid in een scenario waarbij gemeenten op basis van de Wmo voor alle of meer vormen van doelgroepen-vervoer beleidsverantwoordelijkheid krijgen, zijn afhankelijk van de breedte van de decentralisatie.<br>• Omdat de Wmo als kaderwet gemeenten relatief veel vrijheid geeft om beleidsformulering (en ook organisatie) van de betreffende taken vorm te geven, is de mate waarin de beoogde bundeling feitelijk tot stand komt ook afhankelijk van hoe gemeenten hier intern uitvoering aan geven. |
| Voorwaarden voor optimale bundeling | • Via de Wmo wordt gestimuleerd dat op lokaal niveau het beleid gericht op wonen, welzijn en zorg beter op elkaar wordt afgestemd. Deze integrale benadering vraagt om beleidscapaciteit op voldoende niveau, waarbij de noodzaak van voldoende beleids-capaciteit toeneemt indien de Wmo wordt uitgebreid door er nieuwe regelingen op het gebied van doelgroepenvervoer in onder te brengen.<br>• De invoering van de Wmo blijkt voor veel gemeenten een grote opgave, waarbij zij op dit moment in meerderheid kiezen voor een ‘smalle invulling’. Dit betekent dat zij op dit moment vooral doen wat gedaan moet worden en ervoor kiezen om na 1 januari 2007 verder te werken aan het benutten van de overige beleidsmatige en organisatorische voordelen die de Wmo biedt. Omdat de invoering van de Wmo zeer ‘vers’ is en feitelijk nog loopt, zou het te overwegen zijn om bij de bundeling van het doelgroepenvervoerbeleid via de Wmo te kiezen voor een fasegewijze uitbreiding. |

De bundeling van het doelgroepenvervoer via de Wmo zal naar verwachting de samenwerking tussen gemeenten stimuleren omdat gemeenten nog meer dan nu de beperkingen van de eigen schaal en de daarmee samenhangende beleidscapaciteit zullen ervaren. Deze beleidsmatige samenwerking hoeft niet te leiden tot ‘eenheidsworst’ en ook de dienstverlening aan de burger hoeft er niet onder te leiden (de loketten kunnen gemeentelijk georganiseerd blijven).

De door bundeling versterkte beleidsfunctie op het gebied van doelgroepen-vervoer en overige Wmo-taken kan verder geaccentueerd worden door als

gemeente vooral als regisseur op te treden en uitvoerende taken uit te besteden aan en/of in samenwerking op te pakken met OV-autoriteiten en private vervoerbedrijven.

| **Na bundeling op basis van de Wmo resterende uitdagingen** |
|---|
| • De Wmo is per 1 januari 2007 formeel van start gegaan en de eerste ervaringen zijn dus zeer recent. Op dit moment is nog niet uitgekristalliseerd of eventueel ervaren problemen en knelpunten overgangsproblemen zijn of een structureel 'minpunt' blijken van de Wmo.<br>• Verder is wel duidelijk dat de Wmo gemeenten relatief veel beleidsvrijheid geeft. Ten aanzien van de beoogde bundeling via de Wmo betekent dit dat deze niet centraal is geregeld c.q. wettelijk door het Rijk wordt opgelegd, maar dat deze op basis van vrijwilligheid tot stand dient te komen. Als blijkt dat deze basis onvoldoende stevig is, valt te overwegen om de wettelijke kaders aan te passen om de beoogde bundeling alsnog 'af te dwingen'.<br>• De Wmo biedt gemeenten relatief veel ruimte voor een eigen invulling van beleid en dienstverlening, hetgeen ook tot rechtsongelijkheid kan leiden als wettelijk vastgelegde richtlijnen door gemeenten verschillend worden geïnterpreteerd. Indien te zijner tijd blijkt dat dit te grote proporties aanneemt, zou op dit punt een aanscherping en/of nadere afspraken overwogen kunnen worden. |

Effecten

De beoogde bundeling van beleid ten aanzien van het doelgroepenvervoer heeft naar verwachting positieve effecten op de kwaliteit van de dienstverlening en kan ook positief uitwerken op de kosten.

Wat de **kwaliteit** van de dienstverlening betreft kunnen de effecten van bundeling van beleid als volgt worden ingeschat:

- De Wmo biedt goede mogelijkheden om via een kanteling van beleid niet langer vooral de afzonderlijke regelingen voor het doelgroepenvervoer als uitgangspunt voor beleid te hanteren, maar de vaak samenhangende behoeften van de doelgroep(en) op vervoersgebied en deze ook goed te laten aansluiten op overige aanwezige behoeften op het gebied van wonen, welzijn en zorg.
- Er is verder wel een risico dat door bundeling van beleid via de Wmo de rechtsongelijkheid toeneemt als personen met eenzelfde handicap in de ene gemeente anders wordt behandeld als in andere gemeenten, waarbij rechtsongelijkheid dan betrekking heeft op het verschillend omgaan met wettelijk vastgelegde richtlijnen. De Wmo gaat echter uit van relatief veel vrijheid van gemeenten, zodat het niet zo is dat alle verschillen ook opgevat hoeven te worden als rechtsongelijkheid. Het verschil tussen beleidsvrijheid, die ook kan bijdragen aan maatwerk in beleid per gemeente, en rechtsongelijkheid is daarbij gradueel, vooral ook omdat voor veel wettelijk vastgelegde richtlijnen geldt dat altijd enige interpretatie vereist is in de uitvoering van de regeling.

Ter illustratie op de aspecten die op lokaal beleidsniveau spelen, navolgend een voorbeeld uit de praktijk vanuit de gemeenten Tilburg en Moerdijk. Het

illustreert goed dat de kwaliteit van het beleid van gemeenten op het vlak van doelgroepenvervoer, in dit geval toegespitst op het leerlingenvervoer, nauw samenhangt met een goede uitwerking in de wijze waarop uitvoerende werkzaamheden (i.c. het vervoer) worden uitbesteed en de wijze waarop de gemeenten de taken intern organiseren (waarbij de spreiding van verschillende activiteiten over meerdere ambtenaren een rol speelt, maar ook bijvoorbeeld het op te stellen vervoerreglement)[24]:

**Praktijkvoorbeeld Tilburg en Moerdijk**

"Het leerlingenvervoer is in Tilburg verdeeld over meerdere ambtenaren, klachten worden afgehandeld door een ambtenaar terwijl een andere ambtenaar zich bezighoudt met aanmeldingen. Daarboven is er een controlerend sturende ambtenaar. Om het leerlingenvervoer beter te maken is er gekozen voor een breder vervoersreglement. Door een breder vervoersreglement te hanteren kan men kwaliteitsverlies in het leerlingenvervoer omzeilen. Immers, bij de (verplichte) Europese aanbesteding moet een Gemeente de goedkoopste aanbieder nemen.

In Tilburg hanteert men een reglement. In dit reglement staat precies beschreven waar Gemeente, vervoerders, chauffeurs, scholen, ouders én kinderen zich aan dienen te houden. Als voorbeeld: een chauffeur moet affiniteit hebben met de doelgroep. Maar, wat houdt dat dan precies in? Wat is affiniteit? Het beschrijven wat de Gemeente hier precies onder verstaat is erg belangrijk. Daarnaast is er een jaarlijks bijscholingstraject voor de chauffeurs betreffende het vervoeren van kinderen met een handleiding. Er zijn natuurlijk ook zogenaamde 'grijze gebieden'. Deze grijze gebieden worden in Tilburg apart beoordeeld door een ambtenaar. Want er kunnen altijd uitzonderlijke omstandigheden zijn waarvoor in het leerlingenvervoer geen standaard handboek is. Denk o.a. aan lesroosters die tussentijds veranderen, ander ophaaladres i.v.m. stageplaatsen, sporthal , verhuizing van school, dependances etc. etc.

In de gemeente Moerdijk is niet alles in de aanbesteding soepel verlopen en beschreven. Het is dus belangrijk om het huidige contract de komende jaren een juiste invulling te geven. Ouders en kinderen zijn wat dit aangaat afhankelijk van de uitvoering hierin. Waarschijnlijk heeft u begrepen dat er inmiddels (na een aantal klachten) verruimende maatregelen genomen zijn door de 2 grote bussen te vervangen door 6 kleine busjes. Dit geeft in de reistijd een verkorting en meer rust in het vervoer voor de kinderen.
In Tilburg heeft men e.e.a. goed op de rails staan. De verwachting is dat in Moerdijk een aantal zaken opvolging krijgen vanuit Tilburg en dat er pragmatisch mee wordt omgegaan voor een beter en veiliger leerlingenvervoer."

Ten aanzien van de **kosten** van het doelgroepenvervoer, toegespitst op de beleidsfunctie, zijn twee effecten van belang:

- De bundeling van beleid kan efficiencywinst genereren doordat binnen gemeenten de betreffende beleidstaken na bundeling efficiënter georganiseerd kunnen worden.
- Vanuit het perspectief van de gemeenten betekent een verdere

[24] Zie www.belangenorganisatie.nl Er wordt verwezen naar het *Informatiebulletin leerlingenvervoer 2-2006*, uitgegeven door Stichting Cliëntenraad Leerlingenvervoer Moerdijk.

decentralisatie van het beleid ten aanzien van het doelgroepenvervoer wel dat zij dan extra taken erbij krijgen (nu vooralsnog alleen LLV en Wvg).

Beide effecten kunnen worden toegelicht met enkele beelden uit de lokale praktijk. In veel gemeenten komt de huidige beleidscapaciteit voor Wvg-vervoer en leerlingenvervoer niet uit boven de 1 tot 2 fte. Indien extra taken worden belegd op het lokale niveau van de gemeenten, dan zal enige uitbreiding van formatie noodzakelijk zijn, ook voor de beleidsfunctie. Een voorbeeld van een landelijke gemeente van circa 35.000 inwoners laat zien dat op dit moment de beleidsfunctie voor de (gehele) Wvg, dus niet alleen het vervoerdeel, vaak een éénmansfunctie is[25]:

**Organisatie Wvg in Schouwen-Duiveland**

"Daarnaast blijkt dat de beleidscapaciteit van de afdeling structureel onder de maat is. In ieder geval onder de maat als het gaat om in te spelen op de nieuwe ontwikkelingen die op ons afkomen in het kader van nieuwe wet- en regelgeving. De komende maanden zal een impactanalyse gemaakt moeten worden van hetgeen de nieuwe wet- en regelgeving beleidsmatig gaat betekenen.
Het afgelopen halve jaar is geïnvesteerd in verbetering van de efficiency bij de Wvg. Begin april zal naar verwachting een aangepaste Wvg-verordening aan ons college en vervolgens aan uw raad worden voorgelegd. Echter, beleidsmatige aanpassingen die de uitvoering efficiënter maken kunnen niet snel genoeg worden geïmplementeerd, wegens de huidige beperkte beleidscapaciteit (1 fte).

Een nadere analyse van de totale (uitvoerings-)kosten, dus niet alleen met betrekking tot de beleidsfunctie maar inclusief de overige gemeentelijke uitvoeringskosten, van de regelingen voor het doelgroepenvervoer kan worden gemaakt op basis van een casus gebaseerd op drie gemeenten in de Drechtsteden-regio[26]. Navolgende gegevens hebben betrekking op de gehele Wvg, dus niet alleen het vervoerdeel[27]:

| Gemeente | Programma-kosten | Inwoners | Uitgaven per inwoner | Apparaats-kosten | Apparaats-kosten per inwoner |
|---|---|---|---|---|---|
| Papendrecht | € 1.401.571 | 30.914 | € 45,34 | € 148.605 | € 4,81 |
| Zwijndrecht | € 1.899.160 | 45.384 | € 41,85 | € 204.200 | € 4,50 |
| Dordrecht | € 6.960.000 | 119.649 | € 58,17 | € 534.500 | € 4,47 |
| Totaal/gem. | 10.260.731 | 195.947 | € 52,36 | € 887.355 | € 4,53 |

De apparaatskosten voor de gemeenten bedragen voor deze gemeenten 7,6

[25] Bron: http://www.schouwen-duiveland.nl/content.jsp?objectid=15583

[26] Bron: gemeente Zwijndrecht, *Adviesnota bezuinigingsmogelijkheden Wvg 2005*, juni 2005.

[27] De hier gepresenteerde kostenniveaus dienen daarom met enige terughoudendheid geïnterpreteerd te worden. Het kan zijn dat voor het vervoerdeel van de Wvg de verhouding apparaatskosten vs programmakosten afwijkt.

tot 10,5 procent van de totale programmakosten. De grootste gemeente, namelijk Dordrecht, heeft van de drie relatief de laagste uitvoeringskosten. Verder zijn ook Papendrecht en Zwijndrecht in landelijk perspectief te kwalificeren als middelgrote gemeenten. Verwacht mag worden dat vanwege schaalnadelen de uitvoeringslasten bij kleinere gemeenten op een wat hoger niveau zullen liggen. De formatieve capaciteit voor uitvoering van de Wvg-taken ligt op circa 3 fte voor beide kleinere gemeenten en op circa 7 voor Dordrecht[28] op basis van gemiddelde totale kosten per fte van circa € 75.000. Van de totale verstrekkingen heeft circa 35 procent betrekking op vervoersvoorzieningen (exclusief rolstoelen en hulpmiddelen). Dit betekent dat voor het vervoerdeel van de Wvg circa 1 fte ingezet is bij de twee kleinere gemeenten en circa 2,5 bij de gemeente Dordrecht als dit als verdeelsleutel wordt aangehouden.

Front- en backoffice

In een andere middelgrote gemeente is recent onderzoek gedaan naar de inrichting van de beleidsfunctie en loketstructuur van de Wmo. Het betreft een stedelijke randgemeente met 45.000 inwoners. In een nieuwe organisatieopzet worden de Wvg-taken uitgevoerd met 3,3 fte, waarvan 1,3 in de eerste lijnsdienstverlening aan cliënten en de resterende 1,5 fte in een backoffice. In deze backoffice is dan de beleidsfunctie ondergebracht en ook het afhandelen van de meer complexe aanvragen en cases.

Bij het ramen van het mogelijke effect op de kosten van bundeling van het doelgroepenvervoer via de gemeentelijke bestuurslaag gaan wij uit van de volgende inzichten en aannames:

- Toevoeging van Valys aan het gemeentelijke doelgroepenvervoer-beleidspakket hoeft naar verwachting niet te leiden tot extra beleidsmatige capaciteit. Deze taak sluit direct aan op het Wvg-vervoer (ook wat betreft indicatiestelling en loketfunctie).
- Voor het WIA-vervoer geldt dat deze taak relatief ver af staat van zowel Wvg-vervoer als LLV (de regeling haakt aan bij het werkveld sociale zaken en re-integratie). Hiervoor zal, zeker als bundeling via de Wmo wordt georganiseerd, nieuwe beleidscapaciteit bij gemeenten nodig zijn).
- Voor het ZZV en het AWBZ-vervoer geldt dat deze weer meer raakvlakken hebben met het domein van de Wmo. Er kan makkelijker dan bij het WIA-vervoer aangehaakt worden bij de al aanwezige Wmo-functie van gemeenten, waarbij enige versterking ook in beleidsmatig opzicht dan onvermijdelijk is.

De breedte en de aard van de decentralisatie van de regelingen doelgroepen-vervoer zijn daarmee naar verwachting in belangrijke mate ook van invloed op

[28] Een andere gemeente met circa 100.000 inwoners heeft een totale formatie vanwege de Wvg van circa 18,5 fte begin 2005. Dit laat zien dat er zeer grote fluctuaties zijn in de formatieve optuiging van het beleidsveld en dat veel ook afhankelijk is van de wijze waarop een en ander georganiseerd is.

de op lokaal niveau noodzakelijke uitbreiding van de formatieve (beleids-)-capaciteit.

Het mogelijke kosteneffect van bundeling wordt als volgt geraamd:

- Er zijn momenteel 443 gemeenten, die ieder voor zich of met andere gemeenten bezig zijn om voor de Wmo beleid en organisatie op de rails te krijgen en die ieder of gezamenlijk ook beleidscapaciteit inzetten ten behoeve van het leerlingenvervoer.
- Voor de uitvoering van de Wvg gaan we uit van € 4,50 per inwoner, waarvan circa 35 procent voor het vervoerdeel. Voor alle gemeenten komen de uitvoeringslasten dan uit op circa 25 miljoen euro[29].
- De uitsplitsing van deze uitvoeringskosten naar beleid, informatieverstrekking en loketfunctie, indicatiestelling, inkoop en opdrachtgeverschap en financiële verantwoording is alleen indicatief te maken. Wij gaan ervan uit dat circa 50 procent van de uitvoeringskosten betrekking heeft op beleid, inkoop, opdrachtgeverschap en verantwoording (samen de backoffice functies) en dat de resterende 50 procent de loketfunctie en de indicatiestelling (frontoffice-taken) betreffen[30].
- Van de huidige gebruikers van de regelingen voor doelgroepenvervoer vallen circa 70 tot 75 procent reeds onder de regelingen waarvoor gemeenten beleidsverantwoordelijk zijn (Wvg-vervoer en LLV). Op basis hiervan kan worden gesteld dat een uitbreiding van taken bij gemeenten door decentralisatie circa 25 tot 30 procent extra capaciteit vergt. Voor de beleidsfunctie in brede zin (feitelijk alle backoffice taken) betekent dit dan een kostenverhoging van 25 tot 30 procent van 12,5 miljoen euro (50 procent van de totale gemeentelijke uitvoeringslasten van 25 miljoen euro), ofwel 4 tot 5,5 miljoen.
- Dit lijkt echter niet reëel omdat niet het aantal cliënten voor de beleidsfunctie relevant is, maar vooral het aantal regelingen en de beleidsmatige complexiteit. Deze complexiteit schatten wij laag in met betrekking tot Valys, omdat deze logisch aansluit bij het Wvg-vervoer, maar decentralisatie van het AWBZ-vervoer, het ZZV (gedeeltelijk, met name het deel dat geen betrekking heeft op patiënten die vervoerd worden vanwege radiotherapie, chemokuur of nierdialyse) en eventueel ook het WIA-vervoer betekent wel extra complexiteit en dus benodigde beleidscapaciteit.
- Omdat ook het AWBZ-vervoer en het ZZV (in ieder geval ook het deel dat volgens het kabinet met name in aanmerking komt voor bundeling) aansluiten bij de doelgroepen en de oriëntatie van de Wmo, zal er enige

[29] Dit bedrag spoort goed met door Cebeon gehanteerde gegevens over de uitvoeringskosten van het Wvg-vervoer (zie paragraaf 7.1.1).

[30] Deze verhouding wordt geïllustreerd door een recent o"verzicht van de uitvoeringskosten van de gemeente Nederlek ("Kadernota Financiën WMO", 2007). Met beleid en (overige) backofficetaken zijn respectievelijk 42.000 en 23.500 euro gemoeid en met het houden van spreekuren en het verrichten van indiceringen respectievelijk 14.000 en 46.000 euro. Deze kosten hebben betrekking op het geheel van de WMO en niet alleen op het vervoersdeel.

beleidsmatige synergie ontstaan als de beleidsmatige functies bij gemeenten worden ondergebracht.

- Het is naar onze mening reëel om er daarbij vanuit te gaan dat deze decentralisatieslag in ieder geval gerealiseerd moet kunnen worden met per gemeente één fte extra beleidscapaciteit in aanvulling op de nu reeds aanwezige Wmo-beleidscapaciteit. Dit betekent dat er maximaal 443 fte op het niveau van gemeenten vereist is.
- De gecombineerde bundelings- en decentralisatieoperatie kan echter ondersteund worden met behulp van, bijvoorbeeld, VNG-formats[31]. Bovendien zijn veel gemeenten bezig met een herinrichting van de Wmo-functies om werkprocessen verder te stroomlijnen en kan een deel van de extra benodigde beleidscapaciteit ook worden gevonden door beter gebruik te maken van de huidige Wmo-formatie. Tot slot zijn er ook mogelijkheden om een deel van de benodigde extra beleidscapaciteit te creëren door als gemeenten nog meer dan nu reeds gebeurt met buurgemeenten of op regionale schaal samen te werken. Vooral van dit laatste verwachten wij veel.

**Nota bene**: de hiervoor gepresenteerde raming van het effect van bundeling op de kosten is omgeven met onzekerheden en is bedoeld om een eerste gevoel te krijgen bij de ordegrootte van de effecten die in dit opzicht kunnen optreden.

Een verdergaande decentralisatie zal naar verwachting de huidige trend richting meer samenwerking tussen gemeenten verder versterken. Dit kan inhouden dat een substantieel deel van de noodzakelijke versterking van de beleidsfunctie op lokaal niveau kan worden georganiseerd door binnen de gemeente, maar met name ook in samenwerking met andere gemeenten hiervoor capaciteit ‘vrij te spelen’.

Verder hoort tegenover de extra noodzakelijke beleidscapaciteit op lokaal niveau bij decentralisatie enige reductie te staan van de nu centraal ingezette beleidscapaciteit. Een reductie bij de betrokken ministeries kan hier echter niet tegen opwegen omdat op dit moment naar schatting niet veel meer dan 10 tot 20 personen op Rijksniveau bezig zijn met het doelgroepenvervoer.

Per saldo verwachten wij dat uiteindelijk zeker extra beleidscapaciteit nodig zal zijn om nieuwe verantwoordelijkheden op het vlak van Valys, WIA, AWBZ en ZZV op te pakken. Doordat bij bundeling op lokaal niveau daar een efficiëntere benutting van al ingezette capaciteit mogelijk wordt, de samenwerking tussen gemeenten naar verwachting wordt geïntensiveerd en er op Rijksniveau enige besparing mogelijk is na decentralisatie, kan de extra capaciteit die per saldo nodig is beperkt blijven. Extra capaciteit van 443 fte, uitgaande van één extra fte gemiddeld per gemeente, lijkt daarbij een bovengrens indien de genoemde

[31] Ook bij de voorbereiding van gemeenten op de Wmo hebben VNG-formats hun diensten bewezen.

mogelijkheden voor een efficiënte beleidsorganisatie worden benut. Indien, bijvoorbeeld, voor de beleidsformulering door een tiental gemeenten in een regio zou worden samengewerkt om de nieuwe taken vanwege decentralisatie op te pakken, en voor elke gemeente 0,5 fte extra ingezet wordt, ontstaat extra beleidscapaciteit van 5 fte voor deze regio. Met een dergelijke capaciteit zou het (meer) dan mogelijk moeten zijn om de nieuwe verantwoordelijkheden beleidsmatig goed op te pakken[32].

## 5.2 Bundeling informatieverstrekking en loketfunctie

Doelen

De loketfunctie voor de verschillende regelingen kan op lokaal niveau worden gebundeld. Dit heeft in potentie belangrijke voordelen. Zo kunnen alle burgers die problemen hebben met, of vragen hebben over, doelgroepenvervoer daarvoor terecht bij hun gemeente. Bij dit loket moet alle productinformatie over de vervoersregelingen aanwezig zijn (ook van regelingen die niet onder de bundeling van beleid en uitvoering vallen), en consulenten van de gemeente zullen de burgers adviseren over de regelingen. De loketten moeten op meerdere manieren toegankelijk zijn (fysiek loket, telefonisch, via internet, folders), rekening houdend met de beperkingen van de doelgroepen. Het informatieloket moet letterlijk en figuurlijk laagdrempelig zijn voor ouderen, rolstoelgebruikers, blinden, slechtzienden, doven en slechthorenden, voor begeleiders van gehandicapten en voor de ouders van schoolgaande kinderen.

Cliënten kunnen zich bij een loket melden met uiteenlopende zaken, bijvoorbeeld voor algemene of specifieke informatie over vervoersvoorzieningen, met vragen en klachten over de vervoersvoorzieningen, voor het aanvragen van vervoersvoorzieningen, en voor alle overige klantcontacten. Vragen en klachten over de vervoersregeling, over de vervoerders en over de reis handelt het loket zelf af. Het loket moet ook informatie kunnen verstrekken over andere vervoersvormen (bijvoorbeeld openbaar vervoer). Voor detailvragen mag het loket doorverwijzen naar de juiste instanties, zonder de cliënten van het spreekwoordelijke kastje naar de muur te sturen. Vragen over reisinformatie en het maken van boekingen en reserveringen worden gedaan door de vervoerder, of door een onafhankelijke vervoersregisseur.

Situatie nu

Omdat zoals gebleken is voor een substantieel deel van de gebruikers van de regelingen voor doelgroepenvervoer geldt dat zij van meerdere regelingen gebruik maken, zal een meer gebundelde opzet van de informatieverstrekking

[32] De inrichting van een beheersorganisatie in de Oosterschelderegio, waartoe de gemeente Schouwen-Duiveland behoort, gaat uit van extra noodzakelijke beleidscapaciteit van 2 fte. De beheersorganisatie verzorgt dan voor 7 gemeenten de gemeenschappelijke beleidsontwikkeling en de uitvoering van de Wvg, de aanbesteding en exploitatie van het vervoer, de financiële administratie en de onderlinge verrekeningen tussen betrokken gemeenten.

en de loketfunctie voor gebruikers een verbetering betekenen van de huidige praktijk. Op dit moment kent elke regeling in principe haar eigen loket. De gemeente is vooralsnog aanspreekbaar voor het LLV en het Wvg-vervoer.

De huidige versnipperde situatie ten aanzien van de informatieverstrekking en de loketfunctie belet betrokken partijen overigens niet om toch samen te werken op dit punt. Bundeling van deze functies kan in principe ook van de grond komen binnen de huidige wettelijke kaders en op basis van vrijwillige samenwerking.

| **Huidige wettelijke kaders** | |
|---|---|
| Huidige mogelijkheden voor bundeling | • In principe is alles mogelijk. Aanpassing van wettelijke kaders is niet noodzakelijk voor uitwerking van de één-loketgedachte. |
| Ondervonden knelpunten | • De huidige wettelijke kaders bevorderen anderzijds een integrale invulling van de informatieverstrekking en de loketfunctie niet. |

Wmo

Eén van de presatatievelden van de Wmo behelst de informatie- en adviesfunctie. De vorm die men hierbij voorstaat is die van een ‘één-loket’. In het kader van de invoering van de Wmo is in veel gemeenten uitgebreid gediscussieerd over de vraag hoe de integrale aanpak van ‘wonen, welzijn en zorg’ ook op het niveau van de informatievoorziening en de inrichting van de loketfunctie vormgegeven kan worden. Daarbij is in veel gemeenten geprobeerd om zoveel als mogelijk aan te sluiten op de profielen van gebruikers(groepen) en de daar aanwezige vaak meervoudige en complexe zorgvragen. De hiermee opgedane kennis kan goed gebruikt worden bij het vormgeven van de loketfunctie en, breder, de informatieverstrekking aan de (potentiële) gebruikers van het doelgroepenvervoer.

**Verbreding Wmo-loket in Arnhem**

In veel gemeenten wordt ook ingezet om het in te richten loket verder te verbreden. In Arnhem is, bijvoorbeeld, een gemeentelijk Zorgloket ingericht voor de individuele woon-, zorg- en welzijnsvoorzieningen (Wvg, AWBZ en inkomensvoorziening voor 65-plussers). In de ‘beleidsnotitie Wet Maatschappelijke Ondersteuning’ spreekt de gemeente uit dat “het lokale loket straks nog meer het punt wordt waar burgers terechtkunnen met hun vragen voor maatschappelijke ondersteuning. Minimaal moet er de toegang tot de Wmo-voorzieningen geboden worden en moet er informatie, advies en cliëntondersteuning gegeven worden. Uitbreiding ligt voor de hand, bijvoorbeeld met inkomensondersteuning en informatie over de resterende AWBZ. Daartoe moeten afspraken, ook wat betreft financiën, gemaakt worden met CIZ en Zorgkantoor’.

De ontwikkelingen rondom de Wmo en het Wmo-loket bieden een prima uitgangspunt voor een nadere verbreding, ook in de richting van meer op doelgroepenvervoer gerichte regelingen. De meerwaarde kan dan zowel aan de zijde van de gebruikers worden gezocht als aan de zijde van de aanbieder van informatie met andere woorden kunnen zowel de kwaliteit van de

informatievoorziening als de kosten positief beïnvloed worden door een verbreding van het loket[33]. Een Wmo-loket hoeft niet beperkt te zijn tot alleen een fysiek loket in het gemeentehuis, maar kan bestaan uit diverse componenten zoals:

- Het fysieke loket waar mensen op bezoek kunnen komen.
- Een callcentre-achtige voorziening voor telefonische informatie.
- Een website ten behoeve van de doelgroep.

Voor al deze uitwerkingsrichtingen geldt, dat er efficiencywinst is te behalen indien de noodzakelijke investeringen kunnen worden gespreid over een zo groot mogelijke doelgroep van gebruikers. Hier staat wel tegenover dat op het niveau van de personele invulling de breedte van het werkveld uiteindelijk grenzen stelt. Omdat regelingen vaak ingewikkeld zijn, kan een onnodig verbrede uitwerking van de loketfunctie tot problemen leiden op het niveau van loketmedewerkers of personen die het callcentre bemensen. Dit probleem kan overigens deels verholpen worden door complexe vragen niet onmiddellijk af te willen doen, maar binnen een redelijke termijn het antwoord te geven op de gestelde vraag en in de tussenliggende periode een backoffice te raadplegen. De extra mogelijkheden voor bundeling van beleid en de voorwaarden waaronder deze het best tot stand kan komen worden navolgend samengevat:

[33] Zie ook SGBO, *De Wmo en samenwerking tussen gemeenten: handreiking*, april 2005.

| Bundeling op basis van de Wmo | |
|---|---|
| Extra mogelijkheden voor bundeling | • In beginsel heeft het Wmo-loket qua vervoersregelingen nu betrekking op het voormalige Wvg-vervoer, maar in diverse gemeenten is er een zekere mate van verbreding in gang gezet of wordt dit beoogd. De op te zetten infrastructuur voor informatieverstrekking en de loketfunctie vergt substantiële investeringen, die eerder rendabel zijn indien er een bredere doelgroep op wordt aangehaakt. In de praktijk wordt door veel gemeenten ook informatie verstrekt over bijvoorbeeld Valys en/of zijn er afspraken gemaakt met zorgkantoren over informatieverstrekking en doorverwijzing.<br>• Mede vanwege de complexiteit van de Wmo hebben veel gemeenten op dit vlak samenwerking gezocht met elkaar in regionaal verband. Deze samenwerking kan een goede basis vormen voor een verdere verbreding van de dienstverlening aan de cliënten die ook gericht is op andere regelingen[34]. |
| Voorwaarden voor optimale bundeling | • Voor een verbreding richting regelingen waarvoor niet de gemeente beleidsverantwoordelijk is, is medewerking nodig van andere beleidsverantwoordelijke partijen (met name VWS en SZW) en bij voorkeur ook de organisaties die andere belangrijke activiteiten in de beleidsketen voor hun rekening nemen (bijv. UWV in de uitvoering van het WIA-vervoer of CIZ, zorgverzekeraars en UWV als indicatiestellers).<br>• Met betrekking tot het eventueel onderbrengen van AWBZ-vervoer in een verbreed Wmo-loket zou eigenlijk eerst moeten zijn voldaan aan de voorwaarde dat dan ook de ondersteunende en activerende begeleiding (OB/AB) op deze wijze is georganiseerd. |

Het gegeven dat een gemeente voor veel zorgvragers een instantie is dat vertrouwd voelt en bekend is, zou een overweging kunnen zijn om ook voor nu nog buiten de Wmo vallende regelingen althans wat de informatieverstrekking en loketfunctie betreft hier op aan te laten haken. Gemeenten zijn nu massaal bezig om te investeren in een goed werkbare infrastructuur en deze loketten zouden ook voor de overige relevante instanties interessante perspectieven kunnen bieden. In het kader van een bundeling op basis van de Wmo zal daarbij wel sprake dienen te zijn van samenwerking op basis van vrijwilligheid.

In een eventuele Wet doelgroepenvervoer zou deze vrijblijvendheid doorbroken kunnen worden. Onder regie van de Rijksoverheid zou dan bereikt

[34] Zo streeft de gemeente Zuidhorn bijvoorbeeld naar samenwerking met 4 gemeenten om een digitaal informatieloket op te starten voor de Wmo, qua informatietechnologie gebruik makend van INVIS: interactief vraaggestuurd informatiesysteem.

kunnen worden dat instanties die op basis van vrijwilligheid elkaar niet of onvoldoende vinden in de informatieverstrekking in brede zin aan de betreffende doelgroepen toch tot elkaar worden gebracht.

| **Na bundeling op basis van de Wmo resterende uitdagingen** |
|---|
| • Via een eventuele Wet doelgroepenvervoer kan meer afgedwongen worden dan in het kader van de Wmo. Dit kan dan zowel betrekking hebben op de breedte van de regelingen die ondergebracht worden in de Wmo in casu het verbrede Wmo-loket als ook de wijze waarop de cliënten worden bediend.<br>• Een ander aandachtspunt dat kansen biedt is verdergaande uitbesteding door gemeenten van de indicatiewerkzaamheden. Hier kan een grotere rol worden gezocht voor de nu reeds actieve overige indicatiestellers als bijvoorbeeld CIZ of Argonaut en/of kunnen ook de vervoersregisseurs worden ingeschakeld. |

Effecten

De beoogde bundeling van de informatieverstrekking en loketfunctie van het doelgroepenvervoer werkt naar verwachting positief uit op zowel kosten als kwaliteit.

Met betrekking tot de **kwaliteit** kan bundeling van de loketfunctie kan de klantvriendelijkheid en de duidelijkheid ten goede komen. Dit valt of staat echter met de deskundigheid en de attitude van de consulenten. Verder heeft de gebundelde één-loketfunctie als voordeel dat een integraal beeld kan worden gevormd van klachten en problemen, en van lacunes en overlappingen ten aanzien van het doelgroepenvervoer. Deze voordelen zijn niet afhankelijk van het scenario waarvoor wordt gekozen.

Dan de invloed op de **kosten**. Ten opzichte van de huidige situatie heeft bundeling van de loketfunctie twee tegengestelde invloeden op de kosten van het doelgroepen vervoer:

- Voor regelingen die nu al bij de gemeente zijn ondergebracht (zoals het leerlingenvervoer en het Wvg-vervoer) kan het efficiencywinst en dus kostenvoordelen opleveren.
- Voor regelingen die nu landelijk worden uitgevoerd, zoals het WIA-vervoer, en/of waarvoor de informatievoorziening nu primair verloopt via verzekeraars en zorgkantoren (zoals bij het ZZV en het AWBZ-vervoer) kan decentralisatie leiden tot extra uitgaven door gemeenten.

Wij gaan ervan uit dat de extra kosten van een verbreed loket waarin ook regelingen worden ondergebracht die nu buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, niet eenzijdig door de gemeentelijke bestuurslaag gedekt hoeven te worden. Het lijkt reëel om dan van de instanties die hiervan gebruik willen maken ook een passende vergoeding te vragen.

In het scenario waarbij aansluiting wordt gezocht bij de Wmo, zullen de voordelen van bundeling kunnen domineren, ook wat betreft kosten. Dit omdat gemeenten op grond van de Wmo al verplicht zijn om één Wmo-loket in te

richten voor informatie over zorg, welzijn en wonen. Het loket voor vervoersvraagstukken kan daar in beginsel goed in worden geïntegreerd. Voor complexe vragen die buiten de sfeer vallen van Wvg-vervoer en LLV, kan dit loket dan doorverwijzen naar backoffices bij onder meer de zorgverzekeraars, UWV of Valys[35]. Per saldo hoeft dit ook voor de gemeenten geen kostenverhoging op te leveren.

## 5.3 Bundeling van indicatiestelling en verstrekking[36]

Uitgangspunt

Zowel de indicatiestelling als de verstrekking zijn momenteel versnipperd. Dit leidt tot dubbel werk en tot frustratie bij de cliënten. Volgens Argonaut wordt in de indicatieprocedure veel informatie gevraagd die al bekend is. Bundeling op dit punt kan kosten- en kwaliteitsvoordelen opleveren, wat onverlet laat dat voor indicatiestelling en verstrekking per regeling (en in het geval van leerlingenvervoer en Wvg ook per gemeente) verschillende regels of protocollen (kunnen) gelden[37] en dat lokaal maatwerk veelal wenselijk is.

Volgens Argonaut overlapt 75% van de indicatiestellingen, althans worden de voor de indicatiestelling te verrichten handelingen gekwalificeerd als generiek[38]. Een deel van de cliënten valt ook in meerdere regelingen. Dat leidt ertoe dat cliënten dezelfde informatie meerdere malen moeten verstrekken. Deze informatie verstrekken zij aan de indicatiesteller, die de informatie vervolgens doorgeeft aan de voorzieningenverstrekker. Indien het doelgroepenvervoer op lokaal niveau wordt gebundeld, kan deze verstrekker ook op andere manieren aan deze informatie komen. Daarvoor moet de indicatiestelling uiteen worden gerafeld in intake, een medische keuring en een allocatie (= toekennen van de voorziening).

Argonaut maakt onderscheid tussen twee groepen cliënten:

- Zij stelt dat “voor de grote groep mensen die wel in aanmerking komen voor een Wvg-vervoersvoorziening en/of een rolstoel en daarmee een Valys-pas, maar niet voor overige regelingen, de additionele tijd voor indicatiestelling zeer beperkt zal zijn.” Argonaut tekent hierbij als positief (bij)effect overigens wel aan dat de cliënten dan wel beter en breder geïnformeerd zijn en dat mede daardoor ook een reductie wordt verwacht

[35] Bovendien gaan wij ervan uit dat ook de beleidsfunctie en, breder de backoffice functies, bij gemeenten versterkt wordt, zoals aangegeven in paragraaf 5.2.

[36] Onder indicatiestelling verstaan we de medische beoordeling van wat een persoon wel of niet kan; onder verstrekking verstaan we de toekenning van voorzieningen, op grond van het medische oordeel.

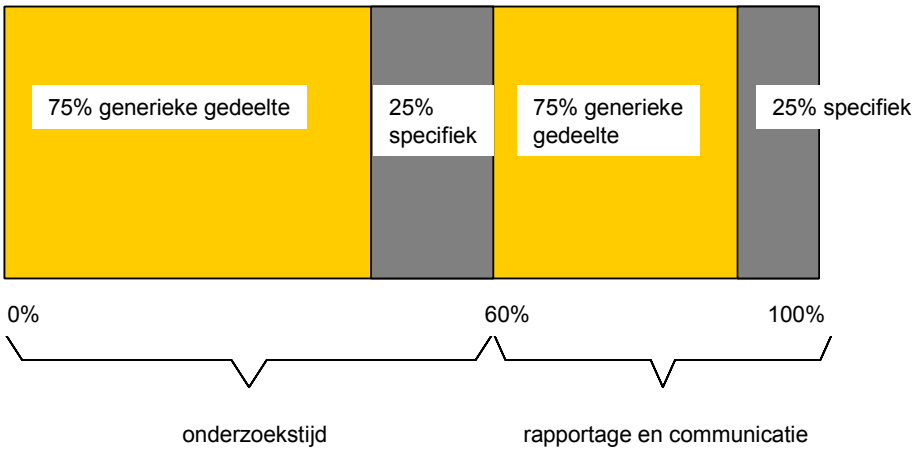
[37] Zo vereist de AWBZ bijvoorbeeld dat indicatiestelling objectief en onafhankelijk is. Voor andere regelingen, zoals het leerlingenvervoer, geldt deze eis niet.

[38] Zie Argonaut Advies, *Projectplan pilot integrale indicatiestelling in het kader van de bundeling doelgroepenvervoer*, 8 september 2006.

van aanvragen voor onder meer het Hoog Persoonlijk Kilometer Budget (HPKB) in aanvulling op Valys.

- "Voor de kleine groep mensen[39] met functiebeperkingen die wel voor één of meer regelingen in aanmerking komt, is er een enorm effect te behalen. Dit waren toch al de zwaarst getroffenen. De cliënt wordt niet alleen direct gewezen op andere regelingen, de indicatie is tevens gesteld, zodat alleen nog formele afhandeling hoeft plaats te vinden.

Argonaut gaat er vanuit dat van de per cliënt te besteden tijd circa 60 procent nodig is voor onderzoek. De resterende 40 procent wordt besteed aan rapportage en communicatie:




Uit de gevoerde gesprekken met enkele indicatiestellers komt als beeld naar voren dat in ieder geval de indicatiestelling voor Wvg, Valys en ZZV goed gebundeld zou kunnen worden en dat ook ten aanzien van AWBZ en WIA combinatiemogelijkheden aanwezig zijn. Grote indicatiestellers als CIZ en Argonaut geven aan dat op dit moment al voor meerdere regelingen wordt geïndiceerd en dat zowel in de feitelijke uitvoering van het onderzoek als in de sfeer van rapportage, communicatie en (elektronische) vastlegging in de vorm van een elektronisch cliëntendossier winst te behalen is.

Ten aanzien van het WIA-vervoer geeft het UWV aan dat de cliënten (voormalige REA-cliënten) bij het UWV een indicering ontvangen voor zowel vervoer als bepaalde aanpassingen die op het werk nodig zijn. In veel gevallen is deze indicering ook nodig om voor Wvg-voorzieningen in aanmerking te komen. Er is dan feitelijk maar één indicatiebesluit nodig, zodat bij bundeling van indicatiestelling over meerdere regelingen op dit punt geen winst te behalen valt.

[39] De in het kader van het voorliggende onderzoek verrichte enquête geeft aan dat dit wellicht een onderschatting is. Relatief veel respondenten geven aan dat zij gebruik maken van meer dan één regeling dan wel voor meer dan één regeling in aanmerking komen.

Het LLV staat op enige afstand omdat volgens direct betrokken gespreks-partners de meeste leerlingen (in ieder geval op dit moment[40]) niet in aanmerking komen voor andere regelingen. Hierover zijn de meningen overigens niet geheel eensluidend. In een brief aan de Tweede Kamer[41] stelt de staatssecretaris van VWS op basis van een inventarisatie van in de praktijk voorkomende combinaties van indicaties bijvoorbeeld het volgende:

- "Hieruit kwam naar voren dat praktisch alle leerlingen met een onderwijsindicatie voor cluster 4 (ernstige gedragsproblemen) ook een indicatie voor jeugdzorg (nodig) hebben".
- "Daarnaast bleken veel leerlingen met een cluster 3 indicatie (verstandelijke of lichamelijke handicap) ook een AWBZ-indicatie nodig te hebben."

In de huidige situatie, binnen de nu geldende wettelijke kaders is het mogelijk tot enige bundeling van de indicatiestelling te komen:

| **Huidige wettelijke kaders** | |
|---|---|
| Huidige mogelijkheden voor bundeling | • Gemeenten kunnen in de uitvoering of als opdrachtgever de indicatiestelling van het voormalige Wvg-vervoer en het LLV combineren, hoewel hier zoals gesteld niet de grootste meerwaarde te verwachten is.<br>• Omdat de indicatiestelling voor een belangrijk deel 'generieke handelingen' betreft, zijn er grote efficiencyvoordelen te behalen via een goede verspreiding van informatie over relevante partijen via bijvoorbeeld een (de)centraal elektronisch cliëntendossier. |
| Ondervonden knelpunten | • De indicatiestelling is op dit moment nog sterk 'verschot'. De schotten zijn daarbij niet zozeer wettelijk bepaald, als wel in de praktijk gegroeid. |

Een bundeling van de indicatiestelling zou er als volgt uit kunnen zien:

- Afstemming met UWV moet ervoor zorgen dat de medische indicatiestelling voor de WIA ook geldig is voor het WIA-werk- en –leefvervoer. Indicatie-stelling voor de WIA houdt primair de beoordeling in of iemand nog (deels) kan werken. Indien dit het geval is, zal vervolgens worden bekeken of de werkplek met het openbaar vervoer bereikt kan worden. Dit zijn twee verschillende soorten beoordelingen, waarbij er wel naar gestreefd kan worden aspecten van de ene beoordeling ook te gebruiken voor de andere beoordeling.

[40] Dit beeld wijzigt als de gebruikers van het LLV ouder worden. Dit kan een argument zijn om het LLV toch te laten aanhaken op een meer gebundelde indicatiestelling.

[41] Staatssecretaris VWS, *Aanbieding kader integraal indiceren*, brief aan Tweede Kamer, 21 november 2006.

- Indicaties voor ondersteunende en activerende begeleiding blijven gelden als indicatie voor AWBZ-vervoer.
- Elke overige cliënt krijgt een elektronisch cliëntendossier (dit is zuiver bedoeld ter ondersteuning van een optimale gegevensuitwisseling en niet als een 'verkapte re-centralisatie').
- Bij de intake (de 'aanvraag' bij het informatie-1-loket) wordt dit dossier eenmalig ingevuld. De vragen in het dossier zijn dezelfde 75% die volgens Argonaut in alle indicatiestellingen voorkomt. Het burgerservicenummer kan fungeren als unieke 'sleutel'.
- De 25% van de informatie die niet in *elke* indicatieprocedure voorkomt, wordt verkregen tijdens de medische keuring. Deze keuring zal steunen op een onafhankelijk objectief medisch oordeel. Dit oordeel wordt uitgevoerd door een arts of een andere, daartoe gekwalificeerde persoon. De vragen die in deze keuring worden gesteld, zijn afhankelijk van de regeling en van de beperking van de persoon.[42] De informatie uit deze onafhankelijke indicatiestelling wordt toegevoegd aan het elektronisch cliëntendossier. Ook hier fungeert het burgerservicenummer als unieke 'sleutel'.
- Op basis van de informatie uit het elektronisch cliëntendossier kan de gemeente een voorziening verstrekken.

Gemeenten hebben de keuze om de intake, de medische keuring en/of de allocatie uit te besteden aan een professionele organisatie. Vooral als de medische keuring objectief en onafhankelijk moet zijn, ligt het voor de hand om deze uit te besteden aan een deskundige organisatie, bijvoorbeeld het CIZ of Argonaut.

Wmo

Indien meer regelingen door bundeling worden ondergebracht bij de gemeentelijke bestuurslaag, wordt de geconstateerde verschotting van de indicatiestelling doorbroken. Gemeenten zouden dan over een breder pakket van regelingen tot aanbesteding van werkzaamheden kunnen besluiten (of deze zelf of samen met andere gemeenten oppakken[43]).

Omdat de indicatiestelling door veel cliënten wordt gezien als een belangrijke en 'bepalende' stap in de beleidsketen en er ook substantiële uitgaven voor de in te zetten uitvoeringsinstanties mee gemoeid zijn, is er zowel op het vlak van kwaliteit als synergie en kostenvoordelen winst te behalen door bundeling.

[42] Voor het aanvragen van een tegemoetkoming voor leerlingenvervoer is andere informatie nodig dan voor het aanvragen van zittend ziekenvervoer.

[43] Een woordvoerder van een grotere gemeente geeft aan hiertoe wel in staat te zijn eventueel, maar omdat indicatiestellers 'schaars zijn en moeilijk te werven' de voorkeur te geven aan het uitbesteden van deze werkzaamheden.

| Bundeling op basis van de Wmo | |
|---|---|
| Extra mogelijkheden voor bundeling | • Door meer regelingen te bundelen via de Wmo bij gemeenten, kunnen de gemeenten besluiten bredere pakketten aan te besteden wat betreft de indicatiestelling. Gebaseerd op eigen ervarings-gegevens kunnen de geïnteresseerde uitvoerders dan inschatten welke efficiencyvoordelen mogelijk zijn in de uitvoering als meerdere regelingen tegelijk worden aanbesteed. |
| Voorwaarden voor optimale bundeling | • Dat bij een bundeling van regelingen in de Wmo de positie van de gemeenten als opdrachtgever voor de indicatiestelling geregeld is.<br>• Vastleggen van informatie bij indicatiestelling via een elektronisch cliëntendossier draagt wezenlijk bij aan het kunnen benutten van de mogelijkheden van bundeling van indicatiestellingen.<br>• Verder zijn goede (overgangs-)afspraken noodzakelijk met instanties die nu activiteiten oppakken (zowel beleidsmatig en als opdrachtgever enerzijds als ook als opdrachtnemer) die dan eventueel zouden komen te vervallen. |

In een eventuele Wet doelgroepenvervoer zou ten opzichte van een bundeling op basis van de Wmo extra centrale sturing op de breedte van de bundeling van de indicatieactiviteiten kunnen worden uitgeoefend. Verder kan ook de wijze waarop gemeenten deze activiteiten (laten) uitvoeren dwingender worden voorgeschreven.

| Na bundeling op basis van de Wmo resterende uitdagingen |
|---|
| • Via een Wet doelgroepenvervoer zou eventueel medewerking van betrokken partijen aan een elektronisch cliëntendossier afgedwongen kunnen worden. Indien de privacy goed geregeld is, zou de daarin opgeslagen informatie dan in beginsel voor een goed afgebakende doelgroep van gebruikers toegankelijk kunnen worden gemaakt. De kosten van de opzet en het gebruik kunnen (deels) worden verhaald op deze gebruikers.<br>• In het geval van een nieuwe Wet doelgroepenvervoer zou overwogen kunnen worden om een indicatieprotocol voor te schrijven. |

Effecten

De invloed van bundeling van indicatiestelling en verstrekking zal een positieven invloed hebben op zowel de kwaliteit als op de kosten van het doelgroepenvervoer. De **kwaliteit** verbetert doordat veel minder informatie nodig is om dezelfde beslissingen te nemen (reductie van redundantie). Verder zal deze manier van bundeling leiden tot tijdswinst. Hierdoor wordt het systeem ook klantvriendelijker.

Ook dalen de structurele **kosten** omdat er minder tijd besteed wordt aan het steeds weer opnieuw uitvragen van dezelfde gegevens. Wel zijn er aanvankelijk (hoge) investeringen noodzakelijk in het ontwikkelen van het

(de)centraal elektronisch cliëntendossier. In geval bundeling plaatsvindt binnen de huidige wettelijke kaders, of als wordt gekozen voor een nieuwe wet Doelgroepenvervoer, dan kan het dossier eenmalig landelijk worden ontwikkeld en in elke gemeente in Nederland worden toegepast. Als uitsluiting wordt gezocht bij de Wmo, dient een dossier te worden ontwikkeld dat op lokaal niveau kan worden aangepast. We verwachten dat hier kostenbesparingen mogelijk zijn. Wel moeten eenmalige kosten worden gemaakt voor het ontwikkelen en implementeren van de elektronische dossiers.
De exacte kosten hiervan (enkele tientallen miljoenen euro's) zijn afhankelijk van de manier waarop deze ontwikkeling wordt vormgegeven. Centrale ontwikkeling zal veel goedkoper zijn dan lokale ontwikkeling.

## 5.4 Bundeling van inkoop en opdrachtgeverschap

Uitgangspunt

Inkoop en opdrachtgeverschap kan op meerdere manieren worden gebundeld. In de eerste plaats kan bundeling plaatsvinden door gemeenten gezamenlijk. Dit vindt in de praktijk ook op grote schaal plaats bij activiteiten die op dit moment in het kader van de Wmo door gemeenten worden aanbesteed. Uit een recent onderzoek blijkt dat liefst 84 procent van de gemeenten ervoor kiest om aanbestedingen voor de Wmo met andere gemeenten gezamenlijk te doen. Het gaat daarbij in sommige gevallen om regiogewijze aanbesteding waarbij 10 of meer gemeenten betrokken zijn[44]. De reden die de meeste gemeenten aangeven voor deze samenwerking is het willen delen van kennis en kosten (synergie en efficiëntie). Overigens heeft de hier bedoelde aanbesteding onder meer betrekking op zaken als thuiszorg en het aanbieden van huishoudelijke verzorging, maar er is geen overwegende reden om aan te nemen dat gemeenten deze aanbesteding anders en ingewikkelder zullen ervaren dan die van het doelgroepenvervoer.

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten aanbesteden een lastige activiteit vinden[45], waarvoor in ieder geval de kleinere gemeenten graag samenwerking zoeken om hun eigen positie qua kennis en menskracht te versterken. De voordelen van 'slim' aanbesteden kunnen daarbij groot zijn. Door grotere percelen aan te besteden kunnen vaak belangrijke kortingen worden bedongen en bovendien kan bij samenwerking met andere gemeenten ook de aanbestedingsprocedure geprofessionaliseerd worden, wat ook belangrijke

[44] Zie bijvoorbeeld DIA Advisering & Management en USP Marketing Consultancy, *De komst van de Wmo draagt bij aan meer faciliteiten voor de wik*, november 2006.

[45] Dit kan ook met gegevens worden onderbouwd. Uit een recent onderzoek van SGBO in opdracht van Het Ministerie van VWS en de VNG blijkt dat 20 procent van de Wmo-aanbestedingen uitlopen op een gang naar de rechter. Verklaringen hiervoor zijn enerzijds onervarenheid van gemeenten met het aanbesteden en anderzijds ook (schrik)reacties van instellingen op het gebied van thuiszorg die onverwacht traditionele opdrachtgevers zagen wegvallen (onderzoek november 2006).

(kosten-)voordelen kan opleveren.

Bundeling van inkoop en opdrachtgeverschap kan op twee manieren tot synergie leiden:

- De organisatie kan efficiënter worden ingericht als meer regelingen worden gebundeld en/of als gemeenten samenwerken.
- Door bundeling kunnen grotere percelen worden gecreëerd en de ervaring leert dat aanbieders bereid zijn scherper te offreren bij een grotere schaalgrootte.

Situatie nu

Inkoop en opdrachtgeverschap kunnen goed worden gebundeld op gemeentelijk niveau. De bundeling kan dan op diverse manieren worden vormgegeven. Er kan worden besloten om het gehele, uit verschillende percelen bestaande vervoerspakket in één keer aan te besteden.Vervoerders kunnen dan inschrijven op één of meer percelen. Voorbeelden voor de percelen zijn:

- Regiotaxi.
- Servicetaxi.
- Specifiek vervoer.

Een alternatief voor aanbesteden per vertrek-gemeente zou zijn om aan te besteden per bestemming. Bijvoorbeeld al het vervoer dat vanuit verschillende gemeenten naar een bepaalde school of (AWBZ-)instelling gaat. Op deze manier hebben kleine lokale vervoerders een grotere kans om een perceel in de wacht te slepen. Overigens kan ook de aanbesteding zelf op diverse manieren worden georganiseerd, met een al dan niet sterk accent op de prijs. Hierbij is onder meer het zogenoemde ‘Zeeuwse model’ bij een aantal gemeenten in gebruik. Dit houdt in dat niet de prijs het uitgangspunt is bji de aanbesteding, maar het kwaliteitsniveau van de zorg. In dit model kan met meerdere aanbieders een contract worden afgesloten, waarbij de klant dan in bepaalde situaties de uiteindelijke keuze kan maken.

De voordelen van bundeling kunnen het best worden uitgebuit als gemeenten in een regionaal verband samenwerken en gezamenlijk aanbesteden, zodat het aantal regio-overstijgende vervoersbewegingen wordt teruggebracht. In grote lijnen kunnen drie mogelijkheden worden onderscheiden om inkoop en opdrachtgeverschap lokaal te bundelen i.c. gezamenlijk uit te voeren:

- Alleen;
- Samen met andere gemeenten;
- (alleen of samen) Met bemiddeling door een vervoersregisseur.

| **Huidige wettelijke kaders** | |
|---|---|
| Huidige mogelijkheden voor bundeling | • Gemeenten kunnen het leerlingenvervoer en het voormalige Wvg-vervoer gebundeld aanbesteden, maar de meerwaarde daarvan moet niet worden overschat. De verschillende vervoersstromen laten |

| | |
|---|---|
| | zich moeilijk combineren, zodat het voor private uitvoerders lastig is synergie te realiseren. Verder is er dan ook sprake van een beperkte verbreding van het aan te besteden vervoerspakket.<br>• Gemeenten kunnen op regionale schaal de verschillende vormen van doelgroepenvervoer aanbesteden waarover zij nu regie voeren. Dit biedt grotere potentie om tot synergie-effecten te komen, zowel in de organisatie van de inkoop en aanbesteding als in het combineren van ritten door private uitvoerders. |
| Ondervonden knelpunten | • Het vervoerspakket dat gemeenten kunnen aanbesteden is nog relatief beperkt, hoewel samenwerking op regionale schaal tot substantiële schaalvoordelen kan leiden. |

Op dit moment lopen enkele pilots om tot een gebundelde inkoop en aanbesteding te komen van verschillende vormen van doelgroepenvervoer. Soms wordt daarbij ook de combinatie gezocht met andere vormen van collectief vraagafhankelijk vervoer. In de Oosterschelderegio wordt bijvoorbeeld door zeven gemeenten een gezamenlijke beheersorganisatie opgericht ten behoeve van de gemeenschappelijke beleidsontwikkeling en de uitvoering van het Wvg-vervoer, zoals in paragraaf 5.1 reeds kort is geschetst[46]. Daarbij wordt ook de aanbesteding en de exploitatie van deze vervoersvormen gezamenlijk opgepakt, evenals de financiële administratie en de onderlinge verrekeningen tussen de gemeenten. De samenwerking is gegoten in de vorm van een GR (gemeenschappelijke regeling), tevens uitgewerkt in convenanten tussen de betrokken gemeenten. Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven, is voor de gekozen samenwerkingsvorm extra beleidscapaciteit nodig van circa 2 fte. De verwachting is dat deze investering zichzelf uiteindelijk (meer) dan terugverdiend vanwege te realiseren schaalvoordelen en positieve effecten van een professionelere inkooporganisatie.

In Midden-Brabant richt een pilot zich op de combinatie van RegioTaxi en collectief Wvg-vervoer, waarbij ook uitbreiding wordt bezien met bijvoorbeeld AWBZ-vervoer, LLV en het WSW-vervoer en op termijn wellicht het ZZV en Valys. In Gelderland wordt verder en pilot gericht op het nader onderzoeken van de mogelijkheden van integraal opdrachtgeverschap voor collectief vervoer. Deze pilots zijn echter nog niet in een zodanig gevorderd stadium dat reeds (potentiële) effecten van de opgezette samenwerking kunnen worden gerapporteerd.

Wmo

Aanbesteding van het hele vervoerspakket door gemeenten kan het eenvoudigst worden gerealiseerd indien regelingen voor doelgroepenvervoer onder de beleidsverantwoordelijkheid van de gemeenten worden gebracht. Dit

[46] Zie MuConsult, *Op weg naar bundeling... catalogus met initiatieven voor pilots gericht op een betere samenwerking tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer*, februari 2006.

kan een belangrijke meerwaarde zijn van bundeling van het doelgroepen-vervoer via de Wmo: de gemeenten kunnen een breder vervoerspakket aanbesteden en hier regie over voeren.

| **Bundeling op basis van de Wmo** | |
|---|---|
| Extra mogelijkheden voor bundeling | • Als de beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten ten aanzien van doelgroepenvervoer wordt vergroot door meer regelingen onder te brengen in de Wmo, kunnen meer schaalvoordelen worden gerealiseerd bij zowel inkoop als exploitatie. |
| Voorwaarden voor optimale bundeling | • Creëren van voldoende schaal, door niet alleen inkoop binnen één gemeente te bundelen, maar ook regionale samenwerking te zoeken.<br>• Schaalvergroting benutten voor de noodzakelijke rofessionalisering van inkoop en exploitatie. |

De gewenste professionalisering van de inkoop kan worden gestimuleerd door ondersteuning van een vervoersregisseur. Deze vervoersregisseur kan een onafhankelijke organisatie zijn, zoals Transvision, maar het kan ook een grote vervoerder zijn, zoals Connexxion, die samenwerkt met kleinere, veelal lokale partijen. Ten slotte kan het ook een samenwerkingsverband (*joint venture*) zijn van lokale en regionale taxibedrijven.

Bundeling van doelgroepenvervoer via de Wmo kan belangrijke voordelen realiseren ten opzichte van de mogelijkheden die er zijn binnen de huidige wettelijke kaders. De gemeenten worden versterkt in hun regie- en opdrachtgeversfunctie en hebben daarmee de benodigde positie om de inkoop, bij voorkeur met andere gemeenten en/of een OV-autoriteit, zo efficiënt mogelijk op te zetten.

| **Na bundeling op basis van de Wmo resterende uitdagingen** |
|---|
| • Met de huidige kennis kan geen belangrijke resterende uitdaging worden aangewezen met betrekking tot de gewenste integrale bundeling van de inkoop van het doelgroepenvervoer indien via de Wmo de belangrijkste regelingen onder verantwoordelijkheid van de lokale bestuurslaag worden gebracht. |

Effecten

Het bundelen van inkoop en het gezamenlijk uitvoeren van het opdrachtgeverschap vereist enige investeringen, die zichzelf dienen terug te verdienen in termen van synergie en kostenvoordelen enerzijds en positieve kwaliteitseffecten anderzijds. De voorwaarden om de gewenste voordelen te kunnen realiseren zijn met name:

- Realiseren van voldoende schaalgrootte.
- Zorgdragen voor bundeling van vervoerspakketten die bij uitvoering door private partijen ook leiden tot efficiencyvoordelen (die dan doorgegeven kunnen worden aan de uitbestedende partijen).
- Voldoende professionaliteit bij de opzet en uitvoering van de aanbesteding en de invulling van het opdrachtgeverschap.

Gelet op de ervaringen met aanbesteding van allerlei vormen van dienstverlening door overheden (het gaat dan niet alleen om activiteiten voortvloeiend uit de Wmo of om alleen ervaringen bij aanbesteding van vervoerspakketten; in bredere zin is bekend dat bij inkoop schaalvoordelen kunnen leiden tot substantiële 'quick wins' die kunnen oplopen tot enkele tientallen procenten besparingen), zal de schaalvergroting per saldo zeker leiden tot **kostenvoordelen**. Vooral de kleinere gemeenten kunnen door bundeling van de inkoop en benutting van een regionale schaal substantiële financiële voordelen kunnen realiseren.

De realisatie van positieve **kwaliteitseffecten** vanuit het perspectief van de gebruikers is ook afhankelijk van de beleidsmatige kaders die daarvoor worden gehanteerd door de aanbestedende gemeenten. Van belang is daarbij ook of vooral wordt ingezet op een betere kwaliteit, op lagere kosten of op een mix van beide. Verder is uiteraard een professioneel vormgegeven inkoopfunctie vereist om gewenste kwaliteitsverbeteringen ook goed te vertalen in uit te zetten bestekken.

Bij samenwerking tussen gemeenten bij inkoop en opdrachtgeverschap ligt het voor de hand dat de participerende gemeenten ook samenwerken op het gebied van beleid. We verwachten dat gemeenten die hun beleid op elkaar afstemmen ook bij inkoop en beheer efficiënter kunnen werken. Wel leidt dit tot extra overleg. Een strak landelijk beleidskader zou hierbij helpen; het zou de regionale samenwerking makkelijker maken. Een ander aspect is dat gemeenten door samenwerking de grip op de kosten zouden kunnen verliezen. Daarom is het – zoals overigens in elk intergemeentelijk samenwerkingsverband – essentieel om de inhoudelijke en financiële verantwoording goed te regelen.

Als laatste is van belang dat intergemeentelijke samenwerking bij de aanbesteding van doelgroepenvervoer kostenbesparend kan werken, maar dat de extra coördinatie die de samenwerking vereist deze kostenvoordelen deels weer teniet kan doen. Daarom moeten gemeenten én Rijk ervoor waken dat een goede balans wordt gevonden tussen uitvoeringsefficiency en coördinatiebehoefte.

Per saldo zal decentralisatie van het doelgroepenvervoer naar gemeentelijk niveau kunnen leiden tot gemiddeld een halve tot een hele fte extra per gemeente. Dat betekent landelijk gezien dus 250 tot 500 extra fte. Deze fte's overlappen echter met de fte's die nodig zijn voor onderbrengen van het beleid op gemeentelijk niveau. Daarnaast kunnen schaalnadelen optreden binnen de contracten als grote landelijke contracten worden opgeknipt in vele percelen op een kleinere regionale schaal. De extra kosten voor de vervoerders die hiermee gepaard gaan zullen in de prijs moeten worden verrekend.

Een ander element waarop kosten kunnen worden bespaard is het *beheer* van het vervoercontract. Dit kan zeer veel tijd in beslag nemen en bundeling van de contracten kan leiden tot reductie van de beheerskosten.[47] Daarom is het zaak om niet meer percelen aan te besteden dan strikt noodzakelijk. Daarbij moet er natuurlijk wel voor worden gewaakt dat de percelen niet zo groot worden, dat slechts één of enkele vervoerders het uit zouden kunnen voeren.

## 5.5 Bundeling van de uitvoering van het vervoer

Uitgangspunt

De uitvoering van het vervoer hangt grotendeels samen met de aanbesteding ervan. De uitvoering zal namelijk geschieden volgens de voorwaarden die in de aanbestedingsdocumenten zijn opgenomen. Verder mag ervan uitgegaan worden dat met name private vervoerders los van allerlei scenario's van bundeling altijd zullen streven naar een efficiënte voertuigbezetting. Een niet rijdend wagenpark is een verliesgevend wagenpark. Dit betekent dat er naar verwachting geen grote, nog niet efficiënt benutte vervoerscapaciteit is bij de private uitvoerders die door bundeling van de regelingen voor het doelgroepenvervoer belangrijk beter benut kan worden. Het is ook de vraag of het aan de overheid in casu de gemeenten is om zich druk te maken over de voertuigbezetting en de mate waarin voertuigen efficiënt worden ingezet. Het is sterk aan te raden dergelijke sterk operationele zaken die niet direct tot de kerntaak van de overheid behoren[48] te laten aan private uitvoerders en optimaal gebruik te maken van de daar aanwezige combinatie van veel kennis én sterke financiële prikkels.

Mogelijkheden

Verder leidt bundeling in de uitvoering tot twee bundelingsmogelijkheden:

- Gelijktijdige bundeling.
- Volgtijdelijke bundeling (ook: sequentieel).

Bij het stimuleren van de **gelijktijdige** benutting van voertuigen gaat het om personen uit één of meer doelgroepen, die tegelijkertijd in één voertuig worden vervoerd. Hiervoor dient aan een aantal voorwaarden voldaan te zijn, waarbij vooral van belang zijn:

- De doelgroepen moeten elkaar verdragen;
- De reisbestemmingen moeten bij elkaar in de buurt liggen;
- Bundeling mag er niet toe leiden dat scholieren te laat op school, of werknemers te laat op werk, of patiënten te laat bij een arts komen.

[47] Volgens Mobycon (2000) zijn de grootste besparingen te realiseren door het beheer te bundelen. Deze besparingen zullen groter zijn dan besparingen als gevolg van bundeling van inkoop en aanbesteding of bundeling van het feitelijke vervoer, alsdus Mobycon.

[48] Waartoe in ieder geval de beleidsfunctie behoren, de regie van het inkoopproces en het contractbeheer alsmede het stellen van de beleidsmatige kaders voor de indicatiestelling.

- De voertuigbezetting dient nu niet optimaal te zijn omdat er anders sowieso geen verbeteringen mogelijk zijn.

Ten aanzien van gelijktijdige bundeling van leerlingen met andere doelgroepen zijn de financiële besparingsmogelijkheden beperkt. Dat komt doordat in de huidige situatie veel leerlingenvoertuigen (8-persoonsbusjes) al redelijk efficiënt gebruikt worden (d.w.z: ze zitten vol). Bij de voertuigen in het leerlingenvervoer die nog niet vol zitten, is combinatie niet altijd mogelijk binnen alle eisen (bijv tijd) die er worden gesteld. Zoals in paragraaf 4.1 reeds is toegelicht, zijn er vooral buiten het leerlingenvervoer wel mogelijkheden om voertuigen beter te benutten door het vervoer van doelgroepen te combineren. Er is enig perspectief met betrekking tot het combineren van ritten van personen die in de doelgroepen vallen van Wvg en Valys, het WIA-leefvervoer[49], een deel van het AWBZ- en het ZZV-vervoer. Het blijft in de praktijk toch improviseren wat dit betreft en er mogen geen echt substantiële efficiency-effecten met grote financiële besparingen van verwacht worden.

Het bevorderen van de **volgtijdelijke** benutting van voertuigen gaat om vol heen rijden én vol terugrijden met iemand die eventueel in een andere doelgroep valt. Er zijn hier en daar zeker mogelijkheden voor besparingen[50], maar men moet er niet te veel van verwachten. In de taxiwereld zijn de marges relatief klein, waardoor de bedrijven nu al zoveel mogelijk volgtijdelijk ritten combineren. Door goed opdrachtgeverschap kan het kostenvoordeel hiervan (gedeeltelijk) worden geclaimd in de vorm van een lagere ritprijs.

Een voorbeeld van mogelijke efficiencywinst: bundeling van de aanbesteding leiden tot beperkte financiële besparingen doordat een voertuig dat op de heenreis wordt ingezet om leerlingen naar school te brengen, op de terugweg kan worden gebruikt om gehandicapten naar de dagbesteding te brengen. Het uitwisselen van ritten tussen verschillende taxibedrijven kan verlopen via de markt.[51] Doordat de ervaringen hiermee nog beperkt zijn, zijn de potentiële besparingen nu moeilijk te kwantificeren.

Uitgaande van de huidige wettelijke kaders zal bundeling van het feitelijke vervoer slechts bescheiden winst opleveren in termen van efficiency.

---

[49] Het WIA-werkvervoer en het WIA-schoolvervoer is naar verwachting moelijk combineerbaar vanwege de vereiste stiptheid.

[50] Zie voor kostenbesparingen door volgtijdelijk bundelen van Wsw-vervoer en leerlingenvervoer: http://www.forseti.nl/upload/files/nieuwsbrief_1601830.pdf .

[51] Een dergelijk principe is nu al landelijke werkelijkheid bij Valys. Met probeert hier te optimaliseren door vervoerders inzicht te bieden in elkaars geplande ritten. Vervoerders kunnen ritten van elkaar overnemen tegen 70% van de opbrengst, om zo gevuld terug te rijden van een bestemming.

| Huidige wettelijke kaders | |
|---|---|
| Huidige mogelijkheden voor bundeling | Naar verwachting zijn de mogelijkheden om gelijktijdig dan wel volgtijdelijk doelgroepenvervoer te combineren beperkt. Er zijn enige beperkte mogelijkheden t.a.v.:<br>• Wvg-vervoer.<br>• ZZV voor rolstoelgebruikers en visueel gehandicapten (circa 30 procent van het totale ZZV-vervoer).<br>• WIA-leefvervoer.<br>• Gebruikers van Valys.<br>• AWBZ'ers die zelfstandig kunnen reizen[52]. |
| Ondervonden knelpunten | • De kenmerken van de doelgroepen, het reismotief, de vereiste stiptheid van rituitvoering, de reisbestemming en de nu vaak al relatief goede voertuigbezetting zijn allemaal relevante knelpunten bij het beter benutten van de vervoerscapaciteit. |

Ter toelichting:

- Leerlingenvervoer komt om drie redenen niet in aanmerking voor gelijktijdige bundeling. Ten eerste omdat bundeling zal leiden tot langere reistijden en meer vertragingen[53]. Ten tweede omdat deze doelgroep volgens onze gesprekspartners niet met andere doelgroepen in één vervoermiddel kan worden gecombineerd vanwege vaak grote gedragsproblemen bij belangrijke delen van deze doelgroep. Bundeling van leerlingenvervoer zal naar verwachting dus leiden tot kwaliteitsverlies, terwijl het doel van de bundeling juist kwaliteitswinst is. De derde reden is dat bundeling in theorie alleen voordeel oplevert als sprake is van onbenutte capaciteit. Nu is dat niet het geval omdat in de praktijk de voertuigen voor het leerlingenvervoer vaak al helemaal vol zitten. Wel zijn er mogelijkheden voor volgtijdeliik combineren, bijvoorbeeld met Wsw-vervoer. Daarvoor moeten echter wel de aanvangs- en eindtijden van de scholen en/of de sociale werkplaatsen worden aangepast.[54]
- Ook voor WIA-werkvervoer en -schoolvervoer geldt dat bundeling van de uitvoering kan leiden tot vertragingen. Het systeemverantwoordelijke Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hecht sterk aan de garantie van vervoer waarmee de betrokkene op tijd zijn werkplek kan bereiken/verlaten. WIA-leefvervoer (circa 6% van het totale WIA-vervoer) is dusdanig gering en zo sterk verbonden met het werkvervoer, dat ontkoppeling meer nadelen dan voordelen heeft.
- Voor het AWBZ-vervoer geldt dat dit bij voorkeur pas voor bundeling in aanmerking komt op gemeentelijk niveau, als de OB/AB een gemeentelijke verantwoordelijkheid is geworden. Het AWBZ-vervoer is te zeer met het OB/AB-beleid verweven om het hiervan los te koppelen.Het uitvoering van

[52] Zie ook: Mobycon (2006) Bundeling doelgroepenvervoer; rapport (versie 2).

[53] Zie ook TK Vergaderjaar 2005-2006 30300VIII. nr. 248

[54] Zie ook http://www.forseti.nl/upload/files/nieuwsbrief_1601830.pdf.

het ZZV-vervoer voor nierdialyse en bestraling dient te worden geregeld door de zorgverzekeraars.

Wmo

Bundeling van doelgroepenvervoer o.b.v. de Wmo zal voor de mogelijkheden om het feitelijke vervoer efficiënter te organiseren weinig verschil maken.

| **Bundeling op basis van de Wmo** | |
|---|---|
| Extra mogelijkheden voor bundeling | • Als meer regelingen voor het doelgroepenvervoer onder gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid worden gebracht door bundeling op basis van de Wmo kan de gemeente als opdrachtgever proberen private uitvoerders efficiënter te laten rijden. Het is echter de vraag wat dit toevoegt aan de ook nu reeds aanwezige financiële prikkels voor uitvoerders om te zorgen voor en optimale voertuigbezetting. |
| Voorwaarden voor optimale bundeling | • Combineerbaarheid van doelgroepen, bestem-mingen, reisafstanden en inefficiënte bij huidige vervoerders. |

In grote lijnen kan gesteld worden dat een efficiëntere bundeling van het feitelijke vervoer niet zozeer afhankelijk is van het beleidsscenario

- bundeling op basis van huidige wettelijke kaders
- op basis van de Wmo of
- op basis van een nog nader uit te werken Wet doelgroepenvervoer)

maar vooral van meer pragmatische factoren zoals combineerbaarheid van bestemmingen, doelgroepen, af te leggen afstanden, gewenste stiptheid en dergelijke. Dit zal ook bij een eventuele Wet doelgroepenvervoer gelden:

| **Na bundeling op basis van de Wmo resterende uitdagingen** |
|---|
| • Geen belangrijke ideeën voor ontwikkeld. |

Effecten

Het effect van meer bundeling van het feitelijke vervoer is wat betreft de **kwaliteit** van de dienstverlening niet geheel voorspelbaar. Als te geforceerd wordt getracht doelgroepen te combineren, zal dit onherroepelijk ten koste gaan van de door deze doelgroepen ervaren kwaliteit van de dienstverlening. Voor een dergelijke ingrijpende bundeling van het feitelijke vervoer wordt echter niet gepleit en het is ook niet de beleidsinzet van betrokken overheden die juist ook de kwaliteit van de dienstverlening willen verbeteren door bundeling van het doelgroepenvervoer bij de gemeentelijke bestuurslaag.

Wat de efficiëntie en de **kosten** betreft, verwachten wij zoals aangegeven geen majeure effecten van de bundeilng op zich. Als er een effect is, is dit gunstig en resulteert het in enige besparingen (ordegrootte van enkele procenten, wellicht tot zo'n 5 procent). Deze mogelijke besparingen zullen naar onze verwachting echter duidelijk minder groot zijn dan potentiële kostenbesparingen door een goed ingevuld opdrachtgeverschap en gezamenlijke inkoop (waardoor lagere ritprijzen bedongen kunnen worden

vanwege de grotere schaal van een aan te besteden vervoerspakket) of een stroomlijning van de nu sterk versnipperde indicatiestelling.

## 5.6 Bundeling van (financiële) verantwoording

Goede verantwoording van vervoerders aan (opdrachtgevende) gemeenten helpt om het systeem doelmatiger te maken[55]. Daarbij kan bundeling van de (financiële) verantwoording op diverse manieren tot stand komen. Met name de volgende mogelijkheden bieden in principe perspectief:

- Het aantal partijen dat zich moet verantwoorden vermindert.
- Het aantal partijen waaraan verantwoord moet worden vermindert.
- De wijze waarop verantwoording plaatsvindt wordt eenvoudiger gemaakt.

Verder is het aantal ritten van invloed op de totale verantwoordingslast. Vermindering van het aantal ritten leidt tot minder verantwoording. Indien bundeling van het doelgroepenvervoer, met name de uitvoering van de ritten, op een zodanig klantonvriendelijke wijze wordt uitgevoerd dat daardoor het aantal ritten daalt, zal dit op zich een positief effect hebben op de verantwoordingslast. Duidelijk is echter dat dit niet de bedoeling is en kan zijn van bundeling; het is juist zaak te zoeken naar bundelingsmogelijkheden die niet alleen efficiënt, maar juist ook klantvriendelijk zijn en de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren.

Vermindering van het aantal partijen dat verantwoording dient af te leggen, kan eveneens een gunstige invloed hebben op de totale verantwoordingslast. Met name zijn er dan mogelijkheden om winst te behalen als bundeling leidt tot het aanbesteden van grotere ‘vervoerspakketten’. Er zijn dan minder uitvoerders die verantwoording over hun vervoersprestaties dienen af te leggen, waarbij overigens ook aan de zijde van de aanbestedende partijen efficiencywinst in de aansturing kan optreden[56].

Eveneens is het aantal partijen waaraan verantwoording afgelegd dient te worden van invloed op de totale kosten vanwege de (financiële) verantwoording. Daarbij is efficiencywinst mogelijk door bundeling. Efficiencywinst kan bijvoorbeeld optreden als over één rit, waarvan verschillende soorten doelgroepen gebruik maken, maar één keer verantwoording afgelegd dient te worden. Efficiencywinst is mogelijk indien dan per rit en niet per reiziger verantwoording behoeft te worden afgelegd door de vervoerder.

[55] http://www.transvision.nl/index.cfm?firm=transvision&fuseaction=show.page&pageid=31

[56] Deze potentiële efficiencywinst is inbegrepen in de in paragraaf 5.1 beschreven mogelijkheden om door bundeling van doelgroepenvervoer op het vlak van beleid winst te boeken en in paragraaf 5.4 bij de kosten vanwege inkoop en opdrachtgeverschap.

De wijze waarop de verantwoording georganiseerd wordt is, tot slot, ook van invloed op de totale verantwoordingslasten (verantwoording per rit in plaats van per reiziger is hier een voorbeeld van). Deze feitelijke organisatiewijze is echter grotendeels onafhankelijk van de wijze waarop de regelingen voor het doelgroepenvervoer al of niet gebundeld worden.

Conclusie

Per saldo zijn er in de sfeer van (financiële) verantwoording naar verwachting relevante positieve effecten mogelijk vanwege bundeling. Ten aanzien van de kwaliteit van de verantwoording kan echter worden gesteld dat mogelijke verbeteringen op dat vlak relatief los staan van een keuze voor al of niet bundelen dan wel de eventueel te kiezen vorm van bundeling. Ten aanzien van de mogelijke efficiencywinst zijn hiervoor enkele in potentie belangrijke mogelijkheden aangegeven. Hiervoor geldt echter wel dat deze in belangrijke mate reeds meegenomen zijn in paragraaf 5.1 en paragraaf 5.4, waar de efficiencywinst wordt beschreven die vanwege bundeling kan optreden bij de beleidsfunctie en bij de organisatie van inkoop en opdrachtgeverschap.

# 6 AANDACHTSPUNTEN VOOR OVERGANGSFASE

Natuurlijk is de overgangsfase een zeer belangrijk onderdeel van de transitie van de huidige structuur, naar de toekomstige situatie. Wetgeving moet worden aangepast, bekostigingsstructuren gewijzigd, en verantwoordelijkheden van instellingen en personen zullen gaan veranderen. Ook voor de cliënten zal de transitie gepaard gaan met veranderingen. Daarom is extra aandacht gewenst voor de moeilijkheden waarmee men in de overgangsfase te maken zou kunnen krijgen.

Zoals we al eerder hebben aangegeven, zijn de belangrijkste obstakels voor bundeling:

- Is het kennisniveau van gemeenten toereikend? Bijvoorbeeld: in het huidige systeem zijn de verstrekte tegemoetkomingen erg divers (kostenvergoedingen, collectief vervoer, rolstoelen, aanpassingen, etc.). De vraag is of alle gemeenten deze diversiteit aankunnen.
- ZZV is nu een privaatrechtelijk verzekerd recht. Dat moet worden omgebouwd tot een wettelijk recht of een volksverzekering.
- Het AWBZ-vervoer dient bij voorkeur niet te worden losgekoppeld van de ondersteunende en activerende begeleiding (OB/AB).
- Hoe om te gaan met belangentegenstellingen? De inrichting van een systeem als Valys werkt op het eerste gezicht tegenstrijdige keuzen in de hand: de vervoerder en de cliënt hebben beiden baat bij zoveel mogelijk taxi-kilometers, terwijl het maatschappelijk belang is dat taxi-kilometers alleen worden ingezet als er geen openbaar vervoer mogelijk is. Het systeem moet zo worden vormgegeven dat gemeenten er belang en voordeel bij hebben om efficiënt te werken. Ze moeten een financiële prikkel hebben. Bij de WWB werkt dat ook en worden gemeenten gestimuleerd met creatieve oplossingen te komen.
- De integrale aanpak van doelgroepenvervoer leidt mogelijk tot ontvlechting van het vervoer met het eigenlijke vervoersdoel. Dat is niet voor elke doelgroep even wenselijk. Integraal beleid moet dus breder worden gezien: geen integraal *doelgroepen*vervoer*beleid*, maar integraal *doelgroepenbeleid*!
- Belangrijke winst is te behalen bij één indicatie voor alle vormen van vervoer. Nu zijn er namelijk lacunes en overlappen in de regelingen (bijvoorbeeld ZMOK'ers die met leerlingenvervoer alleen van school naar huis mogen, en niet direct naar een Boddaertcentrum; vervoer van en naar de revalidatiecentra; AWBZ'ers die door de verzekeraars zoveel mogelijk in Wvg-voorzieningen worden gestopt).
- De gemaakte afspraken en de looptijden van de huidige contracten. Bestaande contracten kunnen veelal niet (makkelijk) worden opgezegd. Ook kunnen opdrachtgevers binnen de aanbestedingsregels een contract niet onbeperkt uitbreiden. Een contract kan groeien, maar niet doordat een

opdrachtgever bijvoorbeeld alle AWBZ-vervoer in een RegioTaxi contract onderbrengt. De waarde van het contract neemt dan in zo'n mate toe, dat dit niet is toegestaan.

Hieronder gaan we één voor één op deze punten in.

**Kennisniveau gemeenten**
Misschien wel de grootste veranderingen zullen plaatsvinden in de gemeentelijke organisaties. Zij zullen er verantwoordelijkheden bij krijgen, en geconfronteerd worden met aanspraken van cliënten die ze zullen moeten (laten) beoordelen en (laten) uitvoeren. Dit vereist niet alleen dat gemeenten specifieke kennis in huis halen of inhuren, maar ook dat organisatorische aanpassingen worden gepleegd en dat financiële risico's worden afgedekt.

Tijdens de overgangsfase hebben de betrokken ambtenaren behoefte aan verschillende vormen van steun vanuit de Rijksoverheid. Financiële steun om overgangsproblemen te verhelpen staat bovenaan de wensenlijst, gevolgd door inhoudelijke steun middels een helpdesk, hulp bij opleidingen die nodig zijn omdat het werkterrein verbreedt, en facilitering van kennisoverdracht van de huidige uitvoeringsinstanties naar de gemeentelijke organisatie (zie tabel 6.1).

Het is een interessant gegeven dat 90 procent van de geënquêteerde gemeenten het gebundelde doelgroepenvervoer regionaal willen oppakken. Daarbij denken de gemeenteambtenaren in eerste instantie aan samenwerking met andere gemeenten. De meeste gemeenten hebben geen behoefte aan inmenging van provincie of stadsregio. De helft van de ondervraagde ambtenaren wil worden ondersteund in de samenwerking met andere gemeenten.

**Tabel 6.1 Kunt u aangeven waar u als gemeente met name behoefte aan heeft in de overgangsfase naar de bundeling?**

| | Minder dan 35.000 inwoners (n=143) | 35.000 tot 100.000 inwoners (n=46) | Meer dan 100.000 inwoners (n=12) | Totaal (n=201) |
|---|---|---|---|---|
| Financiële middelen om overgangsproblemen te kunnen verhelpen | 85% | 87% | 100% | **86%** |
| Een helpdesk voor gemeenten | 75% | 65% | 75% | **73%** |
| Opleiding van medewerkers vanwege de verbreding van het werkterrein | 71% | 70% | 75% | **71%** |
| Het overdragen van expertise door de huidige (uitvoerings)verantwoordelijke partijen | 66% | 78% | 75% | **70%** |
| Ondersteuning bij de communicatie van veranderingen naar cliënten | 52% | 48% | 58% | **51%** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Het faciliteren van regionale samenwerking tussen gemeenten onderling | 54% | 48% | 25% | **51%** |
| Het faciliteren van regio- of provinciebrede samenwerking tussen gemeenten en de provincie/stadsregio | 35% | 41% | 33% | **36%** |
| Anders | 12% | 9% | 25% | **12%** |

Bron: Enquête RvB

Gemeenten die een andere vorm van ondersteuning wensen dan de standaard antwoordcategorieën, dachten vooral aan:

- voldoende tijd om de overgang realistisch te kunnen implementeren
- overleg met gemeenten en VNG bij opstellen wetgeving
- extra budget omdat men vreest dat het leidt tot extra kosten (onder meer voor het inhuren van externe expertise)
- ondersteuning bij informatie-uitwisseling met andere betrokken actoren, zoals UWV en de ziektekostenverzekeraars

**Juridische consequenties**

Hoewel er geen grote juridische belemmeringen zijn om de het *beleid* en de *uitvoering* van Wvg-, LLV-, AWBZ- en eventueel Wsw-vervoer te combineren, heeft de *juridische* bundeling wel enige voeten in de aarde. Enerzijds moeten de aanspraken die cliënten kunnen maken overgeheveld worden van de ene wet naar de andere (van Wvg, Wpo, WIA, AWBZ en Zvw naar de Wmo of een nieuwe Wet doelgroepenvervoer)[57]. Hierbij bestaat ook de mogelijkheid om lacunes en overlappingen in de rechten van cliënten te elimineren.

Anderzijds hebben de huidige verantwoordelijke (uitvoerings)instanties kosten gemaakt en moeten deze mogelijk gecompenseerd worden. Deze 're-organisatiekosten' kunnen worden verkleind door bestaande instellingen een rol te geven in de nieuwe opzet (bijv. door CIZ en Argonaut ook in de nieuwe situatie in te schakelen voor de indicatiestelling).

**Integrale bundeling AWBZ**

Het AWBZ-vervoer naar en van AWBZ-instellingen is zeer sterk verbonden met de dagbesteding in die instellingen, i.c. de ondersteunende en activerende begeleiding (OB/AB). Het is de bedoeling om de OB/AB op termijn onder te brengen in de Wmo. Het ligt dan ook sterk voor de hand om OB/AB en AWBZ-vervoer gelijktijdig in de Wmo onder te brengen. Dit kan er toe leiden dat het AWBZ-vervoer eerder of later dan andere vervoersvormen in de Wmo wordt ondergebracht.

[57] Er moet dan ook worden bezien of bij overheveling naar de Wmo nog sprake is van aanspraken of rechten en in hoeverre dit zich verhoudt tot c.q. overeenkomt met de in de Wmo vastgelegde compensatieplicht door gemeenten ten aanzien van de verschillende prestatievelden in de Wmo.

**Belangen**
Alleen als degene die de vervoersvorm kiest, zelf ook baat heeft bij kostenbesparing, zal het systeem efficiënt zijn. De cliënt kan zelf de beste afweging maken tussen de vervoersvormen op basis van prijs/kwaliteitsverhouding in relatie tot het reisdoel. Daarom is een Valys-achtig systeem én een afstandafhankelijke eigen bijdrage wellicht te prefereren.

**Integraal beleid**
Bundeling in een nieuwe wet heeft als groot nadeel dat er geen juridische en beleidsmatige verbinding meer is tussen het doelgroepenvervoer en de bestemming (bijv. opleiding, dagbesteding, sociaal-recreatief, etc.). In een nieuwe wet is het doelgroepen*vervoer* wel integraal geregeld, maar het doelgroepenbeleid op zich niet. Bundeling binnen de Wmo biedt wel mogelijkheden voor integraal doelgroepenbeleid.

Daar komt verder als voordeel bij dat bundeling binnen de Wmo goedkoper kan zijn aangezien het aansluit bij bestaande structuren. Ook prikkelt de Wmo gemeenten om efficiënt met hun budget om te gaan (het budget is gegeven en niet afhankelijk van het werkelijke gebruik. Hierdoor hebben gemeenten zelf financieel voordeel bij efficiënt werken omdat ze de besparingen in eigen zak kunnen steken. Dit concept is bij de WWB beproefd en succesvol gebleken). Bundeling in de Wmo zal hierdoor sneller leiden tot het aanpassen van tramhaltes, dan elke andere bundelingsvariant. Als laatste verwachten stakeholders dat de Wmo leidt tot kwaliteitswinst en grotere flexibiliteit als gevolg van de ‘horizontale verantwoordingsstructuur’.

**Eén indicatie**
Een relatief grote kwaliteitswinst én kosten besparing kan worden gerealiseerd door cliënten slechts één keer aan een medische keuring te onderwerpen.

De medische beoordeling dient modulair te zijn opgebouwd, waarbij er één basismodule is (de 75% overlappende vragen die momenteel al in elke indicatiestelling voorkomt) en losse modules per doelgroep. Indien de nieuwe wet gemeenten de ruimte biedt om eigen beleid te voeren ten aanzien van de medische beperkingen, zullen deze modules per gemeente verschillen.

In de overgangsfase leidt dit mogelijk tot een eenmalige extra medische beoordeling.

**Lopende contracten**
Lopende contracten kunnen een obstakel zijn voor bundeling, vooral als de contracten een verschillende looptijd hebben. Uit ander onderzoek blijkt dat veel van de bestaande contracten in de Oosterschelderegio binnen twee jaar vanaf enig moment in de tijd aflopen. Bij een tijdige aankondiging (d.w.z. twee jaar van tevoren) hoeft dit dus geen probleem te zijn. Overigens zal het bundelingsproces toch wel een flinke tijd van tevoren in gang moeten worden gezet aangezien gemeenten veel tijd nodig hebben om zich de nieuwe kennis

eigen te maken en aangezien een elektronisch cliëntendossier moet worden ontwikkeld, getest en geïmplementeerd.

Lopende contracten kunnen er dus voor zorgen dat op lokaal niveau gefaseerd wordt gebundeld. Dat is op zich geen probleem: in dat geval kunnen gemeenten de leerpunten van bundeling van de ene regeling toepassen op de bundeling van een andere regeling. Het verdient overigens aanbeveling op dat leren te internaliseren in het draaiboek voor bundeling. Bijvoorbeeld door een regio te selecteren waar de gemeenten een jaar eerder dan de rest van het land moeten/mogen bundelen. Deze bundeling dient dan goed te worden geëvalueerd en de evaluatie zal leerpunten bevatten voor de andere Nederlandse gemeenten.

# 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

We gaan navolgend in op:

- De belangrijkste conclusies met betrekking tot de bundelingsmogelijkheden van het doelgroepenvervoer.
- De daarvan te verwachten effecten in termen van synergie en kwaliteit.
- Aanbevelingen voor een succesvolle vormgeving en uitvoering van de bundeling.

## 7.1 Conclusies op basis van verrichte analyses

De meervoudige vraagstelling die in paragraaf 1.1 is gepresenteerd behelst onderzoeksvragen die ingaan op drie aandachtsgebieden:

- Kostenvoordelen en kostenbeheersing (vraag c t/m e).
- Kwaliteitseffecten (vraag f en g).
- Organisatieaspecten (vraag h, o en q).

Voor de volledigheid resumeren wij deze vragen navolgend:

| Kosten | Kwaliteit | Organisatie |
|---|---|---|
| • Welke kostenvoordelen zijn te behalen door integrale uitvoering?<br>• Welke kostenvoordelen ontstaan per stap in beleidsketen?<br>• Welke overige effecten zijn er m.b.t. financiën en kostenbeheersing? | • Welke kwaliteitsimpulsen zijn te behalen (ook per stap in beleids-keten)?<br>• Moet het kwaliteitsbeleid worden ondersteund en zo ja hoe? | • Welke mogelijkheden tot bundeling van doelgroepenvervoer zijn op lokaal niveau wel/niet haalbaar?<br>• Welke elementen verdienen aandacht in de overgangsfase?<br>• Wat zijn de mogelijk-heden en de (juri-dische en financiële) gevolgen van de sa-menwerking voor de betrokken OV-autori-teiten en gemeenten? |

Navolgend gaan we als eerste in op de vragen met betrekking tot de kosten.

### 7.1.1 Kosten van het doelgroepenvervoer en mogelijke besparingen

Kostenniveau

Voor een indicatieve inschatting van de kosteneffecten van de beoogde bundeling van het doelgroepenvervoer is enig zicht op het huidige kosten-

niveau en de opbouw daarvan noodzakelijk. In de praktijk blijkt dit overzicht echter niet eenvoudig te verkrijgen. Met behulp van de uit door Cebeon verricht onderzoek voor perceel 2 verkregen gegevens is het navolgend overzicht van de kosten per regeling voor het doelgroepenvervoer in beeld gebracht. Geschetst is een indicatief beeld van de kosten van de diverse regelingen in 2005:

**Tabel 7.1: Indicatief overzicht van de kosten van de regelingen in 2005**

| | Verstrekkingen (in €) | Uitvoeringskosten |
|---|---|---|
| WIA-vervoer[58] | 16 mln | € 1,5 mln |
| Wvg | 235 à 240 mln | € 24 mln |
| AWBZ-vervoer | 127 mln | € 2,5 á 4 mln. |
| Leerlingenvervoer | 199 mln | € 18 mln |
| Valys | 36 mln | niet bekend |
| ZZV | 80 mln | niet bekend |
| Totaal | 693 à 698 mln | |

Toelichting:

- Uitgaven voor WIA-vervoer zijn gebaseerd op een opgave van SZW aan Cebeon in het kader van perceel 2. De uitgaven bedroegen in 2004 circa 17 miljoen euro. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de uitvoeringskosten circa 10 procent van de totale kosten bedragen.
- De uitgaven vanwege het Wvg-vervoer zijn gebaseerd op een inventarisatie door Cebeon op basis van begrotingen en rekeningen vna gemeenten. De totale uitgaven voor de Wvg-vervoersvoorzieningen zijn dan in te schatten op circa 488 miljoen euro (inclusief scootmobielen, exclusief bijvoorbeeld rollators en dergelijke) waarvan iets meer dan de helft collectieve vervoersvormen betreft. De uitvoeringskosten worden ingeschat op circa 13 procent van de totale kosten (waarbij indicatiestelling en overhead i.c. algemene ondersteuning zijn inbegrepen).
- De kosten vanwege het AWBZ-vervoer zijn geschat op 127 miljoen euro op basis (bron: inventarisatie door Cebeon). Voor de AWBZ als geheel is bekend dat de uitvoeringskosten circa 2 à 3 procent bedragen van de totale kosten. Als dit percentage wordt toegepast op de totale vervoerskosten, dan volgt een uitvoeringskostenniveau van circa 2,5 à 4 miljoen euro.
- Met betrekking tot het LLV wordt op basis van een door Cebeon uitgevoerde inventarisatie onder gemeenten uitgegaan van totale uitgaven ten bedrage van circa 200 miljoen euro, waarvan circa 9 procent uitvoeringslasten (inclusief indicatiestelling en overhead en algemene ondersteuning).
- De kosten voor Valys bedroegen in 2005 circa 36 miljoen euro (dit is de verstrekking door het Ministerie van VWS aan de private landelijke uitvoerder). Deze kosten stijgen relatief snel.
- De kosten voor het ZZV bedragen circa 80 miljoen (Cebeon gaat ervan uit dat hier geen uitvoeringskosten inbegrepen zijn; hiervan zijn verder ook

[58] Deze gegevens hebben betrekking op 2004.

geen schattingen aanwezig).

Bovenstaand overzicht geeft een eerste indicatie dat een centrale uitvoering van regelingen voor het doelgroepenvervoer efficiënt kan zijn. De uitvoeringslasten vanwege AWBZ-vervoer zijn met circa 2 à 3 procent relatief zeer beperk. Doorgaans liggen de uitvoeringskosten rond de 10 tot 15 procent van de totale uitgaven.

Kwaliteit info

Een ander eerste inzicht is dat er veel te verbeteren valt in het inzichtelijk maken van de kosten voor het doelgroepenvervoer in het algemeen en voor AWBZ-vervoer, WIA en zitten ziekenvervoer in het bijzonder. Voor een doelmatige aanwending van publieke middelen zou een verbetering van dit zicht moeten leiden tot een gezamenlijke inspanningsverplichting van de betrokken overheden en (semi-)publieke instellingen.

Het blijkt dat de Wmo en het LLV veruit de belangrijkste kostenposten zijn binnen het totaal van het doelgroepenvervoer. Dit is een belangrijk inzicht, aangezien deze regelingen op dit moment reeds binnen de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid vallen en zij dus mogelijkheden hebben om actief te werken aan het benutten van mogelijke positieve synergie- en kwaliteitseffecten door bundeling. Een nadere analyse (zie ook kavel k) toont dat circa 10 procent van het doelgroepenverbruik te bestempelen is als ‘dubbelgebruik’. Belangrijk is verder de conclusie dat op dit moment circa 773.000 personen gebruik maken van het doelgroepenvervoer[59] en dat daarvan naar schatting circa 516.000 personen ook Wmo-gebruikers zijn. Circa 67 procent van alle doelgroepenvervoergebruikers behoren dus (ook) tot de Wmo-doelgroep. Dit inzicht versterkt de dominante positie van de Wmo-doelgroep in het totaal van de gebruikerspopulatie (naast de belangrijke positie van het LLV).

Kosteneffect

Voor het op indicatieve wijze inschatten van de mogelijke kostenvoordelen van bundeling van het doelgroepenvervoer gaan wij uit van de volgende gegevens:

- De totale kosten van het doelgroepenvervoer is geschat op circa € 700 miljoen.
- De uitvoeringskosten bedragen naar schatting circa 10 procent van de totale kosten en kunnen daarmee uitkomen op circa € 70 miljoen

In hoofdstuk 5 zijn de (mogelijk) te verwachten kosteneffecten vanwege de keuze voor bundeling van het doelgroepenniveau op decentraal niveau uitgewerkt. Deze inzichten worden navolgend toegepast om zo te komen tot overkoepelende indicaties van het totale kosteneffect. Wij resumeren daarvoor de belangrijkste weergegeven effecten:

[59] In lijn met de rapportage over kavel k. Zie MuConsult en Regioplan, *Omvang doelgroepenvervoer: mogelijkheden voor bundeling van vervoer en de kansen voor OV*, maart 2007 (p, 82).

| Domein | Kosteneffecten | Indicatie niveau |
|---|---|---|
| Beleid | • Versterking beleidsfunctie gemeenten noodzakelijk<br>• Door regionale samenwerking kan noodzakelijke extra beleidscapaciteit beperkt blijven | • Extra regelingen kunnen opgevangen worden met gemiddeld 1 fte per gemeente (443 fte).<br>• Als, bijvoorbeeld, 10 gemeenten samenwerken, kan de beleidsfunctie prima ingevuld worden door 5 fte (of misschien zelfs 2,5 fte).<br>• Dit betekent per saldo circa 110 tot 220 extra fte beleidscapaciteit. |
| Informatieverstrekking en loketfunctie | • Door bundeling kunnen bestaande loketten efficiënter worden benut.<br>• Nieuw bjj gemeenten te beleggen regelingen leiden tot enige extra capaciteit. | Wij verwachten per saldo geen grote extra kosten voor gemeenten als loketten efficiënt worden gelinkt aan nu reeds bestaande overige loketten voor doelgroepenvervoer (via front-backofficeconstructies) |
| Indicatiestelling | • Enige besparingen zijn mogelijk omdat groot deel van indicatiestelling generiek van aard is.<br>• Grootste deel gebruikers is echter 'unieke Wmo-gebruiker' | Mogelijk zou 10 tot 15 procent op de kosten van indicatiestelling bespaard kunnen worden door efficiënter werken en betere informatie-uitwisseling. |
| Inkoop en opdrachtgeverschap | • De versterking van de inkoopfunctie en het opdrachtgeverschap loopt parallel met versterking van de beleidsfunctie bij gemeenten.<br>• De bij de beleidsfunctie benoemde benodigde extra capaciteit kan deels ook worden ingezet om de inkoopfunctie beter op te zetten (zeker met regionale samenwerking). | Als extra kosten bovenop de al aangegeven versterkte beleidsfunctie gaan wij uit van 0,5 fte per gemeente (circa 220 fte). |

Het totale kosteneffect is als volgt bepaald:

- De bundeling vergt een aanzienlijke investering in de versterking van de beleidsfunctie van gemeenten. Uitgaande van gemiddelde kosten per fte van circa € 75.000 (het betreft dan een gemiddeld kostenniveau voor zowel

beleidsmatige functies als uitvoerende functies voor versterking van informatievoorziening en de loketten et cetera) en circa 110 tot 220 extra ambtelijke capaciteit, ontstaat hierdoor een extra kostenpost van tussen 8 en 16,5 miljoen euro.

- Voor de versterking van de inkoop en het opdrachtgeverschap houden wij rekening met een additionele versterking van de ambtelijke capaciteit van circa 220 fte, resulterend in nog eens 16,5 miljoen euro.
- Tegenover deze investeringen staan behalve positieve effecten op het vlak van kwaliteit en dienstverlening ook efficiencyvoordelen. De belangrijkste daarvan betreffen de efficiëntere opzet van de indicatiestelling en enige efficiencyvergroting van de uitvoering van het feitelijke vervoer.
- Ten aanzien van de indicatiestelling is een totaal kostenniveau geraamd van circa 17,5 tot 35 miljoen euro[60]. Indien door bundeling circa 25 procent efficiënter gewerkt kan worden, betekent dit dat op termijn circa 4 tot 5 miljoen euro bespaard kan worden.
- Met betrekking tot de uitvoering van het feitelijke vervoer verwachten wij geen majeure positieve effecten op de kosten. Omdat het feitelijke vervoer wel de belangrijkste kostenpost is (direct vervoergerelateerd gaat het om circa 525 miljoen[61]), kan een relatief beperkte efficiencyverbetering van zo'n 5 procent echter al een substantieel effect genereren van circa 26 miljoen euro.

Conclusie

Bij elkaar resulteert dit in extra kosten van circa € 24,5 tot 33 miljoen voor versterking van de lokale beleidsfunctie en inkoop en opdrachtgeverschap, waar tegenover staat dat besparingen mogelijk zijn van wellicht € 30 miljoen.

Globaal zijn de kosteneffecten dus relatief neutraal, waarbij aangetekend dient te worden dat de hardheid van de gegevens waarop de ramingen gebaseerd zijn noodgedwongen gebrekkig is en dat er wel enige potentie is voor een grotere besparing in de sfeer van de feitelijke uitvoering van het doelgroepenvervoer (maar voorzichtigheidshalve hebben wij de daar te realiseren efficiencywinst laag ingeschat).

### 7.1.2 Kwaliteitseffecten vanwege bundeling

Doelen

Wellicht het belangrijkste doel van de bundeling is kwaliteitsverbetering (tegen gelijkblijvende of lagere kosten). Er zijn meerdere definities van kwaliteit. Vanuit het systeem bezien betekent kwaliteitsverbetering dat iedereen zich nog beter aan de spelregels gaat houden. Voor de klant betekent kwaliteitsverbetering echter vooral:

[60] Ervan uitgaande dat de kosten voor indicatiestelling de helft of meer van de kosten voor het frontoffice deel van de uitvoeringskosten omvatten (50 procent van 70 miljoen euro).

[61] Wij gaan ervan uit dat van de totale kosten voor het doelgroepenvervoer circa 75 procent direct vervoergerelateerd is.

- dat er een betere onderlinge afstemming is tussen de regelingen (geen overlappingen, geen lacunes en niet thuis moeten overstappen als men van school naar een dagbesteding wil);
- dat de loketfunctie verbetert (één loket voor alle regelingen waar goed geïnformeerde consulenten helpen bij vragen, klachten en aanvragen)[62];
- dat de stiptheid groter wordt; en
- dat de wachttijd en de reisduur worden bekort.

De vraag is dan of bundeling van de diverse regelingen voor doelgroepen-vervoer inderdaad leidt tot deze kwaliteitsverbetering, en of bundeling de enige, c.q. de beste (meest efficiënte) manier is om deze kwaliteitsimpuls te bereiken. Wij lopen navolgend de belangrijkste conclusies met betrekking tot (mogelijke) kwaliteitseffecten na per stap in de beleidsketen.

| Stap in beleidsketen | Toelichting mogelijk kwaliteitseffect |
|---|---|
| Beleid | • Beleidsvrijheid van gemeenten zal naar verwachting leiden tot veel verschillende regelingen en soms grote verschillen in kwaliteit met daaraan verbonden risico's voor de rechtsongelijkheid voor burgers.<br>• Hier staat tegenover dat door bundeling op lokaal niveau eerder maatwerk geboden kan worden. |
| Informatieverstrekking, loket | • Bundeling van verschillende vervoersvormen in één loket is goed voor de klantvriendelijkheid en dus voor de kwaliteit.<br>• Decentralisatie zal leiden tot verschillen in de kwaliteit van verstrekte informatie. |
| Indicatiestelling | • Decentralisatie kan leiden tot grote verschillen in de kwaliteit van de indicatiestelling. Veel gemeenten zullen de indicatiestelling naar verwachting gaan uitbesteden. Dit kan het kwaliteitsverlies beperkt houden.<br>• Bundeling van de indicatiestelling voor meerdere regelingen leidt tot grotere klantvriendelijkheid en dus tot kwaliteitswinst. |
| Inkoop, opdrachtgeverschap | • Bundeling van het doelgroepenvervoer en de inkoopfunctie is een zaak tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (vervoerder) en raakt daarom de door de cliënt gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening niet direct.<br>• Wel van belang is de wijze waarop de inkoopfunctie dan uiteindelijk omgaat met het in de markt aan te besteden vervoerspakket. Wij gaan er daarbij vanuit dat kwaliteitsdoelstellingen dan |

[62] Bundeling van de loketfunctie kan ook nu al plaatsvinden. Feitelijk staat niets bundeling van de loketfunctie nu in de weg. Servicegerichte gemeenten kunnen het hun burgers nu al makkelijk maken door ze vanaf één centraal punt informatie over verschillende (landelijke) regelingen aan te bieden.

| | |
|---|---|
| | grotere prioriteit hebben dan kostendoelstellingen (hoewel veel gemeenten zullen proberen de vervoerders via verscherpt en versterkt opdrachtgeverschap efficiënter te laten werken om de dan te realiseren voordelen -deels- ten goede te laten komen aan de kwaliteit van de dienstverlening). |
| Feitelijk vervoer | Het samen vervoeren van doelgroepen kan (op de korte termijn) leiden tot onrust onder de doelgroepen. Bundeling kan ook de stiptheid van de dienstverlening verminderen, hoewel wij ervan uitgaan dat deze negatieve effecten door de uitbestedende gemeenten nadrukkelijk beperkt gehouden willen worden. |
| Verantwoording | Bundeling van de verantwoordingsinformatie is een zaak tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (vervoerder) en raakt daarom de door de cliënt gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening niet direct. |

Naast kwaliteitseffecten die direct gerelateerd zijn aan de dienstverlening aan de cliënten, zijn er ook meer bestuurlijk-organisatorische kwaliteitseffecten denkbaar. Het gaat dan in het bijzonder om het versterken en verder professionaliseren van de inkoopfunctie en het opdrachtgeverschap.

Conclusies

De van bundeling van het doelgroepenvervoer te verwachten effecten op de kwaliteit van de dienstverlening zijn gemengd. Een belangrijk positief effect is dat het bijdraagt aan het verminderen van onnodige dubbele indicatiestelling en dat de loketfuncties mede hierdoor naar verwachting verder gestroomlijnd worden. Hier staat tegenover dat in de feitelijke uitvoering van het vervoer bundeling negatief kan uitpakken op de stiptheid van het vervoer, de reistijd en ook het vervoerscomfort. Wij gaan er daarbij echter vanuit dat de gemeentelijke opdrachtgevers hier nadrukkelijk op willen sturen en dat de kwaliteitsdoelstellingen minstens zo nadrukkelijk worden uitgewerkt in het beleid en de aan te besteden vervoerspakketten als de synergiedoelstellingen.

### 7.1.3 Organisatorische aspecten van bundeling

In een notendop kunnen de belangrijkste organisatorische bevindingen als volgt worden samengevat:

- Er is momenteel sprake van een grote versnippering in zowel beleidsmatig als organisatorisch opzicht. Een bundeling op lokaal niveau kan belangrijke voordelen hebben op dit vlak, waarbij niet onderschat moet worden welke grote aanpassingen daarvoor dan noodzakelijk zijn (dit betreft gemeenten die er extra taken bij krijgen en hier goed op voorbereid dienen te zijn en het betreft ook organisaties die door bundeling verantwoordelijkheden overdragen).

- Bij de feitelijke organisatie van de bundeling is de Wmo een belangrijk gegeven. Het voormalige Wvg-vervoer is met het LLV, dat ook reeds onder de beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten valt, qua aantallen gebruikers dominant. Het ligt daarom voor de hand dat de momenteel in aanbouw zijnde infrastructuur bij gemeenten voor de Wmo wordt benut als naast Wvg-vervoer ook andere regelingen bij gemeenten worden ondergebracht.
- Voor een zo efficiënt mogelijke implementatie van de beoogde bundeling ligt het voor de hand dat niet alleen bij de Wmo wordt aangesloten, maar dat ook de potentiële voordelen van samenwerking tussen gemeenten (van bilaterale en ad hoc samenwerkingverbanden tot gestructureerde regionale verbanden) optimaal worden benut. Op dit moment zoeken gemeenten elkaar ook steeds meer op om op het terrein van de Wmo te komen tot gezamenlijke beleidsformulering en vooral een efficiënte benutting van de beschikbare ambtelijke capaciteit.
- Verder ligt het naar onze mening eveneens voor de hand dat gemeenten zich met name richten op de invulling van een regierol ten aanzien van het doelgroepenvervoer. Uitvoerende werkzaamheden kunnen veelal efficiënter en beter opgepakt worden door daarin gespecialiseerde organisaties (dit gaat dan niet alleen om het feitelijke vervoer, dat al voor een belangrijk deel is uitbesteed, maar ook over indicatiestelling, wellicht deeltaken op het gebied van inkoop en opdrachtgeverschap (onder duidelijke regie van de gemeenten) of met betrekking tot de informatieverstrekking (een callcentre hoeft niet per se door een gemeente zelf opgezet te worden).

Een ander belangrijk organisatorisch aspect betreft het bevorderen van een optimale uitwisseling van informatie over het doelgroepenvervoer. Daarbij kan een elektronisch cliëntendossier zeer bruikbaar zijn, waarbij dit dossier ook heel goed decentraal opgezet kan worden.

Ervaringen met de huidige regelingen leidt verder tot de conclusie dat de vervoersregeling zo moet zijn ingericht, dat degene die bepaalt of, en op welke wijze, gebruik wordt gemaakt van een vervoersregeling, daar ook financiële consequenties van moet voelen. Systemen waarbij taxiondernemingen zelf ritten inplannen, leiden tot ongebreideld gebruik van de voorzieningen. Systemen waarbij gebruikers zelf de rit plannen en een eigen bijdrage betalen, of waar een onafhankelijk vervoersregisseur wordt beloond voor besparingen, werken veel beter om de kosten in de hand te houden.

Een andere ervaring met het huidige doelgroepenvervoer is dat de vervoerders beter lijken te communiceren met hun directe opdrachtgever dan met de cliënt.[63] Dat komt vooral doordat de vervoerders wel (financieel)

[63] Vanuit organisatorisch perspectief is dat ook logisch: de opdrachtgever genereert opbrengsten, maar de cliënten vormen een kostenpost.

afhankelijk zijn van de opdrachtgever, maar niet van de cliënt. Deze laatste heeft namelijk toch geen keuzevrijheid. Een systeem waarbij cliënten keuzevrijheid hebben, kan dus leiden tot betere prestaties van de vervoerders en dus tot een hogere kwaliteit. De gemeenten dienen dan met twee of meer vervoerders een collectief vervoerscontract af te sluiten waarin ze korting bedingen op de gebruikelijke ritprijs. Een tweede route om betere communicatie en betere kwaliteit tot stand te brengen is via de horizontale verantwoordingsstructuur zoals die in de Wmo is opgenomen.

Verder dient bij de bundeling speciale aandacht te worden besteed aan de naar verwachting grote overgangsproblematiek. Voor de dan relevante aandachtspunten verwijzen wij kortheidshalve naar hoofdstuk 6.

## 7.2 Tot slot

Op basis van het voorgaande trekken wij de eindconclusie dat bundeling van het doelgroepenvervoer goed mogelijk is. Bundeling is het best mogelijk op basis van het integreren van de stappen in de keten voor meer dan één regeling en door de mogelijke voordelen van samenwerking tussen partijen, met name gemeenten onderling, zo goed mogelijk te benutten. Integratie van de stappen in de keten is in alle drie de scenario's mogelijk. Mogelijk biedt bundeling binnen de Wmo meer voordelen dan de andere scenario's. Dat komt mede doordat de voordelen van bundeling vooral gelegen zijn in organisatorische synergieën. Bijvoorbeeld synergie op het vlak van de loketfunctie en samenwerking bij het aanbesteden van de diensten. Deze onderwerpen passen bij uitstek bij de Wmo.

Bundeling kan leiden tot kostenbesparingen. Omdat momenteel sommige vervoersvormen al redelijk efficiënt zijn, moeten hiervan ook weer niet te hoge verwachtingen worden gewekt.
Decentralisatie leidt in beginsel ook tot enige inefficiency omdat er nu eenmaal veel gemeenten zijn die allemaal voorbereid moeten zijn op hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Zaken die nu één maal op Rijksniveau worden uitgedacht en uitgevoerd, moeten dan wellicht "443 maal" door de gemeenten worden gedaan. Deze inefficiencies zullen de kostenbesparingen die het gevolg zijn van bundeling in enige mate teniet doen. Regionale samenwerking tussen gemeenten kan hiervoor een oplossing zijn. In totaal verwachten wij dat bij een efficiënte organisatie de kostenvoor- en nadelen min of meer tegen elkaar kunnen wegvallen.

Bundeling zal leiden tot kwaliteitswinst. Kwaliteit definiëren we dan vanuit het perspectief van de klant. Bundeling kan leiden tot minder rompslomp, betere en toegankelijkere informatie en eliminatie van overlap en lacunes in regelingen. Ook de decentralisatie kan leiden tot kwaliteitswinst. Zo zal lokaal maatwerk mogelijk zijn.

Zoals we hebben gezien kunnen niet alle doelgroepen zomaar worden gecombineerd. We stellen voor om enerzijds leerlingenvervoer en WIA-schoolvervoer te combineren[64], en anderzijds Wvg, Valys en ZZV voor rolstoelers en visueel gehandicapten en het AWBZ-vervoer[65] te combineren. Het WIA-werk- en -leefvervoer, en het ZZV-vervoer voor chronisch zieken leent zich minder om in de bundeling te worden meegenomen. Overigens kan ook een doelgroep bij de bundeling worden betrokken die nu niet in de selectie is opgenomen: het Wsw-vervoer. Door dit volgtijdelijk te combineren met vervoer van bijvoorbeeld leerlingenvervoer (en de aanvangstijden van SW-bedrijven en scholen licht aan te passen) kunnen wél besparingen worden geboekt ten opzichte van de huidige situatie.

Verder bestaat er het risico dat de nadelen van decentralisatie en bundeling, de voordelen van bundeling teniet doen. Zo leidt bundeling tot schaalvergroting. Maar schaalvergroting leidt niet alleen tot schaalvoordelen, maar kan ook aanleiding geven tot kwaliteitsverlies als gemeenten hier onvoldoende op sturen.[66] Ook zouden de kosten die samenhangen met decentralisatie van de vervoerstaken, wel eens groter kunnen zijn dan de mogelijk besparingen door bundeling van taken indien de implementatie onvoldoende doordacht wordt vormgegeven. De conclusie is kortom dat we niet zoveel mogelijk bundelen, maar zo goed mogelijk bundelen.

---

[64] Het vervoer van leerlingen en studenten enerzijds en gehandicapte patiënten, recreanten en dagbesteders anderzijds kan in aparte contracten worden ondergebracht, maar het kan ook in één contract worden ondergebracht waarin wel voor bepaalde gebruikers afwijkende eisen worden gesteld. Op die manier worden wel de voordelen van bundeling in één contract gerealiseerd, maar wordt ook de extra kwaliteit in stand gehouden die bepaalde doelgroepen nodig hebben.

[65] Het AWBZ-vervoer kan worden gebundeld als ook het OB/AB in de Wmo wordt opgenomen.

[66] Volgens het ministerie van OCW is de kwaliteit (gemiddelde reistijd) van het leerlingen-vervoer de afgelopen jaren slechter geworden als gevolg van schaalvergroting. Zie o.a. TK 2005-2006, 30300 VIII, nr. 248.

**Tabel 7.2 Voorstel voor nieuw systeem van doelgroepenvervoer**

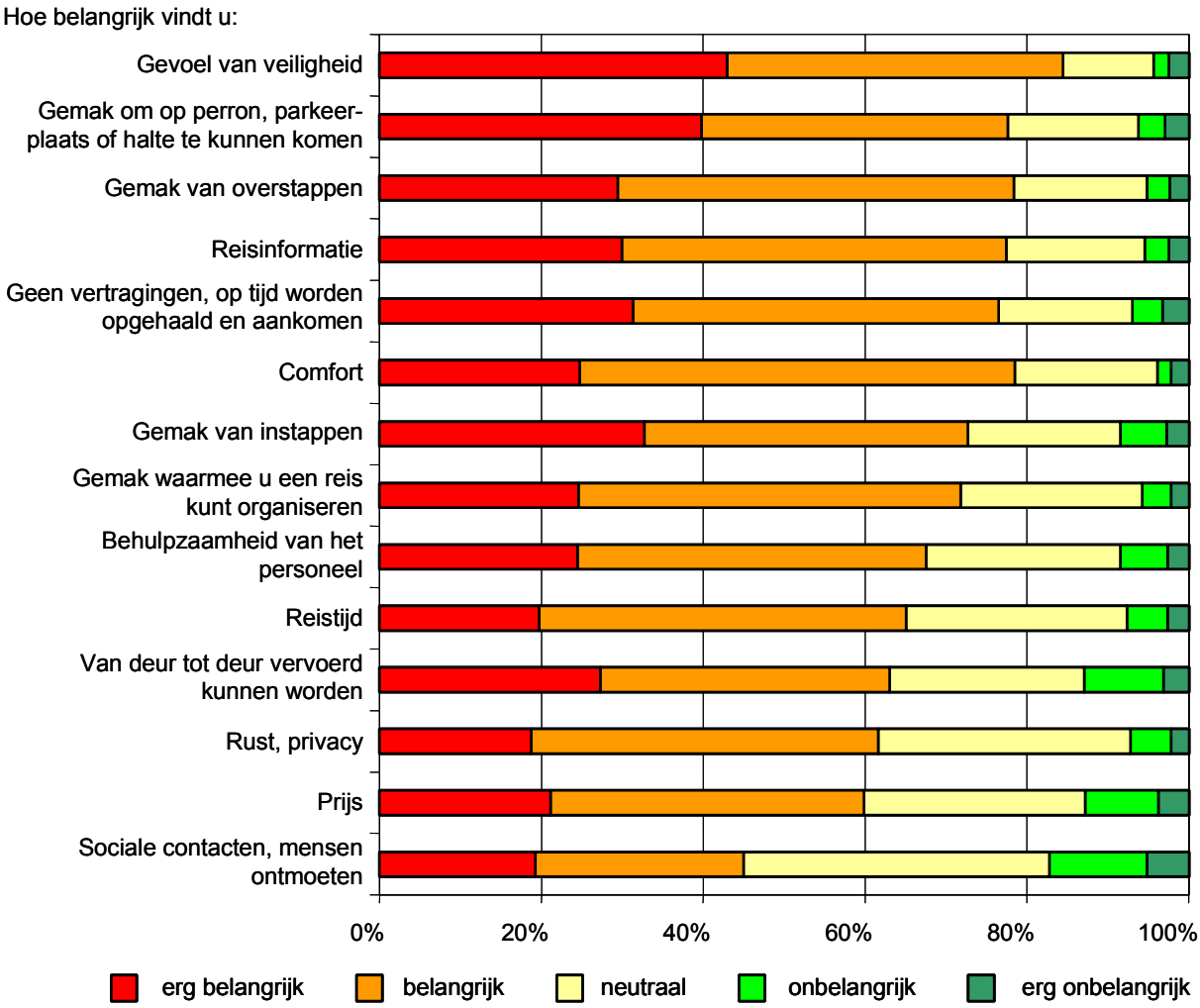
| Doelgroep | Leerlingen en studenten | Gehandicapte patiënten, recreanten en dagbesteders | Patiënten | Gehandicapte werknemers |
|---|---|---|---|---|
| Huidige regeling | • Leerlingenvervoer<br>• WIA schoolvervoer | • Wvg<br>• ZZV voor rolstoelers & visueel gehandicapten<br>• Valys<br>• AWBZ[1] | • ZZV voor dialyse en bestraling | • WIA werkvervoer<br>• WIA leefvervoer |
| Systeemverantwoordelijk | OCW | VWS | VWS | SZW |
| Nieuwe regeling | Huidige wetten, Wmo of Wet doelgroepenvervoer | | Zvw | WIA |
| Beleid | Gemeenten | | Zorgverzekeraar | UWV |
| Loketfunctie | Gemeenten | | | |
| Indicatiestelling | Gemeenten, evt. ondersteund door CIZ of Argonaut | | Zorgverzekeraar | UWV en CIZ |
| Inkoop | (Samenwerkingsverband van) gemeenten | | Zorgverzekeraar | UWV |
| Uitvoering | Vervoerders[2] | Vervoerder[2] | Vervoerder | Vervoerder |
| Financiële verantwoording | Vervoerder aan gemeenten, College aan Raad | Vervoerder aan gemeenten, College aan Raad | Vervoerder aan zorgverzekeraar | Vervoerder aan UWV |

[1] Pas vanaf het moment dat ook de ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding bij de gemeenten zijn ondergebracht.

[2] Het vervoer van leerlingen en studenten enerzijds en gehandicapte patiënten, recreanten en dagbesteders anderzijds kan in aparte contracten worden ondergebracht, maar het kan ook in één contract worden ondergebracht waarin wel voor bepaalde gebruikers afwijkende eisen worden gesteld. Op die manier worden wel de voordelen van bundeling in één contract gerealiseerd, maar wordt ook de extra kwaliteit in stand gehouden die bepaalde doelgroepen nodig hebben.

# BIJLAGE I: BELANG VAN KWALITEIT VOOR GEBRUIKERS

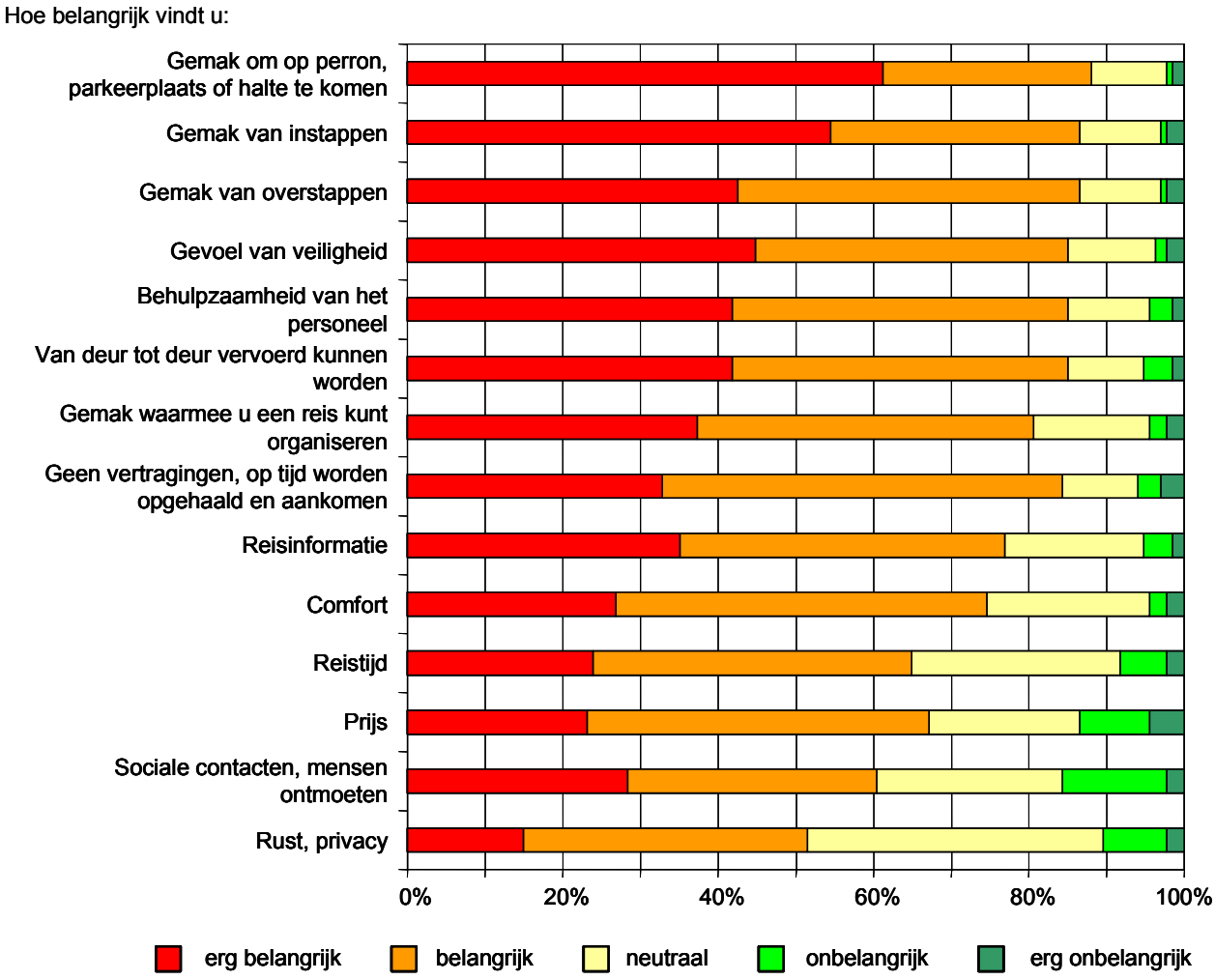
**Figuur I.1: Belang dat de respondenten toekennen aan verschillende aspecten van het openbaar vervoer wanneer men reist, geordend van belangrijk naar onbelangrijk (n=638).**




Bij het berekenen van de rangorde telt erg (on)belangrijk twee maal zo zwaar als (on)belangrijk.
Bron: Enquête Regioplan.

De bovenstaande figuur laat de mening zien van alle 638 respondenten op de enquête. Wanneer we alleen de antwoorden van de gebruikers van doelgroepenvervoer in ogenschouw nemen, dan blijkt dat deze alle aspecten (behalve rust en privacy) nog belangrijker vinden.

**Figuur I.2: Belang dat de gebruikers van doelgroepenvervoer toekennen aan de verschillende aspecten van het openbaar vervoer wanneer men reist, geordend van belangrijk naar onbelangrijk (n=134).**




De bovenstaande figuren laten zien dat de respondenten eigenlijk alle aspecten van het vervoer belangrijk vinden, zij het dat ze sommige aspecten belangrijker vinden dan andere. Voor elk aspect geldt dat er veel meer mensen zijn die het (erg) belangrijk vinden dan dat er mensen zijn die het (erg) onbelangrijk vinden.

Het valt op dat de reistijd en de prijs van ondergeschikt belang zijn aan het comfort en het gemak van in-, uit- en overstappen, de stiptheid en de behulpzaamheid van het personeel. Ook de toegankelijkheid van perrons en opstapplaatsen wordt erg belangrijk gevonden. Voor gebruikers van doelgroepenvervoer blijkt van deur tot deur vervoerd kunnen worden belangrijker dan voor andere gebruikers van (openbaar) vervoer.

# BIJLAGE II: OVERLAP TUSSEN REGELINGEN

**Van welk van de volgende regelingen maakt u gebruik?**

**AWBZ-vervoer**

| | Wvg | Valys | WIA | AWBZ | ZZV |
|---|---|---|---|---|---|
| **Aantal respondenten** | **95** | **63** | **17** | **33** | **32** |
| Ja, hiervan maak ik gebruik | 19% | 27% | 53% | 100% | 56% |
| Ik kan hiervan gebruik maken maar doe het niet | 19% | 17% | 12% | 0% | 6% |
| Ik kom volgens mij niet voor deze regeling in aanmerking | 33% | 25% | 18% | 0% | 16% |
| Ik weet het niet, ik ken deze regeling niet | 29% | 30% | 18% | 0% | 22% |
| totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

**WIA-vervoer**

| | Wvg | Valys | WIA | AWBZ | ZZV |
|---|---|---|---|---|---|
| **Aantal respondenten** | **95** | **63** | **17** | **33** | **32** |
| Ja, hiervan maak ik gebruik | 11% | 14% | 100% | 27% | 25% |
| Ik kan hiervan gebruik maken maar doe het niet | 6% | 3% | 0% | 15% | 3% |
| Ik kom volgens mij niet voor deze regeling in aanmerking | 36% | 35% | 0% | 24% | 34% |
| Ik weet het niet, ik ken deze regeling niet | 47% | 48% | 0% | 33% | 38% |
| totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

**ZZV**

| | Wvg | Valys | WIA | AWBZ | ZZV |
|---|---|---|---|---|---|
| **Aantal respondenten** | **95** | **63** | **17** | **33** | **32** |
| Ja, hiervan maak ik gebruik | 17% | 25% | 47% | 55% | 100% |
| Ik kan hiervan gebruik maken maar doe het niet | 20% | 19% | 12% | 9% | 0% |
| Ik kom volgens mij niet voor deze regeling in aanmerking | 42% | 35% | 35% | 27% | 0% |
| Ik weet het niet, ik ken deze regeling niet | 21% | 21% | 6% | 9% | 0% |
| totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

**WVG-vervoer**

| | Wvg | Valys | WIA | AWBZ | ZZV |
|---|---|---|---|---|---|
| **Aantal respondenten** | **95** | **63** | **17** | **33** | **32** |
| Ja, hiervan maak ik gebruik | 100% | 70% | 59% | 55% | 50% |
| Ik kan hiervan gebruik maken maar doe het niet | 0% | 5% | 12% | 6% | 9% |
| Ik kom volgens mij niet voor deze regeling in aanmerking | 0% | 6% | 12% | 21% | 19% |
| Ik weet het niet, ik ken deze regeling niet | 0% | 19% | 18% | 18% | 22% |
| totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

**Valys (BRV)**

| | Wvg | Valys | WIA | AWBZ | ZZV |
|---|---|---|---|---|---|
| **Aantal respondenten** | **95** | **63** | **17** | **33** | **32** |
| Ja, hiervan maak ik gebruik | 46% | 100% | 53% | 52% | 50% |
| Ik kan hiervan gebruik maken maar doe het niet | 18% | 0% | 24% | 15% | 16% |
| Ik kom volgens mij niet voor deze regeling in aanmerking | 12% | 0% | 6% | 15% | 9% |
| Ik weet het niet, ik ken deze regeling niet | 24% | 0% | 18% | 18% | 25% |
| totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

***

REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
T 020 531 531 5
F 020 626 519 9
E regioplan@regioplan.nl
I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek maakt deel uit van Ernst & Young