

1. Inleiding

De gemeente Arnhem is verantwoordelijk voor het 'doelgroepenvervoer'; het vervoer voor inwoners die geen, of niet altijd, gebruik kunnen maken van regulier openbaar vervoer. Hiermee bedoelen we vervoer in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015, de Jeugdwet, het leerlingenvervoer, kleinschalig OV en maatwerkvervoer in het kader van de Participatiewet.

De kosten van het doelgroepenvervoer, zullen bij ongewijzigd beleid de komende jaren hoger uitvallen dan de beschikbare middelen.

In deze notitie wordt allereerst stil gestaan bij de omvang en de oorzaken van het tekort en de Arnhemse visie op doelgroepenvervoer. Vervolgens wordt stil gestaan bij de maatregelen die nodig zullen zijn om het tekort te dichten.

2. Budget en kosten doelgroepenvervoer 2017-2020

De verwachte kosten voor het doelgroepenvervoer (zijnde de kosten voor het vervoer en de beheerorganisatie, gebaseerd op de begroting van BVO DRAN) vallen de komende jaren hoger uit dan het beschikbare budget in de gemeentebegroting, zie onderstaande tabel:

	2016 ¹	2017 ²	2018	2019	2020
Vervoerskosten incl. BTW	-4.466.000	-5.238.000	-5.248.000	-5.258.000	-5.258.000
Bundelingsvoordeel	0	0	117.000	250.000	250.000
Organisatiekosten	-307.000	-300.000	-289.000	-289.000	-289.000
Subtotaal	-4.772.000	-5.539.000	-5.420.000	-5.297.000	-5.297.000
Budget in gemeentebegroting	3.205.000	3.721.000	3.722.000	3.722.000	3.722.000
Eigen bijdrage cliënten	308.000	308.000	308.000	308.000	308.000
Provinciale bijdrage	1.343.000	1.195.000	907.000	619.000	619.000 ³
Verschil	84.000	-315.000	-484.000	-648.000	-648.000

Tabel 1. Kosten en budget doelgroepenvervoer 2016-2020.

Er zijn verschillende oorzaken die er voor zorgen dat het begrote budget lager is dan de verwachte kosten. De belangrijkste drie oorzaken zijn:

- De Stadsregio Arnhem Nijmegen verleende in het verleden een adequate bijdrage in de kosten van het Wmo-vervoer. Met de overgang van de vervoerstaken van de stadsregio naar de provincie is dit onder druk komen te staan. De provincie Gelderland is met de regio de *Samenwerkingsovereenkomst Basismobiliteit voor de jaren 2017-2019* overeengekomen. Hierin levert de provincie aan de regio een financiële bijdrage voor het Wmo-vervoer. De bijdragen die de provincie verstrekt aan de regio zijn echter sterk afnemend, zie bovenstaande tabel, waardoor de gemeente zich geconfronteerd ziet met een steeds groter verschil tussen de behoefte aan doelgroepenvervoer en het beschikbare budget. Of er voor de periode na 2019 nog provinciale middelen beschikbaar komen is nog niet bekend. Bij géén provinciale bijdrage loopt het tekort in 2020 op tot € 1.267.000. Als de provinciale bijdrage op hetzelfde niveau van nu zou blijven (€ 1,3 miljoen), zou het tekort dus niet optreden.
- De verwachte voordelen van de bundeling van het regionale doelgroepenvervoer komen pas later naar voren en lijken minder groot dan eerder voorspeld. Bij de oprichting van de Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem-Nijmegen (BVO DRAN) is afgesproken dat de 19 deelnemende gemeenten gefaseerd, in 4 jaar tijd, hun vervoersstromen toe kunnen voegen. Om verschillende redenen, zoals het nog niet aflopen van huidige contracten in andere gemeenten,

¹ De kosten van 2016 zijn berekend door de begrote kosten vanaf 1 september - start BVO DRAN - op te hogen tot een jaarbedrag.

² Vanaf 2017 zit ook het vervoer van/naar de dagbesteding in de kosten en het budget van het doelgroepenvervoer. Het proces van aanbesteding loopt momenteel; mogelijke kosten zijn nog niet bekend. Vooralsnog gaan we er van uit dat de hiervoor beschikbare budgetten voldoende zijn. De vervoerskosten en het budget is in bovenstaande tabel met € 721.000 verhoogd.

³ Vooralsnog wordt uitgegaan van een nieuwe provinciale bijdrage vanaf 2020. Of de provincie en de regio een nieuwe bijdrage overeen kunnen komen, is nog niet bekend.

kunnen nu nog niet alle stromen gebundeld worden. Daarom worden nog niet alle financiële voordelen van de bundeling behaald.

De eerste (begrotings)cijfers van de BVO DRAN laten verder lagere bundelingsvoordelen voor Arnhem zien dan verwacht. Probleem daarbij is BVO DRAN op dit moment alleen beschikt over ervaringscijfers over een korte periode.

- De bijdrage die de gemeente aan de BVO DRAN verschuldigd is blijkt ca. € 0,3 mln. hoger dan eerder aangegeven, omdat de BVO DRAN in haar eerdere cijfers de kostprijsverhogende BTW niet had opgenomen.

Nog niet in deze tabel opgenomen, maar al wel besloten door het bestuur BVO DRAN, is een verwachte stijging van de kosten met € 200.000/jaar vanaf 2017, door gebruik te maken van de duurzaamheidsoptie uit de aanbesteding van het doelgroepenvervoer. Hierover zal nog aparte besluitvorming plaatsvinden; zie § 5.

Het recente voorstel van de BVO DRAN aan de deelnemende gemeenten om de provinciale subsidie voor Wmo-vervoer, die overeengekomen is in de Samenwerkingsovereenkomst Basismobiliteit 2017-2019, te herverdelen op basis van de werkelijke inbreng is al wel in de tabel opgenomen. Deze verdeling vervangt de eerdere verdeling op basis van de verwachte vervoersinbreng van gemeenten. Nu de werkelijke inbreng beter in kaart is gebracht, blijkt Arnhem er relatief bekaaid af te zijn gekomen. In regionaal verband wordt daarom nu gesproken om de verdeling aan te passen (met de nodige positieve en negatieve effecten voor de verschillende gemeenten).

Over de nieuwe verdeling moet nog bestuurlijke overeenstemming in de BVO DRAN worden bereikt. Indien dit begrotingsvoorstel van de BVO DRAN niet wordt overgenomen, zijn de tekorten van Arnhem substantieel hoger: € 167.000 (naar een totaal tekort van € 482.000) over 2017, € 179.000 (totaal € 663.000) over 2018 en € 191.000 (€ 839.000) over 2019.

Om bovengenoemde redenen is de BVO DRAN in de MJPB 2017-2020 met een hoog risico profiel opgenomen.

3. Arnhemse visie op het doelgroepenvervoer

De Arnhemse visie op het doelgroepenvervoer steunt op vier pilaren:

- Arnhem gaat uit van een inclusieve samenleving. Dat wil zeggen een samenleving waar iedereen tot zijn recht kan komen. Het maakt niet uit welke culturele achtergrond, gender, leeftijd, talenten of beperkingen iemand heeft. Iedereen neemt op een gelijkwaardige manier deel aan de maatschappij. Mensen worden aangesproken op hun mogelijkheden, niet op hun beperkingen. Dat geldt ook voor het vervoer van doelgroepen.
Daarom gaan we uit van een situatie waarin mensen met het openbaar vervoer kunnen reizen, tenzij. Het motto is "Meedoen wil iedereen". Alleen voor wie het OV-gebruik echt geen mogelijkheid is (of voor de jeugd de fiets), blijft het doelgroepenvervoer beschikbaar.
- Arnhem zet zich (lokaal en in regionaal verband) in om het OV voor zoveel mogelijk mensen bereikbaar te maken/te houden. Bijvoorbeeld door fysieke maatregelen (betere instapmogelijkheden bij haltes), nieuwe lijnen (zoals lijn 13 door Klarendal) of stimulering onder doelgroepen. Voor dit laatste heeft Arnhem bijvoorbeeld het instrument "De Reiskoffer" beschikbaar (zie ingevoegd kader) en zijn we in regionaal verband bezig met een Wmo-overgangsabbonnement (kortingsabonnement) op het OV.

In 2015 is in Arnhem en omstreken vanuit het regionale innovatiefonds het pilotproject 'De Reiskoffer' gestart. Aan dit pilotproject doen maximaal 340 mensen mee uit onder andere de groep reizigers die voorheen gebruik maakte van vervoer voor leerlingen, Wmo (regio- en zorgtaxi) en Jeugdwet. 240 deelnemers krijgen één van de drie hulpmiddelen aangeboden uit 'De Reiskoffer', die hen helpt/leert zelfstandig met het openbaar vervoer te gaan reizen. Deze zijn: 'GoOV-app met callcenter', "Buzz Buddy" (GPS-tracker) en "Samen Reizen Met..." (tijdelijke persoonlijke reisassistent).

- Doelgroepenvervoer is soms noodzakelijk, maar ook kostbaar. Arnhem probeert het doelgroepenvervoer betaalbaar te houden door zoveel mogelijk gebruik te maken van bundeling: inzetten op maximale bundeling van de verschillende vervoersstromen én op de bundeling van de stromen in de regio om daarmee zo min mogelijk aparte vervoersbewegingen te betalen.

- De beoordeling van wat mensen nodig hebben, gebeurt niet centraal, maar in de wijk (door de sociale wijkteams), zodat maatwerk voor inwoners mogelijk is.

Op basis van deze visie zoeken we naar maatregelen om het doelgroepenvervoer betaalbaar te houden.

4. Bezuinigingssporen

4.1. Cissonius Groep

De regio heeft in 2014 de Cissonius Groep een onderzoek laten verrichten: "*Onderzoek Stadsregiotaxi en gemeentelijk doelgroepenvervoer Stadsregio Arnhem Nijmegen*". Het in regionaal verband vastgestelde Cissoniusrapport geeft een aantal sporen, geheel in lijn met de Arnhemse visie, waarlangs bezuinigd kan worden op de kosten van doelgroepenvervoer:

- versterken eigen kracht. Bevorderen van de zelfredzaamheid van inwoners draagt bij aan de inclusieve samenleving én zorgt voor een beperkte vraag naar doelgroepenvervoer. De potentiële regionale opbrengst hiervan, volgens de Cissonius Groep, loopt op tot ca. € 3,5 miljoen;
- verbeteren onderkant OV. Daarmee wordt een set van maatregelen bedoeld die het gebruik van het openbaar vervoer door de inwoners vergemakkelijkt. Daarbij moet gedacht worden aan nieuwe vervoersconcepten, hogere instapmogelijkheden bij haltes, haltes bij verzorgingstehuizen, begeleiders in het openbaar vervoer, et cetera. Dit moet het voeren van keukentafelgesprekken, waarin gekeken wordt of openbaar vervoer een optie is, vergemakkelijken. Volgens de Cissonius Groep is hier uiteindelijk regionaal ca. € 3,5 miljoen mee te besparen op de kosten van het doelgroepenvervoer;
- bundeling van vervoer (regionaal en van verschillende vervoersstromen, zoals Wmo- en leerlingenvervoer). Potentiële regionale opbrengst, oplopend tot: € 4,5 miljoen;
- zorg dichterbij brengen. Door te sturen op de (toekomstige) locaties van de zorg (locaties dagbesteding), worden lange, dure ritten beperkt. Effecten hiervan kunnen pas op langere termijn zichtbaar worden gemaakt, maar zouden volgens de Cissonius Groep een besparing tot ca. € 1 miljoen regionaal kunnen opleveren;
- inzet van vrijwilligers, bijvoorbeeld door vrijwilligersvervoer. De Cissonius Groep ziet dit spoor als een belangrijke besparingsmogelijkheid voor de regio (oplopend tot € 1,5 miljoen per jaar), maar werkt het verder nog onvoldoende uit.

4.2. Maatregelen Arnhem

Met én aanvullend op de bovenstaande aanbevelingen van de Cissonius Groep, hebben we in Arnhem een aantal bezuinigingssporen geïdentificeerd die worden geanalyseerd om de kosten en het beschikbare budget beter in evenwicht te brengen. Daarbij hebben we gekeken naar het verhogen van de opbrengsten (eigen bijdragen, provinciale middelen), alsmede het verlagen van de kosten aantal gebruikers, ritten, afstanden, prijzen, etc.), alsook een aantal randvoorwaardelijke zaken.

Spoor 1. Benutten bundelingsvoordeel

- De Cissonius Groep berekende in 2014 een maximaal bundelingsvoordeel van € 4,5 miljoen in 2020 voor de hele regio. De eerste (begrotings)cijfers van de BVO DRAN laten lagere bundelingsvoordelen voor Arnhem (zie tabel 1) en de regio zien. Waarschijnlijk is dit gevolg van een zekere voorzichtigheid bij de BVO DRAN. Uitgaande van een Arnhems aandeel van ca. 20% zou er voor Arnhem volgens Cissonius een voordeel van ca. € 0,9 miljoen behaald moeten worden. Het lijkt ons daarom reëel om, met een aanlooperperiode, een aanzienlijk hoger bedrag op te nemen in de begrotingen. Het bundelingsvoordeel zal ambtelijk 'bevochten' moeten worden door, in overleg met regio, alle vervoersstromen reëel in te brengen, zoals regionaal de bedoeling is.
- Indicatie mogelijke opbrengst spoor 1: oplopend tot tenminste € 200.000 à € 300.000, structureel, aanvullend op het reeds ingeboekte voordeel van ca. € 200.000 in 2020.

Spoor 2. (Her)beoordeling i.c.m. budgetoverheveling

- Een belangrijke voorwaarde voor het beperken van de kosten van het doelgroepenvervoer is een 'zuivere' beoordeling van de doelgroep door de wijkteams. Er zijn besparingen te realiseren bij een herbeoordeling van de doelgroep (afnemen populatie; minder snelle toename). Een afname van een enkele procentpunt levert tienduizenden euro's op. Daarvoor is het echter noodzakelijk om in relatief korte tijd (2 à 3 jaar) de bestaande beschikkingen voor inwoners opnieuw te beoordelen. Deze opdracht moet belegd worden bij de Sociale Wijkteams.
- Bij de herbeoordeling willen we verder ook bij specifieke gevallen minder kilometers via het Wmo-vervoer toekennen, omdat inwoners alternatieven (zoals OV) kunnen gebruiken.
- Een aanvullende te nemen beheersingsmaatregel, passend bij de Arnhemse werkwijze, is om zowel de toewijzing als de budgetten bij de sociale wijkteams te leggen. Op die manier is zowel de

inhoudelijke beoordeling als het budgetbeheer bij een orgaan belegd. De consequenties hiervan worden nog dit jaar onderzocht, zodat een eventuele verandering in 2017 zou kunnen plaatsvinden.

- Indicatie potentiële opbrengst spoor 2: geleidelijk oplopend tot tenminste € 175.000, structureel.

Spoor 3. Overige maatregelen

- Naast bovenstaande maatregelen bekijken we ook de mogelijkheid, financiële effecten, randvoorwaarden en de mogelijke gevolgen voor de inwoners, van:
 - o opschaling inzet van De Reiskoffer (in combinatie met verscherpen / herbeoordelen);
 - o invoeren eigen ritbijdrage voor de Wmo-dagbesteding;
 - o het inzetten van vrijwilligers bij het vervoer van en naar school, dagbesteding.
- De gemeenteraad heeft eerder in de MJPB 2015-2018 besloten om het kilometercriterium voor leerlingenvervoer aan te passen van 4 naar 6 kilometer. Dit houdt in dat een leerling pas bij 6, in plaats van 4, kilometer afstand tussen de woning en de school in aanmerking komt voor vervoer. De invoering is nog uitgesteld i.h.k.v. de overgang naar de BVO DRAN. Voor het bewerkstellings hiervan is nu nog een wijziging van de verordening nodig. Dit wordt zo spoedig mogelijk opgepakt.
- Potentiële opbrengst van spoor 3: oplopend tot circa € 125.000.

Spoor 4. Randvoorwaarden

- Achter deze cijfers zit vaak een kwetsbare doelgroep van burgers. Sommige maatregelen zullen diep ingrijpen in hun leven. Het lijkt ons daarom belangrijk om in het vervolgtraject nadrukkelijk aandacht aan de communicatie te besteden.
- Er is op dit moment nog maar weinig cijfermateriaal beschikbaar bij de gemeente en/of de BVO DRAN. Dat geldt ook voor de vergelijking van de regio en onze gemeente ten opzichte van landelijke cijfers. Het zou goed zijn te bekijken wat in andere steden of regio's bereikt is. Welk percentage van het Wmo-budget wordt elders bijvoorbeeld gemiddeld besteed aan vervoer?
- De voorbereiding van maatregelen vergt tijd en capaciteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor nader onderzoek, benchmarking, communicatie, herindicering en aanpassing opdrachtgeverschap BVO DRAN). De vrijkomende capaciteit door de overheveling van uitvoeringstaken richting de regio (BVO DRAN) wordt ingezet om een deel van de benodigde beleids capaciteit structureel te realiseren. Een ander deel zal in de bestaande formatie (bijvoorbeeld voor herindicering) moeten worden gevonden.

5. Conclusies en acties

- Doelgroepenvervoer staat financieel onder druk. Binnen het beleidsveld zijn besparingen mogelijk, indien we ...
 - o uitgaan van het gegeven dat we mensen aanspreken op hun mogelijkheden en niet op hun beperkingen en we daarop ondersteuning bieden (indicatiestelling/keukentafelgesprekken, De Reiskoffer, verbetering onderkant OV, etc.),
 - o inzetten op een herverdeling van de provinciale bijdrage,
 - o maximale inzet plegen op bundeling van vervoersstromen, in heel de regio.
- Vastgesteld moet worden dat ook na inzet van bovenstaande maatregelen het budget voor de komende jaren niet toereikend zal zijn. Het verlagen en mogelijk wegvallen van de provinciale bijdrage (inclusief de effecten van de herverdeling daarvan door de regio) maakt maatregelen noodzakelijk, die grote effecten hebben voor diegenen die afhankelijk blijven van het doelgroepenvervoer. Onze inschatting is dat het een op een doorvoeren van de beschreven maatregelen tot maatschappelijke onrust zal leiden.
- Het college acht de gevolgen van nog te nemen maatregelen groot. Bovendien is het onzeker of de maatregelen voldoende financieel effect hebben. Een en ander is voor het college aanleiding om met Gedeputeerde Staten in gesprek te gaan. Inzet van het college is om de eerder aangekondigde korting ongedaan te maken.
- Gezocht wordt verder naar de dekking van de extra duurzaamheidskosten, voortvloeiend uit de aanbesteding. De Arnhemse inzet naar de regio en BVO DRAN zal voor de toekomst zijn dat duurzaamheid niet tot ongedekte extra kosten zal mogen leiden.