

Onderwerp: Gemeente Overbetuwe en de toekomst van het doelgroepenvervoer in de regio Arnhem Nijmegen na 2020

Ons kenmerk: 19RV000010

Nummer: Nummer

Elst, 19 februari 2019

AAN DE RAAD

## **1. Advies**

1. in de samenwerking van de BVO-DRAN te blijven en niet uit te treden;
2. de huidige contracten niet te verlengen, maar opnieuw regionaal aan te besteden en hierbij de regie, gunning en implementatie te laten verzorgen door de BVO-DRAN;
3. bij de aanbesteding vraagafhankelijk vervoer te behouden bij de BVO-DRAN;
4. bij de aanbesteding van het routevervoer het vervoer voor dagbesteding en het vervoer vanuit de jeugdwet te behouden bij de BVO-DRAN;
5. bij de aanbesteding van het routevervoer ook het Leerlingenvervoer in te brengen bij de BVO-DRAN;
6. de planning van de ritten en het contact met de klant weer bij het vervoerbedrijf te leggen;
7. de 5 sporen van Cissonius opnieuw vast te stellen en daarbij voor spoor drie de uitgangspunten en randvoorwaarden te actualiseren;
8. in de aanbesteding met percelen te werken om lokale beleidsvrijheid en daarmee directe invloed te behouden;
9. contact met Rijk en provincie regionaal op te pakken;

## **2. Inleiding**

### *Aanleiding*

U wordt gevraagd een besluit te nemen over de toekomst van het doelgroepenvervoer en daarmee de voortzetting van de regionale samenwerking binnen de BVO-DRAN. Dit omdat de lopende overeenkomsten uit 2016 aflopen en tijdig (15 maanden van te voren) aangegeven dient te worden of u wilt uittreden uit het regionale samenwerkingsverband. Dit (regionale) besluitvormingsproces dient uiterlijk 30 april 2018 afgerond te zijn, in verband met de contractuele verplichtingen met de vervoerders en de regiecentrale.

Juridisch gezien is het college bevoegd om het besluit te nemen (blijven deelnemen aan de samenwerking). Wij willen echter graag uw standpunten meenemen in dit besluit en leggen daarom de besluiten ter instemming aan u voor. Desalniettemin mogen wij – wederom in strikt juridische zin- afwijken van uw besluit.

De BVO-DRAN heeft een adviesdocument opgesteld 'Toekomst van het doelgroepenvervoer in de regio Arnhem Nijmegen.' (Zie bijlage 2). De Regionale Adviesraad Doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen (RAD) heeft hier positief op geadviseerd. (Zie bijlage 2). In deze adviesraad zit ook een vertegenwoordiger van de Participatieraad Overbetuwe. Het genoemde adviesdocument vormt de basis van deze nota. Hiervoor is advies gevraagd bij de Participatieraad Overbetuwe. Die heeft ook positief geadviseerd. Gemaakte opmerkingen zijn wel meegenomen.

### *Wat is AVAN (Aanvullend Vervoer regio Arnhem Nijmegen)?*

In 2015 is door de (toenmalige) 19 gemeenten in de regio Arnhem-Nijmegen een reeks uitgangspunten vastgesteld voor de gezamenlijke aanbesteding van het regionaal doelgroepenvervoer. De aanbesteding heeft vervolgens geresulteerd in AVAN, een systeem van regionaal gebundeld taxivervoer voor verschillende doelgroepen.

AVAN is ingericht volgens een regiemodel: één regiecentrale (DVG) neemt ritten aan, maakt de planning, stuurt voertuigen aan en verzorgt de facturatie, terwijl acht vervoersbedrijven het feitelijke vervoer van de reizigers verzorgen. Gemeenten bepalen met eigen beleid de toegang tot het vervoer en de voorwaarden waaronder cliënten reizen.

### *Wat is de BVO-DRAN (Bedrijfsvoeringsorganisatie doelgroepenvervoer regio Arnhem Nijmegen)*

De gemeente Overbetuwe is samen met (inmiddels) 17 andere gemeenten uit de regio, de aanbieder van het vervoer. We doen dat via een gemeenschappelijke regeling (BVO-DRAN) die het regiebedrijf en de vervoerbedrijven voor ons contracteert. Op 16 februari 2016 heeft de raad ingestemd met deelname aan deze bedrijfsvoeringsorganisatie.

### *Welke aanvullende informatie heeft u voorafgaand aan dit besluit ontvangen?*

Dit advies is (deels) gestoeld op een aantal documenten dat u eerder heeft ontvangen. Zo is in bijlage 2 het regionale adviesdocument: 'Toekomst van het doelgroepenvervoer in de regio Arnhem Nijmegen' toegevoegd. In bijlage 3 het onderzoeksrapport van Cissonius uit 2014 waarop de keuzes van de huidige organisatie zijn gebaseerd. .

## **3. Doel en beoogd effect**

Het doel van dit voorstel is de raad in staat te stellen een afgewogen besluit te nemen over de toekomst van het doelgroepenvervoer en deelname aan de regionale samenwerking binnen de BVO-DRAN. Beoogd effect is inwoners te kunnen blijven bedienen door het doelgroepenvervoer op een kwalitatief hoog niveau te houden en dit zo efficiënt mogelijk in te richten waarbij opgedane kennis uit de afgelopen jaren benut wordt.<sup>1</sup>

## **4. Argumenten**

De hieronder genoemde argumenten zijn deels gestoeld op het regionaal advies. Deels wijken zij af, of vullen zij het regionaal advies aan vanuit het Overbetuwse oogpunt.

### *1.1 De regionale samenwerking is van meerwaarde*

- i. De regionale samenwerking zorgt dat inspelen op bovengemeentelijke en regionale vervoersstromen gemakkelijker gaat. Zo kunnen voertuigen maximaal benut worden doordat busjes volgtijdelijk kunnen rijden en ritten van inwoners over verscheidene gemeenten gecombineerd worden. Een kanttekening moet hier genoemd worden, de mate van volgtijdelijkheid hangt samen met de contracten van zorgaanbieders. Immers, als alle zorgaanbieders om 08.30 beginnen, dan kunnen de busjes voor Leerlingenvervoer nog niet ingezet worden.
- ii. De realisatie van (politieke) doeleinden rondom duurzaamheid vraagt veel kennis en ervaring van de opdrachtgever. Daarbij is duurzaamheid een vraagstuk dat beter aan te pakken is als regio dan als individuele gemeente. Busjes rijden immers over gemeentegrenzen heen.
- iii. Het ontwikkelen van deskundigheidsbevordering op het gebied van monitoring, data-analyse, contractmanagement en vervoerssystemen.
- iv. Effectieve invloed vanuit de gemeente naar andere overheden vereist gezamenlijk optrekken. Een regio heeft meer daadkracht dan één gemeente en kan sterker onderhandelen.

---

<sup>1</sup> Hoog zijnde minimaal een score van 7,5 op 10 voor klanttevredenheid.

- v. Het merk en bestaande structuren behouden, zoals websites, klachtenafhandelingen en beheersystemen.

### *2.1 Inrichting en spelregels van de regionale aanbesteding*

Belangrijk uitgangspunt is dat in de nieuwe aanbesteding het vervoer weer wordt opgedeeld in percelen met een vervoerkundige samenhang. Daarnaast geeft de nieuwe aanbesteding gelegenheid om weeffouten te corrigeren en duurzamer in te kopen.

Bij de nieuwe uitgangspunten wordt vooral de organisatie van het routevervoer (leerlingen, dagbesteding en jeugdvervoer) aangepast. De planning van ritten en het contact met de klant worden weer bij het vervoerbedrijf gelegd. Voor het vraagafhankelijke vervoer (de WMO-pas) blijft de regiecentrale het schakelbord. De beheerorganisatie wordt juist het eerste contactpunt voor klachten.

### *3.1 Vraagafhankelijk vervoer is niet kosteneffectief te organiseren door één individuele gemeente.*

Vraagafhankelijk vervoer is complexer dan routevervoer. Op een kleinere schaal dan de regio Arnhem is dit vervoer niet kosteneffectief te organiseren. Wel kan lokaal vervoer door vrijwilligers deels worden ingevuld. Als gemeente hebben wij vraagafhankelijk vervoer nog niet eerder zelf aanbesteed.

### *4.1. Toelichting routevervoer dagbesteding en jeugdwetvervoer*

Als gemeente hebben wij het routevervoer van dagbesteding en in kader van de jeugdwet nog niet eerder zelf aanbesteed. Door deze vormen van vervoer regionaal te organiseren, kunnen doelgroepen gecombineerd of volgtijdelijk reizen en zijn bovengemeentelijke afspraken makkelijker te maken. Daardoor wordt het vervoer efficiënter.

### *5.1 Leerlingenvervoer*

Het Leerlingenvervoer hebben wij op dit moment met Lingewaard aanbesteed bij Willemsen de Koning. Dit contract loopt af in augustus 2020. Dit betekent dat we verplicht zijn om een nieuwe aanbesteding uit te zetten waarbij de keuze is om dit 1. zelf te doen, 2. samen met Lingewaard of 3. collectief met andere gemeenten via de DRAN uit te zetten. Het laatste heeft daarbij – mede door de efficiency – onze voorkeur. Met efficiency wordt bedoeld dat de inbreng van Leerlingenvervoer kan leiden tot een combinatie van doelgroepen binnen én buiten onze gemeenten. Zo zouden leerlingen van Arnhem opgehaald kunnen worden met de busjes die uit Overbetuwe vertrokken zijn en vice versa. Ook zouden kinderen vanuit de jeugdwet in combinatie met kinderen vanuit het Leerlingenvervoer (WPO) samen vervoerd kunnen worden.

De kwaliteit die Willemsen de Koning op dit moment levert bij het Leerlingenvervoer willen wij meenemen in het bestek voor de nieuwe aanbesteding binnen AVAN. We zullen daar ook scherp op monitoren.

### *6.1 De planning van ritten en het contact met de klant worden weer bij het vervoerbedrijf gelegd.*

Door dit zo te organiseren, verwachten wij dat de planning efficiënter wordt. Dat de busjes beter gevuld worden per rit en dat de voertuigen zoveel mogelijk volgtijdelijk worden ingezet.

### *7.1 De vijf sporen van Cissonius zijn nog steeds passend als basis*

De vijf sporen van Cissonius blijken geschikt als basis om door te gaan. Spoor 3, waarvoor de BVO-DRAN verantwoordelijk voor is, vereist actualisatie bij de uitgangspunten en eerder gestelde randvoorwaarden. De actualisatie, vindt u in het adviesdocument (bijlage 2). Hiermee worden onder andere belangrijke randvoorwaarden toegevoegd (klimaatneutraal vervoerssysteem, herkenbaar en eenvoudig vervoerssysteem en ruimte voor de MKB in vervoer).

### *8.1 De lokale invloed op beleid en uitvoering van vervoer is beperkt maar kan worden vergroot door te werken met percelen*

Blijven deelnemen aan AVAN betekent dat onze gemeente een beperkte invloed heeft op de uitvoering van het vervoer: we delen één systeem met achttien gemeenten en het regiemodel maakt dat de gemeente invloed moet uitoefenen via de beheerorganisatie en de regiecentrale. Bij direct opdrachtgeverschap kan de gemeente de vervoerder rechtstreeks aanspreken.

Met andere woorden, lokale beleidsvrijheid en daarmee directe invloed wordt beperkt(er). Om dit risico te ondervangen wordt in de aanbesteding met percelen gewerkt waarin niet altijd 18 gemeenten zitten, maar alleen de gemeenten waarop de betrokken vervoersstromen logischerwijs georiënteerd zijn. Dit betekent dat beleidsafstemming soms maar met 3 of 4 gemeenten hoeft, in plaats van 18.

### *9.1 Contact met Rijk en provincie regionaal op te pakken*

Voor het onderhouden van contact met het Rijk en de provincie staan we sterker als dit op regionaal niveau wordt geregeld.

Om op deze zaken regie te houden zal in de (personele) opzet van de BVO-DRAN nagedacht worden over beleidsmatige ondersteuning vanuit de regio.

## **5. Kanttekeningen en risico's**

### *1. Actuele sturingsinformatie ontbrak en daarmee grip op kosten*

In het begin van AVAN is te weinig gestuurd op actuele sturingsinformatie, waardoor de grip op kosten minimaal was. Medio 2017 is hier een ommekeer in gekomen en op dit moment worden elk kwartaal rittenbakken aangegeven waarin de gereden ritten weergegeven worden. Dit maakt de inschatting van financiën realistischer. Om dit risico beter te ondervangen wordt het bestek zo ingericht dat per perceel, de ritten en kosten actueel in te zien zijn. De ambitie is om deze 'live' te kunnen uitzenden. Deze verbetering van de monitoring is nodig voor een realistischere inschatting van financiën en meer mogelijkheden tijdig te kunnen aansturen.

### *2. Risico van uittreding andere gemeenten in percelen.*

In de spelregels van de regionale aanbesteding staat dat gemeenten eventueel nog kunnen (deel)uittreden tijdens de aanbesteding, of na de publicatiedatum. Als de gemeente Overbetuwe een perceel deelt met een gemeente die dit doet, dan zitten daar consequenties aan. In sommige gevallen zelfs een nieuwe aanbesteding of eigen contractbeheer. De (uittredings- of frictie)kosten zijn echter voor de uittredende gemeente. Als de gemeente Overbetuwe tijdens de aanbesteding alsnog wil uittreden, of delen van vervoersstromen terug wil trekken, dan zijn daar ook kosten aan verbonden. Daarnaast wordt het vertrouwen van de gemeenten in dat perceel geschaad.

### *3. Risico's bij het uittreden uit het regionale samenwerkingsverband.*

Het belangrijkste alternatief voor deelname aan AVAN is om zelf het vervoer in te kopen bij vervoersbedrijven, al dan niet samen met buurgemeenten. In hoofdstuk 9 van het regionaal advies (bijlage 2) worden aandachtspunten beschreven voor gemeenten die kiezen voor uittreding. Samenvattend zijn de risico's als volgt:

#### **A. Oplopende kosten**

Bij uittreding is er niet alleen sprake van frictiekosten, maar zullen ook investeringen (tijd en geld) gedaan moeten worden bij het schrijven van een uittredingsplan, het inrichten van een eigen aanbesteding inclusief het inkopen van kennis en het beheren van nieuwe contracten en het invoeren van de backoffice. Daarbij heeft de provincie voor de jaren 2020-2023 subsidie beschikt aan de samenwerkende regio, zij geeft geen subsidie aan individuele gemeenten.

## B. Herkenbaarheid voor inwoners

Bij uittreding mag geen gebruik meer worden gemaakt van de merknaam AVAN met bijbehorende vervoersplassen en communicatiestructuren. Dit betekent een verandering voor inwoners en een investering in de nieuwe naam.

## C. Vervoer over gemeentegrenzen heen

Er zullen opnieuw contracten afgesloten moeten worden voor het vervoer over de gemeentelijke grenzen heen. Bundeling met andere gemeenten is dan (naar alle waarschijnlijkheid) niet meer mogelijk. Dat leidt tot kostenverhoging en het beeld dat meerdere busjes in de straat staan die achter elkaar naar dezelfde bestemming rijden.

## 4. Kostenverhoging

Een belangrijke conclusie die het BVO-bestuur in september 2018 heeft getrokken is dat de 'winstverwachting' moet worden losgelaten. Demografie en andere factoren maken dat de vraag naar vervoer autonoom de komende jaren fors zal stijgen. Daar bovenop komt dan nog de BTW-verhoging en het wegvallen van de BPM-vrijstelling voor taxi's en de krapper wordende markt. Het is onvermijdelijk dat dit alles ook leidt tot een toename van kosten, waar 'meer efficiency' niet tegenop kan.

AVAN en de deelnemende gemeenten kunnen de bijbehorende kostenstijging enigszins inperken door het vervoer optimaal te organiseren en door in te zetten op maatwerk, eigen kracht en vrijwilligers. De beheerorganisatie en de gemeenten hebben elkaar daarbij nodig: beleidsaanpassingen helpen om de uitvoering te optimaliseren. Uitvoeringsgegevens helpen om slimme beleidskeuzes te maken.

## 6. Financiën

### Kostenoverzicht AVAN

Bij de afweging om het doelgroepenvervoer regionaal of individueel te organiseren, spelen de kosten van het vervoer en van de uitvoeringsorganisatie uiteraard ook een rol. Dit hoofdstuk begint met een financieel overzicht van AVAN waarbij cijfers voorlopig op de jaarrekening worden genoemd. Vervolgens worden de huidige kosten van het Leerlingenvervoer volgens het contract met Willemse de Koning inzichtelijk gemaakt. Tot slot wordt er aandacht geschonken aan de financiële consequenties (voor zover deze ingeschat kunnen worden) rondom de aanbesteding.

### 1.1 Financieel overzicht AVAN

|      | (bedragen x € 1.000)            | vraagafhankelijk<br>en OV vervoer | Routevervoer<br>(dagbest. en jeugd) | algemene<br>kosten | eigen bijdrage<br>prov. Subsidie | totaal |
|------|---------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------|----------------------------------|--------|
| 2017 | inschatting rekeningcijfers     | 525                               | 45                                  | 90                 | 195                              | 465    |
| 2018 | inschatting rekeningcijfers     | 641                               | 113                                 | 93                 | 185                              | 662    |
| 2019 | begroting BVO-DRAN <sup>1</sup> | 491                               | 108                                 | 86                 |                                  | 685    |

<sup>1</sup> In de begroting 2019 zijn de eigen bijdragen en het subsidie van de provincie gesaldeerd met de raming voor het vraagafhankelijk vervoer

Bovenstaande cijfers moeten met enige voorzichtigheid gelezen worden, omdat:

- Het financieel effect van de afspraken met de fiscus nog verwerkt moeten worden.
- De cijfers definitief worden in de jaarrekening. Deze worden (circa) maart / april 2019 verwacht.

## 1.2 Financieel overzicht Leerlingenvervoer 2018 / 2019 onder contract Willemse de Koning<sup>2</sup>

|      | Begroot     | Realisatie |
|------|-------------|------------|
| 2017 | € 1.060.000 | € 841.900  |
| 2018 | € 954.630   | € 864.800  |
| 2019 | € 945.630   | -          |

### 1.3 Financiële consequenties regionale aanbesteding voor Overbetuwe

#### a. Eenmalige kosten aanbestedingsprocedure

De kosten voor de aanbesteding worden door AVAN geraamd op € 3 ton. Hiervan is € 1 ton al geraamd in de begroting van AVAN. Het aandeel van Overbetuwe in de aanvullende € 2 ton bedraagt € 12.500,--.

#### b. Structureel effect van de aanbesteding

Hoe groot het effect van de aanbesteding is op de bijdrage die Overbetuwe met ingang van 2020 betaalt aan AVAN voor het doelgroepenvervoer en het Leerlingenvervoer is, zowel beleidsmatig als financieel nu nog niet in beeld.

Effectief bundelen van vervoer (meer mogelijk door de inbreng van het Leerlingenvervoer) en het vernieuwen van de vervoersbestekken, scheppen de verwachting dat de kostenstijging door de duurzaamheid en BPM enigszins kunnen worden gedempt. Dit is echter geen vaststaand gegeven.

Zodra we inzicht hebben in het resultaat van de aanbesteding, zal het mogelijke effect meegenomen worden in het meerjarenperspectief 2020-2023.

## 7. Vervolg

### Planning

Uiterlijk 30 april 2019 hebben alle deelnemende gemeenten aan de vervoersorganisatie kenbaar gemaakt of zij deel blijven nemen aan de regionale samenwerking en welke vervoersstromen zij zullen inbrengen voor de regionale samenwerking. Op 16 mei 2019 neemt het AB van de BVO-DRAN het definitieve besluit rondom de perceelindeling met de deelnemende gemeenten. Per 1 juli 2019 zal dan gestart worden met de Europese aanbesteding. Na afloop van de termijn tot het indienen van bezwaar, zal de definitieve gunning uiterlijk 31 december 2019 plaatsvinden. Daarmee wordt een implementatie-termijn van 7 maanden gehanteerd, waarmee de nieuwe contracten ingaan op 1 augustus 2020.

### Communicatie

Op 6 november 2018 heeft u een informatiebrief ontvangen waarin de eerste aankondiging voor dit besluit genoemd is. Op 29 januari 2019 is er een raadsinformatiebijeenkomst geweest waarin de directeur van de vervoersorganisatie een presentatie heeft gegeven over AVAN.

Op 12 en 14 februari heeft u deel kunnen nemen aan de regionale miniconferenties. Ter voorbereiding hierop heeft u in de tweede week van februari het regionale adviesdocument: 'Toekomst van het doelgroepenvervoer in de regio Arnhem Nijmegen' ontvangen (hierna regionaal adviesdocument). Dit regionaal adviesdocument is opgesteld door de vervoersorganisatie in samenwerking met ambtenaren uit gemeenten uit de regio. Het doel is iedere gemeente hiermee in staat te stellen een afgewogen besluit te laten maken over de uittreding van de deelname aan de samenwerking. Deze is (wederom) bijgevoegd als bijlage 2.

Tot slot is op 19 maart 2019 een politieke avond gehouden waarin dit onderwerp aan bod kwam. Dit alles ter voorbereiding op de besluitvorming.

<sup>2</sup> Onder het gereserveerde bedrag in de begroting vallen meer posten dan slechts de gereserveerde post voor Willemse de Koning. In deze cijfers zijn niet de kosten meegenomen voor leerlingen die door hun ouders vervoerd worden en daarvoor een vergoeding krijgen. Dit is echter wel een (beleidsmatig)ontwikkelpunt voor 2020. Ook de ambtelijke inzet (zowel beleidsmatig als uitvoerend) zijn niet meegenomen in deze cijfers.

