
Verkenning regionale beheerorganisatie basismobiliteit

10 april 2015

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1. Achtergrond en aanleiding	6
1.2. Doelstelling en reikwijdte	6
1.3. Onderzoeksverantwoording	7
1.4. Leeswijzer	8
2. Naar een nieuwe beheerorganisatie	9
2.1. Huidige provinciale beheerorganisatie	9
2.2. Naar een nieuwe werkwijze	10
2.2.1. Taken van de nieuwe beheerorganisatie	11
2.2.2. Regionaal of bovenregionaal	14
2.2.3. Gebruik van het huidige provinciale beheerbureau	16
3. Advies en aanbevelingen	23
A. Overzicht bestudeerde documentatie	28
B. Gesprekspartners en/of leden begeleidingsgroep	29
C. Het huidige beheerbureau	30
D. Hoofddlijnen inrichting basismobiliteit	34

Managementsamenvatting

Inleiding

Per 1 januari 2017 wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Regiotaxi (Wmo-vervoer én aanvullend openbaar vervoer) overgedragen van de provincie naar de regio's / gemeenten. De regio's / gemeenten gaan daarbij kijken of zij andere vormen van doelgroepenvervoer kunnen bundelen met de Regiotaxi, zijnde de basismobiliteit. De regio's / gemeenten krijgen daarmee de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijbehorende beheertaken en het inrichten van een "nieuwe" beheerorganisatie.

Ter voorbereiding op de overdracht van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de basismobiliteit per 1 januari 2017, moeten provincie, regio's en gemeenten nadenken:

1. Welke taken zij in de beheerorganisatie willen onderbrengen?
2. Of zij deze taken in een bovenregionale beheerorganisatie willen onderbrengen of in beheerorganisaties per regio?
3. Wat de mogelijkheden zijn om gebruik te blijven maken van de huidige provinciale beheerorganisatie?

Gemeenschappelijke belangen

Zowel de provincie als de regio's / gemeenten hebben er belang bij om na te denken over de inrichting van de toekomstige beheerorganisatie(s) en de mogelijkheden om gebruik te maken van de huidige provinciale beheerorganisatie:

- De **provincie** heeft een (bestuurlijk) belang dat de overgang van verantwoordelijkheden per 1 januari 2017 goed verloopt. Daarnaast moet de provincie mogelijk kosten maken om de huidige beheerorganisatie te ontmantelen. Als de huidige beheerorganisatie op enigerlei wijze kan worden gecontinueerd, dan kunnen deze frictiekosten mogelijk worden gereduceerd.
- De **regio's / gemeenten** moeten een nieuwe regionale beheerorganisatie opbouwen. Zij beschikken niet over de kennis / expertise (o.a. marktkennis, juridische kennis, inhoudelijke kennis) en hebben hier geen / weinig ervaring mee. Het opbouwen van een nieuwe beheerorganisatie kost ook tijd. Door gebruik te maken van de huidige beheerorganisatie, wordt hier een oplossing voor geboden. Bovendien worden de risico's voor de continuïteit van het beheer (en daarmee mogelijk van het vervoer) verminderd.

Beoogde invulling van het toekomstige beheer

Het voorlopige beeld (op ambtelijk niveau) is dat (1) het merendeel van de regio's dezelfde keuzen gaan maken ten aanzien van de **taken** die bij de "nieuwe" beheerorganisatie worden ondergebracht, en (2) deze taken overeenkomen met de taken die de provinciale beheerorganisatie op dit moment uitvoert, namelijk:

- Informatievoorziening vervoer
- Klachtenloket
- Contractbeheer
- ICT
- Monitoring van het vervoer
- Financiële afhandeling.

Voor wat betreft het toekomstig kwaliteitsniveau van de uitvoering van deze beheertaken, zijn de keuzen van de regio's / gemeenten nog niet helder. Ook is nog niet duidelijk welke vormen van doelgroepenvervoer per regio op welk moment met de Regiotaxi worden samengevoegd. De keuze voor het aanbestedingsmodel voor de basismobiliteit (callcenter model of regiecentrale model) is niet van doorslaggevende invloed op de invulling van het toekomstige beheer.

Bovenregionale of regionale beheerorganisatie

Schaalvoordelen vormen een belangrijke overweging om de beheertaken bovenregionaal te organiseren. Door deze schaalvoordelen kunnen de beheertaken namelijk efficiënter én professioneler worden ingericht. Om deze schaalvoordelen te realiseren is het belangrijk dat er geen grote verschillen zitten tussen regio's voor wat betreft:

- de taken die elke regio in de beheerorganisatie wenst onder te brengen
- het gewenste kwaliteitsniveau van de uitvoering van de beheertaken
- de gewenste organisatie / inrichting van de beheertaken
- de vormen van doelgroepenvervoer die worden gebundeld / samengevoegd in de basismobiliteit

Als de regio's het beheer op dezelfde wijze wensen in te vullen, dan is een bovenregionale beheerorganisatie een logische keuze. Op dat moment is het ook een logische uitwerking om op enigerlei wijze gebruik te blijven maken van de huidige provinciale beheerorganisatie (nu 10 fte, jaarlijkse kosten 1,27 mln euro). De regio's zullen dan met de provincie in overleg moeten treden om te bepalen welke organisatorische constructie de voorkeur geniet.

Als de regio's het beheer niet op dezelfde wijze wensen in te vullen, dan zullen er regionale beheerorganisaties ontstaan. Het ligt dan niet voor de hand om de huidige provinciale beheerorganisatie in stand te houden. Uiteraard is het wel zinvol om zoveel mogelijk kennis en expertise (één van de voornaamste redenen om de provinciale beheerorganisatie te continueren) over te dragen van de provinciale beheerorganisatie naar de regionale beheerorganisaties. Hierbij valt te denken aan één of meer van de volgende maatregelen:

1. het actief begeleiden van medewerkers van het huidige provinciale beheerorganisatie in hun overstap naar één van de regionale beheerorganisaties;
2. het nader verkennen en onderzoeken met de leveranciers van de huidige ICT-systemen van de Regiotaxi hoe en in welke vorm de bestaande systemen door de regio's zouden kunnen worden overgenomen;
3. het voor 1 januari 2017 (overdracht van taken) inzetten van medewerkers van het huidige provinciale beheerbureau bij het opbouwen van de nieuwe regionale beheerorganisaties;
4. het na 1 januari 2017 (overdracht van taken) tijdelijk continueren van de provinciale beheerorganisatie, enerzijds om de Regiotaxi goed af te wikkelen, anderzijds om tijdelijk de regionale beheerorganisaties te ondersteunen tijdens hun ingroefase.

Gebruik huidige provinciale beheerorganisatie

Indien de keuze valt op een bovenregionale beheerorganisatie, en daarmee gebruik van de huidige provinciale beheerorganisatie voor de hand ligt, zal gekeken moeten worden in welke organisatorische constructie dit moet worden gevat. De provincie en regio's zullen daarbij in overleg moeten treden of de huidige beheerorganisatie binnen de provinciale organisatie (in de vorm van een provinciaal Shared Service Center) kan worden gecontinueerd. Zo niet, dan zal naar overdracht van de huidige beheerorganisatie (formatie, ICT-systemen, etc.) naar de regio's moeten worden gekeken. Alle organisatorische constructies hebben een aantal belangrijke bezwaren:

- het op bovenregionaal niveau organiseren van de beheertaken vraagt om de oprichting van een stichting of WGR, waarvoor weinig draagvlak lijkt te bestaan bij de regio's / gemeenten;
- het als Shared Service Center organiseren van de bovenregionale beheerorganisatie heeft juridische (mogelijk in strijd met de aanbestedingsplicht) en mogelijke fiscale (BTW kan niet worden teruggevorderd) consequenties.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die uit het vorenstaande naar voren komen, zijn:

1. Formuleer als regio's / gemeenten met elkaar een proces en een deadline om tot keuzen te komen omtrent:
 - o het wel / niet op gelijke wijze invullen van het beheer;
 - o het mogelijk bovenregionaal organiseren van een regiecentrale of beheerorganisatie;
2. Formuleer met elkaar (provincies en regio's / gemeenten) een proces en deadline om tot overleg en een besluit te komen omtrent het gebruik maken van het huidige beheerbureau (in welke vorm / constructie dan ook);
3. Maak afspraken op welke wijze de regio's / gemeenten en de provincie elkaar kunnen helpen door de kennis en expertise van de huidige beheerorganisatie in te zetten in de voorbereiding naar de overdracht van taken per 1 januari 2017.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

In de huidige situatie wordt het Wmo-vervoer (Wmo = Wet maatschappelijke ondersteuning) van de (meeste) Gelderse gemeenten uitgevoerd door de provincie Gelderland. Het Wmo-vervoer is samen met het aanvullend openbaar vervoer (bevoegdheid van de provincie) ondergebracht in het product Regiotaxi. Dit gebeurt op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen de provincie en de Gelderse gemeenten / regio's. Deze overeenkomst loopt op 1 januari 2017 af.

De provincie en de Gelderse gemeenten / regio's zijn al enkele jaren bezig met de voorbereidingen voor de periode na 1 januari 2017. Daarbij is gekozen de aansturing van het doelgroepenvervoer binnen de provincie Gelderland, waar het Wmo-vervoer een onderdeel van is, te veranderen. De gedachte is dat de provincie zich daarbij richt op de hoofdstromen van het openbaar vervoer, en de regio's / gemeenten op een efficiënte wijze het doelgroepenvervoer en het aanvullende openbaar vervoer organiseren en combineren. Dit sluit aan bij diverse ontwikkelingen, zoals o.a. de decentralisaties in het sociale domein.

Een stap in dit transitieproces is het verleggen / overhevelen van taken met betrekking tot de Regiotaxi. De regio's zullen de aansturing van het vangnet OV overnemen van de provincie vanaf 1 januari 2017. De voorbereidingen hierop zijn enkele jaren geleden gestart. Door de provincie Gelderland is in maart 2013 een provinciale denklijn basismobiliteit vastgesteld, en door de regio's is nader onderzoek verricht naar de consistentie van die denklijn. Vervolgens is een kadernotitie door de adviesgroep opgesteld en aangeboden aan de Provinciale Staten en aan de gemeenteraden. Provinciale Staten heeft in december 2013 de kadernotitie vastgesteld, waarmee ruimte is gekomen voor het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst.

Door partijen is in 2014 vervolgens een (concept) samenwerkingsovereenkomst Basismobiliteit opgesteld, waarin afspraken zijn opgenomen over de overdracht van taken van de provincie naar de regio's. Op 4 november 2014 is de overeenkomst vastgesteld door GS van Gelderland. Vervolgens is deze aangeboden aan de Gelderse regio's voor ondertekening in de eerste helft van 2015. Daarmee is een volgende fase gestart die o.a. bestaat uit het voorbereiden en uitvoeren van de aanbesteding. Een aandachtspunt / onderdeel daarin is de organisatie van de ontwikkeling, het beheer en de uitvoering van de basismobiliteit.

1.2. Doelstelling en reikwijdte

Aan PwC is gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren en advies uit te brengen¹ over de wijze waarop de beheertaken van de basismobiliteit het beste kunnen worden georganiseerd. Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een beschrijving van de **doelstellingen** van de regio's / gemeenten met de basismobiliteit (voor zover op dit moment bekend), inclusief de context waarin de basismobiliteit zich momenteel bevindt.
- Een beschrijving van een aantal scenario's voor de **organisatorische invulling** van de taken / functies die onderdeel zijn van de ontwikkeling, het beheer en de uitvoering van de basismobiliteit, inclusief voor- en nadelen van deze drie voorkeurscenario's.
- De wijze (i.c. de organisatorische constructie) waarop gebruik gemaakt kan worden van het bestaande **beheerbureau van de Regiotaxi Gelderland**, inclusief een kwalitatieve beschrijving van de mogelijke consequenties.
- Een **advies** van PwC voor welke variant door de regio's / gemeenten in Gelderland zou moeten worden gekozen, mede gebaseerd op het draagvlak dat bij de regio's / gemeenten aanwezig is voor bepaalde keuzen.

¹ Conform ons voorstel "Regionale beheerorganisatie basismobiliteit", d.d. 19 februari 2015, met kenmerk 2015-0151/JB/EB/cdb

De volgende uitgangspunten bepalen gezamenlijk de reikwijdte van het advies:

- Voor het advies is gebruik gemaakt van en wordt voortgebouwd op het rapport “Grip op regionale aansturing” van Muconsult van 10 juni 2014, waarin de taken van een beheerorganisatie (en de daarin te maken keuzen en afwegingen) zijn beschreven.
- De beschrijving van de doelstellingen is gebaseerd op de schriftelijke informatie zoals die op dit moment beschikbaar is en aangeleverd is door de regio's. Een overzicht hiervan is te vinden in appendix A. Er is door PwC geen eigenstandig onderzoek gedaan naar de doelstellingen, ook is er geen bijdrage geleverd aan de beleidsontwikkeling op dit punt. Bij het bepalen van de scenario's en het opstellen van het advies in deze rapportage is geen rekening gehouden met specifieke voor- en nadelen en/of kenmerken per regio.
- Consequenties en de voor- en nadelen zijn kwalitatief in beeld gebracht. Voor wat betreft de financiële en formatieve consequenties van de verschillende scenario's is door PwC informatie verzameld over de huidige formatie en kosten (per taak) van het provinciale beheerbureau. De informatie is aangeleverd door het provinciale beheerbureau. Deze informatie is gebruikt om enige kwantitatieve duiding te geven aan de scenario's. Door PwC is geen eigenstandig onderzoek gedaan naar de formatie, kosten en andere juridische, fiscale en kwantitatieve consequenties.
- De aanpak van het onderzoek is niet gericht op het verkrijgen van draagvlak voor het advies bij de regio's / gemeenten. Voor de begeleiding van het onderzoek is gebruik gemaakt van een ambtelijke begeleidingsgroep, waarin vertegenwoordigers van de gemeenten, regio's en de provincie zitting hebben genomen.
- Gegeven de aard van het onderzoek, het beperkte beschikbare budget en de geringe doorlooptijd, is het onderzoek gericht op de hoofdlijnen.
- Formele opdrachtgever van het onderzoek is de provincie Gelderland. Het onderzoek wordt opgesteld ten behoeve van de provincie, de regio's en de gemeenten, zoals die zijn vertegenwoordigd in de bestuurlijke adviesgroep. In deze rapportage zijn nog geen ambtelijke en/of bestuurlijke standpunten opgenomen (anders dan wat tot op dit moment bestuurlijk is vastgelegd), om het verkennende karakter van het onderzoek overeind te houden. Het onderzoek kan door zowel de provincie als de regio's / gemeenten gebruikt worden voor verdere standpuntbepaling en eventuele besluitvorming.

1.3. Onderzoeksverantwoording

Met de ambtelijke begeleidingsgroep is een drietal bijeenkomsten (12 maart 2015, 19 maart 2015 en 2 april 2015) gehouden, waarbij stapsgewijs tot de voorliggende rapportage is gekomen. Door de regio's Stedendriehoek en FoodValley zijn documenten aangeleverd die een beeld geven van waar de regio's nu staan in de beleidsontwikkeling en de doelstellingen die zij hebben met de basismobiliteit. Daarnaast is in een door Forseti georganiseerde bijeenkomst (11 maart 2015) in het kader van de voorbereiding van de aanbesteding een beeld verkregen van de keuzen die de verschillende regio's naar verwachting gaan maken ten aanzien van de taken die in de beheerorganisatie worden ondergebracht. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de documenten die zijn gebruikt bij de totstandkoming van dit rapport.

Met betrokken medewerkers van de provincie Gelderland en het provinciale beheerbureau Regiotaxi zijn enkele gesprekken gevoerd om informatie te verzamelen over het huidige provinciale beheerbureau (taken, formatie, financiën, ICT-systemen, etc.). Ook hebben zij meegedacht met de kwantificering van de verschillende varianten, zoals die in de voorliggende rapportage zijn opgenomen. In bijlage B is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen, alsmede de leden van de ambtelijke begeleidingsgroep.

Op 9 april 2015 is de concept rapportage besproken in het opdrachtgeversoverleg van de provincie Gelderland. Op 24 april 2015 wordt de concept rapportage gepresenteerd en besproken in de bestuurlijke adviesgroep Regiotaxi, waarin alle regio's en de provincie Gelderland op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van de huidige beheerorganisatie en zijn de onderzoeksvragen over de nieuwe beheerorganisatie verkend en uitgewerkt. In hoofdstuk 3 is het advies van PwC opgenomen, als onderdeel van de conclusies en aanbevelingen.

2. Naar een nieuwe beheerorganisatie

2.1. Huidige provinciale beheerorganisatie

Voor de Regiotaxi is door de provincie een beheerorganisatie ingericht. De beheerorganisatie voert de volgende taken uit²:

- **Informatievoorziening vervoer:** het informeren van reizigers en andere stakeholders over het vervoer per Regiotaxi. De passen voor de reizigers worden geleverd en gedistribueerd door een externe leverancier, die wordt aangestuurd vanuit het provinciale beheerbureau.
- **Klachtenloket:** een onafhankelijk loket waar reizigers terecht kunnen met klachten over de Regiotaxi. De feitelijke afhandeling van de klacht vindt plaats door de vervoerder of het callcenter. De beheerorganisatie ziet toe op de juiste afhandeling van de klachten door de vervoerder en/of het callcenter. Er is een aparte geschillencommissie voor de Regiotaxi, waar het beheerbureau mee te maken kan krijgen bij de afhandeling van klachtenafhandeling.
- **Contractbeheer:** het vanuit de rol van opdrachtgever beheren van de contracten met de vervoerders (6 contracten / percelen, 4 vervoerders) en het callcenter (1 contract / perceel). De vervoerder doet de planning én de uitvoering van het vervoer, het callcenter doet de telefonische ritaanname en geeft advies.
- **ICT:** het inrichten en beheren van de ICT-systemen die benodigd zijn voor het uitvoeren van de beheertaken, zoals de onafhankelijke database met ritgegevens (waar het callcenter en vervoerder zijn ritgegevens in moeten stoppen), het klachtensysteem en de database met klantgegevens. Een deel van deze systemen is in de afgelopen jaren op initiatief van het beheerbureau ook doorontwikkeld specifiek voor de Regiotaxi. Het beheer van de ICT-systemen (niet zijnde de kantoorautomatisering) is ondergebracht bij de leveranciers van de ICT-systemen.
- **Monitoring van het vervoer:** het (real-time) monitoren van de uitvoering van het vervoer en het toetsen of aan de gestelde kwaliteitscriteria van het vervoer is voldaan.
- **Financiële afhandeling:** het vanuit de onafhankelijke database opmaken van de factuur voor de vervoerder(s) en het callcenter. Onderdeel van deze taak is ook het opstellen van managementrapportages, zowel structureel als op verzoek (ad-hoc).

De beheertaken, zoals ondergebracht bij de provinciale beheerorganisatie, leveren een bijdrage aan de kwaliteit van het product Regiotaxi voor de reiziger. Het provinciale beheerbureau bestaat uit 10 fte. De jaarlijkse kosten van het beheerbureau bedragen afgerond 1,3 miljoen euro. De kosten worden gedragen door de provincie en de regio's / gemeenten. Genoemde formatie en kosten zijn exclusief provinciale ondersteunende diensten (zoals financiële functie, personeel en organisatie). Taken als bestuursondersteuning en beleidsontwikkeling zijn gedeeltelijk bij het provinciale beheerbureau belegd (in de persoon van de manager / leidinggevende). De beheerorganisatie heeft geen c.q. een beperkte rol bij de invulling van de ontwikkelingsfunctie van de Regiotaxi en bij de aanbesteding van het vervoer. Deze werkzaamheden worden veelal vanuit de beleidsafdeling van de provincie Gelderland bemenst.

Bij de inrichting van het huidige beheerbureau heeft de provincie ervoor gekozen een aantal taken (zoals de informatievoorziening aan de reiziger en het klachtenloket) bewust bij de beheerorganisatie (lees: in het publieke domein) te beleggen en niet bij het callcenter of de vervoerder (lees: de markt). Belangrijkste afweging daarbij is geweest deze taken onafhankelijk van de vervoerder (en daarmee laagdrempelig voor de reiziger) te organiseren. Dat de kosten van deze taken daarmee onder "beheer" vallen is een logisch gevolg ervan. De

² Taken ontleend aan het "huis" van MuConsult (2014)

genoemde taken hadden ook bij de vervoerder of het callcenter kunnen worden belegd, maar dan zouden in principe de kosten aldaar worden gemaakt, en zichtbaar worden in de aanbieding van de vervoerder bij de aanbesteding. In die zin is sprake van communicerende vaten.

Andere belangrijke kenmerken van de inrichting van de huidige beheerorganisatie zijn:

- ***Het real-time monitoren van het vervoer***

De beheerorganisatie kan via GPS de voertuigen van de vervoerder real-time volgen. Doordat de vervoerder real-time zijn informatie moet delen met de huidige beheerorganisatie, wordt voorkomen dat de vervoerder deze informatie achteraf nog kan manipuleren. Met behulp van de beschikbare informatie kan door de beheerorganisatie goed worden gecontroleerd of het vervoer wordt uitgevoerd conform de kwaliteitseisen die eraan gesteld zijn. Zo wordt bijvoorbeeld automatisch bijgehouden of een voertuig op tijd en in een straal van enkele honderden meters van het ophaaladres van een rit is geweest. Op het moment dat een klacht wordt ontvangen, kan bovendien direct gekeken worden naar de juistheid en de oorzaak van de klacht.

- ***Een onafhankelijke database met ritgegevens***

Zowel het callcenter als de vervoerder moet verplicht gegevens uit zijn rittenadministratie overdragen aan een onafhankelijke database, zoals die door de beheerorganisatie is ingericht. Deze database wordt door de beheerorganisatie gebruikt om ritgegevens vanuit verschillende administraties te vergelijken (verschillenanalyse). Deze database vormt ook de basis voor de financiële afhandeling tussen de provincie en de vervoerder en het callcenter. Er is daarbij sprake van “omgekeerde” factuurafhandeling: de beheerorganisatie stuurt een factuur naar de vervoerder en het callcenter in plaats van andersom. Dit bespaart tijd bij de beheerorganisatie, en er wordt voorkomen dat de vervoerder en/of het callcenter (bewust of onbewust) niet gereden ritten in rekening brengen. Zowel de vervoerder als het callcenter worden in de huidige situatie afgerekend op basis van het aantal correct uitgevoerde ritten.

De huidige keuzen voor wat betreft de inrichting van de beheerorganisatie zijn door de provincie Gelderland gemaakt in samenspraak met de regio's / gemeenten. De kwaliteit van de huidige beheerorganisatie wordt in de huidige situatie naar wij hebben begrepen als goed ervaren.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat door de keuzen van de provincie (en de regio's / gemeenten) bij de inrichting van het beheer een hoog kwaliteitsniveau aan beheer wordt gerealiseerd. Daar valt ook onder dat de politiek / het bestuur goed kan worden geïnformeerd over de (kwaliteit van de) uitvoering van het vervoer, mede doordat de beheerorganisatie beschikt over veel informatie over o.a. de uitgevoerde ritten en de klachten. Daar staan relatief hoge beheerkosten tegenover. Vergelijking met andere provincies/regio's maakt duidelijk dat lagere kosten voor beheer mogelijk zijn, maar dat daar een lager kwaliteitsniveau aan beheer tegenover staat. Een lager kwaliteitsniveau kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door niet elke rit door de beheerorganisatie te laten controleren, maar dit steekproefsgewijs te doen. De provincie heeft bij de inrichting van de huidige beheerorganisatie daarmee meer belang gegeven aan de rechtmatigheid van het beheer dan aan de efficiency / lage kosten van het beheer.

In bijlage C is een meer gedetailleerde beschrijving opgenomen van de huidige provinciale beheerorganisatie.

2.2. Naar een nieuwe werkwijze

Per 1 januari 2017 wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Regiotaxi (Wmo-vervoer én aanvullend openbaar vervoer) overgedragen van de provincie naar de regio's / gemeenten. De regio's / gemeenten gaan daarbij kijken of zij andere vormen van doelgroepenvervoer kunnen bundelen met de Regiotaxi, zijnde de basismobiliteit. De regio's / gemeenten krijgen daarmee de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijbehorende beheertaken en het inrichten van een “nieuwe” beheerorganisatie.

Door de regio's / gemeenten zullen met betrekking tot de “nieuwe” beheerorganisatie de volgende vragen moeten beantwoorden:

1. Welke taken moeten door de “nieuwe” beheerorganisatie worden uitgevoerd?

2. Moeten deze taken regionaal of bovenregionaal³ worden georganiseerd?
3. Wat zijn de mogelijkheden om gebruik te blijven maken van de huidige provinciale beheerorganisatie?

In het vervolg van dit hoofdstuk zal op elk van deze vragen afzonderlijk worden ingegaan.

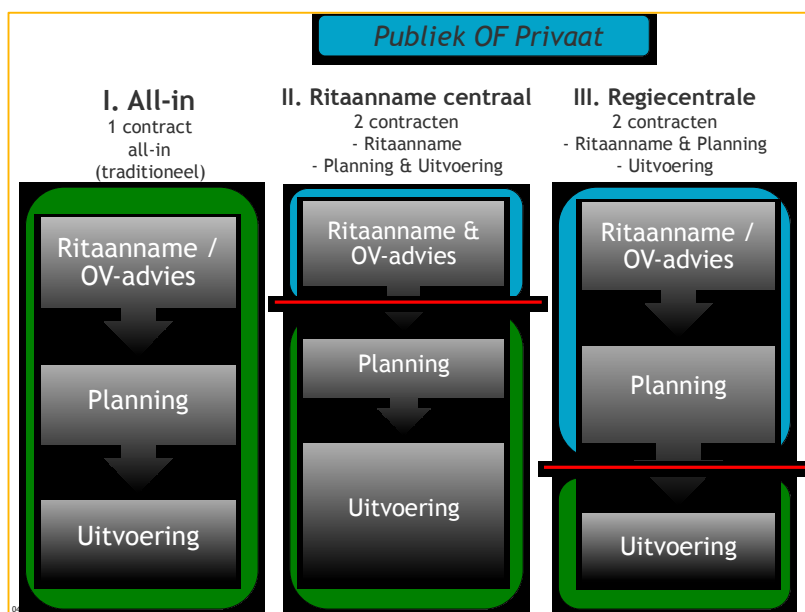
2.2.1. Taken van de nieuwe beheerorganisatie

De basismobiliteit bestaat uit een drietal functies:

- De **ritaannname**, inclusief in de Gelderse situatie het geven van OV-advies;
- De **planning** van de ritten;
- De **uitvoering** van de ritten.

In de huidige situatie is voor de ritaannname / OV-advies een callcenter gecontracteerd. Voor de planning én de uitvoering van de ritten is een vervoerder gecontracteerd. De functies kunnen echter ook op een andere manier gecombineerd worden. De ritaannname / OV-advies en de planning van de ritten kunnen worden gecombineerd in een zogeheten “regiecentrale”. De vervoerder verzorgt in deze situatie enkel nog de uitvoering van de ritten, niet meer de planningsfunctie. Door de functies te combineren, ontstaan verschillende aanbestedingsmodellen. Op hoofdlijnen kunnen de volgende aanbestedingsmodellen worden onderscheiden (zie figuur 1):

1. **All-in model**
De volledige uitbesteding van ritaannname/OV-advies, planning en uitvoering.
2. **Callcenter model**
Ritaannname/OV-advies wordt gescheiden van de ritplanning en uitvoering.
3. **Regiecentrale model**
Ritaannname/OV-advies en planning worden gescheiden van de uitvoering van de ritten door de vervoerder. De ritaannname en planning worden uitgevoerd door een zogeheten “regiecentrale”.



Figuur 1: Mogelijke inrichtingen van basismobiliteit onderscheiden door Forseti (2015)

Door de regio's / gemeenten lijkt niet gekozen te worden voor het All-in model, temeer omdat in dit model de onafhankelijkheid van het OV-advies niet kan worden geborgd.

Het callcenter model komt overeen met het huidige aanbestedingsmodel van de Regiotaxi. Het merendeel van de regio's lijkt voor de situatie vanaf 1 januari 2017 een keuze te maken voor het regiecentrale model. Of er daarbij door de regio's / gemeenten gekozen wordt voor een private of een publieke regiecentrale, is op dit

³ Het lokaal beleggen van de beheertaken is in theorie een optie, maar niet realistisch, gegeven dat alle regio's ervoor hebben gekozen de basismobiliteit op regionaal niveau te gaan organiseren. Deze optie is om die reden buiten beschouwing gelaten.

moment nog niet duidelijk. Op deze plaats wordt niet verder ingegaan op de afweging tussen genoemde aanbestedingsmodellen, omdat dit buiten de scope van dit onderzoek valt.

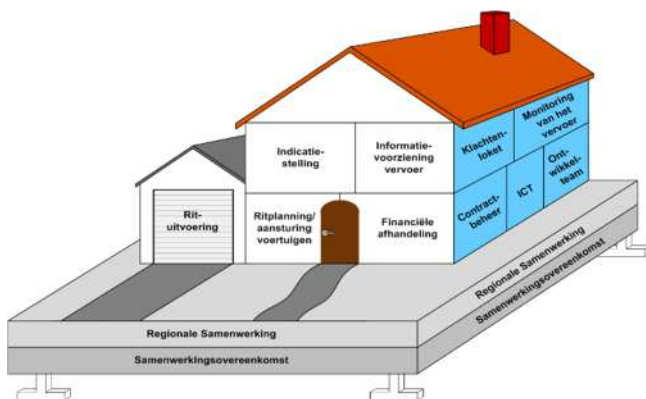
De contracten met de private vervoerder(s), het private callcenter en/of de private regiecentrale zullen vanuit de opdrachtgever (lees: de regio's / gemeenten) moeten worden beheerd. Hiervoor is een beheerorganisatie nodig.

De taken van de nieuwe beheerorganisatie zijn de taken die (met redenen) niet bij de private regiecentrale, het callcenter en/of de private vervoerder(s) worden belegd. De taken die bij de regiecentrale, het callcenter en/of de vervoerder(s) worden belegd, worden op dit moment bepaald, inclusief de keuze tussen publiek of privaat.

Voor de beheertaken geldt het volgende, in relatie tot het callcenter model en het regiecentrale model:

- In beide modellen (callcenter model én regiecentrale model) is sprake van beheertaken en een in te richten beheerorganisatie. De eisen die aan de verschillende functies (ritaanname / OV-advies, planning, uitvoering) worden gesteld zullen niet anders zijn, wel zullen de “koppelvlakken” tussen de verschillende functies verschillen. Het aansturingsmodel zal mogelijk ook veranderen; nu wordt de vervoerder en het callcenter aangestuurd op basis van het aantal correct uitgevoerde ritten, in een regiecentrale model zal dit mogelijk veranderen om de kwaliteit van de planningsfunctie hierin tot uitdrukking te laten komen.
- Als de regiecentrale (in het regiecentrale model) of het callcenter (in het callcenter model) publiek worden belegd, dan kan dit een argument zijn om deze publieke taken én de beheertaken te combineren in één organisatie (gecombineerde beheer- en uitvoeringsorganisatie);
- Het regiecentrale model biedt betere mogelijkheden en de flexibiliteit om meerdere vervoerders te contracteren. In het regiecentrale model is daarom de verwachting dat er meer contractpartijen (lees: meer vervoerders) zullen zijn in vergelijking met het callcenter model. De beheerlast is daardoor naar verwachting groter, omdat er simpelweg meer contracten te beheren zijn.

Door Muconsult⁴ zijn de volgende taken onderscheiden (weergegeven in de vorm van een huis), die mogelijk in een beheerorganisatie kunnen worden opgenomen:



Figuur 2: Taken binnen de basismobiliteit

Door de regio's wordt op dit moment nagedacht welke taken binnen de beheerorganisatie vallen. Hieruit komt het volgende beeld naar voren (zie figuur 3):

- De **indicatiestelling** ligt bij de gemeenten;

⁴ Rapport “Grip op regionale aansturing” van Muconsult van 10 juni 2014

- Tot de beheertaken behoren (1) **informatievoorziening vervoer**⁵, (2) het **klachtenloket**, (3) het **contractbeheer**, (4) **monitoring van het vervoer**, en (5) de **financiële afhandeling**. Deze taken kunnen regionaal of bovenregionaal worden georganiseerd;
- Voor wat betreft **ICT** kan dit een beheertaak zijn (regionaal of bovenregionaal te beleggen), maar het is ook denkbaar dat bepaalde ICT-systemen bij de markt (vervoerder, regiecentrale of callcenter) worden belegd;
- Het **ontwikkelteam** is een taak die primair bij regio's / gemeenten ligt, waarbij de vervoerder, de regiecentrale en het callcenter gegevens beschikbaar stellen en mogelijk ook capaciteit leveren voor de analyse van deze gegevens en kennis / deskundigheid inbrengen. Omdat het ontwikkelteam een meer beleidsmatig karakter heeft, is deze hier niet tot de beheertaken geregeld;
- De **ritplanning / aansturing van de voertuigen** ligt bij de markt (bij de vervoerder in het callcenter model of bij de private regiecentrale in het regiecentrale model), bij de regio (bij een keuze voor een publieke regionale regiecentrale in het regiecentrale model) of bovenregionaal (bij een keuze voor een publieke bovenregionale regiecentrale in het regiecentrale model);
- De **rituitvoering** ligt bij de markt.



	markt	gemeente	regio	bovenregionaal	provinciaal
Indicatiestelling		✗			
Informatievoorziening vervoer			✗	óf ✗	
Ritplanning / aansturing voertuigen	✗	óf	✗	óf ✗	
Klachtenloket			✗	óf ✗	
Contractbeheer			✗	óf ✗	
ICT	✗		✗	óf ✗	
Monitoring van het vervoer			✗	óf ✗	
Ontwikkelteam			✗		
Financiële afhandeling			✗	óf ✗	
Rituitvoering	✗				

Mogelijke taak beheerorganisatie

Figuur 3: Huidig beeld van keuzen die de regio's naar verwachting gaan maken m.b.t. inrichting basismobiliteit

Ongeacht de keuzen die door de regio's / gemeenten worden gemaakt, geldt dat:

1. De hoeveelheid en intensiteit van beheertaken kan variëren per regio
2. Het gewenste kwaliteits-/ambitieniveau van beheer (rechtmatigheid versus efficiency) nader door de regio's / gemeenten is te bepalen.

De beheerorganisatie wordt publiek belegd. Een private beheerorganisatie is voor de regio's geen optie, zo is door de begeleidingsgroep aangegeven, en is om die reden hier niet verder verkend. Door MuConsult⁶ is eerder aangegeven dat de keuze voor publiek of privaat vooral een principiële keuze is. In onderstaande tabel zijn de argumenten in dit rapport nog een keer samengevat. Uitgaande van een publieke beheerorganisatie, is en blijft

⁵ Het betreft de informatievoorziening over het systeem / product van de Regiotaxi / basismobiliteit, niet de operationele informatievoorziening van de vervoerder aan de reiziger

⁶ Rapport "Grip op regionale aansturing" van Muconsult van 10 juni 2014

het overigens wel mogelijk om gebruik te maken van (specifieke) externe inhuur bij de inrichting van de beheerorganisatie.

Argumenten privaat	Argumenten publiek
Door concurrentie een efficiënte en aantrekkelijke aanbieder van de markt	Mogelijke gebrekkige marktwerking door onvoldoende partijen in de markt
Marktpartijen kunnen profiteren van schaalvoordelen	Meer waarborgen voor kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening aan de reiziger
Prikkel voor innovatie	Belangen van de reiziger kunnen beter geborgd dan een marktpartij die op winstmaximalisatie uit is
Financiële risico's worden bij de overheid weggehaald	Eenvoudiger om bij te sturen en eventueel taken toe te voegen aan het takenpakket
Minder overheidsbemoeienis en politieke inmenging	
Meer kennis / ervaring bij de markt	

Gegeven het bestaan van een regiecentrale (in een regiecentrale model) kan ervoor worden gekozen om een aantal beheertaken bij de regiecentrale te beleggen. De regiecentrale neemt daarmee een deel van de (dagelijkse) aansturing van de vervoerder over van de opdrachtgever / beheerorganisatie. Een voorbeeld is het bewaken en controleren of alle ritten zijn uitgevoerd conform de kwaliteitseisen. Dit kan de regiecentrale verzorgen. Het contractbeheer (bijvoorbeeld het optreden richting vervoerder op het moment dat niet volgens het contract wordt gehandeld) kan daarentegen gewoon bij de beheerorganisatie blijven liggen.

Een dergelijk model van “**gedelegeerd opdrachtgeverschap**” komt met name in de discussies omtrent het regiecentrale model naar voren, maar kan ook in het callcenter model worden toegepast. Een aantal aandachtspunten kan worden genoemd:

- Er zal een duidelijke knip moeten worden gedefinieerd welke beheertaken bij het callcenter / de regiecentrale komen te liggen, en welke bij de beheerorganisatie. Er moet immers worden voorkomen dat beheertaken “dubbel” worden uitgevoerd.
- Er moet goed gekeken worden of het callcenter / het regiecenter voldoende en/of de juiste prikkels krijgt om een stukje van de (dagelijkse) aansturing van de vervoerder(s) op zich te nemen.
- Er zal gekeken moeten worden of er geen ongewenste situaties ontstaan: partij A (regiecentrale) kan in regio 1 partij B (vervoerder) aansturen, maar beide partijen kunnen in regio 2 in een gezamenlijk consortium het vervoer inclusief rittenplanning uitvoeren. In een dergelijke situatie is het wellicht niet verstandig om aan partij A een deel van de aansturing van partij B over te laten.

Het model van “gedelegeerd opdrachtgeverschap” kan gezien worden als een tussenvorm tussen het privaat en publiek organiseren van beheertaken. In de huidige situatie is niet voor een model van gedelegeerd opdrachtgeverschap gekozen.

2.2.2. Regionaal of bovenregionaal

De beheertaken kunnen regionaal of bovenregionaal worden georganiseerd in een beheerorganisatie. Door de regio's Stedendriehoek en Foodvalley zijn richtinggevende uitspraken gedaan over het niveau waarop de beheertaken georganiseerd zouden moeten worden (zie ook bijlage D):

Regio	Hoofdpijnen inrichting beheerorganisatie
FoodValley	FoodValley kiest voor een regionale beheerorganisatie dat zo veel mogelijk samenwerkt met andere regio's wanneer er schaalvoordelen te behalen zijn.
Steden-driehoek	Stedendriehoek moet nog beslissen waar er qua beheer bovenregionaal kan worden samengewerkt.

Tabel 1: Hoofdpijnen inrichting beheerorganisatie per regio

De argumenten voor een bovenregionale of regionale beheerorganisatie zijn samengevat in onderstaande tabel.

Argumenten voor bovenregionaal	Argumenten voor regionaal
Financieel efficiënter door schaalvoordelen	Beheer is meer in lijn te brengen met behoeften van individuele regio
Meer functionaliteiten beschikbaar voor de beheerorganisatie door schaalvoordelen	Betere sturingsmogelijkheden / meer keuzevrijheid doordat beheer dicht bij verantwoordelijke instantie ligt
Betere opbouw van kennis en deskundigheid	Eenvoudiger te realiseren dan bovenregionaal, zowel om te komen tot het besluit als het feitelijk organiseren
Lage drempel om gemeenschappelijk in te kopen	“Het is meer van onszelf” (emotioneel argument)
Er is al een huidig provinciaal beheerbureau	Het merendeel van de regio's heeft een bestaande regionale organisatievorm, waar de beheertaken mogelijk bij kunnen worden ondergebracht, een bovenregionale vorm bestaat nog niet

Tabel 2: Argumenten voor een regionale/bovenregionale beheerorganisatie

Randvoorwaarde voor het bovenregionaal organiseren van de beheertaken is dat:

- De beheertaken per regio niet teveel van elkaar verschillen
- De gewenste kwaliteit (en daarmee de organisatie / inrichting) van het beheer per regio niet teveel van elkaar verschilt
- De vormen van vervoer die aan de basismobiliteit worden toegevoegd, per regio niet teveel verschillen.

Ook moet er rekening mee worden gehouden dat de besluitvorming over en implementatie van een bovenregionale beheerorganisatie tijd kost. De regio's zullen tijdig (in ieder geval ruim voordat de aanbesteding start) een besluit moeten nemen of zij voor een bovenregionale beheerorganisatie kiezen.

Tussenvormen zijn ook denkbaar:

- Er hoeft niet één bovenregionale beheerorganisatie te komen, maar meerdere bovenregionale beheerorganisaties in Gelderland is ook mogelijk;
- Er kunnen regionale beheerorganisaties worden opgezet, waarbij voor sommige functies (denk bijvoorbeeld aan een specifieke functie van een data-analist) een gezamenlijk bovenregionaal inkooptraject wordt georganiseerd.

Het op bovenregionaal organiseren van beheer- en uitvoerende taken wordt in Nederland (Zeeland, Flevoland) maar ook daarbuiten op een aantal plaatsen toegepast. In onderstaand kader is ter inspiratie de casus van Denemarken beschreven.

Ter inspiratie: casus FlexDanmark

In Denemarken is men overgestapt naar één centrale, onafhankelijke organisatie (FlexDanmark) in eigendom van alle publieke transportorganisaties in Denemarken. Deze organisatie verzorgt de coördinatie en de planning van het doelgroepenvervoer en het aanvullend openbaar vervoer in het hele land. De publieke transportorganisaties sluiten zelf contracten af met vervoerders maar maken gebruik van een gecentraliseerd planningssysteem. Zo worden verschillende typen ritten gecombineerd wat heeft geleid tot een kostenbesparing van 20% ten opzichte van de vorige opzet.

2.2.3. Gebruik van het huidige provinciale beheerbureau

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden om gebruik te maken van het huidige provinciale beheerbureau. Het gebruik maken van het huidige provinciale beheerbureau is een optie op het moment dat de regio's / gemeenten kiezen voor een bovenregionale beheerorganisatie, maar is ook denkbaar als er gekozen wordt voor regionale beheerorganisaties. In dat laatste geval levert het bovenregionale / provinciale beheerbureau een aantal "gemeenschappelijke voorzieningen".

Het in stand houden van het huidige provinciale beheerbureau is geen doel op zich, maar kan voor zowel de provincie (voorkomen van frictiekosten voor de afbouw van het beheerbureau) als de regio's / gemeenten (behoud van opgebouwde kennis / expertise, efficiënte organisatie van het beheer, waarborg voor continuïteit van het beheer, praktische oplossing) van meerwaarde zijn.

Nuloptie

De mogelijkheden om gebruik te maken van het huidige provinciale beheerbureau moeten worden afgezet tegen de situatie dat de provincies, regio's en gemeenten niets doen om het huidige provinciale beheerbureau ook na 1 januari 2017 op enigerlei wijze te continueren. Als provincie, regio's en gemeenten niets doen (de **nuloptie**), dan zal:

- de provincie de huidige beheerorganisatie naar verwachting (moeten) ontmantelen, omdat de primaire taak van de Regiotaxi / basismobiliteit qua verantwoordelijkheid overgaat van de provincie naar de regio's / gemeenten;
- de regio's / gemeenten een of meerdere nieuwe beheerorganisatie(s) moeten opbouwen, afhankelijk van de keuzen die zij maken bij de inrichting van de basismobiliteit.

De consequenties van de nuloptie zijn moeilijk in te schatten. De volgende constatering kunnen worden gedaan:

- Voor het vaste personeel in de huidige beheerorganisatie zal gekeken moeten worden of er ander werk binnen de provincie voor deze medewerkers kan worden gevonden. Zo niet, dan zullen deze medewerkers door de provincie moeten worden begeleid naar ander werk. Mogelijk dat medewerkers zelf het initiatief nemen en solliciteren bij de regio's / gemeenten, zodat langs deze weg een deel van de huidige kennis van de provinciale beheerorganisatie behouden blijft voor de regio's / gemeenten. Maar dit zal dan maar voor enkele regio's / gemeenten soelaas bieden, omdat sommige taken niet deelbaar zijn over meerdere regio's (er is nu 1 data-analist, 1 contractbeheerder, etc.)
- Van ingehuurd personeel kan het contract relatief eenvoudig worden opgezegd. Dit personeel kan weer worden ingehuurd door de regio's / gemeenten. Vanuit commercieel belang zullen deze partijen naar verwachting hun diensten ook actief aanbieden aan de regio's / gemeenten.
- Contracten met leveranciers (passen, ICT-systemen) kunnen door de provincie worden opgezegd. Voor zover bekend zijn er geen langlopende verplichtingen met leveranciers aangegaan.
- Voor zover de provincie eigenaar is van ICT-systemen (hardware, software en/of data), kan zij deze om niet of tegen vergoeding ter beschikking stellen aan de regio's / gemeenten.
- Voor de huisvesting zal het huurcontract moeten worden beëindigd, of als dat voorlopig niet kan, een andere oplossing voor de leegstand moeten worden gevonden.

Overwegingen gebruik huidige provinciale beheerbureau

Zowel de provincie als de regio's / gemeenten hebben er belang bij om na te denken over de inrichting van de toekomstige beheerorganisatie(s) en de mogelijkheden om gebruik te maken van de huidige provinciale beheerorganisatie:

- De **provincie** moet kosten maken om de huidige beheerorganisatie te ontmantelen. Als de huidige beheerorganisatie op enigerlei wijze kan worden gecontinueerd, dan kunnen deze frictiekosten mogelijk

worden gereduceerd. Ook heeft de provincie een bestuurlijk belang dat de overgang van verantwoordelijkheden per 1 januari 2017 goed verloopt.

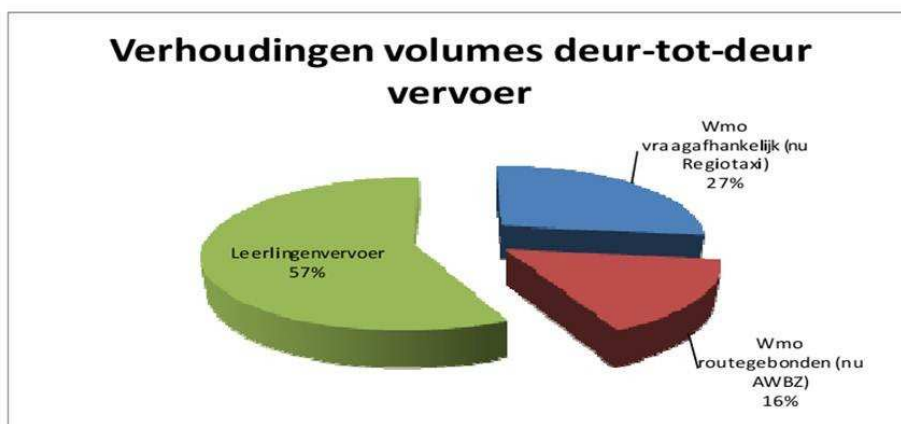
- De **regio's / gemeenten** moeten een nieuwe beheerorganisatie opbouwen. Zij beschikken niet over de kennis / expertise en hebben hier geen / weinig ervaring mee. Het opbouwen van een nieuwe beheerorganisatie kost ook tijd. Door gebruik te maken van de huidige beheerorganisatie, wordt aan deze punten tegemoet gekomen. Bovendien worden de risico's voor de continuïteit van het beheer (en daarmee mogelijk van het vervoer) dan verminderd.

Als er door de regio's / gemeenten niet wordt gekozen voor een bovenregionale beheerorganisatie, dan zullen er naar verwachting zes (of zelfs meer dan zes) beheerorganisaties (voor zes regio's) ontstaan. Deze "schaalverkleining" brengt inefficiënties met zich mee. Zo zal de formatie van de zes beheerorganisaties gezamenlijk hoger liggen dan de 10 fte die nu werkzaam zijn in de huidige beheerorganisatie (bij gelijkblijvende kwaliteit van het beheer). Het aandeel van beheer in de kosten van de basismobiliteit zal voor elke regio toenemen.

De "schaalverkleining" en de mogelijke toekomstige "schaalvergroting" roept de vraag op of het huidige kwaliteitsniveau van beheer wel gehandhaafd kan blijven, indien het beheer op regionaal niveau wordt georganiseerd. Indien deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, dan kan de regio ervoor kiezen (1) het kwaliteitsniveau van het beheer terug te brengen naar een niveau dat past bij de regionale schaal waarop het beheer georganiseerd is, en/of (2) het beheer bovenregionaal te organiseren om het huidige kwaliteitsniveau van beheer te kunnen blijven handhaven.

Indien wordt gekozen het kwaliteitsniveau van het beheer terug te brengen (eerste optie), dan worden de mogelijkheden om gebruik te maken van het huidige beheerbureau ook verminderd. Indien wordt gekozen het beheer bovenregionaal te organiseren (tweede optie), dan ligt het voor de hand om op enigerlei wijze gebruik te maken van de huidige provinciale beheerorganisatie.

Aan de andere kant zullen de regio's / gemeenten op termijn andere vormen van doelgroepenvervoer toevoegen aan de basismobiliteit. Hierdoor ontstaat weer "schaalvergroting", hoewel het beheer van deze andere vormen van doelgroepenvervoer anders kan zijn dan het beheer van de huidige Regiotaxi. Om een beeld te geven van de mogelijke impact van een dergelijke bundeling / samenvoeging van verschillende vormen van doelgroepenvervoer, is ter illustratie in onderstaande figuur een beeld gegeven van de omvang van de verschillende vormen van vervoer in de regio Stedendriehoek. Hieruit komt naar voren dat het leerlingenvervoer in de regio Stedendriehoek groter is dan de huidige Regiotaxi. Het huidige kwaliteitsniveau van beheer zou daarmee – door enerzijds "schaalverkleining" en anderzijds "schaalvergroting" - ook op regionaal niveau (in een regionale beheerorganisatie) kunnen worden gecontinueerd.



Figuur 4: Verhoudingen vervoersstromen regio Stedendriehoek

Organisatorische constructie

Als ervoor gekozen wordt om op enigerlei wijze gebruik te blijven maken van het huidige provinciale beheerbureau, zal bepaald moet worden in welke organisatorische constructie dit plaatsvindt. Het huidige beheerbureau kan na 1 januari 2017 worden voortgezet:

1. binnen de provinciale organisatie
2. als gemeenschappelijke organisatie bij de gezamenlijke regio's of bij een individuele regio / gemeente

In de eerstgenoemde situatie is geen sprake van overdracht van formatie, systemen, contracten, etc. van de provincie naar de regio's, in de tweede situatie wel.

Ad 1. Continueren beheerorganisatie binnen de provinciale organisatie

Indien ervoor wordt gekozen de huidige beheerorganisatie vanaf 1 januari 2017 binnen de provincie te continueren, dan zal deze beheerorganisatie diensten kunnen gaan leveren aan de regio's op het gebied van beheer. De beheerorganisatie krijgt dan het karakter van een **“provinciaal SSC”**, waarbij op basis van een behoefte bij de regio's diensten worden geleverd aan de regio's. De beheerorganisatie wordt dan een Shared Service Centre (SSC) op provinciaal niveau voor de regio's. De regio's betalen aan de provincie voor de diensten die zij afnemen. Afnemers zijn de regio's. Dit hoeven niet alle regio's te zijn. Wel geldt dat het voor de provincie aantrekkelijker is om de huidige beheerorganisatie binnen de provincie te continueren op het moment dat zoveel mogelijk, zo niet alle regio's diensten afnemen van de beheerorganisatie. Ook vanuit het perspectief van de regio's is het aantrekkelijker als alle regio's diensten afnemen bij het “provinciaal SSC” vanuit het oogpunt van efficiency.

Model “Provinciaal SSC”

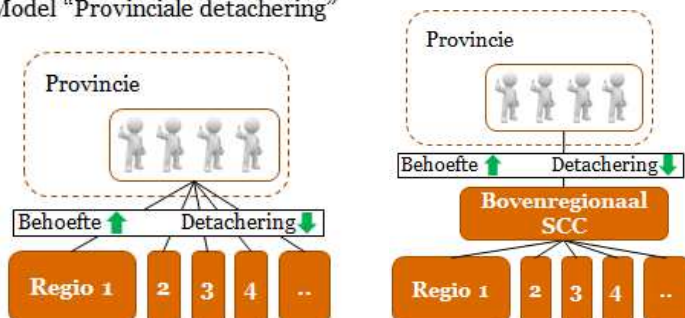


Figuur 5: model "Provinciaal SSC"

Relevante afweging voor de provincie is of zij een beheerorganisatie in stand wil houden voor een primaire taak die zij op grond van een samenwerkingsovereenkomst heeft overgedragen aan de regio's. Aan de andere kant kan het continueren van de beheerorganisatie voor de provincie ook waarborgen opleveren voor haar betrokkenheid en commitment bij de basismobiliteit.

Een alternatief is dat medewerkers van de huidige beheerorganisatie worden gedetacheerd vanuit de provincie bij de individuele beheerorganisaties of de bovenregionale beheerorganisatie van de regio's. Er worden in dit alternatief alleen medewerkers gedetacheerd. Er worden echter – anders dan bij het “provinciaal SSC” – geen diensten geleverd.

Model "Provinciale detachering"



Figuur 6: Model "Provinciale detachering"

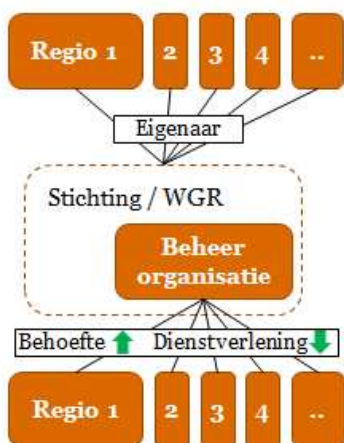
Of gekozen wordt voor het model "provinciaal SSC" of "provinciale detachering" zal sterk afhangen van de taken die door de regio's worden afgenomen. Als de taken beperkt zijn tot enkel het contractbeheer, waar het vooral gaat om de deskundigheid / ervaring / expertise van een contractbeheerder, is het model "provinciale detachering" te overwegen. Als ook taken als "klachtenafhandeling" en "informatievoorziening gebruikers" tot de taken van de beheerorganisatie behoren (die ook meer het karakter hebben van diensten) dan is het model van het "provinciaal SSC" te prefereren.

Ad 2. Overdragen huidige beheerorganisatie naar de regio's

Indien de huidige beheerorganisatie na 1 januari 2017 wordt gecontinueerd, maar niet binnen de provincie, dan zal er sprake moeten zijn van overdracht van de huidige beheerorganisatie van de provincie naar de regio's. Bij overdracht gaat het om o.a. overdracht van personeel, mogelijke overdracht van activa en mogelijke overdracht van contracten met leveranciers.

Overdracht kan plaatsvinden naar de regio's gezamenlijk of naar één individuele regio. Indien gekozen wordt voor overdracht naar de regio's gezamenlijk, dan zullen de regio's een gezamenlijke organisatie moeten oprichten waar de huidige beheerorganisatie naar wordt overgedragen. Hierbij valt te denken aan een Stichting of een WGR, waarvan de regio's gezamenlijk eigenaar zijn en die diensten levert aan diezelfde regio's. Op dit moment is een dergelijke bovenregionale organisatievorm niet voorhanden.

Model "Overdracht naar
gezamenlijke regio's"



Figuur 7: Model "Overdracht naar gezamenlijke regio's"

Overdracht kan ook plaatsvinden naar één regio. De beheerorganisatie kan in dit model alleen diensten leveren aan de eigen regio, maar de beheerorganisatie kan ook diensten leveren aan de andere regio's (vergelijkbaar met het model van het "provinciaal SSC").



Figuur 8: Model "Overdracht naar individuele regio's"

De hiervoor geschetste modellen kunnen ook in de vorm van "detachering" worden ingericht, vergelijkbaar met het hiervoor beschreven model "provinciale detachering".

Randvoorwaarden bij modellen

In alle modellen kan er sprake zijn van fiscale en juridische consequenties. Fiscale consequenties kunnen zitten in de BTW, waardoor de beheerorganisatie verplicht wordt om BTW in rekening te brengen bij haar afnemers die zij niet kunnen compenseren. Dit kan betekenen dat het beheer duurder wordt dan in de huidige situatie. Afhankelijk van het gekozen model, zullen deze consequenties nader moeten worden onderzocht.

Juridische consequenties kunnen zijn dat in strijd wordt gehandeld met de Europese wet- en regelgeving, die voorschrijft dat overheidstaken verplicht Europees moeten worden aanbesteed, in plaats van onderhands ingekocht bij de provincie of een andere regio (zie kader).

Juridische consequenties van de verschillende organisatievormen

Ingevolge de Aanbestedingswet 2012 is een aanbestedende dienst verplicht een opdracht voor levering van diensten vanaf een bepaalde drempelwaarde (€207.000 voor decentrale overheden) aan te besteden. Deze aanbestedingsplicht is ook aan de orde indien zowel opdrachtgever als (beoogd) opdrachtnemer overheidsinstanties zijn. Maar in deze situaties van dienstverlening aan/tussen aanbestedende diensten is, onder voorwaarden, wel een aantal uitzonderingen op deze aanbestedingsplicht mogelijk. In dit verband, noemen wij de volgende:

1. Verticale (quasi-)inbesteding

Indien een aanbestedende dienst een opdracht gunt aan een privaat- of publiekrechtelijk rechtspersoon waar die aanbestedende dienst toezicht op uitoefent zoals op zijn eigen diensten, is de opdracht uitgezonderd van de aanbestedingsplicht indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo dient de gecontroleerde rechtspersoon minimaal 80% van diens activiteiten voor de aanbestedende dienst(en) te verrichten én mag er geen privaat kapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon zitten.

Deze vorm van verticale (quasi-)inbesteding is alleen aan de orde in geval gebruik wordt gemaakt van een eigen dienst of een aparte rechtspersoon. Om deze reden zou, in geval aan alle overige voorwaarden is voldaan, alleen bij de vormen "Model Overdracht naar individuele regio's" en "Model Overdracht naar gezamenlijke regio's" mogelijk gebruik kunnen worden gemaakt van deze uitzondering. Hierbij wordt nog opgemerkt dat die uitzondering dan alleen van toepassing zal zijn op dienstverlening tussen de regio's en de (door die regio's gecontroleerde) Stichting of GR. Vindt dienstverlening plaats door de Stichting of GR aan een andere regio, die niet deelneemt in de Stichting of GR, dan kan niet van deze inbestedingsconstructie gebruik worden gemaakt. In dat geval oefent die 'andere' regio immers geen toezicht uit op die Stichting of GR zoals op zijn eigen dienst.

2. Horizontale inbesteding

In geval van dienstverlening tussen aanbestedende diensten, zonder gebruik te maken van een aparte rechtspersoon, kan mogelijk sprake zijn van "horizontale" inbesteding, die eveneens is uitgezonderd van de aanbestedingsplicht. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat sprake is van het gezamenlijk uitvoeren van taken. Een dienstverlening door de ene

aanbestedende dienst tegen betaling door de andere aanbestedende dienst is niet aan te merken als gezamenlijke taakuitoefening. Door de Europese Commissie wordt veelal het voorbeeld aangehaald dat de ene gemeente het ophalen van bedrijfsafval voor zijn rekening neemt en de andere de verwerking ervan. Een andere voorwaarde is dat de samenwerking plaatsvindt in het kader van het openbaar belang. Een samenwerking op het gebied van ondersteunende diensten, zoals ICT, zullen hier niet toe gerekend kunnen worden.

In de vormen “Provinciaal SSC” en “Provinciale detachering” is sprake van dienstverlening tussen aanbestedende diensten, zonder dat gebruik wordt gemaakt van een aparte entiteit. Daar waar een samenwerking wordt vormgegeven ter uitvoering van de Wmo kan worden aangenomen dat deze ten behoeve van het openbaar belang plaatsvindt. Maar indien de vormen enkel zijn gebaseerd op dienstverlening door de provincie aan de regio's tegen betaling, zal geen sprake zijn van gezamenlijke taakuitoefening.

Verder wordt opgemerkt dat daar waar de provincie personeel detacheert, mogelijk sprake is van een zogenoemde 2B-dienst. Dit betekent dat een verlicht aanbestedingsregime van toepassing is.

In alle modellen zullen afspraken moeten worden gemaakt over de dienstverlening die door de gemeenschappelijke beheerorganisatie wordt geleverd aan de regio's. Het gaat om:

- afspraken over verdeling van verantwoordelijkheden: wie is waarvoor verantwoordelijk? Wie kan waarop worden aangesproken?
- afspraken over kwaliteit van de dienstverlening: welke kwaliteit van dienstverlening wordt geleverd? Wie bepaalt de kwaliteit van de dienstverlening?
- financiële afspraken: welke bijdrage wordt door de regio's betaald aan de beheerorganisatie?
- afspraken over de verdeling van risico's: wie draagt welke risico's?
- afspraken over de (meerjarige) continuïteit van de dienstverlening door de beheerorganisatie (leveringsgarantie) én de afname door de regio's (afnameverplichting)

Voor- en nadelen per model

Onderstaand is een overzicht opgenomen van de voor- en nadelen van de hiervoor geschetste modellen. Detachering is niet als afzonderlijk model opgenomen, omdat deze werkwijze in alle onderstaande modellen toepasbaar is.

	Voordeel	Nadeel
Provinciaal SSC	• Maximale waarborg voor behoud van kennis / expertise huidige beheerorganisatie • Maximale waarborg voor uniformiteit beheer en het product	• Primaire taak van de basismobiliteit ligt niet bij de provincie (“vreemde” taak) • Toevoegen van andere vormen van doelgroepenvervoer, maakt continueren beheerorganisatie onder provinciale vlag minder zinvol / noodzakelijk • Mogelijke juridische en fiscale consequenties
Overdracht naar gezamenlijke regio's	• Maximale waarborg voor continuïteit van bovenregionale beheerorganisatie	• Organisatie (stichting / WGR) moet worden opgericht
Overdracht naar individuele regio	• Overdracht kan mogelijk plaatsvinden naar bestaande organisatievorm (WGR) (afhankelijk van regio)	• Er moet één regio zijn die verantwoordelijkheid voor beheerorganisatie wil dragen • Mogelijke juridische en fiscale consequenties

Tabel 3: Voor- en nadelen mogelijke modellen beheerorganisatie

Of gebruik gemaakt gaat worden van het huidige provinciale beheerbureau is afhankelijk van:

-
- De overeenkomsten / verschillen in de taken die de regio's door de beheerorganisatie willen laten uitvoeren versus de taken die nu bij het provinciale beheerbureau zijn belegd
 - De overeenkomsten / verschillen in de wijze waarop de taken door de regio's worden ingericht in de beheerorganisatie versus de wijze waarop de die taken nu in het provinciale beheerbureau zijn ingericht
 - De mate waarin door de regio's andere vormen van doelgroepenvervoer worden gecombineerd met de huidige Regiotaxi (en in welke mate er overeenkomsten / verschillen zitten in tussen de regio's op dit punt)
 - Het door de regio gewenste kwaliteitsniveau / ambitieniveau van de beheertaken versus het kwaliteitsniveau / ambitieniveau zoals deze taken nu door het provinciale beheerbureau worden uitgevoerd.

3. *Advies en aanbevelingen*

Beoogde invulling van het toekomstige beheer

Het voorlopige beeld (op ambtelijk niveau) is dat het merendeel van de regio's dezelfde keuzen gaan maken ten aanzien van de taken die bij de "nieuwe" beheerorganisatie worden ondergebracht. Voor wat betreft het kwaliteitsniveau van de uitvoering van deze beheertaken, zijn deze keuzen op dit moment nog niet duidelijk. Wel moet worden geconstateerd dat de regio's / gemeenten tevreden zijn met de kwaliteit van de uitvoering van het beheer in de huidige situatie (door het provinciale beheerbureau). De relatief hoge kosten van het huidige beheer moeten daarbij in perspectief worden geplaatst:

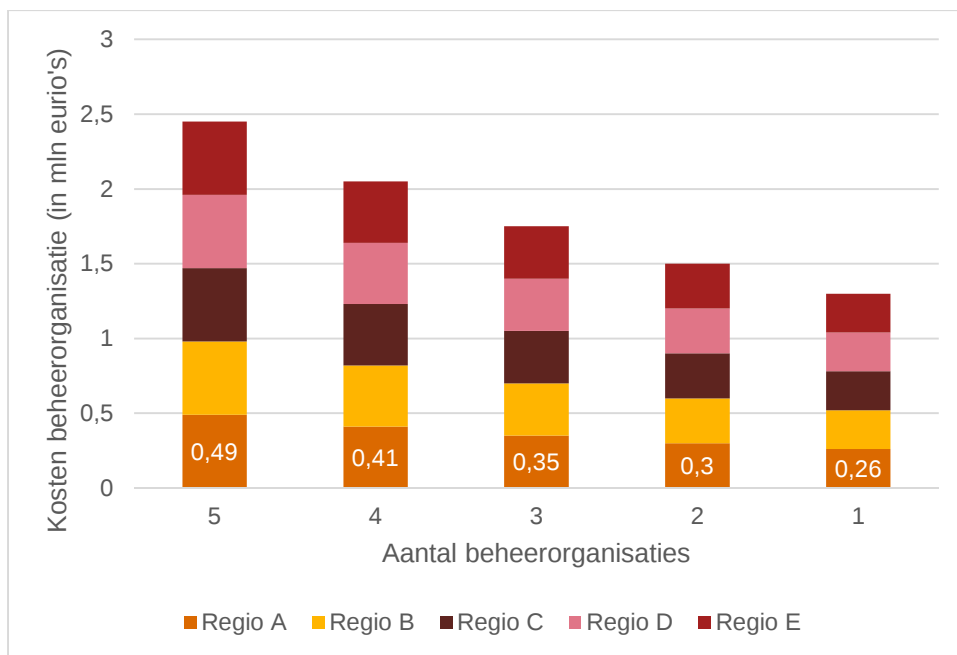
- er is bewust voor gekozen om de huidige beheerorganisatie een aantal uitvoerende taken uit te laten voeren (zoals informatievoorziening aan de reizigers en het klachtenloket), die anders bij de vervoerder of het callcenter zouden liggen. Vanuit kostenperspectief is dit in principe vestzak-broekzak. Voor een goede beoordeling van de kosten van de basismobiliteit (ook die voor het beheer) moet gekeken worden naar de totale kosten van het hele systeem;
- een professioneel ingerichte beheerorganisatie kan zichzelf gedeeltelijk "terugverdienen": niet uitgevoerde ritten of niet correct uitgevoerde ritten worden niet betaald aan de vervoerder of het callcenter / de regiecentrale.

Nuloptie

Als de provincie, de regio's en de gemeenten niets doen met betrekking tot de "nieuwe" beheerorganisatie (in relatie tot de huidige provinciale beheerorganisatie), dan zal:

- De provincie de huidige beheerorganisatie moeten ontmantelen, omdat de primaire taak van de Regiotaxi / basismobiliteit qua verantwoordelijkheid overgaat van de provincie naar de regio's. Verlies van kennis en expertise is daarbij het belangrijkste aandachtspunt;
- De regio's een of meerdere nieuwe beheerorganisatie(s) moeten opbouwen, afhankelijk van de keuzen die zij maken bij de inrichting van de basismobiliteit.

Op het moment dat er gekozen wordt om de beheertaken regionaal te organiseren, is er ten opzichte van de huidige situatie sprake van "schaalverkleining". In onderstaande tabel is een indicatie gegeven van de kosten van het beheer als dit door 1 regio of door 2, 3, 4 of 5 regio's gezamenlijk zou worden georganiseerd. In bijlage C is de onderliggende berekening weergegeven. Deze gaat uit van dezelfde kwaliteit en invulling van het beheer als in de huidige situatie, en is exclusief uitbreiding met andere vormen van doelgroepenvervoer.



Figuur 9: Kosten in geval van één of meerdere beheerorganisaties

De “schaalverkleining” (en de berekeningen) roepen de vraag op of de huidige (hoge) kwaliteit van het beheer ook op regionale schaal kan worden gecontinueerd. Door samenvoegen / bundelen van andere vormen van doelgroepenvervoer in de basismobiliteit, ontstaan er ook weer “schaalvergroting” effecten. Het huidige kwaliteitsniveau van beheer zou daardoor ook op regionaal niveau (in een regionale beheerorganisatie) kunnen worden gecontinueerd.

Callcenter model en regiecentrale model

De keuze voor het callcentermodel of de regiecentrale beïnvloedt de keuze voor de beheerorganisatie in beperkte mate: in beide modellen is sprake van beheertaken en een in te richten beheerorganisatie. Als de regiecentrale (in het regiecentrale model) of het callcenter (in het callcenter model) publiek worden belegd, dan kan dit een argument zijn om deze publieke taken én de beheertaken te combineren in één organisatie. Als er wordt gekozen voor een bovenregionale regiecentrale, dan is het logisch om ook de beheerorganisatie op bovenregionaal niveau te organiseren, ongeacht of deze bovenregionale regiecentrale privaat of publiek wordt belegd.

Advies PwC

Los van het vorenstaande, zijn schaalvoordelen een belangrijke overweging om de beheertaken bovenregionaal te organiseren. Tot deze constatering komt ook Muconsult in zijn rapport “Uitwerking denklijn regionale aansturing in de Stedendriehoek” (juni 2014). Door deze schaalvoordelen kunnen de beheertaken namelijk efficiënter én professioneler worden ingericht. Om deze schaalvoordelen te realiseren is het belangrijk dat er geen grote verschillen zitten tussen regio’s voor wat betreft:

- de taken die elke regio in de beheerorganisatie wenst onder te brengen
- het gewenste kwaliteitsniveau van de uitvoering van de beheertaken
- de gewenste organisatie / inrichting van de beheertaken
- de vormen van doelgroepenvervoer die worden gebundeld / samengevoegd in de basismobiliteit

Indien niet aan deze “voorwaarden” wordt voldaan (i.c. de regio’s wensen het beheer elk op een andere manier in te vullen), dan valt het schaalvoordeel weg, en daarmee het belangrijkste argument om voor een bovenregionale beheerorganisatie te kiezen.

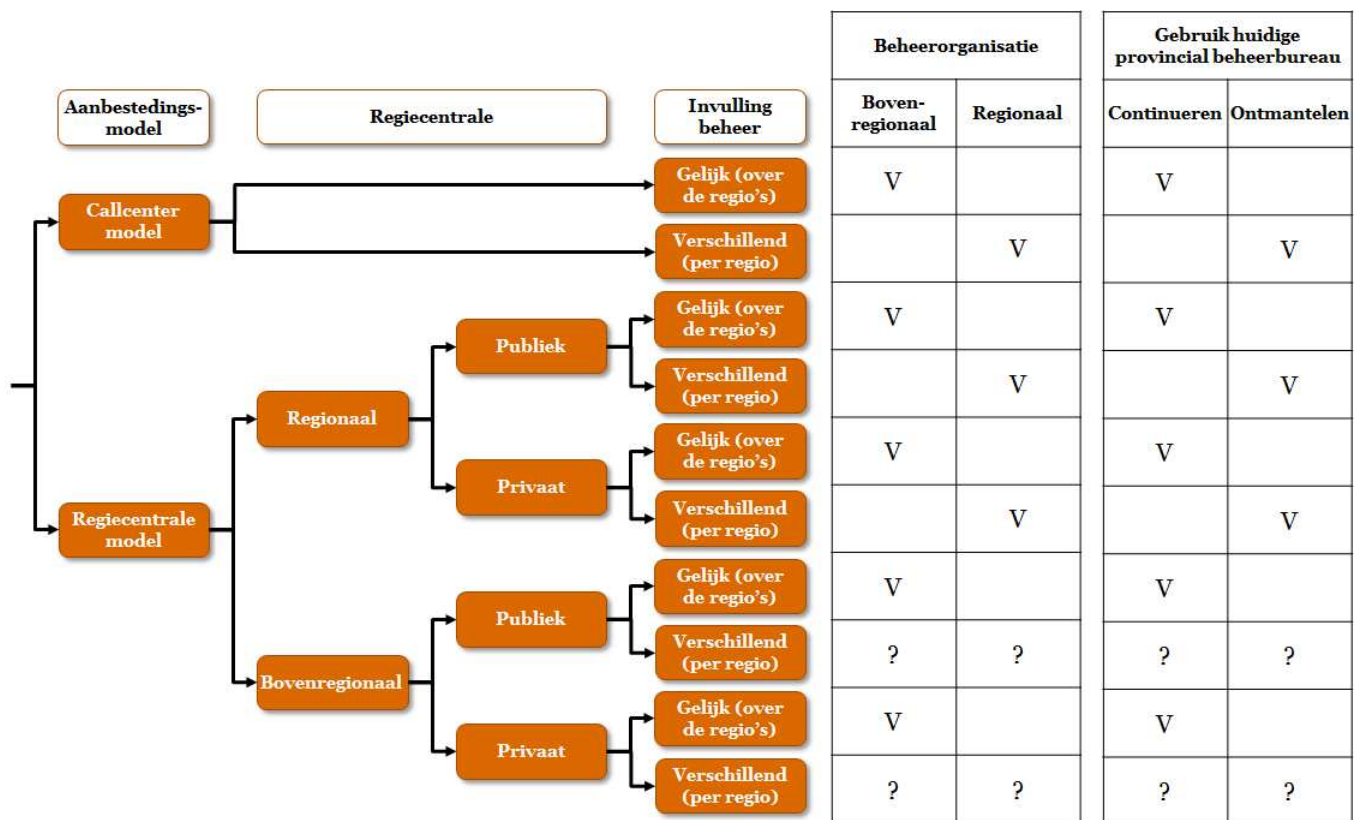
Anders geformuleerd: als de regio's het beheer op dezelfde wijze wensen in te vullen, dan is een bovenregionale beheerorganisatie een logische keuze. Op dat moment is het ook een logische uitwerking om op enigerlei wijze gebruik te blijven maken van het huidige beheerbureau. De regio's zullen dan met de provincie in overleg moeten treden om te bepalen welke organisatorische constructie de voorkeur geniet.

Als de regio's het beheer niet op dezelfde wijze wensen in te vullen, dan zullen er regionale beheerorganisaties ontstaan. Het ligt dan niet voor de hand om de huidige provinciale beheerorganisatie in stand te houden. Uiteraard is het wel zinvol om zoveel mogelijk kennis en expertise over te dragen van de provinciale beheerorganisatie naar de regionale beheerorganisaties. Hierbij valt te denken aan één of meer van de volgende maatregelen:

1. het actief begeleiden van medewerkers van het huidige provinciale beheerorganisatie in hun overstap naar één van de regionale beheerorganisaties;
2. het nader verkennen en onderzoeken met de leveranciers van de huidige ICT-systemen van de Regiotaxi hoe en in welke vorm de bestaande systemen door de regio's zouden kunnen worden overgenomen;
3. het voor 1 januari 2017 (overdracht van taken) inzetten van medewerkers van het huidige provinciale beheerbureau bij het opbouwen van de nieuwe regionale beheerorganisaties;
4. het na 1 januari 2017 (overdracht van taken) tijdelijk continueren van de provinciale beheerorganisatie, enerzijds om de Regiotaxi goed af te wikkelen, anderzijds om tijdelijk de regionale beheerorganisaties te ondersteunen tijdens hun ingroefase.

Met deze maatregelen wordt maximaal gebruik gemaakt van de opgebouwde kennis en expertise bij de huidige provinciale beheerorganisatie, de voornaamste reden om het huidige provinciale beheerorganisatie eventueel in stand te houden. Als de huidige provinciale beheerorganisatie wordt ontmanteld, gaat hierdoor weliswaar opgebouwde kennis en expertise verloren, maar in ogenschouw moet worden genomen dat een deel van het personeel van de huidige provinciale beheerorganisatie extern wordt ingehuurd, en deze kennis door de regio's relatief makkelijk kan worden overgenomen. Hetzelfde geldt voor de (kennis van) ICT-systemen.

De keuzen kunnen in onderlinge samenhang worden weergegeven in onderstaande beslisboom:



Figuur 10: Keuzematrix beheerorganisatie

In twee scenario's zijn vraagtekens weergegeven in de beslisboom. Het gaat om de scenario's waarin gekozen wordt voor een bovenregionale regiecentrale in het regiecentrale model. De vraag is of het logisch is om het beheer per regio verschillend in te vullen op het moment dat er wel één bovenregionale regiecentrale komt. Deze scenario's in de beslisboom lijken daarmee niet realistisch en hooguit een theoretische optie.

Organisatorische constructie

Indien de keuze valt op een bovenregionale beheerorganisatie, zal gekeken moeten worden in welke organisatorische constructie dit moet worden gevat. De provincie en regio's zullen daarbij in overleg moeten treden of de huidige beheerorganisatie binnen de provinciale organisatie (in de vorm van een provinciaal SSC) kan worden gecontinueerd. Zo niet, dan zal naar overdracht van de huidige beheerorganisatie moeten worden gekeken. Alle organisatorische constructies hebben een aantal belangrijke bezwaren:

- het op bovenregionaal niveau organiseren van de beheertaken vraagt om de oprichting van een stichting of WGR, waarvoor weinig draagvlak lijkt te bestaan bij de regio's / gemeenten;
- het als SSC organiseren van de bovenregionale beheerorganisatie heeft juridische (mogelijk in strijd met de aanbestedingsplicht) en mogelijke fiscale (BTW kan niet worden teruggevorderd) consequenties.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die uit het vorenstaande naar voren komen, zijn:

1. De bestuurders van de regio's zullen elkaar moeten opzoeken en vinden in de keuzen ten aanzien van:
 - o het op gelijke wijze invullen van het beheer
 - o het mogelijk bovenregionaal organiseren van een regiecentrale of beheerorganisatie

Indien dit niet tijdig gebeurt, vallen de bovenregionale opties op voorhand al af. **Aanbeveling:** formuleer met elkaar een proces en een deadline om tot bovenstaande keuzen te komen.

2. Voor wat betreft het gebruik maken van het huidige beheerbureau (in welke vorm / constructie dan ook), zullen de provincie en de regio's met elkaar in overleg moeten treden. Ook hiervoor geldt dat als dit niet tijdig gebeurt, de mogelijkheid om gebruik te maken van het huidige provinciale beheerbureau op voorhand afvalt. **Aanbeveling:** formuleer met elkaar een proces en deadline om tot overleg en een besluit te komen.
3. Ongeacht de te maken keuzen, kunnen de regio's en de provincie elkaar helpen door de kennis en expertise van de huidige beheerorganisatie in te zetten in de voorbereiding naar de overdracht van taken per 1 januari 2017. **Aanbeveling:** maak een keuze voor één of meer van de bovenstaande maatregelen voor de overdracht van kennis en expertise.

A. *Overzicht bestudeerde documentatie*

- “Grip op regionale aansturing”, MuConsult, juni 2014
- “Concept-Kadernota OP WEG”, Stedendriehoek, Februari 2015
- “Uitwerking ambtelijke denklijn regionale aansturing basismobiliteit in de FoodValley”, MuConsult, februari 2015
- “Bestuurlijke Conferentie Basismobiliteit” (presentatie), Forseti, Januari 2014
- “Uitwerking denklijn regionale aansturing in de Stedendriehoek”, MuConsult, juni 2014
- “Onderzoek Stadsregiotaxi en gemeentelijk doelgroepenvervoer Stadsregio Arnhem Nijmegen”, Cissonius Groep, juli 2014
- “Organisatie van de basismobiliteit in de regio Rivierenland” Forseti, juni 2014
- “3D vervoerstromenanalyse Stedendriehoek”, Forseti, september 2013
- “Vervoeranalyse Stedendriehoek” (presentatie), Forseti, juni 2013
- “Organiseren basismobiliteit De Vallei”, Forseti, augustus 2013
- “Onderzoek organiseren basismobiliteit regio achterhoek”, Cissonius Groep, november 2013
- “Modularisering af FlexTrafik”, FlexDanmark, augustus 2014

B. Gesprekspartners en/of leden begeleidingsgroep

Provincie Gelderland

- Frank Buers
- Gijs Pelsma
- Anne Garretsen
- Helene Labotz

Beheerorganisatie Regiotaxi Gelderland

- Anthony van Vulpen
- Arjen Korenromp

Regio Stedendriehoek

- Andreas Noordam
- Marijke Eppink

Regio FoodValley

- Wouter Rust
- Carola Prins

Regio Noord-Veluwe

- Anton Ketelaars

C. *Het huidige beheerbureau*

Momenteel bevindt zich in Arnhem een centrale beheerorganisatie die zich enkel richt op de Regiotaxi en dus niet op andere onderdelen van de basismobiliteit (bijvoorbeeld leerlingenvervoer). In deze beheerorganisatie zijn taken met betrekking tot contractbeheer, kwaliteitsbewaking en facturering ondergebracht.

Contractbeheer

De beheerorganisatie zorgt dat de contracten met verschillende marktpartijen (vervoerder en callcenter) worden aanbesteed en beheerd. Het callcenter neemt de bestelling aan en communiceert dit naar de vervoerder. De vervoerder zorgt voor de planning en uitvoering van de rit.

Kwaliteitsbewaking

Kwaliteitsbewaking vindt plaats door middel van het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoeken, een klachtenpunt en het actief monitoren van de prestatie van de vervoerder door middel van een digitaal GPS-systeem van IDS. Dit systeem volgt alle ritten in real-time en biedt daarmee inzicht in prestatie-indicatoren zoals stiptheid, aanrijtijd en reisduur. Naast dit IDS-systeem wordt er nog gebruik gemaakt klanttevredenheidssysteem “Smile” en reizigersgegevenssysteem “Mybility”.

Facturering

De beheerorganisatie heeft contractueel vastgelegd dat zowel de vervoerder als de telefooncentrale gebruik maken van één centrale database. In deze database worden zowel de bestelde als de gereden ritten vastgelegd door respectievelijk de telefooncentrale en de vervoerder. De beheerorganisatie krijgt op deze wijze meer zekerheid over de correctheid van de gefactureerde bedragen. Met de bestelde en gereden ritten als standpunt stelt de beheerorganisatie zelf de factuur op voor de vervoerder. Het bedrag op deze factuur bestaat uit de ritten die zowel besteld als gereden zijn min een bedrag ter kwaliteitscorrectie (“boete”). Deze correctie wordt vastgesteld op basis van het aantal klachten dat gegrond wordt verklaard.

Bezetting

De beheerorganisatie maakt gebruik van 10 FTE (zowel vaste als ingehuurde krachten), waarvan 0,5 fte tijdelijk (zie tabel 4).

Activa

De beheerorganisatie huurt momenteel een pand aan de Rijnkade in Arnhem. Ook de momenteel gebruikte ICT-systemen worden via periodieke licentie gehuurd. Mocht er gekozen worden voor het ontmantelen van de huidige beheerorganisatie zijn daarmee voor zover bekend geen omvangrijke frictiekosten gemoeid.



Figuur 11: Huidige inrichting Regiotaxi

Funcieomschrijving	Vast	Inhuur	FTE
Frontoffice	X		3
Frontoffice		X	1
Relatiebeheer	X		1
Contractbeheer		X	1
Data-analyst		X	1
Manager	X		1
Secretariële ondersteuning	X		2
Totaal: (exclusief provinciale ondersteunende diensten, ontwikkeelfunctie, beleidstaken, aanbesteding vervoer)			10

Tabel 4: Huidige bezetting beheerorganisatie Regiotaxi

Financiën

In tabel 5 zijn de huidige kosten van de provinciale beheerorganisatie weergegeven. De gegevens zijn afkomstig van de provincie Gelderland en zijn gebaseerd op de begroting 2014. De totale geraamde kosten bedragen 1.271.000 euro. Op basis van de verstrekte informatie is door PwC een toedeling gemaakt van de kosten én de formatie aan de taken: de directe kosten zijn direct toegerekend aan de taken, de indirecte kosten zijn naar rato van de totale directe kosten omgeslagen over de taken. Tot de indirecte kosten behoren o.a. de kosten voor energie / water, huur, kantoorbenodigdheden, reis- en verblijfkosten personeel, telefoonkosten en interne doorbelastingen. Voor wat betreft de formatie is de secretariële ondersteuning toegerekend aan de taken.

Taak	Kosten (jaarlijks)	Toegerekende formatie (fte)
1. Contractbeheer - financiële afhandeling - monitoring van het vervoer - relatiebeheer - bestuursondersteuning - kwaliteitsbewaking	€ 665.000	4,6
2. ICT contractbeheer	€ 170.000	0,7
3. Informatievoorziening reiziger - inclusief ICT-ondersteuning	€ 55.000	1,1
4. Klachtenloket - inclusief ICT-ondersteuning	€ 380.000	3,6
Totaal	€ 1.271.000	10,0

Tabel 5: Huidige kosten en formatie beheerorganisatie Regiotaxi per taak

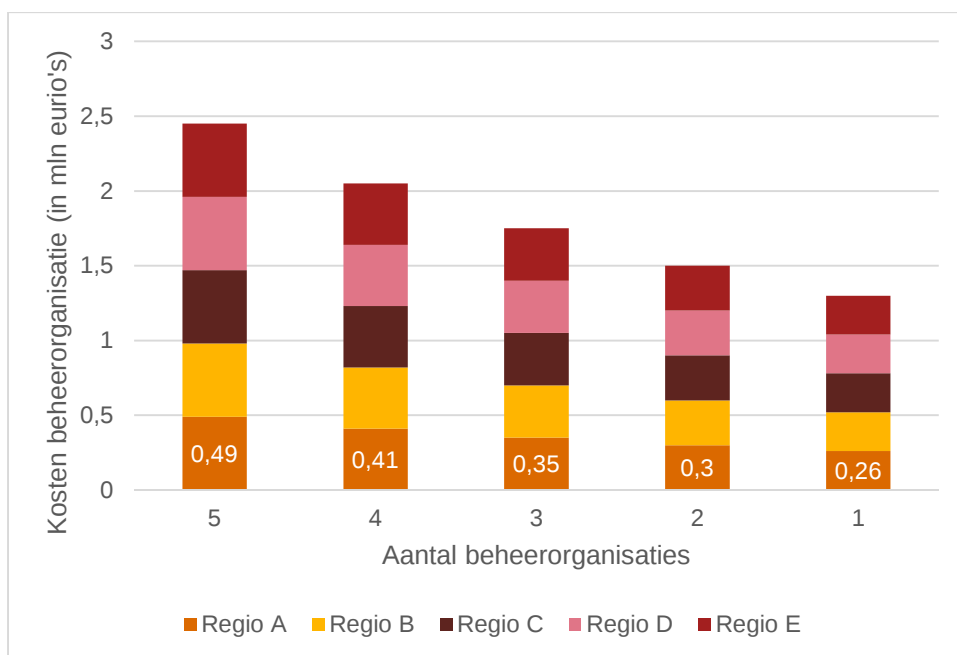
In tabel 6 zijn dezelfde kosten geraamd in de situatie dat er 5 regionale beheerorganisaties (één per regio) zouden ontstaan. Er is gerekend met vijf in plaats van zes regio's, omdat dit voor de vergelijkbaarheid van de uitkomsten beter is, de huidige kosten van de provinciale beheerorganisatie zijn immers ook gebaseerd op vijf regio's. De kosten zijn bepaald op basis van een expertmatige inschatting van de inefficiency die ontstaat door "schaalverkleining" (bij gelijkblijvende invulling en kwaliteit van het beheer). Deze inefficiency is uitgedrukt in het aantal fte's (zie rechter kolom), waarna extrapolatie van de kosten op basis van deze fte's heeft plaatsgevonden.

Taak	Kosten (jaarlijks)	Formatie (fte)
1. Contractbeheer - financiële afhandeling - monitoring van het vervoer - relatiebeheer - bestuursondersteuning - kwaliteitsbewaking	€ 185.000	1,3
2. ICT contractbeheer	€ 45.000	0,2
3. Informatievoorziening reiziger - inclusief ICT-ondersteuning	€ 15.000	0,3
4. Klachtenloket - inclusief ICT-ondersteuning	€ 240.000	2,2
Totaal	€ 485.000	4,0

Tabel 6: Indicatie van de kosten en formatie per taak voor één beheerorganisatie (in de situatie van vijf regionale beheerorganisaties)

De totale formatie voor de beheerorganisatie van één regio komt uit op 4,0 fte (indicatief). Op het totaal van 5 regio's komt dit neer op een totaal van 20,0 fte (indicatief). De kosten voor één regio komen uit op 485.000 euro (indicatief). Op het totaal van 5 regio's komt dit neer op een totaalbedrag van 2,4 miljoen euro.

Door middel van extrapolatie (zonder onderliggende berekeningen) kan een inschatting worden gemaakt van de totale kosten op het moment dat er twee, drie of vier regionale beheerorganisaties zouden worden gevormd. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



Figuur 12: Kosten in geval van één of meerdere beheerorganisaties

Met nadruk moet worden gesteld dat de bovenstaande berekeningen bedoeld zijn om een eerste indruk te krijgen van de mogelijke formatie en kosten op het moment dat er regionale beheerorganisaties moeten worden gevormd. Aan de uitkomsten kan geen absolute waarheid worden ontleend.

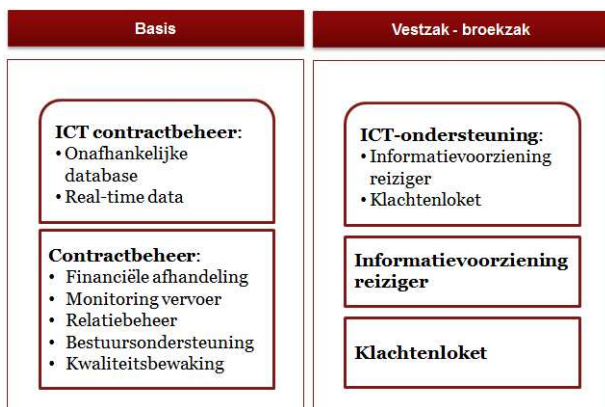
Cafetariamodel

In het bovenstaande rekenmodel zijn de kosten toegerekend naar een logische clustering van taken. Tot de basis-beheertaken worden gerekend het contractbeheer, de financiële afhandeling en de monitoring van het vervoer (inclusief kwaliteitsbewaking). Omdat altijd verantwoording moet worden afgelegd aan een bestuur en afstemming / overleg moet plaatsvinden met stakeholders (o.a. gemeenten in de regio), horen bestuursondersteuning en relatiebeheer ook tot deze basis-beheertaken. Deze basis-beheertaken moeten altijd worden uitgevoerd, enkel voor wat betreft de intensiteit van de uitvoering van deze taken (lees: de kwaliteit) bestaat er een keuzevrijheid.

Door het provinciale beheerbureau is gekozen voor een hoog kwaliteit van contractbeheer, o.a. door gebruik te maken van een onafhankelijke rittendatabase en real-time data. Deze ICT-taak kan gezien worden als een add-on op het contractbeheer.

Het klachtenloket en de informatievoorziening aan de reiziger (inclusief bijbehorende ICT-voorzieningen) zijn taken die moeten worden uitgevoerd, maar hier ligt de keuze voor of deze binnen de beheerorganisatie worden belegd of bij de vervoerder, regiecentrale of callcenter. De taken moeten altijd worden uitgevoerd, de kosten moeten altijd worden gemaakt, maar waar die kosten vallen, is afhankelijk van waar de taken belegd worden. In die zin is er sprake van vestzak-broekzak. Ook hier bestaat voor wat betreft de intensiteit van de uitvoering van deze taken (lees: de kwaliteit) er een keuzevrijheid.

In onderstaande figuur is de logische clustering van beheertaken schematisch weergegeven.



Figuur 13: Opbouw van taken in het SSC

D. Hoofdpijnen inrichting basismobiliteit

Foodvalley

FoodValley heeft zich laten adviseren over de inrichting van de basismobiliteit door adviesbureau MuConsult. Het advies dat wordt beschreven in het rapport “*Uitwerking ambtelijke denklijn regionale aansturing basismobiliteit in de FoodValley*” beargumenteert dat er géén regiecentrale wordt ingevoerd omdat de risico’s die dit nieuwe construct met zich mee brengt nog niet voldoende te beheersen zijn. Daarom wordt gekozen voor een voortzetting van de huidige werkwijze met een vervoerder die ook haar eigen ritten plant en daarnaast een regionale beheerorganisatie dat zo veel mogelijk samenwerkt met andere regio’s wanneer er schaalvoordelen te behalen zijn.

Stedendriehoek

Stedendriehoek richt regionaal een regiecentrale in. Een regiecentrale moet het mogelijk maken dat voertuigen regionaal, over verschillende regelingen heen zo efficiënt mogelijke routes afleggen. Daarnaast wilt Stedendriehoek met deze regiecentrale meerdere vervoervormen integreren en kleinere vervoerders de kans geven om deel te nemen aan het verzorgen van de basismobiliteit. De regio koopt het vervoer in. Daarnaast moet er nog besloten worden waar er qua beheer bovenregionaal kan worden samengewerkt. Duidelijk is wel dat de beheerorganisatie publiek moet worden ingericht en zich zal bekommeren om inkoop, contractbeheer, klachtafhandeling en monitoring en financiële afwikkeling. Onderstaande keuzematrix toont de huidige stand van zaken met betrekking tot de inrichting van de basismobiliteit in de regio Stedendriehoek.

	markt	gemeente	regio	bovenregionaal	provinciaal
Indicatiestelling		✗			
Informatievoorziening vervoer			✗		
Ritplanning / aansturing voertuigen	✗	óf	✗		
Klachtenloket			✗	óf	✗
Contractbeheer			✗	óf	✗
ICT					
Monitoring van het vervoer			✗	óf	✗
Ontwikkelteam			✗		
Financiële afhandeling			✗	óf	✗
Rituitvoering	✗				

Mogelijke taak beheerorganisatie ←

Figuur 14: Keuzematrix Stedendriehoek