

RAPPORT

# Kansen voor integratie doelgroepenvervoer en openbaar vervoer

5 november 2019

In opdracht van: Provincie Noord-Brabant  
Projectnummer: 1625-R-E2

VERBINDT EN VERBETERT VERVOER



FORS  TI

  
management consultants

## INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1.	Aanleiding studie	3
1.2.	Doel en uitvoering studie	3
1.3.	Opzet document	4
<b>2.</b>	<b>VRAAGSTUKKEN EN AFWEGINGSKADER</b>	<b>5</b>
2.1.	Inleiding	5
2.2.	Relevante vraagstukken voor afwegingskader	5
2.3.	Uitgangspunten provincie	6
2.4.	Afwegingskader en toelichting	7
<b>3.</b>	<b>AFWEGINGSKADER TOEGEPAST PER REGIO</b>	<b>9</b>
3.1.	Regio West-Brabant	9
3.2.	Regio Midden-Brabant	9
3.3.	Regio Den Bosch en Noordoost	10
3.4.	Regio Zuidoost	10
3.5.	Samenvattend	11
<b>4.</b>	<b>MARKTCONSULTATIE</b>	<b>13</b>
4.1.	Aanleiding, doel en opzet	13
4.2.	Resultaat	13
<b>5.</b>	<b>ADVIES</b>	<b>16</b>
5.1.	Algemeen	16
5.2.	Concrete vervolgstappen in de regio's	19



## 1. INLEIDING

### 1.1. Aanleiding studie

De provincie Noord-Brabant heeft in december 2018 de nieuwe ov-visie 'Gedeelde Mobiliteit is maatwerk' vastgesteld. Hoofdlijn van deze visie is dat er een passend aanbod is voor iedere reiziger, waarbij hij/zij zelf haar/zijn keuze kan maken. Het vervoer wordt daarbij benaderd volgens de indeling Direct, Flex en Samen. De provincie wil de visie verder invullen samen met de markt en de samenleving, door nieuwe concepten te ontwikkelen.

Deze toekomstvisie geldt niet alleen voor de huidige ov-reizigers maar voor iedereen die in Noord-Brabant gebruik maakt van een vorm van publiek vervoer. Daarmee dus ook voor mensen die nu gebruik maken van het doelgroepenvervoer. Het in de visie opgenomen concept Flex lijkt met name voor een integratie van doelgroepenvervoer en ov interessant. Op dit moment wordt er onder andere met Bravoflex al geëxperimenteerd. Er kunnen binnen Bravoflex vele smaken zijn (deur tot deur, halte tot halte, halte tot hub enzovoort), tegen verschillende tarieven.

De provincie heeft de afgelopen twee jaar onder andere in de gemeente Helmond geëxperimenteerd met Bravoflex als alternatieve oplossing voor enkele weggevallen (stads)buslijnen. Tijdens dit experiment is ook aan de orde geweest welke potentie er is voor het verder integreren van het Bravoflex vervoer met het bestaande Taxibus vervoer voor inwoners met een Wmo-indicatie. Adviesbureau Trafficon heeft hier de afgelopen maanden onderzoek naar gedaan. Trafficon concludeert dat binnen de gehanteerde kaders de synergie voor integratie van doelgroepenvervoer en ov in Helmond minimaal is. De provincie vindt het echter belangrijk de vraag in breder perspectief te beschouwen waarbij ook de uitgangspunten van beide systemen worden bekeken. In de uitgevoerde verkenning is dit aspect dan ook nadrukkelijk meegenomen.

### 1.2. Doel en uitvoering studie

Als combinatie Forseti – APPM hebben we de opdracht van de provincie Noord-Brabant gekregen om een verkenning uit te voeren naar de mogelijke integratiemogelijkheden tussen ov en doelgroepenvervoer. Hierbij wordt binnen het doelgroepenvervoer voornamelijk gekeken naar het Wmo-vervoer omdat deze vorm van doelgroepenvervoer het minste vaste patronen en routes kent en daarmee de meeste overlap en synergie heeft met vraagafhankelijk openbaar vervoer. Doel van de verkenning is te komen tot nieuwe sporen en aanknopingspunten voor de provincie om op dit thema verdere stappen te kunnen zetten samen met de regio's.

Hiervoor hebben we eerst een aantal belangrijke vraagstukken uitgewerkt die relevant zijn voor de integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer op basis van onze kennis en ervaring met deze vraagstukken. Wij putten hier uit kennis vanuit zowel Brabantse regio's als regio's elders in het land. Vervolgens hebben we interviews gehouden in alle regio's en heeft er een sessie plaatsgevonden met betrokken personen binnen de provincie. Op basis hiervan is middels een afwegingskader voor elke regio bepaald in welke richting relevante en kansrijke vervolgstappen liggen. Daarnaast organiseerden wij bijeenkomsten met marktpartijen om hun visie op het vraagstuk op te halen.

We keken hierbij zowel naar taxiondernemingen, software leveranciers en belangenorganisaties. De provincie heeft in een parallel traject de ov-bedrijven bevroegd op hun mening over de nieuwe mobiliteitsvisie.



### 1.3. Opzet document

In hoofdstuk twee benoemen we de vraagstukken die door ons relevant worden geacht. De vraagstukken zijn samengevat in een aantal kernpunten. Hierbij leggen we ook regelmatig de relatie met belangrijke bestaande documenten zoals de visie Gedeelde Mobiliteit en het onderzoek naar de pilot Bravoflex in Helmond. Daarnaast is het afwegingskader toegelicht dat is opgezet op basis van de vraagstukken en een sessie met de provincie. Het derde hoofdstuk geeft het resultaat weer van de toepassing van het afwegingskader voor de regio's. In het laatste hoofdstuk geven wij het advies voor vervolgstappen voor de provincie.



## 2. VRAAGSTUKKEN EN AFWEGINGSKADER

### 2.1. Inleiding

Een integratie van het doelgroepenvervoer en ov roept bij velen vragen op. Vragen die nader onderzoek nodig hebben. Vragen die beantwoord moeten worden voor de toekomstige ontwikkeling van Flex concepten en integratie met doelgroepenvervoer. In dit hoofdstuk gaan wij in op de belangrijkste vraagstukken. De vraagstukken zijn telkens verwoord in een vraagstelling gevolgd door een toelichting. Doel is om een afwegingskader te creëren als basis voor de gesprekken met partijen en gezamenlijk op zoek te gaan naar aanknopingspunten voor vervolgstappen.

### 2.2. Relevante vraagstukken voor afwegingskader

We onderscheiden op basis van onze expertise de volgende onderwerpen / vraagstukken:

1. Definiëring van integratie ov en doelgroepenvervoer, synergievoordelen en vervoerkundige efficiency
2. Wet- en regelgeving rond het doelgroepenvervoer (en de aansluiting hiervan op regelgeving rond ov-concessies)
3. Taken en rolverdeling provincie en gemeenten
4. Aansturingsmodel en vergoedingsystematiek vervoerders
5. Invulling, uitwerking en eigenaarschap van productformules Flex en Wmo Vervoer
6. Tarievenhuis vraagafhankelijke vervoerproducten in ov en het doelgroepenvervoer
7. Flexibiliteit en zelfredzaamheid van reizigers
8. Financiële en politieke urgentie voor optimalisatie in (doelgroepen)vervoer

Op basis van een uitwerking van bovenstaande vraagstukken komen wij tot de volgende aandachtspunten voor een integratie:

- Het is belangrijk een **duidelijke definitie te hebben van doelgroepenvervoer en ov** en een beeld te hebben van de mogelijke richtingen voor integratie. Twee belangrijke richtingen zijn aan de ene kant doelgroepvervoerreizigers bewegen naar regulier ov en aan de andere kant ov flexibel maken en vervoerkundig met doelgroepenvervoer integreren.
- Er zal altijd **een groep reizigers blijven bestaan die extra ondersteuning** nodig heeft waardoor volledige integratie niet wenselijk en mogelijk zal zijn. Denk bijvoorbeeld aan het vervoer van mensen met zware lichamelijke beperkingen of leerlingen met psychische problemen.
- Uit eerder onderzoek blijkt vervoerkundige integratie **niet direct tot minder voertuigkilometer te leiden**, wel kunnen voertuigen breder ingezet worden waardoor minder voertuigen nodig zijn.
- **Vanuit wet- en regelgeving zijn er geen beperkingen** om Bravoflex te integreren met doelgroepenvervoer. Belangrijk is dan wel om het vervoer aan te merken als CVV aanvullend op het openbaar vervoer.
- De huidige taak- en rolverdeling tussen de provincie en gemeenten is vanuit de historie ontstaan. Inmiddels is het reguliere ov toegankelijk en vervaagt door nieuwe ICT mogelijkheden de scheidslijn tussen ov en doelgroepenvervoer. Hierdoor moeten we **opnieuw nadenken over de taak- en rolverdeling tussen gemeenten en provincie**.



- Het **aansturingsmodel en bijhorende vergoedingssystematiek** in zowel de ov-concessie als contracten voor doelgroepenvervoer moeten verenigbaar zijn danwel op elkaar zijn afgestemd om integratie van ov en doelgroepenvervoer mogelijk te maken.
- De huidige **productformules** voor Flex en het doelgroepenvervoer zijn ingericht voor ieders eigen doelgroep; ov-reizigers dan wel voor reizigers met een indicatie. Wanneer integratie van ov en doelgroepenvervoer de ambitie is zal gekeken moeten worden hoe te komen tot éénduidige productformules waarbij gekeken moet worden naar het halte-regiem, reisbereik en betaal mogelijkheden.
- De huidige **tarieven** voor doelgroepenvervoer en ov worden los van elkaar vastgesteld door gemeenten en de provincies. In veel gevallen zijn tarieven in het Wmo-vervoer lager dan de tarieven voor Bravoflex. Voor een succesvolle integratie zal goed moeten worden gekeken naar tarieven en/of aangepaste tarieven voor Wmo-geïndiceerde reizigers.
- **Financiële en politieke urgentie** om doelgroepenvervoer met ov te integreren is zeker niet vanzelfsprekend bij gemeenten. Financieel voordeel voor gemeenten is nog onduidelijk, (politieke) risico's bij wijzigingen voor de relatief kwetsbare doelgroepen zijn groot.

### 2.3. Uitgangspunten provincie

Wij hebben met een breed team vanuit de provincie gesproken over de ambitie en uitgangspunten die de provincie heeft bij en voor de ontwikkeling van Bravoflex in relatie tot integratie met doelgroepenvervoer.

Uitgangspunt is één geïntegreerd systeem voor vraagafhankelijk ov (Bravoflex) en doelgroepenvervoer (Wmo-vervoer met de volgende belangrijke kenmerken en/of voorwaarden:

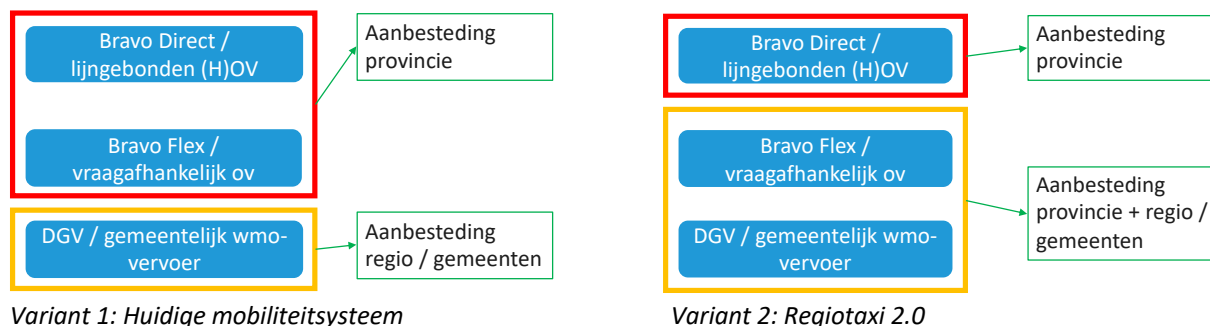
- **Blijven stimuleren van gebruik van lijngebonden ov** door doelgroepen waar en zover mogelijkheden van reizigers dit toelaten.
- **Één integraal toegangspunt** voor de reiziger voor zijn/haar vervoervragen.
- Voor de reiziger moet vervoer **herkenbaar zijn als één systeem**, mogelijk wel verschillende producten en serviceniveaus afhankelijk van bijzondere indicaties en/of tariefverschillen.
- **Volgtijdelijke inzet voertuigen** waardoor met één optimaal benutte voertuigvloot verschillende vervoervormen gereden kunnen worden.
- **Combineren van reizigers waar en wanneer mogelijk** om voertuigkilometers en inzeturen te optimaliseren.
- Één uniform betaalsysteem voor de reiziger.

In de huidige situatie ligt de regie op Bravoflex in de ov-concessie die de provincie aanbesteedt. Daarnaast vindt in een apart contract zoals nu ook het geval is de aanbesteding plaats van het gemeentelijke Wmo-vervoer. Onderlinge afstemming tussen contracten en samenwerking tussen partijen is nodig om een integraal toegangspunt voor reizigers en een integrale inzet van voertuigcapaciteit te borgen. Bijvoorbeeld om het mogelijk te maken dat de ov-concessiehouder regie voert op Bravoflex vervoer maar wel gebruik maakt van voertuigcapaciteit vanuit de vervoerder(s) die rijden voor het Wmo-vervoer.

Vanuit de wens van de provincie om doelgroepenvervoer en ov te integreren heeft de provincie gekozen om Flex niet langer onderdeel te laten zijn van de ov-concessie maar onder te brengen in een apart contract voor 'regiotaxi 2.0' dat gezamenlijk door provincie en regiogemeenten wordt aanbesteed.



In dat contract zitten dan meerdere reizigersproducten zoals bijvoorbeeld denkbaar de Bravoflex hubtaxi (Flex vervoer als voor en/of natransport naar ov-knooppunten) en Bravoflex serviceconcept met halte – halte vervoer en een Bravoflex zorgconcept met deur – deur vervoer voor geïndiceerde reizigers. Het is van belang dat zowel de ov-concessie als het contract kleinschalig vervoer qua omvang kunnen ‘ademen’.

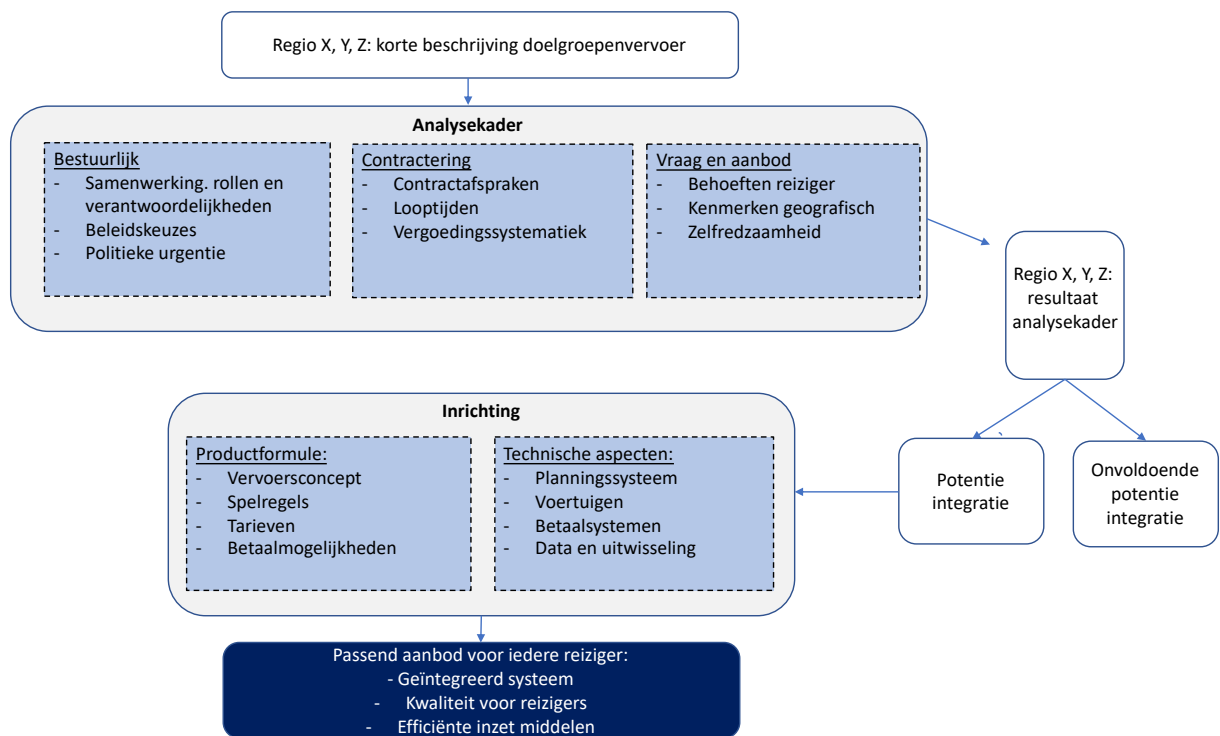


Door gesprekken aan te gaan met overheden en marktpartijen levert dit onderzoek meer informatie over aandachtspunten samenhangend met een transitie naar een nieuwe situatie.

## 2.4. Afwegingskader en toelichting

Een aanbesteding van wmo-vervoer en vraagafhankelijk ov is het uitgangspunt. Om de kansrijkheid van een dergelijke integratie in beeld te brengen hebben we een afwegingskader ontwikkeld. Dat bestaat uit een analysekader of er potentie is vanuit drie optieken gekeken: bestuurlijk, contractering en vraag en aanbod. Er wordt per regio gekeken of er veel, of weinig aandacht is voor een bepaalde optiek. Een aanstaande aanbesteding van ov of doelgroepenvervoer leidt bijvoorbeeld tot veel aandacht voor het onderwerp contractering. Het afwegingskader hebben we gehanteerd in de analyse per regio.







### 3. AFWEGINGSKADER TOEGEPAST PER REGIO

Met iedere regio is een gesprek gevoerd waarin de vraagstukken en de uitgangspunten vanuit de provincie zijn besproken. Mede op basis van de gesprekken is per regio het afwegingskader toegepast en per onderdeel hieronder toegelicht.

#### 3.1. Regio West-Brabant

##### **Bestuurlijk**

Het is van belang dat er in de regio bestuurlijk commitment is op de integratie van Wmo-vervoer en Bravoflex. Daarnaast ontstaat in de regio de situatie dat zowel de ov-concessie als het contract Regiotaxi gelijktijdig kunnen aflopen eind 2022 en nieuwe contracten op elkaar kunnen worden afgestemd. Hiermee kunnen aansturingsmodellen, beleidskeuzes en de rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen provincie en regio opnieuw worden ingericht.

##### **Contractering**

Er zal ook afstemming tussen ov-concessie en opdracht Flex-vervoer moeten plaatsvinden. Ook nieuwe afspraken over budgetten kunnen gemaakt worden tussen provincie en de regio.

##### **Vraag en aanbod**

Er bestaat op dit moment het bestaande Regiotaxi vervoer waarvan zowel de vrije reizigers gebruik kan maken alsook de Wmo-reiziger maar dan tegen lager tarief. Daar ligt in ieder geval een vervoerbehoefte die mogelijk zal groeien op moment dat het aanbod van regulier openbaar vervoer in een nieuwe concessie verandert.

#### 3.2. Regio Midden-Brabant

##### **Bestuurlijk**

De regio ziet het belang en de kansen van integratie van ov en doelgroepenvervoer maar tegelijkertijd merkt de regio op dat met name in het sociale domein in verband met risico's terughoudend is. Ook in de rolvervaging tussen provincie en gemeenten in het aanbieden van vervoer ziet de regio een risico.

##### **Contractering**

Met het regiemodel binnen regiovervoer kent de regio veel mogelijkheden om binnen de bestaande contracten nieuwe ov-toepassingen te introduceren.

##### **Vraag en aanbod**

Er bestaat op dit moment het bestaande Regiovervoer waarvan zowel de vrije reizigers gebruik kan maken alsook de Wmo-reiziger maar dan tegen lager tarief. Daar ligt in ieder geval een vervoerbehoefte die mogelijk zal uitbreiden op moment dat het aanbod van regulier openbaar vervoer in een nieuwe concessie verandert.



### 3.3. Regio Den Bosch en Noordoost

#### Bestuurlijk

De regio's staan open voor integratie van het gemeentelijke doelgroepenvervoer met openbaar vervoer maar hebben dit vraagstuk nog niet bestuurlijk afgetast en er zijn ook geen duidelijke beleidskeuzes. Ook is er vanuit de regio's geen politieke urgentie om dit op te pakken.

#### Contractering

De huidige vervoerder voor Regiotaxi in Noordoost is recent met een nieuw contract gestart en wordt vergoed op basis van reizigerskilometers. Het beschikbaar stellen van capaciteit zal dus niet mogelijk zijn zonder nieuwe contractuele afspraken.

Voor de regio Den Bosch geldt dat wijzigingen in de huidige contracten met vervoerders niet onbeperkt mogelijk zijn zonder nieuwe financiële en contractuele afspraken. Daarnaast is ook de vergoeding systematiek binnen het bestaande contract regiotaxi Den Bosch een vergoeding op basis van reizigerskilometers en dus niet zomaar toepasbaar voor het leveren van voertuigen ten behoeve van een Flex pilot. Wel interessant hierin kan zijn dat PZN (onderdeel Transdev) de hoofdaannemer is voor het Regiotaxi contract en dus in staat is om het Bravoflex platform toe te passen.

#### Vraag en aanbod

De regio Noordoost heeft grotendeels een landelijk karakter en te maken met slecht presterende ov-lijnen. Hiervoor bestaat mogelijk behoefte voor alternatieve oplossingen voor de 'witte vlekken'. In Den Bosch is er een regulier ov-netwerk waarvan de regio geen drastische wijzigingen in het netwerk verwacht bij een nieuwe concessie. Wel zouden er mogelijkheden zijn om het bestaande aanbod van Regiotaxi voor de vrije reiziger op een nieuwe manier in te vullen.

### 3.4. Regio Zuidoost

#### Bestuurlijk

Er is in de regio politieke wil om actief aan de slag te gaan met het integratie vraagstuk. Het komt ook terug in eigen beleidsambities. Tegelijkertijd is er vanuit met name het sociale domein terughoudendheid omdat men ook risico's ziet wanneer aanpassingen worden gedaan in het aanbod aan de doelgroepen.

#### Contractering

Op dit moment loopt de aanbesteding voor de nieuwe contracten van Taxbus. Hierin is voorzien in flexibiliteit en nieuwe ontwikkelingen waaronder Bravoflex. Het betreft echter wel contracten waarbij de verschillende vervoerders zelf plannen en betaald worden per reizigerskilometer. Bij wijzigingen zullen dus vanuit partnerschap wel altijd nieuwe afspraken nodig zijn.

#### Vervoersvraag

De regio heeft een sterk stedelijk karakter binnen het stedelijk gebied en een landelijk karakter aan de randen. Beide gebieden kennen hun eigen uitdagingen in het organiseren van vervoeraanbod. In het stedelijk gebied gaat het vooral om slecht presteren de stadlijnen, in het landelijk gebied om 'witte vlekken' waar geen ov-aanbod is. Tevens kent deze regio als enige geen generiek vraagafhankelijk ov-product als vangnet terwijl de andere regio's dit wel hebben. Ook lopen in de regio nu al twee pilots met Bravoflex.



### 3.5. Samenvattend

In de onderstaande tabel is het resultaat van het toegepaste afwegingskader samengevat. Donkerblauw betekent dat er veel aandacht is voor dit aspect, lichtblauw neutraal en wit dat er geen tot beperkte aandacht is voor integratie van ov en doelgroepenvervoer. Hiermee is getracht de regio's te positioneren ten opzichte van de integratie opgave op vlak van ov en doelgroepenvervoer.

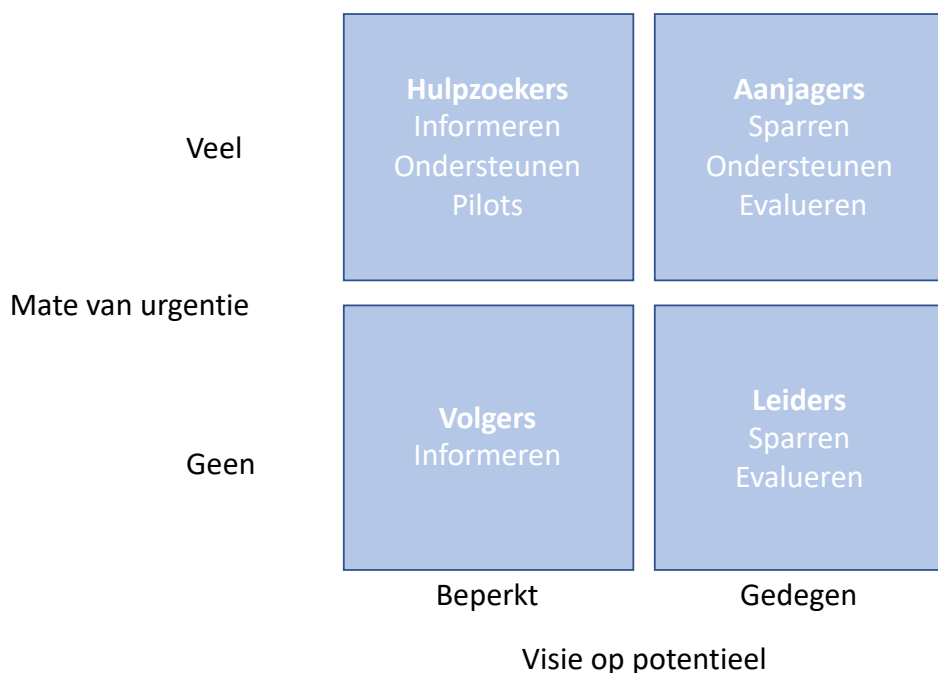
	Regio West Brabant	Regio Midden Brabant	Regio Den Bosch en Noordoost	Regio Zuidoost
Bestuurlijk	●	○	○	○
Contractering	●	●	○	○
Vraag en aanbod	○	○	○	●

Een keuze voor een vervolgaanpak per regio wordt met name bepaald door bestuurlijke urgentie en de mate waarin er sprake is van spanning op het gebied van vraag en aanbod naar vervoer. Contractering heeft in onze ogen meer het karakter van een randvoorwaarde. Op basis van verschillen in urgentie en potentieel onderscheiden wij vier typen regio's:

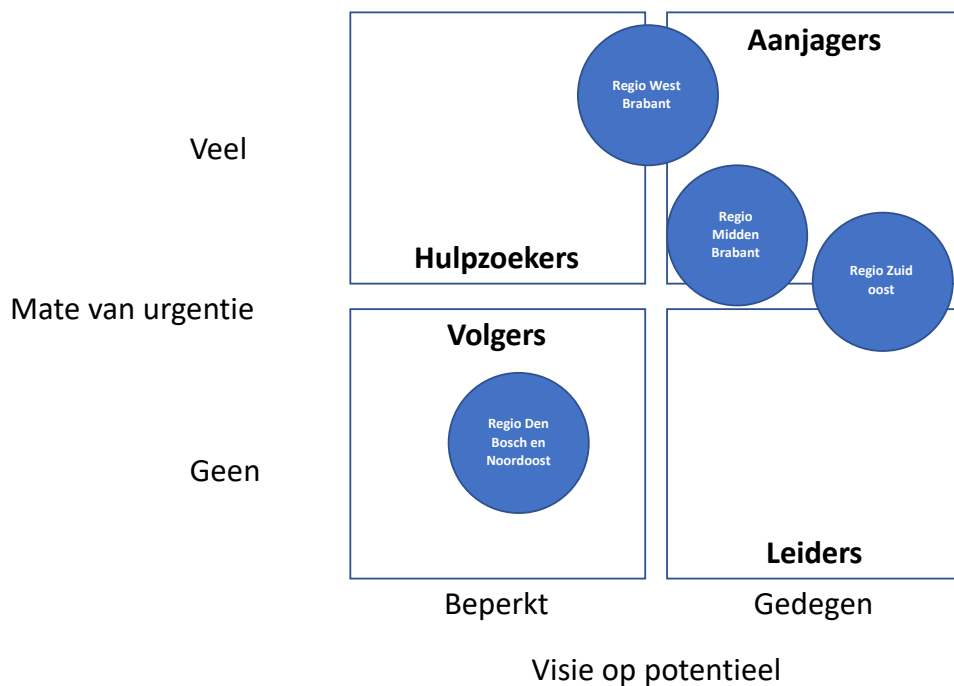
- **Hulpzoekers.** De hulpzoeker is een regio waar sprake is van grote urgentie in combinatie met het ontbreken van een heldere eigen visie binnen de regio. Voor deze regio's kan de provincie een belangrijke ondersteunende rol spelen.
- **Volgers.** Regio's waar noch sprake is van urgentie noch van een visie op het potentieel zullen een afwachtende houding aannemen. Zij zullen vooralsnog ontwikkelen volgen in andere regio's.
- **Aanjagers.** De combinatie van urgentie en visie maakt dat de aanjagers voortdurend kansen zullen grijpen en benutten om een stap verder te zetten en uiteindelijk tot realisatie over te kunnen gaan.
- **Leiders.** Het grote verschil met de aanjagers zit in het ontbreken van urgentie. Op basis van hun visie geven zij wel (mede) leiding aan de inhoudelijke discussie.

Per type regio is er ook een verschillende behoefte aan ondersteuning te onderscheiden. Deze is in onderstaande schema weergegeven. Deze is vervolgens ook weer vertaald naar de vervolgstappen en advies dat volgt in het volgende en laatste hoofdstuk.





Op basis van de beschrijving van de regio's hebben we ze als volgt gepositioneerd:



We vertalen deze positionering en bijbehorende behoefte aan ondersteuning naar het advies en de vervolgstappen dat volgt in het laatste hoofdstuk.



## 4. MARKTCONSULTATIE

### 4.1. Aanleiding, doel en opzet

In het vraagstuk hoe de integratie van ov en doelgroepenvervoer het beste vorm kan krijgen is het ook belangrijk de beschikbare kennis en ervaring vanuit de markt te mobiliseren en marktpartijen te bevragen over de kansen en (on)mogelijkheden die zij zien in het verder aan elkaar koppelen of integreren van vervoersstromen. Daarbij is het wenselijk om ook de actuele inzichten over de ICT-oplossingen die beschikbaar zijn voor de (dynamische) planning van voertuigen en/of als customer interface optreden op een rij te zetten.

Het doel van de marktconsultatie is om met marktpartijen het gesprek te voeren over de ideeën en ambities van de provincie om het doelgroepenvervoer en het ov meer met elkaar te integreren. Bijvoorbeeld over welke kansen zij zien en wat zij kunnen waarmaken en wat niet. Hiervoor is gesproken met zowel grote als kleine taxibedrijven, regievoerders, brancheorganisatie(s) en ICT-leveranciers. Met deze brede insteek is zowel de regie als uitvoering van het vervoer belicht en wordt tevens de actuele technologische stand van zaken meegenomen. Vooraf is een vragenlijst toegestuurd.

### 4.2. Resultaat

Uit de gesprekken zijn een achttal aandachtsgebieden naar voren gekomen:

#### 1. Grote verschillen in 'volwassenheid'

Er zijn grote verschillen in kennisniveau en mate waarin partijen overzicht hebben op ontwikkelingen. Over het algemeen hebben grote vervoerders en regievoerders het beste zicht op ontwikkelingen in het ov en integratie met kleinschalig vervoer en ontwikkelingen zoals MaaS. Kleinere partijen zitten echt in de dagelijkse praktijk en hebben niet een totaaloverzicht op de ontwikkelingen en kansen die er zijn. Zij geven wel aan altijd graag een rol te spelen in de uitvoering maar dit dan alleen te kunnen en willen doen onder regie van een partij die wel gespecialiseerd is in regievoering. Ook het zicht op wat een mogelijke regie- en ontwikkelingsfunctie voor het vervoersysteem inhoud verschilt sterk.

#### 2. Verscheidenheid in visie op ideale model

Ten aanzien van de visie op wat het beste model is voor de inrichting van de opdracht zit grote variëteit. Dit varieert van één groot contract voor alle vervoersvormen (van grootschalig ov tot kleinschalig vervoer en deelmobiliteit) tot de boodschap "schoenmaker blijf bij je leest" waarmee wordt bedoeld dat per taak of rol of onderdeel in het totale vervoersysteem de beste partij geselecteerd zou moeten worden. Hierin lijkt ook wel mee te spelen welke rol en positie een partij heeft in de markt.

#### 3. Overeenstemming dat (sterke) regie nodig is bij integratie

Alle gesproken partijen geven duidelijk aan dat voor een contract waarin zowel vraagafhankelijke ov-producten als doelgroepenvervoer integraal worden georganiseerd een sterke regierol nodig is. De regierol is een aparte rol gericht op het vormgeven van de integratie en staat los van de uitvoering van de ritten. Dit vraagt om een professionele partij die de complexiteit en schaalomvang van een dergelijke rol aan kan. De grotere taxibedrijven en regievoerders geven aan dat zij deze rol prima zouden kunnen invullen en daar ook veel ervaring mee hebben. De kleinere partijen geven veelal aan de voorkeur te hebben om in dergelijke contracten in rol in de uitvoering van het vervoer te hebben.



De meeste taxibedrijven geven aan een sterke voorkeur te hebben om contractueel de rol om vervoer te plannen bij dezelfde partij te hebben die ook het vervoer uitvoert. Hiervoor kunnen eventueel wel weer onderaannemers worden ingezet. Enkele grotere regiepartijen die ook ervaring hebben in regio's waar regie en uitvoering gescheiden is geven echter aan ook in staat te zijn te werken in een dergelijke constructie zolang de afspraken tussen partijen maar duidelijk zijn. Een risico is dan mogelijk wel dat partijen minder mogelijkheden hebben om combinaties te maken met ander eigen werk.

**4. Geen concrete uitspraken over hoe contractueel om te gaan met verschuivingen tussen kleinschalig vervoer en ov**

Op de vraag hoe de opdrachtgever het beste om kan gaan met veranderingen binnen de opdracht, bijvoorbeeld door aanpassingen aan productformules en verschuivingen tussen kleinschalig vervoer en regulier ov komt geen duidelijk of concreet antwoord. Partijen geven aan dat binnen opdrachten geen ruimte is voor grote wijzigingen en veranderingen in vervoervolumes zonder nieuwe (financiële) afspraken. Met termen als partnerschap en wederzijds begrip geeft men aan dat een open samenwerking de basis zou moeten zijn. Maar concreet over wat dit voor de opdrachtgever betekent wordt men niet.

**5. Overheid moet ook goed contractbeheer voeren**

Aangegeven is dat de opdrachtgever goed en stevig contractmanagement moet voeren om een vervoeropdracht ook te laten functioneren. De branche heeft dit 'stevig' opdrachtgeverschap en controle nodig.

**6. Meerdere productformules / vervoersoorten kunnen in 1 systeem**

In basis is het geen probleem om meerdere productformules, vervoersoorten en/of verschillende reizigersgroepen in één vervoersysteem te faciliteren. In principe gebeurt dit nu al in bestaande contracten voor regiotaxi alleen zou de diversiteit nog wat groter worden. Wel worden rondom dit punt enkele mitsen en maren geplaatst:

- Er moeten wel zaken nader ontwikkeld worden in software en systemen om de integratie mogelijk te maken. Nog niet alles ligt zo op de plank.
- Met het doelgroepenvervoer zul je altijd een 'rest' groep overhouden die niet goed te bedienen is met het collectief systeem. Vraag is dan of je hier weer iets apart voor organiseert en hoe.
- Niet alles is te automatiseren: menselijke inbreng (in planning en maatwerk) is nodig voor de doelgroep. Dit blijft ook wel belangrijk om het maatwerk en de kwaliteit te kunnen leveren voor de doelgroep. Dit is wel het punt dat met name de kleinere taxibedrijven aangeven. De partijen die verder (lijken) te zijn met ICT en automatisering zijn hier wat optimistischer over.
- Vergeet niet dat integratie ook bestaat uit mensen langer in het regulier ov te houden.

**7. ICT-platforms zijn nog maar beperkt geschikt voor echte integratie**

Het integreren van doelgroepenvervoer en vraagafhankelijk openbaar vervoer vraagt om toepassing van slimme algoritmen om te komen tot een optimale planning. Als er ook sprake dient te zijn van zogenaamd real time boeken vraagt dit om algoritmen die in staat zijn dynamisch te plannen. Planningen kunnen dan niet meer een dag van tevoren worden gemaakt maar worden steeds bijgesteld op basis van de vraag. Er zijn op dit moment nog maar weinig aanbieders van deze diensten.

Veel van de geïnterviewde partijen koppelen het integratievraagstuk direct aan het onderwerp Mobility as a Service. Op dit moment zijn er in Nederland nog geen echt volledig geïntegreerde systemen of volledig ontwikkelde MaaS apps beschikbaar.



Partijen zien dat er flinke investeringen en innovaties nodig zijn om een geïntegreerd systeem van vraagafhankelijk ov en doelgroepenvervoer naar een hoger niveau te krijgen met bijhorende automatisering.

De meeste bestaande taxiorganisaties geven aan dat zij niet de investerings- en innovatiekracht hebben om de planningsalgoritmen of MaaS applicaties te kunnen ontwikkelen. Zo werken ze in de MaaS pilots vaak samen met andere ICT-innovators om wel deze slagen te kunnen maken. Ook de bestaande software leveranciers in de taxibranche hebben niet de investeringskracht en mogelijkheden om dit te realiseren.

### 8. Duurzaamheid

Het combineren van ritten en daarmee besparen op voertuiginzet is een eerste directe bijdrage aan duurzaamheid. Ontwikkeling van elektrisch vervoer komt in een stroomversnelling en met personenauto's wordt dit ook steeds beter mogelijk. Toepassing van elektrische rolstoelbussen is op dit moment nog wel een probleem gelet op het feit dat elektrische rolstoelbussen te zwaar zijn om bestuurd te mogen worden met een klein rijbewijs. Daarnaast is er volgens de vervoerders op dit moment ook nog geen goed aanbod van elektrische rolstoelbussen die inzetbaar zijn op een duurzame exploitatie.



## 5. ADVIES

### 5.1. Algemeen

Op basis van de gesprekken met de regio's, de provincie en de oriëntatie bijeenkomsten met marktpartijen komen wij tot vijf adviezen met betrekking tot de integratie van doelgroepenvervoer en ov.

#### 1. Ontwikkel een helder kader

Het onderwerp is complex en leidt in de praktijk geregeld tot gesprekken waarbij partijen elkaar niet optimaal begrijpen. Daarom is ons advies om een specifiek kader (dan nu bekend) uit te werken voor de wijze waarop de provincie invulling wil geven aan de integratie van vraagafhankelijk openbaar vervoer en doelgroepenvervoer en de toekomst van Regiotaxi voor de vrije reiziger. Dit geeft duidelijkheid aan de regio's over de koers van de provincie. In dit kader zou in ieder geval duidelijkheid moeten komen over de volgende aspecten:

- definitie van integratie;
- opzet nieuw vervoersysteem (gezamenlijk nieuw vervoercontract Regiotaxi 2.0);
- mogelijkheden waarop product Bravoflex ingevuld kan worden;
- uitgangspunten tav rolverdeling en budgetverantwoordelijkheid provincie en gemeenten;
- minimale verwachting van technische mogelijkheden voor productaansturing en dienstverlening naar de reiziger;
- minimale verwachting t.a.v. duurzaamheid vervoersysteem;
- verwachting van regio's en gemeenten ten aanzien van doorvoeren innovaties en omgang met eventuele onzekerheden en risico's die daarbij horen.

Benoem op basis van dit kader de integratie van ov en doelgroepenvervoer als speerpunt voor projectvoorstellen in het kader van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst. Vanuit het budget dat daarvoor beschikbaar is zijn nieuwe pilots mogelijk. Geef daarbij ook aandacht aan transitie van wmo'ers naar het reguliere ov. Ook dat blijft een belangrijke opgave waar de regio's aan willen blijven werken.

De volgende adviezen geven mede richting aan het hier benoemde kader.

#### 2. Continueer lopende pilots en ontwikkel nieuwe pilots op het vlak van integratie ov en doelgroepenvervoer

De pilots dragen bij aan een gedeeld beeld over mobiliteit en in het bijzonder het vraagstuk rondom de integratie. Bovenop de lopende pilots, adviseren we om verder te onderzoeken of een pilot mogelijk is met andersoortige vraaggestuurd vervoer zoals de hubtaxi. Doel is om te onderzoeken hoe de productformule ingericht moet worden om te functioneren in een groter en landelijker gebied met een grotere reikwijdte dan tot nu toe gebruikelijk is bij de Bravoflex pilots. Dit kan bijvoorbeeld ook zijn het doorontwikkelen van de bestaande regiotaxi voor de vrije reiziger naar een moderner en beter vervoerproduct voor de ov-reiziger.

Het is belangrijk om de doelen van de pilots heel concreet te benoemen en de pilots ook concreet te evalueren om vast te stellen wat resultaten zijn en wat deze betekenen voor verdere vervolgstappen.





We benoemen drie specifieke deelaspecten waar je met pilots specifieke kennis en ervaring kan opdoen:

- De behoeften en wensen van verschillende reizigersgroepen t.a.v. vervoerproducten en bijhorende spelregels. Bijvoorbeeld welke productkenmerken zijn nu werkelijk belangrijk voor verschillende typen wmo-reizigers
- De effecten op de kostprijs van het combineren per rit op moment dat het Bravoflex vervoer kan worden uitgevoerd met dezelfde voertuigvloot als het wmo-vervoer.
- De (on)mogelijkheden van een (nieuwe) Bravoflex ov productformule in landelijk gebied en/of in een gebied met een grotere reikwijdte.

### 3. Creëer duidelijkheid over (nieuwe) productformules en bijbehorende tarievenhuis

De productformules en het tarievenhuis zijn belangrijk. Dit is bepalend voor het productaanbod dat de reiziger straks krijgt en daarmee dus ook bepalend voor het gebruik van het productaanbod.

Marktpartijen moeten in staat worden geacht hier een goede inschatting van te maken zodat zij kunnen bepalen wat er allemaal op vlak van personeel en techniek/ ICT nodig is om dit te realiseren. Daarnaast is het ook van belang voor de regiogemeenten en provincie omdat het productaanbod bepalend is voor keuzes die reizigers gaan maken. Bijvoorbeeld, maak ik gebruik van een ov-reisproduct of maak ik gebruik van deur-deur vervoer. De huidige financieringsstromen zijn gebaseerd op het huidige productaanbod en de bijhorende tarieven voor de reizigers. Hierbij is de provincie (financieel) verantwoordelijk voor het ov en de gemeenten voor het Wmo-vervoer. Op het moment dat er nieuwe productformules en andere tariefverhoudingen ontstaan tussen ov en Wmo-vervoer kan dit leiden tot een substantiële verschuiving van gebruik door Wmo-reizigers naar nieuwe ov-producten. Hierbij passen de huidige financieringsstromen waarschijnlijk niet meer en moeten provincie en regiogemeenten dus nieuwe afspraken maken.

Overweging kan zijn om het tarief voor het deur-deur Wmo-product voor de start van het nieuwe systeem vergelijkbaar te houden met het huidige Wmo-vervoer (regulier ov-tarief) en dit niet als een bijzonder serviceproduct neer te zetten. Dit kan voorkomen dat er een (te) grote overloop komt van de Wmo-reizigers naar algemene ov-producten met als gevolg een kostenverschuiving van de gemeenten naar provincie en risico op negatieve framing van het nieuwe vervoersysteem vanuit reizigers en media. Dan kun je nog steeds nadenken over aanpassingen in de productformule zoals bijvoorbeeld het versoepelen van de vervoerplicht door mogelijkheden te geven binnen marges alternatieve reistijdstoppen aan te bieden.

De provincie geeft aan de volgende basis aan productaanbod te willen bieden:

1. Alle halte-halte reisrelaties zijn mogelijk met tenminste 1 mobiliteitsvorm (Bravoflex)
2. Elke kern heeft tenminste 1 halte
3. Het is altijd mogelijk om de gehele rit te reizen tegen ov-tarief
4. Iedereen reist met maximaal 1 overstap naar de Intercity stations in de regio.

Bovenstaande is te vertalen naar de volgende producten:

- Een **hub product** die reizigers tegen regulier ov-tarief vervoert van een willekeurige halte naar de dichtstbijzijnde hub waar kan worden overgestapt naar een lijngebonden ov-dienst en vice-versa. Dit zal mogelijk zijn op vast bepaalde momenten.
- Een **halte-halte product** dat reizigers rechtstreeks van halte naar halte brengt binnen een nader bepaald gebied zonder dat in dit gebied lijngebonden ov-diensten beschikbaar zijn.



- Een **deur-deur product** voor de de wmo-geïndiceerde reiziger. In dit product kan worden voorzien in specifieke behoeften van de reiziger zoals rolstoeltoegankelijkheid, aanvullende begeleiding en bijzondere afspraken zoals solo-vervoer, zitplaats voorin etc.

Overweeg ook om een simulatie te laten uitvoeren door meerdere leveranciers op een bepaalde dataset om de (on)mogelijkheden en verschillen van de verschillende planningssystemen in kaart te brengen. Ook kan dan worden bekeken welk effect het draaien aan de verschillende knoppen (en dus kenmerken van productformules) heeft op de uitvoering (en de kosten).

#### 4. Concretiseer het aansturingsmodel en de daarbij passende governance voor het nieuwe geïntegreerde vervoersysteem

Een keuze voor heldere productformules, zoals bijvoorbeeld de uitgangspunten zoals uitgezet door de provincie (zie ook paragraaf 2.3) is bepalend voor welk aansturingsmodel het beste past.

Naast de uitgangspunten zijn er nog enkele aspecten die relevant zijn voor het aansturingsmodel:

- Onzekerheid en flexibiliteit in vervoervolumes, onzekerheid over kenmerken en combineerbaarheid en kunnen 'mee-ademen' met de Bravo Direct ov-concessie
- Flexibiliteit en ontwikkelruimte in productformules
- Grip op het kostenniveau van het nieuwe vraagafhankelijke ov-aanbod

Er zal bij de start van het nieuwe vervoersysteem nog **grote onzekerheid zijn over de te verwachten vervoervolumes** en ook de kenmerken van vervoervolumes en de mogelijkheid om deze te combineren. Deze zouden ook gedurende de opdracht/concessie kunnen schuiven waardoor de opdracht in feite moet kunnen 'mee-ademen' met **ontwikkelingen in de BravoDirect concessie**. In een aansturingsmodel waarin één partij verantwoordelijk is voor zowel de planning als de uitvoering van het flex product moet deze op zodanige wijze vergoed worden zodat deze de natuurlijke prikkel heeft om het vervoer zo efficiënt mogelijk te plannen. Echter om een goede prijscalculatie vooraf te maken voor een vraagafhankelijk vervoersysteem moet een vervoerder een analyse kunnen maken welke vervoervolumes worden verwacht en welke combinatiegraad hij kan halen. Dit is niet mogelijk of op zijn minst lastig wanneer geen goede historische ritgegevens beschikbaar zijn. Hetzelfde geldt voor **flexibiliteit en ontwikkelruimte in productformules**. Om een aanbod te kunnen doen voor een contract in een aansturingsmodel waarin één partij verantwoordelijk is voor zowel de planning als de uitvoering moet helder zijn welke uitgangspunten (b.v. welke marges rondom ophalen zijn toegestaan, hoe ver hij mag omrijden met een klant, of hij ritten mag weigeren etc.) moeten c.q. mogen worden gehanteerd in de uitvoering. Ook moet helder zijn welke vrijheidsgraden daarbinnen zijn.

De bovengenoemde onzekerheid in vervoervolumes gaat samen met **onzekerheid in kosten voor provincie en regio**. Vraagafhankelijk vervoer is in basis een open-einde regeling waardoor kosten volledig afhankelijk zijn van het daadwerkelijke gebruik. Dit is wezenlijk anders dan in het lijngebonden ov. Daarnaast is er in vraagafhankelijk ov ook niet de mogelijkheid om strenger te indiceren of reisbudgetten in te voeren zoals bijvoorbeeld binnen het Wmo-vervoer. Om grip op kosten te houden op een vraagafhankelijk vervoerproduct moet je kunnen bijsturen op het productaanbod, kenmerken en tarieven. In een aansturingsmodel waarin één partij verantwoordelijk is voor zowel de planning als de uitvoering heeft de vervoerder een belang bij grotere vervoervolumes en heeft tevens op basis van vooraf gedefinieerde uitgangspunten en volumes zijn tarief bepaald.



Als opdrachtgever heb je dan gedurende het contract weinig grip op de kosten. Je kan enkel opnieuw onderhandelen met de vervoerder over tarieven en/of aanpassen van productkenmerken. Partijen hebben in de marktconsultatie niet concreet kunnen aangeven hoe een dergelijke constructie ook voor de opdrachtgever voldoende grip en beheersbaarheid op de opdracht en kosten kan geven.

Op basis van bovenstaande punten adviseren wij voor om voor het nieuwe vervoersysteem te goed te kijken naar de wijze waarop **regie en uitvoering van het vervoer** wordt georganiseerd. De regietaken bestaan uit het geven van reisadviezen, (digitaal) aannemen van ritten via onder andere een innovatief real time app based platform, plannen en dispatchen van ritten en het organiseren van de klantbetalingen (die vandaag de dag voor het doelgroepenvervoer niet in het voertuig plaatsvindt). Dit is dus de regie- of mobiliteitscentrale.

Het uitvoeren van vervoer bestaat uit het beschikbaar stellen van een geschikt voertuig en chauffeur. Dit kunnen zowel voertuigen zijn die voor langere periodes vast gecontracteerd zijn alsook voertuigen die zelf bepalen of en wanneer ze beschikbaar zijn. In theorie kan hierbij een onbeperkt aantal vervoerders rijden voor het vervoersysteem.

In een model met scheiding van regie en uitvoering worden rollen bewust gescheiden om beter om te kunnen gaan met veranderingen in de opdracht. Bij een aansturingmodel waarin één partij verantwoordelijk is voor zowel de planning als de uitvoering zal goed nagedacht moeten worden over de wijze waarop bovengenoemde aspecten zijn te borgen.

Naast de wijze waarop beide rollen zijn georganiseerd is het ook relevant om te kijken hoe beide rollen zich verhouden tot het overige openbaar vervoer zoals bijvoorbeeld de regiecentrale/mobiliteitscentrale onderdeel te maken van de BravoDirect ov-concessie opdracht. Daarin zitten enkele potentiële voordelen:

- Het zorgt ervoor dat er één partij in de regio is die regie heeft op alle vervoervormen. Dat zal ten goede komen aan de afstemming tussen de ov-concessie en het vraagafhankelijk vervoer.
- Belang van opdrachtgevende partijen is dat reizigers indien mogelijk gebruik maken van lijngebonden ov. De concessiehouder heeft hier (afhankelijk van concessie-inrichting) eenzelfde belang bij.
- Veelgehoord bezwaar bij regieopdrachten is dat de opdracht weinig verdienmogelijkheden heeft. Door deze te combineren met de ov-concessie wordt het een onderdeel van een veel groter takenpakket.
- De mobiliteitscentrale komt in een optimale positie om een breed reisadvies te geven en MaaS principes toe te gaan passen. Ook de BravoDirect concessiehouder zal hierin een rol willen (en moeten) vervullen. Dit kan een mooie combinatie zijn.

Uiteraard dient ook goed te worden onderzocht wat eventuele nadelen hiervan zijn.

## 5.2. Concrete vervolgstappen in de regio's

Op basis van het toegepaste afwegingskader voor de vijf regio's zijn hieronder adviezen gericht op de specifieke regio's voor vervolgstappen. We adviseren een gedifferentieerde aanpak per regio aangezien er grote verschillen tussen de regio's bestaan. Door samen met elke regio een passende aanpak te ontwikkelen wordt het onderling lerend vermogen bevorderd.

### **Regio West-Brabant**

Voor de regio West geldt dat op het moment dat de productformules en het aansturingmodel en bijpassende governance zijn uitgewerkt de vervolgstappen nadere uitwerking kunnen krijgen. De aanbesteding lijkt nog ver weg maar komt gelet op voorliggende vraagstukken dichterbij dan mogelijk verwacht.



We benoemen in ieder geval de volgende punten:

- Uitwerking van een (beknopte) nota van uitgangspunten.
- Uitwerking van een bestek voor zowel de regieopdracht als de uitvoering van het vervoer.
- Uitwerken van de contractering van vervoerders.
- Inrichting/ aanpassen van bestaande governance voor samenwerking tussen gemeenten en provincie.
- Uitwerken van een gezamenlijke beheerorganisatie van regio en provincie.
- Uitwerken en vaststellen van afspraken en systematiek om kosten te verdelen tussen (individuele) gemeenten en provincie.
- Uitwerken van productformules in vervoerreglementen.

### **Regio Midden-Brabant**

Ga in Midden-Brabant door middel van een pilot onderzoeken of het huidige regiotaxi vervoer voor de vrije reiziger door PZN als Bravoflex productformule kan worden aangeboden. Belangrijk doel voor een dergelijke pilot is om te onderzoeken of door gebruik van integrale doelgroepenvervoer capaciteit de kosten per rit lager kunnen worden dan nu het geval is in lopende pilots.

Tast ook bestuurlijk af of de regio Midden-Brabant bereid is om in een nieuw contract regiotaxi 2.0 per 2021 of 2022 serieus in te vullen. Dit kan een start zijn voor een gezamenlijk proces vergelijkbaar met West-Brabant. Begrip creëren voor elkaars werelden en sociaal domein en mobiliteitsdomein samenbrengen zijn daarin essentieel.

### **Regio Zuidoost Brabant**

Zet de pilot rondom Bravoflex en integratie van gemeentelijke wmo-reizigers in Helmond door en verken ook met Eindhoven de mogelijkheden om in de pilot de integratie met wmo-reizigers vanuit Eindhoven mee te nemen. In de nieuwe contracten voor Taxibus zit ruimte voor dergelijke initiatieven. Bijvoorbeeld door de nieuwe vervoerder voertuigen beschikbaar te laten stellen voor Bravoflex.

### **Regio Den Bosch en Noordoost-Brabant**

Tast bestuurlijk af of de regio's of en waar er ambities zijn om in een nieuwe contract(en) regiotaxi 2.0 serieus in te vullen. Dit kan een start zijn voor een gezamenlijk proces vergelijkbaar met West-Brabant. Verder geen nadere vervolgstappen.





**FORSETI**

**VERBINDT EN VERBETERT VERVOER**

Europalaan 28d • 5232 BC 's-Hertogenbosch • (073) 523 10 60 • [info@forseti.nl](mailto:info@forseti.nl) • [www.forseti.nl](http://www.forseti.nl)