

Integrale afweging van maatschappelijke effecten doelgroepenvervoer

Verkenning van de mogelijkheden
voor toepassing van afwegingsinstrumenten



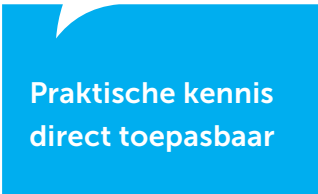
CROW-KpVV

In opdracht van de gezamenlijke overheden voert CROW een KpVV-Meerjarenprogramma uit, met als doel een bijdrage te leveren aan het competentier maken van de overheid op het gebied van mobiliteit. CROW-KpVV is actief op de volgende gebieden: Collectief Vervoer, Fiets (onder het merk CROW-Fietsberaad), Mobiliteit en Wegontwerp. In een breed netwerk met andere kennisinstituten en maatschappelijke organisaties is CROW-KpVV betrokken bij actuele ontwikkelingen in het decentrale beleid en verspreidt en borgt relevante kennis. CROW-KpVV signaleert nieuwe ontwikkelingen, geeft aan wat hun betekenis is en wat de gevolgen kunnen zijn.

Over CROW

CROW bedenkt slimme en praktische oplossingen voor vraagstukken over infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer in Nederland. Dat doen we samen met externe professionals die kennis met elkaar delen en toepasbaar maken voor de praktijk.

CROW is een onafhankelijke kennisorganisatie zonder winstoogmerk die investeert in kennis voor nu en in de toekomst. Wij streven naar de beste oplossingen voor vraagstukken van beleid tot en met beheer in infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid. Bovendien zijn wij experts op het gebied van aanbesteden en contracteren.



**Praktische kennis
direct toepasbaar**

Integrale afweging van maatschappelijke effecten doelgroepenvervoer

Verkenning van de mogelijkheden
voor toepassing van afwegingsinstrumenten

CROW

Postbus 37, 6710 BA Ede
Telefoon (0318) 69 53 00
E-mail klantenservice@crow.nl
Website www.crow.nl

December 2017

CROW en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben de hierin opgenomen gegevens zorgvuldig verzameld naar de laatste stand van wetenschap en techniek. Desondanks kunnen er onjuistheden in deze publicatie voorkomen. Gebruikers aanvaarden het risico daarvan.

CROW sluit, mede ten behoeve van degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van de gegevens.

De inhoud van deze publicatie valt onder bescherming van de auteurswet.

De auteursrechten berusten bij CROW.

Woord vooraf

Onze mobiliteit is volop in ontwikkeling. Zo neemt het aantal verplaatsingen nog steeds toe, groeien steden, krimpt het inwonerstal in een aantal regio's en verandert het mobiliteitsgedrag. Willen we Nederland in de toekomst goed bereikbaar, leefbaar en vitaal houden, dan vergt dit een brede aanpak van bereikbaarheidsopgaven, bijvoorbeeld door een toenemende samenwerking tussen openbaar vervoer en doelgroepenvervoer.

Van het doelgroepenvervoer maken 640.000 tot 680.000 mensen gebruik. De helft bestaat uit reizigers die vanuit de WMO ondersteuning krijgen. De andere helft uit senioren en (jonge) reizigers in de krimpgebieden. De verwachting is dat de vraag naar doelgroepenvervoer zal toenemen. Om reizigers vanuit het doelgroepenvervoer gebruik te laten maken van het OV wordt gewerkt aan verbeteringen in brede zin. Niet alleen aan de fysieke toegankelijkheid maar ook aan het wegnemen van mentale barrières. Voor de verdere integratie tussen openbaar vervoer en doelgroepenvervoer is inzicht nodig in de kosten en baten van de verschillende mogelijke integratieoplossingen.

Deze publicatie is erop gericht om decentrale overheden (en in het bijzonder de beleidsmedewerkers) in hun rol als opdrachtgever voor het doelgroepenvervoer te helpen om de maatschappelijke effecten van diverse oplossingsrichtingen binnen het doelgroepenvervoer in kaart te brengen. Dit kan helpen bij een betere onderbouwing van keuzes en uiteindelijk – door kennisdeling en optimalisaties – tot betere keuzes. Dit vergt nauwe samenwerking en integratie tussen verschillende partijen die betrokken zijn bij het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer. Dit geldt in het bijzonder van het beschikbaar hebben en stellen van gewenste data en inzichten voor het in beeld brengen van de maatschappelijke kosten en baten. Maar voor de juiste afweging is het voor bestuurders en beleidsmakers het van toenemend belang om vertrouwd te raken met het fenomeen van de (maatschappelijke) kosten-batenanalyse. Hiervoor biedt de community "smaakmakers" een uitgelezen platform om dit verder te faciliteren op weg naar een kosteneffectieve, inclusieve samenleving.

CROW

Wim van Tilburg
Directeur CROW-KpVV

Aan de projectgroep 'MKBA Doelgroepenvervoer' hebben de volgende personen deelgenomen:

Frank Buers, *provincie Gelderland*

Geert-Jan Verzijden, *regio Achterhoek*

Ricardo Poppeliers, *Ecorys*

Eline Devillers, *Ecorys*

Sjoukje van der Horst, *gemeente Heerenveen*

Bianca van Jaarsveld, *gemeente Gouda*

Yolanda van Doeveren, *gemeente Amsterdam*

Yuki Tol, *gemeente Amsterdam*

Carola Prins, *CROW*

Frans Bekhuis, *CROW*

De begeleiding vanuit CROW werd verzorgd door Frans Bekhuis.

De adviseurs van de werkgroep waren Ricardo Poppeliers en Eline Devillers (Ecorys).

Inhoud

Samenvatting	6
1 Achtergrond	7
2 Afweging maatschappelijke effecten	8
2.1 Nut en noodzaak	8
2.2 Bestaande afwegingsinstrumenten	8
2.3 Beslisboom afweeginstrumenten	10
2.4 Proces rond toepassen afwegingsinstrumenten	10
3 Toepassing doelgroepenvervoer	12
3.1 Specifieke aandachtspunten doelgroepenvervoer	12
3.2 Inventarisatie doelen en oplossingen	13
3.3 Conclusies voor onderdelen afweegkader	13
4 Toepassing	16
4.1 Case Amsterdam: mobiliteitsassistentie (MA)	16
4.2 Case Amsterdam: ontschotting LLV/Jeugd	18
4.3 Case Achterhoek: regiecentrale	20
5 Conclusies en aanbevelingen	23
5.1 Conclusies	23
5.2 Aanbevelingen	23
Bijlagen:	
Bijlage 1: Bronnen	24

Samenvatting

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van het zogeheten doelgroepenvervoer, waaronder het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer. De regelingen beslaan verschillende beleidsterreinen en de verwachting is dat er (bij gelijkblijvend beleid) een groter beroep zal worden gedaan op het doelgroepenvervoer door demografische ontwikkelingen. Vanuit het inclusieve beleid (social inclusion) is het streven dat alle burgers een zo zelfstandig mogelijk bestaan kunnen leiden. Waar in het verleden vooral naar optimalisatie binnen de regelingen gezocht is, zijn veel gemeenten op dit moment op zoek naar onderlinge afstemming tussen de regelingen, om de uitvoering van het doelgroepenvervoer efficiënter te laten verlopen. Ditzelfde geldt voor combinaties met openbaar vervoer. Regionale overheden kiezen voor verschillende, uiteenlopende oplossingen om te voorzien in de vervoerbehoefte van mensen die gebruikmaken van doelgroepenvervoer, zoals:

- het faciliteren van alternatieven voor doelgroepenvervoer (vrijwilligers, et cetera);
- het ondersteunen van gebruikers bij de overstap naar regulier openbaar vervoer;
- het integreren van verschillende vormen (regelingen) van doelgroepenvervoer, op verschillende niveaus;
- het integreren van (systemen) van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer.

Om na te gaan of zaken (kosten) effectiever kunnen, is inzicht in de huidige situatie van belang, inzicht in de probleemstelling en na te streven doelen, alsmede inzicht in de effecten van aanpassingen. Een goed beeld van de maatschappelijke effecten van de verschillende oplossingsrichtingen ontbreekt echter. Dit terwijl deze maatschappelijke effecten, naast de financiële effecten, kunnen verschillen voor de oplossingsrichtingen. CROW en Ecorys hebben daarom de handschoen opgepakt samen met de gemeente Amsterdam, de gemeente Heerenveen, de regio Achterhoek (ZOOV), de gemeente Gouda en de provincie Gelderland. Met als doel om de mogelijkheden van de toepassing van instrumenten voor een integrale afweging van de maatschappelijke effecten van doelgroepenvervoer te verkennen.

Dit heeft geresulteerd in een gestructureerd afweeg- en monitoringkader met indicatoren die een concretisering zijn van hogere doelen zoals inclusieve samenleving, bereikbaarheid en duurzaamheid. Dit kader met de indicatoren vormt de basis voor een noodzakelijke vervolgstap, namelijk het verzamelen en vullen van het kader met betrouwbare en uniforme data en informatie. Dit dient voorafgaande aan projecten plaats te vinden, zodat de referentiesituatie duidelijk is.

Om de vervolgstap te maken zijn er verschillende aanknopingspunten zoals het meenemen van het belang van

uniforme data in de concessie- of opdrachtverlening en in het open data beleid van de Rijksoverheid, maar ook het bezien van systemen als MAAS – ook binnen concessies – gekoppeld aan alle burgers. Om het proces voortgang te laten hebben, is het van belang dat er mijlpalen worden benoemd, goede praktijkvoorbeelden worden uitgewisseld en de nut en noodzaak van vervolgstappen worden geborgd in bijvoorbeeld het platform van smaakmakers.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van het doelgroepenvervoer, zoals het Wmo-vervoer en leerlingenvervoer. De regelingen beslaan verschillende beleidsterreinen en de verwachting is dat er (bij gelijkblijvend beleid) een groter beroep zal worden gedaan op het doelgroepenvervoer door demografische ontwikkelingen. Niet alleen zullen er meer ouderen gebruik maken van doelgroepenvervoer, ook zal de afstand tot voorzieningen (met name in krimpgebieden) groter worden. Vanuit het inclusieve beleid is het streven dat burgers een zo zelfstandig mogelijk bestaan kunnen leiden. Daarbij is het uitgangspunt om het gebruik van algemene voorzieningen zoals het openbaar vervoer (OV) te bevorderen, en wanneer vanuit het eigen netwerk geen ondersteuning kan worden geboden, vanuit de overheid een aanvullende specifieke voorziening te realiseren.

Waar in het verleden vooral naar optimalisatie binnen de regelingen gezocht is, zijn veel gemeenten op dit moment op zoek naar onderlinge afstemming tussen de regelingen, om de uitvoering van het doelgroepenvervoer efficiënter te laten verlopen. Ditzelfde geldt voor combinaties met openbaar vervoer. Mede ingegeven door de wens van efficiency winsten kiezen regionale overheden voor verschillende, uiteenlopende oplossingen om te voorzien in de vervoerbehoefte van mensen die gebruikmaken van doelgroepenvervoer, zoals:

- Het faciliteren van alternatieven voor doelgroepenvervoer (vrijwilligers, et cetera);
- Het ondersteunen van gebruikers bij de overstap naar regulier openbaar vervoer;
- Het integreren van verschillende vormen (regelingen) van doelgroepenvervoer, op verschillende niveaus;
- Het integreren van (systemen) van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer.

Om na te gaan of zaken (kosten) effectiever kunnen, is inzicht in de huidige situatie van belang, inzicht in de probleemstelling en na te streven doelen alsmede inzicht in de effecten van aanpassingen. Een goed beeld van de maatschappelijke effecten van de verschillende oplossingsrichtingen ontbreekt echter. Dit terwijl deze maatschappelijke effecten, naast de financiële effecten, kunnen verschillen voor de oplossingsrichtingen. Ecorys en CROW hebben het initiatief genomen om deze handreiking op te stellen.

Deze handreiking is erop gericht om decentrale overheden (en in het bijzonder de beleidsmedewerkers) in hun rol als opdrachtgever voor het doelgroepenvervoer te helpen om de maatschappelijke effecten van diverse oplossingsrichtingen binnen het doelgroepenvervoer in kaart te brengen. Dit kan helpen bij een betere onderbouwing van keuzes en

uiteindelijk – door kennisdeling en optimalisaties – tot betere keuzes.

Als mogelijke afwegingsinstrumenten zijn benoemd:

- een kosteneffectiviteitsanalyse;
- een multicriteria-analyse;
- een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Deze methodieken zijn niet nieuw en worden op andere beleidsterreinen al veelvuldig toegepast¹. Om deze methodieken ook binnen het doelgroepenvervoer toe te kunnen passen, is een verdieping nodig op het gewenste gebruiksdoel (welke beslisinformatie wordt gevraagd?), op mogelijke effecten die in een afweging moeten worden meegenomen en op de beschikbaarheid van data waarmee deze effecten kwantitatief of kwalitatief in beeld gebracht kunnen worden.

Om deze verdieping op doelstellingen en effecten aan te kunnen brengen, zijn sessies georganiseerd met een aantal gemeenten/regio's, zijn diverse literatuurbronnen doorgenomen en is de opgestelde afwegingstabel toegepast op een aantal specifieke cases. De bevindingen van deze verkenning zijn in de volgende hoofdstukken verwoord.

¹ Voor meer informatie zie bijvoorbeeld www.mkba-informatie.nl.

2.1 Nut en noodzaak

In de afwegingsinstrumenten staat de effectiviteit of efficiëntie van investeringsbeslissingen in het doelgroepenvervoer centraal. Het toepassen van afwegingsinstrumenten om de maatschappelijke effecten in kaart te brengen heeft verschillende voordelen. Deze worden hieronder kort toegelicht. Vervolgens worden de verschillende bestaande methoden beschreven.

Een *effectief* project is een project dat de doelen die met het project worden nagestreefd ook daadwerkelijk realiseert. Dit betekent dat onder meer een helder beeld moet bestaan van de problemen waarvoor het project een oplossing moet bieden en dat het project hier duidelijk aan voldoet.

Een *efficiënt* project is een project dat tegen lage of de laagste kosten de doelen van het project realiseert. Kortom, er is sprake van een kosteneffectief project. Dit betekent onder meer dat zicht moet bestaan op de kosten en effecten van eventuele alternatieven en varianten, en dat het voorgestelde project in vergelijking hiermee (het meest) kosteneffectief is.

Een effectief project hoeft niet noodzakelijkerwijs efficiënt te zijn. Dit hangt sterk af van de kosten en effecten van het project.

Scherpere probleemanalyse

De effecten van de 'ingreep' worden afgezet tegen de situatie die ontstaat als er niet 'ingegrepen' wordt: de referentiesituatie. Deze referentiesituatie moet scherp beschreven worden om effecten ten opzichte van deze situatie te kunnen benoemen. Waar mogelijk wordt dit kwantitatief gedaan, zodat de effecten ook gekwantificeerd kunnen worden. Door met alle betrokkenen stil te staan bij deze situatie en bij de effecten die door de ingreep ontstaan, wordt de probleemanalyse scherper geformuleerd.

Beter (onderbouwde) investeringen

Door de toepassing van afwegingsinstrumenten verbetert de onderbouwing van de investeringsbeslissing. Er ontstaat een duidelijk beeld van het probleem, de doelstelling, (verschillende) investeringsopties en de maatschappelijke effecten die daarmee samenhangen.

Bij het toepassen van de afwegingsinstrumenten ontstaan over het algemeen vanzelf inzichten in hoe investeringen verder *geoptimaliseerd* kunnen worden. Bijvoorbeeld hoe met beperkte aanpassingen de oplossing goedkoper kan worden of juist effectiever. Of hoe ongewenste neveneffecten tegengegaan kunnen worden. Hierdoor verbetert niet alleen de onderbouwing, maar ook de investering zelf.

Grotere kans op integrale aanpak

Door expliciet stil te staan bij de doelstellingen en te verwachten effecten op deze doelstellingen, wordt de kans vergroot voor een integrale aanpak waarbij de gebruiker centraal staat. Een voorbeeld van een integrale aanpak waar de gebruiker centraal staat is Mobility as a Service (Maas). Dit concept is primair gericht op de keuzereiziger in de stad en kan ook geschikt zijn voor gebruikers van het doelgroepenvervoer.

Betere monitoring voor adaptiviteit en kennisopbouw

De indicatoren die centraal staan in de afwegingsinstrumenten, zijn ook de indicatoren die gedurende de uitvoering van de investering gemonitord kunnen worden. Door dit op een gestructureerde wijze te doen, kan de monitoringsinformatie gebruikt worden om de investering blijvend te verbeteren. Als bijvoorbeeld het gebruik van een oplossing minder is dan verwacht, kunnen aanvullende maatregelen genomen worden om dit te stimuleren. Anderzijds kunnen ontwikkelingen worden gemonitord. Hierdoor wordt een *adaptieve programmering bewerkstelligd*, waarbij flexibiliteit zorgt voor de mogelijkheid van bijsturing.

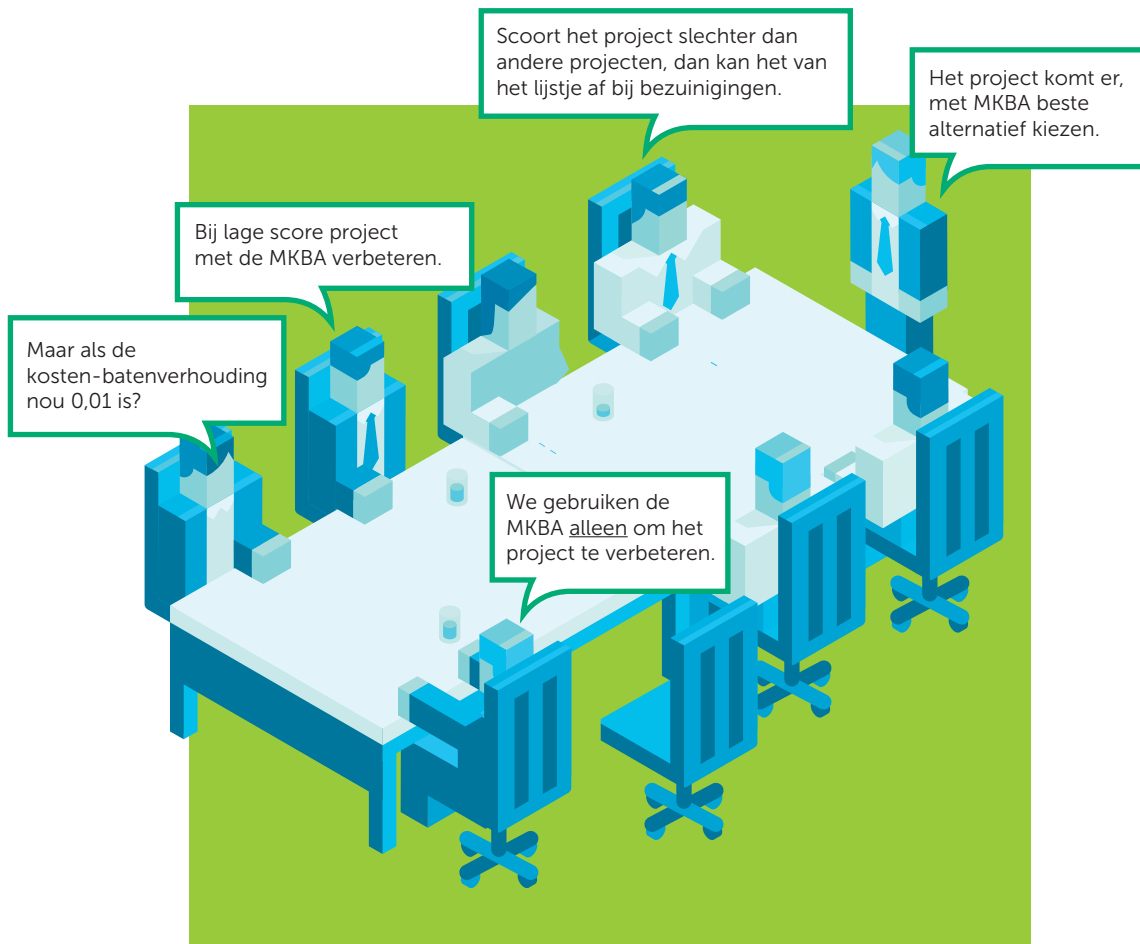
Tegelijkertijd zorgt de gestructureerde monitoring voor inzicht in de werking en effectiviteit van oplossingen, waardoor lessen en leerervaringen makkelijker met anderen gedeeld worden. Als duidelijk is op welke doelgroepen of onder welke omstandigheden een oplossing goed werkt, is het eenvoudiger om in een andere regio vooraf de te verwachten effecten in te schatten. Dit zorgt voor een verdere *kennisontwikkeling* van de maatschappelijke effecten van investeringen in doelgroepenvervoer en voor meer mogelijkheden om bij 'doorvertalen' van effecten rekening te houden met specifieke kenmerken van een regio.

2.2 Bestaande afwegingsinstrumenten

Bij de onderbouwing van de effectiviteit gaat het om de mate van doelbereik, oftewel het probleemoplossend vermogen. Indien blijkt dat een oplossing in voldoende mate het probleem oplost, wordt gekeken naar de efficiëntie van de oplossing. Oftewel naar de vraag welke kosten gemoeid zijn met het behalen van deze effecten.

Multicriteria-analyse

In een multicriteria-analyse worden meerdere effecten bekeken. Deze effecten worden per project (maatregel of maatregelenpakket) bepaald en worden in hun eigen eenheid weergegeven (of zelfs kwalitatief). Het is goed mogelijk dat er een (gedeeltelijke) overlap tussen de effecten zit. Indien een totaalscore wordt gevraagd – dus een optelling over effecten – is het nodig dat de betrokkenen de gewich-



ten van de effecten bepalen. Met een multicriteria-analyse wordt een overzicht gegeven van relevante (gewogen) effecten. Hiermee kan een uitspraak gedaan worden over effectiviteit (probleemoplossend vermogen), maar niet over efficiëntie.

Kosteneffectiviteitsanalyse

In een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) worden de effecten op het primaire doel van de maatregel vergeleken met de investeringskosten die hiermee gemoeid zijn. Hiermee wordt bepaald in welke mate de oplossingen bijdragen aan de projectdoelen en tegen welke kosten. Dit wordt vaak gebruikt bij programma's of maatregelen met een duidelijk afgebakend hoofddoel. Deze methode wordt daarom bijvoorbeeld veel toegepast bij het beoordelen van veiligheidsprojecten. De verwachte veiligheidseffecten worden in dat geval vergeleken met de benodigde investeringskosten.

Kosten-batenanalyse

In een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse (MKBA of KBA) worden alle relevante maatschappelijke effecten van een maatregel gedurende een langere periode meegenomen. Kenmerkend voor een kosten-batenanalyse is dat alle effecten onder één objectieve noemer gebracht worden. De verschillende effecten worden namelijk behalve gekwantificeerd ook zo veel mogelijk gemonetariseerd (in geld gewaardeerd). Hierdoor is het met een MKBA mogelijk om de maatschappelijke rentabiliteit van een investering inzichtelijk te maken.

De MKBA geeft dus niet alleen aan welke kosten er gemoeid zijn met de bijdrage aan de projectdoelen, maar geeft ook aan of deze (en andere maatschappelijke) effecten opwegen tegen de kosten. De MKBA geeft hiermee beduidend meer objectieve beslisinformatie, maar vraagt ook om meer informatie.

	Oplossing 1	Oplossing 2	Oplossing 3
Kosten (Euro)	500.000	2.000.000	3.000.000
Verminderde files (verliesuur)	25.000	40.000	65.000
Kosteneffectiviteit (Euro per verliesuur)	20	50	45

KEA

Kosten en baten	Oplossing 1	Oplossing 2	Oplossing 3
Investeringskosten	-8	-12	-4
Beheer- en onderhoudskosten	-1	-2	-0,5
Exploitatiekosten	-2	-3	-0,5
Totaal kosten	-11	-17	-5

KBA

Reistijd	8	15	6
Betrouwbaarheid	2	5	1
Exploitatiebaten	1,5	2	0,5
Zitplaatskans	1	2	0,5
Externe effecten (geluid, emissies)	-0,5	-1	-0,2

Totaal baten	12	23	8
Netto contante waarde	1	6	3
Baten/kosten-verhouding	1,1	1,4	1,6
Interne rentevoet	6%	7%	8%

Een voorbeeld van mogelijke uitkomsten uit een MKBA en KEA vanuit de 'harde' transportwereld zijn onderstaand opgenomen.

2.3 Beslisboom afweeginstrumenten

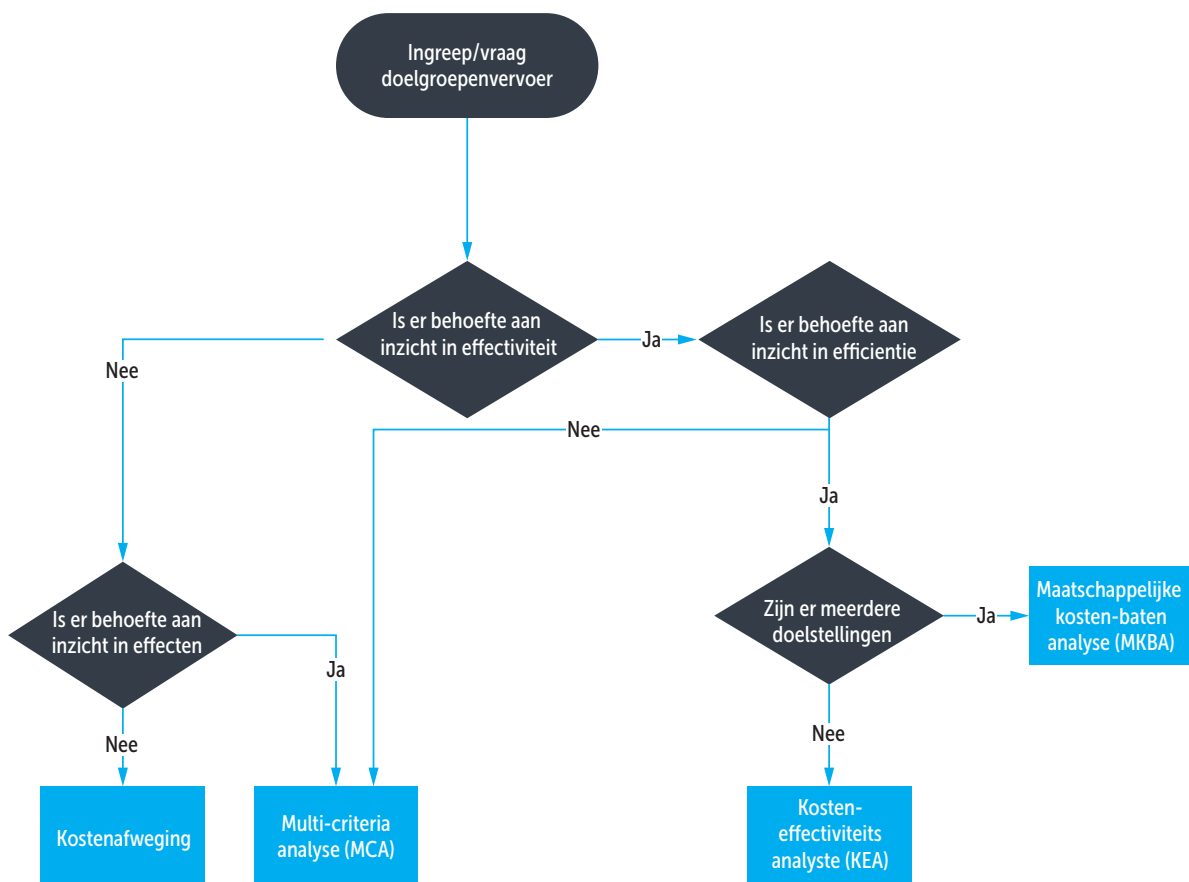
Onderstaand is een beslisboom weergegeven voor de toepassing van een afweeginstrument binnen het doelgroepenvervoer.

In de figuur is te zien dat de instrumenten kosteneffectiviteitsanalyse en kosten-batenanalyse zich richten op de inschatting van efficiëntie. Hieronder wordt verstaan: in welke mate (waarbij de mate in euro's is uitgedrukt) wegen de maatschappelijke effecten op tegen de kosten die ermee samenhangen. De kosteneffectiviteitsanalyse richt zich op effecten op de centrale doelstelling van het project, terwijl de kosten-batenanalyse ruimte biedt voor meerdere doelstellingen respectievelijk maatschappelijke effecten. De multicriteria-analyse is een mogelijkheid om alle voor de besluitvorming relevante effecten weer te geven, zonder uitspraken te doen over een in euro's uitgedrukte mate van doelbereik (effectiviteit) of afweging daarvan met de kosten (efficiëntie). In een multicriteria-analyse worden effecten kwalitatief weergegeven. Kosten kunnen in een multicriteria-analyse wel in euro's worden weergegeven.

2.4 Proces rond toepassen afwegingsinstrumenten

De inzet van een afwegingsinstrument is onderdeel van een afwegingsproces dat idealiter uit een aantal processtappen bestaat. Door alle stappen te doorlopen, ontstaat een gerichtere focus op problemen, kansen, oplossingen en effecten. Er zijn verschillende instrumenten of werkwijzen die deze stappen ondersteunen, waaronder de Wikken en Wegen-aanpak van het CROW.

1. Probleemanalyse of analyse kansen: ondanks dat het verleidelijk is om gelijk over oplossingen na te denken, is het belangrijk om de tijd te nemen om een goede (kwantitatief onderbouwde) probleemanalyse te formuleren. Welk probleem moet het project oplossen of welke kansen kan het project verzilveren? Wat gebeurt er als we niets doen? Hoe groot wordt dan het probleem? Formuleren doelstellingen: zo concreet mogelijke definitie van de doelstellingen die nagestreefd worden.
2. Verkennen oplossingsrichtingen: vanuit de problemen/kansen en de doelstellingen kunnen oplossingsrichtingen benoemd worden die hieraan bijdragen. Belangrijk is om een voldoende brede insteek te kiezen.
3. Benoemen effecten: de effecten die samenhangen met de oplossingsrichtingen worden benoemd. Er zijn verschillende methoden om deze stap te ondersteunen. Dit kan in een gezamenlijke werksessie met betrokkenen



(ook wel Effectenarena genoemd). Bij de cases in hoofdstuk 4 wordt hiervoor een effectenboom gebruikt.

- 4 Bepalen omvang effecten: de effecten worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Indien dit niet mogelijk is, wordt een kwalitatieve duiding opgenomen van de richting en zo mogelijk de omvang van het effect.
- 5 Verkennen mogelijkheden optimalisatie: op basis van de inzichten over de effecten wordt gekeken naar mogelijkheden om de oplossingsrichtingen te optimaliseren. Dit kan zowel door optimalisatie aan de kostenkant (versobering en /of fasering) als optimalisatie aan de batenkant (aanpassing scope oplossing voor groter effect).

3.1 Specifieke aandachtspunten doelgroepenvervoer

In het doelgroepenvervoer gaat het om investeringen en oplossingen voor mensen met een mobiliteitsbeperking. De oplossingsrichtingen kunnen vanuit verschillende invalshoeken worden gezien, bijvoorbeeld:

- uitgaan van bestaande regelingen en daarbinnen het vervoer en de dienstverlening optimaliseren;
- uitgaan van de huidige vervoerssystemen, met oplossingsrichtingen gericht op een overstap naar openbaar vervoer en/of het bieden van extra alternatieven;
- het integreren van bestaande 'doelgroepenvervoer'-systemen met oplossingsrichtingen gericht op ontschotting (tussen bestaande regelingen);
- het integreren van verschillende soorten systemen (buiten bestaande regelingen; innoveren van het systeem; inrichten op basis van mobiliteitspatronen).

Bij de afweging van de maatschappelijke effecten die hiermee samenhangen spelen verschillende aspecten.

Effectiviteit oplossingen afhankelijk van mogelijkheden van mensen

Investeringen om mensen meer mobiliteitsalternatieven te laten benutten, verhogen onder andere de kwaliteit van leven. Dit geldt zowel voor mensen met beperkingen als voor mensen in rurale gebieden. Tegelijkertijd is duidelijk dat mogelijkheden van mensen verschillen en daarmee het effect verschilt dat maatregelen op verschillende mensen heeft.

Effectiviteit oplossingen verschilt door contracten en concessies

Binnen het doelgroepenvervoer hebben we te maken met bestaande systemen inclusief contracten (taxi- en busvervoer) en concessies (openbaar vervoer). Hierdoor kan de implementatiemogelijkheid van oplossingsrichtingen qua tijdstermijn verschillen, danwel kunnen er juridische barrières voor oplossingsrichtingen zijn. Bijvoorbeeld: het is dikwijls niet mogelijk om gedurende de looptijd van een contract nieuwe doelgroepen toe te voegen (tenzij daar in het contract expliciet ruimte voor is geschapen).

Effectiviteit oplossingen verschilt door typologie of kenmerken van het gebied

Een ruraal gebied (bijvoorbeeld Achterhoek) kent een andere typologie dan een stedelijk gebied (bijvoorbeeld Amsterdam). Dit speelt bijvoorbeeld bij het aspect 'zelfstandigheid in relatie tot gebruik regulier openbaar vervoer'. Hierbij wordt aangetekend dat onder regulier openbaar vervoer op dit moment aanbodgericht halte-haltevervoer

wordt verstaan, dat onder een andere regie en vervoerder valt dan het doelgroepenvervoer.

In landelijke gebieden – zoals de Achterhoek – is het soms mogelijk dat 'regulier openbaar vervoer' op dit moment al eenzelfde systeem is als 'doelgroepenvervoer'; ofwel 'vooraf bellen en kleinschalig / thuis afhalen'. Hier is geen systeemonderscheid meer.

Waardering effecten vraagt om heldere definities en invulling daarvan

Een deel van de maatschappelijke effecten is lastig te waarderen, indien doelen niet worden geconcretiseerd. Bijvoorbeeld de kwaliteit van leven. Dit vraagt om een concretisering in bijvoorbeeld 'zelfstandigheid van reizen' en 'keuze uit mobiliteitsalternatieven²'.

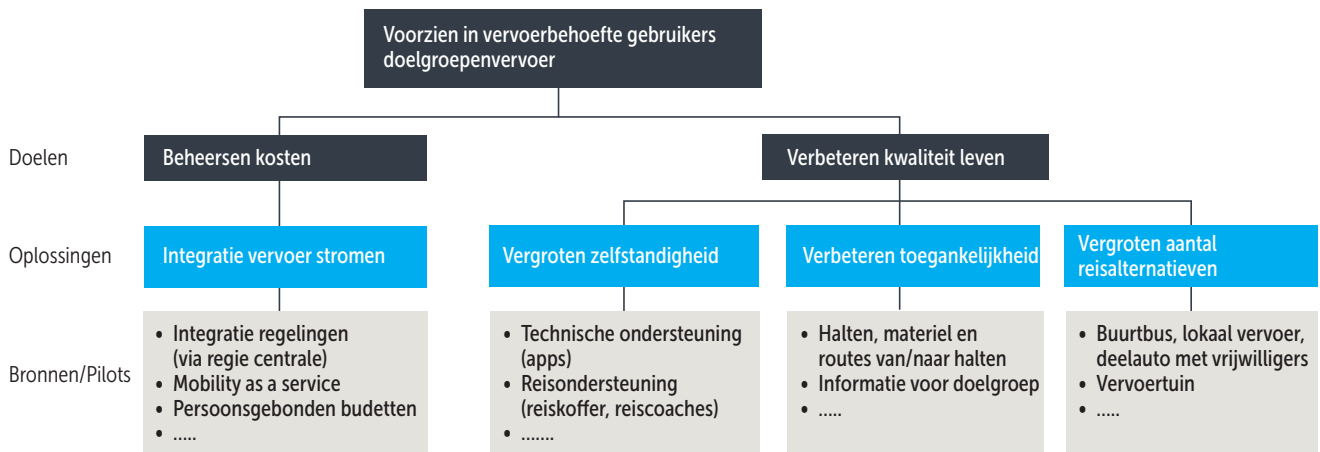
De effecten die in economisch gerichte onderzoeken op een bepaalde manier gewaardeerd kunnen worden, zoals reistijd, vergen een specifieke benaderingswijze.

Een goede definitie van reistijd is belangrijk: wordt gerekend met de reistijd van het openbaar vervoer in de spits- of in de daluren (wanneer het reguliere openbaar vervoer vaak een hogere frequentie heeft dan in de daluren), wordt rekening gehouden met wacht- en looptijden. En voor het doelgroepenvervoer geldt voor reistijd: wordt rekening gehouden met marges in ophaaltijd en met omrijtijd. Voor de waardering van reistijd gelden in de MKBA euro's voor verlieskosten in reistijd met onderscheid in bijvoorbeeld personen- en vrachtvervoer. De achterliggende methodiek is gebaseerd op (grofweg) de vraag hoeveel euro een persoon ervoor over heeft om bijvoorbeeld een uur eerder op de bestemming te zijn. Binnen het personenvervoer kan de waardering van reistijd verschillen naar bijvoorbeeld reismotief. Reistijd in het sociaal recreatief vervoer wordt anders gewaardeerd dan in het vervoer van en naar scholen of dagbesteding. Maar er is bijvoorbeeld ook een verschil in waardering van alternatieven ten opzichte van een variant waar iemand momenteel geen alternatief heeft. Dit aspect raakt aan het begrip vervoerarmoede. Hierbij spelen grofweg drie facetten:

- Kunnen mensen gebruikmaken van een mobiliteitssysteem, ongeacht hun fysieke of cognitieve beperking of leeftijd (te jong voor een auto).
 - Hebben mensen het geld om gebruik te maken van een mobiliteitssysteem.
 - Wonen of zijn mensen op een locatie van waaruit noodzakelijke bestemmingen gemakkelijk te bereiken zijn.
- In principe kunnen bij doelgroepenvervoer alle drie de facetten een rol spelen, maar de nadruk in dit document ligt op het eerste aspect³.

² Dit betreft dus niet alleen het reguliere openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer, maar het gehele pallet aan mobiliteit inclusief particuliere MAAS-concepten.

³ In de cases hebben we nu niet ingezoomd op het tweede aspect, het derde aspect is impliciet deel van de typologie in de case Achterhoek.



3.2 Inventarisatie doelen en oplossingen

In werksessies met de projectgroep zijn doelen binnen het doelgroepenvervoer benoemd. Dit is gedaan vanuit verschillende invalshoeken. Met het doelgroepenvervoer worden namelijk meerdere 'hogere' beleidsdoelen, oftewel invalshoeken, bediend, zoals de integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer, het zelfstandig laten functioneren van mensen met een mobiliteitsbeperking of het beheersen van de kosten. In bijlagen 1 en 2 zijn de uitkomsten van de werksessies weergegeven. In bijlage 3 staan geanalyseerde bronnen.

De uitkomsten van de sessies en de geanalyseerde bronnen hebben we als volgt gestructureerd.

3.3 Conclusies voor onderdelen afweegkader

In de bovenstaande figuur is te zien dat er een breed scala aan mogelijke doelstellingen en bijbehorende effecten is. Door deze breedte ligt het voor de hand dat bij ingrepen in het doelgroepenvervoer hoofdzakelijk gebruikgemaakt zal worden van een multicriteria-analyse of een kosten-batenanalyse. Om een voorzet te geven welk type effecten in die analyses (en overigens ook in een eventuele kosteneffectiviteitsanalyse) gebruikt kunnen worden, is onderstaande overzichtstabel met mogelijke effecten opgesteld. De genoemde effecten zijn gebaseerd op een aantal werksessies met gemeenten en een scan van de beschikbare literatuur⁴. Desondanks is het geen uitputtend overzicht en zal er per project vanuit de probleemanalyse, doelstellingen en oplossingsrichtingen nagedacht moeten worden wat de relevante effecten zijn.

⁴ In de methodiek van duurzame mobiliteit (de zogeheten SUMP methodiek) zijn maatschappelijke doelen benoemd waaronder social inclusion, bereikbaarheid en duurzaamheid. In de tabel hebben wij deze begrippen geconcretiseerd naar toepasbare indicatoren.

Aspect	Toelichting
<i>Effectiviteit</i>	
Zelfstandigheid van mensen	<p>Bij zelfstandigheid gaat het om de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van verschillende (reguliere) vervoerssystemen, al dan niet met begeleiding, en om de keuzevrijheid hiertussen. Dit draagt bij aan de kwaliteit van leven. Zonder keuzevrijheid is dit effect minder groot. Bij een dwingend reisadvies hebben mensen bijvoorbeeld geen keuze (tenzij er sprake is van tariefdifferentiatie en daarmee keuze wordt geboden) en geldt dus niet dat er meer mogelijkheden in mobiliteit ontstaan.</p> <p>Dit aspect raakt aan het begrip vervoerarmoede. Hierbij spelen grofweg drie facetten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kunnen mensen gebruik maken van een mobiliteitssysteem ongeacht hun fysieke of cognitieve beperking of leeftijd (te jong voor een auto). ■ Hebben mensen het geld om gebruik te maken van een mobiliteitssysteem. ■ Wonen of zijn mensen op een locatie van waaruit noodzakelijke bestemmingen gemakkelijk te bereiken zijn. <p>In principe kunnen bij doelgroepenvervoer alle drie de facetten een rol spelen⁴.</p>
Maatschappelijke participatiegraad	Vervoer is een voorwaarde voor maatschappelijke participatie. Het kunnen bereiken van en deelnemen aan voorzieningen is een effect op zich.
Attractiviteit vervoer	<p>Reistijd</p> <p>Een goede definitie van reistijd is belangrijk: wordt gerekend met de reistijd van het openbaar vervoer in de spits- of in de daluren (wanneer het reguliere openbaar vervoer vaak een hogere frequentie heeft dan in de daluren), wordt rekening gehouden met wacht- en looptijden. En voor het doelgroepenvervoer geldt voor reistijd: wordt rekening gehouden met marges in ophaaltijd en met omrijtijd.</p> <p>Voor de waardering van reistijd gelden in de MKBA euro's voor verlieskosten in reistijd met onderscheid in bijvoorbeeld personen- en vrachtvervoer. De achterliggende methodiek is gebaseerd op (grofweg) de vraag hoeveel euro een persoon ervoor over heeft om bijvoorbeeld een uur eerder op de bestemming te zijn.</p> <p>Binnen het personenvervoer kan de waardering van reistijd verschillen naar bijvoorbeeld reismotief.</p> <p>Gemak</p> <p>Bij gemak spelen aspecten als informatievoorziening, aanmeldprocedures, consistentie over de dag et cetera een rol.</p> <p>Zekerheid</p> <p>Hierbij spelen aspecten zoals zekerheid dat je van huis/locatie naar halte kan komen, dat basisvoorziening halte op orde is en dat er plek is voor de rolstoel in het voertuig. Oftewel, zekerheid dat je van A naar B kan komen.</p> <p>Stiptheid regulier openbaar vervoer</p> <p>Stiptheid speelt een rol als kwaliteitsaspect in doelgroepenvervoer: stiptheid in ophalen en op tijd op een belangrijke bestemming aankomen, zoals bijvoorbeeld een begrafenis. Voor dit laatste wordt vaak in contracten gewerkt met een aankomstgarantie waarvoor reizigers al dan niet een extra bijdrage betalen.</p> <p>Indien meer reizigers met een beperking gebruikmaken van regulier openbaar vervoer kan dit ten koste gaan van de stiptheid hiervan (door langere in- en uitstaptijd). Dit heeft vervolgens consequenties voor de inrichting van concessies en prestatie-indicatoren daarbinnen.</p> <p>Prijs</p> <p>De prijs die een reiziger betaalt voor een rit in het doelgroepenvervoer en in het regulier openbaar vervoer kan afwijken. De kosten voor een overheid voor een rit per persoon in het regulier openbaar vervoer en in het doelgroepenvervoer zijn verschillend.</p> <p>Veiligheid (sociale veiligheid)</p> <p>Belangrijke aspect voor kwetsbare groepen in doelgroepenvervoer.</p>
Gezondheid	Voor sommige reizigers in het doelgroepenvervoer heeft het reizen met regulier openbaar vervoer een positief effect: het vraagt geestelijke concentratie en biedt beweging (lopen van/naar halte).
Milieu- en energietransitie	Afhankelijk van het aantal verreden kilometers in doelgroepenvervoer (en regulier openbaar vervoer).
<i>Efficiency – kosten</i>	
Investeringskosten	<p>Eenmalige kosten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kosten toegankelijk maken ruimtelijke inrichting, halten en materieel. ■ Kosten opzetten en implementeren regie organisatie. ■ Kosten technische ondersteuning (apps).
Jaarlijkse kosten	<p>Organisatie en exploitatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kostenindicatie, concessie management, planning/regie vervoer, exploitatie vervoer, mantelzorgers. ■ Beheer en onderhoud infrastructuur. ■ Deze kosten zijn meestal niet toe te wijzen aan specifieke diensten doelgroepenvervoer.

Aspect	Toelichting
<i>Uitvoerbaarheid</i>	
Juridisch	Wettelijke barrières. Beleidsregels/verordeningen.
Toekomstbestendig	Financiële zelfstandigheid ² . Adaptiviteit (faseerbaarheid).
Zicht op financiering	Individuele hulpmiddelen in relatie tot structurele bekostiging. Bijdrage provincie/ov-autoriteit. Bijdrage gemeente (Wmo, onderwijs, participatie). Eigen bijdrage reiziger. Bijdrage UWV, verzekeraars en Wet langdurige zorg. Bijdrage ministerie VWS (Valys).
Organisatorisch	Vorm samenwerking tussen overheden. Marktinitiatief. Eigen initiatief burgers.
Kwaliteit/kennis/capaciteit aanbesteding en beheer	Intern geborgde capaciteit (benodigde kwaliteit/kennis van fte) van de aanbestedende en beherende organisatie.
Werkgelegenheid	Werkgelegenheid binnen regulier openbaar vervoer en doelgroepenvervoer. Verdringt een maatregel regulier werk en/of verschaft de maatregel juist betaalde werkgelegenheid.

1 In de cases hebben we nu niet ingezoomd op het tweede aspect, het derde aspect is impliciet deel van de typologie in de case Achterhoek.

2 Baten kunnen in potentie aanwezig zijn, maar de vraag speelt – zeker zonder businesscase – wie (blijvend) welk geld voor die baten over heeft.

De bovenstaande aspecten kunnen zoals gezegd onderdeel zijn van een multicriteria-analyse of een maatschappelijke kosten-batenanalyse. We hebben drie cases geselecteerd om te beoordelen of het mogelijk is om deze aspecten kwalitatief – en idealiter ook kwantitatief – te beoordelen bij vraagstukken rond het doelgroepenvervoer. Deze staan centraal in het volgende hoofdstuk.

Om de praktische waarde van het afweegkader te bepalen, is dit toegepast bij een aantal cases. We hebben bij de selectie van cases getracht om een spreiding aan te houden tussen type oplossingen en invalshoeken;

- Mobiliteitsassistentie (MA): heeft als doel om het gebruik van regulier openbaar vervoer voor meer mensen mogelijk te maken.
- Ontschotting LLV/Jeugd: zet in op het integreren van verschillende regelingen binnen het doelgroepenvervoer.
- ZOOV: zet in op het integreren van systemen op basis van mobiliteitspatronen.

Het is in deze notitie overigens niet de bedoeling om een inhoudelijk oordeel te geven over de gekozen cases, maar puur om te beoordelen of de aspecten van het afweegkader een rol spelen en op welke wijze hier invulling aan gegeven kan worden.

4.1 Case Amsterdam: mobiliteitsassistentie (MA)

Beschrijving case

In deze pilot worden de mogelijkheden van een (duurzame) pool van reisbegeleiders verkend. Het doel is om een betaalde en professionele pool van reisassistenten op te zetten. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (via Werk, Participatie en Inkomen) of werkzoekenden via het UWV kunnen zo geleid worden naar betaald werk. Deze mensen kunnen van deur tot deur ingezet worden of juist op specifieke locaties. Om deze betaalde pool heen komt een schil van vrijwilligers (HvA-studenten, vrijwilligers via de Vrijwilligerscentrale en mogelijk inzet van Amsterdamse ambtenaren). Overigens wordt er momenteel al vanuit verschillende instanties reisbegeleiding en -training aangeboden. De pilot richt zich op het gezamenlijk en ontschot aanbieden van een pool van reisbegeleiders en een flexibele schil aan vrijwilligers, zodat er in Amsterdam in het

kader van 'mobility as a service' één herkenbare manier van reisbegeleiding is ter ondersteuning van de overstap van doelgroepenvervoer naar openbaar vervoer.

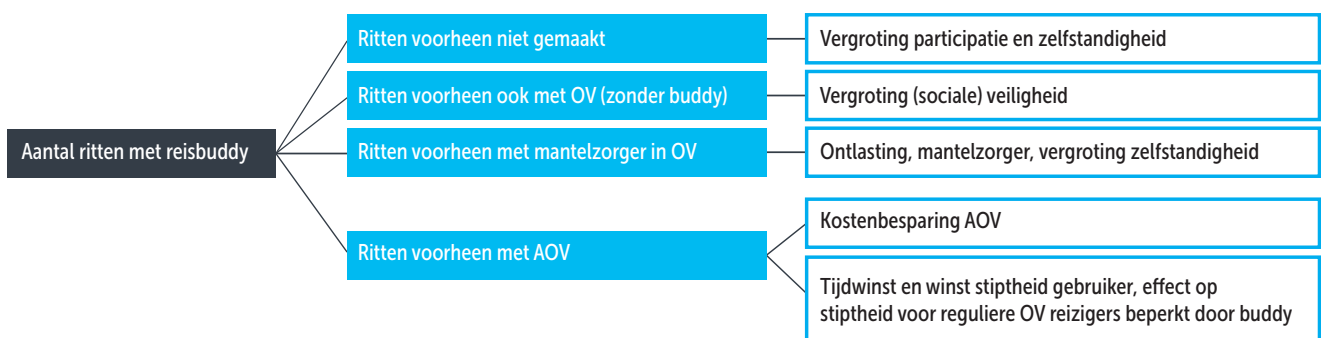
Beschrijving maatschappelijke effecten

De maatschappelijke effecten zijn afhankelijk van het aantal ritten dat met de reisbegeleiders gemaakt wordt in het regulier openbaar vervoer en van de wijze waarop er voorheen gereisd werd. Dit bepaalt namelijk welke effecten er optreden. In de volgende boomstructuur is dit geïllustreerd.

Om de effecten in te schatten, kan tijdens de uitvoering van de pilot gemonitord worden hoeveel ritten er gemaakt worden met de reisbegeleider en vooral ook hoe die ritten voorheen gemaakt werden. Indien op dat niveau kwalitatieve informatie beschikbaar is, kan gekeken worden of de bijbehorende maatschappelijke effecten ook in kaart gebracht kunnen worden. Als veel ritten voorheen met Aanvullend openbaar vervoer (AOV) gemaakt werden, is het interessant om daadwerkelijk inzicht te krijgen in kostenbesparingen AOV en bijvoorbeeld tijdwinsten. Tegelijkertijd biedt de informatie uit de monitoring ook mogelijkheden om de maatregel bij te sturen. Indien blijkt dat er vooral mensen gebruik van maken die voorheen zelfstandig met het openbaar vervoer reisden, dan is het (vanuit vergroting van maatschappelijke effecten) wellicht zinvol om andere mensen gericht te benaderen of de regeling daarop toe te snijden.

Toepassing afweeginstrument

De maatregel is bedoeld ter ondersteuning van de overstap van doelgroepenvervoer naar openbaar vervoer. Er worden hiermee meerdere maatschappelijke effecten beoogd. Doel van de oefening met het afweeginstrument is de mobiliteitsassistentie op effectiviteit beoordelen en mogelijk verder optimaliseren. Daar er geen volledige data voorhanden zijn van de referentiesituatie, hebben wij samen met de gemeente Amsterdam gekozen voor het instrument



Mobiliteitsassistentie		
<i>Effectiviteit</i>		
Zelfstandigheid mensen	Keuzevrijheid, gebruik kunnen maken regulier openbaar vervoer	++
Maatschappelijke participatie	Kunnen bereiken van voorzieningen	++
Attractiviteit vervoer	Reistijd	++
	Gemak	Neutraal
	Zekerheid	+
	Stiptheid regulier openbaar vervoer	Onbekend
	Prijs voor de reiziger	Neutraal
	Veiligheid	Neutraal
Gezondheid	Beweging (reizen met fiets/lopen)	+
Milieu en energietransitie	Aantal ritten (bezettingsgraad)	Nog onbekend, verwachting +
<i>Efficiency - kosten</i>		
Investeringskosten	Kosten toegankelijk maken ruimtelijke inrichting	Neutraal
	Kosten toegankelijk maken van alle halten	Neutraal
	Kosten opzetten/implementeren regie-organisatie	Onbekend
	Kosten technische ondersteuning/apps	Neutraal
	Kosten training	Onbekend
	Kosten toegankelijk maken materieel	Neutraal
Jaarlijkse kosten	Kosten indicatiestelling	Neutraal
	Kosten planning	Neutraal
	Exploitatie vervoer	Neemt af
	Kosten mantelzorgers	Neemt af
	Kosten concessie management	Neutraal
<i>Uitvoerbaarheid</i>		
Juridisch	Wettelijke barrières	N.v.t.
Beleidsregels	Verordening	
Toekomstbesteding	Financieel zelfstandig na aanjaagsubsidie	Afh. vormgeving
	Financieel toekomstbestendig/adaptief	Onbekend
	Organisatorisch (rol overheid versus markt)	Gemeente en markt
Zicht op financiering	Individuele hulpmiddelen (structurele bekostiging)	Risico
	Bijdrage provincie/ov-autoriteit	Ja ov
	Bijdrage gemeenten	Ja
	Eigen bijdrage reiziger	Nee
	Ziektekostenverzekeraar	Nee
	UWV/Wlz/VWS	Nee
Organisatorisch	Marktinitiatief	Ja
	Eigen verantwoordelijkheid burgers	Onbekend
	Vorm samenwerking overheid	N.v.t.
Kwaliteit/kennis/capaciteit		N.v.t.
Werkgelegenheid		+

multicriteria-analyse. Hierbij hebben wij gekozen voor de volgende kwalitatieve beoordeling:

++ = sterk positief effect

+ = positief effect

neutraal = nihil effect

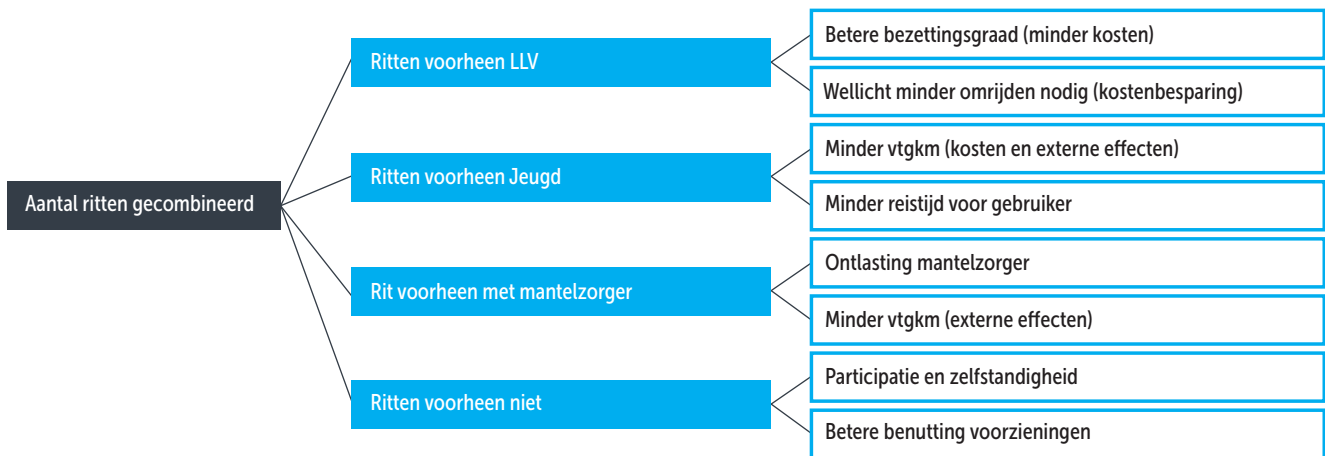
- = negatief effect

-- = sterk negatief effect⁵

Dit is onderstaand weergegeven.

De effecten zijn ten opzichte van de referentiesituatie, met andere woorden een situatie waarin de mobiliteits-assistentie er niet is.

⁵ Om verwarring voor de lezer te voorkomen is voor de transparantie in dit document bij kosten soms 'neemt af' gezet in plaats van een + of -.



Hierbij geldt dat de groen gearceerde cellen gebaseerd zijn op vooraf onderzochte informatie en data, te weten:

- Zelfstandigheid van mensen: verkregen informatie uit gesprekken met de doelgroep”.
- Prijs voor de reiziger: verkregen uit data.

Conclusies uit de oefening zijn:

- De aspecten zijn de juiste aspecten en dwingen tot nadenken over effecten.
- Het is soms lastig om op bepaalde aspecten het effect te beoordelen. Data – van zowel de referentiesituatie als de huidige situatie – zijn noodzakelijk om effecten goed te kunnen beoordelen.
- Bij gebrek aan juiste data zijn effecten nu ingeschat met ‘expert judgement’ (op basis van bijvoorbeeld klantenonderzoek, reistijdmetingen en dergelijke).
- De ingreep is ingezet vanuit effectiviteit en niet vanuit kostenbesparing. Dit is te zien in de vulling van de tabel.

4.2 Case Amsterdam: ontschotting LLV/Jeugd

Beschrijving case

Doelgroepenvervoer voor jeugd valt uiteen in de regelingen Leerlingenvervoer, Aanvullend openbaar vervoer en vervoer in het kader van de Jeugdwet. In deze pilot wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn om deze regelingen te ontschotten, zodat slimmere combinaties van routes gemaakt kunnen worden, waardoor de bezettingsgraad van de voertuigen omhoog gaat en de opties voor kinderen om gebruik te maken van voorzieningen toenemen en er minder kilometers gereisd hoeft te worden.

Beschrijving maatschappelijke effecten

De maatschappelijke effecten zijn afhankelijk van de verhouding in gebruikers van de verschillende voorzieningen

(LLV respectievelijk Jeugd) en de wijze waarop de niet-LLV-ritten voorheen gemaakt werden. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur⁶.

Toepassing afweeginstrument

Met deze maatregel worden meerdere maatschappelijke effecten beoogd. Doel van de oefening met het afweeginstrument is de maatregel op effectiviteit te beoordelen en mogelijk verder te optimaliseren. Daar er geen volledige data voor handen zijn van de referentiesituatie, hebben wij samen met de gemeente Amsterdam ook hier gekozen voor het instrument multicriteria-analyse. Dit is onderstaand weergegeven.

De effecten zijn ten opzichte van de referentiesituatie, met andere woorden een situatie waarin de schotten tussen leerlingenvervoer en jeugdvervoer aanwezig zijn. Conclusies uit de oefening zijn vergelijkbaar met die uit de eerste oefening. Bijkomende conclusies uit de twee oefeningen zijn:

- Er ontstaat inzage dat gerichte inzet van het afweeginstrument de mogelijkheid biedt om een optimaal pakket van maatregelen samen te stellen met het oog op bepaalde doelen.
- Er ontstaat inzage dat het afweeginstrument op diverse manieren kan worden gebruikt: niet alleen om de effectiviteit van een maatregel in kaart te brengen, maar eventueel ook om maatregelen onderling te vergelijken.

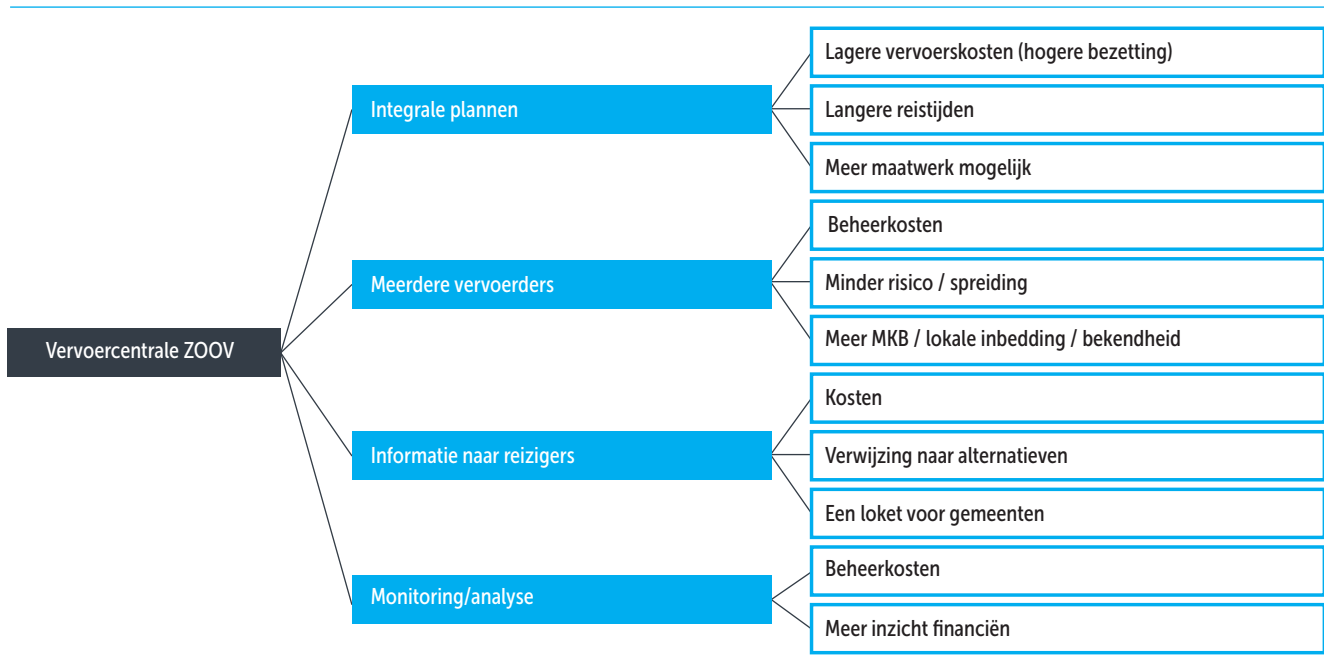
Hierbij geldt dat de groen gearceerde cellen gebaseerd zijn op vooraf onderzochte informatie en data, te weten:

- Reistijd: uit rittenbestanden.
- Aantal ritten en bezettingsgraad: uit rittenbestanden.

De ingreep is ingezet vanuit effectiviteit en niet vanuit kostenbesparing. Dit is te zien in de vulling van de tabel.

⁶ Minder voertuigkilometers betekent lagere kosten. Zie ook CROW-KpVV (2016) ‘Inzicht in de kosten van kleinschalig vraagafhankelijk vervoer’.

Ontschotting LLV/Jeugd		
<i>Effectiviteit</i>		
Zelfstandigheid mensen	Keuzevrijheid, gebruik kunnen maken regulier openbaar vervoer	Neutraal
Maatschappelijke participatie	Kunnen bereiken van voorzieningen	++
Attractiviteit vervoer	Reistijd	++
	Gemak	++
	Zekerheid	++
	Stiptheid regulier openbaar vervoer	Neutraal
	Prijs voor de reiziger	Neutraal
	Veiligheid	Neutraal
Gezondheid	Beweging (reizen met fiets/lopen)	Neutraal
Milieu en energietransitie	Aantal ritten (bezettingsgraad)	++
<i>Efficiency - kosten</i>		
Investeringskosten	Kosten toegankelijk maken ruimtelijke inrichting	Neutraal
	Kosten toegankelijk maken van alle halten	Neutraal
	Kosten opzetten/implementeren regie-organisatie	Neutraal
	Kosten technische ondersteuning/apps	Neutraal
	Kosten training	Neutraal
	Kosten toegankelijk maken materieel	Neutraal
Jaarlijkse kosten	Kosten indicatiestelling	Neutraal
	Kosten planning	Neutraal
	Exploitatie vervoer	Neemt af
	Kosten mantelzorgers	Neemt af
	Kosten concessie management	Neutraal
<i>Uitvoerbaarheid</i>		
Juridisch	Wettelijke barrières	N.v.t.
Beleidsregels	Verordening	Randvoorw.
Toekomstbesteding	Financieel zelfstandig na aanjaagsubsidie	N.v.t.
	Financieel toekomstbestendig/adaptief	+
	Organisatorisch (rol overheid versus markt)	Gemeente
Zicht op financiering	Individuele hulpmiddelen (structurele bekostiging)	N.v.t.
	Bijdrage provincie/ov-autoriteit	N.v.t.
	Bijdrage gemeenten	Onbekend
	Eigen bijdrage reiziger	Onbekend
	Ziektekostenverzekeraar	N.v.t.
	UWV/Wlz/VWS	N.v.t.
Organisatorisch	Marktinitiatief	Nee
	Eigen verantwoordelijkheid burgers	Nee
	Vorm samenwerking overheid	+
Kwaliteit/kennis/capaciteit		N.v.t.
Werkgelegenheid		N.v.t.



4.3 Case Achterhoek: regiecentrale

Beschrijving case

In de Achterhoek worden de diverse vormen van vervoer aanbesteed en aangestuurd door een private regiecentrale. De gemeenten en het zorgkantoor verzorgen de indicaties, ZOOV is uitvoerder namens de zeven Achterhoekse gemeenten, die hiervoor de bestuurlijke samenwerking zijn aangegaan via een centrumgemeente constructie (Wet gemeenschappelijke regelingen; Wgr). ZOOV verzorgt de regiotaxi (Wmo-vervoer + ov-vangnet), sinds juli jongstleden het leerlingenvervoer en sinds augustus jongstleden Wsw. Wlz, Wmo-dagbesteding en Valys zijn nog niet ondergebracht bij ZOOV. De planning is dat per 1 januari 2019 het deel dagbesteding van de Wmo ondergebracht wordt bij ZOOV. De rest van het doelgroepenvervoer kent nog geen planning voor wat betreft het onderbrengen bij ZOOV. ZOOV hanteert drie categorieën reizigers:

- Wmo.
- Openbaar vervoer waar geen openbaar vervoer beschikbaar is.
- Openbaar vervoer waar wel openbaar vervoer beschikbaar is (reguliere bus).

ZOOV coördineert en beziet welke mensen met de bus kunnen komen. Bij de afweging hierbij spelen indicatoren zoals maximale reistijd, looptijd, en aantal overstappen een rol. De hoogte van de eigen bijdrage wordt bepaald door de afstand. Daarnaast geldt sinds 1 januari een spitstarief. Het regiemodel bedient drie aspecten:

1. Integrale planning van doelgroepenvervoer en vangnet openbaar vervoer.
2. Loketfunctie voor verwijzing naar andere vervoermogelijkheden
3. Toeleiding naar openbaar vervoer.

Beschrijving maatschappelijke effecten

De doelstelling waarvoor ZOOV is opgericht, is om het vervoer te regelen binnen het budget. In de regio neemt de vervoervraag namelijk toe, net als de bijbehorende kosten. Verwachte effecten zoals die bij de oprichting van ZOOV zijn benoemd:

- Lagere kosten (planning zou moeten zorgen voor verlaging van beheer- en uitvoeringskosten).
- Lager risico (meerdere vervoerders, spreiding van vervoer over meerdere vervoerders).
- Meer keuzevrijheid, meer ritten (door tariefdifferentiatie voor gebruikers doelgroepenvervoer, maar ook voor andere reizigers doordat er mogelijk meer straattaxi is).

Toepassing afweeginstrument

Gekozen is om de effectiviteit van het instrument Regiecentrale in kaart te brengen. Het model is namelijk nog niet voldoende ingegroeid om wijziging van kosten inzichtelijk te maken. Belangrijk leerpunt in de case Achterhoek is het goed definiëren van de referentiesituatie. Het ontbreken van inzage daarin leidt ertoe dat het lastig is om effecten te benoemen. Daarnaast ontbreken harde data en is het model nog niet voldoende ingegroeid om een maatschappelijke kosten-batenanalyse toe te passen. Daarom is gekozen om effecten via een multicriteria-analyse te benoemen.

Achterhoek - regie

Effectiviteit		
Zelfstandigheid van mensen	Gebruikmaken van het reguliere vervoersysteem al dan niet met begeleiding, keuzevrijheid	+
Maatschappelijke participatiegraad	Kunnen bereiken van voorzieningen, randvoorwaarde voor participatie	++
Attractiviteit vervoer	Reistijd	+
	Gemak	+
	Zekerheid	0
	Stiptheid regulier openbaar vervoer	0
	Prijs voor de reiziger	0
	Veiligheid	0
Mogelijkheid van reizen	Buiten bestaande regelingen	+
Meer mogelijkheden	Alternatief aanbod	+
	Overstapmogelijkheid openbaar vervoer	+
Gezondheid	Reizen met fiets/lopen	0
Milieu en energietransitie	Minder ritten, minder vervuilende ritten, minder lege stoelen	++
Efficiency - kosten		
Investeringskosten	Kosten toegankelijk maken ruimtelijke inrichting	0
	Kosten voor toegankelijk maken van alle halten	0
	Kosten opzetten en implementeren regie-organisatie	-
	Technische ondersteuning/apps	-
	Training	0
	Kosten toegankelijk maken materieel en aantal materieel (kosten per stuk materieel en materieeltype)	0
Jaarlijkse kosten	Indicatiestelling	0
	Planning	+
	Exploitatie vervoer	+
	Mantelzorgers	0
	Beheer en onderhoud infra	0
	Concessiemanagement	-
Uitvoerbaarheid		
Juridisch	Wettelijke barrières	0
Beleidsregels	Verordening	?
Toekomstbesteding	Financieel zelfstandig na aanjaagsubsidie	N.v.t
	Financieel toekomstbestendig/adaptief	J
	Organisatorisch (rol overheid/provincie/gemeente/markt)	(Regio)gemeentes
Zicht op financiering	Individuele hulpmiddelen in relatie tot structurele bekostiging	N.v.t
	Bijdrage provincie/ov-autoriteit	Ja
	Bijdrage gemeenten	Ja
	Eigen bijdrage reiziger	Afhankelijk van indicatie
	Ziektekostenverzekeraar	Mogelijk
	UWV	Mogelijk
	Wlz	Mogelijk
	VWS	Mogelijk
Organisatorisch	Marktinitiatief	Nee
	Eigen verantwoordelijkheid burgers	Nee
	Vorm samenwerking overheid	Centrumgemeente
Kwaliteit/kennis/capaciteit		Ja
Werkgelegenheid		N.v.t

Conclusies uit de toepassing maatschappelijke kosten-batenanalyse in case Achterhoek

- Een positief effect is de samenwerking met de provincie. Dit is een randvoorwaarde, want de provincie is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer. De provincie participeert in ZOOV, ook financieel. Ov-reiziger wordt betaald door de provincie.
- Kennis en capaciteit: het regiemodel kent een positief effect hierop. Die kennis en capaciteit gaat naar gemeenten vertegenwoordigd in ZOOV. Zeker kleinere gemeenten krijgen hiermee kennis en capaciteit die ze voorheen niet hadden.
- De investering voor de regiecentrale is door de markt genomen en wordt in een vast maandbedrag vergoed. De jaarlijkse kosten voor concessie management /contractbeheer /programmacoördinatie bedraagt jaarlijks circa € 400.000,-.
- Het verhoogde niveau van contractmanagement zorgt voor een kwaliteitsverbetering. Conclusie is overigens dat dit niet leidt tot een besparing in de beheerkosten. De reden hiervan is dat de fte's bij ZOOV niet leiden tot een besparing in fte's bij gemeenten. De beheerkosten worden transparant en stijgen ten opzichte van de referentie. Een beter contractmanagement zou op enig moment kunnen leiden tot een beperking in de exploitatiekosten. Dat effect is in de Achterhoek nog niet zichtbaar.
- Het effect van lagere exploitatiekosten door betere combinaties (benutting van materieel en personeel) is in de Achterhoek nog niet zichtbaar, omdat nog niet alle vormen van vervoer zijn geïntegreerd.
- Voor een goede referentiesituatie is het belangrijk data inzichtelijk te hebben voordat de maatregel wordt ingevoerd. Bijvoorbeeld klanttevredenheid van diverse vervoervormen.
- Er zijn nu meer mogelijkheden om aan bijzondere vervoervragen te voldoen, doordat eenvoudiger geschakeld kan worden tussen vervoerssystemen en vervoerders.
- Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat vergelijking met een referentiesituatie soms lastig is en goede en concrete indicatoren moet bevatten. Zo wijzigen bijvoorbeeld de tarief- en bekostigingsstructuur ten opzichte van de referentie (bijvoorbeeld 'kosten planning' zaten vroeger in de zone, nu wordt dit gedeeld onder gemeenten waardoor de verdelingssystematiek wijzigt, wordt begeleider wel of niet meegefinancierd, wordt afgerekend in ritkilometers of geplande voertuigkilometers, et cetera). Het is dan ook belangrijk naar de uiteindelijke netto kosten te kijken⁷.

Hierbij geldt dat de groen gearceerde cellen gebaseerd zijn op vooraf onderzochte informatie en data, te weten:

- Prijs voor de reiziger
- Buiten bestaande regelingen
- Overstapmogelijkheid OV
- Investeringskosten
- Juridisch/wettelijke barrières
- Toekomstbestendig: Financieel zelfstandig na aanjaagsubsidie
- Toekomstbestendig: Organisatorisch
- Zicht op financiering
- Organisatorisch
- Kwaliteit/kennis/capaciteit
- Werkgelegenheid

⁷ Voor inzage in de berekeningssystematiek van kosten van Wmo-vervoer, zie CROW-KpVV (2016) 'Inzicht in de kosten van kleinschalig vraagafhankelijk vervoer'.

5.1 Conclusies

Uit deze verkenning naar de mogelijkheden om maatschappelijke kosten en baten rond doelgroepenvervoer in kaart te brengen, trekken wij de volgende conclusies:

- Bij de ambtelijke vertegenwoordigers in de projectgroep is er behoefte om bij investeringsbeslissingen in het doelgroepenvervoer maatschappelijke effecten in kaart te brengen.
- De projectgroep heeft aangegeven dat er bij dergelijke beslissingen meervoudige doelstellingen zijn. Dit betekent dat een multicriteria-analyse (MCA) of (maatschappelijke) kosten-batenanalyse (MKBA) meer voor de hand ligt dan een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA).
- Voor veel deelnemers is een MKBA de ideaalsituatie. Echter door het ontbreken van goede en volledige kwantitatieve informatie over de basissituatie en de effecten, alsmede door het ontbreken van waarderingscijfers, is een MKBA op dit moment nog niet mogelijk.
- Wel is het goed om een proces te starten waarin dergelijke informatie gestructureerd verzameld wordt. Het vooraf gestructureerd nadenken over de effecten helpt volgens de ambtelijke vertegenwoordigers in het aanscherpen van de plannen en van de monitoring ervan. De 'effectenboom' die hierbij is toegepast, is erg behulpzaam, net zoals het raamwerk van mogelijke effecten.
- In het drieluik van data naar informatie en naar kennis, heeft deze verkenning een structuur met bijbehorende indicatoren tot stand gebracht. Het drieluik kan nu verdergaan door data te verzamelen om de indicatoren te vullen.

5.2 Aanbevelingen

- Om met de beschikbare basisinformatie een gestructureerde onderbouwing van effecten te kunnen geven, is nodig:
 - Gestructureerd in kaart brengen van de referentiesituatie (dataverzameling) gerelateerd aan de aspecten in het afweegkader. Bijvoorbeeld aantal reizigers dat in aanmerking komt voor nieuwe regeling, hoe zij in referentie reizen (aantal ritten, voertuigkilometers, kosten, begeleiding et cetera), maar ook bijvoorbeeld informatie over klanttevredenheid.
 - Verzamelen van dezelfde informatie tijdens de uitvoering (monitoring).
 - Bepalen waarderingsmethoden maatschappelijke effecten.
- Bij het verzamelen van monitoringsinformatie is het van belang om een set uniforme en eenduidige definities te hanteren. Dit zorgt ervoor dat inzichten uit verschillende cases met elkaar vergeleken kunnen worden.
- Indien gestructureerde monitorings- en evaluatiegegevens over de referentiesituatie en de projectsituatie de komende jaren (ook kwantitatief) verzameld worden, heeft dit een aantal voordelen:
 - Het is eenvoudiger om gedurende de uitvoering optimalisaties in de ingreep te benoemen. Dit zorgt voor een meer adaptieve aanpak in het mobiliteitsbeleid.
 - Het is eenvoudiger om kennis te delen tussen regio's: welke ingrepen zijn succesvol en wat zijn daarvoor randvoorwaarden?
 - Het is eenvoudiger om vooraf in te schatten wat mogelijke effecten zijn van ingrepen (ex ante evaluaties).
 - Het is eenvoudiger om de afwegingen te maken rond het wel/niet ingrijpen.
 - Uiteindelijk kan dit leiden tot betere afwegingen en tot geoptimaliseerde ingrepen.
- Om deze gestructureerde verzameling van eenduidige gegevens te faciliteren is het aan te bevelen om een concreet monitoringskader op te stellen. De definitie van data, de gestructureerde verzameling van gegevens en het toepassen en delen ervan vereist landelijke coördinatie en sturing. Dit geldt ook voor het opnemen van data en dataverstrekking in concessiecontracten.
- Het eindproduct bevat een structuur met indicatoren en vormt een basis voor een noodzakelijke vervolgstap, namelijk het verzamelen en vullen van de systematiek met goede uniforme data. Hiervoor zijn verschillende aanknopingspunten, zoals het meenemen van het belang van data in de concessieverlening of opdrachtverlening, maar ook in het open-databeleid van de rijksoverheid.
- In dit traject is het van belang dat er mijlpalen worden benoemd en 'best practices' worden uitgewisseld met alle betrokken stakeholders. Hiervoor speelt de verdere inrichting van een platform en community collectief vervoer bij CROW een grote rol. De nut en noodzaak van vervolgstappen dient ook binnen het 'platform van smaakmakers' te worden geborgd.

Bijlage 1: Bronnen

- Integratie doelgroepenvervoer en OV, ministerie I&M en VWS, november 2016.
- Betere bereikbaarheid van modaliteit naar mobiliteit, uitwerking OV-visie, fase 1, provincie Gelderland.
- Basismobiliteit en flexnet, doorsnede pilot- en inspiratieprojecten, provincie Gelderland, december 2016.
- Eindrapportage project integratie doelgroepenvervoer OV, gemeenten Eindhoven en Helmond, december 2016.
- Grip op regionale sturing, uitwerking inhoudelijke keuzes rond regionale aansturing doelgroepenvervoer en OV in de provincie Gelderland, eindrapport, 10 juni 2014.
- Inzicht in de kosten van kleinschalig vervoer, CROW, 2016.
- Richtlijn Toegankelijkheid, CROW, 2014
- Casestudies Amsterdam en Achterhoek.
- Evaluatie pilots Flexnet, provincie Gelderland, 27 juli 2017 (XTNT).

Diverse CROW-publicaties:

- *Handreiking voor het organiseren van samenwerking in het doelgroepenvervoer en aanvullend ov*
- *De regiecentrale: de stand van zaken*
- *Handleiding voor de ov-halte – Toekomstgericht ontwerpen van halteplaatsen*
- *Handboek professioneel aanbesteden Regiotaxi*
- *Kostenkengetallen regionaal openbaar vervoer 2015*

Colofon

Integrale afweging van maatschappelijke effecten
doelgroepenvervoer – Verkenning van de mogelijkheden
voor toepassing van afwegingsinstrumenten

uitgave

CROW-KpVV, Ede

Deze uitgave is gefinancierd uit het KpVV-Meerjaren-
programma dat CROW uitvoert namens de gezamenlijke
overheden. CROW-KpVV heeft als doel een bijdrage
leveren aan het competentier maken van de overheid op
het gebied van mobiliteit.

artikelnummer

K-D052

eindredactie

Imago Mediabuilders, Amersfoort

fotografie

Rob Bakker

vormgeving

Inpladi bv, Cuijk

productie

CROW

contact

CROW Klantenservice: klantenservice@crow.nl
of (0318) 69 53 15

bestellen

Deze uitgave is gratis te downloaden/bestellen via
www.crow.nl/K-D052.

