



Adviesrapport integratie Flex en WMO West Brabant

Provincie Noord Brabant & Regio West Brabant

8 juni 2020 – BER100288

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENT SAMENVATTING 4

1. INLEIDING 6

1.1 AANLEIDING 6

1.2 INHOUD EN LEESWIJZER 6

2. NIEUWE PRODUCTFORMULES 8

2.1 INPUT VANUIT PROVINCIE EN REGIO 8

2.2 DE PRODUCTFORMULES 9

2.3 INPUT VANUIT VRAGENLIJSTEN EN ONLINE DISCUSSIE 10

2.4 ADVIESLIJN PRODUCTFORMULES 11

2.4.1 Start vanuit eenvoudige producten en verantwoordelijkheden en kies voor een ontwikkel model 11

2.4.2 Laat de productontwikkeling voor flexibel of plaatsvinden naast het WMO-vervoer 12

2.4.3 Zet ook voor het WMO-vervoer sterker in op piekspreiding 12

3. TOEGANG TOT WMO 13

3.1 INPUT VANUIT PROVINCIE EN REGIO 13

3.2 ADVIESLIJN TOEGANG TOT WMO-VERVOER 14

3.2.1 Ga meer op persoonsniveau indiceren: 14

3.2.2 Een mobiliteitsbudget biedt kansen, onderzoek mogelijkheden en hanteer een ingroeimodel 15

4. HET AANSTURINGSMODEL 16

4.1 INPUT VANUIT PROVINCIE EN REGIO 16

4.2 ADVIESLIJN AANSTURINGSMODEL 17

4.2.1 Kies voor het regiemodel als aansturingsmodel en ga nader onderzoek doen naar een publieke of private invulling 17

4.2.2 Borg dat alle mogelijkheden open blijven om op toekomstige MaaS aanbieders aan te sluiten 17

5. ADVIES PROCES EN ORGANISATIE 18

Management samenvatting

De provincie en RWB werken aan de voorbereiding van een integraal vervoersysteem waarin zowel het gemeentelijke Wmo-vervoer alsook de nieuwe vormen van vraagafhankelijk openbaar vervoer vanuit de provincie, zoals de hubtaxi en haltetaxi, worden uitgevoerd. De verwachting is dat de integratie in één vervoersysteem leidt tot een slimmere inzet en meer reismogelijkheden voor reizigers.

APPM en Forseti hebben de provincie en de regio begeleid in het verkennen en maken van de strategische keuzes voor het nieuwe vervoersysteem. Daartoe hebben er verschillende interactieve online sessies plaatsgevonden, een online enquête, een online discussieplatform, is er deskresearch gepleegd en hebben Forseti en APPM hun kennis en expertise aangewend. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in 2 notities (afwegingskaders rond de productkenmerken en toegang en aansturingsmodellen) en het voor u liggende adviesrapport. Hierin worden de volgende adviezen gegeven:

Adviezen ten aanzien van de productformules:

1. Start vanuit eenvoudige producten en verantwoordelijkheden en kies voor een ontwikkel model:
 - a. Start met een helder overzichtelijk productportfolio met herkenbare formules hubtaxi, haltetaxi en deurtaxi;
 - b. Hou voldoende flexibiliteit en ruimte voor doorontwikkeling na toetsing in de praktijk;
 - c. Introduceer de nieuwe flex-formules geleidelijk;

- d. Betrek de lokale bevolking bij de ontwikkeling en de introductie van de producten door aan een gevoel van mede-eigenaarschap te appelleren.
2. Laat de productontwikkeling voor flexibel ov plaatsvinden naast het WMO-vervoer en zet in op actief stimuleren van gebruik door WMO-ers wanneer productformules stabiel en rijp daarvoor zijn.
3. Zet ook voor het WMO-vervoer sterker in op piekspreiding.

Adviezen ten aanzien van toegang tot WMO-vervoer:

4. Ga meer op persoonsniveau indiceren en zet in op de volgende instrumenten:
 - a. Tijdelijke indicaties;
 - b. Reisadvies en begeleiding;
 - c. Reisbudgetten op maat.
5. Een mobiliteitsbudget biedt kansen, onderzoek mogelijkheden en hanteer een ingroeimodel.

Adviezen ten aanzien van het aansturingsmodel voor het nieuwe vervoersysteem:

6. Kies voor het regiemodel als aansturingsmodel en ga nader onderzoek doen naar een publieke of private invulling.
7. Borg dat alle mogelijkheden open blijven om op toekomstige MaaS aanbieders aan te sluiten.

Adviezen ten aanzien van proces en organisatie:

8. Stel een gezamenlijke onafhankelijke projectleider aan.
9. Bouw voort op bestaande governance structuren, geef invulling aan ontwikkelopgave.
10. Ga werken met een ontwikkelbudget waarmee je flexibel de verdere integratie en ontwikkeling gezamenlijk kunt financieren.
11. Laat het financieringsmodel meegroeien met de ontwikkeling van het vervoersysteem en mate van integratie, koppel nieuwe financiële afspraken aan nieuwe ontwikkeling.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincie Noord-Brabant en de regio West-Brabant (RWB) willen gaan samenwerken op het gebied van doelgroepenvervoer en ov. Hiervoor is op 9 december 2019 een eerste stap gezet in de vorm van een vastgestelde transitiestrategie. In deze transitiestrategie is de integratie van ov en doelgroepenvervoer een belangrijk thema.

Koppeling flex-vervoer en WMO

De provincie en RWB willen het vraagafhankelijke Flex gedeelte koppelen aan het WMO-contract. De verwachting is dat er met de introductie van Flex in de vorm van hub- en haltetaxi er meer reismogelijkheden komen voor reizigers die nu enkel gebruik maken van WMO-vervoer. Gezamenlijk willen RWB en provincie de mogelijkheden onderzoeken om Flex en WMO-vervoer goed op elkaar aan te laten sluiten. De provincie werkt daarbij de kenmerken van halte- en hubtaxi verder uit en de gemeenten benoemen de essentiële kenmerken van WMO-vervoer (in de basis deur tot deur) en betrekken hierbij het beleid voor indicering. Uiteindelijk willen provincie en RWB hier de hoofdlijnen en uitgangspunten uit halen als aanloop naar de gezamenlijke aanbesteding.

Proces

APPM en Forseti hebben de provincie en RWB hier de afgelopen periode in begeleidt. Een mooie opdracht omdat de West Brabantse samenwerking tussen provincie en regio redelijk uniek is en in meerdere opzichten als voorbeeld gezien kan worden. Het oorspronkelijke idee was om het proces steeds aan de hand van interactieve sessies te doen, zoveel mogelijk aansluitend op de

reguliere overlegstructuur. Vanwege de Corona-uitbraak en de daarmee gepaard gaande maatregelen, hebben we de planning en het proces op een andere manier invulling moeten geven. Daartoe hebben er verschillende interactieve online sessies plaatsgevonden, een online enquête, een online discussieplatform, is er deskresearch gepleegd en hebben Forseti en APPM hun kennis en expertise aangewend. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in 2 notities (afwegingskaders rond de productkenmerken en toegang en aansturingsmodellen) en het voor u liggende adviesrapport, om de provincie en RWB handvatten te geven om tot afgewogen strategische keuzes te komen voor de gezamenlijke aanbesteding van het Flex vervoer in combinatie met het deur-deurvervoer.

1.2 Inhoud en leeswijzer

Dit adviesrapport is als volgt opgebouwd. Daar waar relevant wordt de samenhang en de dwarsverbanden tussen de hoofdstukken in de hoofdstukken zelf aangegeven.

Advies nieuwe productformules

De provincie en RWB hebben APPM en Forseti gevraagd mee te denken in het verder concretiseren van hubtaxi, haltetaxi en WMO-vervoer / deurtaxi. Met daarbij de kenmerken van de verschillende systemen naast elkaar gezet en verder vormgegeven. Dit heeft geresulteerd in een aparte notitie met de afwegingen rond de productkenmerken en een uiteindelijke advieslijn rond de productkenmerken verwoord in hoofdstuk 2.

Advies toegangsbeleid WMO-vervoer

Ook is gevraagd mee te denken in beleid en uitvoering in de toegang. Vormen van flexibel indiceren op basis van eigen kracht, budgetteringssysteem en

persoonlijke profielen zijn verkent. De eerder genoemde notitie productkenmerken gaat hier nader op in, evenals de advieslijn uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Advies aansturingmodel

Belangrijke vraag is welk aansturingmodel het best past bij de uitdaging en bestuurlijke wensen van de provincie en RWB. Zowel aansturing van het vervoer en de contractering met de vervoerder, als ook de samenwerking tussen overheden zijn hierin verkent. Hiervoor is tussentijds een aparte notitie aansturingmodellen met afwegingskader opgeleverd. Het uiteindelijke advies is uiteengezet in hoofdstuk 4.

Advies organisatie en proces

Tot slot gaat hoofdstuk 5 in op de logische vervolgstappen, de bijpassende organisatie en noodzakelijke condities, zoals de borging van voldoende mandaat en slagkracht en het vrijmaken van een ontwikkelbudget en financiële afspraken voor de langere termijn.

2. Nieuwe productformules

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de productformules en de belangrijkste afwegingen hierbij. Dit rapport sluit aan bij de separate notitie Productkenmerken waarin alle productkenmerken gedetailleerder naast elkaar zijn gezet. Tevens zijn in een productkenmerken matrix alle afwegingen per kenmerk beschreven. In dit adviesrapport richten we ons op het advies op hoofdlijnen en de belangrijkste strategische keuzes in het vervolgtraject.

2.1 Input vanuit provincie en regio

Direct-Flex-Samen

De provincie is verantwoordelijk voor vervoer van halte naar halte. Op plekken en tijden met veel vraag, worden hoogfrequente snelle buslijnen geboden (Direct). Deze hoogwaardige busverbindingen rijden tussen het stedelijk gebied en de belangrijkste hubs. Daarnaast zijn er flexibele buslijnen, die afhankelijk van de vraag van de reiziger rijden. Ook blijven de buurtbussen belangrijk. Aanvullend hierop kijkt de provincie naar flexibele en kleinschalige mobiliteitsoplossingen. Dit kan een Flex-oplossing zijn, maar ook een vrijwilligersinitiatief. Samen vormt dit een integraal systeem dat toegankelijk is voor elke reiziger. Deze notitie gaat niet verder in op de domeinen 'Direct' en 'Samen', maar richt zich uitsluitend op de invulling van 'Flex'.

De aankomende aanbesteding van het openbaar vervoer en contractvervoer in West-Brabant biedt door de afstemming van de verschillende contracten een mooie kans om het mobiliteitsaanbod integraal te herzien.

Opgaven van de provincie en de regio

Vanuit de ov-concessie is er de behoefte om bepaalde lijnen flexibeler in te richten op basis van de vervoervraag. Door kleinschalige voertuigen slim in te zetten kunnen grote bussen vooral ingezet worden op het *Direct*-netwerk, daar waar grote voertuigen en hoge frequenties gevraagd worden. *Flex* gaat in combinatie met *Direct* één ademend mobiliteitssysteem vormen, waardoor in de toekomst makkelijker geanticipeerd kan worden op groei en krimp in vervoervolumes. De provincie heeft daarbij beloften aan de reiziger geformuleerd:

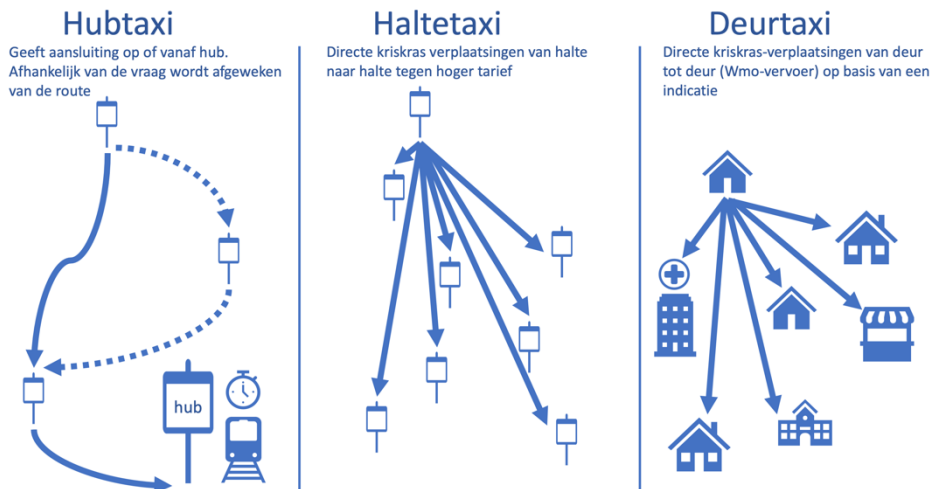
- In West-Brabant kan iedereen straks van halte naar halte met minimaal 1 mobiliteitsvorm reizen.
- De reiziger kan altijd met maximaal 1 overstap de dichtstbijzijnde stations in (in elk geval) Breda, Roosendaal, Bergen op Zoom of 's-Hertogenbosch bereiken.
- Op maandag tot en met vrijdag kan je tussen 07.00 en 18.00 uur gegarandeerd tegen ov-tarief reizen.
- De verschillende vervoersopties zijn eenvoudig te plannen, boeken en te betalen, bijvoorbeeld via een app.

Tegelijkertijd is er vanuit het beleid van de RWB aandacht voor zelfredzaamheid en is er een sterke behoefte aan het beheersbaar houden van de groeiende kosten van het WMO vervoer. Gedeelde behoeftes van de regio en provincie zijn het bieden van meer keuzevrijheid en kwaliteit en toegankelijkheid voor de reiziger, het meegaan met de tijd qua technologische mogelijkheden, het beheersbaar houden van de kosten en het neerzetten van een systeem dat voorbereid is op toekomstige ontwikkelingen, waaronder Mobiliteit-als-een-dienst.

2.2 De productformules

Als resultaat van meerdere brainstormsessies met de provincie en de regio zijn op hoofdlijnen drie productformules geformuleerd:

1. Hubtaxi (met een hubtaxi+ variant);
2. Haltetaxi (met een haltetaxi+ variant);¹
3. Deurtaxi (met ideeën voor meer differentiatie)



Hubtaxi biedt vervoer op aanvraag vanaf een halte zonder ov-aanbod (op dat moment) naar een hub waar aansluiting wordt geboden op het reguliere ov-aanbod (en vanaf waar minimaal één van de belangrijkste stations zonder overstap bereikbaar is) en vice versa. Klanten betalen het reguliere ov-tarief op werkdagen wanneer er geen beschikbaar

¹ Hubtaxi, haltetaxi en deurtaxi zijn voorlopig werktitels. Waarschijnlijk worden deze productnamen straks ook niet als zodanig gepresenteerd aan klanten.

(buurt)bus alternatief is. Een hoger tarief wordt gevraagd wanneer er wel een ov-alternatief is. De provincie is verantwoordelijk voor deze formule.

Haltetaxi biedt vervoer op aanvraag vanaf een halte zonder overstap rechtstreeks naar een willekeurige andere halte en vice versa. De maximaal te bereizen afstand is een gelimiteerd aantal kilometers. Klanten betalen meer dan in het ov (wellicht tegen kostprijs). De provincie is verantwoordelijk voor deze formule.

Deurtaxi biedt vervoer op aanvraag vanaf een adres naar een willekeurig ander adres en is alleen beschikbaar voor mensen met een persoonlijke indicatie (WMO-gerechtigden). Het tarief kan verschillen per klant of reis. De maximaal te bereizen afstand is een gelimiteerd aantal kilometers (25km). De gemeenten zijn verantwoordelijk voor deze formule. De huidige deurtaxi die ook voor ov-reizigers zonder indicatie beschikbaar is zal verdwijnen. Daarvoor in de plaats komen de hierboven genoemde hub- en haltetaxi varianten.

Hubtaxi en haltetaxi zijn beiden verder gedifferentieerd met een 'plusvariant' (hubtaxi+ en haltetaxi+) om meer maatwerk aan te brengen in het vervoersysteem. Hubtaxi en haltetaxi vormen de basis. Hubtaxi + en Haltetaxi+ zijn uitbreidingsopties die alleen te realiseren zijn met extra budget. Hubtaxi + zal niet in heel West Brabant rijden. Waar en hoe is onderdeel van verdiepende gesprekken met gemeenten over het proces rondom het totaal systeem van gedeelde mobiliteit (Direct, Flex, Samen).

Door hubtaxi, haltetaxi en deurtaxi onderdeel te laten zijn van hetzelfde BravoFlex-platform ontstaat één inclusief systeem met een herkenbare manier van plannen, reserveren en betalen. De reismogelijkheden die een klant

gepresenteerd krijgt zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van ov op de locatie, het tijdstip, en/of een eventuele persoonlijke indicatie.

2.3 Input vanuit vragenlijsten en online discussie

Door de regio is een vragenlijst uitgezet onder beleidsmedewerkers van alle regiogemeenten en onder het reizigerspanel. Daarnaast is er een online discussieplatform geweest waarin onderwerpen zijn besproken. De belangrijkste resultaten hiervan zijn hieronder weergegeven. De resultaten van de vragenlijsten zijn uitgebreider en separaat beschikbaar.

- Gemeenten hebben vooral hoge verwachting van meer keuzevrijheid voor reizigers. Men heeft niet de verwachting dat kosten minder worden. Opvallend is dat het reizigerspanel juist veel minder verwachtingen heeft dat de keuzevrijheid toeneemt.
- Gemeenten zijn in duidelijke meerderheid eens dat onder voorwaarden 'nee' verkopen wanneer een rit niet meer past in de planning eerlijker is naar de reiziger dan deze toch aannemen met het risico dat de chauffeur te laat komt. Bijvoorbeeld wanneer een reiziger pas heel laat boekt. Ook het reizigerspanel onderschrijft dit.
- Veiligheid, hoge betrouwbaarheid en goede statusinformatie zijn belangrijke kwaliteitsaspecten voor de reiziger.
- De volgende openingstijden lijken meest gewenst: opening op weekdays van 7 tot 23 uur, vrijdagen 7 tot 24, zaterdagen 8 tot 1 en zondagen 8 tot 23 uur.
- Het reisbereik maximeren tot 25 kilometer met mogelijkheden om individueel als gemeenten uitzonderingen te maken heeft duidelijke voorkeur.
- Garantie dat een reiziger een rit kan boeken is belangrijk maar alleen als ruim van tevoren (bijv 4 uur) wordt geboekt. Wel is aandacht nodig voor

onderscheid tussen planbare en niet planbare ritten. Denk bijvoorbeeld aan een terugrit vanuit het ziekenhuis.

- Het beeld is wisselend hoe om te gaan met deels loslaten van de reisgarantie. Als best passend wordt aangegeven dat een vervoerder alternatieve tijden mag voorstellen. Voorkeur lijkt er wel voor alternatieve tijdstippen of lagere kwaliteit. Minder voorkeur voor weigeren of een hogere reizigersbijdrage.
- Voor betalingen ziet men (contactloos) pinnen en de automatische incasso als de belangrijkste opties. De mogelijkheid om met cash te betalen is minder belangrijk.
- In tariefdifferentiatie naar tijdstip van reizen zien gemeenten het meeste potentie. In tariefdifferentiatie naar plaats of mate van dienstverlening ziet men weinig potentie. Vooral als dit ook tot minder efficiënte uitvoering leidt. Alleen de mogelijkheid van prioriteitsritten komt wel als een belangrijk aandachtspunt naar voren. Vanuit het oogpunt van het reizigerspanel lijkt tariefdifferentiatie niet gewenst.
- Als instrumenten voor piekspreiding komt vooral het invoeren van een spits/daltarief, een vroegboekorting en ruimere mogelijkheden om bij boeking alternatieve reistijdstippen voor te stellen als meest kansrijk naar voren.
- In basiskennmerken zouden de verschillende vervoerproducten (hub, halte en deur) zoveel mogelijk op elkaar afgestemd moeten zijn.

2.4 Advieslijn productformules

2.4.1 Start vanuit eenvoudige producten en verantwoordelijkheden en kies voor een ontwikkel model

Bij alle productformules worden de productkenmerken ingevuld om een efficiënte uitvoering maximaal te bevorderen. Dit betekent zoveel mogelijk flexibiliteit in de uitvoering te creëren maar ook flexibiliteit vragen aan de klanten. Daarnaast wordt een zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau nagestreefd waardoor de extra gevraagde flexibiliteit voor de klant acceptabel is en passend is bij de wensen en behoeften. Het vinden van deze balans is een belangrijke opdracht voor de verdere doorontwikkeling.

Bij het introduceren van de nieuwe productformules (zoals hub- en haltetaxi) adviseren we het volgende:

1. Start met een helder overzichtelijk productportfolio met herkenbare formules hubtaxi, haltetaxi en deurtaxi;
2. Hou voldoende flexibiliteit en ruimte voor doorontwikkeling na toetsing in de praktijk;
3. Introduceer de nieuwe flex-formules geleidelijk;
4. Betrek gebruikers bij de ontwikkeling en de introductie van de producten door aan een gevoel van mede-eigenaarschap te appelleren.

Start met een heldere overzichtelijke formules

Om een goede balans tussen deze uitgangspunten te vinden adviseren wij ten eerste een onderscheid te maken tussen belangrijke, vaste, productkenmerken en kenmerken die meer minder belangrijk, lees variabel, van aard zijn. De vaste kenmerken zijn de meest herkenbare propositie-eigenschappen. Hierdoor begrijpt de reiziger het product, wat hij/zij er mee kan en hoe het werkt. Het gaat bijvoorbeeld om de soort reis die gemaakt kan worden. Bij hubtaxi is dat een hub-halte reis of vice versa, bij haltetaxi is dat een halte-halte reis en bij deurtaxi is dat een deur tot deur reis. Bij het bedieningsgebied, gaan we voor alle formules uit van heel West Brabant, en dat er alleen voor de plusvarianten van hub-en haltetaxi selectief gekeken wordt op welke relaties dit haalbaar is. Er

moet in alle gevallen op zowel vertrek- als aankomsttijd geboekt kunnen worden. Verder zal er in alle productformules met de meest gangbare betaalmethodes betaald kunnen worden en moet er geboekt kunnen worden via telefoon, web en een app. Daarnaast zijn alle formules te gebruiken voor rolstoelgebruikers.

Creëer voldoende flexibiliteit voor doorontwikkeling

De variabele kenmerken kunnen gaandeweg makkelijker aangepast worden. Het gaat om kenmerken die voor een groot deel minder zichtbaar zijn voor de reiziger en achter de schermen aangepast kunnen worden. In de praktijk zal het verstandig zijn met deze invulling te kunnen schuiven op basis van ervaringen en ontwikkelingen. Belangrijke variabele kenmerken zijn de mate van garantie op het aanbod in samenhang met de vooraanmeldtijd en omrijdmarge. Daarnaast kan er gedifferentieerd worden op basis van tarief en de mate van paralleliteit met regulier openbaar vervoer. Ook het reisbereik is een variabele die per halte of hub kan ingesteld worden. Daarnaast zijn er nog de marges rond het ophaal-en/of vertrektijdstip en het sturen op alternatieve reismogelijkheden en -momenten, welke eigenlijk pas in de praktijk goed getoetst kan worden.

Introduceer de nieuwe Flex-formules geleidelijk

Er kleven risico's aan het introduceren van een nieuw product rechtsreeks van tekentafel in de praktijk. Daarom adviseren we aan om de ontwikkeling en introductie van hub- en haltetaxi volgens de principes van een living lab in te richten, om zo gedurende de uitvoering een goede balans te vinden tussen behoeften, vraag, aanbod en kosten. Het kan zo zijn dat de parameters per deelgebied in West Brabant net anders gefinetuned worden op basis van de afstanden, geografische kenmerken en het volume en ontwikkeling van de vraag. Onderdeel van de living lab-gedachte is om de introductie van deze nieuwe formules eerst op kleine schaal te valideren in de praktijk. Bijvoorbeeld met een try-out in een beperkt geografisch gebied. Bij de start kan dan relatief veel ondersteuning van het projectteam aangeboden worden om meteen bij te

kunnen sturen door de variabele kenmerken of backofficeprocessen aan te passen. De chauffeurs van het eerste uur kunnen als mentor fungeren voor de rest en de handboeken en instructies voor de backofficeprocessen kunnen bij het inrichten hiervan opgesteld worden door de uitvoeringsorganisatie. Op die wijze kan het proefdraaien geleidelijk overgaan naar een vaste exploitatie met de nodige kwaliteitsborging.

Betrek gebruikers bij de ontwikkeling van de formules

De belangrijkste succesfactor is de mate van adoptie door de gebruikers. Bij nieuwe proposities bestaat het risico dat kinderziektes meteen bij de start uitvergroot worden. Echter door duidelijk te communiceren dat er eerst proefgedraaid wordt, wordt dat risico vertaald naar een kans. Wanneer de (potentiele) gebruikers ook mee kunnen denken over oplossingen kan een gevoel van mede-eigenaarschap opgebouwd worden. De betrokkenheid bij de ontwikkeling leidt ook tot meer begrip voor de spelregels. Manieren om de betrokkenheid te vergroten zijn bijvoorbeeld:

- het inrichten van een testpanel met gebruikers;
- een prijsvraag voor de naamgeving van de hubtaxi of een halte;
- de keuze voor een haltelocatie en of
- De aankleding van de halte met lokaal gefabriceerd straatmeubilair;

2.4.2 Laat de productontwikkeling voor flexibel ov plaatsvinden naast het WMO-vervoer

Vanwege de kwetsbaarheid van de doelgroep is het aan te raden om halte- en hubtaxi in de ontwikkelfase nog parallel naast deurtaxi te ontwikkelen. Pas wanneer de nieuwe formules stabiel en rijp zijn is het goed om actief in beleid (met push maatregelen) WMO-ers te bewegen richting hubtaxi en/of haltetaxi. De nieuwe flexibele ov producten bieden namelijk voor een deel van de WMO-doelgroep nieuwe reismogelijkheden en daarmee meer keuzevrijheid. Toch zijn er ook in een eerder stadium een aantal 'pull' -maatregelen te nemen op het gebied van productkenmerken:

- Het meteen onderbrengen van deurtaxi onder dezelfde merknaam Bravoflex maakt dat in de perceptie van gebruikers het al als één systeem gezien wordt.
- Het ontwikkelen van 1 app waarmee WMO-ritten, maar ook hub- of haltetaxiritten geboekt kunnen worden, maakt de overstap of eventuele toekomstige omschakeling kleiner
- Het vroegtijdig betrekken van een WMO-raad of WMO-vrijwilligers in een testpanel, of bij de ontwikkeling en het testen van aspecten van hub- en haltetaxi, maakt het mogelijk om eventuele wensen vanuit deze doelgroep door te vertalen in producteigenschappen of spelregels van de nieuwe formules. Aan de voorkant meenemen van wensen is immers makkelijker dan achteraf.

2.4.3 Zet ook voor het WMO-vervoer sterker in op piekspreiding

Vanuit de gemeenten is duidelijk aangegeven dat er geen behoefte en noodzaak is om systeemkenmerken van het WMO-vervoer drastisch te veranderen of meer mogelijkheden of services te bieden. Het is al een sterk gedifferentieerd product en nog verdere differentiatie zal ten kosten gaan van efficiëntie in de uitvoering. Wel ligt er in het WMO-vervoer een kans om middels een betere spreiding van de vervoersvraag pieken in het vervoer te verminderen waardoor het vervoer efficiënter maar vooral ook met een hogere betrouwbaarheid kan worden uitgevoerd. We adviseren om de volgende drie maatregelen nader te onderzoeken:

- Invoering van tariefdifferentiatie om gebruik van vervoer op rustige momenten te stimuleren
- Toepassen van een vroegboekorting zodat reizigers gestimuleerd worden eerder te boeken.
- Ruimere mogelijkheden om te sturen op alternatieve reistijdstoppen op moment van boeking. Bijvoorbeeld door een alternatief ophaaltijdstip aan te bieden.

3. Toegang tot WMO

De Regio West Brabant voorziet een uitdaging op het gebied van kostenbeheersing van het deurtaxi-systeem in de nabije toekomst. Een belangrijk verschil tussen de deurtaxi en de verschillende vormen van openbaar vervoer is dat de deurtaxi niet voor iedereen beschikbaar is. De toegang tot de deurtaxi bepalen alle individuele gemeenten voor hun eigen inwoners. Deze toegang is als volgt gedefinieerd:

Het geheel van strategisch beleid en operationele uitvoering en toepassing van beleidsregels met als doel het reguleren van de toegang tot flex-vervoer. Dit omvat wie, waar en wanneer toegang heeft tot welke product(en), tegen welke voorwaarden en met welke spelregels.

Het proces dat invulling geeft aan de toegang noemen we de indicatiestelling. De RWB heeft al besloten om niet te tornen aan bestaande afspraken met WMO'ers en nieuwe regels alleen van toepassing te laten zijn op nieuwe indicaties. Nieuwe initiatieven en productformules moeten er wel zoveel mogelijk op gericht zijn ook bestaande WMO-gerechtigden te verleiden vrijwillig over te stappen of te laten participeren in pilots, zonder dat zij daarbij hun bestaande rechten kunnen verliezen. In deze paragraaf richten we ons op maatregelen die het (nieuwe) indicatieproces raken.

3.1 Input vanuit provincie en regio

Vanuit de regio komen de volgende punten naar voren:

- Gemeenten geven aan in het transitietraject kansen te zien voor een herijking van het eigen beleid.
- In meerderheid is aangegeven dat op maat gaan indiceren voor een breder productaanbod dan alleen deurtaxi de voorkeur heeft boven de huidige

situatie waarin enkel voor de deurtaxi wordt geïndiceerd. Dat betekent dus een bredere scope van het toegangsbeleid.

- In een mobiliteitsbudget zien alle gemeenten kansen en waarde voor de reiziger. Dit komt vooral vanuit een integrale kijk op het gehele nieuw vervoersysteem. Tegelijkertijd zijn er twijfels over de uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid voor de gebruikers. Ook zijn er twijfels of gemeenten wel zo ver in de verantwoordelijkheid moeten gaan of zich zouden moeten beperken tot het enkel bepalen of een reiziger toegang moet krijgen tot deurtaxi.
- Stel dat de regiogemeenten zouden gaan werken met een mobiliteitsbudget dan is volgens het reizigerspanel een brede inzetbaarheid en eenvoud voor de reiziger het belangrijkste.
- Aandachtspunt is wel de uitvoerbaarheid van een uitgebreider en gedifferentieerd toegangsbeleid met bijvoorbeeld ook het toepassen van een mobiliteitsbudget. Het moet voor de reiziger uitlegbaar zijn maar tegelijk ook uitvoerbaar voor de gemeenteconsulenten.

3.2 Advieslijn toegang tot Wmo-vervoer

3.2.1 Ga meer op persoonsniveau indiceren:

We adviseren om meer te gaan differentiëren in het afgeven van indicaties afgestemd op de persoon. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden:

- Het geven van alternatief reisadvies;
- Invoering van een persoonlijk reisbudget;
- Het aanleren van alternatieve reisopties;
- Het inperken van mogelijke bestemmingen per persoon (puntbestemmingen op maat);
- Het faciliteren van begeleiding;
- Het begrenzen van de periode dat regiotaxi gebruikt kan worden qua bedieningsperiode (bijv. avondindicatie); Het uitgeven van een (zeer) tijdelijke voorziening.

Een aantal van deze maatregelen wordt al (deels) toegepast. Gelet op de opgave en ontwikkelingen die voor ons liggen is ons advies aan de gemeenten om vooral in te zetten op: tijdelijke indicaties, het geven van vrijblijvend reisadvies, het faciliteren van begeleiding en reisbudgetten op maat.

Tijdelijke indicaties

Naar verwachting gaat de komende jaren op het gebied van vervoer veel veranderen met de ideeën die leven op het vlak van Mobiliteit als dienst (MaaS), mobiliteitsbudgetten en integratie van systemen. Door meer tijdelijke indicaties af te geven, wordt de mogelijkheid gecreëerd om beter mee te bewegen met deze toekomstige ontwikkelingen. Het invoeren van meer tijdelijke indicaties is daarom een nuttige maatregel, die relatief makkelijk en risicoloos in te voeren is.

Reisadvies en begeleiding

Een nieuw indicatiebeleid (meer op de persoon) in combinatie met een nieuw vervoernetwerk met meer reismogelijkheden in West Brabant biedt mogelijk ruimte om veel meer te sturen met reisadviezen. In situaties waarbij de WMO-

gerechtigde wel gebruik van het ov kan maken en er een goede ov-optie bestaat kan deze kans benut worden. Mogelijk kunnen er daarbij ook voor haltetaxi of hubtaxi en andere modaliteiten andere tariefafspraken voor specifieke doelgroepen gemaakt worden.

Ook kan een gemeente het reizen met begeleider stimuleren. Vaak kan dit net het verschil maken of mensen wel of niet met het openbaar vervoer kunnen reizen. ov-ambassadeurs zijn bijvoorbeeld geschikt om mensen op weg te helpen en kennis te maken met het openbaar vervoer. Maar ook structurele begeleiding kan gefaciliteerd worden, bijvoorbeeld met de Voor Elkaar Pas, een initiatief waarmee vervoerder Arriva op maat afspraken maakt met een gemeente. De Voor Elkaar Pas kan bijvoorbeeld aangewend worden om WMO-ers makkelijker in staat te stellen een persoon uit hun eigen vertrouwde omgeving mee te nemen, iets wat de drempel vaak lager maakt dan een afspraak maken met een minder bekend reismaatje.

Reisbudgetten op maat

Er kan nog winst behaald worden door scherper te kijken naar wat mensen nog wel kunnen. Als dat beter in beeld is kan op individueel niveau beter maatwerk gerealiseerd worden. Bijvoorbeeld in de vorm van een persoonlijk reisbudget. Een persoonlijk reisbudget voor deurtaxi leidt er toe dat mensen bewuster kiezen voor een vervoerswijze die op dat moment ook echt nodig is. Met andere woorden: als het mogelijk is om een keer met het openbaar vervoer te reizen zal men over het algemeen sneller geneigd zijn dat ook te doen, om te voorkomen dat het persoonlijke reisbudget onnodig wordt aangesproken. Een kilometerbudget is een reeds bekende vorm in West Brabant. Het beperkt zich tot een budget deurtaxi-kilometers voor een bepaalde periode waarmee de WMO-gerechtigde tegen het lage WMO-tarief mag reizen. Met deze maatregel houdt de gemeente grip op de kosten en wordt een basis gelegd waarop in de toekomst kan worden doorontwikkeld naar een mobiliteitsbudget.

3.2.2 Een mobiliteitsbudget biedt kansen, onderzoek mogelijkheden en hanteer een ingroeimodel

Een mobiliteitsbudget beperkt zich niet tot één modaliteit; ook openbaar vervoer en andere vervoersvormen kunnen worden aangesproken. Een groot voordeel is dat er meer keuzevrijheid geboden wordt ten opzichte van een eenvormig regiotaxi-aanbod. Een gemeente biedt geen deurtaxi-kilometers meer, maar mobiliteit op maat. Daarnaast is het gebaseerd op een inclusieve gedachte dat het mobiliteitssysteem als één logisch geheel functioneert. Een mobiliteitsbudget wint maatschappij-breed ook steeds meer terrein, bijvoorbeeld bij werkgevers die dit middel aanbieden aan hun werknemers.

Door toepassing van een mobiliteitsbudget kunnen verschillende stimuli worden toegepast. Denk bijvoorbeeld aan bepaalde modaliteiten goedkoper of duurder te maken of meer budget toe te kennen aan ov ten opzichte van regiotaxi. Gebruikers kunnen zo verleid worden het openbaar vervoer te gebruiken. De voordelen van een mobiliteitsbudget:

- Meer keuzevrijheid voor de reiziger
- Stimuleert integratie met ov
- Uitgangspunt is inclusiviteit: van deurtaxi-aanbod naar mobiliteitsaanbod
- Meer individueel maatwerk mogelijk
- Gemeenten krijgen beter grip op financiële budgetten.
- De vervoerder krijgt een andere prikkel: de reiziger wordt klant in plaats van de regio. (Al bepaalt de gemeente nog steeds welke vervoersvormen onderdeel uitmaken van het mobiliteitsaanbod).

Ingroeimodel mobiliteitsbudget

Vanuit de input van de RWB in de enquête en belangenbrouwerij constateren we dat er een breed draagvlak is voor de invoering van een mobiliteitsbudget. Een snelle invoering van mobiliteitsbudgetten kan voor gebruikers complex zijn. Daarom adviseren we voorlopig eerst meer te gaan werken met reisbudgetten op maat voor de deurtaxi. Ondertussen kan er wel gewerkt worden aan de

voorwaarden die nodig zijn om op termijn gemakkelijk de stap naar een mobiliteitsbudget te maken.

We verwachten dat met de ontwikkelingen in MaaS en app-based toepassingen en de invoering van Account Based Ticketing het steeds makkelijker zal worden om een mobiliteitsbudget toe te passen en administratief beheersbaar te maken. We raden daarom aan de invoering van een mobiliteitsbudget als ingroeimodel te zien gekoppeld aan de ontwikkelingen van Mobiliteit-als-dienst (MaaS), waarbij de ontwikkeling van MaaS het tempo bepaalt.

4. Het aansturingsmodel

Onder het aansturingsmodel wordt het volgende verstaan:

“het totaal van alle contractuele bepalingen, verplichtingen en instrumenten waarmee de partij(en) gecontracteerd voor de dienst (kunnen) worden aangestuurd om de doelstellingen van de opdrachtgever te realiseren”

In de notitie aansturingsmodellen zijn vier verschillende modellen op een rij gezet. Het all-in model, model met aparte ritaanname, het regiemodel en model met regie bij de reiziger. Daarbij is ook een afwegingskader uitgewerkt met de randvoorwaarden en criteria.

Randvoorwaarden:

1. Minimale risico's op kwaliteitsverlies in uitvoering
2. Uniformiteit en herkenbaarheid in systeem
3. Goede inpasbaarheid binnen beschikbare tijdspad

Criteria:

1. Efficiënte uitvoering
2. Eén integraal toegangspunt / platform voor de reiziger
3. Sturingsmogelijkheden op realisatie van beleids- en financiële doelen houden
4. Maximale flexibiliteit bij veranderingen in vervoervolumes en innovaties
5. Minimale complexiteit contractmanagement
6. kansen voor het MKB;
7. interesse vanuit de markt voor opdracht
8. Keuzevrijheid voor de reiziger
9. Compatibiliteit met ontwikkelingen MaaS
10. Opbouw van kennis bij de opdrachtgever over de uitvoering

4.1 Input vanuit provincie en regio

In de notitie aansturingsmodellen is met het afwegingskader inzichtelijk gemaakt op welke criteria wel model sterk scoort en minder sterk scoort. Om daadwerkelijk een keuze te maken is het noodzakelijk om te prioriteren in welke criteria voor de regio en provincie het belangrijkste zijn en dus het zwaarst wegen. Op basis daarvan kan een voorkeursvariant benoemd worden. Vanuit de provincie en regio is daarin de volgende input gegeven:

- Meer keuzevrijheid voor de reiziger
- Voor de provincie zijn flexibiliteit en de mogelijkheid om actief te sturen op de beleidsdoelen en veel grip te hebben op de kosten erg belangrijk gezien het feit dat de flexibele ov producten nog een ontwikkeling moeten doormaken.
- De volgende criteria worden door de regio het belangrijkste gevonden:
 - Efficiënte uitvoering
 - Mogelijkheden maximale grip op kosten
 - Maximale flexibiliteit bij nieuwe ontwikkelingen
 - Minimale risico's op kwaliteitsverlies in uitvoering
- Het regiemodel lijkt het best te passen bij de opgaven en ambities van de provincie en regio. Vanuit de regio is er aandacht voor hoe de kwaliteiten van het regiemodel kunnen worden benut maar tegelijkertijd de sterkte punten vanuit een all-in model teruggebracht kunnen worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan:
 - Hoe zorg je voor voldoende prikkels bij de vervoerder?
 - Hoe beperk je de kostenverhogende factoren?
 - Hoe regelen we het beheer in en welke expertise is daarin vereist

- Er zijn veel interessante voorbeelden in andere regio's waar we goed naar moeten kijken en van moeten leren. Denk aan Zeeland, Stroomlijn Drechtsteden en Midden-Brabant.

4.2 Advieslijn aansturingsmodel

4.2.1 Kies voor het regiemodel als aansturingsmodel en ga nader onderzoek doen naar een publieke of private invulling

De keuze voor het aansturingsmodel is bepalend voor de ontwikkelruimte. Omdat het hier ook om nieuwe productformules gaat en omdat het (toekomstige) gebruik ervan nu niet bekend is is het noodzakelijk dat de opdrachtgever de ruimte heeft om de variabele kenmerken zelf te kunnen configureren en ook meteen haar kennis en expertise verrijkt met de leereffecten hiervan. De keerzijde van nieuwe proposities en veel inzetten op ontwikkeling tijdens de looptijd, is veel onzekerheid en dus extra risico's vooraf voor inschrijvende vervoerders. Bij het regiemodel liggen minder risico's bij de vervoeder. Het regiemodel biedt daarmee de meeste flexibiliteit voor aanpassingen in productformules en opbouw van kennis en expertise, mits de regie-opdracht ook actief wordt uitgevoerd.

Het regiemodel lijkt het beste te passen bij de opgave die er ligt en de ontwikkelambitie die de provincie en regio hebben. We adviseren daarom om nu gedegen nader onderzoek te gaan doen naar de vraag hoe dit verder invulling te geven. Start een grondige verkenning naar mogelijkheden van zowel een private als een publieke regieorganisatie en kijk daarbij breed naar alle mogelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan:

- Er zijn veel interessante voorbeelden in andere regio's waar we goed naar moeten kijken en van moeten leren. Denk aan Zeeland, Stroomlijn Drechtsteden en Midden-Brabant.
- Aanbesteden in een apart contract

- Integratie in ov-concessie
- Overnemen van een bestaande marktregisseur
- PPS constructie om een nieuwe organisatie op te zetten
- Nauwe samenwerking met aangrenzende regio's als Drechtsteden of Zeeland in opbouw of uitbreiding van een nieuwe organisaties

Er zal nog een afweging volgen hoe de regie te organiseren. Hiervoor zal wederom een afweging gemaakt moeten worden op basis van een aantal criteria, zoals:

- Binding met de gemeentelijke / regionale / provinciale rol
- Regionale groei / uitbreiding mogelijk
- Kosten
- Afbreukrisico
- Continuïteit
- Impact op de markt
- Aanstuurbaarheid en controle (governance)
- Innovatiekracht
- Flexibiliteit in nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld MaaS)
- Objectiviteit en onafhankelijkheid

4.2.2 Borg dat alle mogelijkheden open blijven om op toekomstige MaaS aanbieders aan te sluiten

Onafhankelijk van de keuze voor het aansturingsmodel, is van belang om te borgen dat alle mogelijkheden open blijven voor toekomstige MaaS dienstverleners om het aanbod van vervoer binnen het nieuwe flex systeem op te nemen in het aanbod. Dit heeft betrekking op zowel contractuele uitgangspunten als ook de technische ICT-architectuur, die toegankelijk moet zijn om technische koppelingen van derde partijen te faciliteren. Aspecten die hierin een rol spelen zijn het beschikbaar stellen van informatie, koppelvlakken (API's), tariefafspraken en het in rekening brengen van kosten om partijen aan te sluiten.

5. Advies proces en organisatie

In voorgaande hoofdstukken is respectievelijk ingegaan op de productformules, de toegang en de aansturing. Op basis van de advieslijnen en onze observaties gedurende de afgelopen maanden sluiten wij dit rapport af met een aantal adviezen ten aanzien van proces en organisatie.

Stel een gezamenlijke onafhankelijke projectleider aan

Om de gezamenlijke vervolgstappen objectief te stroomlijnen op is het aan te raden om één onafhankelijke projectleider in de hand te nemen. Een projectleider die niet gelieerd is aan de regio dan wel de provincie is het beste in staat om het einddoel voor ogen te houden en daarbij de verschillende belangen goed af te wegen, zonder daarbij de schijn of het verwijt van partijdigheid te kunnen opwekken.

Bouw voort op bestaande governance structuren, geef invulling aan ontwikkelopgave

We constateren dat er sprake is van bestuurlijke drukte in de regio en provincie met verschillende overlegstructuren. Daarom is het niet raadzaam hiervoor nog weer een nieuwe entiteit op te richten. Regio en provincie zitten immers al bestuurlijk met elkaar om tafel. Het is logisch om deze bestaande agendastructuur te benutten. We adviseren hierop voort te bouwen en waar mogelijk eenduidigheid in deze structuur te creëren zodat duidelijk is welke besluiten waar genomen worden. We wijzen er op dat er voldoende aandacht moet zijn voor slagvaardigheid door het toekennen van voldoende ruimte, verantwoordelijkheid en mandaat aan de onafhankelijk projectleider. De uitwerking- en uitvoeringsfase vraagt namelijk een ander besluitvormings tempo dan tot nu toe. Eenvoudige besluitvorming en

bestuurlijke afstemming is noodzakelijk om het flex/WMO-contract gezamenlijk aan te besteden.

Voor de beheerfase adviseren wij voldoende oog te hebben voor de innovatiekracht en ambitie vanuit de opdrachtgever en deze goed in te bedden in de governance structuur, bijvoorbeeld met een gezamenlijk ontwikkelteam. Het nieuwe Flex vervoersysteem vraagt namelijk ook tijdens de uitvoering om sturing op doorontwikkeling.

Ga werken met een ontwikkelbudget waarmee je flexibel de verdere integratie en ontwikkeling gezamenlijk kunt financieren

Het is niet mogelijk om volledig gescheiden budgetten te handhaven bij een gezamenlijk aan te besteden contract. Zowel in de aanbestedingsperiode als daarna is er een gezamenlijk ontwikkelbudget nodig. Een budget dat kan worden aangewend voor noodzakelijke gezamenlijke kosten, en ook voor “de grijze gebieden”: posten waarvan niet altijd meteen duidelijk is welke entiteit bijbehorende kosten voor haar rekening moet nemen. Achteraf bij de periodieke begrotingsbehandeling kan dan tot eventuele benodigde herverdeling worden besloten. Hiermee blijft het proces de slagvaardigheid en het tempo houden omdat er niet voor elke stap opnieuw bestuurlijke goedkeuring is vereist, terwijl er op hoofdlijnen wel goed grip is op alle uitgaven.

Laat het financieringsmodel meegroeien met de ontwikkeling van het vervoersysteem en mate van integratie, koppel nieuwe financiële afspraken aan nieuwe ontwikkeling

Naast een ontwikkelbudget vraagt het nieuwe contract op termijn ook een structurele herverdeling van financieringsstromen. Daar waar een budget voor de grijze gebieden nog volstaat voor incidentele ontwikkelkosten, zijn er andere afspraken nodig bij veranderingen of aanpassingen van meer structurele aard. Hoe dienen we bijvoorbeeld om te gaan met een scenario waarbij veel WMO-ers de overstap maken van het door de gemeenten gefinancierde regiotaxi naar het door de provincie gefinancierde hubtaxi? Een ontwikkeling die door alle stakeholders als een gewenste maatschappelijke ontwikkeling wordt gezien, maar waarbij het verstandig is om de budgettaire consequenties daarvan van tevoren te benoemen en met elkaar richting te geven. Transparantie, duidelijkheid en vertrouwen zijn essentieel. Achteraf repareren is complexer en kan leiden tot bestuurlijke spanning die van tevoren voorkomen had kunnen worden.

Onderdeel van het te maken plan van aanpak is daarom het opstellen van een overzicht van financieringsstromen en mogelijke toekomstige scenario's van verschuivingen met bijbehorende financiële risico's voor de regio en provincie. Dit zal leiden tot een nieuw gezamenlijk financieringsmodel. Advies is om nieuwe financiële afspraken te koppelen aan verdere ontwikkeling en hervorming van het integrale vervoersysteem.