

## Visie, uitgangspunten en ambities aanbesteding Leerlingenvervoer

### Inleiding

In 2016 is de voorziening Aangepast Vervoer (AV) zoals bedoeld in de afzonderlijke verordeningen leerlingenvervoer van de 7 gemeenten in de regio Alkmaar, gezamenlijk aanbesteed. Per 1-8-2022 lopen de gesloten contracten af en zijn er geen mogelijkheden meer de contracten te verlengen. Dat betekent dat er nieuwe contracten gesloten moeten worden. Daarvoor wordt een nieuwe aanbestedingsronde georganiseerd.

In het kader van deze nieuwe aanbesteding is het wenselijk om de visie, uitgangspunten en ambities te actualiseren. Leerlingenvervoer stelt kinderen in staat onderwijs te volgen op de school die het beste past bij hun mogelijkheden en/of levensovertuiging. Gemeenten hebben de taak de toegang tot het onderwijs zeker te stellen en in voorkomende gevallen daar een vervoersvoorziening voor beschikbaar te stellen. Daarvoor hebben alle betrokken gemeenten een verordening en beleidsregels/richtlijnen opgesteld. Wanneer een leerling aan de voorwaarden die de verordening stelt voldoet, dan heeft de leerling recht op de voorziening.

Op basis van de verordeningen kunnen leerlingen recht hebben op o.a. een vergoeding voor het gebruik van eigen vervoersmiddelen, een vergoeding van de kosten van het openbaar vervoer of, als alle andere voorzieningen niet passend zijn, het gebruik van aangepast vervoer (taxivervoer). In veel gevallen geldt dat het leerlingenvervoer, en zeker de voorziening AV, een belangrijk en vast moment is in het dagritme van een leerling en zijn gezin. Vaak gaat het ook om gezinnen van wie de draagkracht ook al stevig wordt benut.

Eventuele aanpassingen, als gevolg van de aanbesteding, moeten goed naar ouders en kinderen worden gecommuniceerd; veranderende omstandigheden zijn voor een deel van de leerlingen moeilijk om mee om te gaan.

In het Regionaal Programmaplan Wmo 2021-2023 zijn ambities vastgesteld ten aanzien van het doelgroepenvervoer (WMO- vervoer én het leerlingenvervoer). Deze regionale ambities zijn:

- Creëren van meer synergie in de vervoersketens.
- Stimuleren eigen kracht en benutten voorliggende voorzieningen.
- Verhogen klanttevredenheid.
- Op basis van betere data meer inzicht in en beter sturen op kosten en kwaliteit.

Parallel aan het visietraject op het leerlingenvervoer is er regionaal, met ondersteuning van Partners In Mobiliteit, gewerkt aan een Businesscase waarin met name de synergie is belicht. In dit voorliggende visiedocument wordt geanticipeerd op de uitkomsten uit deze businesscase.

### Opbouw van de visie

In dit document belichten we de nieuwe visie op het leerlingenvervoer. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

1. Ervaringen lopende contractperiode
2. Businesscase Wmo-vervoer en leerlingenvervoer
3. Visie, uitgangspunten en ambities
4. Relatie naar de aanbesteding

## 1. Ervaringen lopende contractperiode

Op 1 augustus 2016 hebben de regiogemeenten een contract afgesloten met de vervoerders Willemsen de Koning, Noot en DVG voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. De contractduur was 4 jaar met de mogelijkheid van verlenging met 2 jaar. Van deze verlengingsoptie is gebruik gemaakt; het huidige contract loopt augustus 2022 definitief af.

Belangrijke onderdelen uit de aanbesteding 2016 zijn:

- Uitvoering en regie op de uitvoering ligt bij de gecontracteerde partij.
- Onder regie wordt verstaan: de ritplanning, ritregistratie, klachtenregistratie en -afhandeling en het verschaffen van informatie naar gemeenten, ouders en scholen.
- De vervoerder splitst de facturen uit naar de verschillende gemeenten
- Vervoerder is gevraagd om ook actief in te zetten op de zelfredzaamheid van de leerlingen en om mee te werken aan eventuele pilots.

De rol van de (samenwerkende) gemeenten is vooral procesmatig: monitoren van de gemaakte afspraken met de vervoerder.

Eind december 2020 zijn aan alle betrokkenen (waaronder scholen en samenwerkingsverbanden) vragen gesteld over de bevindingen met het huidige leerlingenvervoer. Dit is gebundeld tot een evaluatie (zie de bijlage, ter kennisname). Deze evaluatie is als basis gebruikt voor het huidige visiedocument. Er zijn verbetersuggesties gedaan door de betrokken partijen, maar over het algemeen is er tevredenheid over de uitvoering van het contract. Ook is uit de evaluatie duidelijk geworden dat de samenwerkingsverbanden graag betrokken worden bij de invulling van het leerlingenvervoer. Deze wens sluit aan bij de intentie van de nieuwe modelverordening van de VNG. Expliciet is vastgelegd dat uitgegaan wordt van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de leerling. Verder is opgenomen dat de gemeente en het samenwerkingsverband een gemeenschappelijke verantwoording hebben om bij de verwijzing van leerlingen oog te hebben voor de daarmee samenhangende vervoerskosten en de beheersing daarvan en dat hierover overleg nodig is. Dit overleg vindt plaats in het kader van het OOGO.

## 2. Businesscase Wmo-vervoer en leerlingenvervoer

In het Pora van 19 november 2020 is gesproken over de mogelijke synergievoordelen tussen het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer. Voorgesteld is om in het kader van de nieuwe contracten leerlingenvervoer de synergievoordelen te verkennen. Er werden drie onderdelen genoemd waarop synergievoordeel behaald zou kunnen worden:

- a. Het combineren van het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer bij 1 aanbieder
- b. Het vormen van een regiecentrale: dit is de centrale regie ten behoeve van de ritaanname, ritplanning en de rituitgifte.
- c. Een centrale uitvoeringsorganisatie voor het beoordelen van de aanvragen van Wmo-vervoer en leerlingenvervoer en het toekennen van de beschikkingen.

De verkenning van deze 3 onderwerpen is gepresenteerd als een businesscase. De resultaten van de businesscase zijn in concept gereed en zullen separaat gepresenteerd worden aan het Pora. In de visie op het leerlingenvervoer wordt daar waar mogelijk geanticipeerd op deze resultaten. Zie ook het algemeen uitgangspunt 'Het belang van regionale samenwerking' en de ambitie 'Synergie in de vervoersketen'.

### 3. Visie, uitgangspunten en ambities

#### Visie

Leerlingenvervoer stelt kinderen in staat onderwijs te volgen op de school die het beste past bij hun mogelijkheden en/of levensovertuiging. Gemeenten hebben de taak de toegang tot het onderwijs zeker te stellen en in voorkomende gevallen daar een vervoersvoorziening voor beschikbaar te stellen. De visie op het leerlingenvervoer hangt samen met twee relevante beleidskaders:

Passend Onderwijs en Jeugdhulp.

In het programma *Passend Onderwijs* en bij de aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs wordt het kind en het gezin centraal gesteld; dat geldt ook voor het leerlingenvervoer. Bij het toetsen van een aanvraag geldt dat we, net als in het programma *Passend Onderwijs*, de ruimte zoeken om binnen de kaders van wet en regelgeving maatwerk te leveren.

In de regionale visie op de *ambulante Jeugdhulp* wordt uitgegaan van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de jeugdige en zijn gezin, alsmede de draagkracht en veerkracht van dat gezin. Deze uitgangspunten passen we ook toe op het leerlingenvervoer.

In de "Collectieve visie op de transformatie van de jeugdhulp met verblijf" stellen we dat we, voor zover ze een positieve invloed op de betrokken jongeren hebben, bestaande sociale verbanden (w.o. het volgen van onderwijs op de reguliere school) zo veel mogelijk in stand willen houden wanneer een jongere tijdelijk buitenshuis opgevangen wordt. Dat betekent dat we ruimte maken in het vervoer om ook deze jongeren van en naar school te laten reizen.

#### Algemene uitgangspunten

##### 1. Het belang van de regionale samenwerking

In het programmaplan Wmo zijn er ambities opgesteld om de regionale samenwerking op diverse punten (synergie tussen vervoersketens, klachten, klanttevredenheid) te versterken. In de praktijk zien we het volgende beeld: de toegangstaak voor het leerlingenvervoer is door 5 van de 7 gemeenten extern belegd en alle vervoerscontacten worden regionaal beheerd door de regionale netwerkorganisatie (RNO). In die contracten zijn de vervoerders verantwoordelijk gemaakt voor o.a. alle communicatie met reizigers over het vervoer, het aannemen en afhandelen van klachten en het meten van de klanttevredenheid. Data over het leerlingenvervoer is beperkt en gefragmenteerd aanwezig en er wordt niet regionaal op gestuurd. Hoewel er verschillen bestaan tussen de gemeenten, lijken gemeenten te sturen op een procesmatige betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het doelgroepenvervoer.

Hoewel de huidige regionale samenwerking beperkt is, wordt voorgesteld om deze focus wel te blijven houden. In de concept-rapportage Businesscase wordt daar nader op ingegaan. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tekst uit concept-rapportage businesscase: *Gemeentelijke betrokkenheid bij het doelgroepenvervoer is op dit moment relatief klein. Taken zijn gefragmenteerd en deels extern belegd, operationele kengetalen zijn beperkt beschikbaar en het doelgroepenvervoer wordt gezien als een operationele taak die vooral procesmatig aangestuurd kan (moet) worden. Draagvlak voor een meer beleidsmatige/projectmatige aanpak van het doelgroepenvervoer moet nog ontwikkeld worden. Dat geldt ook voor de kennis en kunde die nodig is voor het realiseren van de meer inhoudelijke ambities die in het regionaal programmaplan 2021- 2023 zijn geformuleerd. De inhoudelijke regionale samenwerking die nodig is om invulling te geven aan die ambities staat nog in de kinderschoenen. Regionale ambities zijn er wel, maar nut en noodzaak worden lokaal nog niet (h)erkent. Wel worden er algemeen kansen gezien voor regionale samenwerking, zowel operationeel als inhoudelijk. Om te komen tot het realiseren van de ambities is in onze ogen het optimaliseren van de huidige samenwerking, het bouwen aan een relevant netwerk en het beleggen van taken met bijbehorend mandaat aan een verantwoordelijke de noodzakelijke eerste stap. Wie zien dit in de rol van een projectleider, eventueel ondersteund door een kwaliteitsmedewerker/contractmanager.*

## 2. Flexibiliteit en maatwerk

Landelijk zien we een ontwikkeling waarin het reisgedrag van kinderen onder invloed van specifieke indicaties (solo, voorin, niet samen met...), zorgtrajecten, stages, alternatieve adressen en bijvoorbeeld continuoosters, leidt tot enerzijds flexibiliteit en maatwerk, maar anderzijds tot een afname van de efficiency waarmee het vervoer uitgevoerd wordt. De ruimte om flexibel te zijn in de toekenning van vervoersvoorzieningen en de bijbehorende specifieke kenmerken, wordt lokaal bepaald. Ook wanneer een lokale keuze het vervoer van leerlingen uit een andere gemeente duurder maakt.

Uitgangspunt is dat individuele situaties de (financiële) winst van de samenwerking kunnen raken, maar nooit tot een verlieslatende samenwerking leiden.

### **Ambities**

#### *Ambitie 1: Synergie in de vervoersketen*

In de businesscase zijn de mogelijkheden van synergie verkend. De voor deze visie relevante uitkomsten van dit traject zijn:

- De vervoerstromen in het AV passen goed bij elkaar. Door deze regionaal te bundelen kan er efficiënter gepland en gereden worden dan wanneer de gemeenten het AV ieder voor zich organiseren.
- Het (volgtijdelijk) combineren van het AV en WMO-ritten levert beperkt financieel voordeel op. Het gaat om 8-10 routes (van de 120 -130 routes) van het AV die (mogelijk) tegen lagere kosten uitgevoerd kunnen worden door de aanbieder van het WMO-vervoer. Daarmee is een bruto voordeel van tussen de € 40.000 en € 50.000,- per jaar te realiseren. Daar staat tegenover dat hiervoor een aantal nieuwe specialistische taken bij de gemeenten (als opdrachtgever) komen te liggen. Netto resultaat zal daarmee aanzienlijk lager uitvallen en het risico op knelpunten en fouten in de uitvoering neemt toe.
- De taken in de organisatie en aansturing van het WMO- en leerlingenvervoer (beoordelen van aanvragen, communicatie met ouders en scholen, afhandelen van incidenten, controle van de facturen) zijn los van elkaar en per gemeente belegd. Een aantal gemeenten heeft deze taken (deels) belegd bij externe partijen. Deze fragmentatie vertaalt zich onder andere naar een gebrek aan data en overzicht, een minder dan optimale invulling van het contractbeheer en een groot vertrouwen in de vervoerders.

In de businesscase is onderzocht of er sprake is van synergie wanneer de ritten uit het AV (volgtijdelijk) gecombineerd worden met de ritten uit het WMO-vervoer. Die synergie blijkt er maar heel beperkt te zijn. Bij het optimalisatie van de synergie zal er rekening worden gehouden met de klantvriendelijkheid zodat deze niet druk komt te staan. Hierbij wordt er rekening gehouden met voldoende tijd in de planning zodat er geen lange wachttijden ontstaan en de klanttevredenheid wordt behouden.

Samenvattend: hoewel er op korte termijn in de uitvoering van het vervoer beperkte synergievoordelen zijn, willen we de ambitie van 'meer synergie' handhaven. In de aanbestedingsdocumenten creëren we de ruimte om deze vervoerstromen later toe te kunnen voegen aan de opdracht voor het AV (voor zover de aanbestedingsregels dat toestaan). Bij het creëren van meer synergie binnen de vervoersketen verleggen we de focus daarom van synergie in de uitvoering, naar synergie in de organisatie en aansturing van het vervoer. Deze ambitie sluit aan bij het uitgangspunt van het (meer) regionaal samenwerken.

Op dit moment zijn de ketens van het WMO- en het leerlingenvervoer los van elkaar georganiseerd. Binnen en tussen de ketens van het WMO- en leerlingenvervoer is sprake van fragmentatie. We leggen de focus nu eerst op het creëren synergie binnen de afzonderlijke ketens. In een later stadium kijken we naar de mogelijkheden synergie te organiseren tussen de beide ketens.

#### *Ambitie 2: Stimuleren eigen kracht en doorverwijzen naar voorliggende voorzieningen*

Centrale ambitie in de WMO én het leerlingenvervoer is het versterken van de eigen kracht. Juist bij kinderen (leerlingen) geldt dat de opbrengsten van een actief stuur op de eigen kracht zowel persoonlijk als maatschappelijk groot zijn. De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft een nieuwe modelverordening voor het leerlingenvervoer opgesteld die meer ruimte geeft om op die eigen kracht te sturen. De ontwikkelruimte die de nieuwe modelverordening biedt sluit goed aan op onze regionale ambities. We stemmen hierover met elkaar af waarbij we streven naar uniformiteit. We realiseren ons dat het versterken van de eigen kracht geen (eenmalig) project maar een manier van werken is. Een manier van werken waarin de scholen (besturen) een onmisbare partner zijn die we veel efficiënter regionaal dan per individuele gemeente kunnen betrekken. Het is dus een regionaal thema waar we gezamenlijk op inzetten en dat we agenderen voor het regionale OOGO.

#### *Ambitie 3: Verhogen klanttevredenheid*

We hebben op dit moment geen sluitend beeld bij de tevredenheid van de reizigers (en hun ouders) bij de voorzieningen die hen zijn toegekend vanuit het leerlingenvervoer. Op basis van het beperkte aantal incidenten en klachten dat we ontvangen, bestaat het beeld dat de (meeste) klanten tevreden zijn. In de contracten voor het AV is opgenomen dat de vervoerders jaarlijks onderzoek moeten doen naar de tevredenheid van de reizigers/ouders over het door hen georganiseerde AV. Voor zover die onderzoeken zijn gedaan en gedeeld, komt daar een positief beeld uit naar voren. Meest recente klanttevredenheidsonderzoek (KTO, 2018) dat door de vervoerder van het grootste perceel is uitgevoerd laat een gemiddelde waardering van een 7,9 zien. Dat is een goed cijfer. Onze ambitie is om de waardering van het AV op dit niveau te houden.

#### *Ambitie 4: Op basis van betere data meer inzicht in en beter sturen op kosten en kwaliteit*

Er gaan substantiële bedragen om in het leerlingenvervoer en meer specifiek het AV. In de businesscase rond het combineren van het leerlingenvervoer en het WMO-vervoer wordt geadviseerd de factuurcontrole regionaal te organiseren. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet naar het verzamelen en delen van data. Voor het aanleveren van overige data worden vaste procedures en formats voorgeschreven in de contracten

#### *Ambitie 5. Duurzaamheid*

Alle gemeenten ondersteunen de ambities in het convenant Zero-emissie Doelgroepenvervoer. De ambities in dit convenant (bestuursakkoord) nemen we mee in de aanbesteding van het vervoer.

## 4. Relatie naar de aanbesteding

### 1. De opdracht

De opdracht die we in de markt zetten is er op gericht één of meerdere vervoerders te selecteren die de uitvoering van het geplande taxivervoer, waaronder het AV voor hun rekening neemt/nemen. We definiëren de opdracht bewust breder dan enkel het AV dat zijn oorsprong vindt in de regelingen voor het leerlingenvervoer. Op deze manier houden we de ruimte om ritopdrachten die hun oorsprong

vinden in andere regelingen (Jeugdwet, Dagbesteding of anderszins) aan deze opdracht toe te voegen als dat in voorkomende gevallen efficiënt en passend is.

Alle gemeenten sluiten een contract met de winnaar(s) van de aanbesteding, het opzeggen van de contracten is alleen in gezamenlijkheid mogelijk is. Dit geldt ook voor het benutten van de verlengopties in de contracten.

Het AV is een gegarandeerd onderdeel van deze opdracht. De uitvoering van het geplande taxivervoer is inclusief het plannen van het vervoer, de communicatie met de ouders/reizigers over de uitvoering van het vervoer, het feitelijk uitvoeren van het vervoer alsmede de administratieve afhandeling van het vervoer en het rapporteren over het vervoer aan de gemeenten cq. de contractbeheerder. Ook de taken rond de klachtafhandeling en/of de monitoring van de klanttevredenheid leggen we, net als nu, bij de vervoerder.

De opdrachten van de gemeenten voegen we samen in de aanbesteding. De reden voor de samenvoeging van de opdrachten is gelegen in de regionale samenwerking die de gemeenten hebben in de uitvoering van het vervoer en de efficiency de het samenvoegen van de opdrachten met zich meebrengt. Het samenvoegen van de opdrachten geeft ons ook de mogelijkheid om gezamenlijk te innoveren binnen de opdracht.

Binnen de aanbesteding delen we het vervoer op in 3 percelen. Inschrijvers zijn vrij om op één, meerdere of alle percelen in te schrijven. Beoordeling van de inschrijvingen vindt plaats per perceel. Ook geschiedt de opdrachtverlening per perceel. Per perceel wordt één Opdrachtnemer gecontracteerd.

We hanteren dezelfde percelen als we op dit moment doen, te weten:

Perceel 1: Vervoer naar bestemmingen in Hoorn, Purmerend, Zaandam, Amsterdam en Haarlem.

Perceel 2: Vervoer naar bestemmingen in de rest van Noord-Holland (met uitzondering van Huizen).

Perceel 3: Vervoer naar bestemmingen in Huizen en de rest van Nederland.

## **2. KPI's**

Op basis van de te maken contractafspraken moeten de gemeenten zicht kunnen houden op en sturing kunnen geven aan de kwaliteit in het vervoer. In de contracten worden KPI's benoemd die o.a. zijn gericht op stiptheid, vaste chauffeurs en planning en uitvoering van het vervoer. Er wordt aangegeven hoe deze KPI's gemeten/berekend en gepresenteerd moeten worden teneinde de kwaliteit van het vervoer op een eenduidige wijze voor de contractbeheerder en de gemeenten inzichtelijk te maken.

## **3. Synergie**

De ambitie meer synergie te creëren in de vervoerketens betekent o.a. dat er waar mogelijk gestandaardiseerde processen ingericht worden tussen gemeenten en vervoerders. Deze standaardisatie maakt processen stuurbaar, voorspelbaar en data binnen een proces beter verwerkbaar. De belangrijkste werkprocessen tussen gemeenten en vervoerders worden in de contracten met de vervoerders gestandaardiseerd en voorgeschreven. Het betreft tenminste procedures voor het aanmelden van (nieuwe) leerlingen voor aanvang van het nieuwe schooljaar, het doorgeven en verwerken van mutaties in het vervoer, het delen van informatie over klachten, het aanleveren van het jaarlijkse KTO en de facturatie.

#### **4. Eigen kracht**

Voor het stimuleren van de eigen kracht zien we een beperkte rol voor de vervoerders van het AV. Niettemin moeten de contracten met de vervoerders op dit punt ruimte geven voor het ontwikkelen van een partnerschap waarin kennis, kunde en creativiteit van de vervoerders gewaardeerd worden.

#### **5. Klanttevredenheid**

De vervoerders moeten jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren waarin een representatief aantal respondenten uit de regio is betrokken en de resultaten aan de contractbeheerder aanbieden. We streven naar een klantwaardering die op het niveau ligt van de huidige klantwaardering. Vervoerders moeten een transparante klachtenprocedure hebben en de gemeenten moeten (via de contractbeheerder) altijd inzage hebben in de klachten, de doorlooptijd en de afhandeling van de klachten. In de contracten worden ook op dit punt specifieke KPI's benoemd.

#### **6. Inzicht**

In de contracten worden voorwaarden gesteld aan de door de vervoerder(s) te leveren data. Deze data moet inzage geven in de planning van het vervoer en de feitelijke uitvoering van het vervoer. Voor het aanleveren van deze data worden vaste procedures en formats voorgeschreven in de contracten. De data die de vervoerder moet aanleveren moet zicht geven op alle ambities en de (daarbij behorende) KPI's die in de contracten zijn opgenomen. De data moet centraal bij de contractbeheerder aangeleverd worden. De contractbeheerder bewerkt de data tot informatie voor de gemeenten. Die informatie moet sturing op de geformuleerde ambities alsmede op de kosten en kwaliteit van het AV mogelijk maken.

#### **7. Financiering**

Er wordt een afrekensystematiek opgenomen die het toestaat dat kosten van het vervoer per individuele rit (rit = een individuele verplaatsing van A naar B) worden toegerekend aan de herkomstgemeente van de betreffende reiziger. Uiteraard is het wel toegestaan om ritten van reizigers uit verschillende gemeenten in één route te combineren.