

**Minor Regievoering en netwerken**

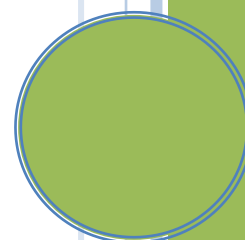
# **De Bundelbus**

*voor Openbaar vervoer en  
doelgroepenvervoer  
in de gemeente Súdwest Fryslân*

**Petra van den Akker  
Marjolein Bouwense  
Simone Brouwer  
Lieuwe van der Pol**

**Juni 2011**

**Thorbecke Academie –  
Bestuurskunde/overheidsmanagement Deeltijd  
Jaar2 Studiejaar 2010/2011**



## Voorwoord

In het tweede semester van het tweede jaar bestuurskunde/overheidsmanagement, hebben wij als Business Group ervoor gekozen om de minor Regievoering te volgen. Overheidsorganisaties moeten steeds vaker met andere partijen samenwerken om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. De overheden nemen hierbij vaak de rol van regisseur op zich. De minor Regievoering besteed hier aandacht aan. Een van de onderdelen van de minor is het doen van een onderzoek naar de rol van de overheid als regisseur.

Wij hebben de 'Bundelbus' als onderwerp van dit onderzoek de gekozen. Dit idee komt uit het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie van de provincie Fryslân en richt zich op het samenvoegen van de aanbesteding van het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer. Gemeenten en provincie moeten hierbij gaan samenwerken. In ons onderzoek naar de Bundelbus hebben wij gekeken naar de verschillende regievormen voor een toekomstige samenwerking. Dit onderzoek hebben wij gedaan in opdracht van de ChristenUnie fractie van Fryslân, zodat zij mede aan de hand van dit onderzoek een goed onderbouwde politieke keuze kunnen maken voor het te verkiezen beleid met betrekking tot de Bundelbus.

Ondanks dat de CU na de verkiezingen niet is teruggekeerd in het college van de provincie Fryslân, is het basisidee overgenomen in het huidige collegeprogramma. De provincie wil samenwerken met de gemeenten door een deel van het openbaar vervoer en het doelgroepen vervoer samen te voegen. De gemeenten zouden hier een voortrekkersrol in kunnen gaan vervullen. Tijdens het verloop van het onderzoek is echter gebleken dat de tijd niet stil staat. Het idee is opgenomen in het collegeprogramma van de provincie Fryslân voor de periode 2011 – 2015, maar zoals uit het artikel van de Leeuwarder Courant van 20 mei blijkt, is het niet zeker of de Bundelbus er ook daadwerkelijk gaat komen. Hieruit blijkt dat de plannen het al dan niet bundelen van vervoersstromen volop in beweging zijn. Door het dynamische karakter hebben wij in ons onderzoek daarmee geen rekening kunnen houden.

Wij hebben mede voor de Bundelbus als onderwerp gekozen, omdat Lieuwe en Petra als raadsleden van de gemeente Súdwest Fryslân hiermee te maken hebben. Zij hebben weliswaar geen belang bij de uitkomst van ons onderzoek, maar kunnen de resultaten in de toekomst wel gebruiken bij hun werk als raadslid. Daarnaast was het onderwerp ook voor Marjolein en Simone interessant omdat het gaat om een samenwerking tussen provincie en gemeenten. Het is een leerzaam onderzoek gebleken waarbij we hebben geleerd van elkaar en meer ervaring hebben opgedaan met deskresearch en het houden van interviews. De interviews hebben voor veel nuttige en interessante input voor het onderzoek gezorgd. Bij deze willen we dan ook iedereen bedanken die aan de interviews heeft meegewerkt. Onze dank gaat hierbij ook uit naar Paul de Bruin van de NHL, die ons bij het onderzoek heeft begeleid en nuttig commentaar heeft geleverd op de conceptversies van dit onderzoek.

Petra van den Akker  
Marjolein Bouwense  
Simone Brouwer  
Lieuwe van der Pol

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>3</b>
1.1 Probleemstelling .....	4
1.2 Doelstelling.....	4
1.3 Centrale vraag .....	4
1.4 Deelvragen.....	4
1.5 Leeswijzer .....	4
1.6 Begrenzing onderzoek en beoogde lezer.....	4
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>5</b>
2.1 Regievoering .....	5
2.2 Openbaar vervoer in de provincie Fryslân / Súdwest Fryslân.....	6
2.3 Wet maatschappelijke ondersteuning .....	6
2.4 Wet gemeenschappelijke regelingen Leerlingenvervoer .....	7
2.5 Gemeenschappelijke regeling .....	7
2.6 Bundelbus .....	8
<b>3. Onderzoeksopzet</b> .....	<b>9</b>
3.1 Dataverzamelmethode.....	9
3.2 Onderzoekseenheden.....	9
3.3 Beperkingen van het onderzoek.....	10
<b>4. Onderzoekresultaten</b> .....	<b>11</b>
4.1 Welke actoren zijn betrokken bij het aanbieden van gebundeld openbaar vervoer en doelgroepenvervoer? .....	11
4.2 Wat zijn de componenten waarmee men rekening moet houden voor het beantwoorden van de vraag wie de regierol op zal kunnen pakken? .....	13
4.3 Welke regisseurs komen in aanmerking voor de bundeling van de diverse vormen van vervoer? .....	17
4.4 Welke accenten voor de verschillende regievoerders zijn aan te geven bij de verschillende regietypen? .....	18
4.5 Welke ervaringen zijn er met vergelijkbare constructies? .....	24
<b>5. Conclusies</b> .....	<b>29</b>
<b>Opdrachtgever, uitvoerenden en begeleiding</b> .....	<b>31</b>
<b>Bronvermelding</b> .....	<b>32</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>33</b>

## Samenvatting

### Achtergrond

Dit onderzoek is gedaan in het kader van de deeltijd opleiding Bestuurskunde aan de Thorbecke Academie, onderdeel van de NHL, voor de minor regievoering en netwerken. De minor beslaat het laatste semester van het tweede jaar van de studie.

Er is in deze opdracht onderzoek gedaan naar de volgende probleemstelling

Het openbaar vervoer in de provincie Friesland is een punt van zorg. In de komende jaren wordt er bezuinigd op het openbaar vervoer. Om het Friese platteland goed bereikbaar te houden moet er samengewerkt gaan worden op het gebied van het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer door provincie en gemeenten.

Voor een goede samenwerking zal een van deze partijen of een samenwerking tussen de partijen de regie moeten voeren. Om een afweging hiervoor te maken, moet worden gekeken naar vormen van regie en naar de voor- en nadelen zijn van de verschillende regiemogelijkheden.

### Doel

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- Inzicht krijgen in hoeverre het openbaar vervoer en doelgroepenvervoer gebundeld kan worden.
- Inzicht krijgen in welke partij, de provincie, de gemeente of een samenwerkingsverband het beste de regierol kan nemen

### Methode

De onderzoeksmethode die gebruikt is om data te verzamelen voor de opdracht is kwalitatief; er is gestreefd om diep in de materie te duiken en het in kaart brengen van wensen, verwachtingen behoeftes en toekomstige ontwikkelingen<sup>1</sup>. Hiervoor zijn interviews afgenomen met verschillende actoren en betrokkenen. Daarnaast is er gebruik gemaakt van deskresearch. Hierbij zijn verschillende relevante rapporten en literatuur bestudeerd, maar ook de media, krant, internet etc. is als bron gebruikt.

### Conclusie

Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

- Uit diverse beleidsplannen van het Rijk, de provincie Fryslân en de gemeente Súdwest Fryslân is gebleken dat participatie van inwoners door mobiliteit bevorderd wordt. Daarvoor moet het openbaar vervoer en doelgroepenvervoer op een kwalitatief niveau blijven bestaan. Deze actoren zien kansen in samenwerking. De provincie is de initiërende actor.
- De provincie Fryslân en de gemeente Súdwest Fryslân zijn beide bekend met de rol van regisseur op beleidsgebieden.
- Rekening houdend met de verschillende typen van regie komen zowel provincie als gemeente door hun expertise op respectievelijk het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer in aanmerking voor de beheersingsgerichte en faciliterende regierol.
- Regie vindt op meerdere niveaus plaats. Voor de Bundelbus kan zowel de provincie als de gemeente beleidsbepalende en bestuurlijke regierol op zich nemen; zij moet echter

---

<sup>1</sup> Fischer, T., Julsing, M., (2007), *Onderzoek doen! Kwalitatief en kwantitatief onderzoek*, 1<sup>e</sup> druk, Groningen/Houten, Wolters-Noordhof

ook de interne organisatie kunnen bieden om de regierol procesmatig te faciliteren. Daarbij kan tijdens het proces de regierol tussen de verschillende actoren verschuiven.

- Door haar rol als eerste overheid is de gemeente Súdwest Fryslân geschikt om verantwoording te nemen voor het te voeren beleid rond de Bundelbus. Het is echter lastig de concessiegebieden voor het openbaar vervoer te hervormen naar de gemeentegrenzen. Het is eenvoudiger het doelgroepenvervoer in samenwerking met meerdere gemeenten af te stemmen op deze gebieden. De provincie is daarvoor de geschikte regievoerder.
- Het ineenschuiven van bestekken voor doelgroepenvervoer kunnen gemakkelijker gekoppeld worden aan concessiegebieden dan andersom. Het instellen van een Wgr (Gemeenschappelijke Regeling) is daarvoor een goede optie; bestuurlijk draagvlak is echter beperkt aanwezig.
- Het OV- Bureau Groningen Drenthe is een voorbeeld van verregaande provinciale-gemeentelijke samenwerking. Deze Wgr richt zich verder op beleid vergelijkbaar met de Bundelbus. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden tot samenwerking tussen provincie-gemeente.

## 1. Inleiding

Het onderwerp van het onderzoek is de 'Bundelbus'. Dit idee komt uit het verkiezingsprogramma van de ChristenUnie van de provincie Fryslân en richt zich op het samengevoegd aanbesteden van het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer. Gemeenten en provincie moeten hierbij gaan samenwerken om de betaalbaarheid en de kwaliteit van OV en doelgroepen te waarborgen voor de toekomst. Het onderzoek is gedaan in opdracht van de ChristenUnie fractie van Fryslân, opdat zij mede daardoor een goed onderbouwde politieke keuze kan maken voor het te verkiezen beleid met betrekking tot de Bundelbus.

### Aanleiding

Het openbaar vervoer is een punt van zorg; het kan altijd nog beter! Inkoop van openbaar vervoer wordt duurder en de centrale overheid draagt minder bij. De door het kabinet aangekondigde bezuinigingen op het openbaar vervoer, moeten uiteindelijk op termijn in totaal jaarlijks 320 miljoen<sup>2</sup> aan besparing opleveren. Door deze bezuinigingen mag het niet zo zijn dat er in onveilige bussen gereden wordt of dat er (veel) lijnen geschrapt worden. Demografische ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat kleine kernen hun basisvoorzieningen, zoals postagentschap, huisarts, supermarkt enz. kwijtraken. Hierdoor zullen inwoners steeds meer mobiel moeten worden om in deze basisbehoeften te kunnen voorzien<sup>3</sup>. Om dezelfde kwaliteit van openbaar vervoer te kunnen blijven aanbieden is daarom heroriëntatie nodig.

De gemeenten hebben moeite het doelgroepenvervoer op peil te handhaven. In Súdwest Fryslân blijkt met de harmonisering van bijvoorbeeld het zwemvervoer dat het aanbieden van deze vorm van vervoer - op de wijze zoals dit in Sneek voorheen gebruikelijk was - niet haalbaar is.

Het openbaar vervoer wordt door de provincie aanbesteed. De financiële middelen hiervoor worden door het Rijk aan de provincies toegekend door middel van een Brede Doeluitkering. Het leerlingvervoer en het WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) vervoer, - twee vormen die beide onderdeel uitmaken van het in dit rapport te noemen doelgroepenvervoer - wordt door de gemeente of een samenwerkingsverband aanbesteed. De financiële middelen hiervoor komen van het Ministerie van VWS via het gemeentefonds. De gelden uit het gemeentefonds zijn niet gelabeld. De gemeente mag zelf invullen welk bedrag zij aan WMO vervoer wil besteden. De enige voorwaarde is dat de gebruiker van het WMO vervoer minimaal 1500 km moet kunnen afleggen.

De ChristenUnie (opdrachtgever) heeft in haar programma staan, dat ze vanuit de provincie lokale aanbestedingen van openbaar vervoer wil bekostigen via de gemeenten als gemeenten besluiten om openbaar vervoer en doelgroepenvervoer gecombineerd aan te besteden. De ChristenUnie denkt met het bundelen van de aanbesteding in de zogenaamde Bundelbus het peil, waarop deze voorzieningen nu worden aangeboden, te kunnen vasthouden.

Het gecombineerd aanbesteden van deze vormen van vervoer veronderstelt in ieder geval dat de betrokken overheden bereid zijn de financiering hiervoor te ontschotten. Daarmee wordt bedoeld, dat de besteding van gelden uit de daarvoor gelabelde budgetten vrijgemaakt worden en samen aangewend worden voor deze Bundelbus.

Het doel van dit onderzoek is om verschillende mogelijke regievormen voor de toekomstige samenwerking te bekijken. Wat zijn de voor- en nadelen van elke regievorm? Het uiteindelijke doel is dat onze opdrachtgever, de ChristenUnie haar politieke keuze voor het te verkiezen beleid met betrekking tot de bundelbus op een goed onderbouwde manier kan maken.

---

<sup>2</sup> NRC NEXT maandag 14 febr. 2011

<sup>3</sup> rapport "OV-behoefte landelijk gebied Fryslân"

## 1.1 Probleemstelling

Het openbaar vervoer in de provincie Friesland is een punt van zorg. In de komende jaren wordt er bezuinigd op het openbaar vervoer. Om het Friese platteland goed bereikbaar te houden moet er samengewerkt gaan worden op het gebied van het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer door provincie en gemeenten.

Voor een goede samenwerking zal een van deze partijen of een samenwerking tussen de partijen de regie moeten voeren. Om een afweging hiervoor te maken, moet worden gekeken naar vormen van regie en naar de voor- en nadelen zijn van de verschillende regiemogelijkheden.

## 1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- Inzicht krijgen in hoeverre het openbaar vervoer en doelgroepenvervoer gebundeld kan worden.
- Inzicht krijgen in welke partij, de provincie, de gemeente of een samenwerkingsverband het beste de regierol kan nemen.

## 1.3 Centrale vraag

Welke vormen van regievoering zijn mogelijk voor het bundelen van het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer in Súdwest Fryslân? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen?

## 1.4 Deelvragen

1. Welke actoren zijn betrokken bij het aanbieden van de Bundelbus?
2. Wat zijn de componenten waarmee men rekening moet houden voor het beantwoorden van de vraag wie de regierol op zal kunnen pakken?
3. Welke regisseurs komen in aanmerking voor de bundeling van de diverse vormen van vervoer?
4. Welke accenten voor de verschillende regievoerders zijn aan te geven bij de verschillende regietypen?
5. Welke ervaringen zijn er met vergelijkbare constructies?

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden via de probleemstelling een vijftal deelvragen geformuleerd. Hoofdstuk 2 geeft het theoretisch kader voor de zaken rondom de Bundelbus. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 de vorm van het onderzoek weer en wordt in hoofdstuk 4 antwoord gegeven op de deelvragen. Tenslotte zijn de conclusies en aanbeveling in hoofdstuk 5 opgenomen.

## 1.6 Begrenzing onderzoek en beoogde lezer

De onderzoekers hebben getracht zo objectief mogelijk de verschillende bronnen en interviews te betrekken in hun oordeel. Zij hebben in hun conclusies zo veel als mogelijk de politieke argumenten buiten beschouwing te laten en zich te richten op algemeen geldende verwachtingen. De lezers van dit onderzoeksrapport – in het bijzonder de leden van politieke volksvertegenwoordigers in provinciale Staten en gemeenten van Fryslân - worden gevraagd zelf hun politieke oordeel te formuleren.

## 2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de begrippen gedefinieerd uit de probleemstelling en de vraagstelling en andere begrippen die in het onderzoek aan de orde komen. Bestaande kennis uit verschillende gegevensbronnen over het onderwerp wordt hierin samengevat.

De volgende begrippen worden kort toegelicht: regievoering, openbaar vervoer Gemeenschappelijke Regeling (GR), Wmo-vervoer, leerlingenvervoer en de Bundelbus. Daarbij zal worden aangegeven hoe het daarvoor geldende beleid momenteel in de provincie en de gemeente Súdwest Fryslân is ingevuld.

### 2.1 Regievoering

Het begrip regievoering kan en is op verschillende manieren te omschrijven. Daarbij kan het gaan om faciliteren, verleiden, samenwerken, beheersen, sturen. Het kent tal van vormen en definities en een algemene noemer en een algemene omschrijving ontbreken. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de definitie van onderzoeksbureau Partners & Pröpper uit het eindrapport "Lokale regie uit macht of onmacht?" (Pröpper 2004)

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doel en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.

In bovengenoemd rapport worden vier hoofdvarianten van regievoering onderscheiden. Dit onderscheid is gemaakt aan de hand van twee invalshoeken. De regisseur kan zich onderscheiden door het wel of niet hebben van doorzettingsmacht en daarnaast door het volgen van een eigen script of door een script van een andere partij. Met 'doorzettingsmacht' wordt bedoeld of de regisseur voldoende financiële middelen en wettelijke mogelijkheden heeft medewerking af te dwingen. Met 'eigen script' wordt bedoeld, dat de regisseur de mogelijkheid heeft een eigen plan te maken en daarbij een eigen beleidskader vorm te geven.

Hierdoor is de volgende matrix te maken.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgericht regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Uitvoeringsgericht regisseur
	Nee	Visionair regisseur	Faciliterende regisseur

- **De beheersingsgerichte regisseur** beschikt zowel over doorzettingsmacht als de mogelijkheid zijn eigen script te schrijven. Hierdoor heeft een beheersingsgerichte regisseur een sterke positie. Daarnaast is hij vrij om van het script af te wijken of aan te passen aan de lokale omstandigheden. Dit zorgt voor een extra sterke positie.
- **De uitvoeringsgerichte regisseur** voert het script uit dat door een ander is geschreven. Er is nog steeds sprake van een sterke positie, omdat er sprake is van doorzettingsmacht. De regisseur moet echter het script van een ander uitvoeren
- **De visionaire regisseur** heeft een grote beleidsvrijheid wat betreft het schrijven van een script. Het kan medewerking daaraan echter niet afdwingen. Het script moet er in deze situatie voor zorgen dat partijen hieraan gemotiveerd gaan meewerken. Dit wordt mede bereikt door het sluiten van compromissen over het script.



- **De faciliterende regisseur** ontbeert zowel de doorzettingsmacht als de mogelijkheid om het script te schrijven. Hij voert het door anderen bedachte beleid uit in opdracht van anderen.

## 2.2 Openbaar vervoer in de provincie Fryslân / Súdwest Fryslân

Het openbaar vervoer wordt door provincie Fryslân<sup>4</sup> aanbesteed. Zij is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in Fryslân en is ook de opdrachtgever. De provincie Fryslân heeft afspraken gemaakt met vervoersbedrijven die het bus- en treinvervoer voor een bepaalde tijd in Fryslân mogen verzorgen. Deze afspraken worden ongeveer één keer per acht jaar vastgelegd in een concessie.

### Openbaar aanbesteden.

Bij het aangaan van een nieuw contract worden de afspraken over de kwaliteit van het openbaar vervoer vastgelegd in een bestek. Naar aanleiding hiervan kunnen vervoersbedrijven een offerte bij de provincie indienen. De provincie beoordeelt vervolgens welke vervoerder het openbaar vervoer het beste kan verzorgen en verleent de concessie.

### Situatie in 2010

Het vervoerbedrijf Arriva verzorgt het regionale treinvervoer in Fryslân. Ook regelen zij samen met TCR het busvervoer op de Waddeneilanden. Qbuzz verzorgt het busvervoer in de regio Zuidoost-Fryslân. Connexxion doet dit in de regio's Noord- en Zuidwest-Fryslân, Leeuwarden en de Qliner 315. Per december 2012 worden in al dan niet opnieuw ingedeelde concessiegebieden nieuwe afspraken gemaakt over het openbaar vervoer. De aanbesteding wordt in 2011-2012 voorbereid.

Figuur 2.1



## 2.3 Wet maatschappelijke ondersteuning

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. Deze wet moet er voor zorgen dat iedereen participeren in de maatschappij en zo zelfstandig mogelijk kan blijven wonen. Het gaat hierbij om mensen met beperkingen door ouderdom of handicap, een chronisch psychisch probleem, maar ook om de vrijwilligers en mantelzorgers. De gemeenten zijn verantwoordelijk geworden voor de participatie van hun inwoners in de samenleving.

Om dit te bereiken zijn er een aantal voorzieningen, zoals thuiszorg, maaltijdservice, woningaanpassingen in woningen, mobiliteit, etc. In dit onderzoek betreft het de vervoersvoorzieningen.

<sup>4</sup> [www.fryslan.nl](http://www.fryslan.nl)

## **Huidige situatie in de gemeente Súdwest Fryslân**

De gemeente Súdwest Fryslân werkt op het gebied van de Wmo samen met de Zuidwesthoek gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Littenseradiel. Een gemeenschappelijk beleidsplan is opgesteld met het doel de basis van het Wmo-beleid in de gemeenten gelijk te laten zijn. Bij de uitvoering kan vervolgens weer met lokale wensen en ideeën rekening worden gehouden.

Er bestaan op dit moment verschillende soorten tegemoetkomingen in vervoerskosten:

- Binnen de directe woon- en leefomgeving.
- Buiten de regio.
- Medische behandeling.

## **2.4 Wet gemeenschappelijke regelingen Leerlingenvervoer**

De Wet gemeenschappelijke regelingen leerlingenvervoer is in 1987 in werking getreden. Met deze krijgt de gemeenteraad de opdracht op een verordening vast te stellen voor het vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. In de wet zijn de rechten van leerlingen en ouders vastgelegd en hebben gemeenten de vrijheid om de uitvoering van de wet naar eigen inzicht te regelen. Daarbij is gesteld dat er geen onderscheid mag worden gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De keuze voor een bepaalde godsdienst of de levensbeschouwing van de ouders moeten gerespecteerd worden.

In de wet zijn enkele instrumenten opgenomen voor gemeenten om de kosten van het leerlingenvervoer te kunnen beheersen:

- De afstand tussen de woning en voor de leerling toegankelijke school.
- Beperking van de vergoeding voor leerlingen boven een bepaalde leeftijd.
- Drempelbedragen.
- Inkomensafhankelijke bedragen.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft in de modelverordening de wet uitgewerkt. Hierin is aangegeven wanneer en hoe deze instrumenten kunnen worden ingezet. De uitvoering van het leerlingenvervoer bekostigt de gemeente uit de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

## **Huidige situatie in de gemeente Súdwest Fryslân**

Door het fuseren van vijf gemeenten te weten Sneek, Bolsward, Wymbritseradiel, Wûnseradiel en Nijefurd per 1 jan 2011 tot de gemeente Súdwest Fryslân, is er – medio 2011 – nog geen geharmoniseerd beleid in de gemeente Súdwest Fryslân, aangaande het leerlingenvervoer. De 'oude' verordeningen zijn nog leidend. Naast de vijf fusie gemeenten zijn er twee andere gemeenten die meedoen met het leerlingenvervoer, dit zijn de Gaasterlân-Sleat en Lemsterland. Taxibedrijf Witteveen is de enige aanbieder van leerlingenvervoer in deze gemeenten. De contracten zijn geldig tot en met het schooljaar 2010/2011.

## **2.5 Gemeenschappelijke regeling**

De wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is in 1984 in werking getreden. In deze wet worden samenwerkingsverbanden geregeld tussen openbare lichamen, zoals gemeenten, provincies en waterschappen en is een belangrijke grondslag voor de samenwerking. Gemeenten nemen deel aan verschillende Wgr-regelingen in diverse samenstellingen. De redenen van samenwerking zijn divers:

- De schaal van het te behandelen probleem is groter dan de gemeentelijke schaal.
- Samen beschik je over meer know how; kleine gemeenten beschikken vaak niet over gespecialiseerde ambtenaren

- Samenwerking kan/moet leiden tot besparing van tijd en middelen.

Een algemeen ervaren nadeel van een Wgr is, dat de gemeenteraad niet veel sturing en controle heeft met betrekking tot deze vorm van samenwerking. Dit ondanks dat een van de collegeleden of raadsleden in het bestuur van de Wgr zit. Men ervaart dit als een gebrek aan democratische legitimatie.

## **2.6 Bundelbus**

De Bundelbus is de benaming van de samenvoeging van de aanbestedingen voor openbaar vervoer en het doelgroepvervoer. Bij doelgroepenvervoer wordt in ieder geval gedacht aan het leerlingenvervoer en het WMO-vervoer. Met de Bundelbus wordt dus niet een bus in de letterlijke zin van het woord bedoeld.

Op dit moment worden deze vormen van vervoer nog gescheiden aanbesteed en wordt voor elke doelgroep het vervoer apart geregeld. Door de verschillende vormen van vervoer te integreren kunnen de beschikbare middelen zoals materieel, personeel en kennis beter worden ingezet. De Bundelbus heeft als doel om, ondanks de verwachte bezuinigingen, het platteland bereikbaar te houden.

### **3. Onderzoeksopzet**

In het onderzoek richten we ons op drie mogelijke regisseurs die een vorm van regievoering kunnen uitvoeren. Dit zijn:

1. De gemeente
2. De provincie
3. Een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling tussen gemeente(n) en de provincie.

Wij onderzoeken daarbij welke partijen betrokken zijn en welke vormen van regie in aanmerking komen voor de bundeling van de diverse vormen van vervoer. Tevens worden de voorwaarden onderzocht om de regierol uit te kunnen voeren. Welke voor- en nadelen er mogelijk zijn bij de regievormen.

In dit hoofdstuk geven we aan welke dataverzamelmethode we gaan toepassen en welke meetinstrumenten we daarvoor willen gaan gebruiken. Daarnaast geven we aan wie we willen gaan interviewen en waarom.

#### **3.1 Dataverzamelmethode**

Om de deelvragen te onderzoeken, is gebruik gemaakt van onderstaande methoden.

- mondelinge interviews met experts om na te gaan hoe de ervaringen zijn met vergelijkbare constructies;
- mondelinge interviews met wethouders over hun ervaringen WMO- en leerlingenvervoer;
- interviews met mogelijke aanbieders van de Bundelbus, Arriva en taxibedrijven om hun mogelijkheden te inventariseren;
- Een schriftelijke (korte) vragenlijst voor de gebruikers van de toekomstige Bundelbus, om hun wensen te inventariseren. Het gaat hierbij om een kwalitatief onderzoek.
- Voor deskresearch wordt gebruik gemaakt van verschillende rapporten en literatuur over het onderwerp, waaronder het rapport van de provincie Fryslân over het openbaar vervoer;

Met het oog op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is gekozen voor de toepassing van de bovengenoemde verschillende methoden. De bronnen vullen elkaar aan en hebben daarmee ook een controlerende functie op elkaar. Bij de uiteindelijke beantwoording zijn de methoden gecombineerd en in samenhang toegepast om tot een zo volledig en onderbouwd mogelijk resultaat te komen.

#### **3.2 Onderzoekseenheden**

Interviews worden gehouden met degenen, die bekend zijn met de praktijk van beleid maken, uitvoeren van dit beleid en het genieten van de diensten van de vervoersvormen

Bestuurszijde:

- Voormalig gedeputeerde verkeer en vervoer Piet Adema van de provincie Fryslân. Tevens is hij fractievoorzitter van de ChristenUnie.
- Anja Haga beheert nu de portefeuille OV.

Beleidszijde:

- Wethouders met ervaring in WMO/leerlingenvervoer (Klaas Antuma, Andries Ekhart, Janneke Bakker en Tjitske Huizinga) en openbaar vervoer
- Gera van der Leeden van de gemeente Emmen – WMO-afdeling
- Bas Krijgsman, beleidsmedewerker van de afdeling Verkeer en vervoer van de Provincie Groningen, met OV in zijn portefeuille.

Uitvoerderszijde:

- Arriva, Taxibedrijven.

Gebruikerszijde:

- Cliëntenplatform (WMO) van meerdere gemeenten,
- ouders van leerlingen / reformatorisch onderwijs
- De Witakker, Zuidwester / Blindenschool Haren
- Leerlingen van het ROC Friese Poort / RSG / Bogerman
- Forenzen vanuit Súdwest Fryslân, die in Sneek hun werk hebben vv.

In het onderzoek is verder niet gekeken naar de gebruikerszijde en uitvoerderszijde van het openbaar- en doelgroepenvervoer. Op basis van voortschrijdend inzicht zijn deze onderdelen geschrapt. Uiteraard is de gebruiker een belangrijke actor in het geheel, echter is de vraag met betrekking tot regievoering voor de gebruiker minder relevant. Voor hen is uiteraard kwalitatief goed en betaalbaar vervoer van groter belang. Het spreekt voor zich dat dit aspect in de aanbesteding wordt meegenomen.

### **3.3 Beperkingen van het onderzoek**

- In het kader van het onderzoek wordt enkel gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek.
- Tijd: het onderzoek moet vanwege besluitvorming in juni worden afgerond.

## 4. Onderzoeksresultaten

### 4.1 Welke actoren zijn betrokken bij het aanbieden van gebundeld openbaar vervoer en doelgroepenvervoer?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is op verschillende wijze onderzoek gedaan. Er is deskresearch toegepast en naast deze methode is gebruik gemaakt van input die de interviews hebben opgeleverd, die in de bijlagen zijn opgenomen.

Om een goed beeld van de actoren te kunnen krijgen is het wijs om een actorenanalyse uit te voeren. Onder een actorenanalyse wordt verstaan het bekijken welke partijen betrokken zijn: een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten t.o.v. elkaar kunnen opstellen. (H. de Bruin 2007)

Een actorenanalyse heeft als doel het speelveld van belanghebbende in een project vast te leggen en te beschrijven. Het geeft initiatiefnemers van een project de nodige inzichten in kansen en bedreigingen.<sup>5</sup>

Bij het bundelen van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer spelen verschillende actoren hun eigen rol. In het onderstaande overzicht is een actorenanalyse weergegeven. De verschillende actoren worden benoemd, samen met hun doelen en verschillende rollen.

Partij, actor	Doel lange termijn	Doel korte termijn	Speelveld
Rijk	Nota mobiliteit Rijksoverheid: “Mobiliteit is een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei en sociale ontwikkeling in Nederland” “Op het platteland is de ambitie een goed alternatief te vinden waarmee efficiënt, gericht en betrouwbaar kan worden ingespeeld op de geringe en gespreide vervoersvraag”.	Nota mobiliteit Rijksoverheid: “Centrale voorzieningen (zoals scholen en gezondheidszorg) moeten voor iedereen bereikbaar zijn. Mensen die niet zelf in hun mobiliteit kunnen voorzien, moeten kunnen beschikken over een vorm van openbaar of vraagafhankelijk vervoer”.	Verzorgen van financiële middelen, doeluitkering naar provincie en gemeente. Verzorgen van wettelijk kader.
Provincie ( <i>Initiatiefnemer</i> )	Handhaven (openbaar) vervoer op huidig niveau	Coalitieakkoord 2011-2014: “Resultaat in 2015: Met nieuwe concepten voor openbaar vervoer en het gebruik van de fiets is de bereikbaarheid van Fryslân verbeterd”. Samenwerkingsverbanden realiseren.	De provincie heeft wettelijk taken wat betreft het openbaar vervoer en ontvangt daarvoor financiële middelen van het Rijk (BDU). Zij ontwikkelt beleid en voert het uit.

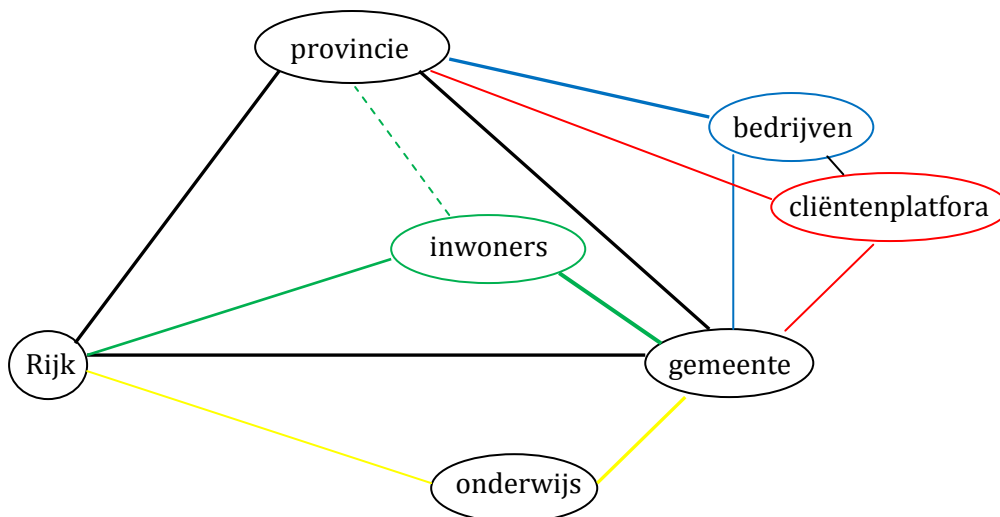
<sup>5</sup> [http://www.belvedere.nu/download/pop\\_financiering/Instrumenten%20Belvedere%20-%20Actoren%20analyse%20\(III\\_D\\_36\).pdf](http://www.belvedere.nu/download/pop_financiering/Instrumenten%20Belvedere%20-%20Actoren%20analyse%20(III_D_36).pdf).

Gemeente	Zo hoog mogelijke participatie van inwoners (op alle gebieden) en leefbaarheid van kernen door goede bereikbaarheid	Beleidsnotitie Kernenbeleid gemeente Súdwest-Fryslân "De doar iepen foar de mienskip" "Het realiseren van een vitale, sterke en solidaire samenleving waar burgers elkaar ondersteunen. Alle interventies en acties die in de dorpen en steden (wijken) worden ingezet t.b.v. de leefbaarheid zijn aan elkaar gelinkt".	De gemeente heeft de verantwoordelijkheid WMO en leerlingvervoer uit te voeren, waarbij doelgroepenvervoer van groot belang is. Gemeente is aanspreekpunt voor gebruikers.
Inwoners/gebruikers (openbaar) vervoer	(Betaalbare) Mobiliteit	Kwalitatief goed en betaalbaar vervoer	Afnemer, klant, klankbord, kritische gebruiker, participant als vrijwilliger
Aanbieder (openbaar) vervoer	Commerciële doelen/mobiliteit waarborgen	Kwalitatief goed dienstverleningsconcept. Commerciële doelen	Uitvoerder
Cliëntenplatforma	Behartigen van belangen		Participant
Bedrijfsleven	Commerciële doelen	Commerciële doelen; mobiliteit werknemer	'Afnemer'
Onderwijs	Doorgeven van kennis	Scholen bereikbaar houden	'Afnemer'

### Netwerkanalyse

Naast de actorenanalyse wordt aandacht besteed aan een netwerkanalyse. Een netwerkanalyse geeft helderheid in de verschillende belangen van actoren, die, voor de realisatie van hun doelen, van elkaar afhankelijk zijn.

Onderstaand schema is gemaakt met de actoren vanuit de tabel en gericht op betrokkenheid bij een eventuele Bundelbus. Het gaat dus om de actoren Rijk, provincie, gemeente, inwoners, cliëntenplatforms, bedrijfsleven en onderwijs.



Het netwerk is gesponnen rond drie actoren, te weten het Rijk, de provincie en de gemeente. Deze drie actoren zijn in een driehoeksverhouding met elkaar verbonden. Daar omheen vormen de andere actoren de rest van het netwerk. Deze actoren zijn niet op dezelfde wijze met elkaar verbonden als het Rijk, de provincie en de gemeente. Wel zijn alle actoren afhankelijk van elkaar.

Kern is het handhaven van (openbaar) vervoer op het huidig niveau. Hiermee ligt het initiatief bij de provincie en de gemeente. Het Rijk staat hierbij meer op afstand, verzorgt de financiële middelen en het wettelijk kader. Het Rijk is door deze rol wel een actor, die voor de continuïteit van de geldstromen van belang is.

Voor het initiatief zijn de volgende actoren van belang: de provincie, de gemeente, gebruikers (inwoners) en de aanbieders van openbaar vervoer, cliëntenplatforms, bedrijfsleven en onderwijs. Zij zijn de actoren die het initiatief tot een succes moeten maken. De provincie en de gemeente zijn dat in het maken van het beleid en later in de uitvoering; de gebruikers (inwoners) en de aanbieders van openbaar vervoer, cliëntenplatforms, bedrijfsleven en onderwijs in het gebruik van het initiatief.

Het bedrijfsleven betreft vooral bedrijven, die vervoer aanbieden; cliëntenplatforms reflecteren o.a. op het gebruik van het vervoer.

De belangrijkste drager is de provincie, zij heeft het initiatief genomen, is en blijft verantwoordelijk voor het openbaar vervoer en zal hierbij andere actoren gaan inspireren en enthousiasmeren. De gemeenten moeten meegaan in dit initiatief om de Bundelbus succesvol te maken.

#### 4.2 Wat zijn de componenten waarmee men rekening moet houden voor het beantwoorden van de vraag wie de regierol op zal kunnen pakken?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is op verschillende wijze onderzoek gedaan. Er is deskresearch toegepast en naast deze methode is gebruik gemaakt van input die de interviews hebben opgeleverd, die in de bijlagen zijn opgenomen.

In de literatuur zijn verschillende vormen van regie te onderscheiden. Dit onderscheid kan vanuit twee verschillende invalshoeken gemaakt worden (Pröpper 2004)

- Doorzettingsmacht. Kan de regisseur anderen zijn wil opleggen en de uitvoering afdwingen?
- Eigen script. Kan de regisseur zijn eigen beleid vormgeven?

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgericht regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Uitvoeringsgericht regisseur
	Nee	Visionair regisseur	Faciliterende regisseur

Deze vereenvoudigde weergave suggereert dat er altijd sprake is van één van deze vormen. In werkelijkheid is de situatie nooit eendimensionaal en niet statisch. De vorm van regie verschuift. In de praktijk zitten er altijd meerdere dimensies aan een probleem en verschuift de regierol. De regierol kan van vorm verschuiven, van bijvoorbeeld beheersingsgericht naar een uitvoeringsgericht regisseur. Daarnaast kan er een verschuiving van regievorming zijn tussen verschillende actoren.

Bovengenoemde vormen zijn vooral van toepassing op uitvoerende regie. Regie vindt echter op meerdere niveaus plaats. Naast uitvoerende regie is er bestuurlijke regie en interne regie.



Bestuurlijke regie is erop gericht om relevante partijen te binden aan doelen en werkwijze van de samenwerking en aan de bijdrage van onderscheiden actoren (I. Koulen 2006).

De aangewezen partij zijn voor het opnemen van deze regierol is echter niet voldoende. De regisseur zal door middel van interne regie er voor moeten zorgen dat zijn organisatie klaar is om de regierol op zich te nemen. Hiermee moet het de bestuurlijke regierol verdienen. De partij die bij de bundelbus de regierol op zich neemt, moet niet alleen de aangewezen partij zijn, maar zou ook de interne organisatie moeten hebben om de regierol op zich te kunnen nemen. Vaak wordt de regierol toebedeeld aan de partij die de meeste middelen inbrengt. Dit hoeft echter niet te betekenen dat dit ook de partij is met de meeste expertise.

Er bestaan verschillende typen van regie. Voor een goede regievoering is, ongeacht de vorm, wel een aantal algemene voorwaarden te geven (college Stefan v. Kammen 11 februari 2011)

- Bestuurlijke draagvlak; hoge prioriteit.
  - Er moet draagvlak zijn bij de andere partijen om de regie rol te kunnen nemen. Alleen de logische partij zijn om de regisseur te worden is niet genoeg. De regierol moet verdient worden dankzij een goede interne regie.
  - Daarnaast is het noodzakelijk dat binnen de organisatie hoge prioriteit en aandacht aan de regierol wordt gegeven.
- Heldere visie op problematiek en oplossing.
  - Het moet duidelijk zijn hoe de regisseur tegen de problematiek aankijkt, wat ze wil en hoe.
- Duidelijke en concrete afspraken met partners.
  - De regisseur moet hier de lijnen voor uitzetten en het voortouw nemen
- Bewust personeelsbeleid.
  - Wie betrek je als regisseur wel bij het netwerk en wie niet. Dat moet een doordachte onderbouwde keuze zijn.
- Snelle en goede informatie-uitwisseling.
  - Ook hiervoor moet de regisseur zijn verantwoordelijkheid nemen.

Om aan deze voorwaarden te voldoen is het van belang de regisseur op een aantal algemene componenten van regie te onderscheiden (Pröpper 2004)

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht van de gehele situatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed omvattend beeld van de situatie</li> </ul>
Verantwoording voor het geheel afleggen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van de actoren die onder zijn regie vallen</li> <li>• Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel</li> </ul>
Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel</li> <li>• Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van actoren</li> <li>• Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen</li> <li>• Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing</li> </ul>

Het organiseren van samenwerking met oog op het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel</li> <li>• Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten)</li> <li>• Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren</li> </ul>
--	--

Voor de Bundelbus kan het schema voor de mogelijke regisseurs worden ingevuld. Hierbij is rekening gehouden met de in de bijlagen opgenomen interviews, die met politici en ambtenaren van gemeenten en provincie zijn gehouden. Een interpretatie hiervan is terug te vinden in onderstaande schema's.

Algemene componenten van regie toegepast op de gemeente:

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht van de gehele situatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente heeft vooral kennis van het doelgroepenvervoer en minder van het OV. De kennis van de gemeente beperkt zich vooral tot de eigen gemeente</li> </ul>
Verantwoording voor het geheel afleggen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente legt alleen aan haar eigen gemeenteraad verantwoordelijkheid af over het beleid betreffende doelgroepenvervoer</li> <li>• De inwoner verwacht van de gemeente – voor wat het doelgroepenvervoer betreft – goed op de persoon afgestemd vervoer</li> </ul>
Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente stimuleert de visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel</li> <li>• De gemeente kan beleidslijnen uitzetten voor het doelgroepenvervoer</li> <li>• De gemeente kan beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen</li> <li>• De gemeente kan binnen haar eigen grenzen toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing</li> </ul>
Het organiseren van samenwerking met oog op het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente kan als eerste overheid gebruikers van het doelgroepenvervoer (cliëntenplatform) mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel</li> <li>• De gemeente kan actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten)</li> <li>• De gemeente kan toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren, op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden actoren</li> </ul>

Algemene componenten van regie toegepast op de provincie:

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht van de gehele situatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie heeft een goed inzicht in het OV. Ze weet waar de knelpunten liggen en waar de dikke en dunne lijnen lopen</li> </ul>
Verantwoording voor het geheel afleggen	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie Fryslân legt verantwoording af over het OV aan haar inwoners</li> <li>De provincie is zeer betrokken bij het bereikbaar houden van het Friese platteland</li> </ul>
Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie stimuleert de visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel van het OV</li> <li>De provincie kan beleidslijnen uitzetten voor het openbaar vervoer en de bereikbaarheid van het platteland</li> <li>De provincie kan beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen</li> <li>De provincie kan toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing</li> <li>De provincie heeft inhoudelijke kennis van aanbesteden</li> </ul>
Het organiseren van samenwerking met oog op het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>De provincie kan uitvoerende partijen en gemeenten mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel</li> <li>De provincie kan actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten)</li> <li>De provincie kan toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren</li> </ul>

Algemene componenten van regie toegepast op een samenwerkingsvorm tussen gemeente en provincie:

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht van de gehele situatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het samenwerkingsverband moet kennis opbouwen van zowel openbaar vervoer als doelgroepenvervoer</li> </ul>
Verantwoording voor het geheel afleggen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het samenwerkingsverband moet verantwoording afleggen aan de colleges van gedeputeerde staten en de deelnemende gemeenten</li> </ul>
Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het samenwerkingsverband moet de visie van provincie en deelnemende gemeenten uitvoeren</li> <li>Het samenwerkingsverband moet binnen de door provincie en deelnemende gemeenten gegeven beleidskaders beleid uitzetten en uitvoeren.</li> </ul>
Het organiseren van samenwerking met oog op het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het samenwerkingsverband moet deelnemende partijen binden</li> <li>Het samenwerkingsverband moet actoren aan elkaar koppelen</li> <li>Het samenwerkingsverband moet toezicht houden op de uitvoering</li> </ul>

### **4.3 Welke regisseurs komen in aanmerking voor de bundeling van de diverse vormen van vervoer?**

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is op verschillende wijze onderzoek gedaan. Er is deskresearch toegepast en naast deze methode is gebruik gemaakt van input die de interviews hebben opgeleverd, die in de bijlagen zijn opgenomen.

Op 1 januari 2001 is de Wet Personenvervoer 2000 in werking getreden. De wet bevat bepalingen over het stads- en streekvervoer, besloten busvervoer en taxivervoer in Nederland. Het doel van deze wet is het verbeteren van de kwaliteit en de efficiëntie van het openbaar vervoer terwijl men de kostprijs van het openbaar vervoer wil verlagen. De provinciale en regionale overheid ontvangt van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat exploitatiesubsidie om het stads- en streekvervoer, gedecentraliseerd treinvervoer, Collectief Vraagafhankelijk vervoer en/of leerlingenvervoer te kunnen "inhuren" bij een vervoerder voor de inwoners van het gebied. Dit betekent dat zowel de provincie als de gemeenten bekend zijn met de rol van regisseur op het gebied van vervoer en zij komen dus in aanmerking voor deze rol. Een derde mogelijkheid is een samenwerking, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, tussen gemeente(n) en de provincie, waarbij een bestaande of nieuw op te richten organisatie gemeentelijk doelgroepenvervoer en het kleinschalig openbaar vervoer, de zogenaamde dunne lijnen, gaat uitvoeren .

#### **1. De provincie als regisseur**

De provincie heeft op het gebied van mobiliteit belangrijke wettelijke taken, zij is verantwoordelijk voor het regionale openbaar vervoer en is ook de opdrachtgever voor de aanbesteding van het openbaar vervoer. De zorg voor verkeer- en vervoervoorzieningen is echter een gezamenlijke taak van gemeenten, provincie en Rijk en van private partijen.

De uitvoering van het vervoer is volledig geprivatiseerd. De aanbesteding gebeurt aan de hand van concessiegebieden. Doordat de concessies voor het openbaar vervoer op provinciale schaal zijn ingedeeld, heeft de provincie de rol van regisseur. Bovendien heeft de provincie Fryslân de taak op zich genomen om een zo goed mogelijke samenwerking tot stand te brengen tussen alle betrokken partijen om zo tot het beste resultaat te komen. Dit laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van alle partijen voor het in stand houden en verbeteren van het verkeer- en vervoersysteem. Samen met andere overheden voeren de provincies de rijksnota Mobiliteit uit. Hierin staan ook de doelen voor het openbaar vervoer.

De provincie Fryslân heeft op 2 februari 2011 de Visie Duurzaam openbaar vervoer aan de Provinciale Staten aangeboden. In deze visie is een toekomst geschetst voor het openbaar vervoer die bijdraagt aan het realiseren van de toekomstbeelden voor een leefbaar en duurzaam Fryslân. In deze visie is onder andere aangegeven dat zij de intentie heeft om samen met betrokken organisaties op zoek te gaan naar een nieuw model van samenwerken. Inzet daarbij is een andere, financieel geringere rol voor de provincie en meer inzet door en van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

#### **2. De gemeente als regisseur**

De gemeente wordt de eerste overheid genoemd en staat over het algemeen dicht bij haar inwoners. Zij is bij hen bekend en heeft een laagdrempelig karakter. Bovendien is het voor inwoners overzichtelijk en plezierig wanneer zij voor zoveel mogelijk faciliteiten dicht bij huis

terecht kunnen, vooral als het ouderen of mensen met een beperking betreft. Het gemeentehuis is ook de aangewezen plek waar lokaal maatwerk wordt geleverd voor veel maatschappelijke zaken lokaal.

De gemeente Súdwest Fryslân is op dit moment verantwoordelijk voor het WMO-vervoer en werkt samen met de gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Littenseradiel. De gemeente is ook verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer en heeft de vrijheid om de uitvoering van de wet naar eigen inzicht te regelen.

### **3. Samenwerkingsverband**

Zowel in de Visie Duurzaam openbaar vervoer als in het nieuwe coalitieakkoord van de provincie Fryslân is onder andere aangegeven dat de provincie meer samenwerkingsagenda's met de grote kernen in Fryslân wil. Gedeputeerde Staten wil de diverse taken zo decentraal mogelijk neerzetten. Tevens heeft zij aangegeven dat er in relatie tot krimp goed gekeken moet worden naar nieuwe vormen van openbaar vervoer.

Samenwerkingsverbanden kunnen zeer verschillend gestalte krijgen.

Een eenvoudige vorm is een samenwerkingsovereenkomst, waarbij één van de partijen de aanbesteding op zich neemt. Een andere mogelijkheid is dat de ene gemeente diensten inkoopt bij de andere. Voor de inkopende gemeente betekent dit wel, dat zij zich veelal moet conformeren aan het beleid van de leverende gemeente. Deze vormen geven niet de verplichting een bestuursrechterlijk persoon in te stellen. De deelnemende partijen blijven zelf verantwoordelijk voor hun deel in de uitvoering.

Voor de uitvoering kunnen de deelnemende overheden een samenwerkingsvorm kiezen, zoals bijvoorbeeld een stichting, die de praktische uitvoering van de aanbesteding regelt en de dagelijkse controle en begeleiding daarvan voor haar rekening neemt.

Daarnaast is het mogelijk wel voor een bestuursrechterlijke instituut te kiezen. Dit kan op grond van Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

#### **4.4 Welke accenten voor de verschillende regievoerders zijn aan te geven bij de verschillende regietypen?**

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is op verschillende wijze onderzoek gedaan. Er is deskresearch toegepast en naast deze methode is gebruik gemaakt van input die de interviews hebben opgeleverd, die in de bijlagen zijn opgenomen.

##### **Regietype**

Wanneer de Provincie voor een deel van het openbaar vervoer (OV) haar financiering via de gemeente wil laten lopen om daarmee de kleine kernen beter te bedienen, kan zij er voor kiezen de vaak onrendabele lijnen uit de concessies te halen, die aan de grote vervoerders worden aangeboden. Een andere variant is, dat de gemeente (of een samenwerkingsverband) haar specifieke vervoer aan gaat bieden aan de grote vervoerders.

Blijft de vraag wie welke regierol heeft.

**Beleidsbundel**

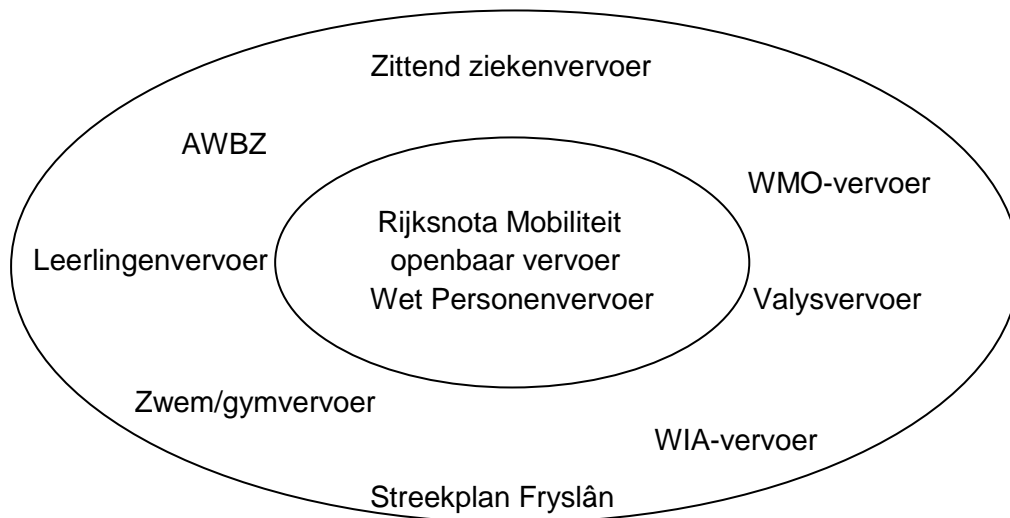
In de volgende beleidsbundel zijn de beleidsterreinen bijeengebracht, die onderdeel uit kunnen maken van een gebundeld aanbieden van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer.

Het onderscheid wordt duidelijk in de volgende tabel.

Beleid	Omschrijving
Openbaar vervoer	De Rijksnota mobiliteit Wet op personenvervoer: provinciaal aanbesteed in concessiegebieden.
Contractvervoer	Voor doelgroepen, waaronder WMO-cliënten en leerlingen.
	vervoer van scholieren, ouderen en gehandicapten op basis van een overeenkomst tussen enerzijds taxiondernemer en anderzijds gemeente of ziektekostenverzekeraar.
	AWBZ-vervoer. Dit is het vervoer van gehandicapten naar de dagbesteding.
	Zittend ziekenvervoer. Dit is het vervoer van en naar het ziekenhuis voor mensen die slecht ter been zijn. Dit taxivervoer gebeurt op indicatie van een arts en de rit wordt meestal vergoed door de ziektekostenverzekering.
	WMO- en Valysvervoer. Gericht op de maatschappelijke participatie van gehandicapten (sociaal/recreatief). WMO staat voor Wet maatschappelijke ondersteuning. Wmo-vervoer is voor korte ritten. Voor lange reizen is er Valys-vervoer.
	Groeps- en leerlingenvervoer. Dit gebeurt door middel van minibusjes. Daarin worden leerlingen naar scholen vervoerd, vooral bij speciaal onderwijs.
	WIA-vervoer. Dit is het vervoer van gehandicapten naar werk of opleiding. WIA staat voor Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
	Regiotaxi's. Dit is een bijzondere vorm van contractvervoer. Het is vervoer in de regio, waarbij de taxi de rol van het openbaar vervoer heeft overgenomen. De taxi's rijden meestal in gebieden waarin het openbaar vervoer niet komt. Voor dit vervoer krijgen gemeenten geld van de rijksoverheid. De prijs van een rit per regiotaxi ligt tussen de prijs voor een rit met een gewone taxi en de prijs van het openbaar vervoer. In een aantal plaatsen is de treintaxi inmiddels opgegaan in de regiotaxi.
Streekplan Fryslân	Openbaar vervoer wordt voor regionale centra, voor de kleine kernen en het landelijk gebied aangeboden op basis van voldoende vraag (Paragraaf 2.4.4) Het versterken van de kleine kernen wordt onderschreven op blz 83 met als doel de toename van de arbeidsparticipatie.

Centraal staat in de bundel van beleid het openbaar vervoer, omdat de concessiegebieden hiervoor bepaald zijn en de aansluiting van vervoer in het ene gebied op het andere gebied via de beleidsverantwoordelijke instantie – in Fryslân de provincie – geregeld is. Dit betekent concreet dat afspraken over aansluiten van buslijnen op Interliners en Spoorwegen geregeld is

volgens het visgraatmodel. Het ligt daarom voor de hand dit beleid centraal te stellen. Daarmee is niet gezegd dat de provincie de regievoerder is voor het aanbestedingstraject.



Voor het bepalen van het type regie (Pröpper 2004) worden voor de drie overheidsvarianten provincie, gemeente en gemeenschappelijke regeling, een aantal vragen beantwoord, waardoor een beeld ontstaat van de rollen voor de actoren. Vraag is welke regietype voor de gemeente voor de hand ligt of wordt uitgesloten, aangenomen, dat de provincie een deel van het OV-beleid naar de gemeente verschuift.

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de verantwoordelijkheidsverdeling doelgroepenvervoer en openbaar vervoer:

Verdeling verantwoordelijkheden	Leerlingenvervoer	WIA-vervoer van arbeidsgehandicapten naar werk en opleiding	Zittend Ziekenvervoer i.v.m. behandeling ZVW	AWBZ-vervoer naar dagbesteding Valys	WMO-vervoer	Bovenregionaal vervoer gehandicapten	Openbaar vervoer
Systeemverantwoordelijkheid	OCW	SZW	VWS	VWS	VWS	VWS	IenM
Beleidsverantwoordelijkheid	Gemeenten	SZW	VWS	VWS	Gemeenten	VWS	OV- autoriteiten
Uitvoeringsverantwoordelijkheid	Gemeenten	UWV	Zorgverzekeraars	zorgkantoren en (zorg)instellingen	Gemeenten	Private landelijke uitvoerder	vervoerders voor OV en RegioTaxi

Deze tabel roept de volgende vragen op:

#### Waar ligt de systeemverantwoordelijkheid?

De systeemverantwoordelijkheid ligt bij het Rijk. Het subsidiariteitsbeginsel voor al deze wetgeving zorgt er voor dat de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid lager gepositioneerd wordt.

#### Waar ligt beleidsvormende verantwoordelijkheid?

De **provincie** bepaalt voor het openbaar vervoer het script en heeft ook de doorzettingsmacht. De **provincie** vult ook het streekplan Fryslân<sup>6</sup>. Daarnaast subsidieert de provincie Doarpswurk<sup>7</sup>,

<sup>6</sup> [www.fryslan.nl/streekplan](http://www.fryslan.nl/streekplan)

<sup>7</sup> [www.doarpswurk.nl](http://www.doarpswurk.nl)



een onafhankelijke organisatie, die kernen helpt dorpsvisies te schrijven en leefbaarheidprojecten van de grond te krijgen.

Voor een aantal beleidsterreinen in de buitencirkel: WMO, Onderwijs en WIA, geldt, dat de **gemeente** het script schrijft en dus verantwoordelijkheid neemt voor het beleidsvormende deel. Uit het voorgaande blijkt, dat bijvoorbeeld het WMO-beleid raakvlakken heeft met het streekplan Fryslân.

### **Waar ligt uitvoeringsverantwoordelijkheid?**

Voor het in de binnencirkel benoemde beleid is dat de provincie. Zij schrijft de bestekken voor het openbaar vervoer en biedt de concessies aan. De vervoerders schrijven hierop in en voeren het werk uit.

Voor de beleidsterreinen in de buitencirkel – Leerlingenvervoer, WIA-vervoer van arbeidsgehandicapten naar werk en opleiding, Zittend Ziekenvervoer i.v.m. behandeling, AWBZ-vervoer naar dagbesteding, Valys en WMO-vervoer, Bovenregionaal vervoer gehandicapten – is vooral de gemeente aan zet.

Met de wens het beleid en de uitvoering steeds meer bij de eerste overheid – de gemeente – neer te leggen krijgt de gemeente waarschijnlijk ook de beleidsverantwoordelijkheid voor het WIA-vervoer en het AWBZ-vervoer.<sup>8</sup>

De provincie is beperkt in zijn beleidsvrijheid. Als de provincie financiële middelen voor het openbaar vervoer blijft krijgen, is zij voor dit beleidsterrein de **beheersend regisseur**.

In veel gemeenten zijn bovengenoemde beleidsterreinen ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen. Voor Súdwest Fryslân is daar na de herindeling verandering in gekomen. Er wordt echter nog wel samen met de gemeenten Littenseradiel, Lemsterlân en Gaasterlân-Sleat gezamenlijk beleid uitgevoerd.

De bekostiging van leerlingenvervoer en zwem/gymvervoer wordt tot het gemeentelijk beleid gerekend. De gemeente heeft met betrekking tot deze beleidsterreinen doorzettingsmacht richting vervoersbedrijven, scholen, welzijnsinstellingen en andere maatschappelijke instellingen. Voor Súdwest Fryslân is het door harmonisering van beleid maar de vraag of het zwemvervoer naar de maximale variant, die van voormalige gemeente Sneek, zal worden opgewaardeerd. Binnen genoemde kaders is de gemeente **beheersend regisseur**.

Als de gemeente besluit haar middelen voor het doelgroepenvervoer middels goede bestekken ter beschikking te stellen aan de provincie, zodat deze daarmee de aanbesteding kan regelen, is de provincie voor dat deel **uitvoerend regisseur**; ze verzorgt wel de regie van de aanbesteding, maar bepaalt niet het beleid. Krijgt de provincie daarbij ook een grote mate van beleidsvrijheid overgedragen, dan is de provincie voor de hele Bundelbus aan te merken als **beheersend regisseur**.

Als de provincie niet alleen financiële middelen aan de gemeenten beschikbaar stelt, maar ook de gemeente de mogelijkheid biedt voor het kleinschalig openbaar vervoer een eigen script te schrijven, ontstaat de mogelijkheid dit kleinschalig vervoer gecombineerd met de overige vormen van doelgroepenvervoer aan te bieden. Dit geeft de gemeente met de al genoemde doorzettingsmacht op andere terreinen de sterkere rol van **beheersend regisseur**.

---

<sup>8</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/04/21/bestuursakkoord-over-decentralisatie.html> (9 juni 2011)



Ook de gemeente kan slechts activiteiten ondernemen voor zover zij daarvoor financiering vindt. Indien de financiële reserves – en daarmee een groot deel van de doorzettingsmacht – uitgeput zijn, zal een gemeente gebruik moeten maken van andere manieren om activiteiten te ontplooiën. Hiertoe kan een gemeente scholen aanzetten tot andere vormen van zwemonderwijs, zoals een zwemkamp. Dit past bij de rol van **visionaire regisseur**.

De gemeente kan ook als **uitvoerend regisseur** optreden. Dit wil zeggen dat de gemeente voor de provinciale taak uitvoerend optreedt en een deel van het OV-pakket aanbiedt. Dit gebeurt dan weliswaar op basis van een door de provincie opgesteld script.

Voor een samenwerkingsverband gelden gelijke overwegingen. De lichtste vorm, een convenant, stoelt op een niet rechtsgeldige overeenkomst, waarbij één van de deelnemers de anderen vertegenwoordigt. In het interview met wethouder Andries Ekhart van de gemeente Súdwest Fryslân geeft hij aan, dat het niet interessant is wie van de deelnemers uiteindelijk de aanbesteding gaat doen, als er maar gezorgd is voor een goed onderzoek. Hierbij is in het verleden gebleken, dat het aantrekken van externe expertise belangrijk is om een succesvolle aanbesteding rond te krijgen. Bij een dergelijke samenwerkingsvorm wordt de rol van deze actor beperkt tot faciliterend regisseur. De verenigde inspanning van de verschillende overheden en het daarbij gevoerde overleg versterkt de mogelijkheid ideeën te ontwikkelen, waardoor een visionaire rol tevens ingevuld gaat worden.

Ook kunnen gemeenten en provincie elkaar op dit terrein verenigen in een Gemeenschappelijke Regeling. Bij volledige overdracht van beleidsvrijheid en middelen krijgt een rolmatrix de gelijke accentuering als die van de provincie voor het openbaar vervoer of de gemeente voor het doelgroepenvervoer. De Gemeenschappelijke regeling wordt dan de beheersend regisseur. Kiezen deelnemers er voor de beleidsvrijheid niet over te dragen, dan wordt de rol van de Regeling een uitvoerend regisseur.

In de volgende tabellen is het regietype voor kleinschalig openbaar vervoer gecombineerd met doelgroepenvervoer – dus de gehele beleidsbundel – uitgewerkt volgens de manier van Pröpper (2004).

#### Provincie

		Eigen beleidskader	
		Ja	Nee
doorzettingsmacht	Ja	<b>Beheersing (openbaar vervoer)</b>	<b>Uitvoering (doelgroepenvervoer)</b>
	nee	<b>Visionair (doelgroepenvervoer)</b>	<b>Facilitering</b>

#### Gemeente

		Eigen beleidskader	
		Ja	Nee
doorzettingsmacht	Ja	<b>Beheersing (doelgroepenvervoer)</b>	<b>Uitvoering (openbaar vervoer)</b>
	nee	<b>Visionair (openbaar vervoer)</b>	<b>Facilitering</b>

**Samenwerkingsverband waaronder Gemeenschappelijke Regeling**

		Eigen beleidskader	
		ja	Nee
doorzettingmacht	Ja	<b>Beheersing</b>	<b>Uitvoering</b>
	nee	<b>Visionair (alle vormen van vervoer)</b>	<b>Facilitering (alle vormen van vervoer)</b>

#### **4.5 Welke ervaringen zijn er met vergelijkbare constructies?**

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is op verschillende wijze onderzoek gedaan. Er is deskresearch toegepast en naast deze methode is gebruik gemaakt van input die de interviews hebben opgeleverd, die in de bijlagen zijn opgenomen.

Voor beantwoording van de centrale vraag is onder andere gekeken naar vergelijkbare situaties en constructies. Is er bijvoorbeeld al ervaring met een samenwerkingsverband waarbij de provincie en gemeente samenwerken. Die blijkt er te zijn en ook dichtbij, namelijk de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen hebben het OV bureau Groningen Drenthe in de vorm van een gemeenschappelijke regeling opgericht.

##### **OV-bureau Groningen-Drenthe.**

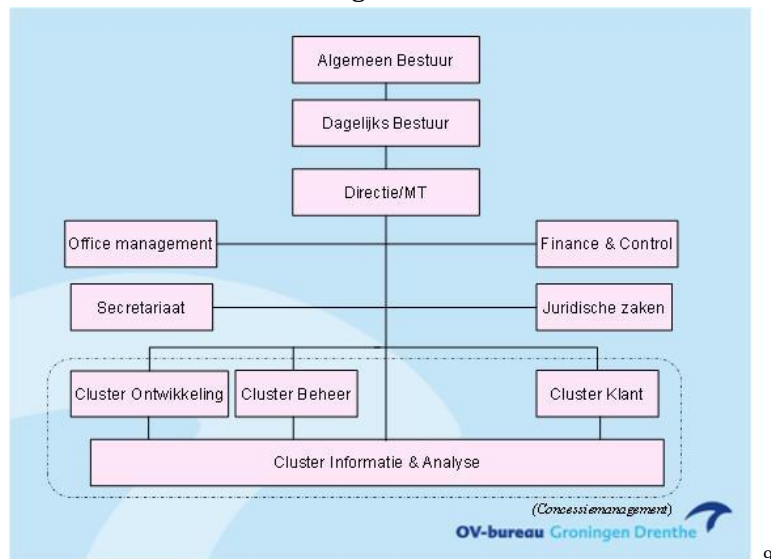
Op grond van de Wet personenvervoer 2000 zijn Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen bevoegd voor het openbaar vervoer per bus en/of auto. Tevens zijn zij bevoegd voor de regionale treindiensten in de provincie Groningen. Voor het openbaar vervoer per bus en/of auto geldt dat de provincie Groningen samen met de provincie Drenthe en de gemeente Groningen een gemeenschappelijke regeling hebben opgesteld en het OV-bureau Groningen Drenthe hebben opgericht. Met het oprichten van het OV-bureau en het vaststellen van de gemeenschappelijke regeling heeft de provincie alle bevoegdheden, met uitzondering van het beleid, voor wat betreft het openbaar vervoer per bus en/of auto overgedragen aan het OV-bureau. Echter de provincie heeft in samenwerking met de provincie Drenthe en de gemeente Groningen de kaders van het beleid aangegeven. Dit is vervolgens door het OV-bureau uitgewerkt. De provincie had en heeft weinig bemoeienis, behalve dan het vaststellen en goedkeuren van het beleid en financiering. Voor de financiering kent de provincie een exploitatiesubsidie toe aan het OV -bureau van € 35 milj. Dit samenwerkingsverband en de gecombineerde uitbesteding heeft een besparing opgeleverd.

Het algemeen bestuur bestaat uit gedeputeerde Marc Bouwmans van de provincie Groningen, gedeputeerde Henk Brink van de provincie Drenthe en wethouder Karin Dekker van de provincie Groningen. Zij stellen het beleid vast en zijn verder onder meer bevoegd voor het vaststellen voor de begroting en de jaarrekening. Jan van Selm is directeur van het OV-bureau en secretaris van het dagelijks bestuur. De belangrijkste taken van het DB zijn:

- Het voorbereiden van besluiten van het algemeen bestuur;
- Het uitvoeren van de besluiten van het algemeen bestuur;
- Het vaststellen van de aanbestedingsdocumenten voor de aanbestedingen van openbaar vervoer;
- Het verlenen, wijzigen of intrekken van concessies voor het verrichten van openbaar vervoer.

Het OV-bureau schematisch weergegeven:

Figuur 4.1



9

Het OV-bureau werkt met veel verschillende partijen samen en er is veelvuldig overleg om tot een verbetering te komen van het openbaar vervoer, zodat men tevreden reizigers heeft die steeds vaker het openbaar vervoer gaan gebruiken. Ze werken met consumentenplatforms en klantenpanels. Met het Rijk, de provincies en de gemeenten is veelvuldig overleg over ontwikkelingen en verbeteringen van wegen, lijnen en haltes. Ook is er overleg met bedrijven en instellingen om tot verbeteringen te komen.

Het openbaar vervoer is in één concessie aanbesteed, behalve een aantal treinvervangende hoogwaardig openbaar vervoerlijnen en al het kleinschalige openbaar vervoer. Dit laatste is gezamenlijk aanbesteed met het leerlingenvervoer en het WMO-vervoer van alle gemeenten in Groningen en Drenthe (m.u.v. de gemeente Groningen). Het kleinschalig vervoer is nu nog opgedeeld in zes concessies. Als de huidige overeenkomsten aflopen zal het Wmo- en leerlingenvervoer instromen.

Het Dagelijks Bestuur van het OV-bureau Groningen Drenthe heeft bureau Berenschot opdracht gegeven een onafhankelijke externe evaluatie uit te voeren naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het aanbestedingsproces. Uit deze evaluatie, "Evaluatie aanbestedingen openbaar vervoer Groningen Drenthe", is een aantal belangrijke aspecten met betrekking tot de regievorm te halen die voor dit onderzoek interessant zijn:

- Aanbestedingen gedaan door een gemeenschappelijke regeling met betrekking tot openbaar vervoer zijn complex en risicovol vanwege de grote omvang, de directe koppeling tussen kleinschalig openbaar vervoer en doelgroepenvervoer en de samenwerking tussen diverse partners. Bij vervoer heeft men te maken met vervoerspatronen waarbij niet de bestuurlijke grenzen, maar de vervoerskundige overwegingen leidend zijn. Dit betekent dat de partners grensoverschrijdende belangen gezamenlijk moeten behartigen.

<sup>9</sup> www.ovbgd.nl

- Berenschot heeft op basis van objectieve (tijdigheid, kwaliteit en kosten) criteria geconcludeerd, dat de aanbesteding grotendeels succesvol is verlopen. Planningen en termijnen zijn gehaald, er was voldoende belangstelling van inschrijvers en voorbereidingskosten waren conform de begroting. Over het algemeen zijn alle overheden tevreden met de resultaten van de aanbesteding. Men heeft de indruk dat, ondanks ingrepen in het voorzieningspakket, het product is verbeterd. Juridisch zat de inhoud en het proces goed in elkaar.
- In het aanbestedingsproces zijn ook een aantal knelpunten en risicovolle momenten geconstateerd.
  - Voorafgaande aan het proces zijn onvoldoende waarborgen ingebouwd om een soepel procesverloop te garanderen.
  - De gedetailleerde uitwerking van bestek- en selectie-eisen stonden op gespannen voet met de oorspronkelijke uitgangspunten.
  - Er was onvoldoende politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de medewerkers van het OV-bureau.
  - Er is beperkte controle geweest over het proces doordat het politieke proces tot onvoorziene dilemma's en spanningen heeft geleid.
  - Er waren geen afspraken gemaakt over escalatie of procedures bij onenigheid. Dit heeft onbedoeld geleid tot spanningen in de onderlinge samenwerking.

Ook werd duidelijk bij met name de besluitvorming, dat het een lastige opgave was voor de bestuurders om zowel het algemeen belang van het OV-bureau te behartigen als het belang van de eigen provincie of gemeente.

De belangrijkste aanbevelingen die vervolgens door Berenschot zijn gedaan en die voor dit onderzoek van belang zijn, zijn de volgende:

- Naast aandacht voor de inhoud, moet er meer aandacht zijn voor proces en politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Dit begint bij een goede dialoog met het eigen bestuur.
- Zorgvuldige externe communicatie, waarbij in een communicatieplan afspraken worden vastgelegd rondom externe communicatie. Dit helpt bij het elkaar aanspreken op rollen en verantwoordelijkheden. Het wordt aanbevolen om te werken met een onafhankelijke woordvoerder.
- Onderzoek of er binnen de gemeenschappelijke regeling gewerkt kan worden met (bestuurlijke) plaatsvervangers, zodat de voortgang van de besluitvorming wordt gegarandeerd. Wellicht is het goed te werken met een onafhankelijke voorzitter en onderzoek naar mogelijkheden het algemeen bestuur in te richten dat het kan functioneren als escalatieniveau, indien binnen het DB geen unanimititeit wordt bereikt.

In het interview van 13-05-2011 is aan Piet Adema de vraag gesteld of de provincie Fryslân hierbij betrokken is geweest en of er sprake is geweest van bredere samenwerking. Hij gaf aan dat de deelname aan het OV-bureau destijds is onderzocht, maar dat het financieel niet aantrekkelijk voor de provincie Fryslân was, om in de gemeenschappelijke regeling te participeren. Het zou een toename geven van overhead terwijl de provincie Fryslân nu met een beperkt aantal medewerkers efficiënt het OV-beleid uitvoert.

### **Overige voorbeelden van samenwerking:**

Er zijn landelijk een aantal verschillende soorten pilots opgezet op het gebied van bundeling van het doelgroepenvervoer. Deze zijn in drie groepen onderverdeelt:

1. Pilots waarbij gehandicapten worden gestimuleerd van het lijndienstvervoer gebruik te maken in plaats van het deeltaxivervoer. Deze zijn onder meer uitgevoerd in Apeldoorn, Noord Groningen en de Achterhoek met veelbelovende resultaten.
2. Pilots ter versterking van het ketenvervoer. Hierbij is het Syntus Plus project het meest aansprekende voorbeeld. In het Syntus Plus project werd het regiotaxi-vervoer en het lijndienst vervoer in een gedeelte van de regio Achterhoek beter op elkaar afgestemd om goede overstappen tot stand te brengen.
3. Pilots waarbij wordt gewerkt aan nieuwe organisatievormen van het vervoer om een efficiëntere uitvoering van het vervoer te realiseren. Dit speelt onder meer in de provincie Gelderland, de provincie Drenthe, de Oosterschelderegio en Midden Brabant<sup>10</sup>.

De staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Verkeer en Waterstaat hebben in 2007 in een brief over de evaluatie van de pilots aan de Tweede Kamer geschreven. Hieruit bleek dat integratie van doelgroepenvervoer in regulier OV vooral voor een deel van de groep WMO-reizigers mogelijk is. Dat dit zich relatief goed laat combineren houdt verband met meerdere factoren:

- Een deel van de WMO-reizigers laat zich goed combineren met OV-reizigers.
- De toegankelijkheid van materieel en haltes is verbeterd en tegelijk is het gebruik van OV in een aantal gevallen aantrekkelijker gemaakt door extra service verlening en vormen van 'gratis OV'.
- Bij het WMO vervoer gaat het om een substantieel volume waarvoor het ook aantrekkelijk is bundeling te organiseren.
- Het regionale schaalniveau sluit goed aan, waardoor opdrachtgevers – lokale en regionale overheden – elkaar goed vinden in een samenwerkingsvorm.

Er blijken ook grenzen te zijn aan de mogelijkheden tot samenwerking. Dit geldt zowel voor de integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer al voor bundeling binnen doelgroepen vervoer:

- Een deel van de opdrachtgevers ziet te veel nadelen van bundeling, omdat hiervan geen toegevoegde waarde wordt verwacht, met name daar waar sprake is van een direct koppeling van vervoer en andere activiteiten binnen één instelling (zoals bijvoorbeeld bij het AWBZ vervoer). In deze gevallen is vervoer op maat gewenst.
- Structurele verschillen in klantgroepen belemmeren bundeling: een deel van de doelgroepen is lastig te combineren bij de uitvoering van vervoer. Het combineren van ritten is daardoor onwenselijk.
- Om uitvoeringstechnische redenen, zoals het niet gelijk lopen van bestaande contracten en aanbestedingen en ook verschillen op schaal en werkwijze, is bundeling van doelgroepenvervoer door zorgaanbieders / verzekeraars en gemeenten ook vaak niet praktisch.
- Ten aanzien van het WIA-vervoer speelt bijvoorbeeld het aspect dat bij een bundeling op lokaal niveau het om een zeer gering aantal personen gaat en doorvoor – binnen de

---

<sup>10</sup> <http://www.mobycon.nl/index.php?id=944>

totale groep waarop de pilot betrekking had – onvoldoende garanties konden worden geboden op het punt van ‘het op tijd op het werk zijn’.

- Dat er in een regio meerdere opdrachtgevers voor doelgroepenvervoer zijn, die elk opereren vanuit afzonderlijke wettelijke kaders en op uiteenlopend schaalniveau. vervoerders in een regio hebben vaak meerder vervoerscontracten voor bijvoorbeeld WMO vervoer, leerlingenvervoer en zittend ziekenvervoer. Voor de uitvoering hiervan worden (geheel of gedeeltelijk; gelijktijdig of volgtijdelijk) dezelfde chauffeurs en dezelfde voertuigen ingezet. Bundeling in de uitvoering van vervoer vindt hier feitelijk binnen de taxionderneming plaats<sup>11</sup>.

Bovengenoemde pilots zijn niet direct te vergelijken met de voorgenomen samenwerking binnen de bundelbus. Deze samenwerking gaat verder dan de samenwerking in de pilots maar er kunnen wel onderdelen van de pilots worden ingepast in de Bundelbus.

---

<sup>11</sup> <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi3ubfb360xj>

## 5. Conclusies

**Uit de in H4 behandelde deelvragen worden de volgende antwoorden gedestilleerd.**

### Deelvraag 1

- De provincie en aanbieders van openbaar vervoer vormen een beperkt aantal actoren
- De gemeenten en de aanbieders van het doelgroepenvervoer vormen een veel grotere groep met een grote mate van diversiteit.
- De belangrijkste dragende actor is de provincie.

### Deelvraag 2

- De provincie heeft overzicht van wat er zich in de concessiegebieden van het openbaar vervoer afspeelt. De specifieke wensen met betrekking tot het doelgroepenvervoer kunnen het beste door de gemeenten worden behartigd.
- De gemeente heeft het meest intensieve contact met gebruikers van het doelgroepenvervoer. Daardoor is zij een voor de hand liggende actor om voor de Bundelbus verantwoording af te leggen. Daarbij moet worden opgemerkt, dat de provincie ook een op de voorgrond tredende publieke verantwoordelijkheid kent, doordat het openbaar vervoer door een bredere doelgroep wordt gebruikt.
- De gemeenten en de provincie voeren autonoom beleid voor de verschillende vormen van vervoer. De regievoerder moet in staat zijn al deze verschillende beleidslijnen in eenduidige bestekken op te nemen, zodat een gezamenlijke aanbesteding ook door aanbieders ingevuld kan gaan worden.
- Voor de organisatie lijkt de provincie de meest geschikte kandidaat, mede omdat de gemeenten goed door haar bereikt kunnen worden. Het contact met gebruikers kan gemakkelijker via de gemeente verlopen.
- Een samenwerkingsvorm kan beide expertisegebieden goed combineren. Uit de interviews blijkt, dat men wel voor gezamenlijk optrekken voelt. Voor een wettelijke samenwerkingsvorm, zoals een Gemeenschappelijke Regeling, bestaat echter onvoldoende bestuurlijk draagvlak.

### Deelvraag 3

- De gemeente en provincie komen beide in aanmerking voor de regisseursrol. Een samenwerkingsvorm van gemeenten en/of van provincie en gemeenten is ook denkbaar. Dit samenwerkingsverband zal echter niet het karakter van een op afstand geplaatste organisatie krijgen, omdat hiervoor het bestuurlijk draagvlak ontbreekt.

### Deelvraag 4

- De provincie en de gemeente hebben op delen van het beleidsterrein zowel doorzettingsmacht als de mogelijkheid om het script te schrijven en zijn voor het andere deel van de andere partij afhankelijk.
- In een samenwerkingsverband komt doorzettingsmacht in het gedrang. Welke mate van doorzettingsmacht dan aanwezig is hangt af van de vorm en de keuzes, die met betrekking tot de samenwerkingsvorm worden gemaakt.
- Door de kennis, ervaringen en bevoegdheden met betrekking tot het openbaar vervoer heeft de provincie als enige doorzettingsmacht op dit terrein.



### Deelvraag 5

- De ervaringen van het OV-bureau Groningen Drenthe geven aan, dat een op afstand gezette organisatie goed het provincie overschrijdende openbaar vervoer kan beheren.
- Door de complexe vorm van aanbesteden van openbaar vervoer in grotere gebieden en specifiek vervoer in kleinere gebieden is expertise noodzakelijk
- Bij een Gemeenschappelijke Regeling moet er op worden gelet dat er voldoende democratische legitimiteit is. Vooral wanneer vrije beleidskeuzes binnen de regeling beperkt zijn.
- Politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de medewerkers van een dergelijke organisatie is noodzakelijk
- Er moeten vooraf goede afspraken gemaakt worden over escalatie en procedures bij onenigheid
- Het proces van aanbesteding en uitvoering moet voortdurend gevolgd en geëvalueerd worden.
- Op onderdelen zijn er vergelijkbare pilots geweest op het gebied van de bundeling van verschillende vormen van vervoer. Deze hadden echter niet de omvang, die de Bundelbus beoogt.

### Hieruit zijn de volgende conclusies te trekken:

- Uit diverse beleidsplannen van het Rijk, de provincie Fryslân en de gemeente Súdwest Fryslân is gebleken dat participatie van inwoners door mobiliteit bevorderd wordt. Daarvoor moet het openbaar vervoer en doelgroepenvervoer op een kwalitatief niveau blijven bestaan. Deze actoren zien kansen in samenwerking. De provincie is de initiërende actor.
- De provincie Fryslân en de gemeente Súdwest Fryslân zijn beide bekend met de rol van regisseur op beleidsgebieden.
- Rekening houdend met de verschillende typen van regie komen zowel provincie als gemeente door hun expertise op respectievelijk het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer in aanmerking voor de beheersingsgerichte en faciliterende regierol.
- Regie vindt op meerdere niveaus plaats. Voor de Bundelbus kan zowel de provincie als de gemeente beleidsbepalende en bestuurlijke regierol op zich nemen; zij moet echter ook de interne organisatie kunnen bieden om de regierol procesmatig te faciliteren. Daarbij kan tijdens het proces de regierol tussen de verschillende actoren verschuiven.
- Door haar rol als eerste overheid is de gemeente Súdwest Fryslân geschikt om verantwoording te nemen voor het te voeren beleid rond de Bundelbus. Het is echter lastig de concessiegebieden voor het openbaar vervoer te hervormen naar de gemeentegrenzen. Het is eenvoudiger het doelgroepenvervoer in samenwerking met meerdere gemeenten af te stemmen op deze gebieden. De provincie is daarvoor de geschikte regievoerder.
- Het ineenschuiven van bestekken voor doelgroepenvervoer kunnen gemakkelijker gekoppeld worden aan concessiegebieden dan andersom. Het instellen van een Wgr (Gemeenschappelijke Regeling) is daarvoor een goede optie; bestuurlijk draagvlak is echter beperkt aanwezig.
- Het OV- Bureau Groningen Drenthe is een voorbeeld van verregaande provinciale-gemeentelijke samenwerking. Deze Wgr richt zich verder op beleid vergelijkbaar met de Bundelbus. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden tot samenwerking tussen provincie-gemeente.

## Opdrachtgever, uitvoerenden en begeleiding

**Opdrachtgever:** Ynze de Boer, fractievoorzitter van de provinciale fractie van de ChristenUnie in provinciale staten Fryslân. Mobiel 06 114 36 284

### Uitvoerenden:

**Petra van den Akker** **studentnummer: 175293**

Mobiel: 06 10796894

Email: akke0905@ecma.nhl.nl en pbvdakker@gmail.com

Werkgever: Tandartspraktijk

Functie: mondhygiëniste / raadslid gemeente Sneek

**Marjolein Bouwense** **studentnummer: 158844**

Mobiel: 06 27264949

Email: bouw0901@ecma.nhl.nl of bouwense@planet.nl

Werkgever: Provincie Groningen, afdeling Milieuvergunningen

Functie: beleidsmedewerker planning & control

**Simone Brouwer** **studentnummer: 172375**

Mobiel: 06-41113063

Email: brou0917@ecma.nhl.nl of simonebrouwer@gmail.com

Werkgever: Belastingdienst Groningen

Functie: informant belastingdienst

**Lieuwe van der Pol** **studentnummer: 177946**

Telefoon: 0515 415050 Mobiel: 0642623774

Email: pol0902@ecma.nhl.nl en lavanderpol@home.nl

Werkgever ROC Friese Poort Sneek

Functie: docent ICT / raadslid gemeente Sneek

### Begeleiding (docenten NHL):

Stephan van Kammen regievoering & begeleider praktijkonderzoek

Paul de Bruin onderzoek & begeleider praktijkonderzoek

## Bronvermelding

### Literatuur

- Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten (2007). *Management in netwerken, Over veranderen in Multi-actorcontext*. 3<sup>e</sup> druk. Den Haag: LEMMA

### Rapporten

- Pröpfer, I & Litjens, B & Wersteijn, E (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught: Partners + Pröpfer bestuurskundig onderzoek en advies
- Koulen, I & Scheindel, C & Wolthuis, J.A. (2006). *De gemeente als regisseur, lokale daadkracht mobiliseren*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mark, R.C. van der & Hacker, M.J.A. & Beek, D. van (2010), *Evaluatie aanbestedingen Openbaar Vervoer Groningen Drenthe*, Bureau Berenschot
- MuConsult B.V. (2006), *Op weg naar bundeling, Catalogus met initiatieven voor pilots gericht op een betere samenwerking tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer*, Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport
- MuConsult B.V. (2010), *Onderzoek naar de (openbaar) vervoersbehoefte in het landelijk gebied van Fryslân - Eindrapport*

### Internet

- [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 1 juni 2011
- [www.leerlingenvervoer.net](http://www.leerlingenvervoer.net), 1 juni 2011
- [www.gemeentesudwestfryslan.nl](http://www.gemeentesudwestfryslan.nl), 1 juni 2011
- [www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl), 1 juni 2011
- [www.fryslan.nl](http://www.fryslan.nl), 1 juni 2011
- [www.ovbgd.nl](http://www.ovbgd.nl), 1 juni 2011
- [www.vng.nl](http://www.vng.nl), 8 juni 2011
- [www.VMNN.nl](http://www.VMNN.nl), 8 juni 2011
- [www.denederlandsegrondwet.nl](http://www.denederlandsegrondwet.nl), 8 juni 2011
- [www.mobycon.nl](http://www.mobycon.nl), 8 juni 2011
- [www.belvedere.nu/download/pop\\_financiering/Instrumenten%20Belvedere%20-%20Actoren%20analyse%20\(III\\_D\\_36\).pdf](http://www.belvedere.nu/download/pop_financiering/Instrumenten%20Belvedere%20-%20Actoren%20analyse%20(III_D_36).pdf), 1 juni 2011
- <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/04/21/bestuursakkoord-over-decentralisatie.html> 8 juni 2011
- <http://www.agrocenter.wur.nl/NR/rdonlyres/5D6F0E59-9A6F-4F9E-968B-B14AC2C326D3/74835/ewnetwerkanalyse.pdf> 10 juni 2011)

### Overig

- Ministerie Verkeer en Waterstaat (2006), *Nota Mobiliteit*, na parlementaire behandeling vastgestelde PKB
- Provincie Fryslân (2011), *Visie duurzaamheid openbaar vervoer*
- Coalitieakkoord 2011-2014 van de provincie Fryslân
- NRC NEXT, maandag 14 februari 2011, artikel pagina 3
- Leeuwarder Courant, vrijdag 20 mei 2011, voorpagina
- Colleges Stefan van Kammen behorende bij minor Regie

## Bijlagen

### Bijlage 1

#### Gesprek met Janneke Bakker en Tjitske Hoekstra, beleidsmedewerkers van gemeente Súdwest Fryslân

Hoe is de huidige situatie geregeld?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Op dit moment meerder aanbieders, geen contracten wel afspraken. Volgend jaar moet er ivm de fusie wel aanbesteed worden (boven de 500.000Euro). Vd Bles is op dit moment de grootste aanbieder, komt mede doordat zij taxicentrale ZWF hebben overgenomen.
	Leerlingenvervoer	Witteveen heeft al het vervoer onder contract. vd Bles verzorgt soms onderhands de ritten van Witteveen. Afrekening, per maand een factuur. Het gaat dan om de tijd die de rit kost + 1 min opstaptijd. Vast starttarief voor busje/rolstoelbus.
	Zwemvervoer	Veel variatie in de oude gemeentes. Zwemvervoer is geen verplichte taak van de gemeente. Bolsward heeft geen vervoer (ivm korte afstanden) gemeente betaald wel voor huur bad, Wymbritseradiel heeft geen regelingen, Wunseradiel geeft een subsidie aan ouders, Sneek (de meeste ritten) en Nijefurd wordt het vervoerskosten betaald door de gemeente net als huur voor zwembad. Ouders betalen een eigen bijdrage. Verschillende aanbieders, vd Bles, Dalstra en Witteveen. In Sneek is er een totaal bedrag voor regulier zwemvervoer afgesproken, voor rolstoelvervoer prijs per rit. Nijefurd wordt de prijs per rit afgesproken.
	Gymvervoer (leerlingen met gymzaal op afstand)	Net als zwemvervoer geen verplichte taak voor de gemeente. Er zijn in alle gemeentes regelingen voor Gymvervoer. Aantal ritten verschilt per gemeente. In alle gemeentes is er een prijs per rit afgesproken.
Welke bedragen gaan daarin om?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	De kosten van WMO vervoer bedragen ongeveer € 600.000
	Leerlingenvervoer	Kosten € 900.000.
	Zwemvervoer	Kosten € 90.000
	Gymvervoer (leerlingen met gymzaal op afstand)	Kosten € 90.000
Om hoeveel mensen/kinderen – transporten gaat het?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	

Totaalpakket of per km / persoon		
	Leerlingenvervoer	400 leerlingen
	Zwemvervoer	27 ritten totaal (Sneek 21 Nijefurd 6)
	Gymvervoer (leerlingen met gymzaal op afstand)	29 totaal (Sneek 4 ritten, Wymbritseradiel 8 ritten, Nijefurd 6 ritten, Wunseradiel 11 ritten)
Is er een gebruikersplatform? Zijn er onderzoeken gedaan naar klanttevredenheid?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Wmo platform, niet specifiek voor vervoer maar WMO breed. Voor de andere vervoersvormen geen platform.
	Leerlingenvervoer	Nee. Er is in 2007/2008 een tevredenheidsonderzoek gedaan naar het leerlingen vervoer (gemeente onbekend)
	Zwemvervoer	Nee.
	Gymvervoer (leerlingen met gymzaal op afstand)	Nee. In Wymbritseradiel werden zodra er nieuwe contracten voor gymvervoer aan gegaan werden wel gevraagd aan de gebruikers wat de ervaringen waren .
Welke aanbiddingstrajecten lopen ten einde/ komen weer aan bod?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Loopt per jan 2012 teneinde. Volgend jaar moet er vanwege de fusie aanbesteed worden (boven de 500.000Euro). Vd Bles is op dit moment de grootste aanbieder, komt mede doordat zij taxicentrale ZWF hebben overgenomen.
	Leerlingenvervoer	Contract loopt van 1 augustus 2008 t/m 31 juli 2011. Contract kan nog 2x met 1 jaar of 1x met 2 jr verlengt worden.
	Zwemvervoer/ Gymvervoer (leerlingen met gymzaal op afstand)	Bestaat bij beide (zwem- en Gym vervoer) uit allemaal losse contractanten. Verlopen einde schooljaar 2010/2011. Als tijdelijke oplossing wordt er voor met één (school) jaar verlengt.
		Voor het schooljaar 2012-2013 zullen alle typen vervoer aanbesteed worden.
Welke vormen van vervoer worden gebruikt?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Taxi
	Leerlingenvervoer	Bus (je)
	Zwemvervoer	Bus (je)
	Gymvervoer (leerlingen met gymzaal op afstand)	Bus (je)
Hoe wordt er met de aanbieders afgerekend? Vast totaalcontract / per dienst / per persoon?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Zie huidige situatie.
	Leerlingenvervoer	Zie huidige situatie.

	Zwemvervoer	Zie huidige situatie.
	Gymvervoer (leerlingen met gymzaal op afstand)	Zie huidige situatie.
Welke criteria zijn er voor de verschillende vormen van vervoer in de bestekken benoemd?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	
Welke combinatiemogelijkheden voor het aanbieden aan uitvoerders worden nu al onderzocht.		Voor het leerlingen vervoer wordt er gecombineerd met andere gemeenten. Nieuwe aanbesteding volgt, dan bekijken wat de beste (goedkoopste/kwaliteit?) aanbesteding moet worden. Ook mogelijkheden bekijken van combineren alle vier vervoersstromen.
De provincie heeft geopperd om een deel van de OV-budgetten voor het bereiken van kernen over te hevelen naar de gemeenten.	Hoe ziet u / zien jullie daar tegen aan? Gemotiveerd participeren in uitwerking / liefst geen samenwerking etc.	Willen graag positief meedenken. Nieuwsgierig naar de gevolgen. Er is binnenkort overleg tussen de gemeente en de provincie.

### Vervolg interview Janneke Bakker, beleidsmedewerker gemeente Súdwest Fryslân.

Na het eerste gesprek met een van de beleidsmedewerkers van de Gemeente Súdwest Fryslân is er nog een kort interview afgenomen, op 27 mei 2011, met beleidsmedewerker Janneke Bakker. Dit om geïnformeerd te worden over het overleg tussen de gemeente en de provincie aangaande eventuele bundeling van OV en doelgroepen vervoer.

Er is regelmatig overleg tussen de gemeente en de provincie aangaande het onderwerp (openbaar) vervoer, zeker voor OV opnieuw aanbesteed moet worden (2012). Zoals het er nu naar uitziet wil de provincie één grote concessie voor langere tijd maken. Daarnaast is de provincie nog wel zoekende naar een eventuele bundeling van OV en doelgroepenvervoer. Er wordt gekeken of hiervoor een pilot project opgestart kan worden, eventueel binnen de gemeente Súdwest Fryslân. Janneke Bakker geeft aan dat de gemeente Súdwest Fryslân zeker open staat voor dit soort proef projecten en wil hier graag medewerking aan verlenen. Mede omdat de gemeente zelf ook inziet dat de aanbesteding van (openbaar)vervoersstromen efficiënter en eventueel goedkoper zou kunnen. Janneke Bakker geeft daarbij aan dat dit onderwerp de aandacht heeft van de betrokken ambtenaren binnen gemeente Súdwest Fryslân.

Er komt een verder vervolg op de overleggen tussen de gemeente en de provincie. Bij een volgend overleg zal ook het OV- bureau Groningen Drenthe betrokken worden. Janneke Bakker heeft zelf vraagtekens bij het optuigen van een soortgelijke organisatie voor Friesland. Er zal veel overleg moeten plaatst vinden. Ben je dan niet alleen nog maar aan het overleggen? Of dit efficiëntie vergroot is voor haar nog niet erg overtuigend.

Petra van den Akker

## Bijlage 2

### **Interview met Andries Ekhart, wethouder van de gemeente Súdwest-Fryslân, gehouden op 25 mei 2011**

Na een recapitulatie van wat al met de ambtenaren is besproken en een stand van zaken na de bekendmaking van GS, dat men er van af ziet om experimenten met bundeling nog met de volgende aanbesteding aan te gaan, heb ik Andries de vraag voorgelegd hoe volgens hem het beste de aanbesteding van een dergelijke bundeling zou kunnen worden opgepakt.

Hij vertelt dat voor het leerlingenvervoer in het verleden de gemeente Sneek gemandateerd werd om voor acht gemeenten deze aanbesteding te doen volgens een door deze gemeenten gezamenlijk vastgesteld bestek. Hij geeft aan, dat Betske Salverda, directeur van Odyssee, goed op de hoogte is van de wijze waarop dit plaatsvindt. Hij ziet het niet als onoverkomelijk dat een dergelijke weg ook met de provincie bewandeld zou worden voor de nu nog gehanteerde concessiegebieden openbaar vervoer. Vraag is dan wel in hoeverre deze gebieden redelijkerwijs aansluiten bij de verzorgingsgebieden voor de gewenste vormen van doelgroepenvervoer.

De harmonisatie van het beleid in Súdwest-Fryslân noopt de gemeente keuzes te maken m.b.t. het zwemvervoer. Dit wordt heel verschillend ingevuld en wordt “onbetaalbaar” wanneer dit naar de maximumvariant wordt opgeplust. Deze vorm van vervoer moet in augustus opnieuw worden aanbesteed.

Het WMO-vervoer is vaak erg individueel gericht. Vervoer van cliënten, die deelnamen aan ondersteunende activerende begeleiding – eerder bekostigd vanuit de AWBZ – is inmiddels al vervallen. Voor het WMO-vervoer kan ook door de gemeente een andere aanpak gekozen worden. Vervang het individuele vervoer in goed overleg met de doelgroepen door maatrajecten, zoals bijvoorbeeld gebeurd is bij Bloemkamp met de Bloemkampbus: een bus beschikbaar gesteld door de gemeente, bestuurd door vrijwilligers, die het individuele vervoer voor de bewoners vervangt.

Zo is er ook een boodschappenbus via het WMO-loket op de weg gezet. Dit soort oplossingen kunnen buiten de aanbesteding worden gehouden; immers de externe vervoerder speelt hierbij geen rol meer.

Daarnaast is het misschien juist wel mogelijk het WELZORG-vervoer – de scootmobiel – onder te brengen in een aanbestedingspakket.

Andries vindt het een goede gedachte te proberen deze vormen van vervoer met het “dunne lijnen vervoer” in concessiegebieden gebundeld aan te besteden. Wie van de partijen – provincie of gemeente – het mandaat krijgt om de aanbesteding te regelen is niet zo interessant. Veeleer gaat het in zijn beleving om de overeenstemming op dit terrein. Expertise van een extern bureau is daarbij waarschijnlijk onontbeerlijk vanwege de complexiteit van dit soort trajecten. Ook bij de aanbesteding van het leerlingenvervoer is daarvan in het verleden gebruik gemaakt. De aanbesteding moet NMA-proof geregeld worden.

Voor de controle op de uitvoer grijpt hij het liefst terug op de bestaande structuur. De gemeente heeft de kortste lijnen m.b.t. bijvoorbeeld het leerlingenvervoer en moet ook kunnen inspelen op een aantal leerlingen meer of minder. De provincie heeft zijn kennis op het gebied van de visgraatstructuur. Nu is het echter al de gewoonte, dat de provincie haar uitvoeringsplan voor inspraak aan de gemeente voorlegt. De gemeente kan dan met wensen komen voor wat betreft extra lijnen of verschuiving van lijnen.

Lieuwe van der Pol



**Bijlage 3****Vragen over doelgroepenvervoer beantwoord door M. Bakker medewerkster gemeente Achtkarspelen**

Hoe is de huidige situatie geregeld?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Client heeft recht op 1500-2000 km, afhankelijk van de loopbeperking. Deze indicatie wordt gedaan door team Wmo. De vervoerder is gecontracteerd dmv Europese Aanbestedingsprocedure. De klant betaalt aan de taxichauffeur een eigen bijdrage, deze is iets lager dan het tarief van de blauwe strippenkaart. Binnen de Wmo wordt een inkomenstoets gehanteerd, bij een norminkomen van 1,6 maal de toepasselijke bijstandsnorm komt niet in aanmerking voor Wmo-vervoer. Mensen kunnen wel gebruik maken van de regiotaxi, deze is voor iedereen (ook mensen buiten de gemeente) te gebruiken.
Welke bedragen gaan daarin om?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	€ 380.000
	Leerlingenvervoer	€ 540.000
Om hoeveel mensen/kinderen – transporten gaat het? Totaalpakket of per km / persoon	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	893 pashouders en 1500- 2000 km per persoon
Is er een gebruikersplatform? Zijn er onderzoeken gedaan naar klanttevredenheid?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Er is geen gebruikersplatform (tenminste niet dat ik weet). De vervoerder houdt jaarlijks een clienttevredenheidsonderzoek. Daarnaast heeft de gemeente 2 maal een clienttevredenheidsonderzoek gehouden (benchmark Wmo) in 2008 en 2009, hierbij scoorde de vervoerder hoger dan de landelijke norm. Er zijn nauwelijks klachten over het huidige vervoer.
Welke aanbestedingstrajecten lopen ten einde/ komen weer aan bod?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	We zijn volop bezig met een aanbestedingstraject, we zijn bijna zover dat er tot gunning kan worden over gegaan.
Welke vormen van vervoer worden gebruikt?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Ik snap de vraag niet, gaat het om soort vervoermiddel? Taxi, rolstoelbus etc?
Hoe wordt er met de aanbieders afgerekend? Vast totaalcontract / per dienst / per persoon?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	Maandelijks worden de kilometers afgerekend. De rekening is gespecificeerd op kilometers per klant. De eigen bijdrage wordt inzichtelijk gemaakt en verrekend.



Welke criteria zijn er voor de verschillende vormen van vervoer in de bestekken benoemd?	WMO-vervoer (uitgezonderd het AWBZ-vervoer)	?? Een heleboel, zie bestek.
Welke combinatiemogelijkheden voor het aanbieden aan uitvoerders worden nu al onderzocht.		Tijdens de aanbestedingsprocedure is er gesproken met de provincie over een eventuele combinatie. De provincie kon niet aangeven hoeveel geld we zouden kunnen krijgen, dit hadden ze zelf ook nog niet in beeld. Gezien de bezuinigingen op provinciaal niveau is het logisch om deze mogelijkheid te onderzoeken. De huidige aanbesteding loopt tot 1 januari 2013 omdat dan de concessie voor dit gebied vrijkomt. Het is de bedoeling dat in de tussenliggende periode de mogelijkheden voor samenwerking wordt onderzocht.
De provincie heeft geopperd om een deel van de OV-budgetten voor het bereiken van kernen over te hevelen naar de gemeenten.	Hoe ziet u / zien jullie daar tegen aan? Gemotiveerd participeren in uitwerking / liefst geen samenwerking etc.	
Specifiek WMO	Hoe schat u de situatie voor de gemeente in als ook het AWBZ-vervoer overgedragen wordt?	Zie ik op korte termijn nog niet gebeuren en anders moet het waarschijnlijk ook weer worden aanbesteed.
	Hoe werkt het grensoverschrijdend vervoer?	Dit verliep niet altijd vlekkeloos. In het huidige bestek was het vervoersmaximum 25 km vanaf de woning. Sommige grote plaatsen waren voor een aantal burgers niet te bereiken. Ook de overgang met Valys was niet altijd optimaal. In het nieuwe bestek is het aantal kilometers daarom uitgebreid naar 30 km.
	Welke specifieke vragen kom je tegen bij taxivervoer? Rolstoel; rijangst etc.	Kamer tot Kamer vervoer, rolstoel, voorin ivm extra beenruimte, niet in combinatie met andere klanten, niet samen met huisdieren, medische begeleiding.
	Wat is (procentueel geschat) het aandeel in dit soort vervoer?	10%
	Moet dit soort vervoer standaard opgenomen worden in de aanbesteding?	Hebben wij wel gedaan, althans een indicatie voor een aantal specifieke aandoeningen.

## **Bijlage 4**

### **Interview met Klaas Antuma, wethouder van gemeente Achtkarspelen**

Tijdens het gesprek, dat ik met Klaas had op 8 april in het gemeentehuis van Buitenpost, worden de antwoorden op de hierboven afgedrukte vragen als leidraad gebruikt.

Het leerlingenvervoer wordt nu gemeenschappelijk binnen de NOFA-gemeenten op contractbasis via de Jong Tours geregeld. De gehanteerde bedragen voor WMO-vervoer kennen een marge van 5%. Dit betekent dat redelijk nauwkeurig gerekend mag worden op het budget van € 380.000,-. Zwemvervoer is twee jaar geleden geschrapt en zorgde voor een besparing van ca € 35.000,-. De gemeente is bezig met een nieuw aanbestedingstraject, waarbij de kwaliteit als selectiecriteria van groot belang is. Bij het leerlingenvervoer werden problemen in de bussen opgemerkt, waardoor er nu door de operator een extra begeleider op de bussen is geplaatst.

Door in te spelen op provinciale aanbestedingen (iets waar de provincie de gemeenten toe in de gelegenheid stelt), is een omlegging van een buslijn via Surhuizum geregeld. Miscommunicatie zorgt er voor dat – ook geruime tijd na het beschikbaar komen van deze mogelijkheid – mensen in de doelgroep er nog geen weet van hebben. Er is overigens ook weinig beeld bij de grootte van deze doelgroep.

Op de vraag of een verhevelen van gelden voor openbaar vervoer door de provincie naar de gemeente voor Achtkarspelen aantrekkelijk is, wordt geantwoord, dat dit ingegeven kan zijn vanuit bezuinigingsoverweging. Duidelijk is, dat met dezelfde budgetten het lastig zal zijn de kwaliteit op het gewenste niveau te houden. Het bundelen kan eraan toe bijdragen het aanbod en de kwaliteit op peil te houden.

Afsluitende werd gesteld, dat Achtkarspelen goede ervaring heeft met de samenwerking binnen de NOFA en dat voor een bundelen van deze vormen van vervoer binnen de VFG gezocht zou kunnen worden naar logisch op de concessiegebieden afgestemde verbanden. Voor de overgang naar een regionalisering van Brandweer en andere hulpdiensten (HVD) is deze overlegvorm ook praktisch gebleken.

Lieuwe van der Pol

## Bijlage 5

### Interview Anja Haga (CU fractie provincie Friesland) en Piet Adema (oude gedeputeerde CU provincie Friesland) 13 mei 2011

Piet Adema is oud gedeputeerde met Openbaar Vervoer in zijn portefeuille. Hij was in die rol één van de initiatiefnemers voor een samenwerking tussen OV, WMO en leerlingenvervoer. Hij heeft ook de mogelijkheid van de bundelbus geopperd en aangezwengeld.

Lieuwe: Ons onderzoek richt zich op de vraag wie de regierol bij de bunbelbus op zich moet nemen.

Lieuwe: Heb je ervaringen met gemeenschappelijke regelingen tussen provincie en gemeenten?

Piet: Nee, de provincie is gewend om met convenanten te werken. We zijn nu wel bezig met het opstarten van de RUD (Regionale uitvoeringsdienst). Dit is wel een Gemeenschappelijke Regeling is (GR). Er zijn nu zo'n 2200 GR's in Nederland en die geven veel bestuurlijke drukte. Het zijn eigenlijk gedrochten. Er moet een hele organisatie voor worden opgetuigd. Daarnaast is er een probleem met de bestuurlijke verantwoording?

Zou zeggen, pak het pragmatisch aan. Voorkom het opzetten van een hele organisatie. Veel organisaties dijen te ver boven het niveau van het oorspronkelijke doel waarvoor ze zijn opgezet.

Piet over het OV bureau Groningen Drenthe: Dit heeft een besparing opgeleverd, maar als Friesland aansluit, dan gaat het Friesland extra geld kosten. Daar werken veel meer mensen dan nu in Friesland met OV bezig zijn. Er is meer overhead. Het zou Friesland daarom extra geld gaan kosten. Het OV bureau stelt volgens hem ook nog niet zo veel voor, het is een grote concessie.

Petra: Waarom dan toch samenwerking zoeken richting gemeenten?

Piet: Er spelen verschillende fenomenen. Als je alleen naar OV kijkt is Friesland nu in staat om relatief goedkoop OV te regelen. Dat is begonnen met Noordnet toen NS lijnen wilde afstoten. Friesland heeft geleerd relatief goedkoop OV in te kopen. Nu geven deze bedrijven aan, dat het niet meer kan voor hetzelfde geld. Er moet nu geld bij en OV wordt duurder. Daarom is het goed nu de samenwerking te zoeken. Hoe voorkom je dat dunne lijnen verdwijnen?

Daarom: kunnen we doelgroepvervoer niet koppelen aan concessies? Het doelgroepenvervoer als uitgangspunt nemen en kijken hoe we daar het OV aan kunnen koppelen? Er is een backbone van dikke lijnen waar bijna geen subsidiegeld bij hoeft. Dunnen en zwakke lijnen kunnen worden ontkoppeld. Dunne lijnen bij gemeentes neerleggen, leerlingenvervoer, WMO vervoer koppelen. Dikke lijnen bij grote vervoerders neerleggen. De aanbesteding kan hierop aangepast worden. Je kunt elke aanbesteding maken die je wilt.

Nu is de helft van het OV kostendekkend. Er gaat nu € 38 miljoen naar het busvervoer. We moeten gaan kijken naar wat de dikke lijnen kosten. Dat daar uithalen en wat overblijft koppelen aan de geldstromen voor oa. WMO en leerlingen vervoer. Vervolgens kun je kijken wat je daar mee kunt doen.

Deze samenwerking regelen, maar niet in een GR. Men zou de expertise die nu bij de provincie is, niet moet weggooien. Provincie brengt expertise OV in, de gemeenten expertise over de andere vormen van vervoer. (Ook regionale

bedrijven worden hierdoor in de gelegenheid gesteld mee te bieden op de aanbesteding.)

Het gaat niet alleen om de koppeling van geld, maar vooral ook om de koppeling van expertise. Het geld moet naar gemeenten die kennis kunnen 'lenen' van de provincie. Het is niet de bedoeling dat het over de schutting gaat en een verkapte bezuiniging wordt. Geld moet naar de gemeenten, omdat de dunne lijnen uit de grote concessie moet worden getrokken en nieuwe concessie in de markt moet worden ingezet op regionaal gebied. Cijfers vervoerswaarden zijn bekend oa. door het gebruik van de OV chip. Dit kan worden gebruikt voor onderscheiden dunnen en dikke lijnen en bij het doen van de aanbesteding.

- Lieuwe: Kan het worden opgepakt worden met de VFG (vereniging Friese gemeenten)?
- Piet: Dat is ook bij Jeugdzorg gedaan. Dit zou ook hier een mogelijkheid kunnen zijn.
- Marjolein: Daar moet uiteindelijk wel iemand de regie nemen. Moet niet hetzelfde gaan als bij de RUD.
- Piet: Een van de gemeenten zou de trekker kunnen zijn. Moet wel iemand zijn die knopen doorhakt. De verhouding tussen gemeenten en provincie in Friesland is anders dan in Groningen. Hier wordt de regierol wel aan de provincie gegund. Provincie wordt ook gevraagd.
- Petra: Gaat dit veranderen als de gemeenten groter worden.
- Piet: De provincie moet zich niet overal mee bezig gaan houden. Ik verwacht geen spanningsveld over wie regierol moet gaan nemen. Gemeenten zitten niet op de verantwoordelijkheid voor het OV te wachten.
- Lieuwe: Er zijn nu grote verschillen tussen bv de invulling van het zwemvervoer. Die verschillen zullen de gemeenten willen houden.
- Piet: Kan dat niet zo blijven? Door stromen aan elkaar te koppelen creëer je een kritische massa. Voor de kleinere concessies kunnen ook lokale partijen mee gaan doen. Daarin is ook maatwerk mogelijk. Gemeenten die geen geld voor zwembadvervoer uitgeven, krijgen het ook niet. Gemeenten die dat wel willen, wel.
- Provincie moet wel de regierol houden, gemeenten willen die rol ook niet. Je kan niet zonder regie, ook technisch niet. De aansluiting onderling moet optimaal blijven dus er zal regie nodig blijven.
- Als je niets doet, gaat het OV achteruit. Er moet of meer geld bij of het aanbod wordt minder, daarom moet je creatief zijn. Voor de grote bedrijven zijn 'opstappers' niet aantrekkelijk, maar voor de regionale vervoerders die al WMO vervoer doen, wel. Misschien het afstappen van vaste haltes. Probleem hierbij is de Wet personenvervoer, bussen moeten daarin van halte naar halte)

Simone Brouwer