



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Evaluatie GR Omnibuzz 2016-2020

DATUM
8 februari 2022
Verz. 9 februari 2022

BIJLAGEN
3

BEHANDELD DOOR
MHW (Michiel) Hartholt

TELEFOONNUMMER
043 350 6017

ONZE REFERENTIE
2022.03624

E-MAILADRES
Michiel.Hartholt@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4141

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

In de Gemeenschappelijke Regeling Omnibuzz is bepaald dat de werking van deze regeling om de vier jaar geëvalueerd wordt. De huidige GR Omnibuzz is opgericht op 11 mei 2016. In de tweede helft van 2020 is daarom een start gemaakt met deze evaluatie. In deze raadsinformatiebrief informeer ik u over de uitkomsten van deze evaluatie.

Aanpak in drie stappen

Het totale evaluatietraject omvatte drie stappen. Hier wordt allereerst op ingegaan.

Stap 1: Evaluatierapport

De evaluatie is uitgevoerd in de tweede helft van 2020 door adviesbureau KokxdeVoogd. Dit op basis van de onderzoeksvragen die door het Algemeen Bestuur (AB) zijn vastgesteld. De bedoeling van deze evaluatie was om na te gaan of de oorspronkelijke gestelde doelen gerealiseerd zijn en zo niet, waarom deze doelstellingen niet behaald konden worden. De in 2016 gestelde doelen waren:

1. Uitvoering geven aan het collectief vraagafhankelijk vervoer Wmo
2. Uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen
3. Inrichting van een regiecentrale
4. Bereiken van (inkoop)voordelen en –efficiency

De hoofdvraag is hierbij als volgt gedefinieerd:

Zijn de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz in de afgelopen jaren behaald en vereisen deze een herijking om ook in de toekomst een doelmatige en gedragen uitvoering van de gemeentelijke opdracht voor de doelgroepen te realiseren?

Deze hoofdvraag is benaderd door in te zoomen op de historie, doelmatigheid (wat willen de opdrachtgevende gemeenten bereiken), governance (hoe is de ambtelijke en bestuurlijke sturing ingericht), bedrijfsvoering (hoe is Omnibuzz georganiseerd) en ambities (wat zijn de verwachte ontwikkelingen en hoe is daarop al ingespeeld) van Omnibuzz. Aan de hand van een reeks deelvragen is de hoofdvraag beantwoord. Het evaluatierapport is integraal bijgevoegd (bijlage 1).



DATUM
8 februari 2022

Stap 2: Reactie Omnibuzz

Aan Omnibuzz is vervolgens gevraagd om vanuit de ambtelijke organisatie inhoudelijk op de conclusies en aanbevelingen uit dit evaluatierapport te reageren, evenals op de opmerkingen die vanuit het AB naar voren zijn gekomen tijdens de plenaire bespreking van dit rapport.

In bijlage 2 treft u in gebundelde vorm de conclusies en aanbevelingen aan vanuit het evaluatierapport, de reactie van het AB hierop en tenslotte de ambtelijk-inhoudelijke reactie vanuit Omnibuzz.

Stap 3: Kaderdocument Omnibuzz

Tenslotte heeft het AB besloten om een *kaderdocument* op te stellen en aan te bieden aan alle deelnemende gemeenten. Dit document geldt als uitwerking van de reactie op de conclusies en aanbevelingen uit deze evaluatie. De bevindingen uit de evaluatie leiden namelijk niet tot wezenlijke koerswijzigingen, maar wel tot de constatering dat er meer behoefte is aan duidelijkheid over de actuele kaders waarbinnen Omnibuzz de taken uitvoert. Dit opgestelde kaderdocument schetst de historische achtergrond en maakt (nieuwe) bestuurders en ambtenaren snel en laagdrempelig wegwijs in de complexe en specialistische inhoud van het Omnibuzz dossier. Kennis van de context draagt immers bij aan de kwaliteit en het draagvlak van de besluitvorming. Dit kaderdocument is eveneens integraal bijgevoegd (bijlage 3).

Conclusies en aanbevelingen evaluatie GR Omnibuzz op hoofdlijnen

Het evaluatieonderzoek heeft geleid tot conclusies en aanbevelingen op de hiervoor genoemde 4 doelstellingen. Aanvullend gaat KoxdeVoogd in op de relatie met de Provincie Limburg met betrekking tot de aansluiting op het Openbaar Vervoer. En als zesde onderdeel is een aanbeveling gedaan op het onderdeel 'informatievoorziening richting gemeenten'.

De conclusies op hoofdlijnen zijn als volgt.

- Het uitvoering geven aan het collectief vraagafhankelijk vervoer is gerealiseerd. Omnibuzz voert voor alle gemeenten in Limburg, met uitzondering van Mook en Middelaar, deze taak naar tevredenheid uit.
- De uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen, is niet gerealiseerd. In 2019 is er bewust voor gekozen om deze uitbreiding (nog) niet te laten plaatsvinden en is deze doelstelling/ambitie bijgesteld in het met instemming van het algemeen bestuur geactualiseerde bedrijfsplan.
- Het inrichten van een regiecentrale, is niet gerealiseerd. Deze doelstelling hangt voor een groot deel samen met de uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen en is daardoor ook (nog) niet gerealiseerd.
- Het bereiken van (inkoop)voordelen en -efficiency, kan niet door KoxdeVoogd worden aangetoond. Een nulmeting ontbreekt daarvoor.
- Zowel de interne en externe governance van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz zijn voor de deelnemers helder en overzichtelijk ingericht.
- De kwaliteit van de huidige dienstverlening van Omnibuzz wordt als hoog ervaren.



DATUM
8 februari 2022

De aanbevelingen op hoofdlijnen zijn:

- Continueer de dienstverlening van Omnibuzz op het huidige niveau.
- Maak in het Algemeen Bestuur de definitieve strategische keuze voor het al dan niet uitbreiden van de dienstverlening voor nieuwe doelgroepen. Als ervoor wordt gekozen om de ambitie neerwaarts bij te stellen en de dienstverlening niet uit te breiden, dan kan de juridische structuur van de gemeenschappelijke regeling heroverwogen worden.
- Ga als gemeenschappelijke regeling in gesprek met de Provincie over (een financiële) compensatie voor het wegvallen van Openbaar Vervoer lijnen.

Voor een volledig beeld wordt verwezen naar de 3 bijlagen bij deze RIB.

Afsluitend

Ik kijk met tevredenheid naar de uitkomsten van deze evaluatie, die op transparante en zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Vanuit de grondhouding om zaken zo goed mogelijk te doen voor onze kwetsbare inwoners die afhankelijk zijn van Omnibuzz, is door ons uitvoerig ingegaan op de conclusies en aanbevelingen vanuit deze evaluatie. De meeste zaken gaan gelukkig goed, maar er zijn ook verbeterpunten te benoemen. Daar blijven wij ons onverminderd voor inzetten.

Een onderwerp dat voor mij van belang was de afgelopen jaren en dat nu ook naar voren komt in de evaluatie, betreft het aandacht houden voor de (interne en externe) kosten van deze GR. Uw raad heeft daar ook meermaals op aangedrongen bij het college en bij Omnibuzz, via de jaarlijkse zienswijzen op de GR Omnibuzz en via een [motie](#). En hierop zijn door het college in [2019](#) en recent per [1 januari 2022](#) ook diverse beheersmaatregelen op doorgevoerd.

Een andere thema dat aandacht blijft vragen, betreft de samenwerking met de Provincie Limburg op het onderdeel Openbaar Vervoer. Hierover zal ik binnen afzienbare tijd een brief aan uw raad sturen om u te informeren over de laatste stand van zaken.

Tenslotte wijs ik nogmaals op het door het Algemeen Bestuur opgestelde *Kaderdocument Omnibuzz* (bijlage 3). Dit geeft op een handzame wijze informatie over deze GR en hierin geven wij ook inzicht in de bestendige koers voor de komende jaren. Dit is relevant nu uw raad in de tweede helft van 2022 (maar uiterlijk vóór 1 juli 2023) een tweetal majeure besluiten zal moeten nemen ten aanzien van een nieuwe verdeelsleutel voor de kostenafrekening in deze GR en de overstap van zone-systematiek naar kilometer-systematiek. Omnibuzz zal in maart 2022 een [informatiebijeenkomst](#) organiseren voor alle raadsleden in de deelnemende gemeenten over de evaluatie van de GR, de financiële jaarstukken en de aanstaande wijziging van de GR. Hierover ontvangt u te zijner tijd een uitnodiging via Dagmail.

Hoogachtend,

Anita Bastiaans,
Wethouder Zorg, Welzijn, Gezondheid en Diversiteit



KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

Bijlage 1

Evaluatie gemeenschappelijke regeling Omnibuzz

Eindrapportage

Arie Viskil, Jorn Mulder en Norbert de Blaay

5 november 2020

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	1-4
2. Context	2-6
2.1. Inleiding	2-6
2.2. Scope van het onderzoek	2-6
2.3. Vraagstelling	2-7
2.4. Onderzoeksverantwoording	2-8
2.5. Leeswijzer	2-8
3. Achtergrond, taken en doelstellingen	3-10
3.1. Inleiding	3-10
3.2. Achtergrond	3-10
3.3. Ontstaansgeschiedenis	3-10
3.4. Taken	3-11
3.5. Doelstellingen	3-12
4. Governance	4-14
4.1. Inleiding	4-14
4.2. Interne werking	4-14
4.2.1. Algemeen bestuur	4-15
4.2.2. Dagelijks bestuur	4-15
4.2.3. Voorzitter	4-16
4.2.4. Directeur	4-16
4.2.5. Commissie van advies	4-17
4.2.6. Coördinatorenoverleg	4-17
4.2.7. Cliëntenpanel	4-17
4.3. Externe governance	4-18
5. Organisatie	5-19
5.1. Inleiding	5-19
5.2. Organisatie	5-19
5.2.1. Primaire dienstverlening	5-20
5.2.2. Staf- en ondersteuning	5-20
5.2.3. Externe dienstverlening	5-21
5.3. Financiën	5-22
5.3.1. Prijsontwikkelingen	5-23
5.3.2. Ontwikkeling van vervoersvolumes	5-23
5.3.3. Planning en controlcyclus	5-26
5.3.4. Verdeelsleutel	5-27
6. Bevindingen: doelrealisatie	6-28
6.1. Inleiding	6-28
6.2. Realisatie doelstellingen	6-28
6.3. Ontwikkelingen	6-31
7. Bevindingen: governance	7-34
7.1. Inleiding	7-34

7.2. Efficiënt, effectief en duurzaam	7-34
7.3. Sturing en verantwoording	7-35
7.4. Werking van de organen	7-36
7.5. Spanningsveld	7-37
8. Bevindingen: organisatie	8-38
8.1. Inleiding	8-38
8.2. Effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie	8-38
8.3. Doelmatig en doeltreffend organiseren	8-39
8.4. Vastgestelde spelregels	8-40
8.5. Effecten op organisatie en dienstverlening	8-40
9. Ambitie	9-41
9.1. Inleiding	9-41
9.2. Versterking samenwerking	9-41
9.3. Aanpassing kaders	9-42
10. Conclusies en aanbevelingen	10-43
10.1. Inleiding	10-43
10.2. Conclusies	10-43
10.3. Aanbevelingen	10-44
11. Bijlage I: Geïnterviewde personen:	11-45
12. Bijlage II: Geraadpleegde documenten	12-46

1. Samenvatting

Op 24 juni 2020 is er een kennismakingsgesprek geweest met ambtelijke top van Omnibuzz waarna wij gestart zijn met het onderzoek naar de evaluatie met betrekking tot de Gemeenteschappelijke regeling Omnibuzz. Het traject kijkt terug over de afgelopen vier jaar en dient tevens een doorkijk te geven naar de toekomst.

De hoofdvraag is door ons als volgt gedefinieerd:

Zijn de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz in de afgelopen jaren behaald en vereisen deze een herijking om ook in de toekomst een doelmatige en gedragen uitvoering van de gemeentelijke opdracht voor de doelgroepen te realiseren?

Wat waren de doelstellingen in 2016?

Doelstelling 1: Uitvoering geven aan het collectief vraagafhankelijk vervoer

Doelstelling 2: Uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen

Doelstelling 3: Inrichting van een regiecentrale

Doelstelling 4: Bereiken van (inkoop)voordelen en -efficiency

De uitgangspunten en kaders waarbinnen Omnibuzz dit doet, zijn vastgelegd in het bedrijfsplan (5 januari 2016), de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz en de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met de gemeenten. In 2019 is het bedrijfsplan geactualiseerd. Het algemeen bestuur van Omnibuzz heeft met dit geactualiseerde bedrijfsplan ingestemd op 3 juli 2019.

Er is gestart met het bekijken van een groot aantal documenten. Zo werden onder andere bestudeerd: alle verslagen van de afgelopen vier jaar van de vergaderingen van het algemeen- en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling; de begrotingen -inclusief alle zienswijzen van de deelnemende gemeenten- en jaarrekeningen, alsmede de jaarverslagen vanaf 2016; de verslagen van de vergaderingen van het cliëntenpanel. Een lijst van bestudeerde documenten is als bijlage bij deze rapportage opgenomen.

Naar aanleiding van de documentstudie en in relatie tot de hoofdvraag zijn er ter voorbereiding op te houden interviews drie gespreksleidraden opgesteld. Een gespreksleidraad voor de bestuurders en beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten, een leidraad voor de medewerkers van Omnibuzz en een voor de mensen van het cliëntenpanel. Aan de hand van deze leidraden zijn er interviews gehouden met in totaal 29 personen.

Na het bestuderen van de documenten, en naar aanleiding van de gesprekken hebben wij onze bevindingen beschreven en daaruit de conclusies getrokken. Als laatste zijn een aantal adviezen en aanbevelingen opgesteld.

De conclusies op hoofdlijnen:

Het uitvoering geven aan het collectief vraagafhankelijk vervoer is gerealiseerd. Omnibuzz voert voor alle gemeenten in Limburg, met uitzondering van Mook en Middelaar, deze taak naar

tevredenheid uit. De uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen, is niet gerealiseerd. In 2019 is er bewust voor gekozen om deze uitbreiding (nog) niet te laten plaatsvinden en is deze doelstelling/ambitie bijgesteld in het met instemming van het algemeen bestuur geactualiseerde bedrijfsplan. Het inrichten van een regiecentrale, is niet gerealiseerd. Deze doelstelling hangt voor een groot deel samen met de uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen en is daardoor ook (nog) niet gerealiseerd. Het bereiken van (inkoop)voordelen en -efficiency, kan niet door ons worden aangetoond. Een nulmeting ontbreekt daarvoor.

Zowel de interne en externe governance van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz zijn voor de deelnemers helder en overzichtelijk ingericht. De kwaliteit van de huidige dienstverlening van Omnibuzz wordt als hoog ervaren.

De aanbevelingen:

Continueer de dienstverlening van Omnibuzz op het huidige niveau. Maak in het algemeen bestuur de definitieve strategische keuze voor het al dan niet uitbreiden van de dienstverlening voor nieuwe doelgroepen. Als ervoor wordt gekozen om de ambitie neerwaarts bij te stellen en de dienstverlening niet uit te breiden, dan kan de juridische structuur van de gemeenschappelijke regeling heroverwogen worden. Ga als gemeenschappelijke regeling in gesprek met de Provincie over (een financiële) compensatie voor het wegvallen van Openbaar Vervoer lijnen.

2. Context

2.1. Inleiding

Gemeenten hebben een wettelijke taak om inwoners met verminderde mobiliteit te ondersteunen met een voorziening om zoveel mogelijk te kunnen participeren in de samenleving. Omnibuzz is sinds 2016 voor alle gemeenten, exclusief Mook en Middelaar, in de regio Limburg verantwoordelijk voor het collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) voor klanten met een Wmo-indicatie. Eind 2019 regelt zij voor ruim 41.000 cliënten dat een gecontracteerde vervoerder op een bepaald tijdstip vervoer biedt naar een locatie in Limburg of omliggende gebieden van Nederland, België en Duitsland.

Omnibuzz is een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling tussen de Limburgse gemeenten. In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken gemaakt om de ambities op gezette momenten te evalueren en herijken, zodat er continue ontwikkeling van de dienstverlening van Omnibuzz plaatsvindt. Eén van deze afspraken is om de werking van de gemeenschappelijke regeling om de vier jaar te evalueren (art. 29 lid 3 gemeenschappelijke regeling Omnibuzz).

Voor een onafhankelijke uitvoering van deze evaluatie heeft het bestuur aan adviesbureau KokxDeVoogd opdracht gegeven om dit onderzoek uit te voeren. In dit document treft de lezer het evaluatierapport van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz aan.

2.2. Scope van het onderzoek

De bedoeling van deze evaluatie is om na te gaan of de oorspronkelijke gestelde doelen gerealiseerd zijn en zo niet, waarom deze doelstellingen niet behaald konden worden. De uitkomsten van het onderzoek geven handvatten tot mogelijke bijstelling van de bestuurlijke ambities, zodat de organisatie van Omnibuzz haar koers kan vertalen in haar jaarplannen en begrotingen. Een wenselijke uitkomst is dat de resultaten van het onderzoek de samenwerking, transparantie en effectiviteit tussen de gemeenten als opdrachtgevers en Omnibuzz als opdrachtnemer versterken.

Om te voldoen aan deze afspraak dient medio 2020 een evaluatietraject opgestart te worden met een terugkijkperiode van vier jaar. Deze reflectie biedt tevens een doorkijk naar toekomstige ontwikkelingen, die van invloed zijn op de strategische en organisatorische wendbaarheid van Omnibuzz. Het eindrapport van deze evaluatie fungeert daarmee als een ijkpunt voor de komende jaren.

In aanloop van dit onderzoek is door enkele deelnemers van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz gevraagd in hoeverre ook onderzoek wordt gedaan naar de efficiency van de geboden dienstverlening. In dit onderzoek is doelmatigheid en de ervaren prijs-kwaliteit verhouding onderdeel van de evaluatie. In de scope van deze evaluatie wordt geen vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de efficiency van de dienstverlening zelf.

2.3. Vraagstelling

In dit onderzoek is de hoofdvraag als volgt geformuleerd:

Zijn de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz in de afgelopen jaren behaald en vereisen deze een herijking om ook in de toekomst een doelmatige en gedragen uitvoering van de gemeentelijke opdracht voor de doelgroepen te realiseren?

Deze hoofdvraag wordt benaderd door nader in te zoomen op de historie, doelmatigheid, governance, bedrijfsvoering en ambities van Omnibuzz. Aan de hand van antwoorden op de volgende deelvragen wordt de hoofdvraag beantwoord:

Doelmatigheid: Wat willen de eigenaren bereiken?

- In welke mate zijn de oorspronkelijke doelstellingen, die geleid hebben tot het oprichten van Omnibuzz, gehaald?
- Zijn er afwijkingen tussen de oorspronkelijke doelstellingen en de huidige situatie? Zo ja, welke verklaringen zijn daar voor?
- Met welke ontwikkelingen heeft Omnibuzz de afgelopen periode te maken gekregen?

Governance: Hoe is de ambtelijke en bestuurlijke sturing ingericht?

- Hoe is de ambtelijke en bestuurlijke governance geregeld rondom Omnibuzz en is deze effectief, efficiënt en duurzaam?
- Hoe vindt met betrekking tot Omnibuzz het sturen, beheersen, toezichthouden en de verantwoording plaats en zijn daarin aanpassingen gewenst?
- Hoe is daar door algemeen bestuur en dagelijks bestuur op ingespeeld?
- Hoe is het spanningsveld tussen de lokale versus de regionale beleidsontwikkeling en uitvoering, inclusief het sturings- en dienstverleningsconcept daaromtrent?

Bedrijfsvoering: Hoe is Omnibuzz georganiseerd?

- Voorziet Omnibuzz op een effectieve en efficiënte wijze in het uitvoeren van haar taak, het zorgdragen op een kwalitatief hoogwaardige, klantgerichte en een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke gezamenlijke operationele regie op en uitvoering van het doelgroepenvervoer
- Hoe is de organisatie en werking van Omnibuzz geregeld en is deze effectief, efficiënt en duurzaam?
- Wordt er conform de oorspronkelijk vastgestelde spelregels “gespeeld”?
- Welke effecten hebben de verschillende ontwikkelingen gehad op de organisatie en de dienstverlening van Omnibuzz?

Ambitie: wat zijn de verwachte ontwikkelingen en hoe is daarop al ingespeeld?

- Wat zijn de ambities van de 30 deelnemende gemeenten als het gaat om de versterking van de huidige samenwerking in Omnibuzz en de eventuele doorontwikkeling van de samenwerking tussen deze gemeenten?
- Welke kaders en paradigma's verdienen bijstelling om de dienstverlening te versterken?

2.4. Onderzoeksverantwoording

Na de opdrachtverlening heeft medio juni een intake met de opdrachtgever plaatsgevonden. Vervolgens is een lijst met documenten en informatiebronnen opgevraagd voor het uitvoeren van een bureaustudie.

Op basis van deze informatie is een algemeen beeld gevormd over het functioneren van Omnibuzz. De onderzoeksonderwerpen worden ingeleid aan de hand van deze documentenstudie. Indien verhelderend zijn er verwijzingen opgenomen naar de geraadpleegde documenten.

Vanuit dit algemene beeld zijn nadere vragen geformuleerd voor betrokkenen binnen en rondom de gemeenschappelijke regeling. Aan de hand van specifieke gespreksleidraden voor bestuursleden, staffunctionarissen, gemeentelijke beleidsmedewerkers en het cliëntenpanel heeft een reeks interviews plaatsgevonden. In deze gesprekken is nader ingegaan op de historie, doelstellingen, governance, organisatie en ambities van Omnibuzz.

Op basis van de gesprekken zijn beknopte gespreksverslagen opgesteld en ter validering voorgelegd aan de gesprekspartners. De gespreksverslagen fungeren enkel als naslagwerk voor de onderzoekers van KokxDeVoogd en zijn niet beschikbaar gesteld aan derden. De beelden die hierbij zijn opgedaan worden in deze rapportage zonder oordeel gepresenteerd. Het doel van deze verkenning is om de beleving van de betrokken bestuurlijke en ambtelijke organisatieonderdelen rondom de onderzoeksonderwerpen ten opzichte van elkaar te beschrijven.

Op basis van de beelden uit de documentenstudie en de interviews is een analyse uitgevoerd. Aan de hand van deze analyse worden de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen beantwoord. In dit hoofdstuk worden kansen en knelpunten gepresenteerd voor de huidige organisatie vanuit governance-perspectief. Vanuit haar ervaring met samenwerkingsverbanden sluit KokxDeVoogd dit rapport af met conclusies en aanbevelingen.

2.5. Leeswijzer

Dit rapport trapt af met een beschrijving van de achtergrond, taken en doelstellingen van Omnibuzz. De historie van de afgelopen vier jaar wordt hiermee geschetst en vormt het vertrekpunt voor de verdieping in de governance, bedrijfsvoering en ambities. In hoofdstuk 4 wordt de governance van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz beschreven. In hoofdstuk 5 wordt de bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz uiteengezet. In

hoofdstukken 6, 7 en 8 worden de bevindingen van de drie onderzoeksblokken gepresenteerd naar aanleiding van de documentenstudie en de interviews met betrokkenen. Tenslotte wordt nader ingegaan op de ambities voor de toekomst. In hoofdstuk 9 wordt de implicatie van de bevindingen voor de ambities van Omnibuzz gepresenteerd. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 10.

3. Achtergrond, taken en doelstellingen

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk belichten wij de achtergrond, de ontstaansgeschiedenis en de doelstellingen organisatie van Omnibuzz toe.

3.2. Achtergrond

Omnibuzz is de Limburgse vervoerdersorganisatie voor het doelgroepenvervoer in de provincie Limburg. In opdracht van de gemeenten Beek, Beekdaelen (nieuwe gemeente ontstaan uit de gemeenten Nuth, Schinnen en Onderbanken), Beesel, Bergen, Brunssum, Echt-Susteren, Eijsden-Margraten, Gennep, Gulpen-Wittern, Heerlen, Horst aan de Maas, Kerkrade, Landgraaf, Leudal, Maasgouw, Maastricht, Meerssen, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg, Venlo, Venray, Voerendaal en Weert. verzorgt Omnibuzz het vervoer voor klanten met een Wmo-indicatie.

Samen hebben deze gemeenten zich verenigd in de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz. De huidige tekst van gemeenschappelijke regeling Omnibuzz is op 11 mei 2016 vastgesteld.

Bij de oprichting van Omnibuzz was het de bedoeling om alle soorten van vervoer voor de doelgroepen te gaan uitvoeren. De opdracht aan Omnibuzz was om een kwalitatief hoogwaardige vervoersdienstverlening op te zetten, zodat haar klanten optimaal deel kunnen nemen aan maatschappelijke activiteiten en gebruik kunnen maken van publieke voorzieningen.

3.3. Ontstaansgeschiedenis

Omnibuzz is opgericht in 2005 als gemeenschappelijke regeling voor de gemeenten Beek, Echt-Susteren, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Meerssen, Schinnen, Sittard-Geleen, Stein, Vaals en Valkenburg aan de Geul. De verantwoordelijkheid voor inkoop en gunning van contracten op gebied van de Wmo Regiotaxi lagen rond deze tijd bij de provincie die aanbesteding van (openbare) vervoersdiensten uitvoerde. Veolia heeft deze gunning gewonnen en uitgevoerd onder de naam Regiotaxi Limburg.

Het contractmanagement, -beheer en ontwikkeling richting de gecontracteerde vervoerdersorganisaties werden in deze jaren voor de Limburgse gemeenten uitgevoerd door twee partijen: Trafficon B.V., een private partij, en Omnibuzz, een gemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor de tien voornoemde gemeenten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.

In aanloop van het verlopen van de provinciale concessie aan Veolia in 2016 is onderzocht hoe de gemeenten invulling konden geven aan haar wettelijke taken voor het vervoer binnen de Wmo. Verschillende verkenningen en rapporten over het doelgroepenvervoer in Limburg zijn opgesteld om deze vraag te beantwoorden. Uit deze onderzoeken volgde dat het doelgroepenvervoer in brede zin erg versnipperd was. Het samenstel van vele gemeenten, vele

vervoerders, verschillende doelgroepen, en opdrachtgevers zorgde ervoor dat de uitvoering van het Wmo-vervoer complex was.

De versnippering van het doelgroepenvervoer leidde in de praktijk tot onduidelijkheden voor de klanten, omdat verschillende regelingen en tarieven van toepassing zijn voor het maken van enkele ritten in de regio. De verschillen in kostprijzen varieerde fors per regio. Hieruit ontstaat de gedachte om één organisatie op te richten die het doelgroepenvervoer voor alle 32 (thans 30) gemeenten het contractbeheer, de tactische regie, de ritaanname en planning kan doen. Deze provinciaal brede mobiliteitscentrale zou dan kunnen fungeren als centrale voor bundeling van de verschillende soorten van vervoer, en kunnen inspelen op veranderingen in regelgeving.

Er lagen destijds verschillende modellen voor. Uiteindelijk is door de deelnemers gekozen voor een regiemodel voor de gebundelde uitvoering van het Wmo-vervoer. Uiteindelijk is hiervoor een gemeenschappelijke regeling opgericht waaraan met uitzondering van Mook en Middelaar alle Limburgse gemeenten deelnemen.

De beoogde regionale uitvoeringsorganisatie Omnibuzz diende zich aldus te ontwikkelen tot een kennis- en ontwikkelcentrum voor toekomstbestendig kwaliteitsdoelgroepenvervoer. De uitvoeringsorganisatie zou bij moeten dragen aan het ontwikkelen van betaalbare producten die de klanttevredenheid bevorderen. Dat betreft bijvoorbeeld een klantvriendelijke betaalsysteem, goede informatievoorziening, gebruiksvriendelijke boekingsystemen en/of de ontwikkeling van een vervoers-app voor de mobiele telefoon.

Beoogd werd om deze visie in de loop van een aantal jaren te verwezenlijken.¹ Vanaf 11 december 2016 tot en met 2018 zou het contractmanagement, regie en ritaanname bij Omnibuzz komen te liggen. In deze periode wordt ingezet op vernieuwingen vanaf 2017, het ontwikkelen van de adviesfunctie en het werken aan de instroom van Wmo-begeleiding. De beoogde vernieuwingen vanaf 2019 houden de instroom van overig doelgroepenvervoer in en het uitvoeren van de rittenplanning.

Eind 2016 start Omnibuzz de uitvoering van de Regiotaxi onder haar eigen naam. Later zou daar vervoer in het kader van Wmo-begeleiding en leerlingenvervoer, evenals andere soorten vervoer, worden toegevoegd

Anno 2020 is Omnibuzz gegroeid als uitvoeringsorganisatie voor het doelgroepenvervoer. In de navolgende hoofdstukken wordt deze groei nader geduid.

3.4. Taken

Omnibuzz is verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer in de regio Limburg. De primaire taken van Omnibuzz als doelgroepenvervoerder is dat regulier Wmo-vervoer, WMO vervoer in het kader van Wmo-begeleiding en het leerlingenvervoer wordt uitgevoerd. De beleidstaken blijven bij de gemeente liggen.

¹ Begroting 2017 Omnibuzz p. 6,, Bedrijfsplan gemeenschappelijke regeling doelgroepenvervoer p. 9

Doelgroepenvervoer is het geheel van aangepast vervoer voor mensen die niet zelfstandig gebruik kunnen maken van eigen- of openbaar vervoer. In de praktijk betekent dit dat een inwoner met een indicatie voor vervoer contact opneemt met Omnibuzz met een verzoek voor vervoer. Vervolgens schakelt Omnibuzz een van haar gecontracteerde vervoerders in om de betreffende inwoner te vervoeren naar de gewenste locatie.

Binnen wettelijke kaders zijn de volgende vormen van doelgroepenvervoer te onderscheiden: vervoer in het kader van de Wmo (de voormalige regiotaxi), vervoer van en naar de dagbesteding (tevens Wmo), leerlingenvervoer, jeugdhulpvervoer en vervoer in kader van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening.

3.5. Doelstellingen

Bij de oprichting van Omnibuzz in 2016 zijn de volgende voorstellen met vaststelling van het bedrijfsplan gemeenschappelijke regeling Doelgroepenvervoer Limburg onderschreven:²

- Het opzetten en inrichten van een publieke organisatie waarin taken van regie en contractbeheer worden samengevoegd;
- De organisatie realiseert samenwerking op Limburgse schaal en omvat al het gemeentelijke doelgroepenvervoer. Te beginnen met de opvolger van WMO-regiotaxivervoer (per 11 december 2016), andere vervoersvormen zoals leerlingenvervoer en WMO-dagbesteding (voormalige AWBZ) stromen geleidelijk in middels een groeiscenario;
- De publieke organisatie zal gaan werken volgens het regiemodel.

In het jaarplan 2017 zijn de deelresultaten van het groeimodel in de tijd neergezet: ³

Jaar	Toeleiding OV en Kanteling	Efficiency en bundeling doelgroepenvervoer	Slimme organisatie en ontwikkelfunctie
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling Voor Elkaar Pas • Aanmelding Ikwilvervoer • Deelname ontwikkeltafel OV 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie lopende contracten Omnibuzz vervoer • Verlenging lopend contract Omnibuzz vervoer • Data verzameling Wmo-begeleiding • Opstellen adviezen werkgroepen Wmo-begeleiding, leerlingenvervoer, jeugd 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling nieuwe organisatiestructuur, • Inrichten organisatie • Inrichten contractbeheer vervoerders • Invullen regietaak • Ontwikkelen dienstverleningsovereenkomsten • Ontwikkeling stakeholdermanagement • Ontwikkeling BI tool • Overname ritreservering • Ontwikkeling kwaliteits- en privacybeleid • Aanbesteding telefonie • Voorbereiding aanbesteding agendasoftware en applicaties klantadministratie en webportal

² Bedrijfsplan GR Doelgroepenvervoer Limburg, p. 5

³ Jaarverslag Omnibuzz 2017

2018	<ul style="list-style-type: none"> • Doorontwikkeling Voor Elkaar Pas • Doorontwikkeling ikwilvervoer • Ontwikkeling en toepassing (OV-) Reisadvies • Ontwikkeling klantprofielen • Deelname ontwikkeltafel OV 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerken adviezen werkgroepen • Inkoop vervoer voorbereiden • Doorontwikkelen inkoopstrategie • Voorbereiden instroom en inkoop ander doelgroepenvervoer • Vormgeven duurzaamheidsagenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Doorontwikkeling organisatie en HRM • Kennisontwikkeling en opleiding • Doorontwikkeling BI tool • Ontwikkefunctie en productontwikkeling • Aanbesteding agendasoftware • Voorbereiden aanbesteding planningsoftware • Nota reserves, voorzieningen en risicomangement • Interne communicatie sharepoint • Vormgeven arbeidsmarktbeleid
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Doorontwikkeling Voor Elkaar Pas • Doorontwikkeling reisadvies • Doorontwikkeling klantprofielen • Voorstellen prijsbeleid • Deelname ontwikkeltafel OV 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden instroom en inkoop ander doelgroepenvervoer • Inkoop vervoer voorbereiden • Doorontwikkelen inkoopstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> • Doorontwikkeling organisatie en HRM • Kennisontwikkeling en opleiding • Doorontwikkeling pilots en productontwikkeling • Aanbesteding planningsoftware • Ontwikkelen inkoopstrategie
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Doorontwikkeling en optimalisatie toeleiding OV • Ontwikkeling (integraal) klantprofiel voor ander doelgroepenvervoer 	<ul style="list-style-type: none"> • Instroom en inkoop gecombineerd vervoer • Optimaliseren synergievoordelen strategische regie 	<ul style="list-style-type: none"> • Contractbeheer verschillende vervoersvormen • Implementatie, evaluatie gecombineerd vervoer • Inrichten organisatie op instroom ander vervoer • Doorontwikkeling pilots en productontwikkeling alle vervoersvormen

De missie van Omnibuzz is: “Goed, veilig, betrouwbaar en betaalbaar doelgroepenvervoer voor nu en later”. Omnibuzz heeft haar missie vertaald in enkele concrete doelstellingen:

- Iedere doelgroep passend en tijdig vervoer bieden;
- Continu werken aan kwaliteitsverbetering;
- Aansluiten bij al ingezette kanteling in het sociale domein, bevorderen zelfredzaamheid burger, burenhulp en het zo veel als mogelijk gebruik maken van algemeen (voor iedere burger) toegankelijke voorzieningen;
- Vervoersuitgaven beheersbaar houden, ook met oog op duurzaamheid;
- Vervoer kunnen blijven garanderen binnen de gemeentelijke begrotingen;
- Grip op de interne organisatie.

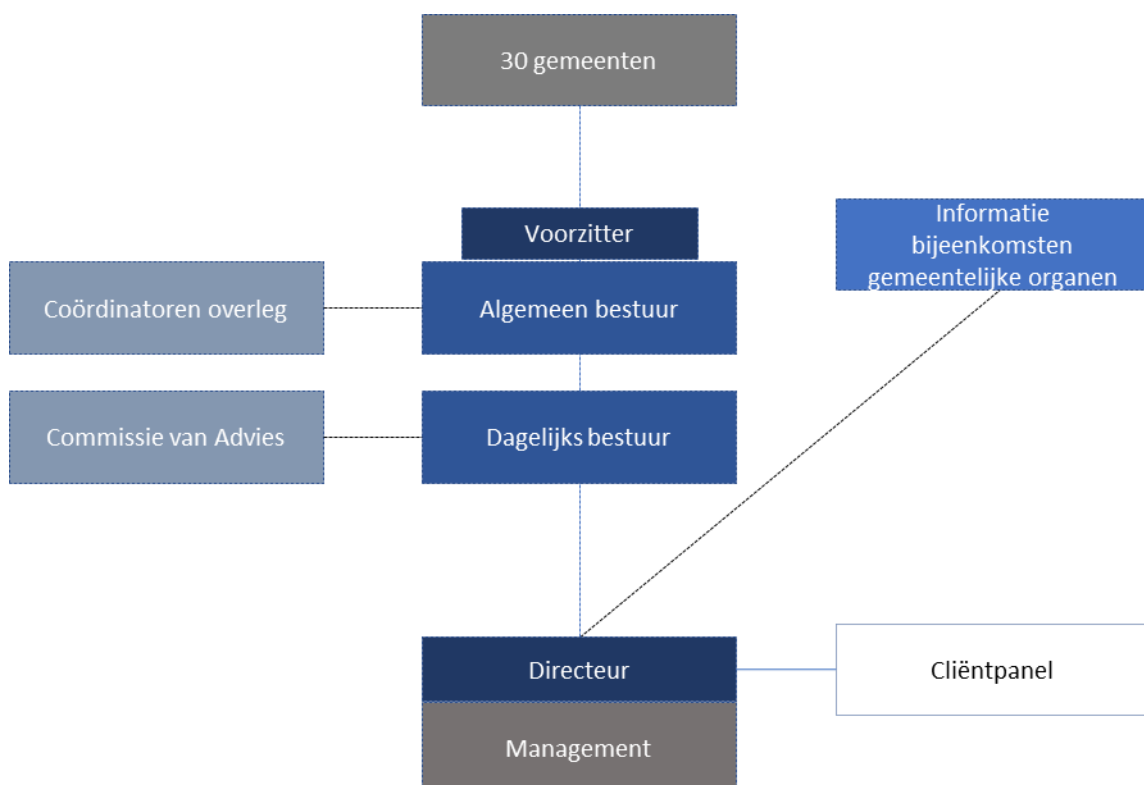
Periodiek wordt in de jaarverslagen de voortgang op deze doelstellingen gerapporteerd aan het bestuur. Zo ook middels de besluitvorming van de jaarplannen, de uitleg bij de begrotingen, de zogenaamde MARAP's, in de beantwoording van de zienswijze etc.

4. Governance

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vragen rondom de governance beantwoord. Hieronder werken we de inrichting van de governance uit. Belangrijkste vraag in dit hoofdstuk is: ‘Hoe is de bestuurlijke sturing ingericht?’.

In het onderstaande figuur wordt de externe governance uitgebeeld:



Figuur: Externe governance

In de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op respectievelijk de interne en externe governance van Omnibuzz.

4.2. Interne werking

De gemeenschappelijke regeling Omnibuzz is een zogenaamde ‘collegeregeling’, waarin door de individuele colleges van BenW de uitvoering van de taken (artikel 2.3) van de gemeenschappelijke regeling bij Omnibuzz is belegd. Het openbaar lichaam Omnibuzz kent de bestuursorganen algemeen bestuur, dagelijks bestuur, haar voorzitter en secretaris. Hieronder lichten wij deze organen kort toe.

4.2.1. Algemeen bestuur

De samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van het algemeen bestuur zijn vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz. Het algemeen bestuur bestaat uit 30 leden die per gemeente door de colleges uit haar midden worden benoemd. Het algemeen bestuur vergadert ten minste tweemaal per jaar of zoveel als nodig wordt geacht door haar voorzitter.

Besluitvorming vindt in de gemeenschappelijke regeling plaats bij meerderheid van stemmen. De leden van Omnibuzz hebben gezamenlijk 40 stemmen. In artikel 6 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat ieder lid één stem heeft, waarbij dit aantal vermeerderd wordt met één stem voor iedere 20.000 inwoners die op 1 januari van het betreffende jaar het inwonersaantal van de betreffende gemeente meer dan 50.000 inwoners bedraagt.

De invloed van gemeenten met meer dan 70.000 inwoners is tweemaal zo groot ten opzichte van kleinere gemeenten. In het geval van gemeente Maastricht is deze invloed viermaal zo groot en van de gemeenten Sittard-Geleen en Heerlen tweemaal en Venlo driemaal zo groot. De overige gemeenten hebben allemaal één stem. De stemmen zijn niet overdraagbaar tussen de leden. De stemverhouding is echter nog nooit ingezet of van invloed geweest op een besluit.

De leden van het algemeen bestuur moeten zelf de gemeenteraden informeren over het gevoerde en benodigde beleid van de gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraden kunnen algemeen bestuur-leden verzoeken om in deze hoedanigheid verantwoording in de gemeenteraad af te leggen voor het gevoerde beleid.

Er is daarnaast een Reglement van Orde voor het algemeen bestuur. In het Reglement van Orde van het algemeen bestuur zijn afspraken vastgelegd omtrent de formele aspecten van vergaderingen en besluitvorming. Het bevat bepalingen over de frequentie van vergaderingen, de voorbereiding van de vergaderingen, het quorum, bepalingen rondom orde en het verslag. Deze afspraken worden beschreven voor zowel openbare als besloten vergaderingen. Indien twijfel bestaat over de interpretatie van het Reglement van Orde beslist het algemeen bestuur op voorstel van de voorzitter. Tenslotte is in het reglement ook vastgelegd dat driejaarlijks een evaluatie, gericht op een doelmatige en doeltreffende werking, op het document wordt uitgevoerd.

4.2.2. Dagelijks bestuur

In artikel 9 van de gemeenschappelijke regeling is de samenstelling van het dagelijks bestuur geregeld. Het dagelijks bestuur bestaat uit een zevental leden. Vier van deze leden zijn afkomstig uit Zuid-Limburg en drie leden zijn afkomstig uit Noord en Midden-Limburg.

De volgende gemeenten hebben wethouders in het Dagelijks bestuur: Beekdaelen, Maastricht, Roermond, Heerlen, Sittard-Geleen, Horst aan de Maas en Venlo.

Het dagelijks bestuur heeft bevoegdheden opgedragen gekregen om het algemeen bestuur voor te bereiden, toe te zien op de realisering van het uitvoeringsplan, financiën, inrichting van de uitvoeringsorganisatie, personele aspecten, privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (met uitzondering van het oprichten of aansluiten bij rechtspersonen als bedoeld in artikel 7 lid 2 gemeenschappelijke regeling) en klachten te behandelen.

In artikel 10 van de gemeenschappelijke regeling is de werkwijze van het dagelijks bestuur geregeld. Het dagelijks bestuur vergadert in principe viermaal per jaar of zoveel als de voorzitter of twee van haar leden noodzakelijk achten. Ieder lid van het dagelijks bestuur heeft één stem. Bij stakende stemmen beslist de stem van de voorzitter.

Er is ook een Reglement van Orde voor vergaderingen van het dagelijks bestuur vastgesteld met afspraken over de formele aspecten van de vergaderingen in het dagelijks bestuur. In het Reglement van Orde voor het dagelijks bestuur zitten enkele verschillen met het Reglement van orde voor het algemeen bestuur. Zo wordt in het algemeen bestuur nadrukkelijk een beroep gedaan op dagelijks bestuur-leden om eventuele verhindering tijdig door te geven. Vergaderingen van het dagelijks bestuur hebben in tegenstelling tot vergaderingen van het algemeen bestuur een besloten karakter, tenzij hier nadrukkelijk van afgeweken wordt.

4.2.3. Voorzitter

De voorzitter van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz (alsmede de plaatsvervanger) wordt in de eerste vergadering van elke zittingsperiode aangewezen door het algemeen bestuur uit haar midden. De voorzitter zit vergaderingen van zowel het algemeen als dagelijks bestuur voor. De voorzitter vertegenwoordigt de gemeenschappelijke regeling in het openbaar.

4.2.4. Directeur

De organisatie van Omnibuzz wordt aangestuurd door een directeur. Hij legt verantwoording af aan het dagelijks bestuur en geeft leiding aan de werkorganisatie. De directeur staat het algemeen en dagelijks bestuur als adviseur bij; als adviseur woont hij de vergaderingen van commissies bij. De directeur, als belangrijkste vertegenwoordiger van Omnibuzz onderhoudt daarnaast de contacten met raadscommissies van de aangesloten gemeenten. De directeur is bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden.

De directeur wordt beschreven in hoofdstuk 4 artikel 14 van de gemeenschappelijke regeling. De dagelijkse leiding van Omnibuzz is de taak van de directeur. De directeur wordt benoemd, ontslagen en geschorst door het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur heeft invulling aan de uitvoeringsorganisatie gegeven door een organisatiestatuuat vast te stellen.

De taken en verantwoordelijkheden van de directeur zijn vastgelegd in het directiestatuut. De directeur van het openbaar lichaam zoals vermeld in artikel 14 van de regeling fungeert als secretaris en adviseur voor zowel algemeen bestuur als dagelijks bestuur vergaderingen.

4.2.5. Commissie van advies

Op grond van artikel 7 lid 3 gemeenschappelijke regeling is ter ondersteuning van het dagelijks bestuur een commissie van advies opgericht in de zin van artikel 24 jo 25 Wgr. De samenstelling, werkwijze en bevoegdheden van de commissie zijn beschreven in het Reglement van Orde van het dagelijks bestuur. Er zijn geen andere commissies krachtens de tekst van de gemeenschappelijke regeling aangewezen.

De commissie van advies is in de praktijk een ambtelijke commissie waar ambtenaren uit de gemeenten die ook zitting hebben in het dagelijks bestuur kunnen deelnemen. In de commissie van advies vindt de voorbereiding van alle bestuurlijke stukken plaats.

4.2.6. Coördinatorenoverleg

De ambtelijke ondersteuning van het algemeen bestuur krijgt vorm in het zogenaamde coördinatorenoverleg. Dit gremium bestaat uit beleidsambtenaren van de 30 aangesloten gemeenten. Het coördinatorenoverleg fungeert als afstemmingsgremium voor de algemeen bestuur-leden en colleges van de deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz.

Het coördinatorenoverleg is sinds 2019 niet meer opgesplitst in twee regionale overleggen (Noord-Midden en Zuid), maar vindt sindsdien gezamenlijk plaats. Dit brede overleg zorgt er voor dat een gelijke dialoog met alle deelnemende gemeenten mogelijk is, en er meer contact en meer eenheid tussen de regio's ontstaat.⁴

Naast het reguliere coördinatorenoverleg organiseert Omnibuzz ook themabijeenkomsten voor beleidsambtenaren. Afhankelijk van het onderwerp worden ook de financiële contactpersonen van gemeenten uitgenodigd. Deze bijeenkomsten hebben betrekking op specifieke thema's en betreffen niet de agenda van de bestuursvergadering, waarmee gestreefd wordt naar diepgaandere discussies.

Voor iedere algemeen bestuur-vergadering worden de stukken ter voorbereiding ingebracht en wordt de besluitvorming in het algemeen bestuur voorbereid. De werkwijze rondom het coördinatorenoverleg is niet nader vastgelegd in een reglement of de tekst van de gemeenschappelijke regeling. In gesprekken met stafleden van Omnibuzz en beleidsmedewerkers van de gemeenten komt het beeld naar voren dat het coördinatorenoverleg niet frequent genoeg wordt gevoerd om diepere discussies over inhoudelijke stukken te voeren.

4.2.7. Cliëntenpanel

Het Cliëntenpanel is een onafhankelijk advies- en inspraakorgaan. Het is op 8 maart 2017 geïnstalleerd en komt 3 keer per jaar bij elkaar. Het panel bestaat uit een evenredige vertegenwoordiging van verschillende doelgroepen. De leden moeten over de grenzen van hun eigen gemeente heen kunnen kijken. De leden van het cliëntenpanel hebben een preventieve

⁴ Jaarverslag Omnibuzz 2018, p. 28

en signalerende rol vanuit hun ervaring en/of deskundigheid. Daarnaast zijn zij voor de directie van Omnibuzz een belangrijke sparringpartner als het gaat om het ontwikkelen van nieuw beleid. Zij zijn de schakel tussen Omnibuzz en klanten en voorzien hen, daar waar nodig, van relevante informatie.

4.3. Externe governance

De dertig gemeenten zijn de gezamenlijke eigenaren van Omnibuzz. Het is de verantwoordelijkheid van de vertegenwoordigende wethouders in het algemeen bestuur om verantwoording aan de collega's in de colleges en de gemeenteraden af te leggen. Het college stelt de gemeenteraad in de gelegenheid een zienswijze kenbaar te maken ter invulling van de kaderstellende- en controlerende bevoegdheid van de gemeenteraad.

De relatie van opdrachtgever (de individuele gemeente) en opdrachtnemer (dagelijks bestuur van Omnibuzz) is op grond van artikel 4 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling nader vormgegeven in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten. Elke gemeente heeft op basis van een door het algemeen bestuur vastgesteld format een dienstverleningsovereenkomst afgesloten. Bij deze dienstverleningsovereenkomst is ook een productenboek, basispakketten met kwaliteitseisen en een verwerkersovereenkomst als bijlage opgenomen.

De gemeenschappelijke regeling van Omnibuzz is een collegeregeling. Dat betekent dat bevoegdheid voor het aangaan van de regeling bij de colleges van BenW ligt. Eventuele mandatering voor de uitvoering van de taken (bijvoorbeeld indicatiestelling) dient afzonderlijk te worden geregeld. Geen van de gemeenten heeft deze taak gemandateerd naar Omnibuzz.

Omnibuzz zorgt voor periodiek regionale gemeenteraadsbijeenkomsten in Noord-, Midden- en Zuid-Limburg om raadsleden nader te informeren over de organisatie. Uit gesprekken volgt dat deze raadsbijeenkomsten erg gewaardeerd worden, ondanks het feit dat de opkomst bij de bijeenkomsten beperkt is.

Omnibuzz participeert sinds 2017 in een regionale pilot met zeven Midden-Limburgse gemeenten rondom Grip op Regionale samenwerking.⁵ Er is veel contact met andere samenwerkingsverbanden om te sparren en te leren.

⁵ Tussenevaluatie / rapportage Uitvoering plan van aanpak Grip op Regionale Samenwerking (rapportage opgesteld door de Regiegroep, 9 januari 2018)

5. Organisatie

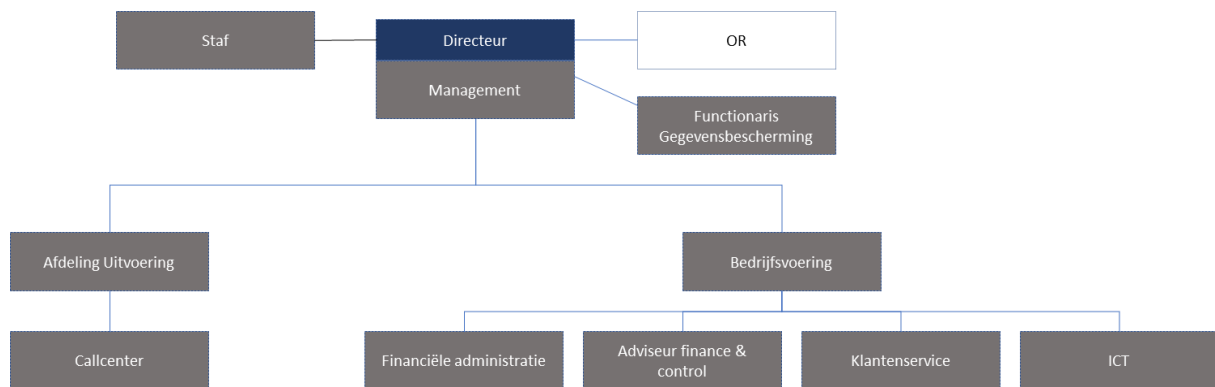
5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vragen rondom de organisatie beantwoord. Hieronder werken we de inrichting van de organisatie uit. Belangrijkste twee vragen in dit hoofdstuk is: “Hoe is de ambtelijke sturing ingericht?” en “Hoe is Omnibuzz georganiseerd?”

De organisatiestructuur heeft zich in de loop van de jaren ontwikkeld. Deze ontwikkeling van Omnibuzz is uitgevoerd aan de hand van het Organisatieplan. Het door het algemeen bestuur vastgestelde Organisatieplan is leidend bij het formatief uitbreiden of inkrimpen van de organisatie van Omnibuzz.

5.2. Organisatie

De organisatie wordt gekenmerkt door een platte organisatiestructuur. Er werken ongeveer 90 medewerkers (52,9 fte in vaste dienst en 9,0 fte in tijdelijke dienst per december 2019⁶). De organisatiestructuur van Omnibuzz bestaat in principe uit drie lagen: directie, managers en de teams. In recentelijke jaren zijn er enkele teamleiders bijgekomen die binnen de teams extra aansturing bieden.



Figuur: Bestuur en organisatie van Omnibuzz

De werkorganisatie van Omnibuzz bestaat uit vijftal teams die verdeeld zijn over een uitvoerende tak (waaronder het callcenter) en een bedrijfsvoeringstak: onder de afdeling Bedrijfsvoering hangen de teams financiële administratie, adviseur finance en control, klantenservice en ICT binnen bedrijfsvoering. De inzet van de teams wordt ieder jaar in het jaarplan vastgesteld.

⁶ Jaarverslag Omnibuzz 2019, p. 36

5.2.1. Primaire dienstverlening

In juni 2019 is officieel bekendgemaakt dat de nieuwe vervoerscontracten aan zes bedrijven gegund zijn. In de aanbesteding voor 2020 is de operationele rittenplanning de facto bij de vervoerders zelf neergelegd.

In de uitvoering van de dienstverlening wordt gebruik gemaakt van het regiemodel. Om te sturen op de best passende vervoeroplossing voor de klant en een hogere efficiency in de uitvoering te realiseren, is expliciet gekozen voor een model met een scheiding tussen regie (mobiliteitscentrale) en de uitvoering van het vervoer.

De oorspronkelijke ambitie van het regiemodel was om Omnibuzz de volledige rittenaanname en -administratie, alsmede de planning uit te laten voeren.⁷ De initiële gedachte was dat een centrale regie over alle soorten vervoersstromen zouden kunnen leiden tot efficiënter vervoer door bundeling van ritten op dezelfde routes.

Bij de start van Omnibuzz is ervoor gekozen om enkel de aanname en administratie uit te voeren. Daarvoor is het callcenter van PZN overgenomen door Omnibuzz. De (volledige) operationele regie is daarmee nog deels bij de vervoerders blijven liggen. De planningsadministratie is niet overgenomen.

Na de overname van PZN is een implementatietraject gestart om de twee organisaties samen te voegen. Gedurende dit traject bleek dat er enkele organisatie modellen niet met elkaar overeenkomen, zoals een andere interpretatie van KPI's (onder PZN streefgetallen) en mogelijkheden om ontbrekende personele competenties verder te ontwikkelen binnen het callcenter. Uit gesprekken blijkt dat Omnibuzz in de praktijk nog last te hebben van deze accentverschillen tussen de organisatieonderdelen.

5.2.2. Staf- en ondersteuning

De organisatie wordt bijgestaan door staffunctionarissen. Deze staf bestaat uit beleidsadviseurs, HRM, managementondersteuning, communicatieadviseurs, en een preventiemedewerker. Tevens staat een functionaris gegevensbescherming de organisatie bij voor privacy gerelateerde zaken. De stafleden opereren op strategisch, tactisch en deels operationeel niveau. In totaal bestaat de staf uit een formatie van 9,49 fte.⁸ In de begroting van 2020-1 is te lezen dat de formatie is opgehoogd met 1.0 fte.

⁷ Volgens het Forseti-rapport omhelst het traditioneel model (all-in) één contract voor het volledige vervoer in de private sector. Het call-center model bestaat uit twee contracten: één publiek-privaat contract voor uitvoering van rittenaanname en één privaat contract voor uitvoering van planning en uitvoering. Het regiemodel bestaat ook uit twee contracten: één publiek-privaat contract voor uitvoering van de volledige regiecentrale (rittenaanname en planning) en een privaat contract voor de uitvoering met vervoerders. Zie Advies Forseti toekomstdoelgroepenvervoer Limburg (versie 3 september 2015)

⁸ Organisatieplan Omnibuzz, Sittard, juli 2019. Versie 5.0, p. 16

Bij de start van Omnibuzz is sterk ingezet op de ontwikkeling van een afdeling advies en projecten dat zou kunnen fungeren als kenniscentrum. Ondertussen is het team dat de afdeling bemande op een andere wijze ingebed in de organisatie. Het voormalige team advies en projecten is opgeheven. De overgebleven functionarissen zijn onderdeel uit gaan maken van de staf.

De reden voor het opheffen van het team advies en projecten is ingegeven door het vertrek van de manager advies en projecten. De omvang van het team advies en projecten is met deze overgang verkleind van 5,1 fte in 2018 naar 3,5 fte met ingang van 2019. De aansturing van de adviseurs valt sindsdien onder verantwoordelijkheid van de directeur. Adviestaken zijn vaak ondergebracht bij andere medewerkers, voornamelijk staf.

5.2.3. Externe dienstverlening

Voor de uitvoering van de ondersteunende taken maakt Omnibuzz gebruik van externe dienstverlening. Dit betreffen o.a. diensten rondom automatisering, PenO, privacy en security officers en juridische advisering. Voor de diensten met betrekking tot inkoop en aanbesteding is de specifieke deskundigheid intern aanwezig.

De dienstverlening rondom automatisering wordt ingehuurd om de beschikbaarheid van applicaties en data te borgen-Het is flexibel ingericht zodat men op gebied van taken en volumes snel kan op- en afschalen. Alle gegevensbewerking, opslag en uitwisseling gebeurt binnen de daarvoor geldende kaders van de privacywetgeving.

Vanuit Omnibuzz wordt de komst van zogenaamde frictiefuncties als uitdaging in de bedrijfsvoering ervaren. Omnibuzz is enerzijds dusdanig omvangrijk met belangrijke verantwoordelijkheden dat de uitvoering van werkzaamheden van privacy en security officers noodzakelijk zijn, maar anderzijds te klein om dit structureel te organiseren. Deze frictiefuncties worden derhalve ingehuurd en drukken relatief zwaar op de begroting.

In de staf zijn geen juristen opgenomen die kunnen assisteren bij complexe bestuurlijk-juridische zaken.

5.3. Financiën

In de financiële stukken van Omnibuzz doet de organisatie uitgebreid verslag van haar financiële presteren ten opzichte van de begroting. De verschillen worden zowel voor bedrijfsvoering, vervoersvolumes en overige kostenaspecten voorzien van toelichting. Tabel 1 toont de resultaten van Omnibuzz over de afgelopen jaren:

Tabel 1: Financiële resultaten op hoofdlijnen					
Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020
Kosten	€ 6.413	€ 22.227	€ 22.958	€ 23.048	€ 25.577
<i>Subtotaal kosten</i>	€ 6.413	€ 22.227	€ 22.958	€ 23.048	€ 25.577
Baten dienstverlening	€ 1.584	€ 3.017	€ 3.276 ⁹	€ 1.172	€ 600
Bijdrage gemeenten	€ 5.691	€ 20.212	€ 19.217	€ 21.671	€ 24.977
<i>Subtotaal baten</i>	€ 7.275	€ 23.229	€ 22.493	€ 22.843	€ 24.977
Verlies/ winst	€ 862	€ 1.002	€ -465	€ -205	€ -

Het begrotingsproces verloopt volgens een vast stramien. De begroting van het betreffende jaar wordt in het voorafgaande najaar opgesteld. In het voorjaar van het lopende boekjaar wordt een nieuwe inschatting gemaakt van deze begroting. Dit resulteert in een eerste begrotingswijziging. Aan het einde van het jaar wordt in het jaarverslag verantwoording afgelegd over het financiële resultaat.

Over de jaren 2017-2020 is de begroting bij iedere begrotingswijziging in het voorjaar qua kosten naar boven toe bijgesteld.¹⁰ Uit de jaarverslagen staat, ten opzichten van de gewijzigde begroting soms een tekort (2018) en soms een overschot (2019).

De belangrijkste oorzaak van de begrotingsbijstellingen zijn gelegen in stijgingen van vervoerskosten (cao-lonen, tarieven, vervoersvolumes) en in mindere mate door apparaatskosten van de in opbouw zijnde organisatie.

In tabel 2 staat de kostenontwikkeling opgenomen.

Tabel 2: Kostenontwikkelingen Omnibuzz							
Kosten Omnibuzz	Totale kosten	Eigen bijdrage klanten	Vervoers resultaat	Aantal zones	Totale kosten per zone	Vervoers resultaat per zone	Overhead percentage
2017 ¹¹	€18.861.526		€13.898.651	4.320.955	€4,37	€3,22	13,35%
2018	€19.682.026		€14.000.109	4.252.775	€4,63	€3,29	10,6%
2019	€19.420.277	€2.455.951	€13.816.422	4.181.522	€4,64	€3,30	10,5%
2020	€21.785.022	€3.191.567	€16.209.157	4.303.034	€5,06	€3,77	10,9%

⁹ Vanaf 1-4-2019 mag Omnibuzz de eigen bijdrage van de klant niet langer via de begroting/ jaarrekening presenteren als gevolg van gewijzigde afspraken met de Belastingdienst inzake BTW. Dit is in de bijgevoegde cijfers verwerkt. Hierdoor wijken de cijfers wel af van de begroting 2020-1 en de jaarrekening 2019.

¹⁰ De uitzondering hierop is de opstartfase in 2017. In deze tijd bleek dat de verwachte lasten substantieel te hoog waren ingeschat.

¹¹ Dit boekjaar loopt vanaf 11 december 2016 t/m 31 december 2017.

De kosten per zone zijn van € 4,37 in 2017 gestegen naar € 5,06 in 2020. Uit de tabel blijkt verder dat het overheadpercentage in eerste instantie is gedaald van 13,35% naar 10,6% en daarna stabiel rond circa 10,7% ligt.

In de onderstaande paragrafen worden deze verschillen in het kader van deze evaluatie uiteengezet en geanalyseerd.

5.3.1. Prijsontwikkelingen

In Tabel 3 zijn op basis van de jaarresultaten van Omnibuzz de totale kosten van Omnibuzz per vervoerszone opgenomen.¹² Dit geeft inzicht in de prijsontwikkeling per vervoerszone over de jaren.

Tabel 3: Ontwikkeling kosten per vervoerszone					
Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020 ¹³
Totale kosten	€ 6.413.051	€ 22.226.597	€ 22.958.477	€ 23.048.648	€ 25.576.611
Aantal vervoerszones	870.611	4.320.955	4.252.775	4.181.522	4.303.034
Totale kosten per vervoerszone	€ 7,37	€ 5,14	€ 5,40	€ 5,51	€ 5,94

In de afgelopen jaren zien de kosten per vervoerszone, na een oorspronkelijke daling, een lichte stijging per jaar. Na een daling van 30% in 2017 stijgen de totale kosten met 5% in 2018, 2,1% in 2019 en wordt een stijging van kosten voorzien van 7,8% in 2020.

De kostenstijgingen worden voornamelijk verklaard door prijsontwikkelingen per zoneprijs, die Omnibuzz namens de gemeenten aan de vervoerders betaalt. In 2018, 2019 en 2020 is de NEA-indexering van de zoneprijs gestegen met respectievelijk 2%, 2,2% en 6,7%. De stijging van de NEA-indexering in 2020 is substantieel hoger dan in eerste instantie verwacht.

Omnibuzz heeft als gevolg van deze stijging een korting van 3% onderhandeld met de vervoersorganisaties en beheersmaatregelen getroffen om deze prijsontwikkeling te dempen. De netto prijsontwikkeling in 2020 resulteert echter nog steeds in stijgende kosten per vervoerszone.

5.3.2. Ontwikkeling van vervoersvolumes

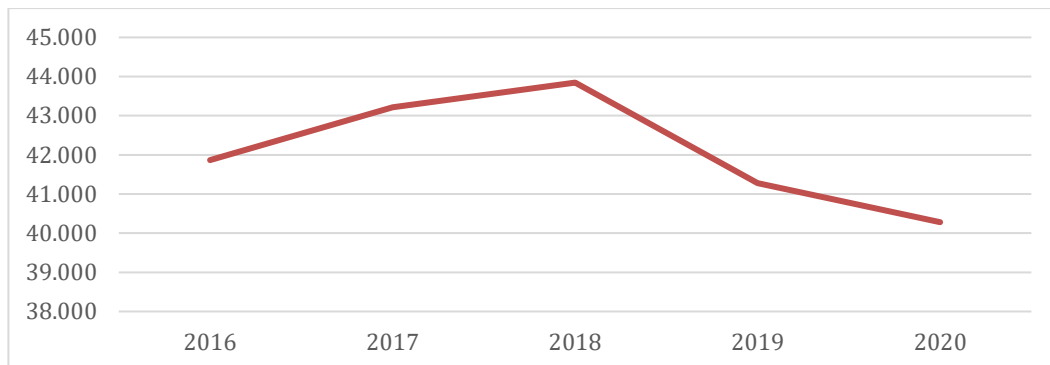
Een belangrijke factor in de kostenontwikkelingen van Omnibuzz betreft het vervoersvolume. Sinds de oprichting is het vervoersvolume drie jaar gestegen, maar vervolgens in 2019 en 2020 gedaald. Achterliggende redenen voor deze fluctuaties worden verklaard door demografische ontwikkelingen (meer en oudere inwoners), het gevoerde beleid van de gemeenten en ontwikkelingen in andere factoren die een stimulerende werking hebben op de behoefte aan

¹² Er zijn ook andere vervoerssoorten, zoals punt en individueel. Het grootste aandeel betreft echter reguliere vervoerszones. Voor een eenduidige analyse wordt gekeken naar de totale kosten per vervoerszone voor het verklaren van de majeure ontwikkelingen in prijs en vervoersvolume.

¹³ De cijfers van 2017/2019 zijn ontleend aan de jaarrekeningen, en de cijfers van 2020 aan de begrotingswijziging 2020-1. Daarbij is gekeken naar aantal vervoerszones inclusief de voorgenomen opslag.

collectief vraagafhankelijk vervoer (zoals keuzes van de provincie t.a.v. openbaar vervoer, uitbraak van Covid-19).

In Figuur 1 is de ontwikkeling van het aantal klanten tussen 2016 en 2020 opgenomen.



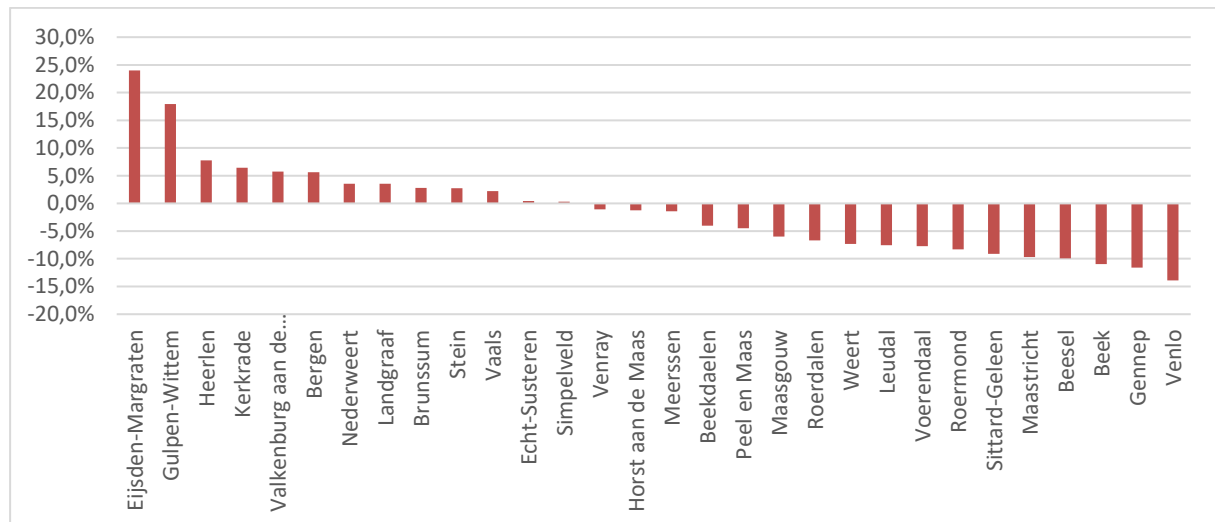
Figuur: Aantal klanten van Omnibuzz (2016-2020)

In 2018 is het volledige klantenbestand van Omnibuzz ten opzichte van 2017 licht toegenomen van 43.218 naar 43.846 klanten (stijging van 1,5%). In 2019 is het volledige klantenbestand van Omnibuzz ten opzichte van 2018 afgenomen van 43.846 naar 41.276 klanten (daling van 5,6%). In de regel betekent een afname van het aantal klanten ook een daling van het aantal ritten.

Deze afname in klanten is echter niet voor alle gemeenten gelijk; waar in sommige gemeenten het aantal ritten inderdaad is afgenomen met de afname van het aantal klanten, daar is in andere gemeenten het beroep op vervoersdiensten toegenomen (zelfs bij daling van het aantal klanten).

Uit de interviews bleek dat sommige gemeenten hun bestanden hebben opgeschoond door 'slapende' pashouders -zij die gedurende een jaar geen ritten maken maar wel pashouder zijnte verwijderen. Andere gemeenten zijn hier niet of minder actief in geweest.

In Figuur 2 is weergegeven hoe de vervoersvolumes zich hebben ontwikkeld sinds 2017.



Figuur: Ontwikkeling vervoersvolume per gemeente (index 2017 = 100)

Over de jaren 2017-2019 is het aantal afgenomen vervoerszones¹⁴ in enkele gemeenten gestegen en in andere gemeenten gedaald¹⁵. In deze periode zagen 13 van de 30 gemeenten een stijging van het vervoersvolume. Bij gemeente Eijsden-Margraten bedraagt de stijging van het vervoersvolume aan zones bijna 25% in 2019 ten opzichte van 2017. Ook gemeenten Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Valkenburg aan de Geul en Bergen noteren substantiële stijgingen van meer dan 5% ten opzichte van 2017.

Tegenover deze stijging van vervoersvolumes in de aangegeven gemeenten staan substantiële dalingen bij gemeenten Venlo, Gennep en Beek van meer dan -10%. Grote gemeenten, zoals Maastricht, Sittard-Geleen en Roermond noteerden in de afgelopen jaren ook stevige dalingen over deze periode.

Voor de daling van het vervoersvolume in gemeente Maastricht heeft een substantieel aandeel gehad in de daling van het algemene vervoersvolume van Omnibuzz. Deze daling hangt samen met maatregelen die de gemeente Maastricht heeft doorgevoerd (per 1 maart 2019 geldt hier een reisbeperking (budget) van maximaal 750 zones in combinatie met een tariefsverhoging). De andere Limburgse gemeenten die een daling laten zien hebben overigens geen plafond ten aanzien van het aantal vervoerszones ingesteld.

Beheersmaatregelen die volgens Omnibuzz overwogen kunnen worden door de gemeenten betreffen onder andere keuzes in budgetteringssystematiek, tariefstelling, toekenning van vervoersspecificaties en maatwerkoplossingen.

¹⁴ Er zijn ook nog andere vervoersvolumes, zoals 'individueel', 'kamer-kamer' en 'meereizende OV'er'. Deze worden voor het overzicht buiten beschouwing gelaten.

¹⁵ Er is gekozen voor een beschouwing over 2017, 2018 en 2019. Vanwege de uitbraak van Covid-19 is 2020 niet representatief voor de trend. In 2016 was Omnibuzz pas net gestart. 2017 vormt daarmee het indexjaar (2017 = 100).

De stijgingen van vervoersvolumes van de gemeenten in Zuid-Limburg laten zich verklaren door ontwikkelingen op regionaal niveau. In gesprekken met de betreffende gemeenten blijkt dat de terugtrekkende beweging van de provincie op haar primaire vervoerslijnen leidt tot verminderde bereikbaarheid van de kernen in de Zuid-Limburgse gemeenten. Dit heeft tot gevolg dat openbaar vervoer in landelijke gebieden en kleinere kernen minder goed toegankelijk zijn voor de gebruikers van het doelgroepenvervoer, waardoor deze een beroep doen op het collectief vraagafhankelijk vervoer. Daarnaast is er sprake van kruiselingse prijselasticiteit in de tarieven van het OV en het Omnibuzz vervoer: indien de prijzen van het OV ten opzichte van het Omnibuzz vervoer in relatieve zin stijgen, dan neemt het vervoersvolume van Omnibuzz toe.

Voor 2020 wordt gezien dat de behoefte aan vervoer sterk gedaald is vanwege het coronavirus. De totale impact van de uitbraak op de vervoersbewegingen in de regio Limburg is nog niet bekend. De volumeontwikkeling varieert sterk tussen de gemeenten onderling. In de begrotingswijziging is rekening gehouden met deze diversiteit door een stijgingspercentage op gemeenteniveau af te spreken.

5.3.3. Planning en controlcyclus

Omnibuzz valt als gemeenschappelijke regeling onder de bepalingen van de Gemeentewet (artikelen 186 tot en met 213). Omnibuzz moet daarmee voldoen aan de bepalingen van het Besluit Begroting en Verantwoording. De colleges dragen er zorg voor dat Omnibuzz te allen tijde over voldoende middelen beschikt om al zijn verplichtingen te kunnen voldoen. Het dagelijks bestuur zendt de ontwerpbegroting en bijbehorende stukken acht weken voordat deze aan het algemeen bestuur worden aangeboden toe aan de colleges van B&W en gemeenteraden. In het beheer van haar middelen heeft Omnibuzz een treasurystatuut vastgesteld.

In productenboek¹⁶ is onder product 023 opgenomen dat BBV wordt gevolgd volgens de volgende deadlines:

- Uiterlijk acht weken voor de vaststelling van de jaarrekening door het algemeen bestuur, de jaarrekening voor zienswijze aanbieden aan de gemeenteraden.
- Uiterlijk 15 juli jaarrekening aanbieden aan de Provincie
- Uiterlijk 15 april kaders / uitgangspuntennota voor de begroting ter kennisname aanbieden aan de gemeenteraden
- Uiterlijk acht weken voor de vaststelling van de begroting door het algemeen bestuur, de begroting voor zienswijze aanbieden aan de gemeenteraden
- Uiterlijk 1 augustus de begroting aanbieden aan de Provincie

De gemeenteraden kunnen binnen acht weken bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerpbegroting kenbaar maken. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijzen zijn vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur ter vaststelling wordt aangeboden.

¹⁶ Productenboek Omnibuzz, product 023, versie 29 november 2017, p. 16

Op basis van de bestudeerde zienswijzen wordt gezien dat de gemeenteraden in de meeste gevallen kennisnemen van het jaarverslag, begrotingswijzigingen en begroting voor het opvolgende jaar.

In de gesprekken is opgemerkt dat de PenC cyclus van gemeenten en Omnibuzz mogelijk niet goed op elkaar aansluiten, omdat de begrotingswijzigingen vaak niet qua planning uitkomen met de voorjaarsnota van de gemeenten. Dit heeft in het verleden geleid tot onverwachte tegenvallers voor enkele gemeenten.

5.3.4. Verdeelsleutel

De verdeelsleutel van de gemaakte kosten in de gemeenschappelijke regeling voor personeel en beheer in de uitvoering van werkzaamheden is gebaseerd op 50% inwoners op 1 januari van het betreffende jaar en 50% van het aantal pashouders van de gemeente op 1 januari van het betreffende jaar. De verdeelsleutel is daarmee deels gebaseerd op solidariteit, omdat het aantal ritten uiteen kan lopen van het aantal inwoners.

6. Bevindingen: doelrealisatie

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de bevindingen van het onderzoek de volgende vragen beantwoord:

- In welke mate zijn de oorspronkelijke doelstellingen, die geleid hebben tot het oprichten van Omnibuzz, gehaald?
- Zijn er afwijkingen tussen de oorspronkelijke doelstellingen en de huidige situatie? Zo ja, welke verklaringen zijn daar voor?
- Met welke ontwikkelingen heeft Omnibuzz de afgelopen periode te maken gekregen?

Deze vragen vormen de paragrafen van dit hoofdstuk. In iedere paragraaf worden de afzonderlijke doelstellingen beoordeeld voor de drie onderzoeksvragen. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

6.2. Realisatie doelstellingen

In deze paragraaf beschrijven wij in welke mate doelstellingen zijn gerealiseerd. Telkens geven we aan wat de oorspronkelijke doelstelling is, en wat er door Omnibuzz is gerealiseerd.

Doelstelling 1: Uitvoering geven aan het collectief vraagafhankelijk vervoer

Deze oorspronkelijke doelstelling is door Omnibuzz gerealiseerd, zoals blijkt uit alle jaarverslagen die na 2016 zijn gepubliceerd. Na het verlopen van de provinciale concessie in 2016 heeft Omnibuzz de aanbestedingsprocedure van het Wmo-vervoer uitgevoerd. De continuïteit van de dienstverlening is behouden gebleven. Deze doelstelling maakt ook onderdeel uit van de tekst van de gemeenschappelijke regeling, missie van de organisatie, jaarverslagen en financiële documenten.

Omnibuzz voert deze taak ook naar behoren uit. Uit onze documentenanalyse blijkt dat de klanttevredenheid van cliënten hoog is en dat het aantal klachten beperkt is. In de interviews met gemeenten, staffunctionarissen en cliënten komt breed naar voren dat Omnibuzz het Wmo-vervoer ziet en uitvoert als de centrale doelstelling van de organisatie.

Doelstelling 2: Uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen

De beoogde instroom van andere doelgroepen in de dienstverlening van Omnibuzz, zoals vervoer van Wmo-dagbesteding, leerlingenvervoer en het vervoer in het kader van de Wet sociale werkvoorziening heeft niet plaatsgevonden. De dienstverlening van Omnibuzz is daarmee beperkt gebleven tot het Wmo-vervoer. Deze oorspronkelijke doelstelling is door Omnibuzz niet volledig gerealiseerd.

Bij de start is door het algemeen bestuur van Omnibuzz de doelstelling geformuleerd om dienstverlening voor het brede doelgroepenvervoer te verzorgen. Daarmee wordt bedoeld dat Omnibuzz niet enkel het Wmo-vervoer, maar ook voor Wmo-dagbesteding, leerlingenvervoer,

vervoer in het kader van de Wet sociale werkvoorziening en mogelijk andere vervoerssoorten uitvoert. Dit is ook zo opgenomen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling (artikel 3).

Bij de start van Omnibuzz is nadrukkelijk ingezet om eind 2016 in ieder geval het Wmo-vervoer te kunnen verzorgen. Enkele gemeenten hebben destijds aangegeven ook open te staan om ook het leerlingenvervoer al in te brengen, maar dit is uiteindelijk geen onderdeel van de besluitvorming geworden onder het voornemen om de uitbreiding van doelgroepen nader uit te zoeken.

De uitbreiding is onderzocht door drie adviesgroepen gericht op leerlingenvervoer, Wmo-begeleiding en vervoer in het kader van de Jeugdwet.¹⁷

Een belangrijke inhoudelijke uitkomst van de adviezen van de werkgroepen Wmo-BG, Jeugd en leerlingenvervoer is dat niet alle gemeenten op dezelfde lijn zitten wat betreft de inkoop van dit groepsvervoer. Er zijn verschillende ideeën over hoe gemeenten dit vervoer willen organiseren. De prijs-kwaliteit verhouding speelt hierin een belangrijke rol. Op dit moment zijn er (grote) verschillen in kwaliteitseisen (chauffeurs, voertuigen) tussen verschillende vervoersvormen. Door de verschillen in opzet van bestaande vervoerscontracten (o.a. all-in zorgcontracten Wmo-BG), werken de financiële consequenties van gezamenlijke inkoop voor individuele gemeenten heel anders uit. Ook ontbreekt het (vooral bij Jeugd) aan voldoende inzicht in de details van de vervoersvolumes en -bewegingen. Een uniforme aanpak voor 30 gemeenten is op dit moment om deze redenen nog niet haalbaar.

Binnen deze veranderende kaders is het in eerste instantie van belang dat de kwaliteit en continuïteit van het vervoer geborgd blijven. Het realiseren van de ambities wordt doorgezet, maar op zodanige wijze dat de financiële en/of uitvoeringsrisico's tot een minimum beperkt blijven. Dit vraagt om 1) flexibiliteit m.b.t. de instroom en inkoop van ander vervoer en 2) bijdragen aan een gezond speelveld in het vervoer (vervoersmarkt) en 3) een passende bedrijfsvoering van Omnibuzz.

Het eerste aspect van een flexibele instroom en inkoop van ander vervoer voor meerdere doelgroepen is complex vanwege de diverse gemeentelijke tijdsplanningen, lokaal betrokken partijen en processen (inkoopmomenten, besluitvorming). Ter illustratie: in het verleden bleken meerdere gemeenten het vervoer voor de andere doelgroepen al bij een andere partij voor een langere termijn te hebben ingekocht. Daarnaast verzorgen enkele scholen en dagbestedingsinstellingen het vervoer zelf of met een andere lokale partijen. Voor veel gemeenten was er daarmee ook geen belang (meer) om de andere vervoerssoorten bij Omnibuzz onder te brengen.

Uit de interviews met de gemeentelijke bestuurders en ambtenaren komt het beeld naar voren dat zij de huidige schaal van de uitvoering voldoende vinden. De uitbreiding van de

¹⁷ Werkgroep Jeugd, Vervoer in het kader van de Jeugdwet, Sittard: mei 2018, versie 2.0; Werkgroep Wmo-BG vervoer, Advies werkgroep Wmo-BG instroom vervoer van en naar de Wmo-dagbesteding in de GR Omnibuzz, Sittard: Maart 2018; Expertgroep Leerlingenvervoer, Advies ambtelijke Expertgroep Leerlingenvervoer inzake instroom leerlingenvervoer in de mobiliteitscentrale Omnibuzz, Sittard: juli 2018.

dienstverlening naar nieuwe doelgroepen is voor deze gemeenten niet noodzakelijk. Daartegenover staan nog wel enkele gemeenten die deze ambitie nog wel vast willen houden dan wel nader wensen te onderzoeken. Vanuit de organisatie van Omnibuzz wordt pragmatisch gekeken naar dit vraagstuk en heeft Omnibuzz aangegeven met alle varianten goed verder te kunnen, waarbij een bredere dienstverlening waarschijnlijker zal leiden tot betere en efficiëntere dienstverlening.

Doelstelling 3: Inrichting van een regiecentrale

Deze oorspronkelijke doelstelling is door Omnibuzz niet gerealiseerd. De operationele regiecentrale zou (in het regiemodel) zowel de rittenplanning als -aanneمة uitvoeren. Omnibuzz voert echter alleen de ritaanneمة uit. Bij het ontbreken van de planningsadministratie is het uitvoeringsmodel niet het beoogde regiemodel maar het callcentermodel.

De achterliggende gedachte van de regiecentrale was dat operationele regie van ritten en aanbieders zou leiden tot een slimme bundeling van vervoer en doelgroepen, waardoor minder ritten voor meer mensen gerealiseerd konden worden. Aangezien het uitvoeren van de planningsorganisatie bij aanvang van Omnibuzz niet opportuun werd geacht was er geen noodzaak om deze vorm van de regiecentrale te organiseren.

De inrichting van de regiecentrale, zoals beoogd bij de start, hangt samen met de ambitie van de toenmalige stuurgroep om meerdere doelgroepen onder te brengen in de dienstverlening van Omnibuzz. Zoals aangegeven is deze doelstelling (nummer 2) (nog) niet gerealiseerd. Hierdoor is de mogelijke bundeling van verschillende soorten doelgroepenvervoer weggevallen, waardoor de businesscase van een volwaardige planningsorganisatie ook minder aantrekkelijk is geworden.

Het huidige uitvoeringsmodel lijkt op het callcentermodel van de verkenning bij de oprichting van Omnibuzz. Er is één loket voor rit- en klachteneanneمة in de vorm van Omnibuzz en er is sprake van (beperkte) operationele sturing van het vervoer. Volgens de respondenten is een nadeel van dit model dat de ingroei van ander doelgroepenvervoer lastig zou zijn. De bundelingsmogelijkheden zijn namelijk beperkt, omdat zicht en grip op de planning van het vervoer ontbreekt. Het callcentermodel werkt vooral goed voor vraagafhankelijk vervoer (zoals het Wmo-vervoer), maar leent zich minder goed voor structurele, vastere vervoerssoorten (zoals dagbesteding, Wsw en leerlingenvervoer).

Uit meerdere interviews kwam het beeld naar voren dat het geschetste vooruitzicht van een regiemodel te rooskleurig bleek. In de aanloop van de besluitvorming zijn voordelen van het regiemodel gepresenteerd, maar blijken de technische mogelijkheden onderbelicht gebleven.

In het algemeen bestuur van Omnibuzz is de oorspronkelijke doelstelling voor een regiemodel losgelaten. Dit is uiteindelijk met de actualisatie van het bedrijfsplan (d.d. 3 juli 2019) vastgelegd. Binnen Omnibuzz wordt pragmatisch omgegaan met het feit dat de organisatie niet tot een echt regiemodel overgegaan is. In de gesprekken komt naar voren dat op andere

plekken in het land deze uitvoeringsvorm in de praktijk niet goedkoper is, dan wel niet werkbaar is.

Doelstelling 4: Bereiken van (inkoop)voordelen en -efficiency

Bij de start is beoogd dat een gebundelde uitvoering van het doelgroepenvervoer voor de hele regio Limburg door Omnibuzz leidt tot betere onderhandelingen met vervoerders, de provincie en het openbaar vervoer. In de afgelopen jaren zijn de tarieven van de vervoerders geïndexeerd, waarbij de specifieke kennis van Omnibuzz over de NEA-indexering heeft geleid tot een aantal voordelen en kortingen in de onderhandelingen met de vervoerders.

Het is echter niet mogelijk om deze efficiencyvoordelen eenduidig te beoordelen, omdat deze resultaten niet vergeleken kunnen worden met een vergelijkbaar alternatief. De bereikte voordelen van efficiency in de dienstverlening zijn in de afgelopen jaren ook als zodanig gemonitord.

Ten aanzien van de prijsontwikkelingen (p) wordt gezien dat deze in de afgelopen jaren zijn gestegen als gevolg van indexeringen. Omnibuzz heeft daarom ten aanzien van de prijs te kampen met externe factoren. Door tekorten van chauffeurs op de arbeidsmarkt stijgen de loonkosten. Dit heeft tot gevolg een prijsopdrijvend effect voor de ritprijs. Ook het afschaffen van de BPM-teruggave op taxivoertuigen en de extra wensen op het gebied van duurzaamheid (overgang naar elektrische voertuigen) dragen hier aan bij. Hogere exploitatiekosten worden uiteindelijk doorbelast naar de gemeenten.

Ten aanzien van de aantallen (q) valt op dat Omnibuzz in de afgelopen jaren iets minder zones heeft gereden. Over de jaren 2017-2019 is het aantal afgenomen vervoerszones in enkele gemeenten gestegen en in andere gemeenten gedaald. In deze periode zagen 13 van de 30 gemeenten een stijging van het vervoersvolume. Tegenover deze stijging van vervoersvolumes in de aangegeven gemeenten staan substantiële dalingen bij andere gemeenten.

Ten aanzien van het beleid is de ambitie om bundelingen van vervoer in combinatie met regionale arrangementen met het OV te treffen ingevuld. Het alternatief voor reizen met het openbaar vervoer is volgens respondenten een indicatiestelling vanuit de gemeente om te kunnen reizen met Omnibuzz. Namens de gemeenten fungeert Omnibuzz als regionale counterpart in de gesprekken met de provincie, waarbij de terugtrekkende bewegingen door de provincie en het openbaar vervoer op de 'dikke vervoerslijnen' worden geagendeerd. In verschillende gemeenten, vooral de perifere gemeenten met kleinere kernen zoals gemeente Eijsden-Margraten en Gulpen-Wittem, is deze terugtrekkende beweging van de provincie in de vervoersbewegingen te merken in de stijgende kosten die gemeenten voor het Wmo- vervoer betalen.

6.3. Ontwikkelingen

Het ontstaan en groeien van Omnibuzz kende vanaf bij oprichting direct enkele ontwikkelingen die de organisatie ervan weerhouden heeft om haar oorspronkelijke doelstellingen (2 en 3) te behalen.

Verschuivende politiek-bestuurlijke beelden

Na oprichting bleek al snel dat de instroom van andere doelgroepen in de dienstverlening van Omnibuzz niet gerealiseerd zou gaan worden. Enkele gemeenten bleken al eigen arrangementen te hebben getroffen. Het betreft onderdelen die volgens respondenten voorafgaand aan de start onderzocht hadden moeten worden.

In 2018 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Dat betekent ook mutaties in het algemeen- en dagelijks bestuur van Omnibuzz. Nieuwe bestuurders bleken niet altijd op een zelfde manier tegen de doelstellingen en ambities van Omnibuzz aan te kijken.

Financiën in het sociaal domein

Sinds de drie decentralisaties in het sociaal domein wordt een landelijke trend onder gemeenten herkend van stijgende financiële tekorten. Ook in de regio Limburg staan de gemeentelijke financiën onder druk. In de zienswijzen van de gemeenten op de begroting van Omnibuzz keert dit aandachtspunt vanuit de gemeenten veelvuldig terug. Dit betekent ook dat Omnibuzz kritisch wordt bekeken.

In veel interviews is naar voren gekomen dat de noodzaak van samenwerking nog steeds gezien wordt in de regio, maar dat deze nog beter zou werken als er meer inzicht zou worden gegeven in de materiële voordelen van de samenwerking. Tot nu toe is het nog onvoldoende gelukt om deze materiële voordelen van de samenwerking te laten zien.

De kosten voor de uitvoering van de taken van Omnibuzz blijken ook voor de gemeenten te stijgen. Het betreft voor gemeenten een open einde regeling waarbij burgers op basis van een indicatiestelling gebruik van kunnen maken. Uit ons onderzoek blijkt dat deze indicatiestelling niet door Omnibuzz wordt gedaan. Gemeenten doen deze indicatiestellingen zelf.

Uitbraak van het coronavirus

In het voorjaar van 2020 is het coronavirus in Nederland uitgebroken. In de provincies Limburg en Noord-Brabant heeft het virus sterk toegeslagen. In de periode van de 'intelligente lockdown' zagen Omnibuzz en de vervoerders het gebruik van vervoersvoorzieningen sterk dalen. Niet alle kosten van Omnibuzz konden proportioneel met de dalende vervoersvolumes mee ontwikkelen; reguliere bedrijfsvoeringskosten, zoals overheadkosten, lopen ook in tijden van corona door. Daarnaast bleek dat de gevolgen van de uitbraak zorgde voor extra werkzaamheden. Denk hierbij aan de juiste communicatie en advisering van cliënten die wel (moesten) reizen; het bijhouden en toepassen van de coronamaatregelen door het Rijk; meer aandacht voor klachten, weliswaar minder in getal, maar complexer in verband met corona; de opdracht van het Rijk om continuïteitsafspraken (soort NOW-regeling) te maken met de vervoerders en de controle daarop.

Als vervoerders in een faillissement terecht komen dat kan dit de continuïteit van de dienstverlening verstoren. Het jaar 2020 is daarom niet representatief voor de analyse van de doelstellingen.

Herindeling van gemeenten

Gemeente Onderbanken, Nuth en Schinnen zijn op 1 januari 2019 heringedeeld tot gemeente Beekdaelen.

7. Bevindingen: governance

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de governance van Omnibuzz. Dit onderwerp wordt behandeld aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is de ambtelijke en bestuurlijke governance geregeld rondom Omnibuzz en is deze effectief, efficiënt en duurzaam?
- Hoe vindt met betrekking tot Omnibuzz het sturen, beheersen, toezichthouden en de verantwoording plaats en zijn daarin aanpassingen gewenst?
- Hoe is daar door algemeen bestuur en dagelijks bestuur op ingespeeld?
- Hoe is het spanningsveld tussen de lokale versus de regionale beleidsontwikkeling en uitvoering, inclusief het sturings- en dienstverleningsconcept daaromtrent?

7.2. Efficiënt, effectief en duurzaam

Ten aanzien van de efficiency is gekeken naar de vergaderfrequentie en de deelname van de vergaderingen. Ook is gekeken of bestuurders op een adequate manier worden geadviseerd zodat tijdens de vergadering op een passende manier besluiten kunnen worden genomen.

De vergaderfrequentie van het algemeen bestuur wordt door de gesprekspartners gezien als een passende frequenties voor de uitvoering van deze taak. Wel wordt soms de behoefte binnen de staf van Omnibuzz gevoeld om uitvoerigere discussies te voeren in het algemeen bestuur. In de gesprekken van de staf met de commissie van advies en het dagelijks bestuur vinden wel uitgebreidere discussies plaats, maar gevoeld wordt dat er teveel onderwerpen in de vergaderingen zijn om zowel ambtelijk in het coördinatorenoverleg als het algemeen bestuur de juiste discussie op inhoud te kunnen voeren. Dit gaat in de beleving van enkele gesprekspartners ten koste van de besluitvorming.

Bij de aanvang van Omnibuzz werd het quorum van de vergaderingen van het algemeen bestuur regelmatig niet gehaald. Veelal had dit te maken met de vergaderlocaties waardoor de reistijd voor bestuurders teveel tijd kostte. Andere redenen die wij bij enkele respondenten gehoord hebben was dat er toch geen materiele invloed uitgeoefend kon worden. Bij de recente vergaderingen is de opkomst van bestuurders significant beter.

De vergaderstukken vanuit Omnibuzz worden als technisch complex ervaren en zijn doorgaans omvangrijk. In interviews komt naar voren dat de voorbereiding van de vergaderingen in het algemeen bestuur voor meerdere gemeenten zwaar vallen, vooral voor gemeenten waar de ambtelijke capaciteit beperkt is. De stukken gaan vaak in op aanbestedingstechnische en vervoersbranche-specifieke onderwerpen, waarbij niet altijd duidelijk is wat het voorgestelde besluit van het bestuur van Omnibuzz omvat. Dit maakt het voeren van discussies over de inhoud moeilijk.

Wel wordt breed ervaren dat Omnibuzz transparant handelt en informatie deelt met de gemeenten. Indien er vragen zijn binnen een gemeente, bijvoorbeeld bij vragen vanuit de

gemeenteraad, dan is Omnibuzz altijd beschikbaar voor het ambtelijke ondersteuning. Bij veel gemeenten wordt Omnibuzz ervaren als een van de weinige grote gemeenschappelijke regelingen waar weinig zorgen over zijn en die als voorbeeld kan dienen voor andere samenwerkingsverbanden.

Ten aanzien van de effectiviteit kijken wij of het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur lastige onderwerpen op een adequate manier weten te behandelen. Wij kijken daarvoor of onderwerpen verder komen en niet blijven terugkomen op de agenda.

Het streven om samen naar bestuurlijke consensus te streven lijkt binnen het algemeen bestuur een gedeeld uitgangspunt te zijn. De bestuurlijke sfeer is positief en constructief. Hetzelfde beeld wordt geconstateerd voor het dagelijks bestuur. De governance wordt door de verschillende bestuurders als passend ervaren voor de belangen rondom het Wmo-vervoer en de brede deelname van de gemeenten uit de regio Limburg. Meerdere gesprekspartners wijzen daarvoor naar de regionale schaal waarop het doelgroepenvervoer bij uitstek goed georganiseerd kan worden. De redenen liggen in mogelijke schaalvoordelen en het vormen van een gelijkwaardige regionale gesprekspartner namens gemeenten en vervoerders richting de provincie. Uit de gesprekken met gemeenten en met Omnibuzz blijkt dat niet wordt overwogen om de governance in een andere vorm te organiseren.

7.3. Sturing en verantwoording

Ten aanzien van de sturing en verantwoording is gekeken naar de wijze waarop het algemeen bestuur kan sturen en de wijze waarop tussen de verschillende gremia verantwoording wordt afgelegd (directeur - dagelijks bestuur en dagelijks bestuur en algemeen bestuur).

Het algemeen bestuur stelt de begroting inclusief de doelstellingen van Omnibuzz vast. Veel gemeenten voelen de behoefte om strakker te sturen op financiële prestaties van Omnibuzz; wat ook uit de zienswijzen op de begroting volgt. In recente jaren zijn de uitgaven van Omnibuzz veelal voor gemeenten gestegen. Respondenten geven aan dat de besparing op de kosten in hun beleving een belangrijke doelstelling van Omnibuzz was. (zie ook het hoofdstuk over doelrealisatie).

Omnibuzz is een uitvoeringsorganisatie. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het beleid dat Omnibuzz uiteindelijk 'slechts' uitvoert. Dat geldt zowel voor het beleid voor het doelgroepenvervoer als voor de indicatiestelling. De deelnemende gemeenten hebben hierop niet samen een eenduidig beleid geformuleerd voor Omnibuzz. Voor de uitvoering van de taken van Omnibuzz is dat ook niet zo relevant. Het beleid bepaalt echter wel voor een groot deel het gebruik van het Wmo-doelgroepenvervoer.

Het algemeen bestuur stelt met de jaarrekening de verantwoording van de uitvoering van Omnibuzz vast. Er zijn geen noemenswaardigheden ontstaan over hoe deze procedure normaliter verloopt. Voor veel gemeenten is het financiële surplus of tekort in de uitvoering van het doelgroepenvervoer een gegeven. De meeste gemeenten geven in haar zienswijzen aan het resultaat ter kennisgeving aan te nemen.

De bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid lijkt op bepaalde momenten achter te blijven. Dit ziet men terug in niet-participatie of aanwezigheid van de gemeenten in de gemeenschappelijke regeling of werkgroepen. Tegelijkertijd bestaat de (uitgesproken) angst dat deze gemeenschappelijke regeling mogelijk in zichzelf keert (zoals in de gemeentelijke ervaring vaker gebeurt met gemeenschappelijke regelingen), waardoor grip ontbreekt.

Het dagelijks bestuur vergadert vaker dan het algemeen bestuur en functioneert goed. In het algemeen bestuur moeten de dagelijks bestuur-leden soms zowel een rol als eigenaar en een rol als opdrachtgever invullen. Over het algemeen loopt dit goed.

Om tegemoet te komen aan de informatiebehoeften van de gemeenten worden periodiek bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden in de regio's georganiseerd. Deze bijeenkomsten worden door de aanwezigen veelal gewaardeerd.

7.4. Werking van de organen

Bij de werking van de governance kijken wij of de verschillende gremia hun taken vervullen.

Uit de interviews blijkt dat veel wethouders zich over het algemeen wel gehoord voelen in het algemeen bestuur. Dit is een belangrijk onderdeel van de werking van de organen. Voorafgaand aan elke vergadering van het algemeen bestuur is er ook een coördinatorenoverleg. In dit overleg worden de vergaderingen van het algemeen bestuur samen ambtelijk voorbereid. Deze ambtelijke voorbereiding resulteert in eenduidige besluitvorming door alle gemeenten.

In sommige regio's hebben gemeenten afspraken gemaakt om adoptiegemeenten aan te wijzen, waarbij één gemeente voor een groep van gemeenten de volledige inhoudelijke ambtelijke voorbereiding van de vergadering van het algemeen bestuur voorbereidt.

Het dagelijks bestuur maakt gebruik van de commissie van advies. Dit is een ambtelijk orgaan dat het dagelijks bestuur adviseert vanuit de eigen gemeenten over de beleidsstukken die ter informatie of besluitvorming op de agenda van het dagelijks bestuur staan. Dit zorgt er volgens respondenten voor dat deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling die in het dagelijks bestuur zitten een informatievoorsprong hebben ten opzichten van degene die alleen in het algemeen bestuur zitten. Dit informatieverschil wordt gezien in gesprekken met de ambtelijke ondersteuning van zowel leden uit het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur. De meningen over dit informatieverschil wordt door sommige geïnterviewden gezien als een logisch uitvloeisel van de gekozen structuur, maar wordt door andere geïnterviewden gezien als een omstandigheid die verbetering behoeft.

De directeur adviseert het dagelijks bestuur. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de kennis en ervaring in de eigen staf - en ondersteunende organisatie. Soms blijkt het volgens respondenten nodig te zijn om andere expertises (bijvoorbeeld rondom WOB verzoeken) in te zetten. Als dat niet lukt bij de deelnemers kan dat betekenen dat tegen relatief hoge kosten

adviseurs ingehuurd moeten worden. Respondenten vinden het jammer dat dan niet een van de deelnemers inspringt.

7.5. Spanningsveld

Hiervoor is gekeken of er een spanningsveld tussen de lokale versus de regionale beleidsontwikkeling en uitvoering zit, inclusief wat dat betekent voor het sturings- en dienstverleningsconcept.

Over het algemeen zien we niet dat er een relatief groot spanningsveld is. Omnibuzz wil graag als kenniscentrum fungeren voor de dertig gemeenten. Deze rol vult zij in de beleving van de meeste gemeenten over het algemeen goed in. Het geven van dergelijk advies wordt daarentegen nog niet door alle gemeenten als kerntaak van Omnibuzz gezien. Dit kan bij sommige gemeenten spanning opleveren. De afspraak is immers dat de gemeenten verantwoordelijk zijn en blijven voor indicatiestelling en beleid. Zodra technische adviezen worden gegeven door Omnibuzz met de aanbeveling om deze eenduidig toe te passen wordt soms in beleving van sommige gemeenten ervaren dat deze grenzen in taken en verantwoordelijkheden wordt overschreden.

Verder is er ten aanzien van regionaal vervoer een belangrijk spanningsveld tussen de beleidsontwikkeling van de provincie en die van de gemeenten. Als de provincie namelijk besluit om lijnen in de regio te schrappen dan stijgen vaak de volumes van het doelgroepenvervoer van de individuele gemeenten. De ene gemeente neemt dan zelfstandig maatregelen om haar beleid aan te passen maar andere gemeenten doen dat soms wel over wogen of soms niet. Consequentie is dat als gemeenten deze keuzes niet maken dit ook tot spanning binnen de samenwerking leidt omdat kosten onevenredig voor een dergelijke gemeente stijgen. Dat blijkt volgens sommige geïnterviewden ook echt tot spanningen te leiden.

8. Bevindingen: organisatie

8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de bedrijfsvoering. De volgende vragen worden beantwoord om inzicht te krijgen in de organisatie van Omnibuzz.

- Voorziet Omnibuzz op een effectieve en efficiënte wijze in de behartiging van haar taak, het zorgdragen op een kwalitatief hoogwaardige, klantgerichte en een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke gezamenlijke operationele regie op en uitvoering van het doelgroepenvervoer?
- Hoe is de organisatie en werking van Omnibuzz geregeld en is deze effectief, efficiënt en duurzaam?
- Wordt er conform de oorspronkelijk vastgestelde spelregels “gespeeld”?
- Welke effecten hebben de verschillende ontwikkelingen gehad op de organisatie en de dienstverlening van Omnibuzz?

8.2. Effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie

Bij de effectiviteit van de uitvoeringsorganisatie kijken wij of Omnibuzz op een effectieve en efficiënte wijze voorziet in de behartiging van haar taak, het zorgdragen op een kwalitatief hoogwaardige, klantgerichte en een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke gezamenlijke operationele regie op en uitvoering van het doelgroepenvervoer.

Het contact met de vervoerders verloopt goed. Van meerdere gesprekspartners wordt in de interviews het beeld overgedragen dat Omnibuzz goed in staat is om de leefwerelden van cliënten, vervoerders en gemeenten bij elkaar te brengen.

De organisatie is er in geslaagd om een continue dienstverlening mogelijk te maken. In de afgelopen termijn is een vervoerder financieel omgefallen. Dit faillissement is goed opgevangen, omdat voor het vervangende vervoer een beroep kon worden gedaan op de vervoerders uit de andere regio's. Dit is in belangrijke mate de verdienste van Omnibuzz, omdat zij als verbinder van gemeenten en vervoersorganisaties beide belangen en werelden kent.

De organisatie is nog steeds aan het groeien. Na de oprichting van Omnibuzz is de rittenaanname met een callcenter overgenomen met de dochteronderneming van Veolia Transport, PZN. De organisatie is met deze uitbreiding bijna verdubbeld in formatie. Vanuit de organisatie en het dagelijks bestuur is aangegeven dat de invlechting van het callcenter voor organisatorische groeipijnen heeft gezorgd. De samenvoeging van deze twee teams is nog steeds een lopend implementatietraject. Ondanks dat beide teams op dezelfde locatie werken in het pand van Omnibuzz wordt de verbinding tussen de teams nog niet altijd gelegd. Vanuit Omnibuzz wordt actief ingezet op verbinding tussen beide organisatieonderdelen.

8.3. Doelmatig en doeltreffend organiseren

Over het algemeen zijn gemeenten tevreden met de diensten van Omnibuzz tegen een aanvaardbare prijs.

In 2018 moest de begroting fors naar boven worden bijgesteld. De gemeenten worden steeds in een vroeger stadium betrokken. Het is de vraag wat de gemeenten voor de dienstverlening over hebben, maar op het einde betreft deze dienstverlening een open-einde financiering.

De scenario's over de dienstverlening, kwaliteit en kosten zijn niet inzichtelijk. De gemeenten hebben hier wel behoefte aan, zodat ze keuzes kunnen maken met inzicht in keuzes over maatwerken in de context van de bredere samenwerking. Omnibuzz voelt de urgentie om hier ook meer beelden in te creëren. Hier ligt een rol voor de directeur richting de gemeenten.

In hoofdstuk 5.3 is uitvoerig ingegaan op de ontwikkeling van prijs- en volumeontwikkelingen van de dienstverlening. In de afgelopen jaren is de totale begroting van Omnibuzz gestegen. Deze stijgingen zijn echter voornamelijk gelegen in prijsstijgingen en fluctuerende volumeontwikkelingen, die tevens verschillen per gemeente. Het financiële beeld over de prijs-kwaliteitverhouding kan daarom leiden tot verschillende conclusies en belevingen op totaalniveau en lokaal niveau.

De kwaliteit van de dienstverlening van Omnibuzz wordt op hoofdniveau als hoog ingeschat. Het algemene beeld over de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening op totaalniveau is dat veel ontwikkelingen in de prijs over het algemeen bestaat uit indexeringen van tarieven en cao-lonen, die slechts in beperkte mate beïnvloedbaar zijn door Omnibuzz. De ontwikkeling van de prijs-kwaliteitsverhouding in de afgelopen jaren is op hoofdniveau daarom niet gewijzigd als gevolg van specifieke besluiten over dienstverlening of bedrijfsvoering.

Op lokaal niveau wordt voor enkele gemeenten echter gezien dat de vervoersvolumes stevig zijn gestegen. Voor deze gemeenten hebben de financiële resultaten van Omnibuzz herhaaldelijk in een tekort geresulteerd. In gesprekken met deze gemeenten komt de behoefte naar voren aan keuzes in het kwaliteitsniveau ten opzichte van kosten, zodat deze dalen met oog op de onder druk staande gemeentelijke financiën. De wens is om een lager niveau aan dienstverlening te organiseren, zodat de kosten ook lager eindigen. Hoe deze kostendaling moet worden gerealiseerd is tijdens deze gesprekken niet nader toegelicht. Omnibuzz geeft aan dat veel mogelijkheden om kosten te beheersen onder de bevoegdheden van de gemeenten zelf liggen, zoals het bepalen van het maximaal aantal ritten, budgettering systematiek en andere beheersmaatregelen.

In de gesprekken wordt door deze gemeenten aangegeven dat uittreding uit de gemeenschappelijke regeling wordt overwogen. Dit is mede ingegeven door de ontwikkelingen van de afgelopen vier jaren en de oplopende kosten in het sociaal domein. De financiële resultaten van Omnibuzz, in combinatie met het ervaren gebrek aan sturing en inzicht in de tekorten, leidt ertoe dat deze gemeenten overwegen om na te denken over andere uitvoeringsvormen.

8.4. Vastgestelde spelregels

De spelregels rondom het sturen en kaderstellen van de GR Omnibuzz verlopen over het algemeen goed. Uit de gesprekken blijkt dat de bestuurlijke rollenscheiding tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer in de praktijk adequaat functioneert. De verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen gemeenten en Omnibuzz blijkt in de praktijk goed belegd te zijn: de gemeenten bepalen het beleid en Omnibuzz voert dit uit. De participanten handelen naar deze afspraak.

De uitbraak van Covid-19 heeft voor Omnibuzz ook tot een omslag gezorgd in haar vergaderstructuur en daarmee aan de geldende spelregels van de governance. Na de aankondiging van de anderhalvemetermaatschappij in 2020 zijn de fysieke vergaderingen doorgegaan, maar daarbij is ook gebruik gemaakt van (een combinatie van) digitale vergadermogelijkheden. Daarmee hebben de vergaderingen een hybride karakter gekregen. Dat heeft voordelen, vooral met oog op de reisafstanden binnen de regio, maar ook nadelen. Zo is in gesprekken naar voren gekomen dat het bestuurlijke afwegings- en besluitvormingsproces tijdens deze vergaderingen nog niet helemaal soepel zijn verlopen. Er zijn nog geen nadere afspraken gemaakt over hoe het vergader- en besluitvormingsproces in de nabije toekomst wordt vormgegeven.

8.5. Effecten op organisatie en dienstverlening

In de afgelopen jaren is de organisatie na haar oprichting gegroeid tot een volwassen organisatie. De integratie van het callcenter is een lopend proces binnen de organisatie. De organisatie ontwikkelt zich nog steeds door en streeft continu naar verdere professionalisering.

Bij de oprichting van Omnibuzz is door de gemeenten het potentieel gezien van een gekantelde uitvoering van het doelgroepenvervoer voor de hele regio. In dat kader heeft Omnibuzz in haar organisatie een sterke kennisfunctie in het team advies en projecten ondergebracht en is daarvoor niet enkel binnen de regio, maar ook van buiten de regio voor collegiale expertise benaderd. Het team advies en projecten is in de afgelopen jaren conform het organisatieplan ontmanteld. Als gevolg daarvan is de functie manager advies en projecten komen te vervallen en zijn de adviseurs onderdeel uit gaan maken van de staf. Ondanks de afbouw van het voormalige team advies en projecten leeft bij enkele gemeenten nog steeds het beeld dat het kenniscentrum zwaar opgetuigd is en volgens hen weinig directe meerwaarde oplevert in het kader van de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening. De overhead- en apparaatskosten zijn over de afgelopen jaren in algemene zin relatief stabiel gebleven.

Het is nog onzeker hoe de toekomst van de dienstverlening van Omnibuzz zich door de aanwezigheid van Covid-19 zal ontwikkelen. Het vervoersvolume is sinds de uitbraak van Covid-19 flink gedaald. Indien deze crisis langer aanhoudt kan dit gevolgen hebben voor de financiële gezondheid van de vervoersorganisaties. Mogelijk heeft dit consequenties voor de continuïteit van de dienstverlening. Vanuit haar rol houdt Omnibuzz hier regie op.

9. Ambitie

9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader gekeken naar ambities voor de toekomst. In de voorgaande hoofdstukken zijn historie, stand van zaken en ontwikkelingen op gebied van dienstverlening, governance en bedrijfsvoering uitgebreid beschreven.

- Wat zijn de ambities van de 30 deelnemende gemeenten als het gaat om de versterking van de huidige samenwerking in Omnibuzz en de eventuele doorontwikkeling van de samenwerking tussen deze gemeenten?
- Welke kaders verdienen bijstelling om de dienstverlening te versterken?

9.2. Versterking samenwerking

In de beleving van de meeste gemeenten verloopt de huidige samenwerking goed. Omnibuzz is voor het grootste deel de organisatie geworden die de deelnemende gemeenten bij de start beoogd hebben: één organisatie die het doelgroepenvervoer voor alle 32 (thans 30) gemeenten kan uitvoeren door taken in eigen beheer uit te voeren, zoals contractbeheer, tactische regie, ritaanname en planning. In Omnibuzz is kennis en uitvoeringscapaciteit gebundeld, waardoor de organisatie een hoogstaande dienstverlening heeft opgetuigd en zodoende kan inspelen op veranderingen en regelgeving.

De nut en noodzaak van Omnibuzz wordt door geen enkele beleidsadviseur of wethouder in twijfel getrokken. Omnibuzz vervult een belangrijke maatschappelijke doelstelling: het mogelijk maken van participatie door alle inwoners aan de Limburgse samenleving door het bieden van gedegen collectief vraagafhankelijk vervoer.

Een aantal doelstellingen zijn echter (nog) niet behaald. De ambities van Omnibuzz voor het uitvoeren van het brede doelgroepenvervoer in de vorm van een regiecentrale zijn hoog gesteld bij de start. In de beleving van enkele gemeenten waren deze ambities achteraf gezien te optimistisch gesteld. Het onderzoek en advies door de gemeentelijke adviesgroepen en de brede discussie over de ambities van Omnibuzz is tijdelijk stopgezet. Dit is bestuurlijk op 3 juli 2019 bij het vaststellen van het geactualiseerde bedrijfsplan in het algemeen bestuur bevestigd.

Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat de meeste deelnemers tevreden zijn met de huidige dienstverlening van Omnibuzz. Deze gemeenten geven aan dat zij vooral in willen zetten op de continuering van de dienstverlening en waar mogelijk te blijven zoeken naar efficiency en in te zetten op het op peil houden van de cliënttevredenheid. Er is voor deze gemeenten geen noodzaak om verdere ambities over de doorontwikkeling van Omnibuzz te stellen.

In de discussie over de gemeentelijke financiën met oog op ontwikkelingen in het sociaal domein zijn enkele gemeenten hun inrichting van het sociaal domein aan het heroverwegen. De

positie van Omnibuzz wordt daarin overwogen, maar is voor de meeste geïnterviewden geen onderwerp van discussie.

Doorontwikkeling van de samenwerking van Omnibuzz lijkt op dit moment niet aan de orde te zijn. De meeste gemeenten hebben hun gezamenlijke ambitie naar beneden bijgesteld. Een klein aantal gemeenten heeft wel de wens geuit om te blijven onderzoeken of uitbreiding van het aantal soorten van vervoer in de toekomst toch niet tot de mogelijkheden behoort. Daarbij wordt bijvoorbeeld ook een modulaire dienstverlening (bijvoorbeeld het cafetariamodel) overwogen, waarbij gemeenten zelf over de scope van hun dienstverlening binnen Omnibuzz kunnen besluiten. Daar klinken echter ook kritische tegengeluiden tegenover wat dit impliceert voor de te maken dienstverleningsafspraken, verdeelsleutels en risico's. De organisatie gaat met deze discussie pragmatisch om.

9.3. Aanpassing kaders

Vanwege de bestaande ambities ten aanzien van de huidige en toekomstige samenwerking wordt door een groot deel van de geïnterviewden voornamelijk geen aanleiding gezien om de kaders aan te passen. Mocht dit aan de orde zijn dan is een discussie hierover in het algemeen bestuur de aangewezen plaats.

10. Conclusies en aanbevelingen

10.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan om de conclusies en aanbevelingen. In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen met betrekking tot de doelenrealisatie, de governance en de organisatie beschreven, alsmede de ambitie op het vlak van versterking samenwerking en het aanpassen van de kaders. Dit heeft geleid tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

10.2. Conclusies

- De eerste oorspronkelijke doelstelling, uitvoering geven aan het collectief vraagafhankelijk vervoer is gerealiseerd. Omnibuzz voert voor alle gemeenten in Limburg deze taak naar tevredenheid uit.
- De tweede oorspronkelijke doelstelling, te weten uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen, is niet gerealiseerd. Het algemeen bestuur heeft deze oorspronkelijke doelstelling in het geactualiseerde bedrijfsplan voorlopig laten vervallen. Indien door het algemeen bestuur het besluit wordt genomen om binnen Omnibuzz haar dienstverlening (via een regiecentrale) door te ontwikkelen voor alle doelgroepen, dan moeten de gemeenten zich aan deze ambitie committeren om tot succesvolle uitvoering te komen. Dit kan vorm krijgen door een gelijktijdige, eenduidige instroom van deze doelgroepen in samenspraak door alle gemeenten, maar ook door een proces van flexibele instroom met breed draagvlak van de gemeenten. Omnibuzz moet in dat proces met de gemeenten alle randvoorwaarden borgen om deze instroom van doelgroepen goed te laten verlopen (met oog voor de uiteenlopende kwaliteitsverschillen tussen soorten doelgroepenvervoer en uitwerking van financiële consequenties voor al dan niet deelnemende gemeenten). Op dit moment lijken zowel de bestuurlijke ambities als de noodzakelijke randvoorwaarden nog niet voldoende ingevuld te zijn.
- De vraag is dan of de huidige juridische structuur van een gemeenschappelijke regeling niet te zwaar is voor de invulling van deze uitvoerende en beleidsarme taak in een publieke context.
- De derde oorspronkelijke doelstelling, inrichting van een regiecentrale, is niet gerealiseerd. Ook hier geldt, indien besloten wordt om af te zien van de uitbreiding naar nieuwe doelgroepen dan is de doelstelling van een regiecentrale niet passend (zie doelstelling inzake nieuwe doelgroepen).
- De vierde doelstelling, bereiken van (inkoop)voordelen en -efficiency, kan niet door ons worden aangetoond. Een nulmeting ontbreekt daarvoor. We zien wel dat de kosten in eerste instantie per zone flink gedaald zijn. De afgelopen jaren is een deel van deze efficiencywinst te niet gedaan. Verder wegen de kosten van de overhead van een gemeenschappelijke regeling (ongeveer 10%) relatief zwaar op de uitvoering van deze taak.
- Zowel de interne en externe governance van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz zijn voor de deelnemers helder en overzichtelijk ingericht. Aandachtspunt is het versterken van de ambtelijke informatievoorziening richting het coördinatorenoverleg.

- De kwaliteit van de dienstverlening van Omnibuzz wordt als hoog ervaren en draagt in belangrijke mate bij aan de tevredenheid van de deelnemers.
- Het schrappen van reguliere Openbaar Vervoer lijnen door de Provincie in met name de kleinere plattelandsgemeenten heeft er toe geleid dat er meer gebruik gemaakt wordt van de dienstverlening van Omnibuzz en daardoor tot hogere kosten voor deze gemeenten.

10.3. Aanbevelingen

- Continueer de dienstverlening van Omnibuzz op het huidige niveau.
- Maak in het algemeen bestuur de definitieve strategische keuze voor het al dan niet uitbreiden van de dienstverlening voor nieuwe doelgroepen. Geadviseerd wordt om als algemeen bestuur van Omnibuzz (uit hoofde van gezamenlijk eigenaarschap) en als individuele gemeentelijke deelnemers (uit hoofde van opdrachtgeverschap) zienswijzen te formuleren op de dilemma's rondom dit vraagstuk.
- Als ervoor wordt gekozen om de ambitie neerwaarts bij te stellen en de dienstverlening niet uit te breiden, heroverweeg in dat geval of deze dienstverlening beter passend is in een publieke of private context. Afhankelijk van het antwoord op deze afweging zal de juridische structuur van de organisatie daarop moeten worden aangepast.
- Ga als gemeenschappelijke regeling in gesprek met de Provincie over (een financiële) compensatie voor het wegvallen van Openbaar Vervoer lijnen.

11. Bijlage I: Geïnterviewde personen:

Gemeente Beekdaelen	Jos Timmermans	Wethouder
Gemeente Eijsden Margraten	Niels Meijers	Beleidsadviseur
Gemeente Heerlen	Chris Piatek	Wethouder
Gemeente Horst aan de Maas	Tanja Bytchkova	Beleidsmedewerker
Gemeente Kerkrade	Peter van Zutphen	Wethouder
Gemeente Maasgouw	Nicole Walstock	Beleidsmedewerker
Gemeente Maastricht	Roy Bouten	Wethouder
Gemeente Roermond	Peter Peeters	Beleidsadviseur
Gemeente Sittard-Geleen	Leo Jongen	Wethouder
Gemeente Valkenburg aan de Geul	Sandy Decker	Beleidsmedewerker
Gemeente Venlo	Math Wilms	Wethouder
Gemeente Weert	Michiel Hartholt	Beleidsadviseur
	Marianne Smitsmans	Wethouder
	Elvira van Rossum	Beleidsmedewerker
	Ton Raven	Wethouder
	Ronald Suykerbuyk	Beleidsmedewerker
	Remy Meijers	Wethouder
	Diana Velthorst	Beleidsmedewerker
	Frans Schatorjé	Wethouder
	Rob Scholing	Beleidsmedewerker
	Marjo Jansen	Beleidsmedewerker
Cliëntenpanel	Ger Meesters	Voorzitter
	Marly Seegers	Lid
	Chris Grolleman	Lid
Omnibuzz	Guido Vreuls	Directeur
	Bas Cremers	Manager Bedrijfsvoering
	Minouche Heimans	Adviseur Projecten
	Paul vanMulekom	Manager Uitvoering
	Twan Zimmerman	Adviseur Projecten

12. Bijlage II: Geraadpleegde documenten

Algemeen - en dagelijks bestuur documenten

Reglement van orde algemeen bestuur

Reglement van orde dagelijks bestuur

Alle notulen van de vergaderingen van het algemeen bestuur van 2016 t/m 2020

Alle notulen van de vergaderingen van het dagelijks bestuur van 2016 t/m 2020

Bestuurlijke documenten

Rapportage draagvlakverkenning Doelgroepenvervoer Limburg

Advies Expertgroep LLV juli 2018

Advies stuurgroep DGV + advies Forseti toekomst DGV def6

Advies werkgroep Jeugd

Advies Werkgroep Wmo-bg

Advies stuurgroep DGV + advies Forseti toekomst DGV def6

Bedrijfsplan GR doelgroepenvervoer Limburg, 05 januari 2016 en de geactualiseerde versie

Register mandaten en volmachten 2016 Gemeenschappelijke regeling Omnibuzz

Organisatieplan Omnibuzz 2019

OrganisatiestatuuT Gemeenschappelijke regeling Omnibuzz 18 januari 2017

Bestuursinformatiebrieven 2019 (2) en 2020 (3)

Financiële documenten

(Concept)Jaarverslagen Omnibuzz 2016 (concept), 2017 t/m 2019

Treasurystatuut voor de Gemeenschappelijke regeling Omnibuzz

Financiële verordening GR Omnibuzz 2018 vastgesteld

Nota reserves voorzieningen en risicomanagement vastgesteld 24-10-2018

Omnibuzz-begroting-2020-

Omnibuzz-begroting-2021-

Nota reserves voorzieningen en risicomanagement vastgesteld 24-10-2018

Zienswijzen van de gemeenten op jaarverslag 2017 en begroting 2018 en meerjarenperspectief

Zienswijzen van de gemeenten op jaarverslag 2018 en begroting 2019 en meerjarenperspectief

Zienswijzen van de gemeenten op jaarverslag 2019 en begroting 2020 en meerjarenperspectief

Cliëntenpanel documenten

Alle notulen van de vergaderingen van het cliëntenpanel van 2017 t/m 2020

Bijlage 2 bij RIB inzake evaluatie GR Omnibuzz 2016-2020

Hieronder treft u in gebundelde vorm de conclusies en aanbevelingen aan op elk van deze zes onderdelen, de reactie van het AB hierop en vervolgens de ambtelijk-inhoudelijke reactie vanuit Omnibuzz.

1. Uitvoering collectief vraagafhankelijk vervoer Wmo

Conclusie en aanbeveling evaluatierapport

De eerste oorspronkelijke doelstelling - uitvoering geven aan het collectief vraagafhankelijk vervoer Wmo - **is gerealiseerd**. De kwaliteit wordt als hoog ervaren en draagt in belangrijke mate bij aan de tevredenheid van de deelnemers.

Aanbeveling: Aanbevolen wordt de dienstverlening te continueren op het huidige niveau.

Reactie Algemeen Bestuur Omnibuzz

Het AB herkent zich hierin.

Reactie Omnibuzz

De conclusies uit de evaluatie geven ons het vertrouwen dat de huidige uitvoering van ons vervoer naar wens gebeurt en dat het huidig niveau passend is. Uiteraard blijven wij onverminderd het vervoer verder verbeteren en onze taken en projecten uitvoeren zoals vastgelegd in de begrotingen, jaarplannen etc.

2. Uitbreiding dienstverlening nieuwe doelgroepen

Conclusie en aanbeveling evaluatierapport

De tweede oorspronkelijke doelstelling, te weten uitbreiding van dienstverlening voor nieuwe doelgroepen (o.a. leerlingenvervoer, vervoer naar Begeleiding Groep/Dagbesteding Wmo, vervoer naar jeugdzorglocatie), **is niet gerealiseerd**. Het AB heeft deze oorspronkelijke doelstelling in het geactualiseerde bedrijfsplan voorlopig laten vervallen. Indien men binnen Omnibuzz de dienstverlening wenst door te ontwikkelen voor alle doelgroepen, moeten gemeenten zich hieraan committeren. Dit kan door een gelijktijdige, eenduidige instroom, maar ook door flexibele instroom met breed draagvlak van de gemeenten. Omnibuzz moet alle randvoorwaarden borgen om deze instroom van doelgroepen goed te laten verlopen. Op dit moment lijken zowel de bestuurlijke ambities als de noodzakelijke randvoorwaarden nog niet voldoende ingevuld te zijn.

Aanbeveling: Maak in het Algemeen Bestuur de definitieve strategische keuze voor het al dan niet uitbreiden van de dienstverlening voor nieuwe doelgroepen.

Reactie Algemeen Bestuur Omnibuzz

Het AB is op dit onderdeel verdeeld. Zo wordt aangegeven dat de discussie omtrent ander vervoer niet meer gevoerd hoeft te worden of hier geen energie meer in te steken. Een meermaals gedeelde opvatting is dat het kwaliteitsniveau zeer goed is en gehandhaafd moet blijven. Instroom van ander vervoer mag daar geen afbreuk aan doen. Dit pleit ook voor een collectieve strategische keuze. Andere gemeenten geven aan dat men wél ruimte ziet om ander vervoer met Omnibuzz uit te voeren en bijvoorbeeld pilots op te zetten, of in ieder geval meerdere scenario's bespreekbaar te houden en kansen te pakken als deze zich voordoen.

Reactie Omnibuzz

Op advies van de gemeentelijke stuurgroep Doelgroepenvervoer Limburg is Omnibuzz in 2016 ingericht als een mobiliteitscentrale op Limburgse schaal die op termijn al het gemeentelijk

doelgroepenvervoer omvat. Het idee van de mobiliteitscentrale is gebaseerd op het zo effectief mogelijk inzetten van de beschikbare vervoermiddelen. Dit draagt bij aan gunstige aanbestedingsresultaten en duurzaamheidsambities. Hoe meer vervoersstromen worden toegevoegd, des te gunstiger het effect. Om hier nadere invulling aan te geven, zijn in 2017 drie gemeentelijke werkgroepen van start gegaan die intensief gewerkt hebben aan een advies. Zij concluderen dat het voorlopig nog niet verstandig is om andere vervoerssoorten direct en Limburg breed te laten instromen bij Omnibuzz.

Op basis van deze adviezen heeft het dagelijks bestuur een brief opgesteld voor het Algemeen Bestuur en is het bedrijfsplan van Omnibuzz in 2019 geactualiseerd. Het Algemeen Bestuur heeft in de vergadering van 3 juli 2019 ingestemd met beide stukken. In de brief wordt aangegeven hoe nu verder te gaan, op korte en op lange termijn. Voor de korte termijn betekent dit het verzoek aan gemeenten zo spoedig mogelijk door te geven of zij gebruik willen maken van de mogelijkheid om “nieuw” doelgroepenvervoer op korte termijn bij Omnibuzz onder te brengen, zodat in samenspraak met deze gemeenten mogelijke scenario's in beeld kunnen worden gebracht.

Bovendien is artikel 3, lid 2 van de GR Omnibuzz aangepast, waarin is vastgelegd dat het doelgroepenvervoer, waar gemeenten voor verantwoordelijk zijn, opgedragen **kan worden** aan Omnibuzz. Concreet omvat deze wijziging de instroom van ander vervoer voor de toekomst wel te blijven ambiëren, maar minder dwingend te formuleren (*zullen* werd *kunnen*). Als vervolgstap gaf deze brief aan dat een overzicht zou worden gemaakt van activiteiten op het gebied van aanbesteding, contractbeheer en vervoer (ander doelgroepenvervoer) waar Omnibuzz een meerwaarde kan bieden voor gemeenten dan wel de door hun gecontracteerde zorginstellingen. Dit overzicht is nog niet gereed en gezien de gedachten over dit onderwerp lijkt dit voorlopig – in tegenstelling tot de suggestie in deze brief - ook niet wenselijk. Voor de lange termijn is afgesproken de regiefunctie binnen de uitvoering van het collectief vraagafhankelijk vervoer door te blijven ontwikkelen en via deze wijze het vervoer permanent te optimaliseren. Omnibuzz is – voor zover mogelijk - voorbereid op geleidelijke en kleinschalige instroom van ander vervoer en toegerust om alle deelnemende gemeenten desgevraagd van advies te voorzien over de mogelijkheden van instroom en/of het uitvoeren van taken met betrekking tot andere vervoersvormen.

Bovenstaande aanpak is vastgelegd in de actualisatie van het bedrijfsplan, wat sindsdien de basis vormt voor onze werkwijze met betrekking tot andere doelgroepen. Concreet betekent dit een kleinschalige, stapsgewijze aanpak van mogelijke instroom, waarbij de individuele gemeenten aan zet zijn voor de instroom van ander vervoer. Er zijn reeds kaders uitgewerkt waarbinnen – onder voorwaarden - instroom mogelijk is binnen de lopende contracten voor Omnibuzz-vervoer. Hierdoor is voor Jeugdwet en Leerlingenvervoer tot een bepaalde omvang geen nieuwe aanbesteding noodzakelijk. Dit is als een herzieningsclausule opgenomen in de huidige vervoerscontracten. Voor het WMO- dagbestedingsvervoer was dit niet mogelijk. Daarvoor zijn mogelijke andere inkoopkeuzes inzetbaar. Dit samen biedt mogelijkheden voor (individuele) gemeenten om alle soorten zorgvervoer via Omnibuzz te laten uitvoeren. Intussen zijn wij ook daadwerkelijk in gesprek met (groepen) gemeenten. Het initiatief hiervoor ligt bij de gemeenten. Wij ondersteunen en adviseren op verzoek van gemeenten, maar werken – in lijn met de adviezen van de werkgroepen – niet langer autonoom aan scenario's voor grootschalige instroom. Dit zorgt voor duidelijkheid in onze bedrijfsvoering en versterkt de focus op het opgedragen vervoer. De huidige organisatie Omnibuzz is immers opgezet en uitgelijnd op de huidige uitvoering van het collectief vraagafhankelijk vervoer. Er zijn geen investeringen gepleegd in activiteiten ten behoeve van de andere vervoersvormen. Wel is hierop geanticipeerd, zodat in de toekomst procesmatig en automatisering technisch geen conflicten ontstaan indien mogelijk ander vervoer wordt toegevoegd, waardoor mogelijkerwijs investeringen niet het juiste rendement zouden kunnen halen. De kwaliteit van het huidige vervoer blijft tegelijk geborgd.

Naar ons idee komt deze aanpak overeen met de behoefte die nu uit de evaluatie naar voren komt. De aanpak geeft immers ruimte aan de wisselende bestuurlijke ambities op dit aspect. De randvoorwaarden zijn – voor zover mogelijk in dit stadium – door Omnibuzz ingevuld door ruimte te creëren voor instroom in de lopende vervoerscontracten. Zodra de instroom in omvang de mogelijkheden van deze constructie overstijgt en een groter deel van andere doelgroepenvervoer aan ons wordt voorgelegd, zal een business case worden voorgelegd aan het dagelijks bestuur.

Zo is de collectiviteit in de besluitvorming geborgd. Na bestuurlijke vaststelling zullen de uitvoeringsafspraken worden vastgelegd in een aparte dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de desbetreffende gemeente(n). In deze fase zal rekening worden gehouden met de gevolgen op de bedrijfsvoering. De organisatie van ander vervoer vraagt immers andere werkwijzen, waar interne systemen, processen en capaciteit op moet worden afgestemd. Deze gevolgen zullen inzichtelijk worden gemaakt als onderdeel van de business case. Uitgangspunt blijft dat dit de kwaliteit van het reguliere Omnibuzz vervoer niet raakt. Deze (begrijpelijke) zorgen nemen wij met deze uitleg graag weg.

3. Inrichting regiecentrale

Conclusie en aanbeveling evaluatierapport

De derde oorspronkelijke doelstelling - inrichting van een regiecentrale - **is niet gerealiseerd**. Zonder uitbreiding naar nieuwe doelgroepen is de doelstelling van een regiecentrale niet (op voorhand) passend.

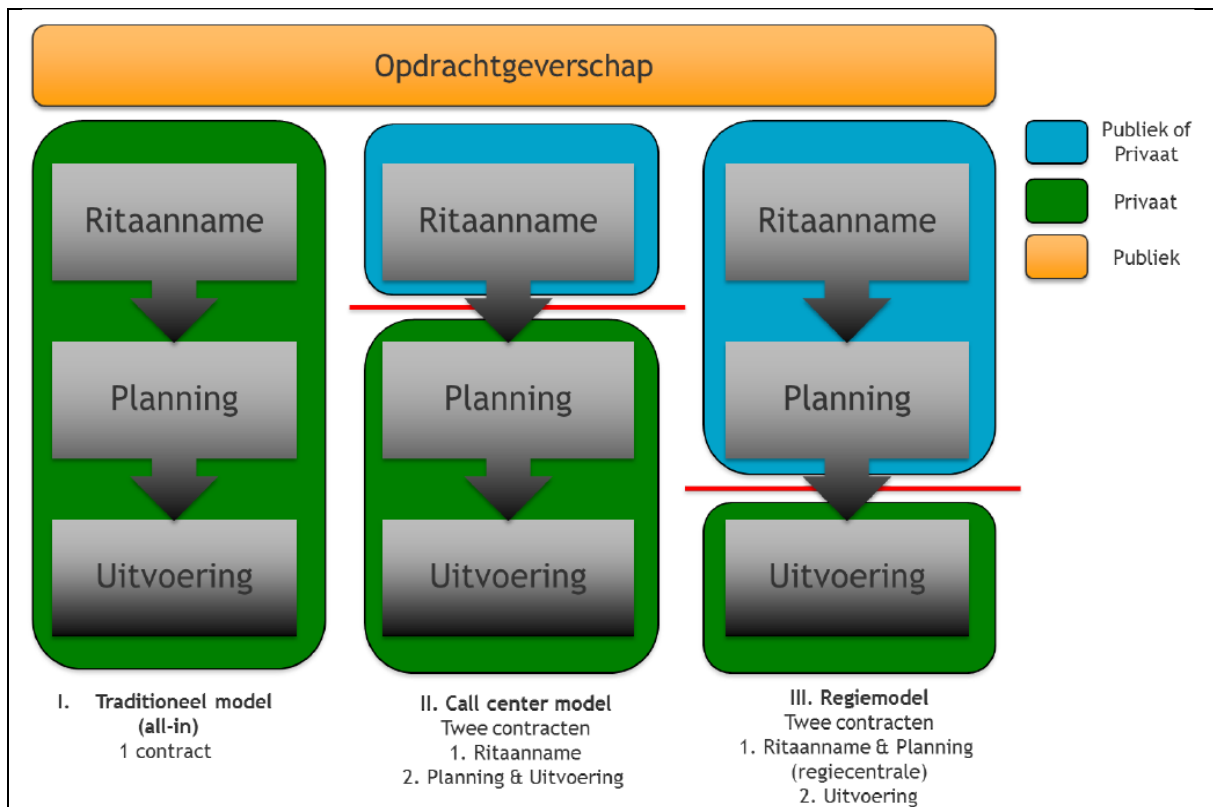
Aanbeveling: Als de dienstverlening niet uitgebreid wordt, luidt de vervolgvraag of de huidige juridische structuur passend is voor de invulling van deze uitvoerende en beleidsarme taak en kan men heroverwegen of dit in een publieke of een private context moet gebeuren.

Reactie Algemeen Bestuur Omnibuzz

Op dit aspect verschillen de meningen. Bestuurlijk is enerzijds verzocht om te bekijken of een smallere vorm van Omnibuzz ook werkbaar zou zijn. Tegelijk is aangegeven om het kennisexpertise centrum verder te ontwikkelen en de instroom van andere doelgroepen in eerste instantie te richten op advies en ondersteuning en niet direct op de uitvoering ervan.

Reactie Omnibuzz

Om de oorspronkelijke doelstellingen goed te kunnen begrijpen, is het goed om ook de oorspronkelijke argumenten en afwegingen te kennen. In de ambtelijke projectgroep onder leiding van adviesbureau Forseti is destijds een keuze gemaakt tussen de drie onderstaande modellen:



In de conclusie is het regiemodel destijds als voorkeursmodel gepresenteerd, uitgaande van het gezamenlijk organiseren van vervoersvormen in het doelgroepenvervoer. Als aandachtspunt werd benoemd dat relatief weinig ervaring is opgedaan met deze organisatievorm. Gelet op de noodzaak voor een opvolger van Regiotaxi, bestond de start uit het Wmo-vervoer voor alle gemeenten. De tijdstippen van ingroei van ander vervoer werden op dat moment gekoppeld aan de looptijd van de lopende vervoerscontracten. Op basis van de adviezen van de werkgroepen (zie toelichting onder punt 2) verliep dit anders.

In praktijk functioneert Omnibuzz momenteel als een callcenter plus model. De planningstaak is in de lopende contracten bij de vervoerders ingekocht. De argumenten zijn in de actualisatie van het bedrijfsplan vastgelegd. De meest effectieve manier voor overname van de planningstaak is wanneer verschillende vervoersvormen door ons worden ingekocht en aangestuurd. Dit is nu niet aan de orde. Het wegtrekken van de planningstaak bij de vervoerders biedt dan minder voordelen en levert bovendien uitvoeringsproblemen en inefficiëntie op bij vervoerders, die het overig vervoer moeten blijven aansturen en plannen. Een gezonde bedrijfsvoering bij de vervoersbedrijven is belangrijk om de kwaliteit en continuïteit van het vervoer te behouden.

Het gebrek aan ervaring dat in het oorspronkelijke advies als aandachtspunt werd gedeut, blijkt op basis van ervaringen elders in Nederland terecht. Te snelle en te omvangrijke instroom kan uitvoerings- en kwaliteitsproblemen met zich meebrengen, ook voor het vervoer dat al langer door de centrale werd uitgevoerd. Het tussenmodel lijkt beter te passen bij de huidige situatie, ook voor ons. Dat wij de planning niet uitvoeren, wil overigens niet zeggen dat wij geen regie-taken uitvoeren. In hetzelfde advies aan de stuurgroep werd ook gesproken van operationele regie. Binnen het Omnibuzz-vervoer doen wij dit bijvoorbeeld door toepassing van een aannamestop, vraagspreiding, groepsritten en passend gebruik van vervoersspecificaties (in relatie met gemeenten). Het feit dat we momenteel niet als volwaardig regiemodel functioneren, is onder andere gerelateerd aan de instroom van ander vervoer. In lijn met onze reactie op punt 2, lijkt het niet verstandig om de basisprincipes van het regiemodel helemaal los te laten. De 'best practices'

van volwaardige regiecentrales, bijvoorbeeld in Denemarken, zijn in een tijdsbestek van vele jaren uitgegroeid tot een regiemodel, vaak met onze huidige opzet als tussenmodel. De rode draad is altijd flexibiliteit, deelnemers binnen de samenwerking zien en pakken kansen, anderen kunnen hier vervolgens op termijn op aansluiten. Als later meerdere vervoersvormen via Omnibuzz worden uitgevoerd, kan dit weer nieuwe kansen bieden. Wij stellen dan ook voor om deze kansen in het achterhoofd te houden, al functioneren wij voorlopig als callcenter-plus. Doorgroei naar het regiemodel is dan mogelijk, maar absoluut geen vastgestelde zaak. De huidige opzet ondervindt overigens op geen enkele wijze last van dit doorgroeiscenario.

Tot zover de keuze uit de modellen. Aanvullend vinden wij de term 'uitvoerende en beleidsarme taak' uit het evaluatierapport geen recht doen aan ons takenpakket. Naast de uitvoering van het vervoer en het organiseren van de administratie en financiële afhandeling, voeren we regie op het vervoer, doen het contractbeheer, organiseren grotendeels zelfstandig de aanbesteding, adviseren gemeenten beleidsmatig, voeren namens gemeenten overleg met de vervoerders op belangrijke dossiers (bijvoorbeeld NEA, continuïteitsafspraken) etc. Wij zien dit zelf als de grootste meerwaarde voor gemeenten, zoals wij uiteengezet hebben in 'Positie van de kennisfunctie Omnibuzz', als onderdeel van onze reactie op de zienswijzen in de zomer van 2020.

Tenslotte zien wij geen enkele aanleiding om een private context te overwegen. De keuze voor een publieke context is bestuurlijk herhaaldelijk en heel expliciet genomen, op de eerste plaats bij de oprichting van de samenwerking op Limburgse schaal, met als belangrijkste argumenten:

- Borging van continuïteit, objectieve regievoering zonder inmenging van private belangen;
- Meer sturing en controle mogelijk vanuit gemeenten;
- Meer flexibiliteit, onder andere m.b.t. instroom ander doelgroepenvervoer;
- Uitgangspunt: kennisopbouw bij voorkeur in een publieke organisatie.

Vervolgens heeft het dagelijks bestuur zich bij de integratie van het callcenter van Veolia/PZN in 2017 wederom uitgesproken voor een publieke invulling. Het voert te ver om de besluitvorming hierover in deze notitie te herhalen, maar deze keuzes zijn weloverwogen gemaakt en dezelfde argumenten zijn nog steeds valide. Daar komt als argument bij dat de huidige ambtelijke organisatie dan (deels) ontmanteld moet worden en in een privaatrechtelijke context opnieuw moet worden ingekocht.

4. Inkoopvoordelen en -efficiency

Conclusie en aanbeveling evaluatierapport

De vierde doelstelling - het bereiken van (inkoop)voordelen en –efficiency - **kan niet eenduidig worden aangetoond**, omdat een nulmeting ontbreekt. Wel is initieel een forse daling in de kosten zichtbaar, waarna de afgelopen jaren de kosten weer oplopen. De kosten van de overhead (ongeveer 10%) wegen relatief zwaar op de uitvoering van deze taak.

Reactie Algemeen Bestuur Omnibuzz

Bestuurlijk wordt verzocht de nulmeting in de reactie op te nemen.

Reactie Omnibuzz

In het evaluatierapport is min of meer een nulmeting opgenomen:

Tabel 3: Ontwikkeling kosten per vervoerszone					
Omschrijving	2016	2017	2018	2019	2020 ¹³
Totale kosten	€ 6.413.051	€ 22.226.597	€ 22.958.477	€ 23.048.648	€ 25.576.611
Aantal vervoerszones	870.611	4.320.955	4.252.775	4.181.522	4.303.034
Totale kosten per vervoerszone	€ 7,37	€ 5,14	€ 5,40	€ 5,51	€ 5,94

(* 2016 heeft uitsluitend betrekking op de 10 'oude Omnibuzz' gemeenten)

In deze tabel blijkt een duidelijke kostendaling door de uitbreiding van de organisatie (2016-2017), daarna zien we de kosten oplopen. Het vervoer is bepalend in de totale kosten, onder andere door de indexering en de vastgestelde dienstverleningsniveaus, contractafspraken en autonome ontwikkelingen in het vervoer lopen de kosten op.

Sinds 2020 zijn nieuwe vervoerstarieven van kracht, dit uit zich in de sterkere stijging, in combinatie met de stijgingspercentages in de begroting die gemeenten zelf bepalen. Intussen weten we ook dat het volume in 2020 is ingezakt.

Terugkijken naar 2016 (of verder) is best een beetje riskant en kan leiden tot verschillende conclusies. Er was destijds een totaal andere taakverdeling tussen Omnibuzz en de vervoerders, toen nog vertegenwoordigd door Veolia/PZN. Van de 22 'niet-Omnibuzz' gemeenten is de financiële situatie van toen deels beschikbaar, maar ook hier golden andere kaders en afspraken. Ontwikkelingen in de jaren erna maken dit extra complex, bijvoorbeeld door het verkort boekjaar 2016, verlengd boekjaar in 2017, de eigen bijdrage die sinds april 2019 niet meer in de begroting verwerkt wordt, de nieuwe tarieven, NEA korting en Corona sinds 2020 en tussendoor beleidskeuzes van individuele gemeenten met betrekking tot budgettering, klanttarief, indicatiestelling etc.

Een echte nulmeting is hierdoor niet mogelijk, zeker niet voor alle gemeenten gezamenlijk. Belangrijker dan de nulmeting vinden wij dan ook de overwegingen die destijds een rol hebben gespeeld in de uitbreiding van Omnibuzz. Uiteraard is het behalen van schaalvoordelen en efficiëntie voorzien, maar dit is complex aan te tonen. Vanwege de geldende (niet-marktconforme) tarieven in 2016 werd destijds een forse stijging van het vervoerstarief voorzien voor de komend periode. Intussen is wettelijk bepaald dat we bij de inkoop van WMO-vervoer gehouden zijn aan de AMvB reële kostprijs. Het Rijk heeft dit opgenomen in de wetten om te voorkomen dat dezelfde problemen zouden ontstaan als die bij de inkoop van huishoudelijke hulp hebben gespeeld. De stijging in zoneprijs in 2020 is deels een correctie omdat in de taxibranche vaak onder kostprijs werd ingeschreven en deels te verklaren door de duurzaamheidseisen en eisen aan goed werkgeverschap. Dit zijn kwalitatieve, volledig legitieme en op de lange termijn noodzakelijke keuzes, maar ze drijven wel de prijs per zone op. Als bovendien de volumes toenemen, zoals tussen 2017 en 2019 het geval was, vertoont de belangrijkste kostenpost een dubbele stijging (volume en prijs).

Ons overheadpercentage is van 13,3% in 2017 teruggebracht naar 10,5% in 2019. Dat wil zeggen dat bijna 90% van de kosten (in)direct vervoer gerelateerd zijn en meebewegen met het volume.

Verder levert een aanbesteding geen lager vervoerstarief op basis van omvang op, als de percelen een gelijke omvang hebben als in het voorgaand contract. In het vervoer kan efficiëntie behaald worden door verschillende vervoersvormen gecombineerd weg te zetten. Hier zijn verschillende manieren voor. Nu hebben onze vervoerders echter wisselende andere contracten voor ander vervoer die ze combineren met ons contract. Op totaalniveau werkt dit suboptimaal.

In de actualisatie van het bedrijfsplan is een besparingsmatrix uit het oorspronkelijke bedrijfsplan aangehaald:

	Vervolgstap	Effect	Besparing
Beleid	Aanpassen indicatiestelling	Minder gebruik doelgroepenvervoer en meer gebruik voorliggende voorzieningen	20 – 30%
Onderkant OV	Organisatie onderkant OV en invulling flexnet	Efficiëntere uitvoering doordat de regio zelf bepaalt waart OV rijdt en dit slim kan combineren met doelgroepenvervoer	5 – 10%
Bundeling vervoer (1)	Gezamenlijk inkopen leerlingenvervoer	Bundeling van vervoer in de regio leidt tot minder voertuigen en efficiëntere routes	5 – 10%
Bundeling vervoer (2)	Samenvoegen AWBZ-vervoer	Bundeling van vervoer tussen instellingen leidt tot minder voertuigen	5 – 10%

	instellingen	en efficiëntere routes	
Bundeling vervoer (3)	Bundeling AWBZ- en leerlingenvervoer	Volgtijdelijk combineren van AWBZ en leerlingenvervoer leidt tot efficiënter vervoer	0 – 5%
Bundeling vervoer (4)	Centrale regie via mobiliteitscentrale	Zelf (laten) plannen en sturen op kosten en kwaliteit leidt tot optimale inzet van voertuigen	15 – 35% (inclusief 1, 2 en 3)

Hierin is duidelijk te zien dat de besparingen voor een klein deel te verwachten zijn uit bundeling van vervoer, maar dit is nog niet aan de orde. De grootste winst is te halen door de aanpassing van het beleid en in mindere mate de toeleiding naar OV. Op deze aspecten hebben wij slechts indirect invloed. Gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor het indicatiebeleid. Om hierin te ondersteunen hebben wij in 2020 een richtlijn opgesteld¹. Wij bieden de Voor Elkaar Pas aan om de toeleiding naar het OV te optimaliseren en het OV zo goed mogelijk toegankelijk te maken voor onze klanten. Het ontwikkelplan OV biedt nieuwe kansen om vanaf 2021 verdere stappen te zetten.

In dit oorspronkelijke bedrijfsplan werd een stijging van de totale kosten voorzien voor 2016-2020. Ook toen was de verwachting dus dat de totale kosten zouden stijgen. Verder werd gesteld dat *“ondanks de onvermijdelijke tariefstijging op het totale systeemniveau op termijn voordelen te behalen zijn, zoals centralisering van kennis, betere grip op kwaliteit van de uitvoering, sterke waarborging van de continuïteit, financieel schaalvoordeel en efficiency voordelen door uniformiteit binnen de GR DGV.”* De voordelen zijn veel breder geformuleerd dan alleen financieel schaalvoordeel. Op basis van positieve geluiden uit deze evaluatie, landelijke organisaties, klantervaringen en het constructieve partnerschap met onze eigen vervoerders, mogen we concluderen dat we deze voordelen behalen. Deze voordelen zijn moeilijk objectief te duiden, net als het financieel schaalvoordeel. Om het financieel schaalvoordeel volledig inzichtelijk te maken, moet ook naar de ontwikkeling in de eigen organisatie van gemeenten gekeken worden. Zij kunnen wellicht taken afschalen of wegstrepen, omdat Omnibuzz dit werkt overneemt.

Dat de totale kosten stijgen, wil niet zeggen dat geen schaalvoordeel is behaald. De stijging van het vervoersvolume is deels autonoom en deels beleidsmatig (indicatiestelling) en de kostprijs stijgt omdat wij vanuit de continuïteitsbehoefte met marktconforme tarieven werken die recht doen aan het hoogwaardig vervoer dat gemeenten onze klanten willen bieden. Het schaalvoordeel kan niet elke stijging van prijs of volume compenseren. Deze factoren worden door veel andere aspecten beïnvloed, zoals de voorwaarden die in het vervoer gelden. Als de voorwaarden niet (meer) als passend worden ervaren, kan dit binnen de samenwerking heroverwogen worden. Hiervoor is een

¹ Om uitvoering te geven aan de door de gemeenteraad vastgestelde [bezuinigingsmaatregel](#), met als doel de uitgaven aan Omnibuzz terug te dringen, heeft het college op 14 december 2021 deze indicatierichtlijn opgenomen in het gemeentelijk beleid.

nieuwe aanbesteding een goed moment, zodat de aangepaste eisen ook in de vervoerscontracten kunnen worden vastgelegd.

Het organiseren van dit vervoer op kleinere schaal – tegen dezelfde voorwaarden – zal met zekerheid tot hogere kosten leiden. In die zin levert de omvang een zeker voordeel op voor alle deelnemers. Tenslotte adviseren wij om het schaalvoordeel breder maatschappelijk/kwalitatief te bezien, zoals ook de doelen breder zijn geformuleerd. Een organisatie die 30 gemeenten vertegenwoordigt kan invloed uitoefenen op de provincie of landelijke afspraken, kennis opbouwen om gemeenten te adviseren, goede afspraken maken met vervoerders, de continuïteit van het vervoer borgen in tijden van crisis, inspringen op nieuwe behoeften (zoals vaccinatievervoer, verward gedrag) etc. Dit levert direct maatschappelijke voordelen en indirect ook financieel voordeel op, omdat de kennis gericht kan worden ingezet om nieuwe ambities te realiseren. Omnibuzz zal in de toekomst trachten om de (maatschappelijke) baten beter inzichtelijk te maken in de stukken, maar dit is geen eenduidige en makkelijke opgave.

Tenslotte lijkt er een verband tussen aansturingskosten en uitvoeringskosten. Omnibuzz heeft samen met een aantal andere regio's in Nederland deelgenomen aan een onderzoek naar kostenkengetallen in het vervoer. Tijd besteden aan de aansturing van CVV is volgens dit rapport (Panteia, 2015) een noodzakelijkheid om marktverstoring te voorkomen (en middelen rechtmatig en efficiënt in te zetten). In het rapport van werd ten eerste geconcludeerd dat de aansturingskosten afhankelijk zijn van kwalitatieve ambities en doelstellingen en vervolgens dat investeren (hogere kosten) in de aansturing niet alleen zorgt voor hogere kwaliteit en meer grip op de uitvoering, maar ook voor lagere kosten in de uitvoering. *“Met de kanttekening dat er gemeentelijke kosten kunnen zijn die nu onbekend zijn dan wel gemeenten zijn die taken niet uitvoeren, is de conclusie van dit onderzoek dat de servicepunten die hoog scoren op aansturingskosten (i.e. lage kosten) laag scoren op uitvoeringskosten (i.e. hoge kosten) en vice versa.”*

5. Relatie met provincie Limburg en aansluiting Openbaar Vervoer

Conclusie en aanbeveling evaluatierapport

Het schrappen van reguliere Openbaar Vervoer lijnen, vooral in kleinere plattelandsgemeenten, leidt tot meer gebruik van Omnibuzz en dus hogere kosten voor gemeenten.

Aanbeveling: Het advies is om in gesprek te gaan met de provincie over (een financiële) compensatie.

Reactie Algemeen Bestuur Omnibuzz

Hierover zijn bestuurlijk geen aanvullingen gedaan in deze vergadering.

Reactie Omnibuzz

Het gesprek met de provincie Limburg is direct na de aanbesteding in december 2016 opgepakt. Omnibuzz onderhield al nauwe contacten met de provincie in de voorbereidende fase op de nieuwe concessie. Na de gunning van het OV en Omnibuzz-vervoer is het overleg op basis van deze goede verhoudingen voortgezet. De stijging van het vervoersvolume in het Omnibuzz vervoer vanaf 2017 kan verband houden met het bereik van het OV-netwerk. Bij de toekenning van een voorziening Omnibuzz speelt de beschikbaarheid van OV (of gebrek aan) immers een grote rol. Dit is vanaf de start onderwerp van gesprek. Bestuurlijk is echter gekozen om de insteek van dit overleg niet puur te focussen op compensatie, maar in te zetten op een goede onderlinge verstandhouding en een integrale aanpak. De OV-concessie loopt nog door tot 2031, dus op lange termijn lijkt dit het meest vruchtbaar.

De opstart van het Omnibuzz vervoer en zeker ook de nieuwe OV-concessie vroeg in de eerste jaren veel aandacht van de opdrachtgevers, waardoor de intensiteit van het onderling overleg afnam. Door de vertraging van de gunning aan Arriva en een aantal personele wijzigingen bij de provincie in de jaren die volgden, stond de provincie lange tijd voor de nodige interne uitdagingen. Ook moest opnieuw geïnvesteerd worden in de onderlinge relatie, omdat we met nieuwe contactpersonen te maken kregen. Ook in deze fase is altijd sprake geweest van een constructieve dialoog, maar dit leidde niet direct tot tastbare resultaten. Hierover hebben wij ons bestuur zeer consequent geïnformeerd, nagenoeg in elke bestuursvergadering is de actuele stand van zaken toegelicht. Mede naar aanleiding hiervan is bestuurlijk druk uitgeoefend op het versnellen van dit proces. In het kader van een bestuurlijk overleg is begin 2019 een tijdelijk opgesteld waarin de inspanningen zijn vastgelegd. Dat de resultaten van deze inspanningen nog onvoldoende tastbaar zijn, blijkt uit het feit dat dit aandachtspunt in deze evaluatie naar voren komt. Er is echter permanente aandacht geweest voor dit aspect en er zijn wel degelijk stappen voorwaarts gezet in deze periode, al is het een traject van lange adem.

Door COVID-19 was 2020 een jaar waarin zowel provincie als Omnibuzz noodgedwongen hun focus hadden op de reguliere dienstverlening en het managen van de impact van de pandemie. Ook deze ontwikkeling gooit weer een beetje zand in de motor, los van de intenties van beide partijen om tot een integrale aanpak te komen. Alle gezamenlijke inspanningen hebben geleid tot een ontwikkelplan OV. Dit is opgesteld door de provincie, maar onze ideeën over een integrale aanpak zijn erin meegenomen. Deze ideeën zijn opgenomen in een gezamenlijk 'position paper', dat door Omnibuzz is geschreven. Het 'position paper' is in een gezamenlijk overleg tussen DB Omnibuzz en Gedeputeerde Carla Brugman vastgesteld. Hierna is het ter kennisname gebracht aan AB van Omnibuzz. De verwachting is dat we vanaf 2021 concretere stappen kunnen zetten in de toeleiding van onze klanten naar het OV via gezamenlijke projecten binnen dit Ontwikkelplan. Aanvullend willen wij de gemeenten er graag op attenderen dat de ambitie van de kanteling in het vervoer breder is dan OV. Het gaat immers over alle vormen van (potentieel) voorliggende voorzieningen. Op basis van de website www.ikwilvervoer.nl kunnen hier stappen gemaakt worden.

6. Ambtelijke informatievoorziening coördinatorenoverleg

Conclusie en aanbeveling evaluatierapport

Zowel de interne en externe governance van de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz zijn voor de deelnemers helder en overzichtelijk ingericht.

Aanbeveling: Aandachtspunt is het versterken van de ambtelijke informatievoorziening richting het coördinatorenoverleg.

Reactie Algemeen Bestuur Omnibuzz

Hierover zijn bestuurlijk geen aanvullingen gedaan.

Reactie Omnibuzz

Wij zijn ons bewust van de verschillen in informatieniveau tussen de DB-gemeenten en de overige gemeenten. Dit is inherent aan de rol die de DB-gemeenten hebben en de frequentie waarmee zij worden geïnformeerd en in de besluitvorming betrokken zijn. Alle besluiten waartoe het algemeen bestuur bevoegd is, worden echter in het coördinatorenoverleg besproken. Op deze wijze is de ambtelijke inspraak van alle deelnemende gemeenten geborgd in alle belangrijke beslissingen.

Door de informatievoorziening naar alle gemeenten te verstevigen, proberen we deze behoefte aan extra informatie in te vullen. Alle contactambtenaren krijgen maandelijks een uitgebreide managementrapportage, elk kwartaal een voortgangrapportage en voor elke vergadercyclus van het algemeen bestuur de vergaderstukken. De verslagen van de DB-vergaderingen nemen wij op in deze agenda. Verder stellen wij bestuursinformatiebrieven op en organiseren werksessies, themasessies, werkgroepen en extra overleg (op onderwerp), waarbij alle gemeenten uitgenodigd worden. Vast onderwerp hierin zijn de bespreking van de hoofdlijnen uit de komende jaarrekening en begrotingen. Hierbij merken wij overigens wel dat de opkomst op deze bijeenkomsten verschilt tussen gemeenten. Wij constateren een verband tussen het informatieniveau, de betrokkenheid en het draagvlak voor de besluitvorming. In andere woorden, de gemeenten die het beste geïnformeerd zijn, kunnen doorgaans de besluiten in de juiste context plaatsen. Voor andere gemeenten is dit moeilijker, daar kan bijvoorbeeld de beschikbaarheid van voldoende ambtelijke capaciteit op het dossier Omnibuzz een punt van aandacht zijn. Door de complexiteit en de onderlinge verbanden van de verschillende onderwerpen, is het een uitdaging om gemeenten met twee afstemmingsmomenten per jaar inhoudelijk betrokken te houden.

Vanuit gemeenten worden de contactambtenaren meestal breed ingezet in het sociale domein, terwijl de onderwerpen vaak vrij specialistisch en technisch zijn. Wij begrijpen dat sommige gemeenten hierdoor 'inhoudelijk afhaken' en tevens leidt dit regelmatig tot vragen en/of onduidelijkheid over besluiten die in het verleden zijn genomen. Wij kunnen ons voorstellen dat een andere constructie van afstemming met de deelnemende gemeenten kan bijdragen aan verbetering op dit punt, bijvoorbeeld een werkwijze waarbij regio's ambtelijk worden vertegenwoordigd. In veel regio's wordt op andere terreinen al gewerkt met een soort 'adoptiesysteem' voor gemeenschappelijke regelingen. Hierbij benadrukken wij dat deze constructie complementair dient te aan de huidige overlegstructuur. In onze ogen blijft elke afzonderlijke gemeente verantwoordelijk voor het beleid en blijft een contactambtenaar (coördinator) als ambtelijke vertegenwoordiging van elke gemeente noodzakelijk. Een andere optie kan zijn om de 'niet-DB' gemeenten actiever mee te nemen in de agenda's en besluiten van het dagelijks bestuur.

De haalbaarheid van een dergelijke constructie is afhankelijk van de interne mogelijkheden bij de deelnemende gemeenten en de bereidheid om als regio hierin gezamenlijk op te trekken. Wij zijn voornemens het relatiebeheer in de loop van 2021 te intensiveren. In dit traject willen wij starten met gesprekken met individuele gemeenten. Wij stellen voor om dit onderwerp hier te agenderen en op basis van de inbreng van gemeenten toe te werken naar een passende structurele invulling.

Kaderdocument

Gemeenschappelijke regeling Omnibuzz

Juli 2021



*Vastgesteld door het algemeen bestuur van Omnibuzz
In de vergadering dd. 7-7-2021*

Inleiding

In de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Omnibuzz is opgenomen dat elke vier jaar een evaluatie wordt uitgevoerd. Onderzoeksbureau Koxdevoogd heeft deze evaluatie eind 2020 uitgevoerd in opdracht van het Algemeen Bestuur. De resultaten zijn door het algemeen bestuur (ab) op 16 december 2020 besproken waarbij Omnibuzz is verzocht om een reactie. Deze reactie is in een aparte vergadering van het ab besproken op 28 april 2021. Naar aanleiding hiervan is besloten tot het opstellen van dit kaderdocument.

Dit kaderdocument geldt als uitwerking van onze reactie op de conclusies en aanbevelingen uit deze evaluatie. De bevindingen uit de evaluatie leiden niet tot wezenlijke koerswijzigingen, maar tot de constatering dat er behoefte is aan duidelijkheid over de actuele kaders waarbinnen Omnibuzz de taken uitvoert. Naar aanleiding van deze constatering heeft het ab in april 2021 besloten om een kaderdocument op te stellen, waarin de historische achtergrond geschetst wordt en (nieuwe) bestuurders en ambtenaren wegwijs maakt in de complexe en specialistische inhoud van het Omnibuzz dossier. Kennis van de context draagt bij aan de kwaliteit en het draagvlak van de besluitvorming. Met dit kaderdocument geven we invulling aan dit besluit. Het doel is om snel en laagdrempelig inzicht te verschaffen in de gezamenlijk bepaalde koers en de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Op deze wijze levert dit document op hoofdlijnen de basis voor een bestendige koers voor de komende jaren. De concrete uitwerking in jaarplannen en beleidsbegrotingen zal altijd gebeuren vanuit dezelfde kaders.

Dit document dient als aanvulling op eerder vastgestelde kaders in (de actualisatie van) het bedrijfsplan, de Gemeenschappelijke Regeling en de dienstverleningsovereenkomst (DVO)) inclusief het productenboek.

Omnibuzz

Omnibuzz verzorgt de uitvoering van het Wmo-vervoer voor 30 Limburgse gemeenten. Omnibuzz voert onder andere de ritreservering, klantadministratie, klachtafhandeling, financiële afhandeling, klantcommunicatie, het contractbeheer en regie op vervoer. Omnibuzz fungeert als aanbestedende dienst die voor de aangesloten gemeenten het (vraagafhankelijke) Wmo-vervoer heeft aanbesteed en de contracten met de vervoerders heeft getekend. Deze aanbesteding heeft Omnibuzz grotendeel zelfstandig kunnen uitvoeren. Verder adviseert gemeenten beleidsmatig en voert namens de deelnemende gemeenten overleg met vervoerders, de provincie Limburg en landelijke kennispartners.

In 2015 - 2016 heeft een afvaardiging van gemeenten via een provinciale stuurgroep met ondersteuning van Omnibuzz belangrijke keuzes gemaakt over de toekomstige inrichting van het (doelgroepen)vervoer in Limburg. De gezamenlijke keuzes en conclusies van toen vormen de basis voor de organisatie Omnibuzz:

- Centraal uitgangspunt: via kennisopbouw in een publieke organisatie meer grip op doelgroepenvervoer realiseren.
- Een publiekrechtelijke inrichting voor borging van de continuïteit, objectieve regievoering zonder inmenging van private belangen, meer sturing en controle vanuit gemeenten en meer flexibiliteit m.b.t. instroom ander doelgroepenvervoer;
- Op Limburgse schaal om schaalvoordelen te optimaliseren.
- Aansturing via regiemodel, waarbij ritaanname en regie los wordt gekoppeld van de rituitvoering, met als doel meer grip op het vervoer.
- Start met vraagafhankelijk Wmo-vervoer (CVV), daarna gefaseerde instroom van ander doelgroepenvervoer via een groeimodel.

De omvang van Omnibuzz in zowel deelnemende gemeenten als taken, biedt gemeenten de kans om zelfstandig toekomstbestendig doelgroepenvervoer te realiseren. In deze constructie kunnen gemeenten leunen op inhoudelijk/vervoerskundig advies vanuit Omnibuzz. Het primaire doel is kwalitatief hoogwaardig vervoer mogelijk en betaalbaar houden. Door ontwikkelingen bij gemeenten en de vervoerssector zijn er continu nieuwe uitdagingen. Het borgen van de continuïteit van het vervoer is een complexe aangelegenheid die specialistische kennis vergt. Deze is bij de deelnemende gemeenten niet altijd voldoende aanwezig/beschikbaar. Het samenwerken binnen Omnibuzz biedt gemeenten kansen om zo efficiënt mogelijk met de middelen om te gaan en vernieuwingen samen te ontwikkelen die gemeenten afzonderlijk niet (danwel tegen hoge kosten) kunnen realiseren.

Deze keuzes zijn uitgewerkt in het bedrijfsplan “GR Doelgroepenvervoer Limburg (januari 2016), welke de basis vormt voor de gr Omnibuzz vanaf 2016, met als doel om op Limburgse schaal toekomstbestendig doelgroepenvervoer te organiseren. De visie is uitgewerkt in lijn met bovenstaande uitgangspunten, waarbij ook naar de besparingspotentie is gekeken (besparingsmatrix). Deze matrix geeft aan dat besparingen in het doelgroepenvervoer op de eerste plaats te behalen zijn door beleidsaanpassingen (20%-30%), verder dragen een andere inrichting van het Openbaar Vervoer (OV, 5%-10%) en centrale regie over verschillende vormen van doelgroepenvervoer (15%-35%, afhankelijk van instroom) bij aan het beheersbaar houden van het vervoer. De visie die op basis hiervan is uitgewerkt leunt op drie belangrijke pijlers:

1. Minder doelgroepenvervoer door kanteling van vervoer en stimuleren OV gebruik.
2. Efficiënter organiseren van doelgroepenvervoer.
3. Aansturing van het doelgroepenvervoer door een ‘slimme organisatie mobiliteit’.

PIJLER 1 - Minder doelgroepenvervoer door kanteling

Voor elkaar Pas (VEP)

De grootste besparingspotentie bevindt zich in de kanteling, waarbij het gebruik van OV of andere voorliggende voorzieningen wordt geoptimaliseerd. Dit is de enige manier het gebruik van het Omnibuzz-vervoer te beperken, zonder dat dit gevolgen heeft voor de mate van maatschappelijke participatie. De verplaatsingen vinden dan plaats in andere vervoerssystemen, waardoor het volume van het Omnibuzz-vervoer afneemt. Vandaar dat dit de eerste pijler is. Om deze ambities te realiseren, biedt Omnibuzz met de Voor Elkaar Pas (VEP) een passend reisproduct voor onze klanten, dat barrières en belemmeringen wegneemt om daadwerkelijk met OV te reizen. Ongeveer 24% van onze klanten beschikt over een VEP. De VEP zorgt ervoor dat klanten nauwelijks handelingen hoeven te verrichten. De VEP wordt volledig kant en klaar aangeleverd en klanten krijgen achteraf een factuur, zodat ze geen saldo hoeven te laden. Bovendien reizen klanten met een VEP met korting in het OV van Arriva Limburg.

Integrale aanpak en overleg provincie Limburg

De beschikbaarheid van OV is een belangrijke aanvullende voorwaarde om deze ambitie te realiseren. Bij de toekenning van een voorziening Omnibuzz speelt de beschikbaarheid van OV (of gebrek aan) immers een grote rol. De beschikbaarheid van OV is in veel (landelijke) gebieden een aandachtspunt en het voorzieningenniveau wordt dikwijls afgeschaald op plekken waar weinig vervoersvraag is. Mogelijk dat de stijging van het vervoersvolume in het Omnibuzz vervoer (tot aan COVID-19) vanaf 2017 verband houdt met deze ontwikkeling. Hierover is Omnibuzz met de provincie Limburg in gesprek. Dit betreft feitelijk de inrichting van de onderkant van het OV uit de besparingsmatrix. Dit aspect rekenen wij ook onder deze pijler. Omnibuzz fungeert namens de deelnemende gemeenten als gesprekspartner voor de provincie Limburg. In dit overleg draait het om het realiseren van een integrale aanpak van OV en doelgroepenvervoer. De OV-concessie loopt nog door tot 2031, dus resultaten op dit punt kunnen een langdurig positief effect genereren. Het ontwikkelplan OV is een product van dit overleg, waarin de uitgangspunten van de provincie en Omnibuzz over een integrale aanpak zijn opgenomen. De intentie is om in de komende jaren de afstemming tussen OV en doelgroepenvervoer te vergroten via gezamenlijk onderzoek, het uitrollen van (aanvullende) voorzieningen die gebruik van OV optimaliseren en periodiek (bestuurlijk) overleg. Het belang van de gemeenten hierin is groot, want uiteindelijk kan het OV uitgroeien tot een aantrekkelijker alternatief voor doelgroepenvervoer. Dit draagt vervolgens bij aan het realiseren van de ambities in de eerste alinea. Dit onderwerp heeft derhalve structureel hoge prioriteit bij Omnibuzz.

Ander alternatief vervoer

De kanteling in het vervoer is breder dan OV alleen en gaat over alle vormen van (potentieel) voorliggende voorzieningen. Middels de aanmelding van alle gemeenten op www.ikwilvervoer.nl wordt alle reisinformatie over doelgroepenvervoer, OV en (lokaal) alternatief vervoer binnen de gemeente centraal aangeboden. Uitgangspunt is dat alternatief vervoer het meest effectief kan worden aangeboden, vóórdat de voorziening Omnibuzz wordt verstrekt. Omnibuzz werkt derhalve aan plannen om het gebruik van deze informatie aan de voorkant beter te integreren in de werkprocessen van gemeenten (indicatiestelling).

PIJLER 2 - Efficiënter organiseren van doelgroepenvervoer

Omnibuzz vervoer

Op 11 december 2016 is Omnibuzz gestart met de uitvoering van het Omnibuzz-vervoer. De kwaliteitsniveaus van de verschillende dienstverleningsaspecten zijn opgenomen in het productenboek, dat als bijlage deel uitmaakt van de dienstverleningsovereenkomst (DVO). Dit document is in 2021 geëvalueerd en geactualiseerd en geldt als basis voor de uitvoering van het vervoer. De kwaliteit wordt als hoog ervaren en draagt in belangrijke mate bij aan de tevredenheid van de deelnemende gemeenten. Hetzelfde geldt overigens ook voor de klanten van Omnibuzz.

De huidige vervoerscontracten zijn ingegaan op 1 januari 2020. Wettelijk is bepaald dat overheden bij de inkoop van WMO-vervoer gehouden zijn aan de AMvB reële kostprijs. In lijn met de geformuleerde ambities is niet alleen naar de prijs gekeken. Belangrijke andere aspecten in de aanbesteding zijn goed werkgeverschap en duurzaamheid. Het Aanbestedingsinstituut Mobiliteit zegt hierover dat het bestek dat door Omnibuzz is opgesteld “een zeer evenwichtig en uitzonderlijk goed bestek is, waarbij de combinatie van de lange looptijd en het gewicht dat aan werkgeverschap wordt toebedeeld een belangrijke stap is om deze branche te helpen investeren in duurzame dienstverbanden en toekomstperspectief te bieden aan betrokken medewerkers.”¹ Op deze wijze draagt de aanbesteding bij aan de gewenste continuïteit en biedt kansen aan lokale vervoerders. In de vervoerscontracten wordt verder invulling gegeven aan het bestuursakkoord ‘Zero Emissie’ dat het algemeen bestuur op 18 december 2019 heeft ondertekend. De omvang van het totale vervoer en de deskundigheid op gebied van vervoer en aanbestedingen maken een dergelijke ambitieuze en complexe aanbesteding haalbaar.

Uitbreiding dienstverlening nieuwe doelgroepen

Omnibuzz is ingericht als een mobiliteitscentrale die op termijn al het gemeentelijk doelgroepenvervoer kan omvatten. Het idee van de mobiliteitscentrale komt voort uit de besparingsmatrix en is gebaseerd op het zo effectief mogelijk inzetten van de beschikbare vervoersmiddelen. Hoe meer vervoersstromen worden toegevoegd, des te gunstiger het effect. Drie gemeentelijke werkgroepen hebben in 2017 echter geconcludeerd dat het voorlopig nog niet verstandig is om andere vervoerssoorten direct en Limburg breed te laten instromen bij Omnibuzz. Naar aanleiding van deze adviezen zijn afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in de actualisatie van het bedrijfsplan (2019), dat sindsdien de basis vormt voor onze werkwijze met betrekking tot andere doelgroepen.

Deze aanpak bestaat uit een kleinschalige, stapsgewijze aanpak van mogelijke instroom, waarbij de individuele gemeenten aan zet zijn voor mogelijke instroom van ander vervoer. Er zijn reeds kaders uitgewerkt waarbinnen - onder voorwaarden - instroom binnen de lopende contracten voor Omnibuzz-vervoer mogelijk is. Sommige gesprekken hierover met (groepen) gemeenten zijn intussen in een vergevorderd stadium. Het initiatief hiervoor ligt bij de gemeenten. Omnibuzz initieert zelf geen scenario's voor grootschalige instroom, maar ondersteunt en adviseert op verzoek van gemeenten. Deze aanpak biedt ruimte voor wisselende ambities in afzonderlijke deelnemende gemeenten met betrekking tot instroom.

¹ www.Taxipro.nl: Doelgroepenvervoer Limburg maximaal acht jaar gegund Gepubliceerd op 07-02-2019

De randvoorwaarden voor instroom zijn – voor zover mogelijk in dit stadium – door Omnibuzz ingevuld door ruimte te creëren voor instroom in de lopende vervoerscontracten.

Bedrijfsvoering Omnibuzz in relatie tot andere doelgroepen

Omnibuzz is – voor zover mogelijk - voorbereid om alle deelnemende gemeenten desgevraagd van advies te voorzien over de mogelijkheden van instroom en/of het uitvoeren van taken met betrekking tot andere vervoersvormen. De huidige organisatie Omnibuzz is echter uitgerijnd op de opgedragen taken, dat wil zeggen de uitvoering van het collectief vraagafhankelijk vervoer. Er is wel geanticipeerd op mogelijk andere vervoersvormen in de toekomst, zodat in de toekomst procesmatig en automatiseringstechnisch geen conflicten ontstaan indien ander vervoer wordt toegevoegd.

Zodra een verzoek tot instroom concreet is, wordt een business case uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen op de bedrijfsvoering. Na besluitvorming in het bestuur zullen de uitvoeringsafspraken worden vastgelegd in een aparte dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de desbetreffende gemeente(n), waarin de precieze taken worden gedefinieerd die Omnibuzz voor een nieuwe vervoersvorm gaat uitvoeren. Hierdoor zijn de belangen van de desbetreffende gemeente(n) als ook de collectieve belangen van alle deelnemende gemeenten geborgd. Uitgangspunt blijft dat de kwaliteit van het reguliere Omnibuzz vervoer behouden blijft.

PIJLER 3 – Aansturing door een ‘slimme organisatie mobiliteit’

De inrichting van een slimme organisatie of ‘kennisfunctie’ is geen doel op zich, maar is verweven in bijna alle werkzaamheden en ondersteunt de visie en andere pijlers. De kennis is toepassingsgericht en geldt als belangrijk instrument om de ambities (ook in andere pijlers) te kunnen realiseren. Bovendien draagt deze pijler bij aan de adviesrol van Omnibuzz richting gemeenten om het beleid vorm te geven, waar op basis van de besparingsmatrix de grootste potentie zit. Structureel is bijna 90% van de kosten (in)direct vervoer gerelateerd, de overhead beslaat ongeveer 10% van de begroting. Dit blijft de norm voor komende jaren. Hieronder valt ook deze kennisfunctie. De inzet van dit organisatieonderdeel is als het ware de motor achter de doorontwikkeling en maatschappelijke en financiële opbrengsten, ook op de twee andere pijlers.

Ondersteuning Pijler 1

De Voor Elkaar Pas als gecombineerde pas voor OV en doelgroepenvervoer is een uniek concept in Nederland. Hiervoor is de ontwikkelcapaciteit van Omnibuzz aangewend. Omnibuzz levert nu aansturing- en onderzoekscapaciteit aan de gezamenlijke onderzoeken met de provincie om de afstemming tussen beide systemen te optimaliseren. De inhoudelijke vervoerskundige kennis en de vertegenwoordiging van 30 Limburgse gemeenten maakt Omnibuzz tot een serieuze partner voor de provincie. Ook neemt Omnibuzz deel aan periodiek overleg om ikwilvervoer te optimaliseren.

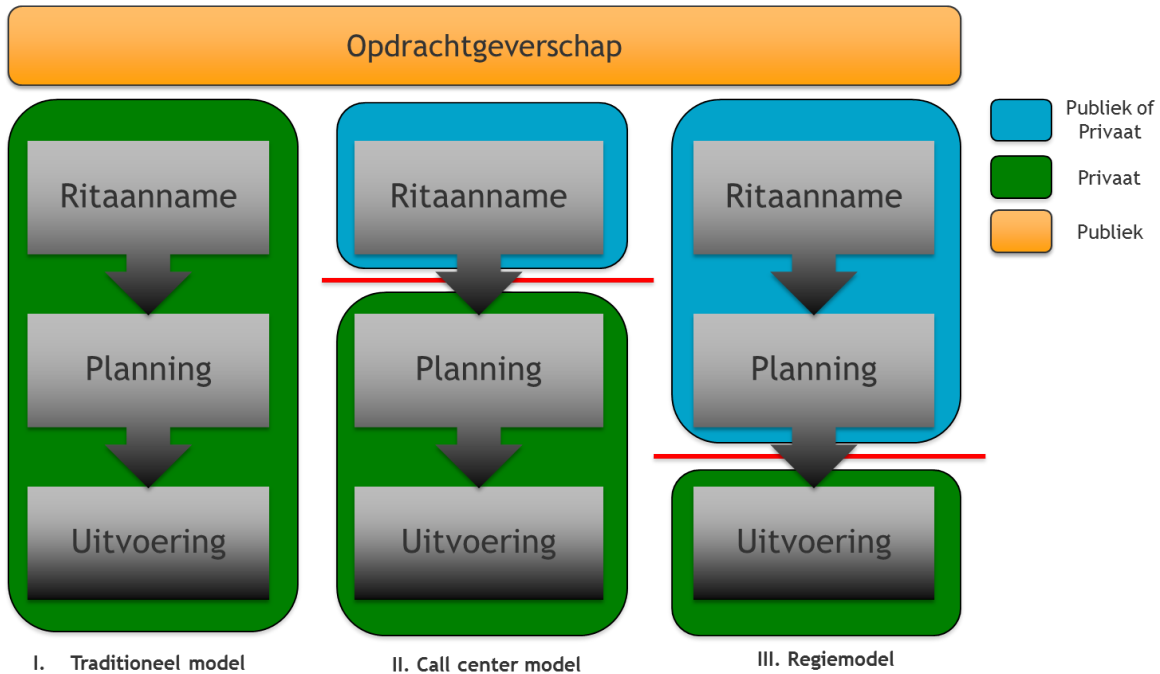
Ondersteuning Pijler 2

De ‘geprezen’ aanbesteding van het vervoer die recht doet aan de wensen van klanten, de kaders bij gemeenten en de realiteit in de vervoerssector, is een aansprekend resultaat van Omnibuzz als kenniscentrum. Een gezonde balans tussen alle partijen is nodig om het vervoer op de lange termijn te blijven garanderen. Om in deze complexiteit het vervoer duurzaam te kunnen garanderen, is kennis en expertise vereist. Een belangrijk voordeel van Omnibuzz is dat de stevige en soms tegengestelde belangen van vervoerders en gemeenten samengebracht en verenigd kunnen worden. Vervoerders hebben overheden nodig en andersom. Met de juiste aanpak staan alle neuzen dezelfde kant op en staat het gezamenlijk belang voorop. Doordat Omnibuzz een samenwerking van gemeenten is, maar tevens contracthouder van de vervoerscontracten, heeft Omnibuzz kennis en connecties met beide partijen. Deze sleutelpositie stelt Omnibuzz in staat om een optimaal, flexibel en toekomstbestendig vervoersysteem op te zetten en te onderhouden.

Een voorbeeld van een tastbare financiële opbrengst voor de deelnemende gemeenten is de compensatie m.b.t. de NEA-index welke Omnibuzz als enige opdrachtgever in Nederland op basis van inhoudelijke argumenten heeft bereikt. Hiervan ondervinden gemeenten financiële voordelen in de periode 2020-2022. Ook het handhaven van de (uitvoerings-) kwaliteit en continuïteit van het vervoer bij aanhoudende stijging (en dreigende chauffeurstekorten) of onder onvoorziene omstandigheden (faillissement, COVID-19) vraagt de nodige expertise en korte lijnen met vervoerders. De basis hiervan is een goede relatie met vervoerders, waarbij de nadruk enerzijds ligt op strikt contractbeheer en monitoring van de afspraken, anderzijds op gedeelde doelen en ambities (partnership). Bij goed contractbeheer hoort ook dat gecontroleerd wordt dat de gemaakte afspraken worden nagekomen en dat continu de kwaliteitsverbetering voorop staat. Intensief contractbeheer draagt zo bij aan een efficiëntere uitvoering van de vervoerscontracten en het vervoer op de weg.

Flexibel toekomstbestendig aansturingsmodel

Het regiemodel (zie visualisatie op de volgende pagina) is bij de start als voorkeursmodel gedefinieerd, uitgaande van het combineren van verschillende vormen van doelgroepenvervoer. Overname van de planningstaak is alleen passend en efficiënt als verschillende vervoersvormen door Omnibuzz worden aangestuurd. Als later meerdere vervoersvormen via Omnibuzz worden uitgevoerd, kunnen nieuwe kansen ontstaan. Doorgroei naar het regiemodel is dan mogelijk. De kern is flexibiliteit, waarbij gemeenten kansen pakken en anderen hierop (op termijn) aansluiten. Volwaardige en succesvolle regiecentrales zijn vaak stapsgewijs toegegroeid naar een regiemodel via verschillende tussenmodellen in een periode van vele jaren.



In praktijk functioneert Omnibuzz momenteel als een callcenter plus model. Het belangrijkste voor meer grip op vervoer is dat ritaanname en regie los wordt gekoppeld van de ruitvoering. Ook zonder planning kan Omnibuzz regietaken uitvoeren, zoals een aannamestop, vraagspreiding of uitvoering van groepsritten. Overigens combineert Omnibuzz het opdrachtgeverschap en de ritaanname, er is geen aparte partij nodig die ritreservering, regietaken of contractbeheer uitvoert. Dat maakt deze opzet efficiënt en overzichtelijk.

Ondersteuning beleid gemeenten

Omnibuzz kan gemeenten inhoudelijk en vervoerskundig adviseren in de beleidsontwikkeling, zodat vervoer mogelijk en betaalbaar blijft. Volgens de besparingsmatrix is de grootste winst te behalen op o.a. de aanpassing van de indicatiestelling en optimaal gebruik van voorliggende voorzieningen. De gemeenten zijn zelf aan zet voor het beleid, Omnibuzz adviseert en ondersteunt en veel beleidsontwikkeling vindt (voorbereidend) bij Omnibuzz plaats. De advisering van Omnibuzz over de externe beheersmaatregelen en de oplevering van de Richtlijn voor indicatiestelling heeft geleid tot tariefswijzigingen, invoering van reisbudgetten, opschonen van 'onnodige' indicaties, met de nodige financiële effecten voor de desbetreffende gemeenten.

Aanvullend op deze richtlijn organiseert Omnibuzz werksessies voor alle gemeenten of overlegt met individuele gemeenten over specifieke situaties. De effecten van beleid zijn afhankelijk van de keuzes van individuele gemeenten, Omnibuzz kan hierin enkel adviseren. Deze adviesfunctie wordt vormgegeven door een maandelijks managementrapportage, elk kwartaal een voortgangrapportage en uitgewerkte vergaderstukken. Wij zijn voornemens het relatiebeheer vanaf 2021 te intensiveren, waarbij we starten met individuele gemeenten. Door de verschillen tussen gemeenten is beleidsadvies ook deels (gemeente specifiek) maatwerk.

Externe focus (overig)

Een organisatie die 30 gemeenten vertegenwoordigt kan kennis opbouwen om het vervoer goed te organiseren, gemeenten te adviseren, maar ook invloed uitoefenen op de provincie of landelijke afspraken. Dit levert maatschappelijke voordelen en indirect ook financieel voordeel op, omdat de kennis gericht kan worden ingezet om ambities te realiseren. Door investeren in kennis en relaties neemt bovendien de inhoudelijke expertise over het vervoer binnen Omnibuzz toe.

Omnibuzz heeft landelijk overleg op het gebied van duurzaamheid, elektrisch rijden en laadinfrastructuur of in situaties waarin flexibiliteit gevraagd wordt, zoals de uitbraak van COVID-19. Dan kan Omnibuzz het eigen netwerk benutten en invloed uitoefenen op de landelijke richtlijnen en protocollen voor de uitvoering van het vervoer en de financiële continuïteit. Zo dragen we bij aan het beperken van de gevolgen voor klanten, gemeenten en vervoerders én een toekomstbestendig vervoerssysteem op langere termijn borgen.

Omnibuzz organiseert verder informatiebijeenkomsten voor raadsleden en ondersteunt een onafhankelijk cliëntenpanel en klachtencommissie.

Interne ontwikkeling

Doordat de informatie en kennis bij Omnibuzz intern zit, is voor deelnemende gemeenten altijd objectief en deskundig advies beschikbaar zonder opdracht, advieskosten of andere belangen. Ook Omnibuzz zelf wordt steeds minder afhankelijk van externe adviseurs (bijvoorbeeld aanbesteding, projectmanagement). De kennis leidt tot invloed en inspraak op landelijke platforms en in overleg met de provincie, die ten gunste van de deelnemende gemeenten wordt ingezet.

De onafhankelijkheid van derden (private partijen, adviseurs etc.) heeft positieve gevolgen voor de inhoudelijke onafhankelijkheid van adviezen en de advieskosten. Bovendien kampen andere overheidsorganisaties met problemen omdat zij niet over voldoende data van het vervoer beschikken. Data en kennis zijn noodzakelijk om vervoer beheersbaar te houden op langere termijn, denk hierbij aan de potentie in de besparingsmatrix. De doorontwikkeling van de data, rapportage en analyse tools zorgt voor onderbouwing van beleidsadvies. Door de inzet van Omnibuzz kunnen deelnemende gemeenten het vervoer vanuit een publieke doelstelling aansturen zonder hier zelf veel (beleids-) capaciteit op te zetten en/of expertise te bezitten.

Om voorgaande te kunnen bieden aan de deelnemende gemeenten, is een sterke organisatie nodig. Omnibuzz levert daarom ook inspanning om de organisatie te versterken. Omnibuzz optimaliseert bovendien continue alle processen voor een efficiënte interne organisatie. Dit leidt tot optimale bedrijfsvoering m.b.t. administratie en facturatie en compliance op gebied van Administratieve Organisatie en Interne Beheersing, maar ook op een toenemend aantal andere gebieden zoals privacy, informatiebeveiliging en digitoegankelijkheid. Omnibuzz investeert hierbij ook in digitale communicatie met gemeenten en klanten.