

Bestuurlijke samenwerking

# Goede kostenbeheersing: noodzaak voor bestuurlijke samenwerking bij Regiotaxi

Regiotaxi of beter: collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), is een praktijkvoorbeeld voor lessen over bestuurlijke samenwerking tussen zorg en vervoer en provinciale en lokale overheden....

Collectief vraagafhankelijk vervoer is een complex samenwerkingsvraagstuk van verschillende bestuurslagen en verschillende beleidsdossier. Het gaat om versterking van integraal beleid via vervlechting van Zorg en OV, het tegengaan van oneigenlijk gebruik en het op een bedrijfs-economisch professionele wijze organiseren van de kostenbeheersing: zeker in tijden van toenemende vergrijzing en zorgbehoefte in combinatie met financieel zwaar weer voor de betrokken overheden. Het gaat om afweging van verschillende belangen van bestuurslagen die betrokken zijn (gemeente en provincie), de verschillende beleidsvelden die ervan afhankelijk zijn (verkeer & vervoer en zorg), de verschillende doelen die ermee kunnen worden nagestreefd en de limieten aan de beschikbaarheid van middelen. Enkel wanneer aan alle aspecten voldoende invulling wordt gegeven kan er sprake zijn van “goed” CVV. De integrale benadering die daarvoor nodig is, kan worden bereikt door een aantal opgaven te vervullen in de categorieën ‘goed bestuur’, ‘beleidseffectiviteit’ en ‘kostenbeheersing’.

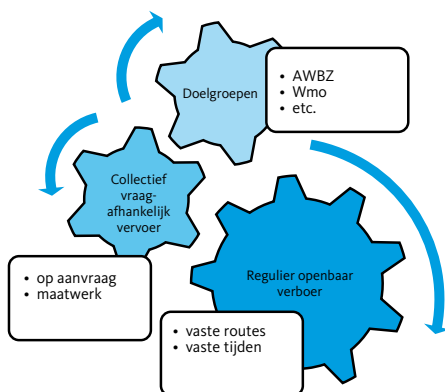
**Rutger Wouters en Mark Tigelaar** Senior adviseurs ConQuaestor Consulting  
**Hans Verdellen** Partner van de adviesgroep Public van ConQuaestor Consulting  
**Hans Bossert** Partner van het adviesbureau Public Impact en Hoogleraar public governance  
Universiteit Nyenrode

## Achtergrond

CVV verzorgt openbaar vervoer in opdracht van de overheid, maar rijdt niet volgens een vaste route of vaste dienstregeling: het betreft hier openbaar vervoer op afroep. Er kunnen bestemmingen worden bereikt waar het reguliere openbaar vervoer niet komt. Op basis van aanmeldingen wordt volgens een "van deur-tot-deur"-concept gereden. De prijs die een reiziger betaalt voor zijn rit ligt tussen dat van het openbaar vervoer en regulier taxivervoer in.

Het CVV is een regulier openbaar vervoermiddel en wordt tevens ingezet om de mobiliteit van mensen met een zorgbehoefte te vergroten. Om tot goed CVV te komen is het zinvol deze twee functies te vervlechten. De eerste functie is een provinciale verantwoordelijkheid en de tweede functie sluit aan op gemeentelijke verantwoordelijkheden vanuit de WMO en AWBZ. De vervlechting van de twee functies maakt een integrale benadering tussen overheden, zorg en vervoer nodig.

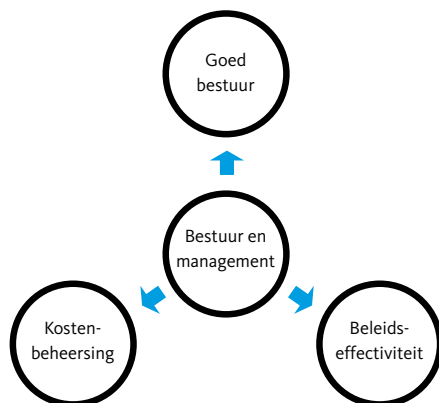
**Figuur 1 De context van collectief vraagafhankelijk vervoer**



## De opgaven voor bestuur en management

Verschillende overheden en beleidsvelden zijn betrokken bij CVV en er zijn beperkte budgetten beschikbaar. Daarom zullen bestuur en management zich met name moeten toeleggen op een drietal aspecten om CVV effectief te laten zijn in de regio. Deze aspecten betreffen: goed bestuur, goed beleid en kostenbeheersing. De opgave voor bestuur en management is om de juiste balans te vinden tussen deze drie pijlers van CVV.

**Figuur 2 De drie opgaven voor bestuur en management**



### 1 Opgave 'Goed bestuur'

Met een samenwerkingsovereenkomst kan invulling worden gegeven aan 'goed bestuur'. Hierin leggen de verschillende betrokken overheden vast hoe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de overheden zijn verdeeld, inclusief de bijbehorende rollen die worden vervuld. Daarbij dient aandacht geschonken te worden aan:

- Het oplijnen van 'prikkel' met 'taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden'. (Een voorbeeld is een prikkel voor de provincie om het openbaar vervoer toegankelijker te maken voor zorgbehoevenden.)
- Het vaststellen van de gezamenlijke doelen en individuele doelen. Door een dergelijke lijst op te stellen valt op waar doelen overeenkomen en samenwerking voor de hand ligt. Tevens valt het op wanneer er samenwerking vereist is, maar er geen gezamenlijke en slechts individuele doelen zijn. Ook tegenstrijdige doelen worden zichtbaar en daar is actie nodig om de tegenstrijdigheid te verwijderen. Tegen elkaar inwerken is per definitie ineffectief en dus ongewenst.
- Het aanbrengen van een scheiding tussen dagelijkse en strategische besturing om daadkrachtig op te kunnen treden in de praktijk met het benodigde strategische draagvlak. (Een invulling kan een beheerorganisatie zijn met een eigen rechtspersoon<sup>3</sup> en daaraan gekoppeld een strategisch sturingsorgaan. In dat orgaan zijn alle betrokken partijen vertegenwoordigd, waarbij iedere partij voldoende ruimte heeft om invulling te geven aan de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden.)

- Een model waarbinnen accenten kunnen worden gelegd waarbij tegelijkertijd sprake is van een uniform vervoerssysteem. Die uniformiteit is nodig om de vervoersmodaliteit te optimaliseren en de accenten zijn nodig om alle betrokken partijen de benodigde beleidsvrijheid te bieden.
- CVV kan gemeentelijk, regionaal of provinciaal worden georganiseerd. De samenwerkingsovereenkomst dient aan te sluiten op de gekozen organisatievorm en de implicaties ervan moeten erin zijn vertaald.
- De manier waarop afstemming plaatsvindt tussen overheden, zorg en vervoer. Binnen die afstemming dient ook te worden geregeld hoe kan worden geleerd uit de praktijk. Het moet duidelijk zijn wie de praktijkgegevens verzamelt, wie ze analyseert en hoe dit leidt tot aanpassingen.

### 2 Opgave 'Beleids-effectiviteit'

In het publieke debat gaat het natuurlijk niet alleen om de bestuurlijke samenwerking, juist ook de effectiviteit van het ingezette beleid is meer en meer beeldbepalend. Vanuit deze ontwikkeling is de verwachting: steeds meer tailor-made beleid, waarbij men zich reeds vooraf stringent committeert aan ambities. Op deze wijze werkt beleid niet alleen retrospectief, maar ook juist krachtig naar de toekomst toe. Vertaling van leereffecten in afspraken met partijen, betere nutsvoorzieningen richting de burger, mogelijk specifieke aanbevelingen voor aanpassingen in wet- en regelgeving, customized uitleg aan subsidiegelden richting de reizigers, zijn hier voorbeelden van. Een onmisbaar element in deze opzet is het meten en bepalen van de beleidseffectiviteit. Waarop is men vertrokken, welke ambitieniveaus waren voorzien en hoe heeft men in de te evalueren periode bestuurlijk gehandeld zowel in de aan-/bijsturing van externe partijen als wel in de eigen bestuurlijke samenwerking. Tegelijkertijd hoort hier een verbijzondering naar CVV-specifieke aspecten bij, zoals:

- scores voor onbedoeld gebruik;
- ontwikkelingen o.g.v. toegankelijkheid;
- substitutie-effecten versus complementaire effecten van OV-gebruik door reizigers a.g.v. Regiotaxi;
- geboden servicelevels aan de reizigers;
- klachtafhandeling.

# Bestuurlijke samenwerking

Tegen deze achtergrond blijkt in de praktijk dat om tot effectief beleid te komen de volgende punten van belang zijn om in te vullen in het feitelijk CVV-beleid: tarifiering op zones en doelgroepen, onbedoeld gebruik aanpakken, aansluiting met ander OV, vervoerskwaliteit afgestemd op de context.

## Subsidiegeld komt niet op de gewenste plek terecht en dat is niet juist.

Tarifiering op zones en doelgroepen: Van CVV, en dan met name het zorgdeel, kan gebruik worden gemaakt, zonder dat dit de bedoeling is van de overheden die het subsidiëren. Subsidiegeld komt niet op de gewenste plek terecht en dat is niet juist. Dit kan worden vermeden door verschillende tarieven te hanteren voor verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld WMO- en OV-reiziger) en het aantal zones dat onder WMO-vlag kan worden gereisd te maximaleren.

Onbedoeld gebruik aanpakken is een containerbegrip dat verschillend kan worden geïnterpreteerd. Omdat er meerdere partijen betrokken zijn bij het CVV, is het noodzaak onbedoeld gebruik goed te definiëren. Enkel wanneer de verschillende partijen dezelfde definitie hanteren, kan er samen worden gewerkt aan het terugdringen van onbedoeld gebruik van CVV.

Aansluiting met ander OV: CVV kan worden geflankeerd door andere vormen van openbaar vervoer. De mate waarin bussen en treinen zijn aangepast voor minder valide personen en de regelmaat waarin regulier openbaar vervoer kleine kernen aandoet, bepaalt of er meer of minder behoefte is aan CVV. Er dient dus afstemming plaats te vinden tussen de verschillende vervoerskundige beleidsterreinen. Vervoerskwaliteit in haar context: De omgevingskenmerken bepalen hoe de beste verhouding tussen kwaliteit van vervoer en kosten wordt bereikt door de combinatie van CVV en andere vormen van openbaar vervoer. Het optimum dient te worden onderzocht en daarbij wordt vastgelegd welke kwaliteit en welk kosten-niveau wordt nagestreefd.

### 3 Opgave 'Kostenbeheersing'

CVV wordt gefinancierd vanuit verschillende budgetten, gemeentelijk en provinciaal, WMO, AWBZ, leerlingenvervoer en andere vervoersbudgetten. Een integrale benadering van vraagt om een bundeling van budgetten. Dit hoeft niet in te houden dat er één centraal budget komt, maar de inzet van middelen dient wel op elkaar te worden afgestemd. De beheersing van de kosten vindt plaats op verschillende gebieden, namelijk middels de aanbesteding van het vervoer, de sturing op basis van managementinformatie en het beheersysteem van het CVV-kosten.

#### Aanbesteding

- Door de ritaanname en rituitvoering uit te laten voeren door verschillende organisaties ontstaat een controlemiddel: het gedeclareerde aantal ritten kan worden vergeleken met het aantal ritten dat is aangenomen.
- De aanbesteding dient goed afgestemd te worden op het vastgestelde beleid en bijbehorende doelen. Hierbij kan gedacht worden aan de juiste verhouding tussen kwaliteit en prijs en de definitie van kwaliteit.
- De continuïteit en kostenefficiëntie van CVV kan worden geborgd door een bonus/malussysteem en een verzekeringseis op te nemen in de aanbesteding.
- De aanbesteding kan zodanig worden ingericht dat er 'inkoop door derden' mogelijk is. Door nog niet betrokken organisaties van hetzelfde platform gebruik te laten maken, kunnen inkoopvoordelen worden behaald, waarmee de kosten voor de overheid kunnen dalen.

#### Managementinformatie

- De kosten van CVV worden voor een groot deel bepaald door het aantal gereden zones. Inzicht in de aantallen en het verloop in de tijd geeft input voor nieuw, kostenefficiënter beleid.
- "Wmo-zones" zijn voor de overheid duurder dan "OV-zones". Bij een goede afbakening van onbedoeld gebruik in het beleid en de juiste informatie over het onbedoeld gebruik in de praktijk, kunnen duurdere zones voor goedkopere worden ingeruild. Daarbij dienen de juiste prikkels aanwezig te zijn: de provincie betaalt de OV-zones en draagt daarmee de lasten van een toename van OV-zones, terwijl de gemeenten de

Wmo-zones betalen en daarmee de lusten hebben. Een gezamenlijke business case waarin aandacht wordt besteed aan de onderlinge verdeling van baten, kan een oplossing bieden.

- De informatiewens kan groot zijn voor de verschillende overheden en de beheerorganisatie. Ook bestaat er een andere behoefte aan informatie. Vanuit kostenooptpunt is het niet wenselijk alle informatie te verzamelen. Daarom is het van belang te inventariseren welke stuurbehoefte er zijn en op welke wijze kostenefficiënt afdoende informatie is te verschaffen.

#### Beheerorganisatie

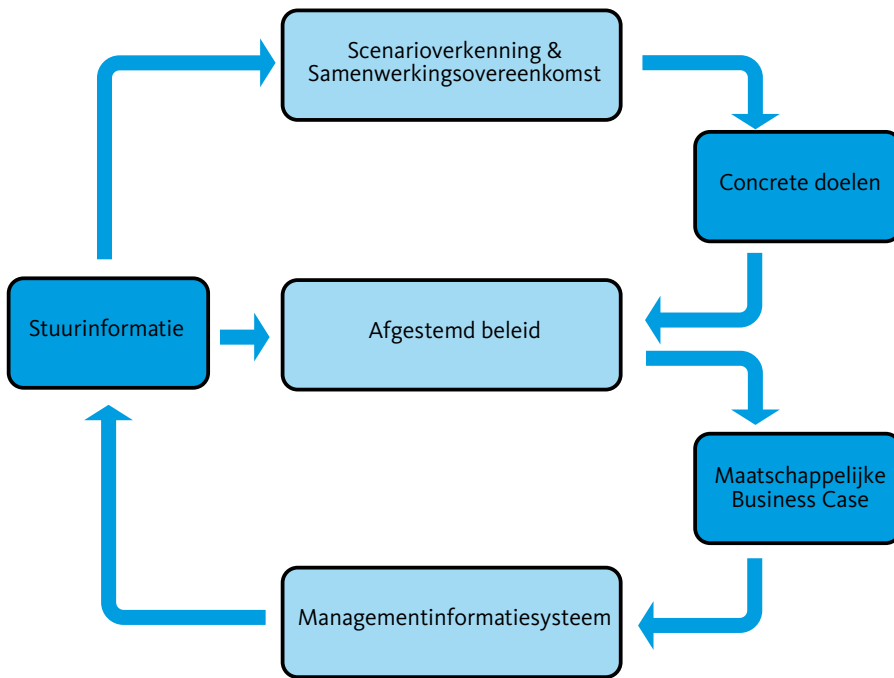
- Een verstandig uitgangspunt is dat de beheerorganisatie haar eigen kosten minimaal terugverdiend. Dit uitgangspunt is gelegitimeerd omdat de beheerorganisatie geen afzonderlijke maatschappelijke functie uitoefent. Daarom is een business case voor de beheerorganisatie zinvol. In de business case moet ook rekening worden gehouden met de kosten die zouden worden gemaakt als er geen beheerorganisatie zou zijn. Een bijkomend voordeel van een business case is dat de toegevoegde waarde van de beheerorganisatie expliciet wordt gemaakt, wat de aansturing en beheersing van die organisatie bevordert.

### De integrale kostenbenadering als sleutel

Voor effectief CVV hebben bestuur en management dus een drietal opgaven. De opgaven 'goed bestuur' en 'beleidseffectiviteit' zijn goed te borgen in een samenwerkingsovereenkomst en de gebruikelijke beleidsdocumenten. Deze bestuurlijke opgaven vereisen goede afstemming tussen overheden en beleidsvelden, en dient niet licht te worden opgevat. Dominant in de praktijk blijft echter het onderwerp kostenbeheersing hier doorheen spelen.

Het succes van CVV blijkt dus telkens weer rechtstreeks afhankelijk te zijn van het effectief besteden van de beschikbare middelen.

**Figuur 3 Een integrale benadering**



Kostenbeheersing van CVV kent in de praktijk vele actoren, beleidsuitgangspunten en andere punten waarmee rekening moet worden gehouden. Daarnaast is kostenbeheersing van groot belang omdat de budgetten beperkt zijn en uit verschillende bronnen komen. Het succes van CVV blijkt dus telkens weer rechtstreeks afhankelijk te zijn van het effectief besteden van de beschikbare middelen.

Om goed invulling te geven aan in vulling van CVV-beleid voor bestuur en management, is een 'integrale kostenbenadering' noodzakelijk. Een dergelijke integrale kostenbenadering krijgt inhoud doot het doorlopen van de volgende stappen:

**1 CVV-scenarioverkenning**

Uitvoeren van een zorgvuldige scenarioverkenning van CVV, de actoren en hun belangen. Dit is input voor de inrichting van 'goed kostenbeheerssysteem' op basis van transparantie dat kan worden vastgelegd in de samenwerking.

**2 Concrete doelen formuleren**

Uit de scenarioverkenning en samenwerkingsovereenkomst zijn concrete doelen af te leiden. Dat is input voor toekomstbestendig 'effectief beleid'.

Speciale aandacht dient uit te gaan naar het afstemmen van de doelen van verschillende actoren.

**3 Invullen beleidsplannen/budgetten**

Vervolgens kan er effectief, op elkaar afgestemd, beleidplannen en kostenbudgetten worden geformuleerd.

**4 Maatschappelijke business case**

Uitvoeren van een maatschappelijke business case voor de gehele (openbaar vervoer-) mobiliteitsketen. Dit is een belangrijk element in de kostenbeheersing omdat het gezamenlijk belang inzichtelijk wordt gemaakt evenals de manier waarop dit tot voordelen voor de verschillende, individuele actoren leidt.

**5 Informatiebehoeften inkaderen**

De maatschappelijke business case maakt ook de determinanten van het succes van CVV inzichtelijk, waardoor het duidelijk is op welke onderdelen en met welke informatie moet worden gestuurd. Het is dus input voor een goed doordacht en daarmee toekomstvast managementinformatiesysteem en (financieel) besturingsmodel dat aansluit op de scenarioverkenning, de bestuurlijke inrichting, het beleid en de

behoefte van de beheersorganisatie.

**6 Inrichten managementinformatiesysteem**

Het managementinformatiesysteem levert de input voor de evaluatie en aanpassing van de scenarioverkenning, samenwerkingsovereenkomst en het beleid.

Figuur 3 illustreert de aanpak om tot 'integrale kostenbenadering' te komen.

**Conclusie**

In de praktijk blijkt onomstotelijk dat de mate waarin collectief vraagafhankelijk vervoer effectief kan worden gemaakt, wordt beperkt door het geld dat ervoor beschikbaar is. Sturing in de praktijk van bestuurlijke doelen en beleidsdoelen kunnen worden afgedekt in samenwerkingsovereenkomsten en bestaande beleidscycli. Daardoor bepaalt de beheersing van de kosten in belangrijke mate hoe succesvol het collectief vraagafhankelijk vervoer kan zijn. Een integrale kostenbenadering is van belang om de beschikbare middelen effectief in te zetten. Kosteneffectiviteit neemt immers direct toe wanneer overheden gecoördineerd te werk gaan en beleid effectief op elkaar is afgestemd.

**Geraadpleegde literatuur:**

- Bossert, J., Towards an outcome based Government: Changing Roles of Governance and Leadership, in: International Perspectives on Public Sector Performance Management, KPMG/CAPAM/IPAA/IPAC
- Bossert, J., Sluijters, T., Optimale sturing en beheersing: veranderingen in governance, in: Controllers Magazine

**Noten:**

- 1 In de praktijk bestaat een zekere weerstand om te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling. Meestal wordt een lichtere vorm opgezet. Er bestaat een grote diversiteit aan mogelijke uitwerkingen.