

ONDERZOEK NAAR DOELGROEPENVERVOER IN NEDERLAND

verw
onder



onver
zoek

Niet zomaar op reis

Niet zomaar op reis.
Onderzoek naar doelgroepenvervoer in Nederland.
Eindrapport, juli 2023

Auteurs: Gregor Walz, Auke Witkamp, Verwonderzoek
Illustratie: Ingrid van Osch

M.m.v. de adviesraad: Jiska Ogier, Sven Pluimers, Esther Verstraaten
In opdracht van het College voor de Rechten van de Mens

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding: waar gaat dit onderzoek over?	7
1.1 Aanleiding: het recht op mobiliteit voor mensen met een beperking	7
1.2 Opzet van het onderzoek	8
1.3 Afbakening van het onderzoek	9
1.4 Kapstok: het normenkader van het VN-verdrag handicap	10
1.5 Leeswijzer	11
2. Hoe werkt het stelsel van doelgroepenvervoer in Nederland?	12
2.1 Verschillende vervoersvormen	12
2.2 Betrokken actoren en niveaus van besluitvorming	14
2.3 Huidige ontwikkelingen in beleid	15
2.4 Stelsel vanuit gebruikersperspectief	16
3. Intermezzo: perspectieven van gebruikers, vervoerders, overheden	18
3.1 De gebruikers: tussen afhankelijkheid en spontaniteit	18
3.2 Vervoerders: taxibedrijven en chauffeurs	19
3.3 Overheden: opdrachtgevers en regiehouders	19
3.4 Welk perspectief staat centraal in het stelsel?	20
4. Stand van zaken: knelpunten en oorzaken	22
4.1 Overkoepelend beeld van de situatie in het doelgroepenvervoer	22
4.2 Knelpunten vanuit perspectief van de gebruiker	23
4.3 Oorzaken en uitdagingen op uitvoeringsniveau	27
4.4 Oorzaken en uitdagingen op systeemniveau	29
4.5 Toekomstzorgen	32
4.6 Conclusie: knelpunten en oorzaken in samenhang	33
5. Oplossingsrichtingen: hoe verder?	35
5.1 Wat wordt er al gedaan?	35
5.2 Wat ontbreekt er nog?	36
5.3 Uitgangspunten voor toekomstige doorontwikkeling	36
5.4 Concrete stappen voor verandering	37
Bijlage: onderzoeksverantwoording	39

Samenvatting

Waar gaat dit onderzoek over?

Het College voor de Rechten van de Mens heeft aan Verwonderzoek gevraagd om **verkennd onderzoek** te doen naar de huidige stand van zaken van het **doelgroepenvervoer** in Nederland. Aanleiding hiervoor zijn signalen dat de huidige praktijk van het doelgroepenvervoer niet tot een situatie leidt waarin mensen met een beperking hun recht op persoonlijke mobiliteit kunnen genieten, en daarmee dus niet aan de normen van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap) voldoet. Het College is toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag handicap in Nederland.

Het onderzoek heeft bovenal tot doel de huidige situatie in het doelgroepenvervoer in kaart te brengen, knelpunten en de oorzaken hiervan te identificeren en oplossingsrichtingen te benoemen om het doelgroepenvervoer beter te laten aansluiten bij de vereisten van het VN-verdrag handicap. De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. In hoeverre is het huidige systeem en de uitvoering van doelgroepenvervoer als aanvulling op het openbaar vervoer in overeenstemming met het VN-verdrag handicap?
2. Hoe kan het huidige systeem en de uitvoering van doelgroepenvervoer als aanvulling op het openbaar vervoer meer in overeenstemming worden gebracht met het VN-verdrag handicap?

Om deze vragen te beantwoorden zijn in drie fases de beschikbare onderzoeken, beleidsstukken en overige publicaties bestudeerd en 27 interviews en één groeps gesprek gevoerd. In totaal hebben 41 personen via een interview of groeps gesprek bijgedragen aan het onderzoek. De respondenten vertegenwoordigden de drie 'kernactoren' in het doelgroepenvervoer: de gebruikers, de vervoersbedrijven en de overheden. Het onderzoek is begeleid door een adviesraad van ervaringsdeskundigen.

Lees verder in [hoofdstuk 1.2](#).

Over welk doelgroepenvervoer hebben we het?

'**Doelgroepenvervoer**' is geen wettelijk bepaald begrip. In verschillende wetten zijn voorzieningen opgenomen die mensen met beperkingen in staat moeten stellen om zich te verplaatsen. Daarbij is een behoorlijk aantal organisaties betrokken bij de uitvoering van die verschillende regelingen: gemeenten, Valys, zorgverzekeraars, dagbestedingsinstellingen en het UWV. De wettelijke basis is geregeld in een aantal verschillende wetten, waarvoor in totaal drie verschillende ministeries verantwoordelijk zijn.

In dit rapport ligt de focus op het **sociaal-recreatieve vervoer**. Dit valt uiteen in twee categorieën: Wmo-vervoer en Valys. Het Wmo-vervoer wordt geregeld door gemeenten en is bedoeld voor korte ritten. Valys valt direct onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en is bedoeld voor ritten langer dan 25 kilometer (of vijf OV-zones).

Volgens het VN-verdrag handicap houdt het **recht op persoonlijke mobiliteit** in dat mensen met een beperking kunnen deelnemen aan het openbare leven en zich kunnen verplaatsen op gelijke voet met mensen zonder een beperking. Wanneer iemand om verschillende redenen niet volledig gebruik kan maken van het reguliere personenvervoer, zoals de bus en de trein, is het belangrijk dat er een alternatief geboden wordt. In Nederland wordt dat geregeld door middel van het aanbieden van doelgroepenvervoer.

Het VN-verdrag handicap geeft geen voorschriften over de manier waarop mobiliteit precies gewaarborgd moet worden, maar stelt wel dat de overheid specifieke maatregelen moet nemen om toegankelijk vervoer te waarborgen, en het recht op persoonlijke mobiliteit te realiseren. De overheid mag het recht op persoonlijke mobiliteit en de toegankelijkheid van vervoer geleidelijk verwezenlijken, wat betekent dat de overheid direct moet beginnen en steeds nader moet komen tot volledige verwezenlijking van de rechten in het verdrag.

In dit rapport staan de drie kernactoren in het stelsel centraal: de **gebruikers**; **vervoerders** in de rol van uitvoerder; en overheden in hun rol als opdrachtgever en, in het geval van het Rijk, verantwoordelijke voor het stelsel van wet- en regelgeving. De balans tussen de perspectieven van deze drie kernactoren bepaalt

onder de streep hoe het doelgroepenvervoer uitwerkt, wie er baat bij heeft en waar de oplossingen voor de knelpunten gezocht moeten worden.

Hoe staat het ervoor met het doelgroepenvervoer in Nederland?

Er is een sterk contrast tussen de redelijk positieve klanttevredenheidsonderzoeken in het doelgroepenvervoer enerzijds en de vaak negatieve individuele ervaringen die in dit onderzoek naar voren komen anderzijds. Er is weinig betrouwbare overkoepelende informatie beschikbaar en er zijn geen recente beleidsevaluaties gedaan. In het algemeen kunnen we stellen dat het huidige systeem tot zeer wisselende prestaties leidt: soms helemaal adequaat en netjes, soms onvoorspelbaar en onbetrouwbaar. Welke situaties hoe vaak voorkomen, kunnen we op basis van dit verkennende onderzoek niet zeggen.

Lees verder in [hoofdstuk 4.1](#).

Wat zijn de belangrijkste knelpunten in het doelgroepenvervoer?

De **belangrijkste knelpunten** in het doelgroepenvervoer vanuit het perspectief van gebruikers zijn:

- Onbetrouwbaarheid en onvoorspelbaarheid. De uitgangspunten dat het vervoer beschikbaar is, op tijd komt en op tijd op de bestemming is zijn volgens de respondenten de afgelopen jaren niet altijd gegarandeerd.
- Randvoorwaarden, zoals de vooraanmeldtijd voor het reserveren van ritten, de stiptheidsmarge van 15 minuten voor en na het afgesproken tijdstip, de omrijtijd die resulteert uit combineren van ritten, en het kilometerbudget van 700km per jaar bij Valys, sluiten niet aan bij de behoefte van gebruikers.
- Communicatie bij onvoorziene situaties loopt stroef. Gebruikers moeten bijvoorbeeld lang of tevergeefs wachten op hun rit, zonder daar goed over geïnformeerd te worden.
- Bejegening door chauffeurs kleurt de reiservaring, meestal in positieve zin, maar in uitzonderingsgevallen zeer negatief, bijvoorbeeld wanneer gebruikers op straat achter worden gelaten zonder alternatief vervoer.
- Ketenreizen met doelgroepenvervoer en OV blijven een grote uitdaging voor gebruikers, door de combinatie van onbetrouwbare systemen en onaantrekkelijke voorwaarden.

Lees verder in [hoofdstuk 4.2](#).

De ervaren knelpunten in het doelgroepenvervoer hebben grote **gevolgen voor de gebruikers**. In eerste instantie natuurlijk de directe gevolgen, zoals te laat komen. Daarnaast voelen gebruikers zich door deze ervaringen buitengesloten en “dubbel beperkt”. Ze gaan het doelgroepenvervoer zo veel mogelijk mijden en blijven door de problemen in het vervoer vaker thuis dan ze zouden willen. Ze gaan niet naar sociale gelegenheden en bezoeken hun familie minder vaak dan zij zouden willen. Gebruikers zijn bezorgd dat het gebrek aan doeltreffend vervoer tot een spiraal van isolatie en eenzaamheid kan leiden.

Wat zijn de oorzaken voor de problemen, op het niveau van de uitvoering en op het systeemniveau?

De volgende **uitdagingen in de uitvoering** zijn deels een verklaring voor de knelpunten:

- Chauffeurstekort leidt tot beperkingen in de beschikbaarheid van ritten, zeker in de spijtijden en op dagen met hoog ziekteverzuim.
- De nasleep van de coronatijd waarin de sector herhaaldelijk moest reageren op zeer ingrijpende maatregelen heeft nog steeds effect op vervoersbedrijven. De focus ligt hierdoor voornamelijk op het creëren van een stevige basis, minder op verdere verbeteringen.
- Concurrentie en aanbestedingen drukken op de prijs die vervoerders rekenen voor hun dienstverlening, en de lagere inkomsten als gevolg daarvan werken door in druk op de kwaliteit.
- De nadruk op efficiëntie leidt tot een kwetsbaar systeem waarin weinig ‘kreukelzones’ in het vervoer bestaan en waardoor de dagelijkse praktijk op de weg zeer kwetsbaar is.
- Mogelijk onrechtmatig gebruik zorgt voor extra druk op het systeem, waarbij de vraag is of het vervoer wordt gebruikt door mensen die het strikt genomen niet nodig hebben, of voor ritten die formeel onder een ander vervoerssysteem kunnen vallen (zoals ziekenvervoer).

Lees verder in [hoofdstuk 4.3](#).

- Op **systeemniveau** komen de volgende oorzaken voor de beschreven knelpunten naar voren:
- Door gebrek aan inzicht in beleid, uitvoering en ervaringen bestaat er geen basis voor een lerend en verbeterend systeem. Dit leidt tot een incident-gestuurde discussie waarin er weinig aandacht voor de structurele oorzaken van problemen is.
- Gebrek aan sturing, toezicht en handhaving op landelijk niveau leidt tot een situatie waarin betrokken beleidsambtenaren en vervoersbedrijven een regisseur in het stelsel en bovendien een transparante en zichtbare toezichthouder missen.
- De versnippering en resulterende complexiteit van het systeem zijn een probleem voor de sturing en doorontwikkeling van het stelsel, waardoor technische verbeteringen niet vanzelfsprekend in het hele land worden doorgevoerd.
- De aparte benadering van doelgroepenvervoer en OV door de overheid strookt niet met realiteit. Niet alleen de bestuurlijke, maar ook de conceptuele scheiding tussen doelgroepenvervoer en OV (en infrastructuur) werkt beperkend en staat de effectieve integratie van de twee systemen in de weg.
- De doelgroepenafbakening en indicatiestelling is eerder te ruim dan te strikt, wat voor extra druk op het systeem zorgt. Bij indicatiestelling wordt onder andere te weinig gekeken naar de mogelijkheden die het OV biedt.
- Financiële druk op gemeenten vertaalt zich door naar de kwaliteit van het doelgroepenvervoer.

Lees verder in [hoofdstuk 4.4](#).

Bovenop de knelpunten die we in dit verkennende onderzoek hebben gesignaleerd, maken veel betrokkenen zich zorgen over de **toekomstbestendigheid** van het stelsel van doelgroepenvervoer, met name door de vergrijzing van de bevolking, verdere verschraving van het OV in landelijke gebieden en mogelijke bezuinigingen.

Wat betekent dit onder de streep?

Er zijn veel voorbeelden van situaties waarin het huidige systeem van doelgroepenvervoer er niet in slaagt om de mobiliteit van mensen met een beperking te garanderen en de algemene beginselen vanuit het VN-verdrag handicap zoals autonomie, toegankelijkheid en participatie te waarborgen. We kunnen op basis van dit verkennende onderzoek niet precies zeggen op welke schaal deze problemen op dit moment optreden. Het is een taak van de overheid om dit verder in kaart te brengen. We kunnen wel constateren dat de knelpunten regelmatig voorkomen.

Er is bovenal sprake van te veel onvoorspelbaarheid en onbetrouwbaarheid. De ordening naar de verschillende oorzaken van knelpunten laat zien waar de handelingsperspectieven liggen: met name op stelselniveau zijn er veel belangrijke stappen te zetten, naast alle verbeteringen op uitvoeringsniveau waar al intensief aan gewerkt wordt.

Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen?

In de visieontwikkeling voor een toekomstig stelsel zien we de volgende vier uitgangspunten als kapstok om het doelgroepenvervoer beter te laten werken.

1. **Basiswaarden van de gebruiker staan centraal.** De gebruikers van doelgroepenvervoer missen in het huidige stelsel aandacht voor hun basiswaarden: eigen regie, spontaniteit en gelijkwaardigheid. Deze waarden sluiten aan bij de beginselen van het VN-verdrag handicap zoals persoonlijke autonomie, volledige en daadwerkelijke participatie en opname in de samenleving en inherente waardigheid van mensen met een beperking. Het voelt voor gebruikers alsof deze waarden ondergeschikt staan aan waarden als doelmatigheid en pragmatisme. In de beleidslogica zouden deze behoeften van de gebruikers vooraan moeten staan, beginnend bij een mensbeeld waarin mensen met een beperking zelfstandig en gelijkwaardig participeren in de samenleving.
2. **Benadering van mobiliteit als geheel.** In het huidige stelsel staan de verschillende vormen van doelgroepenvervoer apart gepositioneerd ten opzichte van andere mobiliteitsterreinen zoals het openbaar vervoer. Dit betekent dat het doelgroepenvervoer ook als losstaand onderwerp benaderd wordt. In de basis zou het bij het doelgroepenvervoer erom moeten gaan dat mensen die zelfstandig niet kunnen reizen, in staat worden gesteld om dat wel te doen. Het vervoersmiddel en de sector zouden daarbij niet leidend moeten zijn, maar het mobiliteitsvraagstuk. Bovendien is op langere termijn de doelstelling om zo veel mogelijk mensen met het reguliere openbaar vervoer te laten reizen. Dit betekent dat openbaar vervoer en doelgroepenvervoer als één vraagstuk behandeld moeten worden, en ook als zodanig gepositioneerd moeten worden.

3. **Landelijke sturing binnen een decentraal systeem.** Er liggen veel kansen voor een sterkere rol van de Rijksoverheid. Het Rijk kan ervoor zorgen dat er regelmatig (evaluatie)onderzoek wordt uitgevoerd, dat innovaties in de ene sector of regio landelijk dekkend worden uitgerold, dat er een effectiever systeem van toezicht en handhaving komt, dat doelgroepenvervoer duidelijk gepositioneerd wordt als geïntegreerd onderdeel van het openbaar vervoer, en dat doelgroepenvervoer regelmatig op de politieke agenda staat.
4. **Gebruikers zijn onderdeel van besluitvorming.** Het betrekken van gebruikers bij de vormgeving en uitvoering van het doelgroepenvervoer is niet alleen een verplichting vanuit het VN-verdrag handicap, maar blijkt ook een van de meest effectieve manieren om het stelsel te verbeteren. Een actieve rol betekent niet alleen dat er rekening gehouden wordt met praktische drempels die voor niet-gebruikers vaak minder snel aan te wijzen zijn, het betekent ook dat er meer draagvlak en begrip ontstaat voor keuzes in het beleid en in de uitvoering.

Dit zijn algemene principes die alle actoren centraal zouden moeten stellen. In [hoofdstuk 5](#) van dit rapport zijn deze principes vertaald naar concrete aanbevelingen per actor.

1. Inleiding: waar gaat dit onderzoek over?

Het College voor de Rechten van de Mens heeft aan Verwonderzoek gevraagd om onderzoek te doen naar de huidige stand van zaken van het doelgroepenvervoer in Nederland. In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding, opzet en de afbakening van het onderzoek.

1.1 Aanleiding: het recht op mobiliteit voor mensen met een beperking

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) is toezichthouder op de uitvoering van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap) in Nederland. Dit betekent dat het College de uitvoering van de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien, monitort, beschermt en bevordert. Deze rol van toezichthouder geeft het College de verantwoordelijkheid en ook de legitimiteit om een oordeel te vormen over de realisatie van de rechten van mensen van een beperking en de overheid aan te spreken die rechten te verwezenlijken.

Het VN-verdrag handicap richt zich op alle aspecten van het leven. Het recht op persoonlijke mobiliteit is daarbij expliciet benoemd. Naast de bevordering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, is het doelgroepenvervoer één van de instrumenten om het recht op mobiliteit te waarborgen. Er zijn echter tal van signalen dat de huidige praktijk van het doelgroepenvervoer niet tot een situatie leidt waarin mensen met een beperking hun recht op persoonlijke mobiliteit kunnen genieten, en daarmee dus niet aan de normen van het VN-verdrag voldoet.

Belangenorganisaties benoemen al langer verschillende tekortkomingen.¹ Het College ontvangt regelmatig meldingen en klachten over verschillende vormen van doelgroepenvervoer en heeft in het verleden ook geoordeeld over specifieke gevallen. Een oproep van het College om ervaringen te melden over het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer heeft verdere signalen opgeleverd, en ook in rapporten in opdracht van de betreffende overheidsorganen worden verschillende knelpunten benoemd.²

Ondanks de signalen is er onvoldoende zicht op de precieze oorzaken van de verschillende problemen in het doelgroepenvervoer. De oplossingsrichtingen voor de problemen zijn nog niet duidelijk omschreven of uitgewerkt, en het verband tussen de ervaringen van gebruikers van doelgroepenvervoer en het stelsel is nog onvoldoende gelegd. Bovenal ontbreekt een scherpe analyse van de huidige situatie van het doelgroepenvervoer in het licht van het VN-verdrag handicap en de rechten en verplichtingen die daaruit voortvloeien.

In combinatie zijn deze factoren aanleiding voor het College geweest om aan Verwonderzoek te vragen het huidige stelsel en de uitvoering van het doelgroepenvervoer verkennend te onderzoeken.

¹ Ieder(In), ANBO, Oogvereniging (2017), Input algemeen overleg doelgroepenvervoer, 7 februari 2017

² Zie bijv. MuConsult (2016), Verkennend onderzoek optimalisatie toegang bovenregionaal doelgroepenvervoer (Valys), Amersfoort: MuConsult.

1.2 Opzet van het onderzoek

Doel van het onderzoek

Het onderzoek verschaft inzicht in:

1. Het huidige beleid op het gebied van doelgroepenvervoer in Nederland, gezien vanuit het normenkader van het VN-verdrag handicap.
2. De knelpunten in het beleid en de uitvoering van het doelgroepenvervoer en, zo mogelijk, een verklaring van de oorzaken van deze knelpunten.
3. De manier waarop de knelpunten in het beleid doorwerken in de ervaring van gebruikers van het doelgroepenvervoer.
4. Hoe de knelpunten opgelost kunnen worden, zodat het beleid beter aansluit bij de vereisten van het VN-verdrag handicap.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die leidend waren in het onderzoek zijn hieronder weergegeven.

Hoofdvragen:

1. In hoeverre is het huidige systeem en de uitvoering van doelgroepenvervoer als aanvulling op het openbaar vervoer in overeenstemming met het VN-verdrag handicap?
2. Hoe kan het huidige systeem en de uitvoering van doelgroepenvervoer als aanvulling op het openbaar vervoer meer in overeenstemming worden gebracht met het VN-verdrag handicap?

Deelvragen:

3. Welk normenkader volgt er uit het VN-verdrag handicap?
 - a. Welke rechten voor individuen kunnen hieruit worden afgeleid?
 - b. Welke verantwoordelijkheden voor overheden kunnen hieruit worden afgeleid?
4. Hoe functioneert het huidige systeem van doelgroepenvervoer? Daarbij onderscheid tussen drie 'lagen':
 - a. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, en hoe vult de Rijksoverheid deze in? Wat zijn daarbij trends, uitdagingen, dilemma's?
 - b. Wat is de verantwoordelijkheid van gemeenten, en hoe vullen gemeenten deze in? Wat zijn daarbij trends, uitdagingen, dilemma's?
 - c. Hoe werkt dit door in de uitvoering van het doelgroepenvervoer in de praktijk? Hoe geven uitvoerders in de praktijk vorm aan de kaders die vanuit landelijke en lokale overheid worden gesteld?
5. Welke ervaringen hebben individuen? Tegen welke problemen lopen zij aan? Wat zijn daarbij trends?
6. Hoe liggen de relaties tussen beleid en uitvoering enerzijds (vraag 4) en ervaringen van individuen anderzijds (vraag 5).
 - a. Waar ontstaan de problemen die mensen ervaren?
 - b. Tot welke problemen en kwetsbaarheden kan het huidige stelsel van beleid en uitvoering leiden?
7. Tot welke handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen leidt dit? Hoe kunnen overheden hun verantwoordelijkheden beter invullen en daarmee de rechten van mensen met een beperking beter waarborgen?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit drie fases. Hieronder beschrijven we deze fases beknopt.

Fase 1 van het onderzoek bestond uit een brede verkenning van het onderwerp en de literatuur. We hebben verkennende interviews gevoerd met enkele partijen en personen. We hebben de beschikbare literatuur (onderzoeksrapporten, evaluaties, beleidsstukken) verzameld en gescand.

Fase 2 van het onderzoek bestond uit diepte-interviews met betrokkenen op landelijk niveau en drie beknopte gemeentelijke case studies. Naast de interviews hebben we de desk research uit de eerste fase verder verdiept en uitgebreid.

Fase 3 van het onderzoek stond in het teken van toetsing en validering van de bevindingen met gebruikers van doelgroepenvervoer. Ook hebben we een tweede interview met het ministerie van VWS gehouden om de bevindingen te delen en te toetsen.

In totaal hebben we in de drie fases 27 interviews gevoerd en 1 groepsgesprek gehouden. In totaal hebben 42 personen via een interview of groepsgesprek bijgedragen aan het onderzoek.

De verzamelde gegevens zijn in samenhang geanalyseerd en gerelateerd aan de onderzoeksvragen. Het resultaat vindt u in dit onderzoeksrapport.

Voor het onderzoek is een adviesraad van ervaringsdeskundigen ingesteld. De adviesraad heeft op verschillende momenten geadviseerd over keuzes in het onderzoeksproces en bij de rapportage.

In de [bijlage](#) is een uitgebreidere onderzoeksverantwoording opgenomen.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Welk doelgroepenvervoer?

Het stelsel van doelgroepenvervoer is complex en versnipperd. Er zijn in ieder geval 8 aparte vormen van doelgroepenvervoer, deels gemeentelijk en deels landelijk uitgevoerd. De vraag is dus: over welke vormen van doelgroepenvervoer hebben we het?

Gezien de brede en fundamentele insteek van het onderzoek is er bij voorbaat geen beperking van de focus aangebracht. Bovendien is de versnippering juist ook een thema dat aandacht verdient en dat door een beperking van de focus op de achtergrond zou kunnen raken. We zijn het onderzoek dan ook met een breed perspectief begonnen, maar hebben daarbij de nadruk gelegd op de - qua gebruikersaantallen - grootste sectoren van het doelgroepenvervoer: het Wmo-vervoer en Valysvervoer.³ Dat betekent dat we ons richten op het zogenaamde sociaal-recreatieve en niet-bestemmingsgebonden vervoer.

Het (ook omvangrijke) leerlingenvervoer hebben we grotendeels buiten beschouwing gelaten. Desondanks zijn veel van de overkoepelende bevindingen van toepassing op het hele stelsel van het doelgroepenvervoer en zeker niet alleen op de twee vormen waar wij de focus op hebben gelegd.

Welke niveaus van het stelsel?

In grote lijnen zien we een stelsel dat uit vier 'lagen' bestaat:

1. De Rijksoverheid stelt kaders en neemt wetten aan.
2. Gemeenten (of andere instanties zoals UWV) voeren beleid (bijv. op indicatiestelling en voorwaarden) en kopen specifieke diensten in.
3. Uitvoerende partijen zorgen voor het doelgroepenvervoer.
4. Personen maken gebruik van en hebben ervaringen met dit vervoer.

Al deze lagen, en de wisselwerking daartussen, komen in het onderzoek aan bod. Daarbij stellen we vooral de drie kernactoren in het stelsel centraal: de gebruikers; vervoerders in de rol van uitvoerder; en overheden in hun rol als opdrachtgever en, in het geval van het Rijk, verantwoordelijke voor het stelsel van wet- en regelgeving.

Welke knelpunten en oplossingen?

Het doelgroepenvervoer is in essentie een vervoersvraagstuk. Dat betekent dat er ook veel knelpunten bestaan die niet direct betrekking hebben op rechten vanuit het VN-verdrag. Denk aan files of elektrificatie van voertuigen in het kader van duurzaamheid. Deze vraagstukken hebben soms gevolgen voor de dienstverlening aan gebruikers met een beperking, maar zijn niet de focus van dit onderzoek. Wij richten ons in dit onderzoek vooral op de stelselverantwoordelijkheid van overheden, en hun mogelijkheden om verbetering in de situatie van de gebruiker te bewerkstelligen.

³ Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid (KIM) (2019), De gebruikers in het sociaal-recreatieve doelgroepenvervoer in Nederland, Den Haag: KIM.

1.4 Kapstok: het normenkader van het VN-verdrag handicap

Het College heeft ten behoeve van dit onderzoek een juridische analyse van het normenkader vanuit het VN-verdrag handicap opgesteld. In deze analyse wordt de vraag beantwoord op welke rechten met betrekking tot mobiliteit mensen met een beperking aanspraak kunnen maken, en welke verplichtingen voor overheden hieruit volgen. Deze normen vormen de kapstok van waaruit we in dit onderzoek uiteindelijk de situatie in het doelgroepenvervoer beoordelen. We vatten de belangrijkste normen hieronder kort samen.⁴

Wat zijn de rechten van mensen met een beperking omtrent mobiliteit?

Voor de rechten van mensen met een beperking zijn de volgende principes van belang:

- De grondbeginselen van het verdrag zijn onder andere autonomie, toegankelijkheid en volledige participatie in de samenleving (artikel 3 VN-verdrag handicap). Het verdrag moet eraan bijdragen dat mensen met een beperking volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen participeren in de samenleving (artikel 1).
- Het recht op persoonlijke mobiliteit (artikel 20) houdt in dat mensen met een beperking kunnen deelnemen aan het openbare leven en zich kunnen verplaatsen op gelijke voet met mensen zonder een beperking, op de wijzen en op het tijdstip van hun keuze, en tegen een betaalbare prijs (artikel 20 sub A).
- Het recht op toegankelijkheid (artikel 9) houdt in dat mensen met een beperking op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot vervoer, en ook tot informatie en communicatie (met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en -systemen) hierover. Ook de dienstverlening moet sociaal toegankelijk zijn (denk aan het voorkomen van negatieve bejegening). Wederom moet een dienst ook financieel toegankelijk zijn, dus tegen een betaalbare prijs.
- Wanneer iemand om verschillende redenen niet volledig gebruik kan maken van het reguliere personenvervoer, zoals de bus en de trein, is het belangrijk dat er een alternatief geboden wordt. In Nederland wordt dat geregeld door middel van het aanbieden van doelgroepenvervoer.
- Het recht op persoonlijke mobiliteit is een voorwaarde om andere rechten te genieten, waaronder het recht op onderwijs (artikel 24), werk (artikel 27), gezondheid (artikel 25) en deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport (artikel 30).⁵

Welke verplichtingen heeft de overheid?

Het VN-verdrag handicap geeft geen voorschriften over de manier waarop het recht op mobiliteit precies gewaarborgd moet worden, maar stelt wel een aantal normen vast:

- De overheid moet specifieke maatregelen nemen om toegankelijk vervoer te waarborgen, zoals het bieden van extra voorzieningen en ondersteuning (artikel 9). Daarin moet maatwerk geleverd worden en voldoende rekening gehouden worden met individuele wensen en benodigdheden.
- Zowel de Rijksoverheid als lokale overheden zijn verplicht om het recht op persoonlijke mobiliteit te realiseren, en moeten tegelijkertijd ook waarborgen dat private partijen die diensten verlenen die voor het publiek bedoeld zijn, zoals het doelgroepenvervoer, rekening houden met de toegankelijkheid voor mensen met een beperking (artikel 9 lid 2 sub b).
- De overheid mag het recht op persoonlijke mobiliteit en de toegankelijkheid van vervoer geleidelijk verwezenlijken, wat betekent dat de overheid direct moet beginnen en steeds nader moet komen tot volledige verwezenlijking van de rechten in het verdrag (artikel 4). Het verdrag schrijft niet voor hoe dat moet gebeuren en op welke termijn, alleen dat dit zo voortvarend en doeltreffend mogelijk moet gebeuren.⁶

⁴ College voor de Rechten van de Mens (2022), Juridisch kader onderzoek doelgroepenvervoer, intern document.

⁵ College voor de Rechten van de Mens (2021), Toegang tot hulpmiddelen in *het recht op persoonlijke mobiliteit*, Utrecht: College.

⁶ Rijkswet houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, Kamerstuk 33992, nr. 6, p. 22.

- Het doel is dat de fysieke en sociale drempels rondom het reguliere personenvervoer worden weggelaten, zodat ieder persoon met een beperking hier gebruik van kan maken. Het reguliere personenvervoer dient de norm te worden, en het doelgroepenvervoer een ultimum remedium.⁷
- Private partijen hebben zelf ook verplichtingen. In de wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) staat dat overheden, bedrijven en organisaties geleidelijk zorg moeten dragen voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dat een onevenredige belasting vormt.⁸

1.5 Leeswijzer

In dit rapport presenteren we de uitkomsten van ons onderzoek. In het [volgende hoofdstuk](#) beschrijven we hoe het stelsel van doelgroepenvervoer in Nederland werkt, welke actoren verantwoordelijkheid dragen en welk beleid er gevoerd wordt. In [hoofdstuk 3](#) presenteren we schetsmatig hoe de drie kernactoren - gebruikers, vervoerders, overheden - aankijken tegen doelgroepenvervoer, wat zij belangrijk vinden en waar zij mee worstelen. [Hoofdstuk 4](#) vormt de kern van het rapport: hier gaan we in op de huidige situatie in het doelgroepenvervoer, de knelpunten die gebruikers ervaren en de oorzaken ervan op uitvoerings- en stelselniveau. In [hoofdstuk 5](#) trekken we conclusies en schetsen we welke kernprincipes centraal moeten staan in een doorontwikkeling van het doelgroepenvervoer. Ook doen wij suggesties voor handelingsperspectieven voor de kernactoren in het stelsel.

⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019), 'Iedereen Onderweg': vernieuwingsagenda doelgroepenvervoer en openbaar vervoer, Den Haag: Ministerie van IenW.

⁸ Vgl. ook artikel 5 VN-verdrag handicap.

2. Hoe werkt het stelsel van doelgroepenvervoer in Nederland?

In dit hoofdstuk beschrijven we het stelsel van doelgroepenvervoer in Nederland. Wat is de wettelijke basis, welke actoren zijn betrokken, wie heeft welke verantwoordelijkheden en waar worden de besluiten genomen?

2.1 Verschillende vervoersvormen

'Doelgroepenvervoer' is geen begrip dat in de wet staat. In verschillende wetten zijn voorzieningen opgenomen die mensen met beperkingen in staat moeten stellen om zich te verplaatsen. De figuur op de volgende pagina geeft een overzicht van de verschillende 'vervoersvormen', inclusief de verantwoordelijke instantie en de wettelijke basis.

In de figuur zien we dat er voor verschillende activiteiten speciale vervoersvoorzieningen zijn getroffen. Daarbij is een behoorlijk aantal organisaties betrokken bij de uitvoering van die verschillende regelingen: gemeenten, Valys, zorgverzekeraars, dagbestedingsinstellingen en het UWV. De wettelijke basis is geregeld in een aantal verschillende wetten, waarvoor in totaal drie verschillende ministeries (politiek, bestuurlijk en financieel) verantwoordelijk zijn: VWS (Wmo-vervoer, Valys, ziekenvervoer, vervoer naar dagbesteding), SZW (vervoer naar werk) en OCW (vervoer naar school/onderwijs).

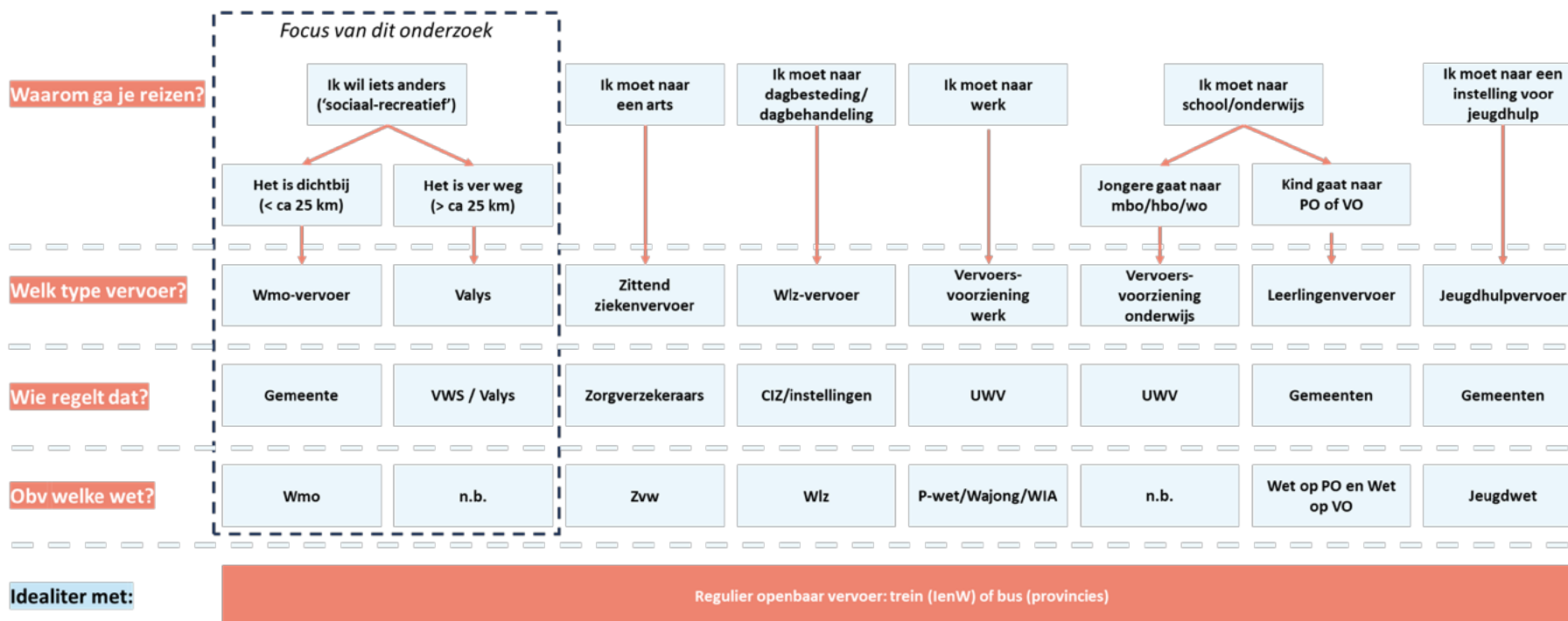
De onderste laag in de figuur gaat over het regulier openbaar vervoer. Het uitgangspunt van het stelsel is dat zo veel mogelijk mensen met het reguliere openbaar vervoer moeten kunnen reizen en dat het doelgroepenvervoer alleen wordt gebruikt door mensen die niet zelfstandig met het OV kunnen reizen. Het ministerie van IenW regelt het treinvervoer, en provincies het regionaal openbaar vervoer (bijv. bus).

In dit rapport ligt de focus op het **sociaal-recreatieve vervoer**. In de figuur zien we dat dit uiteen valt in twee categorieën: Wmo-vervoer en Valys. De voorwaarden, inrichting en uitvoering van het Wmo-vervoer worden geregeld door gemeenten. Wmo-vervoer is bedoeld voor korte ritten. De exacte voorwaarden verschillen enigszins per gemeente, maar in de regel komt het erop neer dat het bedoeld is voor ritten tot circa 25 kilometer. De meeste gemeenten stellen een maximum aan het aantal kilometers dat per jaar gereden mag worden, bijvoorbeeld 1.500 of 2.000 kilometer.

Valys valt direct onder de bevoegdheid en coördinatie van het ministerie van VWS en is juist bedoeld voor ritten langer dan 25 kilometer (of vijf ov-zones). Het ministerie koopt deze dienst in en legt de voorwaarden voor gebruikers vast. Standaard krijgen mensen een 'persoonlijk kilometerbudget' (PKB) van 700 kilometer per jaar. Dat betekent dat ze, zolang ze binnen de 700 kilometer blijven, 22 cent per kilometer betalen. Dit is ongeveer in lijn met de gemiddelde OV-kosten (bus, tram, trein), en hoger dan de gemiddelde kosten van een treinreis. Elke kilometer boven die 700 kilometer op jaarbasis kost 1,35 euro. Mensen met zeer ernstige chronische beperkingen van medische aard kunnen een hoog kilometerbudget van 2.350 kilometer krijgen. Het maximum aantal kilometers wordt jaarlijks bepaald en stond de afgelopen jaren op 700 (normale PKB).⁹

⁹ Ministerie van VWS, Hoogte persoonlijk kilometerbudgetten Valys 2022, Kamerbrief, 19 november 2021

Figuur 1: Verschillende vervoersvormen vanuit het perspectief van de gebruiker¹⁰



¹⁰ De figuur toont de meest voorkomende 'routes'. Soms zijn er uitzonderingen. Zo kan het Wmo-vervoer ook gebruikt worden voor dagbesteding, wanneer een persoon (nog) niet onder de Wlz valt. Ook zijn er aan het ziekenvervoer voorwaarden verbonden, waardoor niet alle artsenbezoeken automatisch door de zorgverzekeraars vergoed worden. Vaak is het Wmo-vervoer dan de enige optie.

2.2 Betrokken actoren en niveaus van besluitvorming

In deze paragraaf zoomen we in op de verantwoordelijkheid van de belangrijkste actoren waar het gaat om sociaal-recreatief vervoer.

Landelijk: ministerie van VWS (in samenspraak met lenW, OCW en SZW)

Op landelijk niveau is het ministerie van VWS 'stelselverantwoordelijk' voor het sociaal-recreatieve vervoer. Dat wil zeggen dat het ministerie ten minste verantwoordelijk is voor het stelsel van wet- en regelgeving. VWS is als coördinerend ministerie verantwoordelijk voor de implementatie van het VN-verdrag handicap in Nederland. Hierin werkt het ministerie samen met andere ministeries die op hun beleidsterreinen mede inhoudelijke verantwoordelijkheid dragen.¹¹

Wmo-vervoer staat niet apart op de begroting van VWS, die valt onder het grote gedecentraliseerde budget voor de uitvoering van het sociaal domein dat gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen. Voor de uitvoering van Valys is het ministerie van VWS direct verantwoordelijk. Het besteedt deze dienst openbaar aan en voert zelf het contractmanagement uit. Valys staat onder het kopje 'bovenregionaal gehandicaptenvervoer' onder artikel 3 op de begroting van VWS. Voor de komende jaren is jaarlijks een bedrag van ruim 62 miljoen euro gereserveerd.¹²

Het ministerie van VWS overlegt met de ministeries van OCW en SZW om ervoor te zorgen dat de verschillende vervoersvoorzieningen op elkaar aansluiten. Daarnaast overlegt het met het ministerie van lenW over de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een beperking. Daarin speelt enerzijds een rol dat een goede toegankelijkheid van het OV naar verwachting ook effect zal hebben op het gebruik van vormen van doelgroepenvervoer (waaronder Wmo-vervoer en Valys), en anderzijds dat het ministerie van VWS als eerste ministerie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Lokaal/regionaal: gemeenten (vaak in samenwerkingsverbanden)

Op lokaal niveau zijn gemeenten verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het Wmo-vervoer. Dit kopen ze via openbare aanbestedingen in bij vervoersbedrijven. Vaak doen gemeenten dat in samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld via een gemeenschappelijke regeling. In die aanbestedingen worden vaak Wmo-vervoer, leerlingenvervoer en soms ook jeugdhulpvervoer tegelijk ingekocht. In sommige regio's worden in de aanbestedingen zelfs combinaties met het reguliere openbaar vervoer gemaakt. Busjes voeren dan bijvoorbeeld tegelijk Wmo-ritten uit en zijn belbus voor het reguliere openbaar vervoer in afgelegen gebieden. Via deze aanbestedingen en het daarop volgende contractmanagement kunnen gemeenten invloed uitoefenen en toezicht houden op de kwaliteit van het Wmo-vervoer in hun regio.

Naast de inkoop van Wmo-vervoer zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de toegang tot het Wmo-vervoer. Daartoe geven wijkteams of Wmo-consulenten indicaties af. De manier waarop indicaties worden afgegeven wordt mede bepaald door gemeentelijk beleid. Deze indicaties geven vervolgens ook toegang tot Valys-vervoer. Daarmee zijn gemeenten ook indirect verantwoordelijk voor toegang tot Valys.¹³

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft geen actieve rol in het doelgroepenvervoer. In 2022 is de Vereniging Doelgroepenvervoer Nederland (VDVN) opgericht, een samenwerkingsverband van opdrachtgevers in het doelgroepenvervoer waarin gemeenten samenwerken om kennis uit te wisselen en hun belangen te behartigen.

Uitvoerend: vervoersbedrijven (via aanbestedingen, vaak met onderaannemers)

Uiteindelijk voeren vervoersbedrijven de Valys- en Wmo-ritten uit. Er zijn enkele grote, landelijk opererende taxibedrijven en daarnaast veel bedrijven die lokaal of regionaal actief zijn. Deze taxibedrijven voeren vaak uiteindelijk ook de andere vormen van doelgroepenvervoer uit, zoals het zittend ziekenvervoer, het Wlz-vervoer of vervoer van en naar werk of onderwijs.

¹¹ Ministerie van VWS (2022), Vervolg coördinerende aanpak implementatie van het VN-verdrag handicap, 19 april 2022, Kamerbrief.

¹² <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/OWB/XVI/onderdeel/1465513>, geraadpleegd op 12 juni 2023.

¹³ Valys is toegankelijk voor mensen die voldoen aan ten minste één van deze vier criteria: ze hebben recht op Wmo-vervoer, ze hebben recht op een Wmo rolstoel of scootmobiel, ze hebben een gehandicaptenparkeerkaart of ze hebben een OV-begeleiderskaart.

Soms zit er tussen de vervoerder(s) en de gemeente ook nog een regiecentrale. Deze kan onafhankelijk van de vervoerders ingekocht zijn of deel uitmaken van dezelfde aanbesteding. De regiecentrale is het aanspreekpunt voor de gebruikers is; deze neemt ritverzoeken in ontvangst en plant deze vervolgens bij de verschillende vervoerders. In veel gevallen combineert de regiecentrale verschillende soorten vervoer, zodat de gebruiker niet naar verschillende centrales hoeft te bellen.

De branche van personenvervoer is op verschillende manieren georganiseerd. Er is een koepelorganisatie voor bedrijven die actief zijn in het beroepspersonenvervoer: Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV). Sociale partners in de taxibranche zijn verenigd in een opleidingsfonds, het Sociaal Fonds Mobiliteit (SFM) en in het Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM) dat zich bezig houdt met de kwaliteit van aanbestedingen in de sector.

2.3 Huidige ontwikkelingen in beleid

De afgelopen jaren is er beleidsmatig enige aandacht geweest voor mobiliteit voor mensen met een beperking. We lichten er enkele ontwikkelingen uit.

2019: Vernieuwingsagenda 'Iedereen onderweg'

Het programma 'Onbeperkt Meedoen!' is een programma waarmee de Rijksoverheid het VN-verdrag handicap ten uitvoer wil brengen. Eén van de actielijnen binnen dat programma is de actielijn 'vervoer'. Om die actielijn verder uit te werken hebben overheden, vervoerders en belangenorganisaties in 2019 de vernieuwingsagenda 'Iedereen onderweg' opgesteld.¹⁴

De vernieuwingsagenda heeft twee doelen: het bevorderen van het gebruik van het reguliere OV door mensen met een beperking en het toekomstbestendig maken van het doelgroepenvervoer. De agenda bevat drie 'actielijnen': het gebruik van OV stimuleren, doelgroepenvervoer efficiënter en klantgericht organiseren, en doelgroepenvervoer en OV beter op elkaar laten aansluiten.

Eind 2020 hebben de minister van VWS en de staatssecretaris van IenW een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin ze rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de vernieuwingsagenda.¹⁵ Daarin staat onder andere beschreven dat er een werkconferentie is geweest en dat er een woordenboek voor gebruikerskenmerken in gebruik is genomen zodat overheden en vervoerders aan de hand van codes op een uniforme manier kunnen vastleggen wat een gebruiker nodig heeft om een reis te kunnen maken. Mede door corona zijn verschillende initiatieven volgens de kamerbrief (nog) niet tot stand gekomen. Na deze kamerbrief zijn er geen updates meer geweest.

2022: Bestuursakkoord toegankelijk OV

In 2022 hebben het Rijk, de provincies en enkele grote vervoerregio's, vervoerders en ProRail een bestuursakkoord¹⁶ gesloten waarin zij afspraken maken over het toegankelijker maken van het OV. Deze afspraken gaan bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van reisassistentie op stations, toegankelijkheid van lijn- en buurtbussen, bus- en tramhaltes en toiletten in treinen.

2023: Verbeteragenda doelgroepenvervoer

Momenteel coördineert het ministerie van VWS het opstellen van een verbeteragenda doelgroepenvervoer. Op basis van aangedragen wensen en signalen ontwikkelen de betrokken overheden, brancheorganisaties en belangenvertegenwoordigers verbeteracties die direct of indirect gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van reizen met doelgroepenvervoer en regulier OV voor mensen met een beperking. Hierbij kan gedacht worden aan aanbestedingsmogelijkheden, contractuele en beleidsmatige ontschotting, monitoring van en toezicht op de gewenste kwaliteit, beloning van chauffeurs, het voeren van adequaat contractmanagement en inclusieve mobiliteit. Het hierboven genoemde bestuursakkoord en het VN-verdrag handicap worden hierbij in ogenschouw genomen. Naar verwachting wordt de agenda later dit jaar gepubliceerd.

¹⁴ Iedereen Onderweg. Vernieuwingsagenda doelgroepenvervoer en openbaar vervoer (2019)

¹⁵ TK 24 170 nr 239, 23 november 2020 (ook te vinden als: TK 23 645 nr. 239).

¹⁶ Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032 (eindversie 25-10-2022)

Lokale en regionale ontwikkelingen

De lokale of regionale ontwikkelingen hebben we voor dit onderzoek niet uitgebreid in kaart gebracht. Op basis van de gesprekken en documentstudie concluderen we dat er lokaal en regionaal met name op uitvoeringsniveau ontwikkelingen zijn, in die zin dat het Wmo-vervoer en het regionale OV elke zoveel jaar opnieuw worden aanbesteed, en dat dit ook aanleiding kan zijn om na te denken of zaken anders moeten. Dan wordt er bijvoorbeeld overwogen welke vormen van doelgroepenvervoer samen worden aanbesteed, of er misschien ook combinaties worden gemaakt van doelgroepenvervoer en OV en of er een onafhankelijke regiecentrale komt. In onderstaand kader zijn drie voorbeelden van lokale beleidsontwikkelingen genoemd.

Drie voorbeelden van de lokale inrichting van doelgroepenvervoer

In Den Haag is men bij de laatste aanbesteding overgegaan tot een bundeling van contracten onder één contract. Het leerlingenvervoer, het Wmo-vervoer, het vervoer voor dagbesteding etc. vallen nu onder één contract. De opdracht is gewonnen door een grote partij die met onderaannemers werkt. Door een juridische procedure moest het contract opnieuw aanbesteed worden, waardoor het afgelopen jaar een onverwacht 'verlengingsjaar' van de vorige aanbesteding was. Dit heeft tot de nodige operationele problemen gezorgd.

In Groningen-Drenthe zijn de contracten opgedeeld in geografische percelen. De percelen maakten deel uit van dezelfde aanbesteding, maar aanbieders konden per perceel inschrijven. Elk perceelcontract wordt apart gemanaged door Publiek Vervoer Groningen, met regionale overlegstructuren. Naast Wmo-vervoer en leerlingenvervoer zit ook de 'hub-taxi' in de contracten, een vorm van flex-OV waar ook mensen zonder Wmo-indicatie gebruik van kunnen maken. Vervoerders in de verschillende percelen hebben zich gecommitteerd aan samenwerking met vervoerders uit de andere percelen.

In Zeeland is in 2022 een regionale mobiliteitsstrategie opgesteld.¹⁷ In deze strategie wordt er, naast het in stand houden van enkele grote buslijnen, ingezet op een mix aan zogenaamd 'fijnmazig vervoer'. Dit gaat bijvoorbeeld om 'flectaxi's' en kleine busjes die op afroep mensen van halte naar halte kunnen brengen. Deze busjes en flectaxi's rijden dan voor alle doelgroepen: mensen met en zonder beperking. De gemeenten gaan deze diensten inkopen, en de provincie betaalt eraan mee. Van deze integratie van regulier openbaar vervoer en doelgroepenvervoer wordt enerzijds gehoopt dat het de mobiliteit voor alle doelgroepen bevordert, en anderzijds dat de kosten voor het doelgroepenvervoer hiermee binnen de perken blijven. Momenteel wordt er gewerkt om de strategie om te zetten in concrete plannen. Het doel is dat er vanaf 2024 of 2025 geleidelijk met dit nieuwe stelsel gewerkt kan worden.

2.4 Stelsel vanuit gebruikersperspectief

We hebben in dit hoofdstuk de verschillende vormen van doelgroepenvervoer op een rij gezet en focus aangebracht op het Wmo-vervoer en Valys. We hebben daarbij gezien dat er veel verschillende partijen betrokken zijn bij de vormgeving van het stelsel en de uitvoering daarbinnen. Het doelgroepenvervoer is daarmee bestuurskundig gezien best een ingewikkelde puzzel.

De gebruiker hoeft geen last te hebben van deze ingewikkelde puzzel. Voor de toegang tot Wmo-vervoer en Valys wendt de gebruiker zich in eerste instantie tot de gemeente om een vervoerspas aan te vragen. Deze pas is geldig voor zowel Wmo-vervoer als Valys. Voor sociaal-recreatief vervoer hoeft de gebruiker dus niet op verschillende plekken een pas aan te vragen.

Wanneer de gebruikers vervolgens een rit willen maken, dan plannen zij dat via de telefoon, een website of apps in bij de vervoerder of regiecentrale die de gemeente in de hand heeft genomen (als het om een korte rit gaat), of bij Valys (als het om een lange rit gaat). De gebruiker kan hierbij speciale indicaties (bijvoorbeeld individueel reizen, of voorin zitten) aangeven, of deze zijn al bekend bij de vervoerder. Bij het boeken van ritten dient de gebruiker rekening te houden met enkele voorwaarden. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- De vooraanmeldtijd: vaak moet de rit bij Wmo-vervoer minimaal een uur van tevoren worden aangemeld. Bij Valys moet een rit uiterlijk om 18.00 uur de dag van tevoren geboekt worden. Deze voorwaarden zijn in de laatste jaren regelmatig (tijdelijk) aangepast, eerst door corona en vervolgens door het chauffeurstekort. Hierdoor was de vooraanmeldtijd soms wel 24 of 48 uur.

- De stiptheidsmarge: de gebruiker spreekt een tijd af maar moet hierbij rekening houden met een marge van 15 minuten voor en 15 minuten na de afgesproken tijd. Dat betekent dat er in feite een tijdsvenster van een half uur wordt afgesproken waarop de rit begint.
- De omrijtijd: door de noodzaak van combineren waarbij ook andere klanten worden opgehaald mag een reis in de meeste gemeenten maximaal twee keer zo lang duren als een directe reis en maximaal 30 minuten langer. Bij Valys gaat het om maximaal 1,5 keer de directe reistijd en 60 minuten langer.
- Het kilometerbudget (zowel gemeentelijk als bij Valys) dat hierboven al is toegelicht.

Deze voorwaarden lijken in de praktijk een grotere stempel te drukken op de gebruikerservaring dan de versnippering of complexiteit van het stelsel. Ook al is er zeker sprake van een complex systeem, op voorhand kunnen we niet zeggen of dit per definitie nadelige gevolgen heeft voor de gebruikers. In de volgende hoofdstukken beschrijven we hoe de praktijk op de weg eruit ziet, en in hoeverre we hier oorzaken op systeemniveau kunnen aanwijzen.

3. Intermezzo: perspectieven van gebruikers, vervoerders, overheden

In dit hoofdstuk beschrijven we het doelgroepenvervoer vanuit het perspectief van de drie centrale actoren: de gebruikers, de vervoerders en de overheden. Dit laat zien dat er verschillende belangen, prioriteiten en waarden in het geding zijn, afhankelijk van het perspectief.

In de interviews die we voor dit onderzoek hebben uitgevoerd zien we dat mensen soms heel andere beelden hebben van de huidige realiteit in het doelgroepenvervoer. Dat komt met name door de verschillende posities die mensen hebben en het perspectief dat daaruit voortkomt. De perspectieven zijn niet per definitie tegenovergesteld aan elkaar. Ze zijn wel bepalend voor de duiding van wat er feitelijk gebeurt en voor de toekomstvisie op het stelsel.

Hieronder geven we de perspectieven van de drie kernactoren schetsmatig weer.

3.1 De gebruikers: tussen afhankelijkheid en spontaniteit

Wat is het perspectief van gebruikers op het doelgroepenvervoer?

De gebruikers van de soorten doelgroepenvervoer die in dit onderzoek centraal staan, maken gebruik van het vervoer voor sociaal-recreatieve doelen. Ze bezoeken vrienden, familie, doen boodschappen, gaan naar een vereniging of naar het theater. Het doelgroepenvervoer stelt hen in staat om in hun eigen context deel te nemen aan de maatschappij en een actief leven te leiden. De meeste gebruikers die wij hebben gesproken waarderen dan ook het bestaan van doelgroepenvervoer zeer. Het vervoer draagt bij aan hun zelfstandigheid.

Idealiter zouden veel mensen simpelweg spontaan een taxi willen bellen die hen direct naar hun bestemming brengt. Ze vinden het vervelend als er onderweg steeds weer andere mensen opgepikt moeten worden, met een (veel) langere reis tot gevolg. Het liefst zouden ze op korte termijn hun plannen willen kunnen wijzigen. Als het mooi weer is, willen ze langer bij de bruiloft van hun vrienden blijven, als het regent willen ze eerder worden opgehaald. Als er onderweg iets misgaat, bijvoorbeeld een buslijn die toch niet rolstoeltoegankelijk blijkt te zijn, willen zij snel kunnen reageren en hun reisplannen aanpassen. Ze missen in het huidige systeem de spontaniteit en flexibiliteit.

De gebruikers zijn veelal afhankelijk van het doelgroepenvervoer. Die afhankelijkheid voelen zij het sterkst wanneer er iets misgaat. Dat is bijvoorbeeld het geval als een rit te laat of, misschien nog erger, te vroeg komt (bovenop de half uur margetijd), of als ze tevergeefs wachten. Als zij vervolgens ook nog eens onvriendelijk, betuttelend of bot bejegend worden, kan de irritatie hoog oplopen. Dit soort ervaringen, waarbij zij ergens onderweg gestrand zijn of een reis uren langer duurt dan verwacht, leidt ertoe dat gebruikers hun vertrouwen verliezen en naar alternatieven zoeken. Niet voor iedereen is er echter een alternatief voorhanden, zoals hulp van familieleden of de aanschaf van een eigen aangepaste auto. Bij gebrek aan alternatieven leiden deze ervaringen dus ook tot het vermijden van reizen in de toekomst.

Ondanks de discrepantie tussen hun wensbeeld en de werkelijkheid hebben de meeste gebruikers die wij hebben gesproken begrip voor de beperkingen van het huidige stelsel en de uitdagingen van chauffeurs en taxibedrijven. Zij begrijpen dat het niet altijd en overal mogelijk is om precies het vervoer te regelen dat zij nodig hebben. En zij begrijpen ook dat het soms mis kan gaan. Goede communicatie speelt hierin een sleutelrol. Als zij goed op de hoogte worden gehouden van de (on)mogelijkheden omtrent hun reis, als er met hen wordt meegedacht over het vinden van andere oplossingen, en als er begrip wordt getoond voor de vervelende gevolgen voor henzelf, dan zijn zij meestal niet geneigd om een klacht in te dienen of reizen in de toekomst te mijden.

Vanuit welke waarden en drijfveren kijken gebruikers naar het doelgroepenvervoer?

Waarden die centraal staan voor gebruikers van het doelgroepenvervoer zijn autonomie, spontaniteit en gelijkwaardigheid. Een goed werkend stelsel stelt hen in staat om deze waarden te verwezenlijken in hun leven. Daaronder zitten waarden als zelfrespect en zelfontplooiing.

Deze waarden komen in het geding als de afhankelijkheid in relatie tot het doelgroepenvervoer de overhand neemt.

3.2 Vervoerders: taxibedrijven en chauffeurs

Wat is het perspectief van vervoersbedrijven en chauffeurs?

Vervoersbedrijven die zich bezighouden met doelgroepenvervoer en hun chauffeurs zijn gedreven door de wens een goede dienstverlening neer te zetten en hun directe klanten, de gebruikers, veilig van A naar B te brengen. Veel van zowel de kleinere als grotere bedrijven zijn van oudsher familiebedrijven die een zekere ondernemerstrots koesteren. Zij zitten al jaren, soms al decennia, in het vak en hebben zich steeds weer weten aan te passen aan de veranderende marktomstandigheden, of dat nou het werken met aanbestedingen of de elektrificatie van het wagenpark is. Zij voelen zich betrokken bij 'hun' gebruikers en begrijpen hun wensen en zorgen, ook al kunnen zij daar niet altijd aan tegemoet komen.

De vervoerders kijken vooral praktisch naar de vraagstukken in het doelgroepenvervoer die er voorliggen. Het moet voor hen bovenal ook werkbaar blijven. Het maakt voor hen een groot verschil of zij ritten een dag van tevoren kunnen inplannen of dat zij binnen een uur bij de klant op de mat moeten staan. Zij hebben niet alleen te maken met de voorwaarden in het stelsel van doelgroepenvervoer, maar ook met praktische zaken zoals de filedruk, omleidingen en werkzaamheden of parkeergelegenheid in de binnensteden. Vaak combineren zij verschillende soorten doelgroepenvervoer, in verschillende contracten en samenwerkingsvormen, en zoeken zij hierbij naar zo veel mogelijk efficiëntie en flexibiliteit.

De laatste jaren hebben vervoersbedrijven veel last van het personeelstekort. Ze steken veel moeite in het vinden van chauffeurs die hun bussen kunnen rijden. Het tekort betekent dat zij hun beloftes soms niet kunnen waarmaken: zij kunnen dan niet altijd ritten aanbieden, de wachttijd loopt op of de taxi's komen vaker te laat. Dit speelt zich af in een markt die volgens de meeste vervoerders gedomineerd wordt door stevige concurrentie en prijsdruk. De aanbestedingen waarmee overheden werken zorgen voor scherpe prijsstelling, lage lonen, hoge risico's en weinig ruimte om de uitvoering aan te passen aan veranderende omstandigheden. Bedrijven voelen zich hierdoor soms in een contractueel keurslijf gedwongen.

Een deel van de taxiondernemers en de chauffeurs die we hebben gesproken vindt dat er te weinig waardering is voor de sector als geheel en voor het beroep van chauffeur specifiek. De toegevoegde waarde van doelgroepenvervoer, maatschappelijk en individueel, is volgens hen vele malen groter dan de publieke aandacht en waardering voor het werk. Het steekt hen dan ook wanneer het beeld wordt geschetst dat het doelgroepenvervoer een puinhoop is. De lage waardering van het chauffeursberoep wordt gezien als een van de oorzaken van het personeelstekort. Een andere kijk op het werk in de sector, met meer besef van de complexiteit van het werk, zou - naast een betere beloning - ervoor kunnen zorgen dat het aanzien en de aantrekkelijkheid van het werk toenemen.

Vanuit welke waarden en drijfveren kijken vervoerders naar het doelgroepenvervoer?

De kernwaarden die vervoerders drijven zijn kwaliteit, efficiëntie, beroepseer en pragmatisme.

Uiteraard is winstgevendheid ook een belangrijke drijfveer. Onder de streep proberen vervoersbedrijven pragmatische oplossingen te vinden voor de gebruikers en voor hun werknemers.

Deze waarden komen in het geding als de concurrentie en krapte op de markt hen dwingen om keuzes te maken die tegen hun eigen ideaalbeeld van kwaliteit ingaan, en als regelgeving in de weg staat van de pragmatische oplossingen die zij zelf voor zich zien.

3.3 Overheden: opdrachtgevers en regiehouders

Wat is het perspectief van overheden?

Overheden die verantwoordelijk zijn voor het sociaal-recreatieve doelgroepenvervoer zijn op landelijk niveau vooral het ministerie van VWS en op lokaal niveau gemeenten. Hun belangrijkste doelstelling is om een robuuste en toekomstbestendige basisvoorziening te realiseren die ervoor zorgt dat mensen met een

beperking kunnen participeren in de samenleving. De ambtenaren die wij hebben gesproken benadrukken daarbij dat het om een collectief systeem gaat waarbij niet alle individuele wensen ingewilligd kunnen worden. Ze maken daarin de vergelijking met het openbaar vervoer, aangezien dit ook een collectief systeem is waarin de gebruikers moeten leven met randvoorwaarden en collectieve knelpunten.

De overheden hebben begrip voor de afhankelijkheid van de gebruikers van het doelgroepenvervoer en voelen een verantwoordelijkheid om een goede voorziening te faciliteren. Zij hebben ook begrip voor de concurrerende situatie van de vervoersbedrijven en willen zich opstellen als neutrale partij in de markt. Aanbestedingen bieden hen een kans om de voorwaarden zoals zij die wenselijk achten, vast te leggen en daarop te sturen. Daarbij gaan zij uit van een samenwerkingsrelatie. Idealiter zien zij de vervoersbedrijven als partners waarmee zij kunnen samenwerken aan verbetering van de dienstverlening en innovatie. Zij zijn echter ook beducht voor bedrijven die hun sterke marktpositie gebruiken om niet te voldoen aan de eisen van de overheden en uiteindelijk de gebruikers.

Uitgaande van collectiviteit sturen overheden op een goed gemiddelde. Dat betekent ook: er zullen altijd uitzonderingen zijn, er kan altijd iets misgaan, en klachten horen nou eenmaal bij elke voorziening. Niet elke klacht van gebruikers is bovendien gegrond, benadrukken de ambtenaren, het kan ook te maken hebben met miscommunicatie of met voorwaarden die niet goed worden begrepen. Vanuit het perspectief van de overheid is het dan ook belangrijk om aan verwachtingsmanagement te doen. Te hoge verwachtingen aan een collectief systeem zullen altijd leiden tot teleurstelling. In de praktijk hebben gebruikers wel soms te hoge verwachtingen aan het systeem, vinden de ambtenaren, met name als het gaat om de wens om individueel en zo snel mogelijk te reizen.

Op de langere termijn zijn overheden vooral bezorgd over de betaalbaarheid van het systeem. Met de prognoses van een groeiende gebruikersgroep als gevolg van een vergrijzende bevolking zien zij het huidige systeem als kwetsbaar. Deze zorg laat overheden er onder andere over nadenken hoe de verdere instroom in het doelgroepenvervoer beperkt kan worden en hoe ervoor gezorgd kan worden dat minder mensen afhankelijk zullen zijn van het doelgroepenvervoer. Bijvoorbeeld door ze te stimuleren gebruik te maken van het OV. De basisgedachte hierin is dat mensen gestimuleerd worden om eerst zo veel mogelijk gebruik te maken van hun eigen mogelijkheden en de mogelijkheden van hun sociaal netwerk, voordat zij gebruik maken van het collectieve systeem.

In de onderlinge relaties houden de overheden zich strikt aan de voorgeschreven verantwoordelijkheidsverdeling. Dit betekent dat de landelijke overheid zo min mogelijk interfereert met de invulling op lokaal en regionaal niveau. Om tot een effectief uitvoeringsniveau te komen werken veel lokale overheden wel samen in regionale verbanden, waarbij de verantwoording altijd weer lokaal wordt afgelegd. Onder de streep is doelgroepenvervoer voor de meeste overheden geen hoofdprioriteit, ondanks de relatief grote sommen geld die erin omgaan. Het is - uitzonderingen daargelaten - geen sterk gepolitiseerd onderwerp, en het wordt dan ook vooral als uitvoeringskwestie gezien die bovenal goed geregeld moet worden maar weinig visievorming vraagt.

Vanuit welke waarden kijken overheden naar het doelgroepenvervoer?

Voor de betrokken overheden zijn collectiviteit, legitimiteit, efficiëntie en beheersbaarheid waarden die centraal staan in de aansturing van het systeem van doelgroepenvervoer. Zij streven naar een systeem dat adequaat werkt voor de doelgroep, geen te groot beslag legt op het collectieve budget en toekomstbestendig is.

Deze waarden komen in het geding op het moment dat afspraken door vervoerders niet nageleefd (kunnen) worden en wanneer de belangenorganisaties van gebruikers eisen stellen die verder gaan dan het collectieve kader.

3.4 Welk perspectief staat centraal in het stelsel?

Alle drie perspectieven die we hierboven hebben geschetst, drukken hun stempel op de dagelijkse realiteit in het doelgroepenvervoer. De verschillende waarden en drijfveren kunnen allemaal een belangrijke basis vormen voor een goed werkend stelsel.

Gebruikers	Vervoerders	Overheden
Autonomie	Kwaliteit	Collectiviteit
Spontaniteit	Efficiëntie	Efficiëntie
Gelijkwaardigheid	Beroepseer	Legitimiteit
Zelfrespect	Pragmatisme	Beheersbaarheid
Zelfontplooiing	Winst	Toekomstbestendigheid

In de praktijk zien we verschillen in de nadruk die er gelegd wordt op de verschillende waarden, en horen we ook soms de oproep om andere waarden te benadrukken en vooral anders te kijken naar doelgroepenvervoer. Het gaat dan om de volgende drie perspectieven:

- **Gebruikers** geven aan dat er vanuit een te beperkte visie gekeken wordt naar hun mobiliteitsbehoefte. Zij zien hun waarden als spontaniteit en autonomie niet serieus genomen en hebben het idee dat er, bij overheden en/of vervoerders, een verwachting overheerst dat mensen met een beperking vooral een passief, planbaar leven leiden dat in essentie draait om hun beperking. Zij pleiten hierin voor een omslag in het perspectief waarin centraal staat dat iedereen in staat wordt gesteld om een actief en vervuld leven te leiden. De kernprincipes van het VN-verdrag handicap sluiten hier direct op aan.
- **Vervoerders** benadrukken de kwaliteit van hun werk en de toegevoegde waarde van het doelgroepenvervoer voor de samenleving. Zij doen meer dan mensen van A naar B brengen, ze zijn geen pakketjesdienst. Zij vragen om een perspectiefwisseling waarbij hun werk, en specifiek het beroep van chauffeur, meer gewaardeerd wordt. Niet alleen in financiële zin, maar vooral ook in status en respect.
- **Overheden** vragen om meer besef van de beperkingen van een collectief systeem in relatie tot de individuele wensen van gebruikers. Dit wordt met name naar de toekomst toe benadrukt, met oog op toekomstbestendigheid. In het volgende hoofdstuk gaan we verder in op de toekomstzorgen die vanuit dit perspectief een belangrijke rol spelen.

De drie perspectieven en de onderliggende waarden staan naast elkaar, maar zijn niet gelijkwaardig aan elkaar. Als we kijken vanuit het kader van het VN-verdrag, dan is helder dat het primaat bij het perspectief van de gebruiker ligt. Dat betekent niet dat alle wensen van gebruikers direct overgenomen moeten worden, maar wel dat de behoeften en waarden van de gebruikers het uitgangspunt moeten zijn van het stelsel. In de praktijk staan vaker de waarden van de overheid en de praktische mogelijkheden van vervoerders centraal. Hier ligt indirect de oorzaak voor veel van de knelpunten in het huidige systeem. Deze knelpunten beschrijven we in het volgende hoofdstuk.

4. Stand van zaken: knelpunten en oorzaken

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige situatie in het doelgroepenvervoer, op basis van de ervaringen van gebruikers, vervoerders en de informatie van overheden. We gaan in op de knelpunten die worden beschreven en wijzen de oorzaken aan die tot deze knelpunten leiden.

4.1 Overkoepelend beeld van de situatie in het doelgroepenvervoer

Er is weinig overkoepelende informatie beschikbaar over de situatie in het doelgroepenvervoer. Er zijn de laatste jaren geen overstijgende evaluatieonderzoeken uitgevoerd op landelijk niveau en slechts heel beperkt op regionaal of lokaal niveau.¹⁷ Wel wordt er lokaal en regionaal gebruiksgedrag verzameld, worden klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd en wordt soms gerapporteerd over klachten en meldingen. Deze data, onderzoeken en rapporten zijn echter lang niet altijd openbaar of vindbaar. We kunnen dan ook slechts een indicatief overkoepelend beeld schetsen van de situatie in het doelgroepenvervoer in het algemeen en specifiek over het Wmo-vervoer en Valys.

Klanttevredenheidscijfers laten positief beeld zien

Uit het enige recente landelijke onderzoek onder gebruikers waarin ook naar tevredenheid gevraagd is, een enquête uitgevoerd door het Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid (KIM) in 2019, blijkt dat 77 procent van de gebruikers positief oordeelt over hun laatste ritervaring in het Wmo- of Valysvervoer.¹⁸ Gebruikers oordelen het meest positief over de veiligheid van de rit, de vriendelijkheid van de chauffeur en de sociale veiligheid, en minder positief over de betrouwbaarheid en reistijd waarover respectievelijk 65 en 67 procent van de gebruikers positief oordeelt. In de meeste lokale klanttevredenheids-onderzoeken die we hebben kunnen vinden, geven klanten gemiddeld hoge cijfers aan de dienstverlening van taxibedrijven. Ook in het meest recente klanttevredenheidsonderzoek waar Valys op de eigen website over rapporteert (uit 2018) is de gemiddelde waardering erg hoog met een cijfer van 8,7.¹⁹

Klachtencijfers over het algemeen laag

Ook als we kijken naar klachtencijfers, is het algemene beeld positief, voor zover wij dat kunnen beoordelen op basis van de beschikbare informatie. Zo zijn de aantallen klachten die op lokaal of regionaal niveau gerapporteerd worden, laag in relatie tot het aantal ritten. Als voorbeeld: in de gemeenten Ridderkerk, Barendrecht en Albrandswaard laat een evaluatie uit 2021 zien dat het percentage gegronde klachten over het Wmo-vervoer ten opzichte van het aantal ritten 0,12 procent is.²⁰ In Den Haag komen gemiddeld 18 klachten per maand bij de gemeente binnen op een totaal van 30.000 ritten en heeft belangenorganisatie *Voorall* over een periode van negen maanden nog eens 138 klachten geregistreerd wat neerkomt op 15 per maand.²¹

¹⁷ Zie bijv. Regiorijder (2021), Evaluatie opgesteld door de Regionale Adviesgroep i.s.m. het Regionaal Contractmanagement Team, Haarlem: Regiorijder.

¹⁸ Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid (KIM) (2019), De gebruikers in het sociaal-recreatieve doelgroepenvervoer in Nederland, Den Haag: KIM

¹⁹ Valys (2018), Valys-klanten opnieuw erg tevreden over Transvision!, website, <https://valys.nl/nieuws/125-valys-klanten-opnieuw-erg-tevreden-over-transvision>

²⁰ Gemeente Ridderkerk (2021), 2e tussentijdse Evaluatie - Doelgroepenvervoer binnen Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, Zaaknummer Ridderkerk: 337468

²¹ Voorall (2023), Advies Aanvullend Openbaar Vervoer, Den Haag: Voorall

Contrast met ervaringsverhalen en individuele ontevredenheid

Het op overkoepelend niveau positieve beeld dat uit de beschikbare gegevens rijst, staat in sterk contrast met individuele ervaringsverhalen die we in dit onderzoek hebben opgehaald, en met het beeld dat veel belangenvertegenwoordigers van mensen met een beperking schetsen. Dat beeld heeft verschillende kanten. Aan de ene kant zijn de mensen die wij hebben gesproken tevreden over de mogelijkheden die het doelgroepenvervoer hen in potentie biedt, aan de andere kant wijzen ze diverse knelpunten in de uitvoering aan en uiten ze ontevredenheid over de randvoorwaarden. Er zijn talrijke voorbeelden van zeer vervelende situaties die gebruikers meemaken die niet stroken met de hoge waarderingscijfers die gerapporteerd worden in klanttevredenheidsonderzoeken.

Beperkingen van de beschikbare gegevens

Net zoals we niet kunnen vaststellen hoe wijdverspreid de slechte ervaringen zijn die wij in dit onderzoek hebben opgehaald, zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de geschiktheid van klanttevredenheidsonderzoek en klachtencijfers om de daadwerkelijke kwaliteit van het vervoer te beoordelen. Onderzoek onder gebruikers zoals door het KIM is uitgevoerd geeft een goed algemeen beeld van de grootste gebruikersgroepen, maar geeft geen inzicht in de overwegingen van niet-gebruikers - mensen voor wie het doelgroepenvervoer geen passende oplossing biedt of die na slechte ervaringen zijn gestopt met het gebruik. De zeggingskracht van de overige klanttevredenheids-onderzoeken kunnen wij niet beoordelen, aangezien de onderzoeken zelf niet openbaar zijn.

Klachtencijfers, tot slot, gaan altijd gepaard met flinke onderrapportage. Dat is ook in dit onderzoek weer bevestigd: veel gebruikers geven aan dat zij het niet de moeite waard vinden om een klacht in te dienen, dat de drempel om een klacht in te dienen te hoog is (bijvoorbeeld als dit alleen telefonisch kan), en dat het overkoepelend belang van het indienen van klachten niet gezien wordt. Daarnaast zegt de hoeveelheid klachten niets over de ernst van de klachten.

Ontwikkelingen door de tijd heen

Vanuit het VN-verdrag handicap bezien is het belangrijk om te zien in hoeverre er sprake is van een verbetering of verslechtering van de situatie. Voorbeelden van verbetering zien we in een gemeente waarin een nieuwe aanbestedingsstructuur voor meer duidelijkheid voor gebruikers zorgt. Technische verbeteringen die het voor gebruikers makkelijker maken om ritten te boeken en informatie te verkrijgen over hun rit zijn ook een duidelijke vooruitgang. Tegelijkertijd komen we op lokaal niveau ook situaties tegen waarin gebruikers na een nieuwe aanbesteding een verslechtering in de dienstverlening waarnemen. Langer terugkijkend zien sommige gebruikers de huidige voorwaarden zoals kilometerbeperkingen als een verslechtering ten opzichte van grofweg tien jaar geleden. De recente uitdagingen in de nasleep van corona zorgen voor uitvoeringsproblemen waar een aantal jaren terug nog veel minder sprake van was.

Kortom: een overkoepelend beeld van de kwaliteit van het doelgroepenvervoer en de ontwikkeling daarin bestaat simpelweg niet. Afgaand op de versnipperde informatie die er is en de ervaringen die wij vanuit dit onderzoek hebben verzameld kunnen we stellen dat het huidige systeem tot zeer wisselende prestaties leidt: soms helemaal adequaat en netjes, soms onvoorspelbaar en onbetrouwbaar. Welke situaties hoe vaak voorkomen, is op basis van deze verkenning niet vast te stellen. Vervolgonderzoek zou hier meer inzicht in moeten verschaffen. Dit is een taak van de Rijksoverheid.

4.2 Knelpunten vanuit perspectief van de gebruiker

Hieronder beschrijven we de knelpunten die we in het onderzoek zijn tegengekomen, vanuit het perspectief van de gebruikers.

Onbetrouwbaarheid en onvoorspelbaarheid

Het uitgangspunt van doelgroepenvervoer is dat het vervoer binnen een redelijke termijn beschikbaar is en, binnen de afgesproken marges, op tijd komt en de gebruiker ook op tijd naar de bestemming brengt. Deze uitgangspunten zijn volgens de respondenten de afgelopen jaren echter niet altijd gegarandeerd. Zo komt het geregeld voor dat de stiptheid binnen de marges van 15 minuten voor en na de afspraak niet wordt gehaald. Daarnaast maken gebruikers het regelmatig mee dat hun ritten veel langer duren dan zij hadden verwacht, en ver boven de gespecificeerde omrijtijd uitkomen. Stiptheid wordt met name bij Valys

als probleem gezien, maar kan ook bij Wmo-vervoer een knelpunt vormen. Ook kan het voorkomen dat ritten niet beschikbaar zijn, ondanks een tijdige aanvraag volgens de randvoorwaarden. Deze twee aspecten - gebrek aan stiptheid en beschikbaarheid van ritten - maken dat gebruikers niet durven te vertrouwen op Wmo-vervoer en Valys.

Ik vind het reizen met doelgroepenvervoer stikspannend. Ook met Valys of de Regiotaxi. Het is een bijzonder onzeker systeem, je weet nooit hoe laat je ergens aankomt, hoe laat ze je precies komen ophalen. Citaat gebruiker

In veel gevallen begrijpen gebruikers de reden dat een rit te vroeg of te laat komt of uiteindelijk te lang duurt: file, een drukke planning, problemen bij andere klanten. Dat neemt niet weg dat de situaties die ontstaan voor klanten heel vervelend kunnen zijn. In de monitoringinformatie in aanbestedingen wordt de stiptheid van ritten als kernindicator meegenomen, maar deze informatie is vaak niet openbaar. Mensen verschillen van mening over de vraag of deze gegevens vertrouwelijk zijn of niet, maar in de huidige situatie is het voor een buitenstaander niet te controleren hoe stipt het vervoer feitelijk rijdt.

Voorwaarden sluiten niet aan bij behoefte

Ook als vervoerders wel binnen de kaders opereren en dus formeel op tijd zijn, ritten aanbieden en ook de juiste routes afleggen, kan het alsnog zo zijn dat de geboden dienstverlening niet aansluit bij de mobiliteitsbehoefte van de gebruikers. Daarbij gaat het met name om vier centrale randvoorwaarden: de vooraanmeldtijd, de stiptheidsmarge, de omrijtijd en het kilometerbudget bij Valys. In [hoofdstuk 2](#) zijn deze voorwaarden in detail omschreven.

De vooraanmeldtijd betekent voor gebruikers dat zij minder spontaan kunnen reizen dan zij zouden willen, en dat zij bovendien hun plannen op korte termijn moeilijk kunnen wijzigen. Zeker voor gebruikers die met een energiebeperking leven of te maken hebben met wisselende energieniveaus, is dit gebrek aan flexibiliteit een probleem: zij kunnen soms moeilijk voorspellen of en wanneer een reis hun uitkomt. De vooraanmeldtijd is ook lastig als er tijdens een ketenrit een probleem ontstaat, en een aansluiting in de keten wordt gemist. Het is dan moeilijk om hierop te reageren en de reis aan te passen.

Ik kan wel vanochtend vroeg door de NS gebeld worden dat er iets aan de hand is met de treinreis. Maar dan kan ik ook niet meer bij Valys terecht, want dan had ik al gisteren moeten bellen. Citaat gebruiker.

De stiptheidsmarge van in totaal een half uur betekent voor de gebruikers dat zij bij een heen- en terugreis in totaal rekening moeten houden met een uur speling. Als zij dit vervolgens moeten combineren met afspraken waarin ook vertraging of uitloop mogelijk is, of bijvoorbeeld met een OV-rit met reisassistentie waarin ook een marge is ingebouwd, dan telt de extra tijdsmarge snel op waardoor een korte afspraak al snel enkele uren in beslag kan nemen.

De grootste heuvel is het als je een actief leven leidt. Die kwartiertjes, daardoor wordt je echt beperkt in je mogelijkheden. Ik begrijp wel dat er speling in moet zitten maar de jongere mensen die ik tegenkom botsen daar het hardste tegenaan.

De omrijtijd in de context van combinatieritten betekent dat gebruikers, zeker bij langere ritten, bovenop de stiptheidsmarge rekening moeten houden met een ruime marge in de aankomsttijd en hierdoor lastig precieze afspraken kunnen maken, prioriteitsritten uitgezonderd.

Als ik erop kon vertrouwen dat ze zich aan de afspraken houden, zou ik al heel blij zijn. Maar eigenlijk is het in de basis al niet goed. Eigenlijk zijn die afspraken al niet oké. Ik zou ook heel graag willen kunnen zeggen hoe laat ik precies ergens wil aankomen. Als een verjaardagsfeestje om 3 uur begint, dan begint het ook om 3 uur. Citaat gebruiker

Soms woont iemand 4 km verderop, en dan rij ik 35 kilometer voordat ik er ben. Dat vind ik tenenkrommend. Citaat gebruiker

Tot slot is het persoonlijk kilometerbudget (PKB) van 700 kilometer bij Valys een punt van zorg voor gebruikers. Voor mensen die bijvoorbeeld familie elders in het land hebben waar zij geregeld op bezoek willen gaan, is dit budget al snel op. Bij een afstand van 150 kilometer is het slechts toereikend voor twee bezoeken met heen- en terugreis.

Dan moet ik nu bedenken of ik ook nog kilometers over houd voor de kerst. Het kost heel veel energie en het beperkt je. Het is niet voor de grap dat ik in die taxi zit. Het gaat gewoon om dat gevoel dat je krijgt dat je wordt ingeperkt. Iemand anders bepaalt naar hoeveel verjaardagen ik kan, en hoe vaak ik naar mijn ouders kan. Citaat gebruiker

Het komt er uiteindelijk op neer dat de combinatie van voorwaarden ervoor zorgt dat de verschillende vormen van doelgroepenvervoer onaantrekkelijk worden voor een grote groep gebruikers en onvoldoende aansluiten bij hun mobiliteitswensen. Zo moeten gebruikers rekening houden met een hoge mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid, terwijl zij zelf juist gevraagd worden om vooruit te plannen en flexibel te zijn. In vergelijking met het OV zijn de onvoorspelbaarheidsmarges dusdanig groot dat er geen sprake is van gelijkwaardigheid tussen OV en doelgroepenvervoer.

Communicatie bij onvoorziene situaties loopt stroef

In principe hebben veel gebruikers begrip voor het feit dat een rit soms te laat kan komen of langer kan duren. Dat begrip neemt echter af op het moment dat zij niet goed op de hoogte worden gehouden over veranderingen of vertragingen. De meeste gebruikers die wij hebben gesproken hebben wel een voorbeeld van een situatie waarin zij lang of tevergeefs moesten wachten op hun rit zonder daar goed over geïnformeerd te worden. Voor hen betekent dit veel onnodige onrust in hun reis, wat zich vervolgens ook weer vertaalt naar een gespannen communicatie met de chauffeur.

Hierbij speelt de afhankelijkheidspositie van de gebruikers alle partijen parten. Door de ongelijke positie van waaruit men communiceert kunnen er snel misverstanden ontstaan. Als een regiecentrale bijvoorbeeld aanstuurt op een ander tijdstip bij het maken van een afspraak, dan kan dit al snel als dwingend voorstel ervaren worden door de gebruiker die zich afhankelijk voelt van het aanbod. Ook kan het vervelend voor gebruikers zijn wanneer zij telkens dezelfde uitleg horen bij vertragingen, zoals het personeelstekort of druk verkeer, waar zij zelf geen invloed op hebben. Het verandert immers niets aan de vervelende gevolgen voor henzelf als een rit (veel) te laat komt of wordt afgezegd.

Ik ben een aantal keer zelf erachter aan gaan bellen maar ik heb het liefst dat ze dat zelf naar mij communiceren... Daar kan echt nog wat in verbeterd worden. Dat verzacht ook wel enigszins de pijn. En de bejegening kan ook beter. Ik snap wel dat mensen aan de telefoon ook veel irritatie over zich heen krijgen, maar het is heel fijn als daar gewoon begrip voor is. Een vriendelijk woord en een luisterend oor. Citaat gebruiker

Er lijken grote verschillen in de manier waarop vervoerders communiceren, zowel bij het plannen van een rit als bij onvoorziene omstandigheden zoals een vertraging of uitval van een rit. Sommige bedrijven werken met automatische berichten, bij anderen gaat het handmatig door de chauffeur, en soms belt de regiecentrale als er vertraging is.

Je weet niet hoe laat ze komen, dus je zit helemaal ingepakt te wachten. Tegenwoordig kan je steeds vaker laten bellen wanneer ze komen, maar dat vergeten ze dan, of ze bellen pas op het laatste moment. Of een taxichauffeur komt niet opdagen, en dan krijg je een bericht: u bent niet op komen dagen, de cliënt was er niet. Citaat gebruiker.

Voor gebruikers is het hoe dan ook belangrijk dat er voldoende gecommuniceerd wordt. Eerder te veel dan te weinig, zodat zij op de hoogte gehouden worden van wat zij kunnen verwachten en dat dat vanuit een respectvolle houding en met oog voor hun situatie gebeurt.

Bejegening door chauffeurs kleurt reiservaring

De bejegening door chauffeurs heeft een grote impact op de reiservaring van gebruikers. Over het algemeen lijken gebruikers vooral positief over de vriendelijkheid, klantgerichtheid en kundigheid van de chauffeurs die zij treffen. Het helpt als klanten en chauffeurs elkaar kennen, waardoor de chauffeur ook weet waar rekening mee gehouden moet worden. Als gevolg van de druk op het schema, zeker tijdens piekmomenten in de ochtend en de middag, kan het wel gebeuren dat het contact kortaf of gehaast is. De druk die op het hele stelsel zit (vraag-aanbod, planning, financieel) komt uiteindelijk in de interactie tussen gebruiker en chauffeur tot uiting.

Vaak is de chauffeur de lijmende factor. Hoe die met een klant omgaat.... Je bent zo dankbaar als je op je plek bent in de tijd die je had verwacht, dan ben je altijd positief. Maar als je er neutraal naar kijkt, dan zitten er veel haken en ogen aan. Citaat gebruiker.

Uitzonderingen waarbij het toch misgaat tussen gebruiker en chauffeur zijn situaties waarin er een mismatch is tussen voertuig en klantindicatie. Het kan bijvoorbeeld gaan over specifieke rolstoelen die bij nader inzien toch niet in het voertuig passen, of middelen zoals een zuurstoftank die tegelijkertijd vervoerd moeten worden. Enkele klachten zijn van gebruikers die hierdoor niet kunnen worden meegenomen en zonder alternatief achter worden gelaten. Het is voor de gebruiker vervolgens niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het regelen van een alternatief. Dit soort incidenten drukken wederom een sterke stempel op het beeld van de dienstverlening van de individuele klant, en ook op het beeld van andere klanten.

Ketenreizen met doelgroepenvervoer en OV grote uitdaging voor gebruikers

Idealiter zou het doelgroepenvervoer aanvullend en in aansluiting op het openbaar vervoer werken, waarbij gebruikers bijvoorbeeld naar het treinstation worden gebracht en van daaruit verder kunnen reizen met het (toegankelijke) openbaar vervoer. Valys biedt een specifieke dienst die ketenreizen mogelijk maakt (Valys Begeleid) en gebruikers kunnen zelf het Wmo-vervoer combineren met reisassistentie op het station. In de praktijk blijken deze opties echter veel voeten in de aarde te hebben en niet aantrekkelijk te zijn voor gebruikers.

Voor een groot deel heeft dit te maken met de eerder genoemde opstapeling van margetijden en onvoorspelbaarheden in het doelgroepenvervoer. Bij het boeken van Wmo-vervoer in combinatie met reisassistentie voor de trein op zowel vertrek- als aankomststations moet al vier keer rekening gehouden worden met een kwartier margetijd. Als er vervolgens vertraging optreedt (bij het doelgroepenvervoer of in de trein) kan het betekenen dat de aansluitingen niet meer werken en moet vervolgens rekening gehouden worden met de vooraanmeldtijd (voor zowel Wmo-vervoer als reisassistentie). Hierdoor kan er een dusdanig grote vertraging optreden dat de reis voor de gebruiker al niet meer zinvol is, waardoor de gebruiker ervoor kiest om dan maar weer terug te reizen.

Ik ben vorig jaar met Valys naar Maastricht gegaan. En op het station weten ze dan ineens van niks. Ik heb het meerdere keren gebruikt. Ik denk dat het ook weleens goed gaat. Maar ik kan vooral meerdere incidenten herinneren dat het niet goed is gegaan. Citaat gebruiker

Bij de Valysdienst Valys Begeleid zouden vertragingen niet uit hoeven maken, aangezien de hele ketenreis vanuit Valys gecoördineerd wordt. Desondanks wordt deze dienst in de praktijk maar weinig gebruikt. Mogelijkerwijs is het onder de streep voor mensen niet aantrekkelijk om voor een ketenreis te kiezen als er ook een directe taxirit mogelijk is. Het besparen op het kilometerbudget is dan kennelijk onvoldoende prikkel om hier wel voor te kiezen. Ook mogelijk is dat gebruikers er geen vertrouwen in hebben dat de ketenreis met Valys Begeleid daadwerkelijk gaat lukken. We hebben slechts weinig ervaringen met Valys Begeleid opgetekend die wisselend van aard waren.

Het is tegenwoordig wel goed geregeld dat je zowel de Valys en treinreis in één keer kunt boeken. Maar als ik dat doe, dan gaat het best vaak fout. De taxi komt vaak te laat, dan haal ik de trein niet meer. Dan zegt het taxibedrijf dat je de taxi nog eerder moet bellen. Citaat gebruiker.

Onderliggend aan de uitdagingen van de ketenreis is wederom het gebrek aan flexibiliteit in zowel OV als doelgroepenvervoer. Dat wil zeggen: op het moment dat een trein vertraagd is, kan het systeem van doelgroepenvervoer daar niet op reageren. Andersom gaat het doelgroepenvervoer ervan uit dat een gebruiker rekening kan houden met enige variëteit in tijden, maar het openbaar vervoer functioneert volgens vaste dienstregelingen zonder speling.

Gevolgen van de knelpunten voor gebruikers

De ervaren knelpunten in het doelgroepenvervoer hebben grote gevolgen voor de gebruikers. In eerste instantie natuurlijk de directe gevolgen: te laat komen voor een afspraak met vrienden, voor het einde van een vergadering van de vereniging al wegmoeten, het hoogtepunt van een kinderfeestje missen, gestrand zijn en buiten moeten wachten en ga zo maar door.

Het betekent super veel frustratie, vooraf er al gestrest over zijn, constant aan mensen uitleggen hoe het hele systeem werkt, en dat ik wel op tijd wil zijn maar echt wel afhankelijk ben van anderen. Dat kost heel veel energie om dat uit te leggen aan anderen.

Van verschillende gebruikers hebben we gehoord dat zij zich door deze ervaringen “dubbel beperkt” voelen: zij moeten door hun beperking toch al veel moeite doen om een actief leven te leiden, en dan werkt het systeem hun ook nog eens tegen. Het betekent ook dat mensen het reizen spannend zijn gaan vinden omdat zij niet weten wat hun te wachten staat.

De knelpunten hebben echter ook secundaire effecten, in de zin dat gebruikers hun gedrag gaan aanpassen. Ze gaan het doelgroepenvervoer zo veel mogelijk mijden. Sommige gebruikers zijn in staat om een alternatief te organiseren: familie die hen vervoert, het kopen van een (dure) aangepaste auto. Dit is niet voor iedereen weggelegd. Zo geven veel gebruikers aan dat zij door de problemen in het vervoer vaker thuis blijven en niet naar sociale gelegenheden gaan: dan maar niet naar de sport, de winkel, de klaverjasclub of naar de verjaardag van de beste vriendin. Zij bezoeken hun familie minder vaak dan zij zouden willen door beperkte kilometerbudgetten en gaan niet meer op vakantie.

Ik ga ook wel eens niet naar verjaardagen, of op vakantie. Ik heb het een keer gedaan met de taxi, maar dan zitten er allemaal beperkingen aan. Het is het enige vervoer wat je hebt, maar niet wat je nodig hebt. Dan maar niet op vakantie. Ik denk echt dat we vaker thuis zitten omdat gewoon de energie ontbreekt. Citaat gebruiker

Gebruikers maken zich zorgen dat het gebrek aan doeltreffend vervoer tot een spiraal van isolatie en eenzaamheid kan leiden. Deze zorg wordt door veel gebruikers geuit, en wordt bevestigd door wat zij in hun omgeving waarnemen. Gebruikers die nu nog deels zelfstandig kunnen reizen, kijken angstig naar de toekomst waarin zij dit niet meer kunnen en aangewezen zijn op een systeem waar zij geen vertrouwen in hebben.

Ik krijg op den duur angst om weg te gaan, omdat ik geen zekerheid heb dat ik ook opgehaald word. Ik kan zelf slecht zitten. Dus kwartier ervoor en kwartier erna, dat vind ik al best lang. Maar soms moet je langer wachten, dan krijg ik steeds meer pijn. Daardoor ga ik steeds minder op pad. Citaat gebruiker

4.3 Oorzaken en uitdagingen op uitvoeringsniveau

Bovenstaande knelpunten zijn geredeneerd en beschreven vanuit het perspectief van de gebruikers. Ze houden vaak verband met knelpunten in de uitvoering die weer deels voortkomen uit problemen op stelselniveau. Hieronder beschrijven we de knelpunten in de uitvoering.

Chauffeurstekort leidt tot beperkingen in de beschikbaarheid

Door het algehele personeelstekort op de arbeidsmarkt in de afgelopen jaren kampen vervoersbedrijven met grote moeilijkheden bij het vinden van chauffeurs. Dit betekent simpelweg dat er, zeker in de spijstijden en op dagen met hoog ziekteverzuim, te weinig chauffeurs beschikbaar zijn om aan de vraag te voldoen. Dit is dan ook volgens vervoerders de hoofdreden waarom er de laatste jaren sterke druk op de uitvoering bestaat en de afspraken rondom planning, stiptheid en beschikbaarheid soms niet worden gehaald of juist daarop vooruitlopend al worden aangepast. Deze druk is van toepassing op alle vormen van doelgroepenvervoer, van Valys tot Wmo- en leerlingenvervoer.

Het antwoord van vervoerders op dit probleem is - naast actieve wervingscampagnes - het benadrukken van de noodzaak van efficiënte inzet van chauffeurs. Dit betekent onder andere dat er nog meer nadruk wordt gelegd op het goed kunnen plannen en combineren van ritten, en dus op het belang van een tijdige boeking van de klant, het liefst eerder dan de minimale vooraanmeldtijd. Het betekent ook dat er wordt gepoogd om klanten waar mogelijk buiten de spijstijden te laten rijden voor een betere spreiding van ritten. En het betekent simpelweg dat er soms geen ritten beschikbaar zijn.

Onderliggend probleem is volgens enkele vervoerders die wij hebben geïnterviewd de lage waardering van het beroep van chauffeur en de daaruit voortkomende arbeidsvoorwaarden, in combinatie met een veeleisende beroepspraktijk en daaraan gekoppelde certificeringseisen. Doordat veel chauffeurs weinig uren maken en relatief weinig betaald krijgen, is het beroep simpelweg niet aantrekkelijk genoeg.

Nasleep corona heeft nog steeds effect op de sector

In de tijd van de verschillende coronagolven moest het doelgroepenvervoer tijdelijk drastisch veranderen. Hiervoor werden diverse tijdelijke maatregelen genomen om het vervoer in stand te houden en door deze periode te loodsen, waaronder langere vooraanmeldtijden en kleinere bezettingen van voertuigen. Het chauffeurstekort is voor nu het meest nijpende probleem dat uit die periode voort is gekomen, maar de coronaperiode heeft nog meer sporen achtergelaten in de sector.

Zo zijn klanten teleurgesteld geraakt door de tijdelijke maatregelen tijdens corona die soms ook nog eens werden opgevolgd door tijdelijke maatregelen door het chauffeurstekort. Dit heeft veel ontevredenheid gevoed, waardoor een groep gebruikers lijkt te zijn afgehaakt of in ieder geval met veel wantrouwen naar het systeem kijkt. Voor bedrijven heeft de omslag van afschalen naar opschalen veel tijd en energie gekost. Het is een proces waar bedrijven feitelijk nog steeds in zitten. In een context van scherpe concurrentie en kleine winstmarges heeft de coronaperiode bij veel bedrijven tot een bedreigende situatie geleid die nog steeds niet helemaal is gestabiliseerd.

Concurrentie en aanbestedingen drukken op prijs en kwaliteit

Er is sprake van sterke rivaliteit tussen taxibedrijven die gevoed wordt door het huidige systeem van aanbestedingen. Ondanks pogingen om de markt zodanig in te richten dat de concurrentie niet alleen op prijs plaatsvindt, zoals het monitoren van bestekken door het Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM) en zelfregulering via het keurmerk TXKeur, blijft de prijsdruk in de sector hoog. Aangezien het vaak om grote contracten gaat waar zeker de minder grote bedrijven afhankelijk van zijn, kunnen bedrijven het zich niet veroorloven om niet-concurrerend in te schrijven en het contract te verliezen. Uiteindelijk kan dit er echter voor zorgen dat de biedingen te laag blijken om nog met voldoende kwaliteit uit te voeren, omdat er vooral op maximale efficiëntie gelet moet worden.

Deze dynamiek en de ongewenste gevolgen van de aanbestedingen zijn in 2016 door SEO Economisch Onderzoek uitgebreid beschreven en geproblematiseerd.²² Onze bevindingen duiden er niet op dat de situatie sinds 2016 wezenlijk is veranderd of verbeterd. Bedrijven geven aan dat de prijsdruk hoog blijft, dat de risico's te veel op de vervoerder worden afgewenteld en dat er weinig flexibiliteit binnen contracten bestaat om gaandeweg een contractperiode aanpassingen te doen. De verschillende tijdelijke maatregelen die door vervoerders en gemeenten in overleg zijn genomen, lijken dit beeld te weerspreken. Hoe dan ook voelen ook gebruikers de gevolgen van de drang naar maximale efficiëntie, vooral bij het combineren van ritten, de combinatie van verschillende soorten vervoer bij één vervoerder, en de haast waarmee gebruikers verwacht worden klaar te staan voor de taxi en zo snel mogelijk in en uit te stappen.

²² SEO (2016), *De vloek van de winnende taxi*, Amsterdam, SEO Economisch Onderzoek.

Zowel aanbestedingen als een focus op efficiëntie zijn op zichzelf staand niet bij voorbaat negatief. Het lijkt er echter op dat zij in de huidige context leiden tot een druk op de kwaliteit van het vervoer.

Nadruk op efficiëntie leidt tot kwetsbaar systeem

Los van het middel van aanbestedingen, is de focus op efficiëntie een bepalende factor. Efficiëntie wordt als oplossing voor alles gezien: meer efficiëntie zou ervoor kunnen zorgen dat met minder chauffeurs meer ritten gemaakt kunnen worden, waardoor meer gebruikers bediend kunnen worden, de bedrijven winstgevend kunnen blijven en er op publieke middelen bespaard kan worden. In sommige gevallen is efficiëntie echter juist het probleem. Het maakt dat er weinig 'kreukelzones' in het vervoer bestaan waardoor de dagelijkse praktijk op de weg zeer kwetsbaar is.

Dat is bijvoorbeeld te zien bij de planning van combinatieritten. Er hoeft maar één schakel in de keten - door file, lastig vindbare locaties, miscommunicatie met de gebruiker - uit te vallen, en de hele rit, voor een hele groep gebruikers, loopt stroef. Dit heeft weer consequenties voor vervolgritten. Er is dus eigenlijk te weinig ruimte voor onvoorziene gebeurtenissen, terwijl we juist weten dat het vervoer in een zeer onvoorspelbare context plaatsvindt. Door de nadruk op efficiëntie is er geen mogelijkheid om back-up systemen in stand te houden en bijvoorbeeld te zorgen voor enige overcapaciteit die dan ingezet kan worden wanneer het nodig blijkt.

Mogelijk onrechtmatig gebruik zorgt voor extra druk op systeem

Uit de interviews met zowel gebruikers als vervoerders blijkt dat het Wmo-vervoer en Valys soms gebruikt worden op een manier die niet strookt met de regels. In z'n algemeenheid vragen mensen zich soms af of andere gebruikers niet nog in staat zouden zijn om met het OV te reizen. Daarbij wordt met name gewezen naar 75+ers die wel een Wmo- of Valyspas krijgen maar die, met ondersteuning, nog met de bus of de trein zouden kunnen reizen. Het is moeilijk om deze indruk te toetsen of de bewering te onderbouwen. Het is wel het geval dat er bij sommige gebruikers en vervoerders een sluimerend gevoel aanwezig is dat het toch al krappe vervoer gebruikt wordt door mensen die het strikt genomen niet nodig hebben.

Een concreter voorbeeld is het gebruik van Wmo-vervoer voor ziekenhuisafspraken. Deze reizen vallen in principe onder het ziekenvervoer dat door zorgverzekeraars georganiseerd en gefinancierd wordt. In de praktijk zien zowel chauffeurs als gebruikers dat het Wmo-vervoer ook wordt gebruikt voor de eigen ziekenhuisafspraken van gebruikers. Het is niet duidelijk of dit bewust gebeurt, of dat gebruikers niet op de hoogte zijn van de specifieke regels, of dat zij geen andere mogelijkheid zien. Het is namelijk zo dat het ziekenvervoer slechts in specifieke gevallen en onder voorwaarden door de zorgverzekeraar vergoed wordt. Als de situatie van de gebruiker hier niet onder valt, is het Wmo-vervoer soms de enige optie. Hier treedt dus onduidelijkheid en verwarring op.

Op verschillende manieren lijkt er sprake van extra druk op het systeem die mogelijk niet in lijn is met de uitgangsprincipes van het sociaal-recreatieve vervoer. Het is moeilijk te zeggen wat de omvang van deze extra druk is. Onderzoeksbureau *It's public* becijfert het onrechtmatig gebruik op 10-15 procent van het totaal gebruik, maar het is niet duidelijk waarop deze schatting gebaseerd is.²³

4.4 Oorzaken en uitdagingen op systeemniveau

Gebrek aan inzicht in beleid, uitvoering en ervaringen zit verbetering in de weg

We hebben al enkele keren benoemd dat er weinig onderzoek of gegevens bestaan over de huidige werkelijkheid in het doelgroepenvervoer. Dit gebrek aan inzicht en informatie is niet alleen een probleem voor onderzoekers. Het betekent dat er in feite geen basis bestaat voor een lerend en verbeterend systeem, omdat er geen cyclus van beleid en sturing, uitvoering, evaluatie en nieuw beleid bestaat. Dat wil niet zeggen dat de betrokken bedrijven en overheden niet werken aan verbetering of innovatie. Het blijft echter vaak bij lokale of eenmalige initiatieven waarvan de leeropbrengsten niet worden vertaald naar elders of worden opgeschaald naar een landelijk verbetertraject. Bovendien is de situatie voor buitenstaanders vaak niet meer navolgbaar of controleerbaar.

²³ It's public (2021), Toekomstbestendig Doelgroepenvervoer, Amsterdam: it's public.

Het gebrek aan betrouwbare onderzoeksinformatie heeft ook effect op de politieke discussies en beleidsdiscussies die worden gevoerd over doelgroepenvervoer. In deze discussies staan individuele ervaringen en zienswijzen tegenover elkaar zonder een objectieve basis. Met enkele uitzonderingen is het doelgroepenvervoer zowel op landelijk niveau als in de meeste gemeenten geen sterk gepolitiseerd dossier. Het ontbreken van een regelmatige monitoring- en evaluatiecyclus betekent dan ook dat de enige manier om het thema op de politieke agenda te krijgen, het uitlichten van individuele gevallen, klachten of uitwassen lijkt te zijn. Dit leidt tot een incident-gestuurde discussie waarbij het niet alleen lastig is om structurele knelpunten feitelijk te onderbouwen, maar ook om vervolgens verbeteringen te identificeren en te monitoren.

Gebrek aan sturing, toezicht en handhaving op landelijk niveau

Uit onze interviews met beleidsambtenaren, belangenorganisaties en de taxibranche ontstaat het beeld dat de rol van landelijke actoren in het stelsel van doelgroepenvervoer minimaal is. Dan gaat het vooral om de Rijksoverheid, maar ook bijvoorbeeld om de VNG. Stakeholders geven aan dat er op landelijk niveau te weinig expertise en capaciteit bestaat, en dat de houding van de betreffende ministeries te afwachtend en passief is. Er is te weinig sprake van beleidsmatige visie of sturing vanuit het Rijk, waardoor het voor gemeenten voelt alsof het dossier van doelgroepenvervoer middels decentralisatie simpelweg over de schutting wordt gegooid. In de beleidsbrieven van de minister van VWS wordt het decentrale karakter van het stelsel inderdaad benadrukt en wordt de rol van de Rijksoverheid als 'facilitator en verbinder' gekarakteriseerd.²⁴

Mede als gevolg van het decentrale karakter van het stelsel missen betrokkenen een regisseur in het stelsel en bovendien een transparante en zichtbare toezichthouder. Het Wmo-toezicht in de breedte is belegd bij gemeenten zelf. Dit systeem is op dit moment onderwerp van een grondige herziening, mede als gevolg van onderzoek waaruit bleek dat het gemeentelijke toezicht onvoldoende uit de verf komt.²⁵ Het wettelijk kader geeft zodanig veel ruimte aan gemeenten om het toezicht en de handhaving naar eigen inzicht in te vullen dat er geen duidelijke lijn in te herkennen is.²⁶ Hier komt bij dat het doelgroepenvervoer niet snel als prioriteit binnen de Wmo gezien wordt. Ook in de discussies rondom de toekomstscenario's voor het Wmo-toezicht is het Wmo-vervoer geen onderwerp dat expliciet aandacht krijgt.

In de praktijk vindt toezicht plaats binnen het contractmanagement met vervoerders, zowel op gemeentelijk niveau als landelijk in relatie tot Valys, via data- en klachtenmonitoring. Contractmanagement is echter iets anders dan onafhankelijk toezicht en handhaving, en mist vooral de transparantie en onafhankelijkheid van een goed werkend systeem van toezicht. Bij de meeste gemeenteraden staat doelgroepenvervoer zelden op de agenda, waardoor ook het politieke toezicht - uitzonderingen daargelaten - ontbreekt.

Het zou te makkelijk zijn om het gebrek aan regie, toezicht en handhaving simpelweg te verklaren met het decentrale karakter van het systeem. Ook in een decentraal stelsel kan gestuurd, geleerd en gecontroleerd worden. In het volgende hoofdstuk geven we enkele mogelijkheden aan om de stelselverantwoordelijkheid op landelijk niveau intensiever in te vullen.

Versnippering is vooral drempel voor doorontwikkeling

Het stelsel van doelgroepenvervoer wordt vaak versnipperd genoemd. Wie alle vormen van doelgroepenvervoer met bijbehorende financieringsstromen naast elkaar zet, zal dat beeld van versnippering alleen maar kunnen bevestigen.²⁷ De versnippering leidt tot complexiteit, aangezien voor verschillende soorten vervoer verschillende actoren verantwoordelijkheid dragen en de voorwaarden ook van elkaar verschillen. Daarnaast heeft de decentrale aanpak tot gevolg dat er verschillen tussen gemeenten of regio's kunnen zijn in regelingen, vervoerders, en werkwijzen. Voorafgaand aan dit onderzoek waren er aanwijzingen dat verschillen in indicatiestelling per gemeente tot onduidelijkheden voor gebruikers leiden.

²⁴ Ministerie van VWS (2020), Voortgangsbrief Iedereen Onderweg, Kamerbrief, 23 november 2020

²⁵ Ministerie van VWS (2023), Voortgangsbrief Wmo 2015, Kamerbrief, 8 mei 2023

²⁶ Significant (2021), Toekomstscenario's Wmo-toezicht, Utrecht: Significant

²⁷ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2016), Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland, Den Haag: KIM

Dit onderzoek heeft geen bevestiging voor deze aanwijzingen gevonden. De versnippering in het stelsel is vanuit het perspectief van de gebruiker niet altijd zichtbaar. De meeste gebruikers kennen immers alleen de praktijk in hun eigen gemeente en vergelijken die niet met de situatie elders. Ook horen we weinig ervaringen van gebruikers die duiden op moeilijkheden bij het reizen over gemeentegrenzen heen. Wat de versnippering van soorten vervoer betreft, zo zijn het in veel gevallen dezelfde vervoerders die in de uitvoering verschillende contracten uitvoeren en met elkaar combineren. Het marktaanbod is in dit geval leidend, niet de manier waarop de inkoop wordt geregeld.

De versnippering en resulterende complexiteit zijn wel een probleem voor de sturing en doorontwikkeling van het stelsel. Het gaat dan bijvoorbeeld om het feit dat technische verbeteringen die in de ene regio door een vervoerder worden doorgevoerd, niet vanzelfsprekend ook in een andere regio bij een andere vervoerder mogelijk zijn. Ook initiatieven die een landelijk dekkend aanbod willen creëren hebben te maken met deze versnippering. Een voorbeeld is de website lkwilvervoer.nl die in potentie een inzichtelijk platform voor alle vervoersvormen per gemeente kan zijn, maar voorlopig alleen informatie over (delen van) Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en (één gemeente in) Zeeland bevat. Breder in het veld wordt al langere tijd gepleit voor een gezamenlijke landelijke en sectorbrede visie op de doorontwikkeling van het doelgroepenvervoer.²⁸

Aparte benadering van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer strookt niet met realiteit

Versnippering speelt echter niet alleen *binnen* het doelgroepenvervoer, het zit juist nog een niveau hoger. Sociaal-recreatief doelgroepenvervoer is geregeld in de Wmo en valt hierdoor onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS. Het openbaar vervoer is belegd bij het ministerie van IenW. Deze historisch gegroeide onderverdeling van verantwoordelijkheden vertaalt zich door naar decentraal niveau: waar gemeenten op wisselende afdelingen bezig zijn met het doelgroepenvervoer, nemen provincies besluiten over het OV. De scheidslijn die er bestuurlijk loopt tussen doelgroepenvervoer en OV strookt echter niet met de realiteit waarin de twee systemen op elkaar aan moeten sluiten en met elkaar moeten communiceren.

Door sommige betrokkenen wordt gesteld dat deze scheiding van verantwoordelijkheden ervoor zorgt dat er te weinig druk op het OV-stelsel bestaat om vaart te maken met de toegankelijkheid. Het doelgroepenvervoer neemt die druk immers over. Ook is het zo dat de scheiding ervoor kan zorgen dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de gevolgen van besluiten in de ene sfeer (infrastructuur en het OV) op de andere sfeer (het doelgroepenvervoer). Zo zal het schrappen van buslijnen bijvoorbeeld altijd tot een (ongewenste) toename in de vraag naar doelgroepenvervoer leiden. Bij het verkeersluw maken van binnensteden moet er rekening gehouden worden met blijvende toegang voor doelgroepenvervoerders. Vooral op lokaal en regionaal niveau worden hier veel voorbeelden van genoemd.

Niet alleen de bestuurlijke, maar ook de conceptuele scheiding tussen doelgroepenvervoer en OV (en infrastructuur) werkt beperkend. Ontwikkelingen en oplossingen op het gebied van ketenreizen, flex-OV zoals de hub-taxi, vrijwilligersvervoer en deelmobiliteit bieden kansen voor het doelgroepenvervoer. En andersom biedt het doelgroepenvervoer soms kansen voor de problemen die in een minder fijnmazig OV-systeem ontstaan. Er zijn, bijvoorbeeld onder de paraplu van 'Mobility as a Service' (MaaS), genoeg initiatieven die proberen deze scheidslijnen te overbruggen en die daarbij juist tegen deze scheidslijnen aanlopen. De huidige structuren en de visie die daaraan ten grondslag ligt maken het moeilijk om stelsel-overstijgende oplossingen te ontwikkelen.

Ruime doelgroepenafbakening en indicatiestelling

Van zowel gebruikers als van vervoerders horen wij dat de huidige afbakening van de doelgroep eerder als te ruim wordt ervaren dan als te beperkt. In de huidige situatie van schaarste betekent dit dat er soms vraagtekens worden gezet bij wie het doelgroepenvervoer daadwerkelijk nodig heeft, en of het huidige systeem dan werkt voor degenen die het vervoer het hardst nodig hebben. Zo bestaat het gevoel dat de beperkte capaciteit van het systeem deels wordt gebruikt door mensen die nog wel zelfstandig met het OV zouden kunnen reizen (zie ook paragraaf 4.2).

²⁸ Zie o.a.: Kennisplatform CROW (2016), Positioning Paper Doelgroepenvervoer, brief aan Vaste Commissie VWS, 11 januari 2016

Een gerelateerd punt is het toekennen van extra indicaties zoals 'alleen reizen' of 'voorin zitten'. Met name vervoerders hebben de indruk dat deze indicaties steeds meer en sneller dan nodig worden toegekend aan gebruikers. Ook deze extra indicaties leiden tot aanvullende druk op een systeem dat al overbelast is. Het is voor vervoerders lastig vast te stellen in hoeverre de indicaties terecht worden afgegeven. Vervoerders hebben wel de indruk dat er weinig bewustzijn is bij consulenten die de indicaties afgeven van de consequenties die diverse indicaties hebben voor de uitvoeringspraktijk.

Overigens pleiten weinig mensen voor een beperking van de doelgroep of een strengere indicatiestelling. De belangrijkste boodschap is dat er in de ervaring van betrokkenen bij indicatiestelling te weinig wordt gekeken naar de mogelijkheden die het OV biedt, en dat er als gevolg te weinig bewustzijn bij gebruikers is dat de trein of bus ook tot hun mogelijkheden behoren.

Financiële druk op gemeenten vertaalt zich door naar het doelgroepenvervoer

Door financiële tekorten in verschillende domeinen zoeken gemeenten naar manieren om hun uitgaven te beperken. In hoeverre dit ook wordt toegepast op de budgetten die beschikbaar zijn voor het doelgroepenvervoer, kunnen wij niet met zekerheid zeggen. Het beschikbare landelijke budget voor Valys is al jaren stabiel en we hebben geen overkoepelende gegevens in de kostenontwikkeling van gemeenten kunnen vinden. Wel is duidelijk dat kostenbeheersing een centrale drijfveer bij gemeenten is, ook bij het aanbesteden van doelgroepenvervoer. De eerder genoemde prioritering van efficiëntie boven kwaliteit is hier een uitwerking van.

4.5 Toekomstzorgen

Bovenop de knelpunten die we in dit onderzoek hebben gesignaleerd, maken vooral overheden en vervoersbedrijven zich zorgen over de toekomstbestendigheid van het stelsel van doelgroepenvervoer. De zorgen die in dit kader veelvuldig worden genoemd zijn:

- **De vergrijzing van de bevolking.** Hierdoor zal de groep 75+ers en de groep die niet zelfstandig kan reizen in omvang sterk toenemen. Gecombineerd met de ontwikkeling dat ouderen zo lang mogelijk thuis blijven wonen, wordt ingeschat dat het aantal (potentiële) gebruikers met 5 procent per jaar zal toenemen.²⁹ Overigens heeft de coronaperiode wel voorlopig voor een trendbreuk gezorgd, aangezien het aantal gebruikers nog niet terug op het pre-corona niveau is. Het is niet de verwachting dat dit zo zal blijven.
- **De verschraving van het OV, met name in landelijke gebieden.** Door het schrappen van niet-rendabele buslijnen wordt het OV-systeem minder fijnmazig. Voor veel mensen, niet alleen mensen met een beperking, betekent dit dat zij geen toegang tot laagdrempelig OV in de buurt meer hebben. Ook dat zal leiden tot een toename van het aantal mensen dat afhankelijk is van doelgroepenvervoer.
- **Financiële zorgen.** De verwachting is dat het beschikbare budget voor doelgroepenvervoer eerder zal afnemen dan toenemen. Hier zijn geen concrete gegevens over bekend, maar er lijkt in ieder geval onvoldoende financiële ruimte om een grote toename van het gebruik te kunnen bekostigen.
- **Blijvende tekorten aan de onderkant van de arbeidsmarkt.** Het personeelstekort van de afgelopen jaren was weliswaar een gevolg van de coronaperiode, maar volgens prognoses zal in diverse sectoren een tekort aan personeel een probleem blijven.³⁰ Vervoerders maken zich zorgen dat de krapte zal blijven bestaan, zeker gezien het feit dat hun huidige werknemersbestand al voor een deel uit gepensioneerden bestaat.

De zorgen over de toekomstige uitdagingen voor het stelsel worden gedeeld door veel betrokkenen. Oplossingen waarover wordt nagedacht zijn meer efficiëntie, het ontmoedigen van gebruik en het beperken van doelgroepen.³¹ De toekomstbestendigheid van het doelgroepenvervoer lijkt soms zelfs nog meer prioriteit te krijgen in beleidsdiscussies dan het oplossen van huidige knelpunten. Waar veel gebruikers het huidige systeem ontoereikend vinden en om verbetering vragen, zijn beleidsmakers vooral gefocust op het afwenden van toekomstige knelpunten.

²⁹ It's public (2021), Toekomstbestendig Doelgroepenvervoer, Amsterdam: it's public.

³⁰ Ministerie van SZW (2023), Aanvullende maatregelen aanpak arbeidsmarktcrapte, Kamerbrief, 3 februari 2023

³¹ It's public (2021), Toekomstbestendig Doelgroepenvervoer, Amsterdam: it's public.

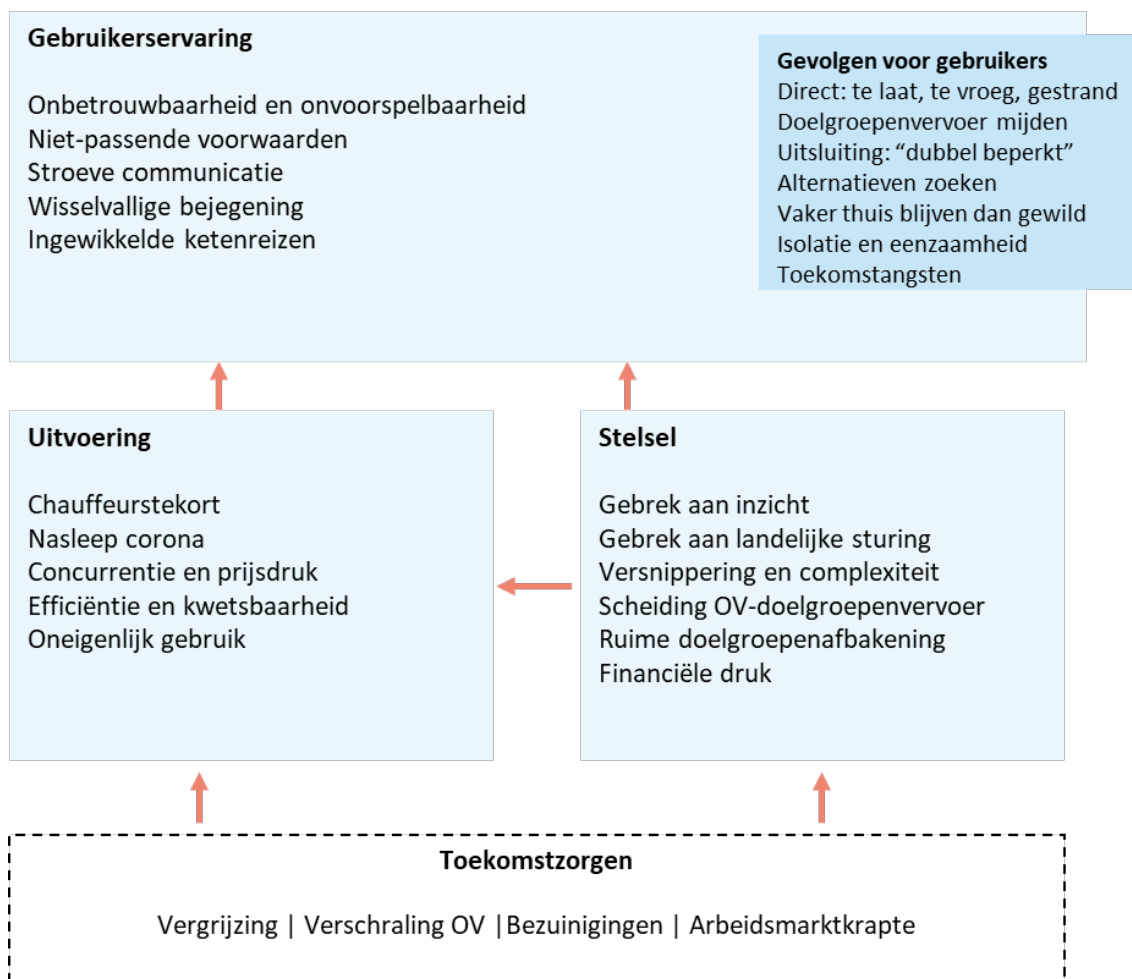
4.6 Conclusie: knelpunten en oorzaken in samenhang

Er zijn veel voorbeelden van situaties waarin het huidige systeem van doelgroepenvervoer er niet in slaagt om de mobiliteit van mensen met een beperking te garanderen en de algemene beginselen van het VN-verdrag zoals toegankelijkheid, autonomie en participatie te waarborgen. We kunnen op basis van dit onderzoek niet precies zeggen op welke schaal deze problemen op dit moment optreden. Het is een taak van de overheid om dit verder in kaart te brengen. We kunnen wel constateren dat de knelpunten regelmatig voorkomen. De praktijk waar mensen met een beperking in het doelgroepenvervoer dagelijks mee worden geconfronteerd is bovenal te onvoorspelbaar en onbetrouwbaar.

We hebben bovendien enkele systemische oorzaken geïdentificeerd die van invloed zijn op deze situatie. De diverse knelpunten en oorzaken die we hierboven hebben beschreven staan immers niet los van elkaar, maar werken op elkaar in. De knelpunten in de uitvoering zoals het chauffeurstekort worden gevoeld door de gebruiker die te maken krijgt met een onbetrouwbare dienstverlening. De kwetsbaarheden in het stelsel worden gevoeld door de uitvoerders die overgeleverd zijn aan concurrentie en prijsdruk. En de zorgen over de toekomstbestendigheid van het systeem drukken zwaar op zowel de overheden die opdrachten uitschrijven als op de bedrijven die deze moeten uitvoeren.

Met deze ordening kunnen we een dynamiek ontwaren die begint bij een kwetsbaar stelsel en via de uitvoering doorwerkt naar de gebruikerservaring. In onderstaande grafiek zijn al deze knelpunten en oorzaken nog eens schematisch weergegeven.

Figuur 2: knelpunten en oorzaken in samenhang



De knelpunten en oorzaken die in dit onderzoek naar boven zijn gekomen zullen voor veel van de betrokkenen niet nieuw zijn. Het is immers de dagelijkse realiteit in de sector. De ordening naar de verschillende oorzaken van knelpunten laat wel zien waar de handelingsperspectieven liggen: met name op stelselniveau zijn er veel mogelijkheden voor verbetering, naast alle verbeteringen op uitvoeringsniveau waar al intensief aan gewerkt wordt. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de oplossingsrichtingen die ervoor kunnen zorgen dat het systeem van doelgroepenvervoer uiteindelijk beter werkt voor de mensen voor wie het is bedoeld.

5. Oplossingsrichtingen: hoe verder?

5.1 Wat wordt er al gedaan?

Op verschillende plekken en vanuit verschillende perspectieven werken vooral bedrijven en overheden al aan een verbetering van het huidige systeem van doelgroepenvervoer. Gebruikers hebben hier soms een rol in, maar vaak ook niet. De vernieuwingen die wij zijn tegengekomen hebben veelal een technische insteek: het gaat over de ontwikkeling van nieuwe datasystemen voor bedrijven of nieuwe apps voor gebruikers. Daarnaast worden er beleidsmatige en organisatorische verbeteringen doorgevoerd door gemeenten en regio's.³²

Bij de technische oplossingen binnen de sector gaat het onder andere om de volgende ontwikkelingen:

- Ontwikkeling van nieuwe digitale platforms en automatiseringsprocessen die de communicatie tussen vervoerder en gebruiker verbeteren, bijvoorbeeld door automatisch verstuurd meldingen bij aankomst van de taxi of bij vertragingen en real time volgsystemen in de app voor gebruikers. Dit zijn ontwikkelingen waar gebruikers expliciet om vragen.
- Ontwikkeling van MaaS-diensten (Mobility as a Service) waarbij verschillende vervoersvormen binnen een digitaal platform voor de gebruiker worden gebundeld, zodat het makkelijker wordt om gecombineerde reizen (met o.a. OV, doelgroepenvervoer, flex-OV en deelvervoer) te plannen, te boeken en te betalen. De GOAN!-app in Overijssel is hier een bekend voorbeeld van.
- Intensievere datamonitoring van ritten waardoor meer inzicht in ritpatronen ontstaat, ritten op termijn efficiënter gepland kunnen worden en knelpunten sneller geïdentificeerd kunnen worden.
- Ontwikkeling van een landelijke klantenbarometer waarin op uniforme wijze data verzameld kan worden over gebruikerservaringen in het doelgroepenvervoer. Hier werd eerder door TXKeur aan gewerkt,³³ maar er zijn ook op andere plekken ideeën en plannen om dit mogelijk te maken.

Bij de beleidsmatige of organisatorische ontwikkelingen gaat het onder andere om de volgende ontwikkelingen:

- Meer regionale samenwerking tussen gemeenten, met gezamenlijke inkoop, contractmanagement, en soms een regionale regiecentrale. Voorbeelden hiervan zijn Publiek Vervoer Groningen-Drenthe en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Een regionaal samenwerkingsniveau biedt schaalvoordelen en daarnaast ook meer mogelijkheden om de aansluiting tussen doelgroepenvervoer en OV te verbeteren.
- Bundeling van contracten in één aanbesteding, bijvoorbeeld Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, dagbesteding, jeugd. Ook hier is het idee dat er efficiëntievoordelen te behalen zijn. Het bundelen van vervoersvormen lijkt voor de hand te liggen, maar er is ook kritiek, aangezien deze bundeling ook kan leiden tot nog grotere piekbelasting tijdens de spitsuren.
- Ontwikkeling van gemeentelijke of regionale regiecentrales die boven of tussen de verschillende vervoerders en vervoerssystemen gepositioneerd zijn en de planning en boeking van ritten organiseren en coördineren. Hierdoor kunnen gebruikers bij één aanspreekpunt terecht, kunnen gemeenten meer sturing en grip op de uitvoering behouden, en kan de aansluiting op het OV bevorderd worden. Er zijn verschillende smaken in de vormgeving van een regiecentrale, waarbij onder andere de betrokkenheid van de vervoersbedrijven een belangrijk vraagstuk is, aangezien zij zelf soms belang hechten aan het zelf kunnen plannen en coördineren van ritten.
- In 2022 is de Vereniging voor Doelgroepenvervoer Nederland (VDVN) opgericht, een platform voor belangenbehartiging en kennisuitwisseling voor gemeentelijke opdrachtgevers van doelgroepenvervoer. De vereniging kan in potentie een verbindende rol spelen in het decentrale stelsel en samenwerking tussen gemeenten bevorderen.

Naast deze initiatieven vanuit de branche en bij gemeenten wordt er vanuit het Rijk gewerkt aan een verbeteragenda doelgroepenvervoer zoals in [hoofdstuk 2](#) al is toegelicht.

³² In de eerder geciteerde publicatie 'Toekomstbestendig doelgroepenvervoer' van onderzoeksbureau *It's Public* worden diverse initiatieven beschreven: *It's public* (2021), *Toekomstbestendig Doelgroepenvervoer*, Amsterdam: *it's public*.

³³ Ministerie van VWS (2020), Voortgangsbrief Iedereen Onderweg, Kamerbrief, 23 november 2020

5.2 Wat ontbreekt er nog?

Zowel de technische als de beleidsmatige of organisatorische initiatieven zijn waardevol en veelbelovend. Ook de verbeteragenda laat zien dat de vraag naar meer landelijke sturing mogelijk binnenkort beantwoord zal worden. Wat wel opvalt is dat de meeste initiatieven gericht zijn op efficiëntie. Vanuit het perspectief van overheid en bedrijven is deze focus vanzelfsprekend. Vanuit de gebruiker is dat niet het geval. Waarden als spontaniteit en eigen regie of autonomie die in het huidige stelsel onvoldoende uit de verf komen, zullen ook bij meer efficiëntie niet gewaarborgd zijn.

Ook komen de systemische knelpunten die we hebben geïdentificeerd niet terug in de bestaande verbeterinitiatieven. Zo zien we geen beweging om het overkoepelend inzicht in de kwaliteit van het stelsel vanuit het perspectief van potentiële gebruikers te verbeteren, om een evaluatiecyclus in te richten of om beter toezicht en handhaving te verkennen. Een klantbarometer vanuit de branche is een interessant initiatief, maar is geen vervanging voor een gedegen onderzoeksstructuur vanuit de stelselverantwoordelijke overheid.

Hieronder kijken we vanuit een fundamenteeler perspectief naar het huidige stelsel en de knelpunten die we hebben beschreven en schetsen we een aantal uitgangspunten voor een toekomstige doorontwikkeling van het stelsel.

5.3 Uitgangspunten voor toekomstige doorontwikkeling

In de visieontwikkeling voor een toekomstig stelsel zien we vier uitgangspunten die als kapstok kunnen dienen voor de prioritering en herijking van bestaande initiatieven en de ontwikkeling van nieuwe ideeën.

1. Basiswaarden van de gebruiker staan centraal

De gebruikers van doelgroepenvervoer missen in het huidige stelsel aandacht voor hun basiswaarden: eigen regie, spontaniteit en gelijkwaardigheid. Deze waarden sluiten aan bij de beginselen van het VN-verdrag handicap zoals persoonlijke autonomie, volledige en daadwerkelijke participatie en opname in de samenleving en inherente waardigheid van mensen met een beperking. Het voelt voor gebruikers alsof deze waarden ondergeschikt zijn aan waarden als efficiëntie en pragmatisme. In essentie sluiten deze onderliggende waarden elkaar niet uit, maar met de algehele nadruk op efficiëntie in het stelsel verdwijnen de behoeften van de gebruiker soms uit zicht. In de beleidslogica zouden deze behoeften vooraan moeten staan en zou dus de vraag gesteld moeten worden: hoe richten we het systeem zodanig in dat gebruikers zo veel mogelijk eigen regie, spontaniteit en gelijkwaardigheid ervaren? De basis van deze beginvraag is een mensbeeld waarin mensen met een beperking zelfstandig en gelijkwaardig participeren in de samenleving en daarin dus ook dezelfde behoeften en wensen hebben als mensen zonder beperking.

2. Benadering van mobiliteit als geheel

In het huidige stelsel staan de verschillende vormen van doelgroepenvervoer apart gepositioneerd ten opzichte van andere mobiliteitsterreinen zoals het openbaar vervoer. Dit betekent dat ze ook als losstaand onderwerp benaderd worden. In de basis zou het er bij het doelgroepenvervoer erom moeten gaan dat mensen die zelfstandig niet kunnen reizen, in staat worden gesteld om dat wel te doen. Het vervoersmiddel en de sector maken daarbij niet uit. Bovendien is op langere termijn en bekeken vanuit het VN-verdrag handicap de doelstelling om zo veel mogelijk mensen met het reguliere openbaar vervoer te laten reizen. Dit betekent dat openbaar vervoer en doelgroepenvervoer als één vraagstuk behandeld moeten worden, en ook als zodanig gepositioneerd moeten worden. Het gaat dan niet langer om de aansluiting tussen doelgroepenvervoer en OV, maar feitelijk om de integratie van de twee systemen. Dit voorkomt waterbedeffecten en sluit aan bij de realiteit van de gebruiker: een nadruk op reizen in plaats van op systemen.

3. Landelijke sturing binnen een decentraal systeem

Er liggen veel kansen voor een sterkere rol van de Rijksoverheid. Het Rijk kan ervoor zorgen dat er regelmatig (evaluatie)onderzoek wordt uitgevoerd om de situatie in het doelgroepenvervoer in kaart te brengen en een vinger aan de pols te houden. Het Rijk kan ervoor zorgen dat innovaties in de ene sector of regio landelijk dekkend worden uitgerold. Het Rijk kan ervoor zorgen dat er een effectiever systeem van toezicht en handhaving komt, bovenop de gemeentelijke rol van contractmanager.

En het Rijk kan het goede voorbeeld geven door de versplintering door de departementen heen op te lossen en doelgroepenvervoer duidelijk te positioneren als geïntegreerd onderdeel van het openbaar vervoer. Tot slot zorgt intensievere betrokkenheid van het Rijk ook tot een regelmatige politieke agendering op landelijk niveau, wat ook kan doorwerken naar lokaal niveau.

4. Gebruikers zijn onderdeel van besluitvorming

Het betrekken van gebruikers bij de vormgeving en uitvoering van het doelgroepenvervoer is een verplichting vanuit het VN-verdrag handicap. Het blijkt ook een van de meest effectieve manieren om het stelsel te verbeteren. We zien grote verschillen in de mate waarin en manier waarop gebruikers structureel kunnen adviseren of meebeslissen op lokaal en regionaal niveau. Een actieve rol betekent niet alleen dat er rekening gehouden wordt met praktische drempels die voor niet-gebruikers vaak minder snel aan te wijzen zijn, het betekent ook dat er meer draagvlak en begrip ontstaat voor keuzes in het beleid en in de uitvoering die misschien soms ook ten nadele van de gebruiker kunnen uitpakken maar toch noodzakelijk zijn. We zien dan ook dat een goed werkende meebeslispraktijk direct effect lijkt te hebben op de tevredenheid van gebruikers.

Dit zijn algemene principes die alle actoren centraal zouden moeten stellen. In de volgende paragraaf werken we deze principes uit tot concrete aanbevelingen.

5.4 Concrete stappen voor verandering

Hieronder doen we een aantal suggesties voor verbeterstappen die verschillende actoren in het stelsel kunnen zetten. We bevelen het College aan om de verschillende actoren aan te moedigen deze denkrichtingen verder in te vullen en te vertalen naar concrete acties.

Ministeries van VWS en IenW

- Ontwikkel een heldere visie op de regierol van de Rijksoverheid op het terrein van mobiliteit in het algemeen en doelgroepenvervoer in het bijzonder. Deze rol zou in ieder geval moeten bestaan uit: overkoepelend overzicht en inzicht verschaffen; initiatieven aanjagen, faciliteren en verbinden; innovaties die hun nut hebben bewezen uitrollen en faciliteren; knelpunten signaleren en decentrale overheden aanspreken op hun verantwoordelijkheid; het gesprek aangaan met de Tweede Kamer over doorontwikkeling van het stelsel.
- Investeer in regelmatig onderzoek naar de ervaring en zienswijze van (potentiële) gebruikers van doelgroepenvervoer, en in terugkerende evaluaties van de kwaliteit van het stelsel en de uitvoering. Het gaat om landelijk inzicht in de prestaties van het stelsel, motivaties van gebruikers om wel of geen gebruik te maken van verschillende vormen van vervoer, effecten van specifieke beleidsmaatregelen en veranderingen door de tijd heen.
- Zet in op het verder faciliteren en aanmoedigen van ketenreizen waarin gebruikers het OV combineren met verschillende vormen van doelgroepenvervoer. Zorg aan de kant van het OV voor betere garanties van toegankelijkheid en aan de kant van het doelgroepenvervoer voor een betrouwbaar aanbod van aansluitende diensten. Aansluiting bij de bestaande MaaS-pilots ligt voor de hand. Ketenreizen en geleidelijke integratie van het doelgroepenvervoer in het reguliere OV zijn op de lange termijn het meest in lijn met de uitgangspunten van inclusie zoals het VN-verdrag handicap die voorschrijft.
- Kijk naar de mogelijkheden om de opgave van breed toegankelijke mobiliteit te bundelen in één beleidsprioriteit of actieplan. Benader hierbij de toegankelijkheid van het OV en doelgroepenvervoer als twee kanten van hetzelfde vraagstuk, namelijk mobiliteit. Onderzoek de mogelijkheden om doelgroepenvervoer als centraal onderdeel van het OV te zien, en stem tussen de departementen af welke consequenties dit heeft voor de verdeling van verantwoordelijkheden en regie.
- Zorg voor buffercapaciteit in het stelsel. De constante nadruk op efficiëntie in het aanbod heeft geleid tot een kwetsbare vervoerspraktijk. Een robuust systeem houdt rekening met de onvoorspelbare praktijk door bewust inefficiëntie in te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er op hubs zoals stations altijd een taxi wordt achtergehouden die misschien een groot deel van de tijd niet gebruikt wordt (inefficiënt) maar wel ingezet kan worden op momenten dat een gebruiker gestrand is (robuust). Dit uitgangspunt kan in contracten met vervoerders ingeregeld worden.

- Ga in gesprek met gebruikers en niet-gebruikers van doelgroepenvervoer over de huidige voorwaarden van de verschillende vervoersvormen, en zoek naar een mix van voorwaarden die beter aansluit bij de behoeften en waarden van de doelgroepen. Zoek naar een gezamenlijke prioritering van aspecten zoals vooraanmeldtijd, stiptheidsmarge, omrijtijd, kosten. Neem waar mogelijk de situatie in het OV als kapstok, dit betreft ook zaken als vervangend vervoer bij onvoorziene omstandigheden en geld terug bij vertraging.
- Verken de mogelijkheden om een officiële landelijke overlegstructuur met gebruikers op te zetten die zich bezig kan houden met alle vraagstukken rondom doelgroepenvervoer en die niet gekoppeld is aan een specifieke aanbesteding of contractstructuur. Aan deze overlegstructuur kunnen de betreffende ministeries, belangenorganisaties van gebruikers en gebruikers zelf, gemeentelijke vertegenwoordigers en branchevertegenwoordigers deelnemen om zowel actuele als structurele zaken in het doelgroepenvervoer te bespreken en tot verbeteringen te komen.
- Zorg voor helderheid en eenduidigheid omtrent het (doelgroepen)vervoer naar afspraken bij het ziekenhuis of artsbezoek. Door beperkende voorwaarden van het zittend ziekenvervoer zijn gebruikers in de huidige situatie soms aangewezen op het Wmo-vervoer, maar weten ze niet zeker of ze het Wmo-vervoer wel mogen gebruiken voor deze afspraken.

Gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden

- Organiseer effectieve structuren van meedenken, adviseren en meebeslissen voor gebruikers van het doelgroepenvervoer, als die er nog niet zijn of niet naar tevredenheid werken. Belangrijke aspecten bij het inrichten van een advies-, klankbord- of participatiegroep zijn: gestructureerde raadpleging op vaste momenten in het jaar en voorafgaand aan ijkmomenten zoals evaluaties, nieuwe beleidsvoorstellen, aanbestedingen e.d.; vooraf vastgestelde procedures voor mandaat van adviezen (bindend, raadgevend); vertegenwoordiging van mensen met verschillende soorten beperkingen; vergoeding voor leden; verbinding met de uitvoering en mogelijkheid om procedures en praktijken te observeren.
- Zoek naar het juiste niveau van samenwerking tussen gemeenten, mede met oog op het faciliteren van ketenreizen. Een effectieve regionale samenwerkingsstructuur sluit geografisch aan op bestaande vervoersstromen, in de zin dat de meest voorkomende reispatronen binnen één regio gedekt kunnen worden. Kijk hierbij ook naar de mogelijkheden om aan te sluiten bij provinciale en regionale niveaus van besluitvorming gericht op het reguliere OV.
- Ontwikkel monitoring- en toezichtsmechanismen die verder gaan dan het huidige contractmanagement en houd daarbij vooral oog op de kwaliteit van de dienstverlening. Betrek de gemeenteraad hierbij om de democratische legitimiteit van het beleidsdossier te verhogen en doelgroepenvervoer regelmatig op de politieke agenda terug te laten komen.
- Maak gebruik van de expertise en ervaring van andere gemeenten en samenwerkingsverbanden, zorg voor kennisuitwisseling en verspreid goede praktijken actief in het land. De nieuwe vereniging Doelgroepenvervoer Nederland biedt hiervoor het ideale platform.

Vervoerders en brancheorganisaties

- Zorg ervoor dat de basis van de dienstverlening op orde is: voldoende capaciteit, zo min mogelijk vertraging, geen afgezegde ritten.
- Focus bij verbeteringen van de dienstverlening op de informatievoorziening en communicatie met gebruikers. Gebruikers kunnen beter rekening houden met vertragingen en onvoorziene omstandigheden als zij tijdig hierover geïnformeerd worden. Bovendien hebben gebruikers vaak begrip voor de uitdagingen van vervoerders en chauffeurs, mits er goed en respectvol met hen wordt gecommuniceerd.
- Verdiep jezelf in de situatie van je gebruikers en houd rekening met de afhankelijkheid van de gebruikers in alle aspecten van de dienstverlening. Gebruikers hebben vaak geen alternatief voor hun reis met het doelgroepenvervoer, wat betekent dat zij vaak al meer accepteren dan hun eigenlijk lief is. Deze afhankelijkheid van de gebruikers brengt ook een extra verantwoordelijkheid voor de vervoerder met zich mee.
- Laat gebruikers meekijken in je bedrijfsvoering, nodig bijvoorbeeld de klankbord- of adviesgroep in je gemeente uit om het werk van de regiecentrale te observeren en laat hen eventueel adviseren over verbeteringen. Dit kweekt wederzijds begrip en leidt uiteindelijk tot een betere dienstverlening.

Bijlage: onderzoeksverantwoording

Drie fases in het onderzoek

Dit onderzoek bestond uit drie fases. We beschrijven hier het verloop van deze fases en de keuzes die we hebben gemaakt.

Fase 1 van het onderzoek bestond uit een brede verkenning van het onderwerp en de literatuur. We hebben verkennende interviews gevoerd met leder(in), Coalitie voor Inclusie en het Ministerie van VWS. We hebben de beschikbare literatuur (onderzoeksrapporten, evaluaties, beleidsstukken) verzameld en gescand. Hieruit bleek dat er minder onderzoeksgegevens en (evaluatie)rapporten beschikbaar waren dan we oorspronkelijk hadden verwacht. Op basis van de verkenning hebben we in overleg met de adviesraad van het onderzoek de vervolgstappen aangescherpt en aangepast. We hebben voor een grotere nadruk op kwalitatieve dataverzameling in plaats van desk research gekozen, gezien de magere opbrengst van het literatuuronderzoek.

Fase 2 van het onderzoek bestond uit diepte-interviews met betrokkenen op landelijk niveau en drie gemeentelijke case studies. In de interviews hebben we naar een balans gezocht tussen gebruikers of belangenbehartigers van mensen met een beperking, overheden en taxibedrijven of branche-vertegenwoordigers. In de gemeentelijke case studies (Groningen, Den Haag, Terneuzen) hebben we gesprekken gevoerd met gemeenten/provincies/regio's, lokale belangenbehartigers en vervoerders. Naast de interviews en de case studies hebben we de desk research uit de eerste fase verder verdiept en uitgebreid.

Fase 3 van het onderzoek stond in het teken van toetsing en validering van de bevindingen. Hiervoor hebben we een focusgroep met gebruikers van doelgroepenvervoer georganiseerd met acht deelnemers, en individuele interviews met drie gebruikers gehouden om de onderzoeksuitkomsten te spiegelen aan individuele ervaringen. Ook hebben we een tweede interview met het ministerie van VWS gehouden om de bevindingen te delen en te toetsen.

Selectie van respondenten

In totaal hebben we in de drie fases 27 interviews met 1 tot 3 personen gevoerd en 1 groepsgesprek met 8 personen. In al die gesprekken bij elkaar hebben 42 personen hun inzichten met ons gedeeld. In de tabel hieronder worden deze respondenten onderverdeeld in vier categorieën.

Categorie	Aantal respondenten
Individuele gebruikers van doelgroepenvervoer	11
Belangenorganisaties voor mensen met een beperking	11
Overheidsinstanties	7
Vervoersbedrijven en brancheorganisaties	13

Voor de selectie van respondenten hebben we een aantal paden bewandeld:

- Voor fase 1 hebben we samen met de opdrachtgever een klein aantal respondenten geselecteerd waarbij we in ieder geval wilden spreken met belangenorganisaties voor mensen met een beperking en met het ministerie van VWS.
- Voor fase 2 wilden we graag spreken met partijen/personen uit de vier verschillende categorieën. Voor de selectie van respondenten hebben we enerzijds gebruik gemaakt van de suggesties en het netwerk van de leden van de adviesraad (zie hieronder). Anderzijds hebben we ook de 'sneeuwbalmethode' toegepast: respondenten wezen ons soms op andere partijen/respondenten die waardevolle inzichten zouden kunnen leveren. Ten slotte heeft de documentstudie ons ook op enkele partijen gewezen die we graag wilden spreken.
- Voor fase 3 hebben we aan leder(in) gevraagd om ons te introduceren bij een aantal belangenorganisaties voor mensen met een beperking. Via deze organisaties hebben we vervolgens een oproep verspreid dat we gebruikers van doelgroepenvervoer zochten om hun ervaringen te horen.

Case studies

We hebben drie beknopte case studies uitgevoerd in gemeenten/regio's. Bij de selectie van de regio's hebben we ons laten leiden door twee uitgangspunten.

- We wilden enerzijds geografische spreiding en anderzijds zowel een regio met veel platteland als een grootstedelijke regio.
- We zochten regio's waar een actieve belangenorganisatie van mensen met een beperking was omdat we graag in ieder geval met (vertegenwoordigers) van gebruikers wilden praten. We hebben hiervoor advies ingewonnen bij ieder(in).

Uiteindelijk hebben we case studies uitgevoerd in de regio's Den Haag, Groningen/Drenthe en Zeeland. Per regio hebben we documenten bestudeerd en verschillende gesprekken gevoerd, met (vertegenwoordigers van) gebruikers, overheden en vervoersbedrijven. Deze respondenten staan ook opgenomen in de tabel met respondenten hierboven.

De case studies waren bedoeld om een beter beeld te krijgen bij de keuzes die gemeente/regio's kunnen maken in de vormgeving en uitvoering van het doelgroepenvervoer, en hoe die keuzes uit kunnen pakken voor de gebruikers. Ze waren niet bedoeld om een gestructureerde vergelijking mogelijk te maken of om te kunnen beoordelen wat de kwaliteit van het beleid in de verschillende gemeente/regio's is. De opbrengsten leenden zich er dan ook niet voor om de cases goed te vergelijken en daar conclusies over te trekken in het rapport, mede doordat er ook op dit niveau geen goede evaluaties beschikbaar waren waar we ons op konden baseren. In hoofdstuk 2 hebben we kort weergegeven welke verschillende keuzes er in de gemeente/regio's worden gemaakt. Verder zijn de inzichten die we tijdens de case studies hebben opgedaan in alle hoofdstukken verwerkt, samen met de input die we uit andere interviews en schriftelijke bronnen haalden.

Samenwerking met adviesraad

Voor het onderzoek is een adviesraad van ervaringsdeskundigen ingesteld. De adviesraad bestond uit Jiska Ogier, Sven Pluimers en Esther Verstraaten. De adviesraad is twee keer online bij elkaar gekomen (na de verkenningsfase van het onderzoek en voor de bespreking van het conceptrapport) en heeft tussentijds geadviseerd via e-mail en telefoon. Besluiten zoals de selectie van gemeenten voor de case studies en de aanpassing van het onderzoeksdesign na de verkenningsfase zijn in overleg met de adviesraad genomen. Ook hebben de leden van de adviesraad een belangrijke rol gespeeld door contact te leggen met verschillende sleutelpersonen voor interviews en het verspreiden van de oproep voor de focusgroep in hun persoonlijke en professionele netwerken.

**verw
onder**



**onder
zoek**