

Vergaderjaar 2023–2024

31 521

Taxibeleid

Nr. 136

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2023

Met deze brief informeer ik u over de Verbeteragenda Doelgroepenvervoer. Dat doe ik mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van opdrachtgevers in het doelgroepenvervoer (VDVN), het samenwerkingsverband van decentrale OV-autoriteiten (Dova) en de brancheorganisatie Koninklijk Nederlands Vervoer Zorgvervoer en Taxi (KNV) hebben we geconstateerd dat knelpunten rond het doelgroepenvervoer en OV in samenhang verkend en opgelost moeten worden. De eerste fase daartoe is verwoord in deze brief.

Ik beschrijf eerst de aanleiding en het doel van deze verbeteragenda. Vervolgens benoem ik de door ons geïdentificeerde aandachtgebieden (thema's), die in een bijlage verder zijn uitgewerkt. Ik ga vervolgens nader in op enkele (sub)thema's en geef daarmee antwoord op door uw Kamer ingediende moties. Tot slot blik ik vooruit op de volgende fase van onze gezamenlijke inzet.

Aanleiding

Een inclusieve samenleving betekent dat iedereen mee kan doen in de samenleving. We willen dat iedereen gewoon naar school kan, dat dagbesteding bereikbaar is, dat mensen erop uit kunnen voor sociale activiteiten of recreatie. Dat vinden we vanzelfsprekend. Voor wie dat, vanwege een beperking, niet (volledig) mogelijk is met eigen vervoer, openbaar vervoer of het eigen netwerk zijn er verschillende vormen van doelgroepenvervoer ingericht. Een mooie voorziening, die vaak naar tevredenheid wordt afgenomen.

Het gaat helaas niet altijd goed. Er zijn knelpunten in het doelgroepenvervoer die vragen om een gezamenlijke aanpak, juist vanwege de mensen die ervan afhankelijk zijn. Vervoer is immers geen kleinigheid

voor bijvoorbeeld de leerling, die dankzij het leerlingenvervoer naar school kan; voor de oudere, die door het Wmo-vervoer naar de familieverjaardag kan; voor de jongere, die dankzij Valys-vervoer naar een voorstelling buiten zijn regio kan. Voor deze personen willen wij – *moeten* wij – samen werken aan beter doelgroepenvervoer.

Een gezamenlijke opgave is bijvoorbeeld het personeelstekort. De gevolgen hiervan zijn zichtbaar in de uitvoering van het leerlingenvervoer en uw Kamer heeft naar aanleiding daarvan in oktober 2022 enkele moties ingediend. Het heeft echter ook consequenties voor het doelgroepenvervoer dat voortkomt uit regelgeving van VWS, zoals Valys, Wmo-vervoer, Jeugdvervoer, ziekenvervoer en vervoer naar/van dagbesteding. De verschillende vormen van doelgroepenvervoer hebben bovendien een directe relatie met de beschikbaarheid en verbeterde toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Oftewel, het doelgroepenvervoer hangt in zijn geheel samen met elkaar en met het openbaar vervoer.

Om deze redenen heb ik, in afstemming met de andere departementen, de regie op mij genomen om te komen tot een *gezamenlijke* Verbeteragenda Doelgroepenvervoer. Alleen zo kunnen we verbeteringen in samenhang doorvoeren.

Het is belangrijk daarbij steeds oog te hebben voor de reikwijdte van deze verbeteragenda te midden van andere op participatie, vervoer en mobiliteit gerichte programma's en acties. Dat zijn bijvoorbeeld: het *Bestuursakkoord toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022–2030*¹, het *Actieprogramma Mobiliteitsvisie* (een uitwerking is van de Hoofdpijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050²); de *Meerjarige nationale strategie voor het VN-verdrag handicap*³; de *Toekomstagenda: zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking*⁴.

Doelen van de verbeteragenda

De uitvoering van de meeste vormen van doelgroepenvervoer vallen onder verantwoordelijkheid van gemeenten. De Ministeries van VWS, OCW en IenW willen uiteraard wel een bijdrage leveren aan een beter doelgroepenvervoer. De Ministeries van VWS, OCW en IenW werken samen met de VNG, VDVN, Dova en de KNV aan een Verbeteragenda doelgroepenvervoer. Het doel is *een optimaal vervoersnetwerk creëren, dat kwalitatief goed, betaalbaar, toekomstbestendig en toegankelijk is en waarin duurzaam gebruik wordt gemaakt van alle vervoersmiddelen*. Hiermee dragen we eraan bij dat mensen naar hun werk of school kunnen gaan en deel kunnen nemen aan het sociale leven.

Bovengenoemde partijen staan voor een inclusieve samenleving, waaraan iedereen kan deelnemen die dat wil. Ongeacht of je woont op het platteland of in stedelijk gebied en ongeacht welke ondersteuning je nodig hebt. Wie dat nodig heeft kan een beroep doen op passende vervoersondersteuning. Een mobiliteitsbeperking mag immers geen reden zijn om afgesneden te zijn van het bezoeken van vrienden en familie, van het kunnen volgen van onderwijs of om er op uit te kunnen gaan. Tegelijkertijd willen we mensen zo lang mogelijk, zo zelfstandig mogelijk laten reizen. En waar dit nog niet het geval is, dat te bevorderen. Daarbij past het bijvoorbeeld ook om kinderen en jongeren, passend bij de leeftijd, te

¹ Kamerstukken II 2022–23, 23 645, nr. 783

² Kamerstukken II 2022–23, 29 398, nr. 1055

³ Kamerstukken II 2022–23, 24 170, nr. 287

⁴ Kamerstukken II 2022–23, 24 170, nr. 262

leren om steeds zelfstandiger te reizen. Openbaar vervoer dat voor iedereen toegankelijk is, is daarvoor essentieel. Dit zeg ik in de wetenschap dat er altijd mensen zullen zijn voor wie reizen met het openbaar vervoer nooit mogelijk zal zijn. Voor die mensen moeten we uiteraard in redelijkheid voorzien in een alternatief.

We hebben na gezamenlijke verkenning vijf thema's geïdentificeerd waarop we het doel van de verbeteragenda kunnen bereiken. Deze thema's en subthema's zijn opgenomen in de bijlage bij deze brief. De volgende fase is het concretiseren en uitvoeren van de thema's in een meerjarig gezamenlijk programma. De uitwerking daarvan sturen wij in het voorjaar aan uw Kamer. Afhankelijk van de prioriteiten van het nieuwe kabinet kunnen daarbij tevens doelstellingen worden aangescherpt of toegevoegd.

Thema's

De drie ministeries en de hierboven genoemde partijen hebben eerst geïnventariseerd welke wensen en signalen er zijn om het doelgroepenvervoer te verbeteren (inclusief de door uw Kamer ingediende moties). Op basis hiervan zijn we gekomen tot vijf verbeterthema's, die zijn uitgewerkt in het bij deze brief gevoegde schema. Dit proces is nog niet ten einde en vraagt om nadere verdieping en concretisering. De verbeteragenda richt zich op de volgende vijf thema's:

1. Ontschotten

Doelgroepenvervoer kan op verschillende niveaus versnipperd zijn: in de uitvoering, binnen de betrokken overheden en in verschillende wet- en regelgeving. Ontschotten op de juiste manier kan bijdragen aan verbeteringen in kwaliteit en efficiency. Verbeteracties zitten bijvoorbeeld in het gezamenlijk aanbesteden van verschillende vervoersvormen en het combineren van vervoer van verschillende doelgroepen.

2. Aanbesteden

Bij het thema aanbesteden gaat het erom tot betere aanbestedingen te komen, met als doel betere uitvoering. Verbeteracties zitten bijvoorbeeld in het stellen van een minimale basisset kwaliteitseisen (waaronder de maximale reistijd), het delen van kennis over aanbestedingsmethodieken en het bevorderen dat wordt geconcurrereerd op kwaliteit in plaats van prijs.

3. Contractmanagement en toezicht

Het inrichten van goed contractmanagement is een belangrijke voorwaarde om als opdrachtgever te sturen op de kwaliteit van de dienstverlening. Dit is van essentieel belang voor goed vervoer van de reiziger. Het gaat daarbij niet alleen om de fase tot aan de opdrachtverlening, maar ook gedurende de looptijd van de opdracht. Verbeteracties zitten bijvoorbeeld in een uniform klanttevredenheidsonderzoek, onafhankelijke databeschikbaarheid over onder andere de reistijd, een goede klachtenprocedure en toezicht op de uitvoering. Op dit laatste ga ik verderop in deze brief nader in.

4. Beschikbaarheid van chauffeurs

De vervoerssector kampt met tekorten op de arbeidsmarkt, al is het niet in alle regio's even groot of problematisch. Een tekort aan chauffeurs heeft wel een directe invloed op de gewenste uitvoering en is daarom relevant voor de verbeteragenda, ook al valt het onderwerp niet volledig binnen de reikwijdte. Brede vraagstukken rond het lonen van arbeid liggen bijvoorbeeld niet specifiek op het vervoersdossier en worden elders opgepakt. In relatie tot de beschikbaarheid van chauffeurs heeft uw Kamer een tweetal moties ingediend. Ik ga hier verderop in deze brief nader op in.

5. Ondersteuning en verwachtingen van reizigers

Doelgroepenvervoer, aanvullend vervoer, openbaar vervoer, eigen vervoer en vervoer uit het eigen netwerk dragen eraan bij dat mensen goed mee kunnen doen in de maatschappij. Toegankelijkheid van het openbaar vervoer is belangrijk. Het is een thema dat expliciet is opgenomen in het met de OV-sector gesloten Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022–2032. Een verbeterpunt is bijvoorbeeld dat toegankelijke vervoersalternatieven goed bekend zijn bij reizigers en gemeenteconsulenten, zodat doelgroepenvervoer weer het OV-alternatief kan zijn voor mensen die echt niet met het OV kunnen reizen.

In een bij deze brief gevoegd schema zijn de vijf thema's verder uitgewerkt. Dit vormt de basis voor onze vervolgacties.

Uitgelichte onderdelen

Expertiseteam Leerlingenvervoer

Naar aanleiding van onderzoek van Oberon naar de ervaring van ouders met het leerlingenvervoer richtte de VNG het Expertise Team Leerlingenvervoer op. Het VNG Expertise team bestond uit gemeenten, OCW en vertegenwoordigers van vervoerders en ouders. Dit heeft geleid tot een nieuwe handreiking, twee webinars en een jaarlijks webinar. De twee webinars gaan over het gesprek tussen gemeenten, ouders en leerlingen en over aanbesteding en contractbeheer. Het jaarlijkse webinar wordt gebruikt om gemeenten voor te bereiden op de situatie na de zomervakantie.

De VNG heeft aan het Ministerie van OCW laten weten dat ze, met het opleveren van de bovengenoemde producten, het Expertiseteam Leerlingenvervoer heeft opgeheven. Aangezien de problematiek in het leerlingenvervoer nog niet is opgelost, organiseert de VNG vanaf 2024 nog wel reguliere overleggen met de bij het leerlingenvervoer betrokken partijen. Het doel is nu meer gericht op kennis uitwisselen en knelpunten ophalen en minder op het opleveren van producten. Vervolgens wordt gekeken of deze punten passen binnen de verbeteragenda of dat ze beter op zichzelf moeten worden aangepakt.

Regionaal en integraal aanbesteden: doelgroepenvervoer in gezamenlijkheid

In de motie van Paul c.s. (VVD)⁵ wordt aandacht gevraagd voor het verder stimuleren van het *integraal* aanbesteden van verschillende vormen van doelgroepenvervoer. Dit heeft, net als het *regionaal* aanbesteden van doelgroepenvervoer, inderdaad grote voordelen. Het geïsoleerd aanpakken van verschillende vormen van doelgroepenvervoer is ten tijde van personeelskrapte namelijk niet wenselijk, ook niet voor gemeenten. Door integrale en regionale aanbesteding kunnen gemeenten immers beter in gezamenlijkheid inspelen op problemen met de uitvoering. Een ander voordeel is dat het bijdraagt aan het vergroten van de contracten van chauffeurs. Hierdoor wordt het beroep aantrekkelijker, wat ertoe kan leiden dat meer mensen chauffeur willen worden. Daarnaast kunnen vervoerders het vervoer efficiënter en waar nodig volgtijdelijk inzetten. De verbeteracties zitten dan ook in het bevorderen van gezamenlijke en regionale aanbesteding, door bijvoorbeeld belemmeringen bij gemeenten weg te nemen bij hun interne organisatie; goede voorbeelden uit te wisselen; en het «Modelbestek aanbesteden doelgroepenvervoer» van de

⁵ Kamerstukken II 2022–23, 31 521, nr. 130

KNV onder de aandacht te brengen bij gemeenten en indien nodig te actualiseren.⁶

Door de keuze voor een lange termijnvisie op het doelgroepenvervoer en de integrale aanpak ervan, kiezen we ervoor om vervoersvormen als het leerlingenvervoer niet apart te zetten. Wel is gekeken of het leerlingenvervoer elders gepositioneerd zou kunnen worden, bijvoorbeeld bij het onderwijs zelf. Maar juist dit soort isolatie leidt tot verdere versnippering van het doelgroepenvervoer. Iets wat het vak van chauffeurs niet aantrekkelijker maakt, en waardoor chauffeurs ook niet slimmer kunnen worden ingezet. Wel zien we het belang in van een betere samenwerking met onderwijspartijen. Om verbeterpunten op te halen, uit te werken en te delen zal het Ministerie van OCW daarom een bijeenkomst organiseren met relevante onderwijspartijen. Daarbij valt in ieder geval te denken aan het structureel bespreken van leerlingenvervoer in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). Ook kan eraan worden gedacht dat het leerlingenvervoer vast onderdeel wordt van het gesprek tussen scholen en ouders en leerlingen bij de keuze voor speciaal onderwijs. Met de uitwerking van de verbeteracties komen we hier uitgebreider op terug, net als op de positionering van het leerlingenvervoer.

Toezicht

De motie van Van Baarle c.s. (DENK)⁷ verzoekt om te verkennen of een vorm van toezicht op leerlingenvervoer mogelijk is. De motie vraagt expliciet om dit te doen in samenhang met het Wmo-vervoer. Er zijn drie vormen van toezicht te onderscheiden:

1. Toezicht in de (taxi-)bus op de fysieke en sociale veiligheid en het welzijn van de reizigers: welke partij is verantwoordelijk voor dit toezicht, en hoe voert zij dit uit?
2. Toezicht op de opdrachtnemer (vervoerder): welke partij is verantwoordelijk voor dit toezicht, en hoe voert zij dit uit?
3. Toezicht op de opdrachtgever (gemeente): welke partij is verantwoordelijk voor dit toezicht, en hoe voert zij dit uit?

Wat betreft de eerste vorm van toezicht is er de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Zij houdt toezicht op de landelijke wet- en regelgeving voor het taxivervoer. Bij het taxivervoer voor speciale doelgroepen ligt de focus op de veiligheid van de passagiers. ILT houdt *niet* specifiek toezicht op de *sociale veiligheid* en het welzijn van de passagier (bijvoorbeeld de leerling). In hoeverre dit mogelijk is wordt onderdeel van de verdere uitwerking. Wel worden er eisen gesteld aan de chauffeurs bij vervoerders met een TX-keurmerk, zoals het volgen van trainingen en het kunnen overleggen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG).

Wat betreft de tweede vorm van toezicht is de opdrachtgever verantwoordelijk. Buiten het Valys-vervoer is dat de gemeente: zij houdt toezicht op de gemaakte afspraken met de vervoerder. Hiervoor moet de gemeente aan de voorkant in het bestek duidelijk aangeven wat haar vervoerseisen zijn – over bijvoorbeeld de reistijd, het hebben van een vaste chauffeur, de klachtenprocedure, de ritadministratie, het aantal leerlingen per chauffeur – en waar de gemeente op controleert. Het gaat dus om goed contractbeheer. Hoewel een goed aanbestedingssysteem en adequaat contractmanagement veel potentiële problemen kan opvangen, gebeurt dit in de praktijk soms onvoldoende. In het leerlingenvervoer maakt bijvoorbeeld ongeveer de helft van de gemeenten van tevoren geen afspraken over de reistijd, en ongeveer de helft van de gemeenten evalueert slechts één keer

⁶ Vindplaats: vng.nl/publicaties/modelbestek-aanbesteden-doelgroepenvervoer

⁷ Kamerstukken II 2022–23, 31 521, nr. 128

per jaar of minder vaak.⁸ Hierin valt dus nog veel te verbeteren. Daarmee raakt deze vorm van toezicht aan de verbeterthema's aanbesteding, contractmanagement, klanttevredenheidsonderzoek en klachtenprocedure.

Wat betreft de derde vorm van toezicht is (buiten Valys-vervoer) de gemeenteraad primair toezichthouder. Gemeenteraden controleren de colleges van burgemeester en wethouders, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het doelgroepenvervoer. Het kan echter dat gemeenteraden onvoldoende geëquipeerd zijn om dit uit voeren, bijvoorbeeld omdat zij ontoereikende informatie hebben over hoe het met het doelgroepenvervoer gaat. Hierin zitten dan ook de mogelijke verbeterpunten: namelijk het toezicht van de gemeenteraad verbeteren op de uitvoering van het doelgroepenvervoer door het college van burgemeester en wethouders. Hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren en uniformeren van de informatievoorziening aan de gemeenteraad (bijvoorbeeld door een standaard klanttevredenheidsonderzoek of via een verslag naar aanleiding van het contractbeheer en de evaluatiemomenten); het verbeteren van het aanleveren van gegevens en/of rapportages door de vervoerder; en het wettelijk borgen hiervan.

Wij zien het belang van vormen van toezicht op alle drie de genoemde niveaus. De verkenning hiernaar vraagt om nadere uitwerking en acties. Ook hierop komen wij in het voorjaar terug.

Chauffeurstekorten

Naar aanleiding van de motie van Van Meenen (D66)⁹ is door het Ministerie van IenW verkend wat mogelijk is rond de opleiding tot chauffeur. Hiervoor noemde ik al de LWT-kaart. Iedereen met een geldig rijbewijs B, een geldige gezondheidsverklaring en een VOG kan een LWT-kaart aanvragen en binnen ongeveer een maand aan het werk voor een periode van 6 maanden. Deze LWT-kaart is te gebruiken voor de meeste vormen van het doelgroepenvervoer (o.a. leerlingen- en Wmo-vervoer). Verder onderzoekt het CBR hoe de examens voor taxichauffeur aangepast kunnen worden om ze beter aan te laten sluiten op de huidige maatschappelijke trends. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het vervangen van de zogenaamde objectenlijst (een lijst van locaties waar een kandidaat tijdens het examen uit het hoofd heen moet kunnen rijden) door een navigatieopdracht. Ook wordt gekeken of het taalniveau van zowel het theorie- als praktijkexamen kan worden aangepast. Van belang is dat de aanpassingen niet ten koste gaan van de basiskwaliteiten die nodig zijn voor het vervoer van kwetsbare groepen. In dezelfde motie is ook gevraagd om een landelijke campagne om extra chauffeurs te werven. Dit is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de sector zelf.

Daarnaast heeft uw Kamer met de motie van leden Van Baarle c.s. (DENK)¹⁰ aan de Staatssecretaris van IenW verzocht om met KNV Zorgvervoer en Taxi de mogelijkheid te bespreken om banen te combineren, zodat het beroep van chauffeur in het leerlingenvervoer aantrekkelijker kan worden gemaakt. Het Ministerie van IenW spreekt met enige regelmaat met KNV, onder andere over de arbeidsmarktproblematiek. In de huidige wet- en regelgeving lijkt er geen beletsel te zijn om binnen de sector functies te combineren; een chauffeur kan bijvoorbeeld ook kantoorwerk doen. Om het aanbod van voltijds chauffeurscontracten te

⁸ Monitor Leerlingenvervoer 2022, Oberon.

⁹ Kamerstukken II 2022–23, 31 521, nr. 123

¹⁰ Kamerstukken II 2022–23, 31 521, nr. 129

vergroten wordt binnen het Verbeterprogramma Doelgroepenvervoer ook naar oplossingsrichtingen als ontschotting gekeken. Dit is een complexe puzzel waarbij ook de betrokkenheid van andere partijen noodzakelijk is. lenW blijft hierover in gesprek met KNV.

Met voornoemde acties beschouwt de Staatssecretaris van lenW beide moties als afgedaan.

Tot slot

Met deze brief heb ik u de voortgang geschetst op de gezamenlijke verbeteragenda doelgroepenvervoer. Onze inzet is verbeteringen in het doelgroepenvervoer op kortere en lange termijn te realiseren. *Sociale inclusie is en blijft het uitgangspunt.* We willen dat iedereen mee kan doen in de maatschappij. Daarvoor willen we ons enerzijds inzetten op het bevorderen van zelfstandigheid en zelfredzaamheid – waarbij mensen zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van regulier en aanvullend OV – en anderzijds juist op betrouwbaar en kwalitatief goed doelgroepenvervoer voor de mensen die daarvan afhankelijk zijn. Er zijn goede stappen gezet en op onderdelen vraagt het om nadere uitwerking en onderzoek, het formuleren van concretere conclusies en acties, het verkrijgen van draagvlak en het betrekken van de juiste partijen. Die fase zijn we ingegaan. Over de voortgang informeer ik uw Kamer, ook namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, in het voorjaar van 2024.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen