



Doelgroepenvervoer in de gemeente Zeewolde

Rekenkameronderzoek naar de
regiotaxi en leerlingenvervoer in
Zeewolde

Oktober 2021



REKENKAMERCOMMISSIE
**VALLEI &
VELUWERAND**

COLOFON

De Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke Rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J. van Zomeren (voorzitter), de heer M. Pen (lid), de heer H.M. ter Beek (lid), de heer J. Doorakkers (lid) en mevrouw J. Versteegh (lid). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw I.M.T. Spoor en mevrouw M. Barel.

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Partners in Mobiliteit in samenwerking met I&O Research.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Achtergrond doelgroepenvervoer	8
1.2 Aanleiding onderzoek	9
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	9
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	10
1.5 Leeswijzer	12
2. Bevindingen.....	13
2.1 Wettelijk kader en beleid	13
2.1.1. Wmo-vervoer	13
2.1.2. Leerlingenvervoer	15
2.1.3. Belangrijkste bevindingen wettelijk kader en beleid	17
2.2 Inrichting en uitvoering doelgroepenvervoer.....	19
2.2.1. Wmo-vervoer	19
2.2.2. Leerlingenvervoer	25
2.2.3. Belangrijkste bevindingen inrichting en uitvoering doelgroepenvervoer.....	26
2.3 Klantbeleving.....	28
2.3.1. Inwonerperspectief Wmo-vervoer	28
2.3.2. Inwonerperspectief leerlingenvervoer.....	31
2.3.3 Belangrijkste bevindingen klantbeleving	33
2.4 Effectiviteit en doelmatigheid	34
2.4.1. Wmo-vervoer	34
2.4.2. Leerlingenvervoer	34
2.4.3. Kengetallen.....	35
2.4.4. Een definitie van goed doelgroepenvervoer	38
2.4.5. Belangrijkste bevindingen effectiviteit en doelmatigheid	38
2.5 Impact coronacrisis	40
2.5.1. Gevolgen coronacrisis.....	40
2.5.2. Belangrijkste bevindingen impact coronacrisis.....	41
2.6 Rol van de raad en college.....	42
2.6.1. Rol van raad en informatievoorziening	42
2.6.2. Rol van het college	43
2.6.3. Belangrijkste bevindingen rol van de raad en het college	43
3. Conclusies en aanbevelingen.....	44
3.1 Beantwoording vragen en conclusies.....	44
3.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag.....	47
3.3 Aanbevelingen	48
4. Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie	50
4.1 Bestuurlijke reactie van het college van B&W	50
4.2 Nawoord van de rekenkamercommissie.....	52

Bijlage 1: Bronnen	53
Bijlage 2: Respondenten	54
Bijlage 3: Normenkader	55
Bijlage 4: Artikel 4 Wet primair onderwijs: Kosten van leerlingenvervoer	57
Bijlage 5 Toetsing normenkader.....	59
Bijlage 6: Beantwoording deelvragen	61

Bestuurlijke samenvatting

Inleiding

De rekenkamercommissie heeft in de laatste maanden van 2020 en in 2021 onderzoek gedaan naar het doelgroepenvervoer in de gemeente Zeewolde. In het onderzoek is nagegaan of het doelgroepenvervoer in de gemeente Zeewolde effectief en doelmatig is georganiseerd en of de gemeentelijke doelen worden gerealiseerd.

Wat is doelgroepenvervoer?

Er zijn verschillende groepen mensen in onze samenleving die een mobiliteitsbehoefte hebben, maar die geen eigen middelen hebben om die behoefte in te vullen en waarvoor het openbaar vervoer niet passend is. Afhankelijk van de achtergronden van de mobiliteitsbehoefte van de reiziger en/of de kenmerken van de betreffende persoon, heeft de overheid een verantwoordelijkheid om deze mobiliteitsbehoefte in te vullen. Deze taak is voor een belangrijk deel bij de gemeenten neergelegd. Zo bestaan er regelingen voor Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, dagbestedingsvervoer, jeugdwetvervoer en vervoer naar de sociale werkplaatsen. Al deze vormen van vervoer worden aangeduid met doelgroepenvervoer. Gemeenten hebben een belangrijke taak bij de uitvoering van het doelgroepenvervoer. Het huidige rekenkameronderzoek richt zich op het leerlingenvervoer en het Wmo-vervoer in de gemeente Zeewolde. Bij leerlingenvervoer gaat het om vervoer van leerlingen die niet zelfstandig naar school kunnen. Bij Wmo-vervoer gaat het om het vervoer van mensen met een beperking die in het kader van de Wmo in aanmerking komen voor compensatie van (een deel van) de mobiliteitskosten.

Organisatie Wmo-vervoer en leerlingenvervoer

Het Wmo-vervoer is vraagafhankelijk vervoer. Dat betekent dat een reiziger, die daarvoor in aanmerking komt, op elk moment een rit kan bestellen en dat er dan een taxi naar de reiziger gestuurd wordt. De gemeente Zeewolde werkt bij de uitvoering van het Wmo-vervoer samen met de provincie Flevoland en drie regiegemeenten (Dronten, Lelystad en Noordoostpolder). In de periode 2015-2019 werd het Wmo-vervoer georganiseerd volgens een regiemodel en vanaf 2019 heeft de gemeente gekozen voor een callcentermodel. In het regiemodel neemt één partij (de regisseur) de ritten aan én plant de ritten en wijst ze toe aan (meerdere) vervoerders. In het “callcentermodel” neemt één partij de ritten aan en stuurt ze ongepland door naar een andere partij die de ritten plant en ook uitvoert.

Leerlingenvervoer is planmatig vervoer. Dat wil zeggen dat de reizigers die gebruikmaken van dit vervoer veelal dagelijks dezelfde reisbeweging maken en dat het vervoer (ver) van te voren te plannen is. De gemeente Zeewolde voert het leerlingenvervoer zelfstandig uit, dus niet in samenwerking met provincie en/of regiegemeenten. Voor de uitvoering van het leerlingenvervoer is één vervoerder gecontracteerd, dezelfde vervoerder als bij het Wmo-vervoer.

Beleid

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat de gemeente ten aanzien van het doelgroepenvervoer voldoet aan de wettelijke kaders, maar geen specifieke aanvullende doelen in haar beleid heeft opgenomen voor het doelgroepenvervoer, niet voor het Wmo-vervoer en niet voor het leerlingenvervoer. Overigens heeft de gemeente met name ten aanzien van het leerlingenvervoer ook weinig beleidsruimte. De gemeente heeft zoals de wet voorschrijft verordeningen vastgesteld, maar

uitvoeringsplannen ontbreken. De programma's van eisen die onderdeel zijn van de contracten met de vervoerders kunnen beschouwd worden als uitvoeringsplannen en in deze contracten is de wettelijke opdracht goed verwoord.

Nieuw vervoersmodel sinds 2019

Een reden om over te gaan van het regiemodel naar het callcentermodel in 2019 was volgens de respondenten om te voorkomen dat de vervoerder meer ritten declareert dan er werkelijk worden uitgevoerd. Door scheiding van ritaanname en uitvoering zouden zogeheten spookritten kunnen worden voorkomen. De mening van de rekenkamercommissie is echter dat reizigers zelf goed in de gaten houden wat in rekening wordt gebracht doordat ze een eigen bijdrage moeten betalen. Mede hierdoor is het boeken van spookritten geen reëel risico. Uit het onderzoek is geen duidelijke meerwaarde van het callcentermodel ten opzichte van het regiemodel naar voren gekomen. Wel zijn met de komst van het callcentermodel in 2019 de kosten voor het Wmo-vervoer voor de gemeente Zeewolde gedaald van ongeveer €350.000,- per jaar naar €180.000,- per jaar. Deze kostenreductie is echter vooral toe te schrijven aan een voordelige verdeelsleutel van de kosten die de gemeente Zeewolde heeft afgesproken met de deelnemende partijen en niet aan het model. Met name de provincie heeft een groter deel van de kosten voor haar rekening genomen.

Toegang

Ten aanzien van de uitvoering van het Wmo vervoer werkt de gemeente Zeewolde samen met de provincie Flevoland en de gemeenten Dronten, Lelystad en Noordoostpolder. Voor de toegang tot het Wmo-vervoer werkt de gemeente Zeewolde samen met de gemeenten Harderwijk en Ermelo in het samenwerkingsverband Meerinzicht. Informatie over het Wmo-vervoer ligt verspreid over verschillende organisaties (Meerinzicht en gemeenten). Voor inwoners is het daardoor soms niet duidelijk waar ze moeten zijn voor hun aanvraag. Voor leerlingenvervoer kunnen ouders een aanvraag indienen bij de gemeente Zeewolde.

Klanttevredenheid

Uit het onderzoek concluderen we dat de gebruikers van zowel het leerlingenvervoer als het Wmo-vervoer in Zeewolde over het algemeen tevreden zijn.

De gemeente meet de klanttevredenheid bij het Wmo-vervoer onder andere door middel van jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken, waarbij echter geen ambities zijn geformuleerd. Hierdoor kan de gemeente niet vaststellen of de werkelijke klanttevredenheid voldoet aan de eigen ambities. Als er klachten binnenkomen over het leerlingenvervoer gaat de gemeente Zeewolde het gesprek aan met de vervoerder. De gemeente bemiddelt bij de klachtafhandeling en heeft aandacht voor het verbeteren van het leerlingenvervoer.

Toekomst en impact corona

De directe impact van de coronapandemie op de uitvoering van het doelgroepenvervoer zal de komende maanden naar verwachting van de rekenkamercommissie verder afnemen. Mogelijk zal aan het einde van het jaar het WMO-vervoer weer uitgevoerd kunnen worden als vóór de coronapandemie. Deze verwachting is exclusief een mogelijke nieuwe ervaring van het virus. Het aantal reizigers neemt ook weer toe nu de doelgroep van het WMO-vervoer in toenemende mate is gevaccineerd.

Rol van de raad

De raad heeft mogelijkheden om kaders te stellen voor de organisatie van het doelgroepenvervoer, maar heeft geen specifieke kaders voor doelgroepenvervoer vastgesteld. Tot op heden heeft de raad zich ook slechts in beperkte mate op de hoogte gesteld van de praktijk van het doelgroepenvervoer. Uit de overwegend passieve houding van de raadsleden blijkt dat zij geen aanleiding hebben gezien om zich te laten informeren over de uitvoeringspraktijk.

Effectiviteit en doelmatigheid doelgroepenvervoer

Zowel het Wmo-vervoer als het leerlingenvervoer worden georganiseerd en aangestuurd als een uitvoeringstaak. Daarbij stuurt de gemeente op kwaliteit, kosten en klanttevredenheid. Uit het onderzoek blijkt dat de wettelijke opdracht wordt uitgevoerd, dat reizigers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening en dat de totale vervoerskosten voor het WMO-vervoer in vergelijking met andere gemeenten relatief laag zijn. De kosten voor het leerlingenvervoer zijn vergelijkbaar met de kosten die vergelijkbare gemeenten maken.

De rekenkamercommissie concludeert dat het doelgroepenvervoer in Zeewolde effectief en doelmatig is georganiseerd, maar dat de aansturing en uitvoering bij met name het Wmo-vervoer complex is vormgegeven. Er zijn verschillende organisaties (Provincie, gemeenten, Meerinzicht, callcenter, vervoerder) bij betrokken. Hierdoor weten klanten, die in aanmerking komen voor het Wmo vervoer, niet goed bij wie ze moeten zijn als ze vragen hebben.

Daarnaast wordt bij leerlingenvervoer in 83% van de gevallen aangepast vervoer (taxivervoer) toegekend. Dat is de duurste mogelijke voorziening, maar dit percentage is vergelijkbaar met dat in veel andere gemeenten. Gemeenten die echter voor het leerlingenvervoer ook het 'openbaar vervoer' of 'eigen vervoer' inzetten, hebben aanzienlijke lagere percentages aangepast vervoer, lagere kosten en dus hogere doelmatigheid.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan het college, die er onder andere op gericht zijn om de informatievoorziening aan reizigers te verbeteren, actiever te sturen op doelmatige vervoersvoorzieningen en het vervoersmodel te heroverwegen.

1. Wij bevelen aan de regels, zoals vastgelegd in het "vervoersreglement Regiotaxi Flevoland" te laten vaststellen door het college van burgemeester en wethouders, zodat dit reglement een formele status heeft en de cliënten weten wat ze van de gemeente kunnen verwachten (zie paragraaf 2.2.1, vervoer).
2. Verbeter de informatie over het WMO-vervoer en aanvraagproces op de website van de gemeente Zeewolde en Meerinzicht. Zorg er voor dat aanvragers op een gebruiksvriendelijk wijze een aanvraag kunnen doen en dat de informatie op de website goed te vinden is. Zorg daarnaast dat inwoners weten hoe zij desgewenst telefonisch contact op kunnen nemen.
3. Informeer de raad periodiek (minimaal jaarlijks) over ontwikkelingen en resultaten van het doelgroepenvervoer. Naar verwachting zijn verschillende zaken nu en op de (middel)lange termijn invloed op het gebruik en de kosten van het doelgroepenvervoer. Te denken valt aan de coronapandemie, de vergrijzing van de bevolking en de extramuralisering van de zorg (mensen krijgen meer zorg thuis in plaats van in een instelling).
4. Ga bij de toekenning van vervoersvoorzieningen in het leerlingenvervoer consequent na of "Eigen Vervoer" en "Openbaar Vervoer" tot de mogelijkheden behoren om kosten te besparen.

5. Heroverweeg de scheiding tussen ritaanname en rituitvoering in het WMO-vervoer bij een volgende aanbesteding. Die scheiding is volgens respondenten aangebracht om te voorkomen dat een vervoerder meer ritten declareert dan hij werkelijk heeft gereden, maar door eenvoudige controles is dit ook te voorkomen. Het maakt de uitvoeringspraktijk eenvoudiger.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond doelgroepenvervoer

Voor verschillende groepen mensen in onze samenleving geldt dat ze wel een mobiliteitsbehoefte hebben, maar dat ze geen eigen middelen hebben om die behoefte in te vullen en het openbaar vervoer niet passend is. Afhankelijk van de achtergronden van de mobiliteitsbehoefte van de reiziger en/of de kenmerken van de betreffende persoon, heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor het invullen van deze mobiliteitsbehoefte. Deze taak is voor een belangrijk deel bij de gemeenten neergelegd. De gemeente organiseert het vervoer van leerlingen die niet zelfstandig naar school kunnen en het vervoer van mensen met een beperking die in het kader van de Wmo in aanmerking komen voor compensatie van (een deel van) de mobiliteitskosten. Daarnaast bestaan er regelingen voor het dagbestedingsvervoer, het Jeugdwetvervoer en vaak ook regelingen voor het vervoer van en naar de sociale werkplaatsen e.a. Deze vervoerstromen worden landelijk aangeduid met de term “doelgroepenvervoer” of “besloten vervoer”.

Ook de gemeente Zeewolde heeft de opdracht deze vervoerstromen te (laten) organiseren. In dit rekenkameronderzoek kijken we expliciet naar de vervoerstromen die de gemeenten voor het leerlingenvervoer en voor het vraagafhankelijke Wmo-vervoer heeft georganiseerd. Focus ligt daarbij op het vervoer dat per taxi (bus) wordt uitgevoerd. De andere vervoersstromen zoals dagbestedingsvervoer, jeugdwetvervoer en vervoer naar sociale werkplaatsen laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

Leerlingenvervoer is planmatig vervoer. Dat wil zeggen dat de reizigers die gebruik maken van dit vervoer veelal dagelijks dezelfde reisbeweging maken en dat het vervoer (ver) van te voren te plannen is. Voor het leerlingenvervoer geldt dat de gemeente Zeewolde op basis van een (zelf uitgeschreven) Europese aanbesteding een partij heeft geselecteerd die de ritten plant én uitvoert. Op dit moment is dat Taxicentrale Witteveen. De gemeente regelt de toegang tot het vervoer zelf. Iedereen die gebruik wil maken van het leerlingenvervoer moet daarvoor een aanvraag indienen bij de gemeente. Die aanvraag moet jaarlijks opnieuw gedaan worden. Voor het beoordelen van een aanvraag gelden regels die zijn vastgelegd in een verordening.

Het Wmo-vervoer is vraagafhankelijk vervoer. Dat betekent dat een reiziger op elk moment een rit kan bestellen en dat er dan een taxi naar de reiziger gestuurd wordt. De planning van dit vervoer gebeurt real-time (niet vooraf). Voor het Wmo-vervoer geldt dat de gemeente Zeewolde samenwerkt met de provincie Flevoland en drie regiogemeenten (Dronten, Lelystad en Noordoostpolder). De provincie heeft (namens alle betrokkenen) in 2019 een Europese aanbesteding georganiseerd en op basis daarvan twee verschillende partijen gecontracteerd. Eén partij die de telefoon aanneemt wanneer een reiziger belt om een rit te bestellen (ritaannname door Munckhof) en één partij die de ritten plant en daadwerkelijk uitvoert (Taxicentrale Witteveen). Dit model wordt het ‘callcentermodel’ genoemd. De toegang tot het Wmo-vervoer (het afgeven van de indicatie) heeft de gemeente geregeld in een verordening en belegd bij Meerinzicht. Een organisatie waarin de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde een aantal gemeentelijke taken gezamenlijk uitvoeren.

In de voorgaande aanbesteding (2015-2019) van het WMO-vervoer was door dezelfde groep samenwerkende opdrachtgevers gekozen voor een het ‘regiemodel’. Verschil met het callcentermodel is dat de planning van het vervoer in het regiemodel niet bij de vervoerder ligt, maar bij diegene die de rit aanneemt. Ambities met dit model waren om het vervoer efficiënter te plannen en op die manier kosten te besparen. Voor 2015 werd

er voor het aannemen, plannen en uitvoeren van het vervoer één partij gecontracteerd. Bij de laatste drie aanbestedingen van het Wmo-vervoer is er dus gekozen voor een andere opzet dan de opzet die op dat moment bestond. Mede daarin ligt de aanleiding voor dit onderzoek naar het besloten vervoer.

De Rekenkamercommissie Vallei & Veluwerand heeft onderzoek gedaan naar het doelgroepenvervoer in de gemeente Zeewolde. Deze nota van bevindingen presenteert de belangrijkste resultaten uit het onderzoek. De uitvoering van het onderzoek is gedaan met behulp van Partners in Mobiliteit en I&O Research. Zij hebben in de periode van november 2020 tot en met maart 2021 het onderzoek uitgevoerd.

1.2 Aanleiding onderzoek

In de auditcommissie van 3 december 2019 van de gemeente Zeewolde bleek dat een onderzoek van de Rekenkamercommissie (RKC) Vallei & Veluwerand naar het besloten vervoer op veel draagvlak kon rekenen bij de fracties in de gemeenteraad. Raadsleden bleken met name geïnteresseerd in de kwaliteit (stiptheid, bejegening, reistijden etc.) van de vervoersvoorziening, hoe gebruikers hun vervoersvoorziening ervaren en of deze aansluit bij de behoefte van de inwoners. Mede vanwege het gegeven dat er bij de laatste drie aanbestedingen van het Wmo-vervoer steeds voor een andere opzet van het systeem is gekozen.

In de auditcommissie heeft de RKC aangegeven het beoogde onderzoek uit te zullen voeren. Het is maatschappelijk relevant, omdat het onderwerp kwetsbare groepen raakt die gebruik maken van deze voorzieningen. Voorbeelden zijn ouderen die een verminderde mobiliteit ervaren en jongeren die vervoer nodig hebben om deel te kunnen nemen aan voor hen passend onderwijs.

Na verzoek om uitstel van het onderzoek vanuit de gemeente Zeewolde vanwege de start van de coronacrisis is de rekenkamercommissie uiteindelijk in november 2020 van start gegaan met het onderzoek.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit en doelmatigheid van het (beleid rond) besloten vervoer in Zeewolde. Rechtmatigheid (of de voorzieningen worden georganiseerd en toegekend conform wet- en regelgeving) is in dit onderzoek niet meegenomen.

Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Centraal in het onderzoek staat de volgende vraag:

Is het huidige doelgroepenvervoer effectief, worden de gemeentelijke doelen gerealiseerd, en draagt de huidige organisatiewijze bij aan de doelmatigheid?

Om bovenstaande vraag te beantwoorden heeft de Rekenkamercommissie de volgende onderdelen met deelvragen onderzocht:

1. Beschrijven van de huidige situatie

- Welke doelen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van het doelgroepenvervoer?
- Wie maken er gebruik van het doelgroepenvervoer?
- Welke vormen van vervoersvoorzieningen ontvangen klanten?
- Hoe is het doelgroepenvervoer georganiseerd wat betreft beleid, opdrachtgeverschap, regie en uitvoering?

- Welke middelen stelt de gemeente ter beschikking en besteedt zij voor de organisatie en uitvoering van het doelgroepenvervoer en hoe wordt dit gedekt?
- Wat zijn de gevolgen (geweest) van de coronamaatregelen (met ingang van half maart 2020) voor het doelgroepenvervoer?

2. Klantperspectief

- Hoe toegankelijk is het doelgroepenvervoer?
- Hoe beleven klanten vervoersvoorzieningen?
- Kan de klant zelf zijn/haar behoefte formuleren c.q. heeft hij/zij invloed op de aangeboden dienst?
- Sluiten beleid en inzet aan bij de behoefte van de klant?
- Wordt gekeken naar het “totaal perspectief” van de klant (i.c. worden overige behoeften naast vervoersbehoeften meegenomen)?
- Hoe ervaart de klant de wijzingen in het doelgroepen als gevolg van de coronamaatregelen?

3. Klachten en afhandeling daarvan

- Zijn er afspraken t.a.v. de snelheid van afhandeling van klachten?
- Voldoet de informatievoorziening aan de behoefte van de klanten?
- Worden de klachten naar tevredenheid van de klagers afgehandeld?

4. Doelrealisatie

- Draagt de gekozen wijze van organiseren van het doelgroepenvervoer bij aan de kwaliteit van het doelgroepenvervoer en een **doelmatige besteding** van gemeentelijke middelen?
- Zijn de door de gemeente gestelde **doelen** ten aanzien van het doelgroepenvervoer **gerealiseerd**?

5. Opleiding en coaching van chauffeurs

- Zijn er door uitvoerende vervoersbedrijven afspraken gemaakt over **opleiding** en **coaching** van chauffeurs (zodat ze klantvriendelijk werken)?

6. Wat zijn normen van goed doelgroepenvervoer?

7. Toekomst

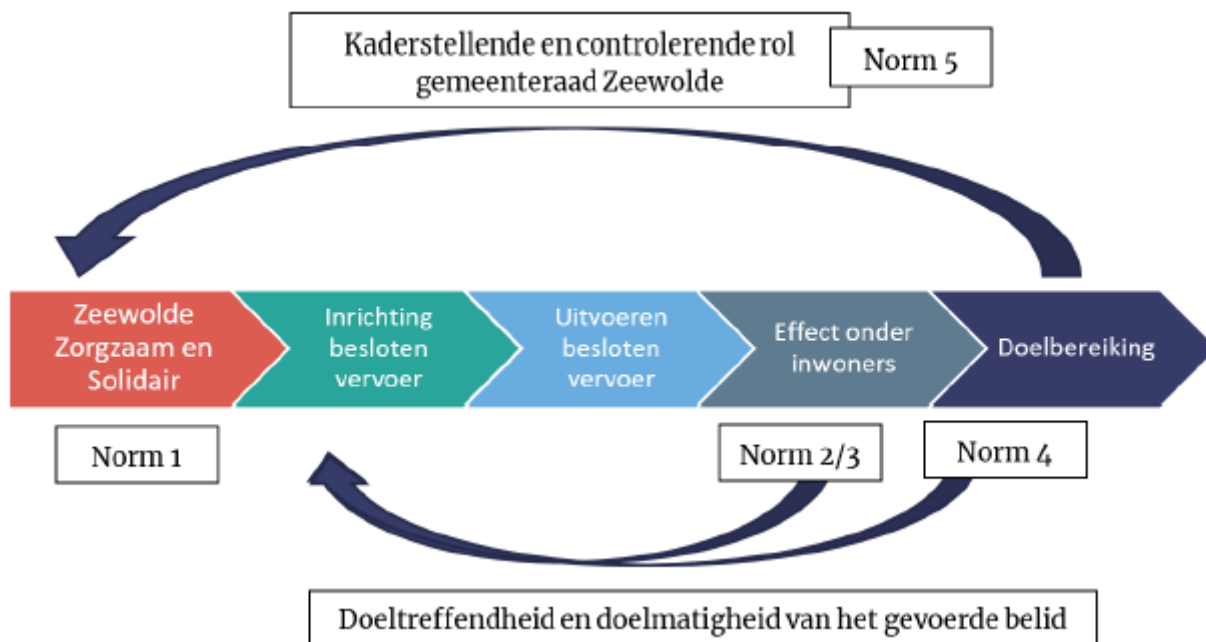
- In hoeverre zullen de coronamaatregelen het beleid en de aanpak van het doelgroepenvervoer in Zeewolde in de nabije toekomst veranderen?

1.4 Aanpak van het onderzoek

De gemeente Zeewolde stelt de kaders voor het beleid vast vanuit de wettelijke opdracht(en) die zij heeft en beschrijft daarin de doelen die zij met het doelgroepenvervoer nastreeft. Deze kaders worden vertaald naar uitvoeringsplannen en aanbestedingstrajecten, waarna uitvoerders het besloten vervoer uitvoeren.

Procesmatig ziet de organisatie van het doelgroepenvervoer in Zeewolde er uit als figuur 1.1.

Figuur 1.1



Het volledige normenkader met toetsingscriteria staat opgenomen in bijlage 3. De belangrijkste normen (behorende bij figuur 1.1) zijn:

1. Er is een duidelijk beleidskader dat richting geeft aan de doelstellingen en uitvoering van besloten vervoer in de gemeente Zeewolde;
2. Inwoners weten besloten vervoer te vinden en zijn hier tevreden over;
3. De manier van organiseren van het vervoer draagt bij aan het realiseren van de ambities;
4. De uitvoering van de activiteiten draagt bij aan het behalen van de doelstellingen;
5. De raad stelt kaders voor het beleid en stuurt bij waar nodig;

(niet in de figuur opgenomen) De gemeente en/of de vervoerders hebben zicht op de impact van de coronacrisis op het besloten doelgroepenvervoer en hebben waar nodig passende maatregelen getroffen.

Om bovenstaand model en de normen in de praktijk te toetsen en daarmee de onderzoeksvraag en bijbehorende onderwerpen te beantwoorden, zijn verschillende bronnen geraadpleegd en zijn interviews gehouden (zie bijlage 1 en 2). Dit is gedaan in drie stappen.

1. Voorbereiding

In samenspraak tussen Partners in Mobiliteit/I&O Research en de Rekenkamercommissie is de onderzoeksopzet vastgesteld. Voor elk onderwerp van dit onderzoek zijn normen ontwikkeld, om zodoende de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Tijdens de voorbereiding zijn afspraken gemaakt over de te interviewen personen en is contact gelegd met de ambtelijke organisatie van de gemeente Zeewolde en de organisatie Meerinzicht die belast is met de uitvoerende taken rond het Wmo-vervoer.

2. Gegevensverzameling

De resultaten in dit rapport zijn voor een groot deel verkregen uit dossieronderzoek (document- en gegevensanalyse van stukken aangeleverd door de gemeente Zeewolde en eigen onderzoek) en interviews met betrokkenen, waaronder inwoners. De volgende activiteiten zijn in deze fase ondernomen:

- Dossieronderzoek

- Interviews:
 - 5 interviews met medewerkers van de gemeente Zeewolde en Meerinzicht;
 - 1 interview met een medewerker van de provincie Flevoland;
 - 3 interviews met de uitvoerende contractanten;
 - 23 interviews met inwoners die gebruik maken van Wmo-vervoer of leerlingenvervoer.
- Groepsinterview met de raad
- Interview met de portefeuillehouder Onderwijs¹

Van ieder interview is een gespreksverslag gemaakt. De verslagen van de interviews met betrokken ambtenaren en uitvoerders zijn voorgelegd aan de geïnterviewden ter controle op volledigheid en juistheid. Inwoners die deelnamen aan een interview zijn schriftelijk benaderd via de gemeente Zeewolde met het verzoek of zij zich wilden aanmelden voor een gesprek. Deze gesprekken zijn in december 2020 uitgevoerd door twee onderzoekers van I&O Research. Van de gesprekken met de inwoners is tijdens het gesprek een verslag gemaakt. Deze verslagen werden daarna gebruikt bij de analyse.

3. Analyse en rapportage

Het onderzoek resulteert in een rapport van bevindingen, dat voor u ligt. Dat wordt nu voorgelegd aan de gemeentelijke organisatie van Zeewolde en Meerinzicht voor een check op de feiten. Daarna voegt de Rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen toe aan het rapport. Het volledige rapport legt de Rekenkamercommissie vervolgens voor aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. Daarna wordt het onderzoeksrapport aangeboden aan de gemeenteraad.

1.5 Leeswijzer

Het rapport volgt de procesbeschrijving van doelgroepenvervoer zoals hierboven (in figuur 1.1) gepresenteerd. Wij starten in hoofdstuk 2 met het uiteenzetten van de wettelijke taken van de gemeente Zeewolde op het gebied van het Wmo-vervoer en het leerlingenvervoer. Vervolgens staat in paragraaf 2.1 hoe in Zeewolde invulling is gegeven aan de wettelijke kaders. In paragraaf 2.2 komt de doorwerking in de praktijk aan bod en de inrichting en uitvoering van het besloten vervoer en in paragraaf 2.3 volgen de ervaringen van Zeewoldenaren met het doelgroepenvervoer. In paragraaf 2.4 wordt gereflecteerd op de doelmatigheid en effectiviteit. In paragraaf 2.5 gaan wij in op de impact van de coronacrisis en tot slot wordt in paragraaf 2.6 de rol van het gemeentebestuur behandeld.

¹ Er stond ook een interview gepland met de wethouder die verantwoordelijk is voor de portefeuille Regiotaxi (Wmo-vervoer). Door omstandigheden kon de wethouder niet deelnemen aan dit interview.

2. Bevindingen

2.1 Wettelijk kader en beleid

2.1.1. Wmo-vervoer

Het wettelijke kader voor het Wmo-vervoer is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015. De opdracht voor gemeenten die volgt uit de Wmo 2015 is als volgt:

1. De gemeenteraad stelt een plan vast waarin het te voeren beleid wordt beschreven;
2. In dat plan staan de voornemens die de gemeenteraad heeft om te voorzien in de participatie en ondersteuning van mensen die niet op eigen kracht kunnen deelnemen aan de maatschappij en de handelingen die het college daarvoor moet uitvoeren;
3. De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin de regels staan die nodig zijn voor bovengenoemd plan;
4. Het college kent maatwerkvoorzieningen toe aan mensen die daar recht op hebben;
5. Om dat recht vast te stellen voert het college binnen zes weken na melding van de hulpvraag van de inwoner onderzoek uit;
6. Van dat onderzoek wordt verslag gedaan. Dat verslag kan als aanvraag voor de voorziening dienen;
7. Het college besluit binnen twee weken op een aanvraag;
8. Het college onderzoekt jaarlijks de klantervaring en brengt hier verslag over uit aan de gemeenteraad;
9. Het college wijst mensen aan die toezicht houden op de kwaliteit van de voorziening(en).

Zowel in de wettelijke opdracht als de lokale uitwerking van deze opdracht (in het Transformatieplan Sociaal Domein en de lokale verordening²) wordt gestuurd op het creëren van een netwerk van algemene en maatwerkvoorzieningen die er gezamenlijk voor zorgen dat mensen zo lang mogelijk op eigen kracht en vanuit de eigen woning deel kunnen nemen aan de samenleving. Een algemene voorziening is voor iedereen beschikbaar en kan worden toegewezen zonder indicatie. Een maatwerkvoorziening is afgestemd op de persoon en situatie en daarvoor is een indicatie vereist. Daarbij geldt dat de gemeente een compensatieplicht heeft. Dat betekent dat wanneer is vastgesteld dat een inwoner (vanwege een beperking) niet goed kan participeren, de gemeente verplicht is deze beperking middels een van de genoemde voorzieningen weg te nemen, dan wel te compenseren. Er volgt uit de wet geen recht op een bepaalde voorziening door een inwoner, enkel de plicht voor de gemeente om te compenseren. Het is wel mogelijk voor een inwoner om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit van de gemeente en indien dit noodzakelijk blijkt in beroep te gaan bij de bestuursrechter³. De gemeente, dan wel de rechter, kijkt in een dergelijke situatie of een besluit moet worden herzien.

Eén van de taken die volgt uit de Wmo 2015 is het organiseren van een vervoersoplossing voor inwoners met een verminderde mobiliteit. De Wet geeft geen specifieke kaders voor de vorm van de te verlenen compensatie. Het ontbreken van die specifieke kaders en het gegeven dat een inwoner op basis van de wet geen recht heeft op een specifieke voorziening, maakt dat de gemeente beleidsvrijheid heeft in de creatie van het netwerk van algemene en maatwerkvoorzieningen. Dat geldt ook voor het compenseren van een

² Via: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeeuwsland/648068/CVDR648068_1.html

³ Via: <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Wmo>

beperking in de mobiliteit van een inwoner. Voor het compenseren van een beperking in de mobiliteit heeft het college verschillende (maatwerk)voorzieningen getroffen. In dit onderzoek richten we ons op het taxivervoer waar inwoners met een mobiliteitsbeperking in voorkomende gevallen een beroep op kunnen doen. In de gemeente Zeewolde staat deze voorziening bekend als de Regiotaxi. Deze vervoersvoorziening is een door de gemeente vormgegeven maatwerkvoorziening, wordt door/namens de gemeente op basis van de Wmo geïndiceerd en is gericht op de sociale participatie van de burger.

Lokaal beleid in Zeewolde (Wmo-vervoer)

Conform de opdracht van het Rijk heeft de gemeente Zeewolde een verordening vastgesteld waarin de lokale spelregels van de Wmo 2015 staan beschreven. In de verordening Maatschappelijke Ondersteuning Gemeente Ermelo/Harderwijk/Zeewolde 2015 is in hoofdlijnen het volgende geregeld:

1. Wanneer een potentiële cliënt zich meldt, dan wordt binnen 5 dagen contact opgenomen met de melder en wordt een gesprek gepland.
2. In het gesprek onderzoekt het college de behoeften en mogelijkheden van de client. Het college maakt verslag van het gesprek en legt dit binnen zeven dagen na het gesprek ter vaststelling voor aan de client.
3. Als er vervolgens een aanvraag wordt gedaan door de client, dan beslist het college binnen twee weken na ontvangst van die aanvraag op deze aanvraag.
4. Bij de te maken afweging staat (in het geval van een aanvraag voor vervoer) de vraag centraal of er een door de gemeente te compenseren beperking aanwezig is.
5. Als er geen beroep kan worden gedaan op algemene (voorliggende) voorzieningen, dan kan een maatwerkvoorziening toegekend worden. Altijd wordt de goedkoopst mogelijke adequate oplossing aangeboden.
6. Het college houdt in de gaten of de voorziening gebruikt wordt voor het doel waarvoor die is toegekend.
7. Het college ziet voorts toe op de kwaliteit van de voorzieningen en voert daar o.a. een jaarlijks cliëntervaringsonderzoek voor uit. Daarnaast zorgt het college er voor dat er een klachtenregeling is en dat de inwoners betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding.

Geen specifieke doelen voor Wmo vervoer

Het overkoepelende doel in het sociaal domein is – naar de programmabegroting 2021 – 2024 – als volgt:

“Wij stellen de inwoners van Zeewolde in staat om, onafhankelijk van inkomen, leeftijd en lichamelijke gesteldheid, op een redelijk niveau deel te nemen aan het maatschappelijk leven.”

De gemeente Zeewolde kent geen specifieke doelen of ambities ten aanzien van de Regiotaxi. Relevante beleidskaders zijn de nota ‘Lokaal samenspel in het kader van de Wmo 2015’ en het ‘Transformatieplan Sociaal Domein 2018 - 2022 – vanuit “Nabij is beter” – doen wat nodig is!’. In dit laatste stuk is de missie van de gemeente Zeewolde op het gebied van het sociaal domein als volgt gedefinieerd:

- Wij streven een samenleving na waarin alle inwoners kunnen meedoen naar vermogen;
- We vergroten de ontwikkelingskansen van inwoners in een kwetsbare positie;
- Onze inwoners kunnen rekenen op ondersteuning die dan nodig is;

- Hierbij werken we aan en rekenen we op een betrokken samenleving die haar verantwoordelijkheid neemt.

In 2020 is er een update van het Transformatieplan verschenen. Hierin wordt onder andere teruggeblikt op de inspanningen die zijn verricht en wat de huidige stand van zaken is rond deze inspanningen. Het Wmo-vervoer wordt in dit stuk niet expliciet genoemd. Wel wordt aangegeven dat er een telefonisch steunpunt voor inwoners is ingericht waar zij terecht kunnen met vragen. De rest van de inspanningen heeft vooral betrekking op jongeren, dagbesteding en re-integratie.

2.1.2. Leerlingenvervoer

Het leerlingenvervoer is er op gericht alle leerlingen in staat te stellen onderwijs te volgen en daarmee te voldoen aan de leerplicht. De regels rond het leerlingenvervoer zien dan ook op het toegankelijk maken van het onderwijs voor leerlingen die zonder deze ondersteuning geen gelijke toegang hebben tot onderwijs. Gemeenten hebben de wettelijke zorgplicht “passend vervoer” aan te bieden. In tegenstelling tot het Wmo-vervoer hebben kinderen en jongeren dus wel recht op leerlingenvervoer wanneer dit nodig is om hen te laten voldoen aan de leerplicht.

Op 1 augustus 1987 is de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer (Stb. 1986, 719) in werking getreden. De wettelijke bepalingen betreffende leerlingenvervoer zijn opgenomen in drie onderwijswetten, te weten:

- De Wet op het primair onderwijs (WPO), die van toepassing is op basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs, artikel 4;
- De Wet op de expertisecentra (WEC), die van toepassing is op scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, artikel 4;
- De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), die van toepassing is op scholen voor voortgezet onderwijs, artikel 4.

In genoemde artikelen is het volgende aangegeven:

“Ten behoeve van het schoolbezoek verstrekken burgemeester en wethouders aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen op aanvraag vergoeding van de door burgemeester en wethouders noodzakelijk te achten vervoerskosten. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast (....)”

In bijlage 4 is de tekst van genoemd artikel 4 opgenomen. Strekking van de wettelijke opdracht is dat iedereen in staat gesteld moet worden om onderwijs te volgen waarbij geen onderscheid gemaakt mag worden tussen openbaar of bijzonder onderwijs. Wél mag van (groepen) ouders een bijdrage in de kosten gevraagd worden. De wet stelt hier kaders voor. Die kaders kunnen lokaal ingevuld worden. Deze kaders gelden niet wanneer het vervoer noodzakelijk is vanwege een handicap van de leerling.

Op basis van bovengenoemde wetgeving is elke gemeente verplicht een verordening vast te stellen waarin het beleid van de gemeente op het gebied van leerlingenvervoer is vastgelegd. Wanneer een aanvrager aan de regels in de verordening voldoet, heeft de aanvrager recht op de betreffende voorziening. Er is voor de gemeente geen ruimte om hier van af te wijken. Bij het Wmo-vervoer daarentegen heeft de gemeente meer vrijheid om af te wijken.

Lokaal beleid in Zeewolde gebaseerd op verordening en beleidsregels uit 2014

De gemeente Zeewolde heeft in twee documenten (aanvullende) regels vastgelegd rond de organisatie van het leerlingenvervoer, te weten:

1. De “verordening leerlingenvervoer gemeente Zeewolde 2014”;
2. De “beleidsregels leerlingenvervoer gemeente Zeewolde 2014”.

Deze documenten sluiten nauw aan bij de modeldocumenten van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en geven naast het wettelijk kader de lokale invulling. De lokale invulling sluit aan op de wettelijke kaders die zijn vastgelegd.

De lokale invulling komt o.a. tot uitdrukking in:

- De hoogte van het drempelbedrag voor het mogen vragen van een eigen bijdrage (gezinsinkomen van € 27.810,-(schooljaar 2021-2022). Het drempelbedrag geeft aan vanaf welk gezinsinkomen een eigen bijdrage aan de orde is;
- Het bepalen van de financiële draagkracht bij aangepast vervoer over een afstand groter dan 20 km;
- De fietsafstanden die redelijk worden geacht (6 km in het basisonderwijs (BO) en 10 km in het voortgezet onderwijs (VO));
- De maximale reistijd (enkele reis) voor het aangepast vervoer (90 minuten)⁴;
- De leeftijd van de leerling waarbij zelfstandig gebruik van het openbaar vervoer mogelijk wordt geacht (minimaal 9 jaar bij begin schooljaar);
- De voorwaarden waaronder andere bestemmingen dan thuis/school aangedaan mogen worden;
- De invulling van het vereiste “ernstige benadeling van het gezin” bij de afweging in welke mate een beroep op de eigen kracht van het gezin gedaan kan worden;
- De kaders voor het toekennen van vervoer op basis van hoogbegaafdheid.

Op basis van de verordening kan een ouder/leerling recht hebben op een vergoeding voor het gebruik van een eigen fiets, een vergoeding voor het gebruik van een ander eigen vervoersmiddel (auto), een vergoeding van de kosten van het gebruik van het openbaar vervoer of het gebruik van het aangepast vervoer (taxivervoer). Alle voorzieningen zijn mét of zonder begeleiding te indiceren.

⁴ Beperking in reistijd is bedoeld ter bescherming van de reiziger, niet als beperking van het recht van de reiziger op de voorziening.

Geen specifieke ambities of doelen opgesteld rond het leerlingenvervoer

Het wettelijk kader en de lokale invulling via de verordening en de beleidsregels zijn leidend voor de uitvoering van het leerlingenvervoer in Zeewolde. Er zijn geen specifieke beleidskaders of ambities opgesteld. Gekeken naar de programmabegroting 2021 – 2024 valt het leerlingenvervoer onder het programma onderwijs⁵. In dit programma is de algemene doelstelling opgenomen dat de gemeente Zeewolde aanspreekbaar is op de noodzakelijke randvoorwaarden en een goed voorzieningenniveau, zodat ieder kind gelijke kansen krijgt om zijn talenten te ontwikkelen en onderwijs van gewenste richting kan volgen. Het leerlingenvervoer valt ook onder deze doelstelling. Een specifiek speerpunt of beoogd effect ten aanzien van het leerlingenvervoer wordt niet nader geduid.

In het interview met de gemeente is aangegeven dat er jaarlijks om en nabij 100 kinderen gebruik maken van het aangepaste vervoer (taxi). Ongeveer 25 andere kinderen ontvangen (jaarlijks) een indicatie voor één van de andere voorzieningen (veelal een vergoeding voor het gebruik van eigen vervoer).

Gemeente is voornemens verordening en beleidsregels te actualiseren

In de programmabegroting 2021 – 2024 staat opgenomen dat de verordening leerlingenvervoer naar behoefte zal worden geactualiseerd. Uit de interviews met betrokken ambtenaren is naar voren gekomen dat de gemeente Zeewolde (onder voorbehoud) voornemens is de verordening tegen het licht te houden en waar nodig van een update te voorzien. Hoewel er volgens de gesproken ambtenaar geen signalen zijn dat het niet goed gaat met het vervoer, wil de gemeente in 2021 kijken wat voor verbeterlagen er nog gemaakt kunnen worden in de verordening en beleidsregels. Deze ‘verbeterslag’ dient nog van de grond te komen. Over de inhoud en voorgenomen wijzigingen was tijdens dit onderzoek nog niets bekend.

2.1.3. Belangrijkste bevindingen wettelijk kader en beleid

Algemeen

- In de lokale kaders van het sociaal domein zijn geen specifieke doelen en/of ambities voor het doelgroepenvervoer opgenomen. Er zijn wel algemene doelen t.a.v. de Wmo en het sociaal domein opgenomen, waar het doelgroepenvervoer ook onder valt.
- Het Transformatieplan is recent (in 2020) van een update voorzien. Hierin is onder meer de voortgang in het sociaal domein uiteengezet. Ook hier is geen specifieke aandacht voor het doelgroepenvervoer.

Wmo-vervoer

- Het wettelijke kader van het doelgroepenvervoer in het kader van de Wmo is de Wmo 2015. De lokale kaders voor de uitvoering van de Wmo 2015 in Zeewolde zijn de nota ‘Lokaal samenspel in het kader van de Wmo 2015’ en het ‘Transformatieplan Sociaal Domein 2018 - 2022 – vanuit “Nabij is beter” – doen wat nodig is!’. Gemeenten krijgen veel beleidsvrijheid om het sociaal domein naar de lokale situatie in te vullen. In deze kaders zijn geen afwijkingen gevonden ten opzichte van de wettelijke opdracht gekregen vanuit het Rijk.

⁵ Programma 4 – Naar school in Zeewolde

Leerlingenvervoer

- De wettelijke opdracht voor het leerlingenvervoer is vastgelegd in artikel 4 van de WPO, de WVO en de WEC. De lokale kaders zijn vastgesteld in de verordening en de beleidsregels leerlingenvervoer gemeente Zeewolde 2014. Er is vastgelegd dat deze naar behoefte worden geactualiseerd. De gemeente Zeewolde is voornemens in 2021 te kijken of een actualisatie nodig is.
- Een toegekende voorziening in het kader van het leerlingenvervoer levert (anders dan in de Wmo) een recht op die voorziening op. De gemeente heeft dan geen vrijheid in de vorm waarin ze de voorziening aanbiedt (zoals bij de Wmo wel het geval is).
- De gemeente Zeewolde gebruikt voor het leerlingenvervoer de modelverordening die is opgesteld door de VNG.
- Het leerlingenvervoer valt onder het programma Onderwijs. Er zijn geen specifieke doelen voor het leerlingenvervoer opgenomen. Wel zegt de gemeente toe aanspreekbaar te zijn op de noodzakelijke randvoorwaarden en een goed voorzieningenniveau, zodat ieder kind gelijke kansen krijgt om zijn talenten te ontwikkelen en onderwijs van gewenste richting kan volgen.

2.2 Inrichting en uitvoering doelgroepenvervoer

2.2.1. Wmo-vervoer

Wmo-vervoer georganiseerd vanuit provinciale samenwerking

Invulling van de Wmo-maatwerkvoorziening “vervoer” is aan het college. De opdracht een maatwerkvoorziening te treffen geldt voor alle gemeenten in Nederland. Zeewolde geeft aan deze maatwerkvoorziening invulling door taxivervoer beschikbaar te stellen aan mensen die hiervoor geïndiceerd zijn. Het college van de gemeente Zeewolde organiseert de uitvoering van het doelgroepenvervoer in samenwerking met de gemeenten Dronten, Lelystad en Noordoostpolder.

De provincie Flevoland is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer. Daar waar het niet efficiënt is om een grote lijnbus te laten rijden, kiest de provincie er voor om op bepaalde momenten en op bepaalde trajecten een kleinschaliger en meer vraagafhankelijk aanbod aan de OV-reiziger te doen. Dit kleinschaliger aanbod bestaat uit taxi's/busjes die op aanvraag van de OV-reiziger een bepaald traject verzorgen.

Omdat het kleinschalig en vraagafhankelijk openbaar vervoer in de uitvoering erg lijkt op het vervoersaanbod dat de gemeente Zeewolde en regiogemeenten hun inwoners met een mobiliteitsbeperking aanbieden, is er gekozen voor een brede samenwerking tussen gemeenten en de provincie. Het gezamenlijk aan te bieden vervoer wordt de Regiotaxi genoemd en is voor iedereen beschikbaar. Reizigers met een Wmo-indicatie (doelgroepenvervoer) kunnen tegen gereduceerde tarieven van dit aanbod gebruikmaken.

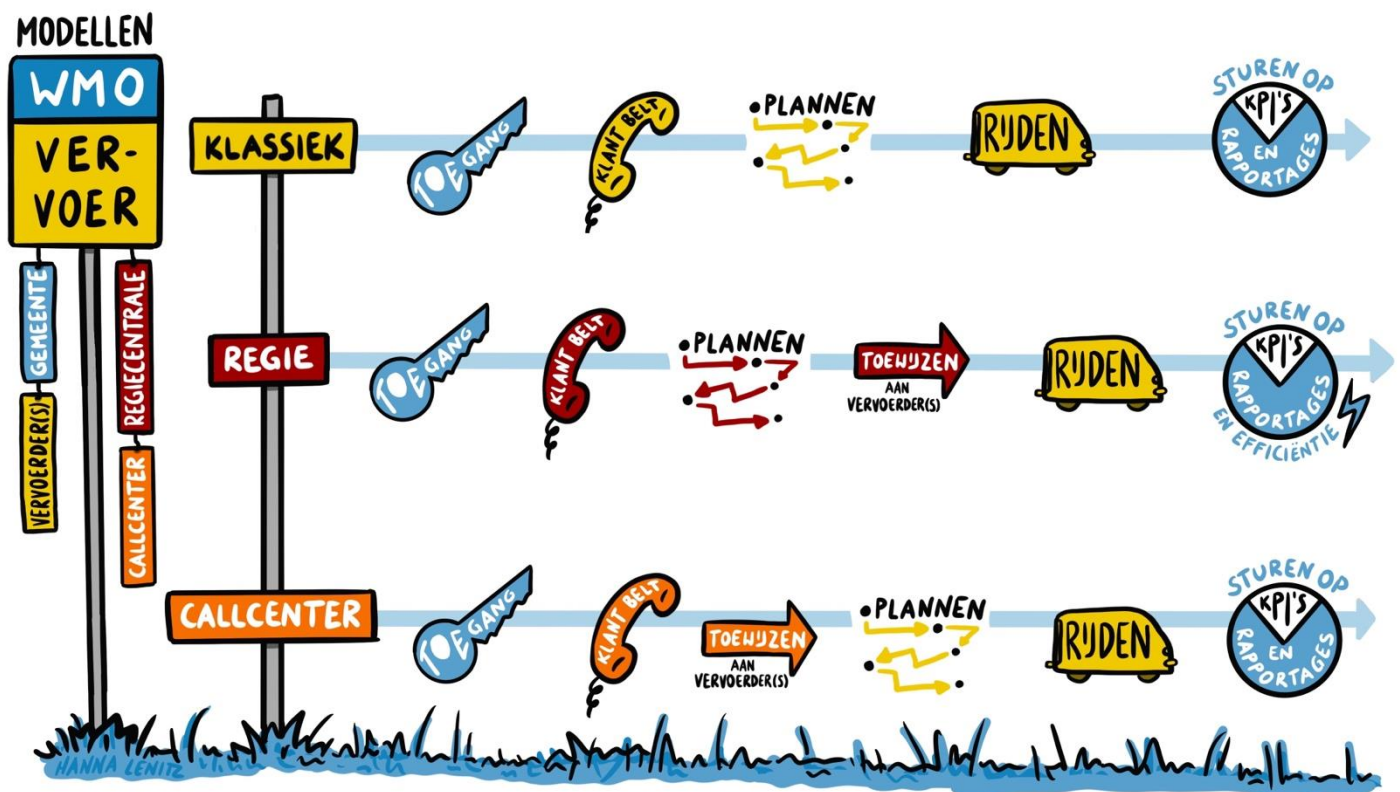
In 2015 gekozen voor een regiemodel voor het Wmo-doelgroepenvervoer

De Aanbestedingswet stelt dat overheidsopdrachten toegankelijk moeten zijn voor het MKB en niet zomaar samengevoegd mogen worden. Het is dus niet zonder meer toegestaan om de vervoerstromen van het leerlingenvervoer en het Wmo-vervoer samen te voegen in één contract en daarmee één partij te contracteren die al het vervoer plant en uitvoert. In theorie is het echter wel het meest efficiënt (en dus het goedkoopst) wanneer alle vervoerstromen gezamenlijk gepland kunnen worden. Door de planning van het leerlingenvervoer en het Wmo-vervoer los te koppelen van het daadwerkelijk uitvoeren van het vervoer, kun je de planning van het leerlingenvervoer én de planning van het Wmo-vervoer wel gezamenlijk onderbrengen bij één partij (de regisseur). De regisseur kan vervolgens zo efficiënt mogelijk plannen en de ritten en routes kunnen uitgevoerd worden door verschillende taxibedrijven. Het model waarin een aparte regisseur wordt aangewezen wordt het “regiemodel” genoemd.

In de periode 2015 - 2019 hebben de samenwerkende overheden er voor gekozen om het vervoer te organiseren binnen dit “regiemodel”. Basisgedachte achter dit model is dat het op deze manier mogelijk wordt om verschillende vervoerstromen (Wmo, leerlingenvervoer, dagbestedingsvervoer etc.) met dezelfde voertuigen en chauffeurs uit te voeren, het geheel efficiënter te plannen en daarmee kosten te besparen.

In de interviews is naar voren gekomen dat de samenwerkende overheden de ambitie hadden kosten te besparen door het regiemodel. De kosten voor het Wmo-vervoer zijn echter juist gestegen. In de interviews zijn daarvoor verschillende oorzaken aangedragen, te weten het ontbreken van voldoende incentives voor de regisseur om het vervoer maximaal efficiënt te plannen, het gegeven dat geen enkele gemeente additionele vervoerstromen (leerlingenvervoer, dagbestedingsvervoer etc.) heeft ondergebracht bij de regiecentrale (wat

aanvankelijk wel een ambitie was) en een verdeelsleutel voor de kosten van het vervoer die ongunstig uitpakte voor Zeewolde.



Nieuwe inrichting in 2019 met callcenter-model zorgt voor lagere kosten

Op basis van deze ervaringen is het college van de gemeente Zeewolde in 2018 de

“Samenwerkingsovereenkomst Europese openbare aanbesteding Callcenter en Vervoer Regiotaxi Flevoland” aangegaan met de provincie en de gemeenten Dronten, Lelystad en Noordoostpolder (zelfde partners). In deze nieuwe overeenkomst is gekozen voor een “callcenter-model”. In dit model blijven ritaanname en rituitvoeren van elkaar gescheiden, maar is degene die de rit aanneemt niet langer degene die de rit ook plant. De planning ligt in dit model bij de partij die het vervoer uitvoert. In de “Aanbestedingsleidraad Regiotaxi Flevoland” is aangegeven dat het vervoer wordt afgerekend op basis van beladen kilometers. Daarmee is er een incentive ontstaan voor de partij die het vervoer moet plannen om dit efficiënt te doen. Praktisch geldt op dit moment dat Munckhof de telefoon opneemt wanneer een reiziger een rit wil bestellen. Nadat Munckhof de rit heeft genoteerd, stuurt Munckhof de rit door naar Taxicentrale Witteveen. Witteveen plant en rijdt de rit vervolgens.

In de interviews is aangegeven dat de ambitie om additionele vervoerstromen aan dit model toe te voegen is verlaten. Naast de aanpassing in het organisatiemodel, zijn er in de samenwerkingsovereenkomst ook nieuwe afspraken gemaakt over het verdelen van de kosten. De kosten die de vervoerder en het callcenter in rekening brengen bij de provincie (als penvoerder voor de samenwerking) moeten verdeeld worden over de deelnemende overheden. Die totale kosten worden niet langer op basis van gereisde kilometers, maar op basis van inwoneraantal verrekend. Gezien de lange gemiddelde ritlengte van het Wmo-vervoer in Zeewolde (zie paragraaf 2.4) is een kostenverdeling op basis van inwoneraantallen financieel aantrekkelijker voor de gemeente. De nieuwe afspraken houden ook in dat de provincie 39,9% van de kosten van het

vervoerssysteem voor zijn rekening neemt. De nieuwe afspraken maken dat de kosten voor Zeewolde terugvallen van ca. € 351.000,- per jaar naar € 180.000,- per jaar. Daarmee zijn de kosten ongeveer weer terug op het niveau van de periode voordat er gewerkt werd met het regiemodel.

	apr - dec 2016	2017	2018	2019	2020
Regiemodel (2016 – 2018)	€ 263.667	€ 351.555	€ 351.555		
Callcentermodel (2019 – heden)				€ 180.000	€ 180.000

Provincie is opdrachtgever en organiseerde aanbesteding in 2019

De provincie organiseert de regionale samenwerking en treedt conform de afspraken in de eerder genoemde samenwerkingsovereenkomst op als opdrachtgever van de betrokken aannemers (het callcenter en de vervoerder). Voor het selecteren van het callcenter en de vervoerder(s) heeft de provincie Flevoland een Europese aanbesteding georganiseerd. In de bestekken bij deze aanbesteding is in detail beschreven waar de dienstverlening van beide te betrekken partijen aan moet voldoen en hoe er onderling samengewerkt moet worden. Een aantal van de belangrijkste kaders in de bestekken betreft:

- De bereikbaarheid van het callcenter voor de reizigers (wachttijd aan de telefoon, terugbelmogelijkheden, digitaal boeken van ritten);
- De stiptheid van het vervoer;
- De bejegening van de klant door de chauffeur;
- Opleidingen van de chauffeur;
- Staat van het voertuig;
- De werkprocessen die callcenter en vervoerder inrichten ten behoeve van de dienstverlening aan de reiziger en de verantwoording aan de opdrachtgevers.

Rol gemeente

In de interviews is naar voren gekomen dat de gemeenten Zeewolde, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder veel aandacht hebben besteed aan het beperken van de kosten van het vervoer(systeem) en het verdelen van die kosten. Ook vanuit Zeewolde is hier actief op gestuurd blijkt uit de interviews. Nadat de samenwerkingsafspraken zijn gemaakt, heeft de gemeente een meer controlerende rol aangenomen. In de interviews is aangegeven dat de sturing op het Wmo-vervoer voornamelijk bestaat uit het controleren van de facturen en het bespreken van de KPI-rapportages (kritieke prestatie indicatoren) die de provincie opstelt.

Het is, conform de gemaakte afspraken, aan de provincie om de contracten met het callcenter en de vervoerder te beheren cq. te managen. De provincie betaalt de contractpartners en stuurt periodiek overzichten naar de gemeenten waarin de met de contractpartners overeengekomen KPI's worden verantwoord en de kosten van het vervoerssysteem worden verdeeld. De gemeente beoordeelt deze verantwoording en de kostenverdeling waarna de provincie de factuur verstuurt aan de gemeente. Voor het ontvangen en afhandelen van klachten heeft de provincie het bureau Trafficon ingehuurd (zie ook paragraaf 2.3).

Uit een opgave van KPI's die we hebben ontvangen van de provincie blijkt dat de KPI's die de provincie monitort aansluiten op de kaders die zijn gesteld in de bestekken. Met de KPI's worden onder andere de stiptheid van het vervoer, aantallen ritten, ritlengtes en de wachttijd aan de telefoon in beeld gebracht zodat

hier op gestuurd kan worden. De van de provincie ontvangen KPI's bevatten niet alle (mogelijke) KPI's die op basis van de gesloten contracten gemonitord zouden kunnen worden.

Praktische uitwerking Wmo-vervoer



Hoewel een inwoner voor een aanvraag voor Wmo-vervoer bij Meerinzicht moet zijn, nemen inwoners hiervoor vaak eerst telefonisch of fysiek contact op met de gemeente. In ons onderzoek hebben we de zogenaamde 'klantreis' vanaf dit moment doorlopen. Wanneer we die klantreis telefonisch starten, worden we steeds (10 x gebeld) snel en vriendelijk geholpen door de gemeente. Advies is steeds hetzelfde, namelijk de website van de gemeente bezoeken en zoeken op de term "regiotaxi". Er wordt geen inhoudelijke informatie gegeven.

Stap 1: We gaan naar www.zeewolde.nl.

Stap 2: Op de pagina met het zoekresultaat dat getoond wordt, kiezen we voor "Regiotaxi Flevoland".

Stap 3: We worden doorgeleid naar een pagina waar kort een aantal kenmerken van de regiotaxi worden gecommuniceerd. Er staan links naar verschillende andere pagina's. Ook is aangegeven dat wanneer we in aanmerking willen komen voor een Wmo-pas, we dan een afspraak moeten plannen met het Publiekscentrum. We klikken deze link aan.

Stap 4: We komen op een pagina waarin wordt aangegeven dat de gemeente alleen op afspraak beschikbaar is. Daar wordt de mogelijkheid geboden een afspraak in te plannen. Die mogelijkheid klikken we aan.

Stap 5: We komen op een pagina waarin we zelf een afspraak kunnen plannen. Daarvoor moeten we een onderwerp/activiteit ingeven in een formulier dat getoond wordt. We zoeken op de termen Regiotaxi, Taxi en Wmo. Alle drie de termen worden niet herkend door het formulier. Het is daardoor niet mogelijk om verder te gaan in het formulier en dus ook niet om een afspraak te plannen. We lopen de 27 onderwerpen die zijn opgegeven in de keuzelijst in het formulier door. Niet één van deze onderwerpen sluit aan op de vraag die wij hebben.

Stap 5: We gaan terug naar www.zeewolde.nl en zoeken via de zoekoptie wederom op Regiotaxi.

Stap 6: Op de resultaatpagina klikken we nu niet op het bovenste resultaat (Regiotaxi Flevoland) maar op het resultaat daaronder, te weten Wet maatschappelijke ondersteuning.

Stap 7: We komen op een pagina met een knop “Ondersteuning aanvragen”. Daar drukken we op.

Stap 8: We worden naar een pagina buiten de site van de gemeente geleid en daar krijgen we een formulier te zien. Op dat formulier moeten we persoons- en contactgegevens invullen. Dat doen we en drukken op de knop “Volgende”.

Stap 9: We komen op een pagina waarin we moeten aangeven wat onze bedoeling is. Daarbij hebben we de keuze uit:

- Een melding doen;
- Een wijziging doorgeven;
- Een verlenging aanvragen;
- Overig.

Omdat de eerste 3 niet van toepassing zijn, kiezen we voor “Overig”. Er verschijnt een invulveld waarin we kunnen aangeven wat onze vraag/wens is. We vullen in dat we graag met de Regiotaxi willen gaan reizen en klikken op “verder”.

Stap 10: We komen op een pagina waar we alle gegevens die we hebben ingevoerd kunnen nalezen. We moeten verklaren dat we alles naar waarheid hebben ingevuld (dat doen we vanwege de testsituatie) en dan verschijnt de knop dat we de aanvraag kunnen verzenden. Daar drukken we op.

Stap 11: We komen op een pagina waarin we een kopie van onze aanvraag kunnen downloaden en tegelijkertijd ontvangen we een afschrift van de aanvraag via de mail. We openen de mail en stellen vast dat het inderdaad om de aanvraag gaat. Er wordt geen informatie gegeven over het vervolg van het traject.

Er worden geen vervolgstappen aangeboden die alsnog duidelijkheid geven over het vervolgproces. De naam “Meerinzicht” is alleen in beeld gekomen op de website van de gemeente. Het logo van Meerinzicht wordt getoond onder de knop “contactformulier zorg en ondersteuning”. Er wordt verder geen toelichting gegeven op de rol van Meerinzicht in het proces. Op basis van de door ons gelopen route bestaat bij ons niet de verwachting dat we gebeld gaan worden door Meerinzicht. Uit de interviews is naar voren gekomen dat Meerinzicht wel de partij is die de toegang tot het Wmo-vervoer (de indicatie) verzorgt. Meerinzicht is een samenwerkingsverband van de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde.

Op basis van ons onderzoek is voor ons duidelijk dat een aanvraag voor het Wmo-vervoer op enig moment bij Meerinzicht terecht komt. Vanaf dat punt pakken we de draad weer op. Onderstaande is een weergave van hoe de werkprocessen zijn ingericht zoals blijkt uit de ‘Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde’ en de gevoerde interviews. Wij hebben dit proces als onderzoekers niet persoonlijk doorlopen.

Nadat een burger zich digitaal bij Meerinzicht heeft gemeld, neemt Meerinzicht telefonisch contact op en gaat ze in gesprek met een aanvrager. In dat gesprek (keukentafelgesprek) wordt de situatie van de aanvrager besproken. Hierbij wordt gekeken naar de aard en impact van de beperking die de aanvrager ervaart en de mogelijkheden om die te compenseren. Hierbij komen de eigen kracht van de aanvrager (en zijn/haar netwerk) nadrukkelijk in beeld. Van het gesprek wordt een verslag gemaakt dat aan de aanvrager ter beschikking wordt gesteld. De aanvrager kan dan besluiten een aanvraag in te dienen of niet. Wanneer de aanvrager een aanvraag indient, dan neemt Meerinzicht die in behandeling en besluit of een indicatie wordt afgegeven. Vanaf het moment dat de aanvrager contact opneemt met Meerinzicht, volgt het proces volgens de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld in de Verordening Wmo 2015 gemeente Ermelo/Harderwijk/Zeewolde.

Enkel met indicatie heeft de reiziger toegang tot het vervoersysteem tegen gereduceerd tarief. Wanneer iemand gebruik wil maken van het taxivervoer, dan neemt hij of zij telefonisch of digitaal contact op met een extern klantcontactcentrum (callcenter). Daar wordt de aangevraagde taxirit aangenomen en doorgegeven aan het taxibedrijf. Het callcenter van Connexxion neemt alle ritaanvragen aan en Taxibedrijf Witteveen voert alle ritten uit en plant ze ook.

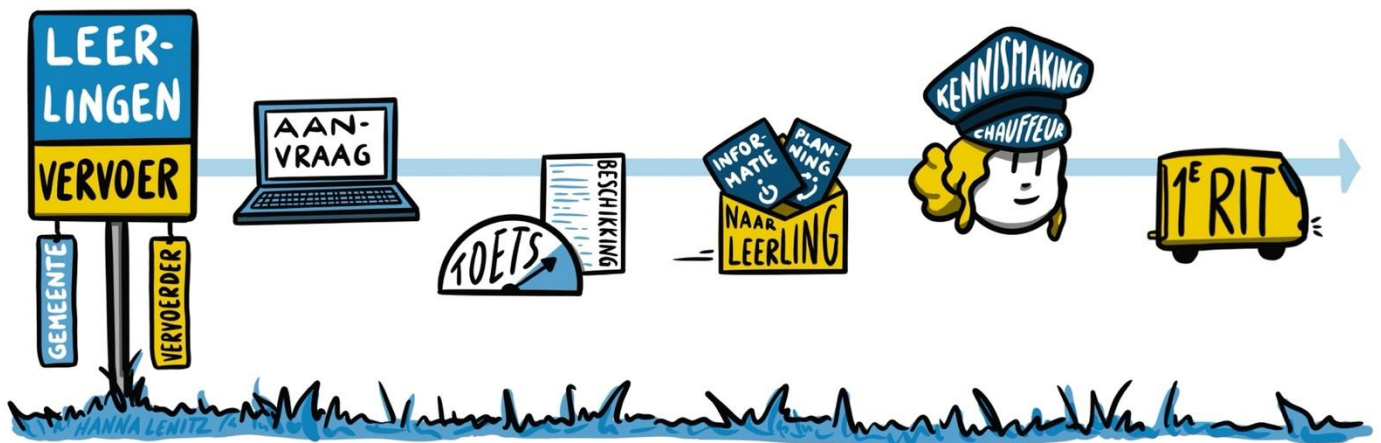
Vervoer

Uit de interviews komt naar voren dat het Wmo-vervoer in de uitvoering is gekaderd in het “Vervoerreglement Regiotaxi Flevoland”. In dit reglement staat wat cliënten van het Wmo-vervoer kunnen verwachten. Wij hebben in ons onderzoek geen besluit gevonden waarin dit reglement is vastgesteld door het college of de raad van Zeewolde. Het vervoer zelf wordt (volgens opgave van vervoerder Witteveen) uitgevoerd met taxi-auto's, achtpersoonsbusjes en rolstoelbussen. In het contract worden eisen gesteld aan de voertuigen én de chauffeurs. Voertuigen moeten bijvoorbeeld voorzien zijn van grijp- en geleidestangen, rook- en reclamevrij zijn en voorzien zijn van deugdelijke communicatieapparatuur (handsfree). Voor de chauffeurs geldt dat ze Nederlands moeten kunnen lezen, schrijven en spreken, klantvriendelijk moeten zijn en bepaalde opleidingen moeten hebben gevolgd (over doelgroep, omgang met rolstoelen en rijgedrag). Daarnaast zijn er eisen gesteld aan de telefonische bereikbaarheid van het callcenter. De eisen die worden gesteld aan de uitvoering van het vervoer sluiten nauw aan bij de kaders die landelijk in aanbestedingen van Wmo-vervoer worden gehanteerd. De provincie ziet toe op naleving van deze eisen door de gecontracteerde partijen. Ons onderzoek geeft ons het beeld dat de provincie actief toezicht houdt en dat de gecontracteerde partijen aan de eisen voldoen.

2.2.2. Leerlingenvervoer

Toegang tot het leerlingenvervoer

Wanneer een ouder denkt dat zijn/haar kind recht heeft op een voorziening in het kader van het leerlingenvervoer, dan kan de ouder daarvoor een aanvraag doen bij de gemeente. Hiervoor is een digitaal aanvraagformulier beschikbaar op de website van de gemeente. Op verzoek is er ook een papieren formulier beschikbaar. De aanvraag moet ieder jaar opnieuw gedaan worden. De aanvraag wordt ook elk jaar opnieuw beoordeeld.



De klantreis voor het aanvragen van het leerlingenvervoer begint op www.zeewolde.nl. vervolgens geldt:

Stap 1: We vullen in “leerlingenvervoer” in het zoekvak op de homepage van de gemeente en komen op een pagina met als eerste zoekresultaat “Leerlingenvervoer aanvragen”.

Stap 2: We drukken op dit zoekresultaat en komen uit op een pagina waarin korte bewoordingen een aantal kaders voor het leerlingenvervoer worden aangegeven. Wanneer we naar beneden scrollen, dan zien we de knop “Leerlingenvervoer aanvragen” met het DigiD logo ernaast.

Stap 3: We loggen via DigiD in en komen uit op een digitaal aanvraagformulier.

Stap 4: We vullen de verschillende pagina’s van het aanvraagformulier in. Een aantal gegevens (persoonsgegevens en adresgegevens) worden waar mogelijk automatisch ingevuld.

Stap 5: We krijgen de mogelijkheid de aanvraag te verzenden (doen we niet). Op basis van de interviews wordt duidelijk dat de aanvraag dan direct bij de gemeente wordt ingediend en dat de aanvrager hier een afschrift van krijgt.

De gemeente beoordeelt de aanvraag zelf. Op basis van de regels in de verordening en de beleidsregels die de gemeente heeft vastgesteld wordt bepaald of de aanvrager recht heeft op een voorziening.

Er bestaat slechts aanspraak op aangepast vervoer in die gevallen dat de andere voorzieningen niet passend zijn. Bij de beoordeling van een aanvraag moet afgewogen worden welke inspanning redelijkerwijs van het gezin gevraagd mag worden. Deze afweging biedt interpretatieruimte.

In Zeewolde komen jaarlijks ongeveer 125 aanvragen voor een voorziening voor leerlingenvervoer binnen. In de aanvraag moet de aanvrager aangeven welke voorziening hij/zij wil hebben. Daarbij krijgt de aanvrager de keuze tussen aangepast vervoer en eigen vervoer. De keuze om te reizen met het openbaar vervoer wordt niet gegeven. In ongeveer 100 gevallen gaat het om een aanvraag voor aangepast vervoer. In nagenoeg alle gevallen levert de beoordeling van de aanvraag op dat de voorziening aangepast vervoer wordt toegekend.

Organisatie

Anders dan bij het Wmo-vervoer is er voor het uitvoeren van het leerlingenvervoer geen samenwerking met regiogemeenten (met dezelfde opdracht) vormgegeven. De gemeente regelt het vervoer zelf en zelfstandig. Voor de uitvoering van het vervoer is één vervoerder gecontracteerd. Dat is Witteveen (die ook het Wmo-vervoer / de Regiotaxi uitvoert). De selectie van de vervoerder is gedaan aan de hand van een Europese aanbesteding. In het contract dat de gemeente heeft aangeboden zijn eisen gesteld aan onder andere de voertuigen, de chauffeurs (opleidingen, kennis van de doelgroep en rijvaardigheid) en de bereikbaarheid van de centrale van de vervoerder e.a.

Witteveen plant het vervoer zelf. Ouders hebben voor de uitvoering van het vervoer dus enkel te maken met één organisatie. Het meeste contact over het vervoer verloopt overigens via de chauffeurs en eventuele appgroepen die ouders zelf oprichten. Witteveen biedt ouders via een internetportaal inzage in hun vervoer.

Voor het leerlingenvervoer gelden minder spelregels dan voor het Wmo-vervoer. Belangrijke regel is de maximale reistijd van 90 minuten die in het contract met de vervoerder is opgenomen. Vanuit kostenoverwegingen zal de vervoerder altijd proberen de voertuigen zo vol mogelijk te plannen. Een maximale reistijd geldt als belangrijke plan-beperking voor de vervoerder.

In de zomervakantie maakt de vervoerder de planning voor het vervoer. Ouders ontvangen voor de start van het schooljaar de planning van het vervoer van hun kind(eren). Conform afspraak komt de chauffeur vooraf kennismaken. Die kennismaking vooraf is ook een eis wanneer lopende het jaar routes wijzigen of anderszins kinderen vervoerd worden door een andere chauffeur. Signaal uit de enquêtes is dat de kennismaking aan het einde van de zomervakantie (vlak voor de start van het vervoer) veelal wel plaatsvindt. Lopende het jaar zijn de ervaringen wisselend. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat hier actief op gestuurd wordt door de gemeente.

Voor de ouders/reizigers zijn spelregels opgesteld (op tijd klaar staan, niet eten en drinken in de bus, geen muziek tijdens het rijden etc.). Het is aan de chauffeur om hier op te handhaven.

2.2.3. Belangrijkste bevindingen inrichting en uitvoering doelgroepenvervoer

Wmo vervoer

- Zeewolde werkt in de uitvoering van het Wmo-vervoer samen met Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en de provincie Flevoland. Voor de toegang tot het vervoer werkt de gemeente

Zeewolde samen met de gemeenten Harderwijk en Ermelo in het samenwerkingsverband Meerinzicht. Informatie over het Wmo-vervoer ligt hierdoor verspreid over verschillende organisaties.

- Na aanpassing van de afspraken in de samenwerking met de regiogemeenten en de provincie, liggen de kosten weer op het niveau van vóór de regiecentrale. Dit is opgenomen in hoofdstuk 2.4 waarin wij nader ingaan op de kosten van het huidige en het vorige contract.
- We hebben niet kunnen achterhalen of het college van Zeewolde het Vervoerreglement regiotaxi Flevoland heeft vastgesteld.
- Het inwinnen van informatie over het Wmo-vervoer door burgers kan alleen digitaal en de aangeboden digitale route is foutgevoelig en legt het initiatief tot inhoudelijke contact bij Meerinzicht.
- De gemeente stuurt op kosten, klachten en KPI's in het Wmo-vervoer.

Leerlingenvervoer

- Voor het leerlingenvervoer heeft de gemeente een vervoerder gecontracteerd die de planning én uitvoering van het vervoer verzorgt.
- Voor zowel het Wmo-vervoer als het leerlingenvervoer zijn kaders vastgelegd in verordeningen die aansluiten op de wettelijke opdracht die de gemeente heeft.

2.3 Klantbeleving

In december 2020 zijn inwoners met een indicatie voor Wmo-vervoer en ouders van kinderen die gebruik maken van leerlingenvervoer aangeschreven met het verzoek zich aan te melden voor een kort interview over hoe zij de voorzieningen ervaren. Uiteindelijk is er gesproken met 23 personen: 11 inwoners voor Wmo-vervoer en 12 ouders van kinderen in het leerlingenvervoer. Met hen is gesproken over de volgende onderwerpen:

- Achtergrond en reden voor het gebruik van de regeling;
- Toegang naar de ondersteuning;
- Uitvoering en ervaren kwaliteit;
- Effecten van de ondersteuning;
- Eventuele klachten en de afhandeling daarvan.

2.3.1. Inwonerperspectief Wmo-vervoer

Inwoners gebruiken Wmo-vervoer vooral voor reizen buiten het dorp en bezoek aan het ziekenhuis

De gesproken inwoners gebruiken het Wmo-vervoer vooral om iets verder te reizen of voor periodieke afspraken bij de dokter of het ziekenhuis. Velen zeggen zich in het dorp zelf te voet, te fiets of met een ander hulpmiddel nog wel te kunnen vervoeren, maar dat langere afstanden of afspraken die vaker voorkomen een probleem zijn. Ze voelen zich (bijvoorbeeld bij een periodiek onderzoek in het ziekenhuis) bezwaard om voor deze ritten telkens dezelfde personen uit het eigen netwerk te vragen. Er werd niet aangegeven dat de huidige maximale afstanden (25 kilometer) ontoereikend waren. De gesproken inwoners gebruiken het Wmo-vervoer gemiddeld 18 keer per jaar. Voor verdere afstanden wordt ook wel gebruik gemaakt van Valys. Dit is een vervoervoorziening van het Rijk, die niet door de gemeente wordt georganiseerd. Over deze vervoersvoorziening waren een aantal gesproken inwoners wel wat kritischer, met name over de tijdigheid van Valys. Dit in tegenstelling tot het Wmo-vervoer in de eigen regio. Aangezien Valys buiten de scope van dit onderzoek valt, worden hier geen verdere uitspraken over gedaan. Tijdens de interviews vielen grofweg twee ‘typen’ inwoners op:

De tevreden, dankbare inwoner. Dit type kwam het meest naar voren. Deze inwoners zijn voornamelijk dankbaar dat een dergelijke voorziening wordt georganiseerd in Zeewolde. Ze maken er af en toe gebruik van en redden zich er dan prima mee. Wanneer zij af en toe moeten wachten op een afspraak of zich anderszins moeten schikken naar de omstandigheden (bijvoorbeeld bij omrijden) dan geven zij aan ‘dat dit er bij hoort’.

De kritische(re) inwoner. Een enkele inwoner gaf aan tevreden te zijn dat de dienst er is, maar heeft nog wel kritische opmerkingen. Zij geven aan dat de dienst niet aan hun verwachtingen voldoet en dat zij bij opmerkingen/vragen in hun ogen onvoldoende geholpen worden. Dit ging bijvoorbeeld om inwoners die door hun beperking weinig tot geen rekening konden houden met wachttijden en omrijden.

Voor de inwoners is het primaire effect dat zij mobieler zijn en niet afhankelijk zijn van hun sociale netwerk wanneer zij een noodzakelijke reis moeten maken (bijvoorbeeld naar het ziekenhuis).

Inwoners veelal tevreden over aanvragen Wmo-vervoer: toegang 'soepel'

Het grootste deel van de gesproken inwoners gaf te kennen tevreden te zijn over het Wmo-vervoer. Zij zeggen dat het aanvraagproces soepel verloopt. Met name wanneer de inwoner reeds bekend is bij de gemeente, bijvoorbeeld door een andere hulpvraag, is een Wmo-vervoerspas vlot geregeld. Een inwoner licht toe:

“Heel soepel gelopen. De gemeente Zeewolde kon alle informatie bij mijn oude gemeente opvragen en ik hoefde er eigenlijk maar weinig voor te doen”.

Oudere inwoners geven bij de aanvraag de voorkeur aan persoonlijk en/of telefonisch contact boven het bezoeken van de website om een afspraak te maken. De oudere inwoners hebben vaker moeite met computers en andere digitale middelen, en snappen niet hoe de website werkt of vinden deze moeilijk leesbaar. Een inwoner licht toe:

“Ja ik ken de website, maar daar kom ik niet uit. Ik bel gewoon liever. De website is ingewikkeld, ze vragen dan allemaal dingen. Ik ben niet zo handig met computers”.

In dat verband is het relevant om te benoemen dat de gemeente en Meerinzicht het (eerste) contact digitaal hebben georganiseerd. Het is niet mogelijk om direct iemand met inhoudelijke kennis over het Wmo-vervoer telefonisch te spreken. Iemand met een vraag moet altijd digitaal contact opnemen (met Meerinzicht). Wij hebben geen voorziening voor mensen met minder digitale vaardigheden gevonden. Meerinzicht neemt aansluitend binnen enkele werkdagen telefonisch contact op.

In de gesprekken met jonge(re) inwoners kwam naar voren dat zij wel eens het gevoel hadden dat zij moesten 'bewijzen' waarom zij in aanmerking zouden komen voor een Wmo-pas. Deze inwoners hadden wellicht op wat meer begrip van de gemeente gerekend. Een inwoner zei hierover:

“Het aanvraagproces is duidelijk en helder. Vragen die ze stellen zijn goed. Ik vind het minder dat ze kijken in hoeverre je beperkt bent. Ze waren heel twijfelachtig of er wel reden genoeg was. De dagen verschillen ook heel erg, dus ik kan niet elke dag even ver wandelen. Daar had meer begrip/aandacht voor kunnen zijn.”

Bij oudere inwoners is dit niet waargenomen.

Kwaliteit vervoer is op een incident na naar wens van de inwoners

Net als over de toegang zijn de meeste inwoners tevreden over de uitvoering van het vervoer, momenteel verzorgd door vervoerder Witteveen. De chauffeurs zijn vriendelijk, op tijd en men vindt het (meestal) gezellig in de bus met de chauffeur en/of de andere inzittenden. De inwoners zeggen dat het soms wel lastig is om de terugweg precies goed in te plannen. Het kan voorkomen dat een bezoekje in het ziekenhuis wat korter of langer duurt dan gepland. In voorkomende gevallen moeten zij dan even wachten tot de taxi weer voor de deur staat. Dat is voor deze inwoners echter geen probleem:

“Het belangrijkste is dat ik op tijd op mijn afspraken kom. Dat lukt altijd wel. Je moet er gewoon rekening mee houden dat het soms wat langer kan duren. Dat hoort er gewoon bij. Ik zeg ook altijd tegen de chauffeur: fijn dat het bestaat. Ik ben heel tevreden.”

Een andere inwoner zegt:

“Soms wel vervelend dat het vervoer te vroeg komt. Dan zit je bij de huisarts een half uur te wachten. En na die tijd moet je weer bellen en zit je weer te wachten. Dat kost veel tijd. Soms gaat het wel snel, maar het kan ook wel eens een half uur duren. Maar daar moet je mee leren leven, het is niet anders. Ik ben dus tevreden. Ik snap ook dat het soms niet anders kan. Je bestelt de taxi en de taxichauffeurs doen keurig netjes hun werk.”

Voor de gesproken inwoners is communicatie het belangrijkste wanneer het gaat om het vervoer. Omdat zij vaak slecht ter been zijn, vinden ze het prettig als zij vijf minuten van te voren worden gebeld door de chauffeur dat deze er aan komt. Het is uit de interviews niet duidelijk geworden in hoeverre dit consequent gebeurt. Enkele inwoners zeggen dat zij altijd gebeld worden. Andere inwoners geven aan dat zij alleen wat van de chauffeur horen als deze te laat is, maar zeggen tegelijk dat de chauffeur meestal op tijd is.

In de interviews is nog specifiek gevraagd naar omrijden (wanneer men in een taxibus eerst nog langs adressen van andere inzittenden moet rijden, voordat men bij de eigen doelbestemming uit komt). Hieruit volgt dat het omrijden niet vaak voorkomt. Wanneer dit wel het geval is, dan gaat het doorgaans om een half uur tot drie kwartier. Dit zijn echter incidenten en komen sporadisch voor. Daarom wordt het door de meeste inwoners ook niet als een probleem ervaren. Een van de inwoners relativeerde het omrijden:

“Dan zie ik ook nog eens iets van de wereld”.

Een enkeling was ontevreden over de taxiservice. Bij één gesproken inwoner voldeed het vervoer niet aan de verwachtingen. Deze vond de chauffeurs onvriendelijk en gehaast en maakte een aantal keren mee dat de taxi niet schoon was. Met deze ontevreden persoon is een regeling getroffen voor het vervolg, maar van deze regeling heeft de inwoner nog geen gebruik kunnen maken door de coronacrisis. Uit de interviews volgt het beeld dat bovenstaande om een incident gaat en er geen structurele ontevredenheid is.

Bovenstaande bevinding dat er geen sprake is van grootschalige ontevredenheid volgt ook uit de resultaten van de (verplichte) jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken Wmo. Deze onderzoeken worden jaarlijks door Meerinzicht uitgevoerd voor de drie betrokken gemeenten. In de rapportage met resultaten over 2019 voor de gemeente Zeewolde staat de tevredenheid naar type ondersteuning uitgesplitst. Hieruit volgt dat 91 procent van de inwoners met een vervoerspas de kwaliteit van de ondersteuning goed vindt. Daarnaast zegt 94 procent dat de ondersteuning past bij de hulpvraag die hij of zij heeft.

Klactafhandeling Regiotaxi via Trafficon

Hoewel er weinig klachten zijn t.a.v. het WMO-vervoer is het wel mogelijk dat een ontevreden inwoner een klacht in wil dienen. Voor het klachtbeheer op het gebied van de Regiotaxi (en daarmee het WMO-vervoer) heeft de provincie Flevoland het bureau Trafficon ingeschakeld. Zij nemen daarmee ook voor de gemeente Zeewolde klachten van inwoners op⁶. De provincie Flevoland is echter officieel de opdrachtgever. De provincie Flevoland heeft besloten om de klachten onafhankelijk van vervoer en callcenter te laten

⁶ Zie ook: <https://www.trafficon.nl/2019/06/trafficon-gaat-het-klachtbeheer-voor-regiotaxi-flevoland-uitvoeren/>

aannemen. Alle klachten van inwoners komen bij Trafficon binnen en zij staan als eerste inwoners te woord. Inwoners kunnen digitaal op ieder moment een klacht indienen, telefonisch op werkdagen van 08:00 – 17:00.

Gaat het daadwerkelijk om een klacht (het zijn volgens de medewerker van Trafficon ook vaak vragen van inwoners) dan worden deze aangenomen en geregistreerd in een online tool. Die online tool is gekoppeld aan de ritten die de regiecentrale (callcenter) aanneemt. De klacht wordt doorgezet naar de afhandelende partij. Als het een boekingsfout is of was de bejegening van het callcenter niet correct was dan gaat het naar Munckhof. Betreft het de uitvoering van het vervoersysteem (over de rit zelf) dan gaat deze naar Witteveen. Betreft het een klacht over de kenmerken van het vervoersysteem (bijv. het verplicht dragen van een mondkapje in het verover), dan betreft het een klacht tegen het beleid. In dat geval verwijst de online tool de klacht door naar de provincie Flevoland.

Een nette afhandeling van de klacht ligt vervolgens bij de ontvanger van de klacht. Dit is de vervoerder (Witteveen), het callcenter (Munckhof) of de provincie Flevoland. Trafficon zorgt er voor dat de inwoner weet dat de klacht in behandeling is en heeft verder geen rol in het proces. Het is aan de ontvanger van de klacht om te beoordelen of deze gegrond is. In 2020 zijn in Zeewolde 11 gegronde klachten opgenomen. Trafficon schatte in dat het ongeveer de helft van de klachten als gegrond wordt verklaard. Deze wijze van inrichten is volgens de gesproken medewerker van Trafficon de keuze van de provincie Flevoland. De provincie Flevoland monitort de klachten en kunnen klachten inzien via een managementrapportagetool. De gemeente Zeewolde kan wanneer zij aanvullende informatie willen over klachten contact opnemen met de contactpersoon van de provincie.

2.3.2. Inwonerperspectief leerlingenvervoer

In het onderzoek zijn ook 13 ouders gesproken waarvan hun kind gebruikmaakt van het leerlingenvervoer. Net als bij het Wmo-vervoer is in deze gesprekken geen aanleiding gevonden om te vermoeden dat er grote ontevredenheid onder de ouders is ten aanzien van het vervoer. Wel constateren wij dat het een kritischere doelgroep is dan bij het Wmo-vervoer. Een aantal ouders gaf tijdens het interview op- en aanmerkingen over de organisatie van het vervoer. Onder aan de streep is men echter tevreden en wordt met name het goede contact met de gemeente Zeewolde gewaardeerd. Een ouder lichtte dit toe:

“Als ouder maak je voor de veiligheid van je kind. Je moet vaak kracht bijzetten als je ergens tegenaan loopt. Telefonisch contact met de gemeente was goed. De contactpersoon heeft goed geadviseerd, er was altijd contact mogelijk.”

Aanvragen van leerlingenvervoer is eenvoudig; aanvraagformulier soms wat overweldigend

Weinig ouders kenden problemen met het aanvragen van leerlingenvervoer voor hun kind. Een aantal had wel wat moeite met het in hun ogen omvangrijke formulier. Wanneer iemand enkel leerlingenvervoer van en naar het speciaal onderwijs wil, dan zijn niet alle hokjes en invulvelden van toepassing. Dit zorgt voor verwarring bij ouders die voor het eerst een aanvraag doen. Ze vinden het lastig wat ze wel en wat ze niet moeten invullen, aangezien er ook wordt gevraagd naar een adres in het buitengebied en inkomensgegevens. Deze gegevens zijn echter niet altijd van toepassing of noodzakelijk. Een inwoner lichtte toe:

“Er liepen veel verschillende soorten aanvragen door elkaar op het formulier. Als je dan net begint met speciaal onderwijs, dan is het niet vanzelfsprekend of duidelijk dat je recht hebt op leerlingenvervoer. Het

komt wat overweldigend over. Als je basisschool en speciaal onderwijs hebt is het heel recht toe recht aan. Je kind moet gewoon op school komen. Er staat op het formulier alleen veel meer informatie en allerlei opties.”

In het verleden ging het aanvragen schriftelijk. Tegenwoordig gaat het aanvragen via DigiD. Dit werkt prettig en kost de ouders weinig moeite. Op de website zelf kijken niet veel ouders, maar net als de ervaring bij onze ‘klantreis’ voor het Wmo-vervoer vinden enkele ouders de website van de gemeente onoverzichtelijk en kunnen ze niet de informatie vinden die zij nodig hebben.

Ouders van kinderen die gebruik maakten van leerlingenvervoer worden in de aanvraagperiode vooraf op de hoogte gesteld door de gemeente wanneer zij een aanvraag uiterlijk in moeten dienen. Omdat deze groep gezinnen relatief klein is, kan de contactpersoon bij de gemeente een gerichte herinnering sturen wanneer een (verwacht) aanmeldingsformulier nog niet binnen is.

Klik met de chauffeur is een belangrijke voorwaarde voor goed leerlingenvervoer

Op het gebied van kwaliteit van het vervoer zijn de ouders grotendeels tevreden. Over het algemeen zijn lange routes voor de kinderen vrij heftig, zo geven meerdere ouders aan. Als er bijvoorbeeld een kind naar het buitengebied moet, dan moet de rest van de kinderen langer in het busje zitten. Dat is voor sommige leerlingen met hun beperking pittig. Er is echter ook begrip voor de situatie van een ander en dat de beste route uitstippelen een ingewikkeld proces is. Wanneer ouders ontevreden zijn, dan heeft dit vooral betrekking op de chauffeur van dienst en het contact met de taxivervoerder.

Communicatie is daarom ook op dit terrein belangrijk. Sommige ouders vinden het ook belangrijk om zelf contact op te kunnen nemen met de chauffeur, enkelen zitten gezamenlijk in een appgroep om onderling contact te houden. Een gesproken ouder merkt dat nieuwe chauffeurs niet altijd hun contactgegevens willen delen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat naast communicatie de klik met de chauffeur erg belangrijk is. Het is voor de ouders belangrijk dat de chauffeur affiniteit heeft met de kinderen en de doelgroep. De gemeente onderkent dit door in het contract met de vervoerder expliciet aandacht voor dit onderwerp te hebben (onder andere in opleidingseisen). Uit de gesprekken volgt dat dit het afgelopen half jaar niet het geval was bij een van de chauffeurs. Een aantal gesproken ouders is hier dan ook ontevreden over. Hier is op gehandeld, waardoor er nu sinds begin december 2020 een nieuwe chauffeur (een deel van) de kinderen vervoert. De gemeente wordt daarbij geprezen, omdat zij een goede rol als mediator heeft gespeeld tussen de ouders en de - soms als wat stug ervaren - taxivervoerder. Veel ouders gebruiken de app / de website van Witteveen om op de hoogte te blijven van “hun” vervoer. Dit werkt over het algemeen prima, maar toch gaven enkele ouders aan dat de communicatie tussen Witteveen en de chauffeur soms niet optimaal is. Wanneer er de avond ervoor nog een ‘last minute’ wijziging wordt doorgegeven (bijvoorbeeld als een kind niet meerijdt i.v.m. ziekte) dan is de kans groot dat de taxi alsnog voor komt rijden. Dit wordt echter niet als een groot probleem ervaren door de ouders.

Klachtenafhandeling leerlingenvervoer

Voor eventuele klachten bij het leerlingenvervoer kunnen ouders contact opnemen met de contactpersoon bij de gemeente of direct contact opnemen met de vervoerder Witteveen via telefoon, e-mail, de website, de app of een reactieformulier in het voertuig. Omdat het om relatief beperkte groep kinderen en jongeren gaat

die gebruik maken van leerlingenvervoer is er geen onafhankelijke klachtaannemer zoals bij de Regiotaxi het geval is. Er is één inwoner gesproken in de interviews die vindt dat de klacht die zij hadden slecht is afgehandeld door de vervoerder. Deze inwoner voelde zich niet gehoord en gaf aan dat pas na aandringen van de gemeente en andere instanties de taxivervoerder actie heeft ondernomen. Er zijn geen aanwijzingen in het onderzoek naar voren gekomen die duiden op een structurele ontevredenheid onder (ouders van) gebruikers van het leerlingenvervoer.

2.3.3 Belangrijkste bevindingen klantbeleving

Wmo-vervoer

- Nagenoeg alle inwoners waarmee is gesproken, waren tevreden met de vervoersvoorziening en de uitvoering van het vervoer. Inwoners vinden de weg naar het vervoer (zowel Wmo- als leerlingenvervoer) toegankelijk.
- Op het gebied van aanmeld(formulieren) ondervinden met name oudere inwoners moeilijkheden met de website. Zij geven de voorkeur aan telefonisch contact of een gesprek op het gemeentehuis.
- Voor het Wmo-vervoer is communicatie over het vervoer voor de inwoners belangrijk. Zodoende kunnen zij zich tijdig klaarmaken voor het vervoer.
- Er is geen reden om aan te nemen dat er sprake is van veelvuldige (en/of structurele) ontevredenheid. Dit blijkt ook uit de jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken Wmo. Klachten hebben betrekking op incidenten en worden doorgaans tijdig en goed afgehandeld.

Leerlingenvervoer

- Bij het leerlingenvervoer vinden enkele ouders het aanmeldformulier te ingewikkeld, vooral wanneer zij voor het eerst een aanvraag doen.
- Bij het leerlingenvervoer is de klik met de chauffeur erg belangrijk voor de ouders en de kinderen. Enkele genoemde verbeterpunten kwamen voort uit onvrede over deze onderwerpen.
- Bij klachten kunnen ouders contact opnemen met de vervoerder of met de contactpersoon bij de gemeente. Vanwege de kleine omvang van de groep gebruikers en het persoonlijke contact tussen gemeente en de ouders is een omvangrijkere organisatie van klachtafhandeling niet nodig.

2.4 Effectiviteit en doelmatigheid

2.4.1. Wmo-vervoer

Voor het Wmo-vervoer geldt dat de verordening en het beleidsplan aansluiten op de wettelijke opdracht die de gemeente heeft. De toegang tot het systeem wordt conform de verordening uitgevoerd (door Meerinzicht). De praktische toegang tot de voorziening (het aanvragen van de voorziening) vraagt om toegang tot internet en een bepaalde mate van geletterdheid en digitale vaardigheid van de aanvrager aangezien een eerste aanvraag alleen digitaal kan worden gedaan. Het proces van aanvraag tot toekenning verloopt verder snel en naar tevredenheid van de aanvragers.

Aan de uitvoering van het vervoer zijn eisen gesteld. De provincie houdt toezicht op de naleving van deze eisen. De resultaten van dit toezicht geven aan dat de uitvoerders aan deze eisen voldoen. Dit beeld wordt ondersteund vanuit het beperkte aantal klachten dat reizigers hebben over de uitvoering van het vervoer. Het vervoer zelf voldoet, op incidenten na, aan de verwachtingen van de reizigers en de eisen die hieraan gesteld zijn door de gemeenten en de provincie.

Er zijn geen specifieke beleidsmatige doelen gesteld aan het vervoer. De effectiviteit (mate waarin het beoogde effect gerealiseerd wordt) moet derhalve getoetst worden aan de meer generieke doelstellingen van het brede Wmo-beleid. Dat beleid is gericht op het zo lang mogelijk zelfstandig laten functioneren van inwoners. Op basis van de beschikbare gegevens hebben wij geen relatie vast kunnen stellen tussen het aanbieden van Wmo-vervoer en behoud van zelfstandigheid (als overkoepelend doel van het Wmo-beleid). In verschillende interviews die we hebben gehouden wordt deze relatie wel impliciet gelegd. Doeltreffendheid van de voorziening wordt dus wel verondersteld, maar wordt niet aangetoond.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 zijn er in het huidige systeem van de regiotaxi twee partijen gecontracteerd, te weten een callcenter (Munckhof) en een uitvoerder (taxibedrijf Witteveen). Nu de planning van het vervoer weer bij de uitvoerder ligt, is de rol van het callcenter beperkt tot het aannemen en doorgeven van aangevraagde ritten. Aangezien er maar één uitvoerder betrokken is, gaan alle ritten automatisch naar die ene uitvoerder. Meerwaarde van het scheiden van de ritaanname en de rituitvoering in deze opzet is volgens de respondenten dat de opdrachtgever altijd zicht heeft op het aantal ritten dat daadwerkelijk is aangevraagd. Zo wordt voorkomen dat de vervoerder meer ritten declareert dan er werkelijk zijn uitgevoerd. Door scheiding van ritaanname en uitvoering zouden zogeheten spookritten kunnen worden voorkomen.

2.4.2. Leerlingenvervoer

Voor het leerlingenvervoer geldt een vergelijkbaar beeld. Ook hier voldoen de lokale regelingen aan de wettelijke opdracht. Ouders zijn tevreden over de toegang tot de voorziening, de ondersteuning die in voorkomende gevallen wordt geboden door de gemeente én over de uitvoering van het vervoer zelf. Ook hier geldt dat er geen beleidsmatige ambities zijn geformuleerd die bereikt moeten worden met de uitvoering van het leerlingenvervoer. Dat betekent dat we de effectiviteit van de voorziening moeten afmeten aan de mate waarin alle leerlingen toegang hebben tot onderwijs. Aangezien geen enkele leerling in Zeewolde geen toegang heeft tot onderwijs, moet geconcludeerd worden dat de voorziening effectief is.

In de gehouden interviews naar het leerlingenvervoer is de combinatie van het leerlingenvervoer met de uitvoering van het vervoer in het kader van de Jeugdwet benoemd. In sommige routes van het leerlingenvervoer is ruimte over voor een extra reiziger, dus wanneer een rit vanuit de Jeugdwet op dezelfde tijden uitgevoerd moet worden als een rit in het leerlingenvervoer, dan kan er een gecombineerde rit gereden worden. Praktijk is dat het Jeugdwetvervoer heel beperkt in omvang is en niet altijd op dezelfde momenten en trajecten als het leerlingenvervoer moet worden uitgevoerd. Dit zijn twee elementen die de potentiële efficiencywinst beperken. In hoeverre er toch winst te halen is, is geen onderwerp van dit onderzoek geweest.

2.4.3. Kengetallen

In een collegeadvies van dd. 19 november 2018 (z180062510) schrijft de gemeente Zeewolde dat de jaarlijkse kosten van het WMO-vervoer zullen dalen van €326.000 ten tijde van het regiemodel naar +/- €170.000 euro per jaar bij het callcentermodel. De toelichting is dat dit komt door een wijziging in de financiële verdeelsleutel tussen de partijen in het samenwerkingsverband. De jaarlijkse kosten voor al het vervoer in Flevoland komen bij de provincie Flevoland binnen. Zij nemen in het callcentermodel een vast percentage van de kosten (bijna 40%) voor hun rekening en verdelen de rest onder de gemeenten naar rato van het aantal inwoners van de betreffende gemeente. Dit betekent dat er niet gekeken wordt naar het aantal ritten of de lengte van het aantal ritten in iedere deelnemende gemeente.

In het systeem met het regiemodel was de verdeelsleutel anders en was het systeem zo ingericht dat de gemeente Zeewolde wel betaalde voor het aantal gereden kilometers. Omdat Zeewolde een landelijk gelegen gemeente is en het gemiddeld aantal kilometers per rit hoog is, vielen de kosten voor de gemeente Zeewolde in dit systeem hoger uit. In een analyse van de mobiliteitscentrale uit 2017 (z170005980) voorzag de gemeente Zeewolde deze stijgende kosten al. Waar de gemiddelde rit in Flevoland in 2015 op 4,6 kilometer stond, was deze in Zeewolde 13 kilometer. Daarnaast was er in het regiemodel besloten om een kortere wachttijd te hanteren voor inwoners (hoger servicelevel). De gemeente schreef hierover: *“De klant merkt dit voordeel bijvoorbeeld doordat er nog maar een half uur van te voren gereserveerd hoeft te worden in plaats van 24 uur van te voren. Om dit servicelevel te halen staan er altijd auto’s klaar om passagiers op te halen. Deze wachtturen worden betaald en brengen ongeveer € 37.500,- aan meerkosten met zich mee.”*

Met de invoering van het nieuwe callcentermodel in 2019 wordt gekeken naar het aantal inwoners voor de verdeelsleutel. Naar verhouding is Zeewolde hier dus goedkoper mee af. Zij betalen 7,3% van de totaalprijs⁷, met een vergelijkbaar servicelevel. Anno 2021 heeft Zeewolde 22.886 inwoners, waarvan 551 mensen die een indicatie hebben waarmee ze tegen gereduceerd tarief kunnen reizen met de Regiotaxi (1 op elke 41 inwoners). Kosten van het systeem zoals dit nu georganiseerd is bedragen ongeveer € 180.000,- per jaar. Dat komt neer op € 326,- per pashouder en € 8,- per inwoner (per jaar).

	apr - dec 2016	2017	2018	2019	2020
Regiemodel (2016 – 2018)	€ 263.667	€ 351.555	€ 351.555		
Callcentermodel (2019 – heden)				€ 180.000	€ 180.000

⁷ Bron: ‘Bijpraatdocument Regiotaxi’ & infobrief ‘Mobiliteit in Zeewolde’ (27-6-2019 naar de raad gestuurd).

De 551 pashouders reden voor Corona ongeveer 840 ritten per maand. Dat zijn gemiddeld 1,5 ritten per pashouder per maand. In april 2020 viel de vraag naar vervoer terug naar 156 ritten per maand. In het voorjaar van 2021 rijden de pashouders ongeveer 400 ritten per maand. Beeld tot maart 2020 is als volgt:

	Jaar	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Aantallen ritten	2021	342	395										
Aantallen ritten	2020	791	781	529	156	177	290	534	490	636	508	494	447

Volgens opgave van de provincie is de gemiddelde lengte van de ritten die de pashouders op dit moment maken 17,6 kilometer. Dat is in vergelijking met andere gemeenten/regio's een lange gemiddelde ritlengte.

Berekend met cijfers van voor de coronacrisis bedragen de kosten per rit in Zeewolde (€ 180.000,- / 10.000 ritten per jaar =) € 18,- per rit. Dit komt neer op ongeveer € 1,- per beladen kilometer. In onderstaande benchmark is ook gerekend met cijfers van voor de coronacrisis. De kosten per rit zijn sinds de start van de coronacrisis opgelopen aangezien de kosten conform opgave van de gemeente voor het systeem ongeveer gelijk zijn gebleven (mede vanwege de compensatie die binnen het samenwerkingsverband wordt verleend), maar het aantal ritten is fors teruggelopen. Kostprijs per rit ligt nu op ongeveer € 37,50 per rit. Zodra de vraag toeneemt, zal de kostprijs per rit naar verwachting weer dalen naar het niveau vergelijkbaar met voor de coronacrisis.

In ons onderzoek hebben we deze huidige kengetallen vergeleken met de kengetallen van 22 andere gemeenten(Bron: gegevens uit onderzoeken van Partners in Mobiliteit). De kengetallen die bij deze 22 andere gemeenten horen zijn als volgt:

	Zeewolde	Benchmark algemeen	Benchmark landelijk gelegen gemeenten
Prijs per rit	€ 18,-	€ 19,-	€ 21,-
Aantal pashouders per 1000 inwoners	24	20-48	31
Systeemkosten per pashouder	€ 326,-	€ 439,-	€ 410,-
Systeemkosten per inwoner	€ 8,-	€ 11,-	€ 10,-
Aantal ritten per pashouder per maand	1,5	2	1,8
Gemiddelde ritlengte	18 km	9,2 km	12,2
Kosten per beladen kilometer	€ 1,-	€ 2,10	€ 1,73

De benchmarkgemeenten in de algemene benchmark hebben over het algemeen een minder landelijk karakter dan Zeewolde wat een verklaring geeft voor het verschil in de gemiddelde ritlengte. De gemiddelde ritlengte verklaart een deel van het verschil tussen de kosten per beladen kilometer. Een belangrijk deel van de kosten van het vervoer is immers onafhankelijk van de lengte van de rit. Ritaanname, planning, toewijzing, administratie, alsmede tijdsbesteding voor in- en uitstappen is bij korte ritten is bijvoorbeeld gelijk aan de tijd die hiervoor nodig is bij lange ritten. Kosten van het vervoer bestaan voor ongeveer 70% uit kosten voor de chauffeur. De chauffeur wordt afgerekend op basis van tijd. Daarnaast wordt op langere ritten vaak een hogere gemiddelde snelheid gereden wat de kosten per kilometer drukt.

In vergelijking met de (5) meer landelijke gemeenten in de benchmark blijft de gemiddelde ritlengte in Zeewolde opvallen. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de pashouders in Zeewolde voor hun lokale mobiliteit een beroep doen op hun netwerk. Het aantal gehouden interviews is te beperkt om hier conclusies uit te trekken op dit punt.

Voor het leerlingenvervoer geldt dat in de periode 2018-2020 het aantal indicaties voor het gebruik van het aangepast vervoer (taxivervoer) is toegenomen van 100 tot 104 reizigers. Daarnaast zijn er ongeveer 25 leerlingen die een andere voorziening toegekend krijgen. In de gemeentebegroting zijn de afgelopen jaren de volgende bedragen opgenomen voor het leerlingenvervoer:

Jaartal	Begrotingsruimte voor de voorzieningen	Begrotingsruimte ambtelijke inzet	Totale begrotingsruimte	Uitnutting
2018	€ 513.000,-	€ 35.000,-	€ 548.000,-	102%
2019	€ 465.000,-	€ 33.000,-	€ 498.000	101%
2020	€ 455.000,-	€ 28.000,-	€ 483.000,-	100%

Kosten van het leerlingenvervoer bedragen (exclusief overhead) in 2020 € 3.640,- per leerling. Wanneer we de kosten voor overige voorzieningen uit de vergelijking halen en focussen op de kosten voor het taxivervoer, ontstaat het volgende beeld:

Jaartal	Kosten aangepast vervoer (AV)	Aantal reizigers AV	Kosten per reiziger AV
2018	€ 460.000,-	100	€ 4.600,-
2019	€ 478.000,-	101	€ 4.700,-
2020	€ 422.000,-	104	€ 4.100,-

Kanttekening bij bovenstaande tabel is dat het (nieuwe) contract met Witteveen is ingegaan in 2020 en dat er in 2020 sprake is geweest van het stilleggen van het leerlingenvervoer in verband met de Coronacrisis. Welk aandeel beide hebben op de totale kosten van het vervoer (en dus hoe structureel de lagere kosten zijn) is niet duidelijk geworden uit de aangeleverde informatie.

In het nieuwe contract dat is gesloten met Witteveen voor de uitvoering van het leerlingenvervoer, zijn de kosten heel goed vergelijkbaar met cijfers uit de benchmarkgegevens van Partners in Mobiliteit. In de benchmark zien wij een gemiddelde van € 4.100,- per reiziger naar voren komen voor landelijk gelegen gemeenten. Gemiddelde kosten van alle in de benchmark betrokken gemeenten geeft een gemiddelde van iets meer dan € 3.800,- per leerling aan.

Het percentage aanvragen dat leidt tot de toekenning van de voorziening Aangepast Vervoer (AV, veruit de duurste voorziening die toe te kennen is in het leerlingenvervoer) ligt in Zeewolde iets lager dan bij de gemeenten in de benchmark. In Zeewolde gaat het om 104 van de 125 aanvragen (83%). In de benchmark vinden we een percentage van 87%. De gemeente Almere is geen onderdeel van de benchmark, maar is hier

wel relevant om te benoemen. In Almere leidt minder dan de helft van alle aanvragen voor leerlingenvervoer tot de toekenning van AV. Exacte cijfers hebben we niet, vandaar dat Almere ook buiten de benchmark is gehouden.

	Zeewolde	Benchmark algemeen	Benchmark landelijk gelegen gemeenten
Kosten per reiziger	€ 4.100,-	€ 3.800,-	€ 4.100,-
Percentage Aangepast Vervoer	83%	87%	n.b.

2.4.4. Een definitie van goed doelgroepenvervoer

Wat goed doelgroepenvervoer is, is niet in een enkele eenvoudige definitie te vatten. Volgens de gemeente staat de definitie van “goed doelgroepenvervoer” in de programma’s van eisen. Het gaat hierbij over eisen die gesteld worden aan de te voeren administratieve processen, de in te zetten voertuigen en chauffeurs, verzekeringen, tarieven, communicatie, duurzaamheid etc.

Opdrachtgever (de gemeente) en de reiziger hebben ieder hun eigen verwachtingen (eisen). De gemeente wil dat de reiziger kan deelnemen aan de samenleving cq. op tijd op school is, veilig vervoerd wordt, vriendelijk behandeld wordt en dat de kosten zo laag mogelijk zijn. De reiziger wil stipt vervoer, vriendelijke en kundige chauffeurs en nette voertuigen. Dat de programma’s van eisen meerdere pagina’s beslaan heeft te maken met de aanbestedingspraktijk waarin zaken die niet expliciet benoemd worden, achteraf (na het sluiten van het contract) ook niet meer verwacht (geëist) kunnen worden van de vervoerder. Zaak dus om al vooraf alle situaties te voorzien en af te dekken in het programma van eisen.

2.4.5. Belangrijkste bevindingen effectiviteit en doelmatigheid

Wmo-vervoer

- Er liggen geen directe beleidsmatige ambities ten grondslag aan het leerlingenvervoer en het Wmo-vervoer. Beide vervoerstromen worden gezien als uitvoeringstaak.
- De toegang tot het vervoer en het vervoer zelf (Wmo- én leerlingen) voldoen in hoofdlijnen aan de verwachtingen van de gebruikers.
- Er is gekozen voor het callcentermodel ten opzichte van het regiemodel om de kans op onjuiste ritten (spookritten) zo klein mogelijk te maken. Door scheiding van ritaanname en rituitvoering kan er volgens respondenten beter gecontroleerd worden op rechtmatigheid.
- Zeewoldenaren met een indicatie voor Wmo-vervoer maken relatief lange ritten met het Wmo-vervoer. In het voorgaande regiemodel was de verdeelsleutel van de kosten voor de gemeente hierop gebaseerd. Na invoering van het callcentermodel is deze op basis van het aantal inwoners van de gemeente. Dit is gunstig voor de gemeente Zeewolde.
- Kosten voor het Wmo-vervoer liggen in vergelijking met andere gemeenten relatief laag.

Leerlingenvervoer

- Ook het leerlingenvervoer kent geen inhoudelijke ambities waar aan moet worden voldaan, maar een wettelijke verplichting het leerlingenvervoer uit te voeren. De gemeente voldoet aan de voorwaarde die zij zich zelf hebben gesteld dat zij alle kinderen in staat moeten stellen het onderwijs te volgen dat zij graag willen.
- Bij het leerlingenvervoer zijn de systeemkosten en de kosten per reiziger vergelijkbaar met die in andere landelijk gelegen gemeenten.
- Het budget wordt jaarlijks volledig uitgenut.
- In 83% van de gevallen leidt een aanvraag voor leerlingenvervoer tot de toekenning van de voorziening Aangepast Vervoer (taxivervoer). Dat is de duurste voorziening.

2.5 Impact coronacrisis

2.5.1. Gevolgen coronacrisis

Het afgelopen jaar is geen gewoon jaar geweest voor het besloten vervoer. Uit opgave van de provincie komt naar voren dat het vraagafhankelijk Wmo-vervoer het afgelopen jaar met ongeveer 40% is teruggelopen. Gemeenten in onze benchmark laten een terugval zien van 30-60%. Het vervoer dat nog wel gereden wordt, moet voldoen aan de richtlijnen van het RIVM. Deze richtlijnen houden o.a. het gebruik van (medische) mondkapjes in en het beperken van het aantal personen dat gelijktijdig vervoerd mag worden in een voertuig.

Tijdens Corona hebben reizigers, met inachtneming van de richtlijnen van het RIVM, “gewoon” gebruik kunnen maken van de Regiotaxi. Dat er minder gereisd is, is niet ingegeven vanuit organisatorische beperkingen, maar vanuit vraaguitval. Deze vraaguitval maakt dat de contractueel verschuldigde vergoeding aan zowel de vervoerder als het callcenter lager uitvalt. Beide partijen hebben derhalve te maken met een terugval in omzet die niet te voorzien was. In de interviews is naar voren gekomen dat betrokken overheden bereid zijn een deel van deze omzetderving te compenseren. Hierbij wordt gekeken naar de afspraken die hierover zijn gemaakt tussen de VNG en Koninklijk Vervoer Nederland (KNV). Gesprekken over vorm en hoogte van de compensatie zijn nog niet afgerond.

De afspraken die KNV met de VNG heeft gemaakt, gaan uit van compensatie van 80% van de omzetderving in het Wmo-vervoer voor de periode tot augustus 2020. Er zijn geen richtlijnen vanuit de VNG voor de periode daarna. VNG en Ministerie sturen vanaf dat moment op lokale/regionale maatwerkafspraken. Vanuit de regels rondom staatssteun wordt sindsdien een maximum-percentages van 70% compensatie aangehouden door een aantal opdrachtgevers. Er bestaat op dit moment geen consensus over wat een reëel percentage is, noch is er jurisprudentie die richting geeft aan dit vraagstuk.

Voor het leerlingenvervoer geldt dat vanwege de Coronacrisis de scholen tweemaal een periode zijn gesloten. Op die momenten was er sprake van een vraaguitval van 90-100%. Alleen kinderen van ouders met essentiële beroepen moesten nog vervoerd worden. Deze periodes hebben veel gevraagd van de vervoerder (Witteveen). Organisatorisch betekende de sluiting van de scholen dat het vervoer (steeds weer) opnieuw gepland moest worden. Uit ons onderzoek is niets gebleken van problemen die hierdoor zijn ontstaan. Buiten de sluitingen van de scholen om, rijdt het leerlingenvervoer grosso modo een reguliere planning.

Nu het vaccineren is begonnen, lijkt er zicht te bestaan op het normaliseren van het vervoer. Op dit moment trekt het aantal Wmo-ritten dat gereden wordt met de Regiotaxi weer iets aan. De komende maanden zal het aantal uit te voeren ritten waarschijnlijk steeds verder toenemen aangezien de doelgroep van het Wmo-vervoer voor een groot deel bestaat uit mensen die met voorrang een vaccinatie ontvangen. Of het vervoer terugkomt op het oude niveau, is onduidelijk. Landelijk wordt het toekomstbeeld van de Nederlandse Spoorwegen in dit verband regelmatig als richtsnoer gebruikt. Dit toekomstbeeld gaat uit van een normalisatie van het vervoer niet eerder dan 2025.

Wanneer over deze periode een geleidelijke toename van het vervoer zou plaatsvinden, dan geldt dat er de komende jaren nog sprake zal zijn van een vraaguitval die groter is dan werd voorzien bij het sluiten van de

contracten. Het huidige contract voor het Wmo-vervoer kent een vaste looptijd tot 30 juni 2025. Landelijk loopt er op dit moment een discussie over de vraag of deze vraaguitval geclassificeerd zou moeten worden als een “wezenlijke wijziging” en wat de consequenties daarvan dan moeten zijn. Het is op dit moment niet uit te sluiten dat contracten opnieuw moeten worden aanbesteed wanneer uit jurisprudentie naar voren komt dat er sprake is van een wezenlijke wijziging van de opdracht vanwege de (structurele) vraaguitval en de compensatie voor omzetsderving die opdrachtgevers hiervoor beschikbaar stellen.

Een ander juridisch vraagstuk dat momenteel speelt, is de vraag of de compensatie die beschikbaar gesteld wordt moet worden aangemerkt als overheidssteun. Voor de periode tot en met augustus 2020 heeft de Europese Commissie besloten dat het om staatssteun gaat en daar heeft de Commissie ook toestemming voor gegeven. Voor de periode na augustus 2020 is het nog onduidelijk in hoeverre verleende compensatie voor omzetsderving geldt als staatssteun en wat de consequenties daarvan zouden zijn.

Duidelijk is wel dat de branche al jaren gekenmerkt wordt door veel faillissementen en minimale marges. Dat betekent ook dat reserves klein of niet aanwezig zijn bij de vervoersbedrijven. Naast de compensatie voor omzetsderving ontvangt een deel van de bedrijven ook NOW-gelden van het Rijk. De derde tranche van de NOW regeling loopt tot 30 juni 2021. Onduidelijk is wat de gevolgen zijn wanneer de NOW ophoudt te bestaan of wanneer na maximaal 38 weken na afloop van de NOW-regeling, de NOW-subsidie definitief wordt vastgesteld. Op dat moment kan er een terugbetaling van teveel ontvangen gelden aan de orde zijn. Wat de gevolgen op de (midden)langer termijn zullen zijn, is uiteraard onduidelijk. Uit interviews die wij hebben gehouden met een aantal vervoerders (ook buiten dit onderzoek om) komt het beeld naar voren dat men heronderhandelingen over tarieven (binnen bestaande contracten), een aantal (grote) faillissementen en diensgevolge nieuwe aanbestedingen verwacht de komende 2 á 3 jaar.

Duidelijk is wel dat opdrachtgevers in nieuwe contracten voor het doelgroepenvervoer nieuwe regelingen en zekerheden inbouwen. Bijvoorbeeld door staffels op te nemen waarin aangegeven wordt welke tariefaanpassingen doorgevoerd worden wanneer er sprake is van vraaguitval of toename.

2.5.2. Belangrijkste bevindingen impact coronacrisis

Wmo-vervoer en leerlingenvervoer

- Vraaguitval van 40% in het Wmo-vervoer en 90-100 % in het leerlingenvervoer vanwege de Coronacrisis.
- De gemeente compenseert omzetsderving vanwege vraaguitval, maar de precieze omvang van de compensatie is nog punt van onderhandeling op landelijk niveau.
- Contracten zijn niet ingericht op vraaguitval in deze omvang.
- Het kan nog jaren duren voordat de volumes in het vervoer weer op het oude niveau zijn.
- Er lopen landelijk verschillende (juridische) discussies over het (blijven) verlenen van compensatie en hoe dit zich verhoudt tot de regels voor staatssteun en of de vraaguitval die Corona veroorzaakt kan worden gekwalificeerd als wezenlijke wijziging.

2.6 Rol van de raad en college

2.6.1. Rol van raad en informatievoorziening

Gedurende het onderzoek is de rol en betrokkenheid van de raad op dit onderwerp onderzocht door middel van een documentanalyse op het raadsinformatiesysteem iBabs en een gesprek met de gemeenteraad op 1 februari 2021. Bij dit gesprek waren 9 raadsleden van 7 verschillende fracties aanwezig. Zowel oppositie- als coalitiepartijen waren aanwezig.

Uit de documentanalyse van iBabs rees het vermoeden bij de onderzoekers dat de raad in zeer beperkte mate op de hoogte wordt gehouden over het doelgroepenvervoer. Door de coronacrisis is het leerlingenvervoer een aantal keren aanvullend voorgekomen in documenten naar de raad⁸. Voor de coronacrisis kwam het onderwerp enkel naar voren in de stukken van de reguliere P&C-cyclus. Voor wat betreft het Wmo-vervoer cq. de Regiotaxi geldt hetzelfde. Buiten enkele corona-gerelateerde stukken en een informatiedocument 'Mobiliteit in Zeewolde' (dd. 27-6-2019) zijn er in recente jaren geen stukken naar de raad gestuurd. De raad heeft daarnaast geen specifieke kaders of doelen vastgesteld voor het doelgroepenvervoer en de aanbesteding, buiten de doelen die zijn vastgesteld via de P&C-cyclus en relevante beleidskaders (genoemd in hoofdstuk 2.1). De onderzoekers hebben in de stukken van de P&C-cyclus van de afgelopen drie jaar geen inhoudelijke gegevens gevonden die specifiek op het Wmo-vervoer in gaan.

Het beeld dat de raad in beperkte mate informatie aangereikt krijgt met betrekking tot het doelgroepenvervoer wordt door de gesproken raadsleden herkend. Naast bovengenoemde documenten hebben zij ook geen weet van andere documenten buiten de P&C-cyclus om die naar hen zijn gestuurd. Zij ontvangen zelf overigens ook geen signalen van inwoners dat het niet goed zou gaan op dit dossier. De raadsleden zien dit als 'geen bericht, goed bericht'. Uit een analyse van het raadsinformatiesysteem komen geen schriftelijke vragen, toezeggingen, moties of amendementen naar voren. Het doelgroepenvervoer is dus een onderwerp dat niet vaak ter sprake komt. Deze vragen van raadsleden houden met name verband met de ervaringen van inwoners en inzicht in de problematiek van inwoners op dit dossier. Hoewel de raad toegang heeft tot een dashboard met daarin informatie over de (uitvoering van) de Wmo, is het niet mogelijk om hierin informatie uit te splitsen naar ervaringen met het Wmo-vervoer. Ook het leerlingenvervoer staat niet opgenomen in dit dashboard.

Daarnaast geven raadsleden aan dat zij niet zijn betrokken bij de aanbestedingsprocedure voor de nieuwe vervoerder en callcenter. Dit vinden zij tot op zekere hoogte vreemd, aangezien de raad wel intensief is betrokken bij de aanbesteding van nieuwe jeugdhulpaanbieders. Hierdoor is het voor raadsleden onbekend of de dienstverlening nu doelmatiger of tegen lagere kosten wordt uitgevoerd. Daarnaast hebben zij geen weet van de afspraken die zijn gemaakt rond het doelgroepenvervoer en daardoor weten zij ook niet of de gestelde doelen bereikt worden. Wij hebben in het raadsinformatiesysteem geen vragen van raadsleden aan het college over het Wmo-vervoer/de Regiotaxi gevonden.

⁸ In onder andere de derde kwartaalrapportage 2020 (dd. 17-12-2020) en het document Impact rapportage Covid-19 Meerinzicht (dd. 4-3-2021).

2.6.2. Rol van het college

In de laatste fase van het onderzoek is de wethouder, die leerlingenvervoer in de portefeuille heeft, geïnterviewd. Zoals eerder aangegeven kon het gesprek met de wethouder die verantwoordelijk is voor de Regiotaxi door langdurige afwezigheid niet doorgaan.

De portefeuillehouder geeft aan dat het leerlingenvervoer volgens hem een rustig dossier is. Sinds de wethouder twee-en-een-half jaar geleden de portefeuille op zich heeft genomen is er alleen sprake geweest van een wisseling van de verantwoordelijke ambtenaar en is er een casus geweest waarbij een maatwerkoplossing voor een kind gezocht moest worden. Bestuurders hebben over het algemeen weinig te maken met het leerlingenvervoer, het is een uitvoeringstaak. Het college komt in actie wanneer zij gevraagd worden om mee te denken over een ingewikkelde casus. Zij hebben geen contact met de vervoerders, dit ligt bij de ambtenaren.

Het leerlingenvervoer is voor het college geen dossier waar gestuurd wordt op financiën. De insteek is dat vooral bij kinderen die leerlingenvervoer nodig hebben vanwege een grote zorgvraag van het kind (en daardoor de gang naar school belemmerd wordt) het regelen van het vervoer de prioriteit heeft. Daarom worden er geen harde budgettaire keuzes gemaakt. Indien mogelijk wordt wel een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de ouders, door te kijken in welke mate zij zelf een bijdrage aan het oplossen van de vervoersproblematiek kunnen leveren. Specifieke ambities voor het leerlingenvervoer zijn er niet, de algemene doelstellingen worden volgens de wethouder behaald. Binnen het onderwijsdomein is er wel de ambitie dat zoveel mogelijk kinderen in de gemeente zelf naar school gaan. Dat heeft dus raakvlakken met het leerlingenvervoer, maar het leerlingenvervoer speelt geen daarin verder geen rol.

De wethouder geeft aan dat het leerlingenvervoer voor het college een relatief luw dossier is. De raad staat dan vanzelfsprekend nog verder op afstand. Indien de raad meer informatie wenst over dit onderwerp, is financiële informatie te vinden in de reguliere P&C-stukken. Ook zouden er periodiek toelichten opgenomen kunnen worden in onderwijsstukken. Een genoemd voorbeeld is het IHP⁹, dat eens per vier jaar verschijnt.

2.6.3. Belangrijkste bevindingen rol van de raad en het college

- Uit het gesprek met de raad en de portefeuillehouder komt naar voren dat beide dossiers geen 'actieve' dossiers zijn. Zolang er geen aanwijzingen zijn dat het niet goed gaat op deze beleidsterreinen wordt dit ook niet als een probleem gezien.
- De raad wordt via de reguliere P&C-stukken geïnformeerd over de voortgang van het Wmo vervoer en het leerlingenvervoer.
- Voor de raadsleden is het niet heel gedetailleerd geïnformeerd worden over de voortgangen van deze beleidsterreinen ook geen vereiste, wel vinden zij het belangrijk om op de hoogte te worden gehouden (en eventueel mee te beslissen) bij zaken als aanbestedingen. De raad vindt het vreemd dat hij wel actief betrokken werd bij het aanbestedingstraject voor jeugdhulp, maar niet voor het leerlingenvervoer.

⁹ Integraal Huisvestingsplan.

3. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen. Om tot conclusies te komen, toetsen wij onze bevindingen aan het normenkader dat we hebben vastgesteld. Deze toetsing is in detail uitgewerkt in bijlage 5.

De beantwoording van de onderzoeksvragen is uitgesplitst in zeven onderdelen:

1. Beschrijving van de huidige situatie
2. Klantperspectief, klachten en afhandeling van klachten
3. Doelrealisatie
4. Opleiding en coaching van chauffeurs
5. Normen van goed doelgroepenvervoer
6. Toekomstperspectief en impact van corona
7. Rol van de raad

In de bijlage 6 staan de antwoorden op alle deelvragen van dit onderzoek.

3.1 Beantwoording vragen en conclusies

1. Beschrijving van de huidige situatie

Wettelijk kader en beleid

De wettelijke taken die de gemeente Zeewolde heeft op het gebied van doelgroepenvervoer zijn uitgangspunt in het beleid en de uitvoering. Deze wettelijke taken zijn vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de verschillende onderwijswetten (Wpo, Wvo en WEC). Vanuit de Wmo heeft de gemeente de taak een beperking die een burger ondervindt in zijn mobiliteit te compenseren. De Wet geeft geen specifieke kaders voor de vorm van de compensatie. In Zeewolde kan men ter compensatie geïndiceerd worden voor rolstoelen, scootmobielen en/of het gebruik van de Regiotaxi.

De gemeente Zeewolde heeft geen specifieke doelen voor het Wmo-vervoer in de sociale beleidskaders opgenomen. Wel zijn er doelen die met de gehele invulling van het sociaal domein bereikt moeten worden. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het Wmo-vervoer is uitgewerkt in een vervoersreglement. Hierin staat wat cliënten kunnen verwachten van het Wmo-vervoer. Dit reglement is echter niet vastgesteld door het college en heeft daardoor geen formele status.

Ten aanzien van het leerlingenvervoer zijn er wettelijke regels die ervoor moeten zorgen dat alle leerlingen in staat zijn onderwijs te volgen en daarmee te voldoen aan de leerplicht. Anders dan de Wmo 2015 heeft iemand die leerlingenvervoer aanvraagt en voldoet aan de gestelde eisen, een afdwingbaar recht op een specifieke voorziening. De gemeente heeft op dat punt dus minder beleidsvrijheid bij het regelen van het leerlingenvervoer. Op basis van de wetgeving is elke gemeente verplicht een verordening vast te stellen waarin het beleid van de gemeente op het gebied van leerlingenvervoer is vastgelegd. De gemeente Zeewolde heeft (aanvullende) regels vastgelegd rond de organisatie van het leerlingenvervoer in een verordening en beleidsregels. Net als bij het Wmo-vervoer zijn bij het leerlingenvervoer geen aanvullende doelen vastgesteld.

De rekenkamercommissie concludeert uit het onderzoek dat de gemeente ten aanzien van het doelgroepenvervoer voldoet aan de wettelijke kaders, maar dat lokaal inhoudelijk beleid en uitvoeringsplannen ontbreken. Hierdoor is niet goed vast te stellen dat beleid en uitvoering een samenhangend geheel vormen. De programma's van eisen die onderdeel zijn van de contracten met de

vervoerders kunnen beschouwd worden als uitvoeringsplannen en in deze contracten is de wettelijke opdracht goed verwoord. In deze contracten staan verschillende SMART indicatoren voor het toetsen van de prestaties van de contractanten.

Organisatie en uitvoering

Het college van de gemeente Zeewolde organiseert de uitvoering van het Wmo-vervoer in samenwerking met de gemeenten Dronten, Lelystad en Noordoostpolder. De provincie organiseert de regionale samenwerking en treedt conform de afspraken in een samenwerkingsovereenkomst op als opdrachtgever. In de periode 2015-2019 werd het Wmo-vervoer uitgevoerd binnen een zogeheten “regiemodel”. Bij dit model neemt één partij (de regisseur) de ritten aan én plant de ritten en wijst ze toe aan (meerdere) vervoerders. Vanaf 2019 is overgestapt naar het “callcentermodel” waarbij één partij de ritten aanneemt en ze ongepland doorstuurt naar een andere partij die de ritten plant en ook uitvoert.

Een reden om over te gaan van het regiemodel naar het callcentermodel was volgens de respondenten om te voorkomen dat de vervoerder meer ritten declareert dan er werkelijk zijn uitgevoerd. Door scheiding van ritaanname en uitvoering zouden zogeheten spookritten volgens de respondenten kunnen worden voorkomen. De mening van de rekenkamercommissie is echter dat reizigers zelf goed in de gaten houden wat in rekening wordt gebracht doordat ze een eigen bijdrage moeten betalen. Mede hierdoor is het boeken van spookritten goed te monitoren en geen reëel risico. Uit het onderzoek is geen duidelijke meerwaarde van het callcentermodel ten opzichte van het regiemodel naar voren gekomen.

Anders dan bij het Wmo-vervoer is er voor het uitvoeren van het leerlingenvervoer geen sprake van samenwerking met regiogemeenten. De gemeente Zeewolde regelt het vervoer zelfstandig. Voor de uitvoering van het leerlingenvervoer is één vervoerder gecontracteerd, dezelfde vervoerder als bij het Wmo-vervoer.

Toegang

Voor de toegang tot het Wmo-vervoer werkt de gemeente Zeewolde samen met de gemeenten Harderwijk en Ermelo in het samenwerkingsverband Meerinzicht. Informatie over het Wmo-vervoer ligt hierdoor verspreid over verschillende organisaties (Meerinzicht en gemeenten). Voor inwoners is het daardoor soms niet duidelijk waar ze moeten zijn voor hun aanvraag.

Voor leerlingenvervoer kunnen ouders een aanvraag indienen bij de gemeente Zeewolde.

2. Klantperspectief, klachten en afhandeling daarvan

Uit het onderzoek concluderen wij dat de gebruikers van zowel het leerlingenvervoer als het Wmo-vervoer in Zeewolde over het algemeen tevreden zijn.

De gemeente meet de klanttevredenheid bij het Wmo-vervoer o.a. door middel van jaarlijkse cliëntervaringsonderzoeken, waarbij echter geen ambities zijn geformuleerd. Hierdoor kan de gemeente niet vaststellen of de werkelijke klanttevredenheid voldoet aan de eigen ambities.

De vervoersondersteuning wordt toegekend op basis van eenduidige criteria en getoetst op basis van de verordening, procedures worden proactief en tijdig afgehandeld en het aantal klachten is beperkt. Trafficon (de klachtbeheerder voor het Wmo vervoer) registreerde in 2020 11 gegronde klachten (0,18% van totaal aantal ritten) ten aanzien van het vervoer. Ongeveer de helft van het aantal ingediende klachten was daarmee gegrond. Zowel zij, als de provincie Flevoland, beoordeelden het aantal klachten als beperkt. Als er klachten binnen komen over het leerlingenvervoer gaat de gemeente Zeewolde het gesprek aan met

de vervoerder. Wij concluderen uit het onderzoek dat de gemeente aandacht heeft voor het verbeteren van het leerlingenvervoer.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de informatievoorziening via internet en de bekendheid van de rol van Meerinzicht aandachtspunten zijn. Enkele respondenten gaven te kennen dat zij niet digitaal vaardig genoeg zijn om alle informatie op internet te vinden. Zij geven de voorkeur aan een telefonisch of persoonlijk gesprek.

3. Doelrealisatie

Het beleid bestaat uit het uitvoeren van de wettelijke opdracht conform de daartoe opgestelde regels (verordeningen). Specifieke beleidsdoelen voor beide vervoersstromen zijn er niet, dus daar kan niet aan getoetst worden. De gemeente heeft wel overkoepelende doelen voor het sociaal domein opgesteld. Wij hebben geen signalen opgevangen dat het Wmo-vervoer niet zou bijdragen aan het behalen van deze doelen. Voor het leerlingenvervoer geldt een uitvoeringsplicht, de gemeente heeft daar geen beleidsdoelen opgesteld. De gemeente heeft in de programma's van eisen wel kaders gesteld aan de uitvoering van het taxivervoer en ziet ook toe op naleving van die afspraken.

Beide vervoersstromen worden dan ook vooral als uitvoeringstaak gezien. De gemeente stuurt (samen met o.a. de provincie Flevoland bij het Wmo-vervoer) op het leveren van een goed product tegen een zo laag mogelijke prijs. Wij concluderen dat de gemeente hier in slaagt. Het leerlingenvervoer wordt binnen het beschikbare budget uitgevoerd. Sinds de komst van het callcentermodel in 2019 zijn door een voor de gemeente Zeewolde voordelige verdeelsleutel de kosten voor het Wmo-vervoer voor de gemeente Zeewolde gedaald van ongeveer €350.000,- per jaar (in 2018) naar €180.000,- per jaar (in 2019 en 2020). Met name de provincie heeft een groter deel van de kosten voor haar rekening genomen.

Deze kostenreductie heeft niet geleid tot een lager serviceniveau voor de klant. Wij concludeerden eerder al dat er geen serieuze tekortkomingen zijn geconstateerd in de klantbeleving. De gemeente Zeewolde wordt ervaren als een partij die naast de reiziger staat, ook als er iets niet goed gaat. Er is dus aansluiting tussen beleid, inzet en behoefte van de klant.

4. Opleiding en coaching van chauffeurs

In de bestekken voor de aanbesteding zijn eisen gesteld aan de opleiding en training van chauffeurs. Voor de chauffeurs geldt o.a. dat ze Nederlands moeten kunnen lezen, schrijven en spreken, klantvriendelijk moeten zijn en bepaalde opleidingen moeten hebben gevolgd. Daarnaast zijn er eisen gesteld aan de telefonische bereikbaarheid van het callcenter.

De provincie ziet voor het Wmo-vervoer toe op naleving van deze eisen door de gecontracteerde partijen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie actief toezicht houdt en dat de gecontracteerde partijen aan de eisen voldoen.

Voor het leerlingenvervoer controleert de gemeente dit zelf, aangezien zij dit zelf heeft aanbesteed. Wij constateren dat er nauw contact is tussen de verantwoordelijke ambtenaar en de vervoerder en dat bij eventuele problemen adequaat wordt ingegrepen.

5. Normen van goed doelgroepenvervoer

De gemeente zet in op kwalitatief goed vervoer waar reizigers tevreden over zijn en dat binnen de begrotingskaders past. Deze uitgangspunten zijn onderdeel van de Europees aanbestede contracten met vervoerders en het callcenter. Alle drie de punten vinden ook een (uitgebreide) uitwerking in onder andere het programma van eisen dat onderdeel is van de aanbesteding. De tevredenheid die de reizigers én de betrokken ambtenaren hebben over het vervoer (zowel leerlingenvervoer als WMO vervoer) geeft aan dat de gemeente de kwaliteitsnormen op een goede manier heeft vertaald in de contracten.

Per saldo vormen de genoemde contracten de normenkaders voor goed vervoer. Uit het onderzoek blijkt dat reizigers vooral belang hechten aan:

- goede communicatie;
- bereikbaarheid van vervoerder en gemeente;
- stiptheid van het vervoer;
- nette voertuigen;
- vriendelijke en behulpzame chauffeurs;
- hulp bij in- en uitstappen (voor het WMO-vervoer).

Al deze punten zijn uitgewerkt in de programma's van eisen. Wij concluderen dat het huidige doelgroepenvervoer in de gemeente Zeewolde voldoet aan de normen die gesteld worden aan goed doelgroepenvervoer.

7. Toekomst en impact van corona

De directe impact van corona op de uitvoering van het doelgroepenvervoer zal naar verwachting de komende maanden verder afnemen. Aan het einde van het jaar verwachten we dat het WMO-vervoer uitgevoerd kan worden zoals vóór corona. Deze verwachting is exclusief een mogelijke nieuwe ervaring van het virus. We zien ook dat het aantal reizigers weer toeneemt nu de doelgroep van het WMO-vervoer in toenemende mate is gevaccineerd.

7. Rol van de raad

Uit het onderzoek constateren wij dat de raad de betreffende verordeningen vaststelde, maar geen kaders heeft gesteld voor de kwaliteit van het vervoer. De richtlijnen daarvoor zijn opgenomen in het programma van eisen van het bestek van de vervoerder. Deze worden vastgesteld door het college en volgen dus niet uit (aanvullende) kaders die gesteld zijn door de raad. De raad speelt dus een beperkte rol in het vaststellen van de kaders voor specifiek het doelgroepenvervoer. In het vaststellen van de kaders voor het gehele sociaal domein, waar het Wmo-vervoer ook onder valt, heeft de raad wel een nadrukkelijker rol gespeeld. Tot op heden heeft de raad zich slechts in beperkte mate op de hoogte gesteld van de praktijk van het doelgroepenvervoer. De raad zou zich indringender kunnen laten informeren over de praktijk van het doelgroepenvervoer. Uit de overwegend passieve houding van raadsleden blijkt dat geen aanleiding zien om zich te laten informeren over de uitvoeringspraktijk.

3.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is:

(1) Is het huidige doelgroepenvervoer effectief, (2) worden de gemeentelijke doelen gerealiseerd, en (3) draagt de huidige organisatiewijze bij aan de doelmatigheid?

Ad. 1: Is het doelgroepenvervoer effectief & Ad. 2: Worden de gemeentelijke doelen gerealiseerd?

In ons onderzoek hebben we “effectiviteit” gedefinieerd als de mate waarin de bedoelde uitkomst wordt bereikt. Zoals aangegeven heeft de gemeente naast de wettelijke opdracht voor het leerlingenvervoer en het WMO-vervoer, geen specifiek lokale beleidsdoelen. Beide vervoerstromen worden georganiseerd en aangestuurd als een uitvoeringstaak waarbij gestuurd wordt op kwaliteit, kosten en klanttevredenheid. In ons onderzoek hebben wij gekeken naar de effectiviteit van het doelgroepenvervoer op deze drie punten. Ons onderzoek geeft aan dat de wettelijke opdracht onverkort wordt uitgevoerd, dat reizigers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening en dat de totale vervoerskosten voor het WMO-vervoer in vergelijking met andere gemeenten relatief laag zijn. De kosten voor het leerlingenvervoer zijn vergelijkbaar met de kosten die vergelijkbare gemeenten maken. Wij concluderen dan ook dat het doelgroepenvervoer effectief wordt uitgevoerd.

Ad. 3: Draagt de huidige organisatiewijze bij aan de doelmatigheid?

In ons onderzoek zijn we er van uit gegaan dat iets “doelmatig” is wanneer de resultaten zo groot mogelijk zijn en daar (een) zo laag mogelijk inspanning/kosten tegenover staan. Zoals hierboven reeds aangegeven zijn de kosten die de gemeente maakt voor de uitvoering van het doelgroepenvervoer, met name het Wmo-vervoer, relatief laag zijn, ook in vergelijking met enkele referentiegemeenten. Dit is mede te danken de gunstigere verdeelsleutel, welke ervoor gezorgd heeft dat de kosten voor het Wmo-vervoer voor de gemeente Zeewolde daalden van €350.000 in 2018 naar €180.000 in 2019 en 2020.

Kanttekening die we daarbij maken, is dat de processen rond het WMO-vervoer bij zowel het regiemodel als het huidige call-centermodel over veel schakels en verschillende organisaties verdeeld zijn. Hierdoor weten klanten, die voor het vervoer in aanmerking komen, niet goed bij wie ze moeten zijn als ze vragen hebben. Daarnaast wordt bij leerlingenvervoer in 83% van de gevallen aangepast vervoer (taxivervoer) toegekend. Dat is de duurste mogelijke voorziening. Dit percentage is vergelijkbaar met veel andere gemeenten. Gemeenten die echter voor leerlingenvervoer ook het ‘eigen vervoer’ en ‘openbaar vervoer’ inzetten hebben aanzienlijke lagere percentages aangepast vervoer en (dus) ook lagere kosten en dus hogere doelmatigheid van het systeem.

3.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies geven we een aantal aanbevelingen aan het college. Deze aanbevelingen zijn gericht op het verfijnen van bestaande processen en op de inhoudelijke taakopvatting ten aanzien van doelgroepenvervoer.

1. Wij bevelen aan de regels, zoals vastgelegd in het “vervoersreglement Regiotaxi Flevoland” te laten vaststellen door het college van burgemeester en wethouders, zodat dit reglement een formele status heeft en de cliënten weten wat ze van de gemeente kunnen verwachten (zie paragraaf 2.2.1, vervoer).
2. Verbeter de informatie over het WMO-vervoer en aanvraagproces op de website van de gemeente Zeewolde en Meerinzicht. Zorg er voor dat aanvragers op een gebruiksvriendelijk wijze een aanvraag kunnen doen en dat de informatie op de website goed te vinden is. Zorg daarnaast dat inwoners weten hoe zij desgewenst telefonisch contact op kunnen nemen.
3. Informeer de raad periodiek (minimaal jaarlijks) over ontwikkelingen en resultaten van het doelgroepenvervoer. Naar verwachting zijn verschillende zaken nu en op de (middel)lange termijn invloed op het gebruik en de kosten van het doelgroepenvervoer. Te denken valt aan de

coronapandemie, de vergrijzing van de bevolking en de extramuralisering van de zorg (mensen krijgen meer zorg thuis in plaats van in een instelling).

4. Ga bij de toekenning van vervoersvoorzieningen in het leerlingenvervoer consequent na of “Eigen Vervoer” en “Openbaar Vervoer” tot de mogelijkheden behoort om kosten te besparen.
5. Heroverweeg de scheiding tussen ritaanname en rituitvoering in het WMO-vervoer bij een volgende aanbesteding. Die scheiding is volgens respondenten aangebracht om te voorkomen dat een vervoerder meer ritten declareert dan hij werkelijk heeft gereden, maar door eenvoudige controles is dit ook te voorkomen. Het maakt de uitvoeringspraktijk eenvoudiger.

4. Bestuurlijke reactie college en nawoord rekenkamercommissie

4.1 Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Gemeente Zeewolde

Gemeentehuis
Raadhuisplein 1

Postbus 1
3890 AA Zeewolde

Telefoon (036) 5229522
Telefax (085) 1108515
E-mail info@zeewolde.nl
Website www.zeewolde.nl

Aan
Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand
Postbus 63
3770 AB BARNEVELD

Gemeente Barneveld
INGEKOMEN
30 SEP. 2021



Datum
28 september 2021

Uw brief/kenmerk

Zaaknummer
0050000034206

Zeewolde

Documentnummer
00500000223182

Contactpersoon
G.J. van Scherrenburg

Doorkiesnummer
036 5229517

Onderwerp
Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek
doelgroepenvervoer

E-mailadres
info@zeewolde.nl

Geachte rekenkamercommissie,

Om te beginnen willen wij u hartelijk danken voor het delen van uw bevindingen van uw onderzoek naar het doelgroepenvervoer in Zeewolde. Wij maken graag gebruik van uw uitnodiging om aan te geven hoe wij uw aanbevelingen hebben ontvangen.

Zoals u zelf schrijft in het conceptrapport, heeft de (lokale) overheid een verantwoordelijkheid om het planmatige en het vraagafhankelijk vervoer te organiseren. Het planmatige leerlingenvervoer heeft de gemeente Zeewolde Europees aanbesteed en voor het vraagafhankelijke vervoer werken wij in provinciaal verband samen. Dit is vrij complexe materie. Wij zijn dan ook blij met de partners die wij aan ons gebonden hebben om ons te begeleiden in het organiseren en uitvoeren van deze taken. Maar ook het feit dat u onze beleidsmatige, doelmatige en afstemmende taken heeft geanalyseerd waarderen wij ten zeerste. Gezien de beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies dat het doelgroepenvervoer effectief, efficiënt en doelmatig is en dat gemeentelijke doelen gerealiseerd worden, zijn wij zeer content met de uitkomst van uw onderzoek.

U sluit uw rapport af met een vijftal aanbevelingen en over deze aanbevelingen geven wij u het volgende mee.

1. *De regels laten vaststellen door het college, zodat dit reglement een formele status heeft en de cliënten weten wat ze van de gemeente kunnen verwachten.*

Bij navraag bij andere gemeenten komen wij dit beeld ook niet tegen. Het reglement heeft zijn eigen plek en hoort in onze optiek thuis bij de informatie over de Regiotaxi.

2. *Verbeter de informatie over het WMO-vervoer en aanvraagproces op de website van de gemeente Zeewolde en Meerinzicht.*
Wij zullen intern nagaan waar we verbeteringen kunnen bereiken.
3. *Informeer de raad periodiek (minimaal jaarlijks) over ontwikkelingen en resultaten van het doelgroepenvervoer.*
In onze mobiliteitsbrieven, die drie maal per jaar vanuit het college naar de raad worden gestuurd, zullen wij hier meer aandacht aan geven.
4. *Ga bij de toekenning van vervoersvoorzieningen in het leerlingenvervoer consequent na of "Eigen Vervoer" en "Openbaar Vervoer" tot de mogelijkheden behoren om kosten te besparen.*
Dit is een punt waar al veel aandacht voor is, maar we zullen dit nog nadrukkelijker in onze werkprocessen meenemen.
5. *Heroverweeg de scheiding tussen ritaanname en rituitvoering in het WMO-vervoer bij een volgende aanbesteding.*
De uitvoeringspraktijk ondervindt geen hinder van de huidige scheiding. Een ritaanvrager verkeert nu ook in de veronderstelling dat de rit wordt uitgevoerd door de partij die de 'call' aanneemt. In controlerende zin heeft de huidige constructie ons geen windeieren gelegd. Dit neemt niet weg dat wanneer een volgende aanbesteding wordt opgesteld, we alle voors en tegens tegen elkaar zullen afwegen.

Voor de aanbevelingen welke direct opgepakt kunnen worden, zullen wij het komende kwartaal gebruiken om de zaken op te pakken.

Wij danken u nogmaals voor het uitvoerige onderzoek en zijn, zoals beschreven, content met de uitkomst.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Zeewolde,
de secretaris, de burgemeester,

K.C. Hamstra

G.J. Gorter

4.2 Nawoord van de rekenkamercommissie

Wij danken het college van B&W voor de reactie op de rapportage “Doelgroepenvervoer in de gemeente Zeewolde”.

Wij zijn verheugd dat het college vier van de vijf aanbevelingen wil overnemen. De aanbeveling over het formeel vaststellen van het “Vervoersreglement Regiotaxi” neemt het college niet over.

Wij zijn tot deze aanbeveling gekomen omdat het naar ons idee voor de gebruikers duidelijk moet zijn dat de vervoersregels een uitvloeisel zijn van gemeentelijke keuzes. Vanuit het perspectief van transparante verhoudingen tussen gemeente en inwoner (gebruiker) is het wenselijk dat de regels dan ook per collegebesluit worden vastgesteld. Het kan zijn dat er gemeenten zijn waar het vervoersreglement niet door het college worden vastgesteld, maar er zijn er veel waar dit wel het geval is.

Wij zullen met belangstelling de implementatie van de aanbevelingen blijven volgen. Over ongeveer drie jaar zullen wij (als de gemeenteraad dat ook wenst) een doorwerkingsonderzoek uitvoeren. Daarin kijken we hoe de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn opgepakt en uitgewerkt.

Tot slot danken wij allen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

Bijlage 1: Bronnen

Gemeente Zeewolde

- Advies mobiliteitscentrale (maatregelen toekomstbestendig Wmo-vervoer), 2013
- Verordening leerlingenvervoer, 2014
- Beleidsregels leerlingenvervoer, 2014
- Stavaza Mobiliteitscentrale (z170005980), 2017
- Stavaza financiën Regiotaxi (z170050070), 2017
- Stavaza Mobiliteitscentrale II (z170051802), 2017
- Jaarstukken 2017 – 2020
- Programmabegroting 2017 – 2021 / 2019-2023
- Integrale Uitvoeringsagenda Sociaal Domein, 2018
- Transformatieopgave Sociaal Domein Zeewolde (vanuit het motto ‘Nabij is Beter’... DOEN WAT NODIG IS!, 2018
- Advies samenwerkingsovereenkomst Regiotaxi Flevoland (z180062510), 2018
- Diverse aanbestedingsstukken leerlingenvervoer, 2019
- Infobrief Mobiliteit in Zeewolde (dd. 27-6-2019), 2019
- Inschrijving aanbesteding LLV Taxi Witteveen, 2019
- Realisatieagenda collegeperiode 2018 – 2022 (dd. 1-10-2020), 2020
- Derde kwartaalrapportage 2020
- Factsheet cliëntervaringsonderzoek Wmo, 2020
- Verschillende aanvragen LLV, 2020
- Verschillende beschikkingen LLV, 2020
- Contract LLV, 2020
- Besluit maatschappelijke ondersteuning, 2021
- Visie en strategie inkoop Wmo, Gemeente Zeewolde en regiogemeenten, 2021

Meerinzicht

- Impact rapportage Covid-19, 2021

Provincie Flevoland

- Managementsamenvatting onderzoek toekomst Regiotaxi Flevoland (Mu-consult), 2017
- KPI-rapportage WMO-vervoer, 2019-2020-2021

Trafficon / provincie en gemeenten Flevoland

- Aanbestedingsstukken Regiotaxi Flevoland (Europese aanbesteding callcentrum en vervoer), 2019

Bijlage 2: Respondenten

Gemeente Zeewolde

- Consulent leerlingenvervoer
- Beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer
- Strategisch adviseur sociaal domein Ermelo, Harderwijk, Zeewolde
- portefeuillehouder leerlingenvervoer
- Groepsgesprek met 9 raadsleden van 7 verschillende fracties

Meerinzicht

- Beleidsadviseur Wmo
- Teamleider Team Zeewolde

Provincie Flevoland

- Contractmanager Regiotaxi provincie Flevoland

Overig

- Medewerker Afdeling Zakelijk Vervoer en Vraagafhankelijk Vervoer Munckhof
- Medewerker Trafficon
- Beantwoording schriftelijke vragenlijst Witteveen

Bijlage 3: Normenkader

Norm	Toetsingscriteria
1. Er is een duidelijk beleidskader dat richting geeft aan de doelstellingen en uitvoering van besloten vervoer in de gemeente Zeewolde	Het beleid geeft uitvoering aan de opdracht van het Rijk
	De uitvoeringsplannen zijn gebaseerd op het beleid.
	De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn SMART.
	De beschikbare middelen passen bij de ambities.
	Het beleid en de uitvoeringsplannen ten aanzien van besloten vervoer vormen een samenhangend geheel.
2. Inwoners weten besloten vervoer te vinden en zijn hier tevreden over.	Informatie over het aanvragen van vervoer is toegankelijk.
	Inwoners weten hoe zij ondersteuning moeten aanvragen.
	Ondersteuning wordt toegekend op basis van eenduidige criteria.
	De procedure van een aanvraag is duidelijk voor inwoners en wordt tijdig afgehandeld.
	De waardering die de reizigers voor het vervoer hebben komt minimaal overeen met de ambitie van de gemeente.
	Er is een transparante klachtenregeling.
	Er wordt lering getrokken uit klachten.
	Inwoners ontvangen fatsoenlijke terugkoppeling over de afhandeling van klachten en/of bezwaren.
3. De manier van organiseren van het vervoer draagt bij aan het realiseren van de ambities	Specifieke doelgroepen zijn goed in beeld.
	De gemeente heeft de behoeften van de verschillende doelgroepen in beeld.
	De organisatie van het besloten vervoer sluit aan bij de doelstellingen van de gemeente Zeewolde.
	De gemeente heeft kwaliteitsnormen t.a.v. 'goed doelgroepenvervoer' opgesteld.
	De gemeente Zeewolde heeft zicht op de voortgang en prestaties van de vervoerder(s) .
	Het contractbeheer van de overeenkomst(en) tussen gemeente en aanbieder(s) is op orde.
	Aanbestede partij(en) leveren volgens contract.
	De gemeente Zeewolde monitort de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vervoer en de eigen activiteiten.
	De continuïteit van kennis en kunde van chauffeurs is geborgd.
4. De uitvoering van de activiteiten draagt bij aan	Het besloten vervoer wordt binnen budget uitgevoerd.

het behalen van de doelstellingen	
	De doelen uit het beleid en/of de uitvoeringsplannen worden bereikt.
	De bestede middelen dragen voor een groot deel bij aan het behalen van de doelen uit de uitvoeringsplannen .
	De geleverde vervoersvoorzieningen sluiten aan op de behoeften van de klant.
5. De raad stelt kaders voor het beleid en stuurt bij waar nodig	De raad stelt kaders voor het beleid.
	De raad is op de hoogte van / wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van besloten vervoer in Zeewolde.
	De raad heeft in het regiemodel mogelijkheden voor bijsturing.
6. De gemeente en/of de vervoerders hebben zicht op de impact van de coronacrisis op het besloten vervoer en hebben waar nodig passende maatregelen getroffen	De uitvoering van het besloten doelgroepenvervoer is aangepast naar de situatie rond de coronacrisis.
	Inwoners zijn tevreden over de (eventueel) getroffen maatregelen ten aanzien van het besloten doelgroepenvervoer in het kader van de coronacrisis
	Informatie over de (gevolgen van de) coronacrisis wordt helder en tijdig naar inwoners gecommuniceerd.

Bijlage 4: Artikel 4 Wet primair onderwijs: Kosten van leerlingenvervoer

1. Ten behoeve van het schoolbezoek verstrekken burgemeester en wethouders aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen op aanvraag vergoeding van de door burgemeester en wethouders noodzakelijk te achten vervoerskosten. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast, met inachtneming van het bepaalde in de volgende leden.
2. De regeling maakt geen onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.
3. De regeling eerbiedigt de op godsdienst of levensbeschouwing van de ouders berustende keuze van een school.
4. De regeling houdt rekening met de van ouders redelijkerwijs te vergen inzet en voorziet erin dat het vervoer kan plaatsvinden op een wijze die voor de leerling passend is. De regeling bepaalt op welke wijze burgemeester en wethouders terzake advies van deskundigen inwinnen.
5. De regeling bepaalt dat de kosten worden vergoed van vervoer over de afstand tussen de woning van de leerling en
 - a. de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke basisschool of, indien een leerling op het onderwijs van een speciale school voor basisonderwijs is aangewezen, de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke speciale school voor basisonderwijs,
 - b. een andere basisschool of speciale school voor basisonderwijs, indien het vervoer naar die school voor de gemeente minder kosten met zich mee zou brengen dan het vervoer naar de basisschool onderscheidenlijk speciale school voor basisonderwijs, bedoeld onder a, en de ouders met het vervoer naar die andere school instemmen,
 - c. de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband van de basisschool waarvan de leerling afkomstig is, indien de ouders met het vervoer naar die speciale school voor basisonderwijs instemmen, of
 - d. een andere speciale school voor basisonderwijs in het onder c bedoelde samenwerkingsverband, indien het vervoer naar die school voor de gemeente minder kosten met zich zou brengen dan het vervoer naar de speciale school voor basisonderwijs, bedoeld onder c, en de ouders met het vervoer naar die andere school instemmen.
6. Bij de toepassing van het vijfde lid worden de afstanden gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg en wordt de keuze van de ouders, bedoeld in het derde lid, in acht genomen.
7. De regeling kan ten aanzien van ouders wier inkomen tezamen meer bedraagt dan € 17 700 bepalen dat slechts vergoeding wordt verstrekt voor zover de kosten van vervoer de kosten van het openbaar vervoer over de door de gemeenteraad op grond van het achtste lid vastgestelde afstand te boven gaan, welke afstand ten hoogste 6 kilometer bedraagt. Bij de berekening van het inkomen wordt uitgegaan van het inkomen in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin het schooljaar waarvoor vergoeding wordt gevraagd, begint. De kosten van het openbaar vervoer, bedoeld in de eerste volzin, betreffen de kosten van openbaar vervoer die op grond van de zone-indeling in de regeling die is gebaseerd op artikel 30, eerste lid, van de Wet personenvervoer 2000, voor de afstand redelijkerwijs zouden worden gemaakt, ongeacht de aanwezigheid van openbaar vervoer of het daadwerkelijk gebruik ervan. Ingeval toepassing wordt gegeven aan het tiende lid voorziet de regeling in een overeenkomstig de derde volzin berekende financiële bijdrage van de ouders. Het bedrag, bedoeld in de eerste volzin, wordt met ingang van 1 januari 1999 jaarlijks aangepast aan de wijziging die het indexcijfer van de regelingslonen van volwassen werknemers heeft ondergaan ten opzichte van het voorafgaande jaar, en afgerond op een veelvoud van € 450. Het aangepaste bedrag treedt in de plaats van het in de eerste volzin

bedoelde bedrag.

- 8.** De regeling kan bepalen dat geen aanspraak op vergoeding bestaat op grond van de afstand tussen de voor de leerling toegankelijke school en de woning van de leerling, gemeten langs de kortste, voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg.
- 9.** De regeling kan bepalen dat voor een leerling die ouder is dan een bepaalde leeftijd, de aanspraak op vergoeding wordt beperkt tot de kosten van openbaar vervoer, dan wel, indien zulks in redelijkheid kan worden verlangd, een goedkopere wijze van vervoer. In dat geval dient de regeling erin te voorzien, dat uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in het vierde lid voor die leerlingen voor wie openbaar vervoer ontbreekt en de in de vorige volzin bedoelde goedkopere wijze van vervoer in redelijkheid niet kan worden verlangd.
- 10.** De regeling kan bepalen dat de gemeente, in plaats van vergoeding in geld te geven, het vervoer verzorgt of doet verzorgen.
- 11.** De regeling kan voor leerlingen voor wie de afstand bedoeld in het vijfde lid, meer bedraagt dan 20 kilometer, bepalen dat de hoogte van de vergoeding afhankelijk is van de financiële draagkracht van de ouders, of dat het vervoer dat de gemeente verzorgt of doet verzorgen geschiedt tegen een van de financiële draagkracht van de ouders afhankelijke bijdrage tot ten hoogste het bedrag van de kosten van het vervoer van de desbetreffende leerling. In dat geval bevat de regeling tevens voorschriften omtrent de bepaling van de financiële draagkracht van de ouders. De eerste volzin is niet van toepassing voor een leerling van een speciale school voor basisonderwijs voor wie geldt dat de afstand tot de dichtstbijzijnde openbare of bijzondere speciale school voor basisonderwijs meer dan 20 kilometer bedraagt.
- 12.** De regeling kan bepalen dat burgemeester en wethouders in bijzondere gevallen de bevoegdheid hebben ten gunste van de ouders van de inhoud van de regeling af te wijken.
- 13.** Het zevende tot en met negende lid en het elfde lid zijn niet van toepassing op leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke of psychische handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken.

Bijlage 5 Toetsing normenkader

Iedere onderzoeksvraag is gekoppeld aan een norm, welke bestaat uit één of meerdere toetsingscriteria. Bij de beoordeling zijn drie antwoordcategorieën bij de toetsingscriteria onderscheiden: een positieve (groene), negatieve (rode) en deels positieve / deels negatieve (oranje) beoordeling.

Norm	Toetsingscriteria	Beoordeling
Er is een duidelijk beleidskader dat richting geeft aan de doelstellingen en uitvoering van besloten vervoer in de gemeente Zeewolde	Het beleid geeft uitvoering aan de opdracht van het Rijk	
	De uitvoeringsplannen zijn gebaseerd op het beleid	
	De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn SMART	
	De beschikbare middelen passen bij de ambities	
	Het beleid en de uitvoeringsplannen ten aanzien van besloten vervoer vormen een samenhangend geheel	
De manier van organiseren van het vervoer draagt bij aan het realiseren van de ambities	Specifieke doelgroepen zijn goed in beeld	
	De gemeente heeft de behoeften van de verschillende doelgroepen in beeld	
	De organisatie van het besloten vervoer sluit aan bij de doelstellingen van de gemeente Zeewolde	
	De gemeente heeft kwaliteitsnormen t.a.v. 'goed doelgroepenvervoer' opgesteld	
	De gemeente Zeewolde heeft zicht op de voortgang en prestaties van de vervoerder(s)	
	Het contractbeheer van de overeenkomst(en) tussen gemeente en aanbieder(s) is op orde	
	Aanbestede partij(en) leveren volgens contract	
	De gemeente Zeewolde monitort de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vervoer en de eigen activiteiten	
Inwoners weten besloten vervoer te vinden en zijn hier tevreden over.	Informatie over het aanvragen van vervoer is toegankelijk	
	Inwoners weten hoe zij ondersteuning moeten aanvragen	
	Ondersteuning wordt toegekend op basis van eenduidige criteria	
	De procedure van een aanvraag is duidelijk voor inwoners en wordt tijdig afgehandeld	
	De waardering die de reizigers voor het vervoer hebben komt minimaal overeen met de ambitie van de gemeente	
	Er is een transparante klachtenregeling	
	Er wordt lering getrokken uit klachten	
	Inwoners ontvangen fatsoenlijke terugkoppeling over de afhandeling van klachten en/of bezwaren	

Norm	Toetsingscriteria	Beoordeling
De uitvoering van de activiteiten draagt bij aan het behalen van de doelstellingen	Het besloten vervoer wordt binnen budget uitgevoerd	
	De doelen uit het beleid en/of de uitvoeringsplannen worden bereikt	
	De bestede middelen dragen voor een groot deel bij aan het behalen van de doelen uit de uitvoeringsplannen	
	De geleverde vervoersvoorzieningen sluiten aan op de behoeften van de klant	
De manier van organiseren van het vervoer draagt bij aan het realiseren van de ambities	De continuïteit van kennis en kunde van chauffeurs is geborgd	
De gemeente en/of de vervoerders hebben zicht op de impact van de coronacrisis op het besloten vervoer en hebben waar nodig passende maatregelen getroffen	De uitvoering van het besloten doelgroepenvervoer is aangepast aan de situatie rond de coronacrisis	
	Inwoners zijn tevreden over de (eventueel) getroffen maatregelen ten aanzien van het besloten doelgroepenvervoer in het kader van de coronacrisis	
	Informatie over de (gevolgen van de) coronacrisis wordt helder en tijdig naar inwoners gecommuniceerd.	
De raad stelt kaders voor het beleid en stuurt bij waar nodig	De raad stelt kaders voor het beleid	
	De raad is op de hoogte van / wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van besloten vervoer in Zeewolde	
	De raad heeft in het callcentermodel mogelijkheden voor bijsturing	

Bijlage 6: Beantwoording deelvragen

(deel)onderzoeksvraag	Antwoord/toelichting
Welke doelen heeft de gemeenten t.a.v. het besloten vervoer?	Uitvoeren van de wettelijke taak. Aanvullend zijn er geen beleidsmatige doelen gesteld die met de uitvoering van het doelgroepenvervoer bereikt moeten worden. Doelgroepenvervoer wordt als een uitvoeringstaak gezien.
Wie maken gebruik van het doelgroepenvervoer?	Alleen mensen die daartoe geïndiceerd zijn mogen gebruik maken. Indicaties worden gegeven op basis van de verordening leerlingenvervoer of op basis van een keukentafelgesprek (WMO). Voor het leerlingenvervoer ontstaat een recht op de voorziening zodra die is toegekend en toekenning geschiedt langs een duidelijk afwegingskader (beslisboom). Het gaat voornamelijk om kinderen die scholen voor bijzonder onderwijs bezoeken en kinderen die scholen voor speciaal onderwijs bezoeken. Voor de WMO geldt dat een gebruiker een door de gemeente te compenseren beperking in de mobiliteit moet hebben. Wat die beperking is, is sterk afhankelijk van de individuele situatie. Duidelijk is dat de leeftijdsgroep 65+ sterk vertegenwoordigd is onder de gebruikers van het WMO-vervoer.
Welke vormen van vervoersvoorzieningen ontvangen de klanten	Voor het leerlingenvervoer geldt dat de toe te kennen voorziening bestaat uit een vergoeding voor het gebruik van eigen vervoersmiddelen, bekostiging van het OV of vervoer met de taxi (aangepast vervoer). Deze voorzieningen kunnen mét of zonder begeleiding toegekend worden. Vanuit de WMO kunnen rolstoelen, scootmobielen en een indicatie voor het gebruik van de Regiotaxi toegekend worden.
Welke middelen (financieel) stelt de gemeente beschikbaar en hoe wordt dit gedekt?	Leerlingenvervoer betreft een open-einde regeling. Dat is omdat de geïndiceerde rechten ontleent aan de indicatie. Kosten bedragen op dit moment jaarlijks ongeveer € 560.000,- en worden gedekt vanuit de onderwijsbegroting van de gemeente. Kosten van het Wmo-vervoer bedragen op dit moment ongeveer € 180.000,- per jaar en vallen onder de kosten binnen het sociaal domein.
Wat is de impact van Corona op het doelgroepenvervoer?	Tijdens een lockdown valt het leerlingenvervoer stil. Buiten de lockdown om rijdt het leerlingenvervoer door. Uiteraard moet daarbij de mondkapjesplicht gevolgd worden (door de chauffeurs). Voor het WMO-vervoer geldt dat het aantal ritten 40% is afgenomen (peildatum 1 mei 2021)
Hoe toegankelijk is het doelgroepenvervoer?	Uit de interviews is niets gebleken over een beperkte toegankelijkheid van het vervoer (technisch). Er is geen signaal of vermoeden dat er reizigers zijn voor wie de voorziening niet toegankelijk of passend is.
Hoe beleven klanten de voorziening?	Klanten zijn over het algemeen tevreden over de voorziening, zie voor verdere toelichting het betreffende hoofdstuk.
Heeft de klant zelf invloed op de voorziening?	Via de aanvraag / het keukentafelgesprek heeft de klant invloed op de voorziening die toegekend wordt. Daarna is het product (indicatie / pas voor regiotaxi) dat aan de reiziger wordt aangeboden een gegeven waar de reiziger niet of nauwelijks invloed op heeft. Bij klachten worden gepaste maatregelen getroffen indien deze gegrond zijn.
Sluiten beleid en inzet	Beide vervoersstromen worden als uitvoeringstaak gezien. Het beleid bestaat uit

aan op de behoeften van de klant?	het uitvoeren van de wettelijke opdracht conform de daartoe opgestelde regels (verordeningen). Beleving van de reizigers / ouders van leerlingen is positief op dit punt. Gemeente wordt ervaren als een partij die naast de reiziger staat, ook als er iets niet goed gaat. Er is dus aansluiting tussen beleid, inzet en behoefte van de klant.
Wordt er gekeken naar het “totaalperspectief” van de klant?	Bij het leerlingenvervoer beperkt. Het aanvraagformulier geeft daar de ruimte niet voor en de aanvraag wordt veelal schriftelijk verwerkt. De wettelijke taak en de verordening (overgenomen van de VNG) bieden beperkt ruimte voor individueel maatwerk, al neemt die ruimte wel toe in de nieuwe modelverordening van de VNG Voor de WMO geldt dat er wel nadrukkelijk naar het “totaalperspectief” gekeken wordt. Dat is ook een uitdrukkelijke taak in de wettelijke opdracht. Interviews geven ook aan dat het “totaalperspectief” nadrukkelijk onderdeel is van de indicatiestelling, maar dat na afgifte van de indicatie het perspectief op de klant vertroebelt/verdwijnt. Na afgifte van de indicatie voor het gebruik van de regiotaxi, vindt er alleen in uitzonderlijke gevallen een periodieke herkeuring plaats. Voor het overige is een afgegeven indicatie voor de regiotaxi structureel.
Hoe ervaart de klant de wijzigingen die vanwege Corona zijn doorgevoerd op het vervoer?	Er is breed begrip voor de maatregelen (in brede zin) en de consequenties hiervan op het vervoer.
Zijn er afspraken over het afhandelen van klachten?	Er is een klachtenregeling en er is toezicht op de naleving van die regeling.
Voldoet de informatievoorziening aan de behoefte van de klant?	Klanten zijn over het algemeen tevreden over de informatie en de vindbaarheid van informatie. Alleen bij eerste aanvraag van een indicatie voor de Regiotaxi vinden sommige aanvragers moeilijk hun weg.
Worden klachten naar tevredenheid van de klant afgehandeld?	Niet altijd. Bemiddelende rol van de gemeente in deze gevallen wordt gewaardeerd.
Zijn er met de vervoerders afspraken gemaakt over het opleiden en coachen van de chauffeurs?	Voor het leerlingenvervoer geldt dat er ook actief zicht is op de opleidingsplannen die de chauffeurs doorlopen. Bij de Wmo is de provincie opdrachtgever en toezichthouder.
Aan welke normen moet goed doelgroepenvervoer voldoen?	Die normen zijn vastgelegd in de aanbestedingsdocumenten. Met name het programma van eisen geeft deze normen goed aan. De programma's van eisen die gebruikt zijn bij het aanbesteden van het Wmo- en het leerlingenvervoer sluiten nauw aan bij de programma's van eisen die landelijk gehanteerd worden bij het contracteren van uitvoerders. Ze zien o.a. op afspraken rond de stiptheid van het vervoer, bereikbaarheid van de centrale, de bejegening van reizigers, kennis, kunde ervaring en opleidingen van chauffeurs, voorzieningen in en uitstraling van de voertuigen en de te volgen processen in de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Ervaringen van reizigers geven aan dat op basis van deze “normen” een product geleverd wordt dat aansluit bij de verwachtingen

	van diezelfde reizigers. In die zien faciliteren de gestelde normen “goed doelgroepenvervoer” en zijn dus de juiste normen gesteld.
In hoeverre zullen de Corona-maatregelen het beleid en de aanpak van het vervoer in de nabije toekomst veranderen?	Beleid van de gemeente is hoofdzakelijk gericht op het uitvoeren van de wettelijke taak. Het is niet de verwachting dat die taak anders wordt ten gevolge van de Coronacrisis. Het beleid van de gemeente zal naar verwachting ook niet veranderen n.a.v. de Coronacrisis. De aanpak van het vervoer is meer gericht op het operationeel organiseren van het vervoer. Dat zal in die zin veranderen dat er meer rekening gehouden zal worden met grote fluctuaties in de vraag naar vervoer en de consequenties daarvan op de te betalen vergoeding aan de vervoerder (en andere gecontracteerde partijen).
Draagt de gekozen wijze van organisatie van het vervoer bij aan een doelmatige besteding van middelen door de gemeente?	Het Wmo-vervoer wordt doelmatig uitgevoerd. Het “product” dat geleverd wordt aan de reiziger is vergelijkbaar met het product dat in veel andere vervoersystemen aangeboden wordt. In die zin is het product goed vergelijkbaar met het product dat in de benchmarkgemeenten aan de reizigers aangeboden wordt. Kosten die de gemeente maakt voor de voorziening zijn vergelijkbaar met de kosten die andere gemeenten maken.
Zijn de gemeentelijke doelen gerealiseerd?	Er zijn geen specifieke doelen geformuleerd voor het leerlingen- of Wmo-vervoer. Beide vervoersvoorzieningen worden gezien als een uitvoeringstaak die uitvoering geven aan een wettelijke opdracht en onderdeel zijn van het bredere onderwijs- of sociaal beleid van de gemeente. In de interviews is naar voren gekomen dat alle kinderen naar school kunnen (toegang tot het onderwijs is dus gegarandeerd). Doel van het Wmo-beleid van de gemeente Zeewolde is om mensen in staat te stellen langer zelfstandig deel te laten nemen aan de samenleving. Of de Regiotaxi als voorziening bijdraagt aan die ambitie wordt niet expliciet onderzocht. In de interviews is wel de verwachting aangegeven dat de Regiotaxi bijdraagt aan het realiseren van deze ambitie. De provincie die het contract voor het leerlingenvervoer beheert geeft aan dat de betrokken uitvoerders de prestatie leveren die van hen verwacht worden. Uit de interviews met de gemeente komt naar voren dat de vervoerder voor het leerlingenvervoer ook de prestaties levert die van hem verwacht worden. Voor zover de contracten gemeentelijke doelen bevatten, worden die dus gerealiseerd.