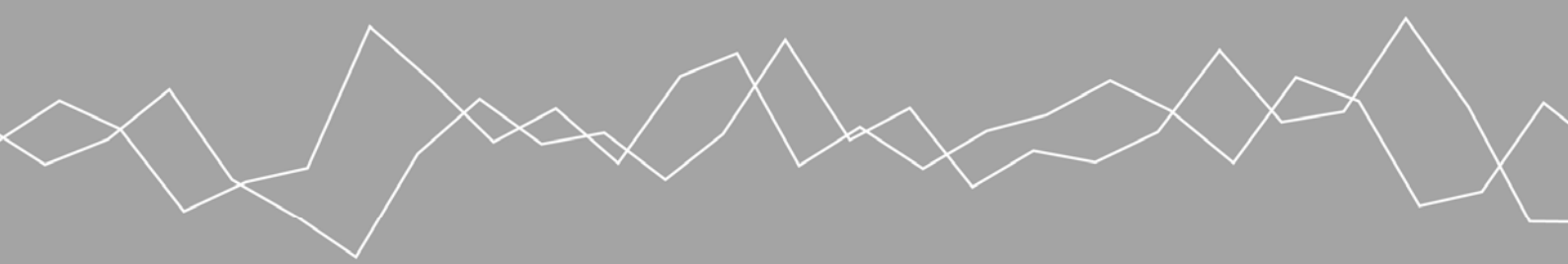


Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juni 2008
In opdracht van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en KNV Taxi

Handreikingen voor hoogwaardig contractvervoer

Rapport van de Rondetafel Contractvervoer, onder voorzitterschap van
prof. dr. Hugo B. Roos

Joost Poort
Jarst Weda

A decorative horizontal line art graphic consisting of several overlapping, jagged, and irregular lines in a light grey color, spanning the width of the page.

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr.: 2008-37

ISBN: 978-90-6733-449-5

Copyright © 2008 SEO Economisch Onderzoek Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	i
Samenvatting	iii
1 Inleiding	1
2 Deelmarkten	3
2.1 Definitie en omvang.....	3
2.2 Marktordening.....	7
2.3 Prestatie-/kwaliteitsniveau	8
2.4 Beeldvorming en verwachtingen.....	10
2.5 Conclusie.....	11
3 Probleemanalyse	13
3.1 Belangen stakeholders.....	13
3.2 Kennis en kunde van contracteren	14
3.3 Omgevingsfactoren	15
3.4 Dieperliggende problematiek.....	17
3.5 Conclusie.....	20
4 Oplossingsrichtingen	21
4.1 Modelovereenkomsten	21
4.2 Objectieve kwaliteitsinformatie	22
4.3 Tegengaan van onjuiste beeldvorming.....	25
4.4 Borging doelgroepbelangen	27
4.5 Conclusie.....	32
5 Implementatie/uitvoeringsagenda	35
5.1 Route 1 Objectieve kwaliteitsinformatie.....	35
5.2 Route 2 Tegengaan van onjuiste beeldvorming	36
5.3 Route 3 Kennisdeling en afspraken over ‘goed opdrachtgeverschap’	36
Referenties	39
Bijlage A Factsheets	41

Leerlingenvervoer.....	41
WIA-vervoer	42
Zittend ziekenvervoer (behandeling Zvw).....	42
AWBZ-vervoer naar dagbesteding gehandicapten	43
Wmo-vervoer	44
Bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys)	45
Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (meestal 'Regiotaxi')	46

Woord vooraf

In de zomer van 2007 nam Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi het initiatief om een Taskforce op te richten waarin ondernemers, reizigersorganisaties, rijksoverheid en gemeenten in gesprek zouden gaan. Doel was te komen tot een verbetering van de kwaliteit en het imago van met name de standplaatstaxi. Dit initiatief sloot goed aan bij het voornemen van Staatssecretaris Huizinga van het ministerie van Verkeer en Waterstaat om voor het zomerreces van 2008 met een breed gedragen visie op het gehele taxibeleid te komen.

Besloten werd deze twee trajecten te combineren in een Taskforce Toekomstvisie Taxi, die een advies heeft ontwikkeld voor een betere werking van de straattaximarkt. Parallel aan de Taskforce is een viertal Rondetafelgesprekken gevoerd met de partijen die betrokken zijn bij de verschillende vormen van het contractvervoer: de beleidsverantwoordelijke ministeries van Verkeer & Waterstaat, Onderwijs, Cultuur & Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn & Sport; de vertegenwoordigers van opdrachtgevers Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Zorgverzekeraars Nederland; namens de vervoerders Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi, Connexion en DVG Personenvervoer; namens de gebruikers de ANBO, CG-Raad, CSO Ouderenorganisaties en ROVER; en ten slotte FNV Bondgenoten. Onder de Rondetafel opereerde een werkgroep die in totaal viermaal bijeenkwam en waarin dezelfde partijen vertegenwoordigd waren, onder voorzitterschap van Joost Poort, Hoofd Mededinging en Regulering bij SEO Economisch Onderzoek.

Het doel van de Rondetafelgesprekken was te komen tot aanbevelingen en handreikingen om problemen in het contractvervoer het hoofd te bieden. Tevens dienden de gesprekken om de samenhang te bewaken met de aanbevelingen vanuit de Taskforce voor de straattaximarkt, om zo te kunnen komen tot een integrale visie op de taximarkt.

Het voorliggende rapport analyseert problemen in het contractvervoer en formuleert drie routes, teneinde te komen tot een betere monitoring van de kwaliteit, verbetering van de beeldvorming en professionalisering van het opdrachtgeverschap in het contractvervoer. Gelijktijdig met dit rapport verschijnt het rapport 'Toekomst voor de taxi', waarin specifieke aanbevelingen worden gedaan voor de straattaximarkt.

Prof. dr. Hugo B. Roos
Emeritus Hoogleraar Vervoerseconomie Erasmus Universiteit Rotterdam
Voorzitter Rondetafel Contractvervoer

Samenvatting

Aanleiding

Tijdens het Algemeen Overleg op 4 oktober 2007 heeft staatssecretaris Huizinga van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) aan de Tweede Kamer toegezegd om voor het zomerreces van 2008 met een breed gedragen visie op het taxibeleid te komen. Aanleiding daarvoor waren de onvolkomenheden in de taxisector, de negatieve publiciteit van de sector in de media (over zowel het straattaxivervoer als het contractvervoer) en de vorig jaar door TNS NIPO Consult, in opdracht van V&W, uitgevoerde evaluatie van de klachten- en geschillenregeling voor het taxivervoer in Nederland. De ontwikkeling van deze 'Taxivisie' sloot nauw aan bij het initiatief dat Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi in de zomer van 2007 nam om een Taskforce op te richten waarin de betrokken partijen in gesprek zouden gaan om te komen tot een verbetering van de kwaliteit en het imago van, met name, de standplaatstaxi. Beide trajecten zijn daarom gecombineerd in de Taskforce Toekomstvisie Taxi, en de parallelle Rondetafelgesprekken Contractvervoer.

Voorliggend rapport geeft de analyses en conclusies weer, die in de Rondetafelgesprekken zijn geformuleerd ten aanzien van het contractvervoer.¹ Het contractvervoer is een pluriform begrip waaronder vallen: zittend ziekenvervoer, AWBZ-vervoer, Wmo-vervoer, Bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys), leerlingenvervoer, WIA-vervoer en Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (veelal 'Regiotaxi'). Deze regelingen verschillen sterk in hun doelgroep, omvang, frequentie en bestuurlijke inkleiding. Voorzichtigheid is daarom geboden bij het trekken van breed geldende conclusies of breed geldende aanbevelingen.

Kwaliteit

Een constatering die wel over alle regelingen heen kan worden gedaan, is dat de kwaliteit van het contractvervoer in de media veel aandacht krijgt op basis van incidenten. Hoewel ieder incident er één teveel is, zou het goed zijn de discussie over de kwaliteit aan de hand van objectieve kwaliteitsindicatoren in een breder perspectief te plaatsen. Dergelijke gegevens blijken echter onvoldoende openbaar en beschikbaar om een confrontatie tussen beeldvorming en feitelijke prestatieniveaus mogelijk te maken. De gegevens die geaggregeerd beschikbaar zijn, richten zich vooral op ongenoegen en klachten en roepen veel vragen op.

Daarmee dreigt de discussie over de kwaliteit in het contractvervoer te blijven hangen in het uitvergroten, dan wel bagatelliseren, van de incidenten. Om uitsluitel te krijgen over de feitelijke stand van zaken en de aard en omvang van de problemen in het Nederlandse contractvervoer, zal een slag gemaakt moeten worden. Verder moet voorzichtig geconstateerd worden dat de beeldvorming in de media niet in harmonie lijkt met de stand van zaken op basis van de

¹ Bij de Rondetafel waren betrokken: de beleidsverantwoordelijke ministeries van Verkeer & Waterstaat, Onderwijs, Cultuur & Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn & Sport; de vertegenwoordigers van opdrachtgevers Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Zorgverzekeraars Nederland; namens de vervoerders Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi, Connexion en DVG Personenvervoer; namens de gebruikers de ANBO, CG-Raad, CSO Ouderenorganisaties en ROVER; en ten slotte FNV Bondgenoten.

klachtencijfers. Dit opent mogelijkheden om negatieve beeldvorming op basis van incidenten te voorkomen.

Probleemanalyse

Daar waar de kwaliteit van de dienstverlening in het contractvervoer tekort schiet, kan dat samenhangen met een aantal oorzaken:

- Onervarenheid met het aanbestedingsinstrument, zowel bij het opstellen van de bestekseisen, als bij de gunning en bij het beheer/monitoren van het contract.
- Omgevingsfactoren zoals de krapte op de arbeidsmarkt, congestie op de weg en schaarste en lange levertijden van materieel.
- ‘Principal-agent-problematiek’, waardoor vanuit de opdrachtgever een sterke focus kan ontstaan op prijs en vanuit de passagier een sterke focus op kwaliteit en beschikbaarheid.

Modelovereenkomsten

Ondanks het feit dat gegevens beperkt beschikbaar zijn, delen de deelnemers aan de Rondetafel de overtuiging dat actie gerechtvaardigd is. De gegevens die er wel zijn, zijn niet onverdeeld gunstig en het gaat in het contractvervoer om kwetsbare groepen, wat de aard van de problematiek gevoeliger maakt.

Daarom hebben de betrokken partijen besloten om zich gezamenlijk te gaan inspannen om de uitvoeringspraktijk (voortraject aanbesteding, kwaliteit van het vervoer voor de reiziger en monitoring en handhaving), waar mogelijk, te verbeteren via het opstellen van modelovereenkomsten voor verschillende regelingen in het contractvervoer, met name het leerlingenvervoer, zittend ziekenvervoer en het Wmo-vervoer. De betrokken departementen en koepels zullen de modelovereenkomsten, en het proces om te komen tot een contract, actief onder de aandacht van hun achterban brengen en ook gebruikersorganisaties en brancheorganisaties zullen actief betrokken worden bij het opstellen en uitdragen van deze modelovereenkomsten.

Zo ontstaan handreikingen aan de opdrachtgevers hoe kwaliteit van de uitvoering nader te definiëren en te bewaken en hoe de gebruikersorganisaties te betrekken vóór, tijdens en na uitvoering van het contract (ontwikkeling en overdracht van kennis). Een belangrijk onderdeel hierbij is hoe de klachtenindiening en -afhandeling is vormgegeven. Uitgangspunt hierbij is dat de klachten door de klant bij de vervoerder worden ingediend. In de Wp2000 is reeds aangegeven dat iedere ondernemer beschikt over een eigen klachtenregeling. Het is tevens de wens van de partijen dat de opdrachtgevers vooraf aangeven welke uitvoeringselementen en kwaliteitsgegevens openbaar worden gemaakt. Voorts ligt het in de rede dat opdrachtgevers met vervoerders afspraken maken over doorgifte van klachten (dan wel kwaliteitsgegevens in het algemeen), zodat ze goed op de hoogte zijn van de kwaliteit en waar nodig actie kunnen ondernemen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal het voortouw nemen om de komende maanden, samen met de opdrachtgevers, vervoerders en gebruikersorganisaties in het contractvervoer te komen tot een implementatieagenda. Die agenda geeft aan hoe het proces om te komen tot modelovereenkomsten wordt vormgegeven en hoe de betrokken partijen daarbij gefaciliteerd kunnen worden. Deze implementatieagenda zal naar verwachting in oktober gereed komen.

Route 1 Objectieve kwaliteitsinformatie

In aanvulling op – en als input voor – deze modelovereenkomsten is een drietal routes voor verbetering geformuleerd, die samenhangen met de geïdentificeerde problemen. Bij de formulering is ervan uitgegaan dat de routes zoveel mogelijk binnen het huidige (wettelijke) kader van de regelingen passen, dat ze op korte termijn te implementeren zijn, dat ze aansluiten bij de onderliggende sturingsfilosofie en dat ze de (belangen van) gebruikers centraal stellen.

Geaggregeerde kwaliteitsinformatie over regelingen binnen het contractvervoer ontbreekt momenteel. Opdrachtgevers en vervoerders zijn in veel gevallen wel op de hoogte van de klanttevredenheid, klachtencijfers, punctualiteit, en dergelijke. Maar deze informatie is buiten deze partijen niet beschikbaar of vergelijkbaar. Het binnen regelingen standaardiseren en openbaar maken van kwaliteitsparameters, teneinde deze te kunnen verzamelen en vergelijken, zou daarin een verbetering betekenen. Dit biedt zowel aanbestedende partijen, alsook gebruikers, de mogelijkheid de geboden kwaliteit binnen een regeling te vergelijken. Het opent daarmee tevens de mogelijkheid om te beoordelen hoe de invulling en uitvoering van een regeling in een specifiek contract zich verhouden tot de stand van zaken elders.

Indien dergelijke cijfers ongecoördineerd verzameld en doorgegeven worden, bestaat het risico dat onvoldoende gegevens beschikbaar komen en dat cijfers onvergelijkbaar zijn. In de modellen voor overeenkomst en procedure zou daarom aandacht geschonken moeten worden aan de wijze van kwaliteitsmeting en -rapportage. Er bestaan in Nederland diverse instituten die vervolgens in staat zijn om deze kwaliteitscijfers te aggregeren, analyseren en rapporteren. Een dergelijke organisatie kan zich tevens opwerpen als vraagbaak richting opdrachtgevers (en gebruikersorganisaties) en het eventueel gebrek aan ervaring met het monitoren van kwaliteit ondervangen.

Wanneer vergelijkbare kwaliteitsinformatie op een dergelijke manier beter beschikbaar komt, lijken er weinig redenen om de klachtiname en -afhandeling te centraliseren. Door een decentrale aanpak worden regelkringen verkort en, zeker bij acute klachten, is een snelle respons van groot belang. Wel moet voorkomen worden dat vervoerder, regisseur en opdrachtgever naar elkaar verwijzen.

Agendapunten met het oog op de implementatie zijn:

- Het ontwikkelen en uitdragen van een meetinstrument/-methode voor kwaliteit van het vervoer.
- Opnemen van bepalingen over rapportage van kwaliteitsgegevens en vormgeving van klachtenregeling in de modelovereenkomsten.
- Het bevorderen van kennisverzameling over, en *benchmarking* van, de bovengenoemde kwaliteitsinformatie.

Route 2 Tegengaan van onjuiste beeldvorming

Goede en systematische kwaliteitsinformatie kan dienen om de beeldvorming en de feitelijke stand van zaken in het contractvervoer met elkaar in lijn te brengen. In aanvulling daarop zijn er diverse suggesties gedaan hoe onjuiste beeldvorming verder kan worden bestreden:

- Verwachtingenmanagement: helder communiceren van rechten en plichten van gebruikers, alsmede de contractuele afspraken over punctualiteit, combinatiemogelijkheden en omrijtijden.
- Heldere informatie over de klachtenprocedure en de status van een klacht in dit proces.
- In sommige regelingen, met name die waarin de gebruiker voor iedere rit een betaling doet, kan een vorm van compensatie bij ernstige vertraging of een andere gegronde klacht, de acceptatie verhogen en de klanttevredenheid ten goede komen (bijvoorbeeld in de vorm van een gratis rit of korting).

Agendapunten met het oog op de implementatie zijn:

- Opstellen en uitdragen van gedragsregels omtrent de voorlichting van gebruikers en dit een onderdeel maken van de modelovereenkomsten (ZN, VNG, KNV Taxi, de gebruikersorganisaties en kennisplatforms).
- Opstellen en verspreiden van factsheets (VNG, ZN, KNV Taxi en gebruikersorganisaties).
- Opnemen van communicatierichtlijnen in modelovereenkomsten ten aanzien van de klachtenprocedure en klachtenafhandeling.
- Mogelijkheden van (financiële) compensatie en één-loket-inrichting per regeling in kaart brengen.

Route 3 Borging doelgroepenbelangen

Voorts is een aantal ideeën bijeengebracht hoe de reiziger goed kan worden betrokken vóór en na afloop van contractering. Ook is een aantal andere ideeën besproken die opdrachtgevers zouden moeten meenemen bij het vormgeven van een nieuwe aanbesteding. Deze ideeën zijn te beschouwen als een bloemlezing van *best practices*, die als inspiratie kunnen dienen voor modelovereenkomsten binnen regelingen. Deze lijst is niet uitputtend en de toepasbaarheid ervan binnen specifieke regelingen zal per geval moeten worden bekeken.

De genoemde ideeën hebben betrekking op ‘emancipatie’ van de klant (democratisering en keuzevrijheid), contractvoorwaarden ten aanzien van onderneming, personeel, materieel en vervoer, criteria en methode van gunning en controle en handhaving van contracten.

Agendapunten met het oog op de implementatie zijn:

- Opnemen van bepalingen in de modelovereenkomsten over het betrekken van (vertegenwoordigers van) de reiziger vóór, tijdens en na de uitvoering van het contract.
- Verder uitwerken van ideeën voor een handboek professioneel aanbesteden. Hiertoe kunnen bestaande documenten zoals ‘Goed Besteed’ van de VNG en de kennisplatforms mogelijk een aanknopingspunt vormen.
- Actieve kennisdeling, bijvoorbeeld het organiseren van symposia.
- Mogelijkheden van keuzevrijheid voor de passagier (waaronder PGB’s) per regeling in kaart brengen.

1 Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg op 4 oktober 2007 heeft staatssecretaris Huizinga van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) aan de Tweede Kamer toegezegd om voor het zomerreces van 2008 met een breed gedragen visie op het taxibeleid te komen. Aanleiding daarvoor waren de onvolkomenheden in de taxisector, de negatieve publiciteit van de sector in de media (over zowel het straattaxivervoer als het contractvervoer) en de vorig jaar door TNS NIPO Consult in opdracht van V&W uitgevoerde evaluatie van de klachten- en geschillenregeling voor het taxivervoer in Nederland. Dit laatste heeft onder andere geleid tot de op 16 oktober 2007 ingediende motie Roemer (Kamerstuk 25910 vervolgnnummer 72) inzake het verzoek om te komen met voorstellen voor een beter klachtenmeldpunt en een betere afhandeling van klachten over taxi's.

De ontwikkeling van deze 'Taxivisie' sloot nauw aan bij het initiatief dat Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) Taxi in de zomer van 2007 nam, om een Taskforce op te richten waarin de betrokken partijen in gesprek zouden gaan om te komen tot een verbetering van de kwaliteit en het imago van met name de standplaatstaxi. Beide trajecten zijn daarom gecombineerd in de Taskforce Toekomstvisie Taxi, en de parallelle Rondetafelgesprekken Contractvervoer.

De Taskforce en de Rondetafelgesprekken vormen samen een belangrijke input voor de te ontwikkelen integrale visie op de taximarkt. De Taskforce richt zich daarbij op het straattaxivervoer (standplaatstaxi, belwerk en aanhoudwerk) en de Rondetafel op het contractvervoer (leerlingenvervoer, zittend ziekenvervoer, en dergelijke). Beide hoofdsegmenten van de markt zijn te onderscheiden in verschillende deelsegmenten en kennen sterk uiteenlopende problematiek. Daarom is ervoor gekozen de analyse van de problematiek in die hoofdsegmenten en de aanbevelingen voor de toekomst in twee nauw samenhangende deelrapporten te bespreken. Een gedeeld kenmerk van beide hoofdsegmenten is echter dat bij consumenten, aanbieders en bestuurders onvrede heerst over de wijze waarop de markt momenteel functioneert. Voor het contractvervoer gaat het primair om verbeterpunten binnen het huidige raamwerk van regelingen. Een reden daarvoor is dat deze regelingen onderdeel vormen van een bredere context, namelijk zorg, onderwijs of de re-integratie van arbeidsongeschikten. Voor de straattaximarkt worden meer ingrijpende aanbevelingen gedaan. Het doel van de Taxivisie (straattaxi en contractvervoer) is te komen tot een duurzame en breed gedragen visie op de taximarkt, waarmee de huidige onvolkomenheden worden weggenomen, recht wordt gedaan aan de gestelde uitgangspunten en doelstellingen en waarmee de publieke belangen worden geborgd.

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de deelmarkten binnen het contractvervoer en benoemt de aanwezige problemen. Hoofdstuk 3 analyseert deze problemen: wat zijn de onderliggende oorzaken van de problemen? Pas wanneer deze onderliggende oorzaken zijn benoemd, kan gericht en doeltreffend worden gezocht naar oplossingen van de problemen. Hoofdstuk 4 beschrijft de drie routes om te komen tot een verbetering die tijdens de Rondetafelgesprekken besproken zijn en geeft een bloemlezing met *best practices*. Daaruit kan de concrete uitvoeringsagenda (hoofdstuk 5) samengesteld worden.

2 Deelmarkten

2.1 Definitie en omvang

De Wet personenvervoer 2000 maakt geen onderscheid tussen contractvervoer en de straattaxi. Beide deelmarkten behoren tot de generieke ‘taximarkt’, hetgeen internationaal weliswaar niet uniek, maar toch vrij uitzonderlijk is (zie Box 2.1).

Box 2.1 Wettelijke verankering contractvervoer

Het weglaten van het wettelijk onderscheid tussen straatvervoer en contractvervoer is internationaal gezien uitzonderlijk, echter, het is niet uniek. Zo kent onder andere de Zweedse en Nieuw-Zeelandse wetgeving dit onderscheid ook niet. Het EIM (2002) meent dat er een verband is tussen mate van (de)regulering en de wettelijke scheidslijn tussen contract- en straatwerk:

“Wat opvalt is dat er bij de landen met een gereguleerd taxibeleid (Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk, Denemarken en Duitsland) en Ierland sprake is van een duidelijk gescheiden en inhoudelijk verschillende beleidslijn tussen straattaxi en contractvervoer. Enerzijds is de toegang tot de straattaxisector aan strenge maatstaven gebonden en is de ruimte die gegeven wordt aan de straattaxi om een diversiteit aan diensten aan te bieden sterk ingekaderd. Zo wordt in alle landen met een gereguleerd taxibeleid het contractvervoer niet gezien als onderdeel van het taxivervoer. Taxivervoerders mogen dan óf helemaal geen uitvoering geven aan contractvervoer óf alleen onder bijzondere condities. Anderzijds biedt de regelgeving voor het contractvervoer aan de contractvervoerders veel speelruimte (geen beperkingen ten aanzien van prijs, aard van de diensten en vervoersgebied).”

Het vinden van een goede definitie voor het contractvervoer, of het benoemen van de kenmerken die het contractvervoer onderscheiden van de rest van de taximarkt, is dan ook niet triviaal. Er bestaat een glijdende schaal. Abstract gezien zou je zelfs op de standplaats kunnen betogen dat de passagier en de chauffeur een contract aangaan, ook al wordt dit nooit op schrift gesteld. Een bestelde rit via een centrale lijkt nog meer op een contract, zeker wanneer van tevoren een prijs is overeengekomen. En dat geldt nog sterker voor de vele Schiphol-shuttles, die vooraf tegen een vaste prijs geboekt worden en voor afspraken die grote zakelijke gebruikers maken met taxibedrijven.

Deloitte en NEA rekenen die laatste twee categorieën, het zakelijk vervoer en het Schipholvervoer, ook daadwerkelijk tot het contractvervoer (zie Figuur 2.3). Toch is er iets wat de overige deelmarkten, met name het vervoer van leerlingen, zieken en gehandicapten, daarvan onderscheidt: het gaat om kwetsbare groepen en de contractrelatie is complex.² In het contractvervoer is nooit sprake van een direct contract tussen de passagier en de chauffeur, maar spelen ook een vervoerder, een opdrachtgever en eventueel nog een ‘regisseur’ (hoofdaannemer of tussenpersoon) een belangrijke rol. Het contract wordt veelal gesloten door andere partijen dan de chauffeur en de passagier.

² Daarnaast kenmerkt het contractvervoer zich door langlopende contracten waarin meestal prijs, beschikbaarheid en in sommige gevallen ook vaste routes en tijden zijn vastgelegd.

Op basis van de regelingen die bestaan voor specifieke doelgroepen wordt het contractvervoer vaak onderscheiden in de volgende zeven deelmarkten:

- *Zittend ziekenvervoer*: voor patiënten noodzakelijk vervoer.
- *AWBZ-vervoer*: dagbesteding van gehandicapten.
- *Wmo-vervoer*: maatschappelijke participatie van gehandicapten – sociaal/recreatief vervoer.
- *Bovenregionaal vervoer gehandicapten/Vahys*: bovenregionale verplaatsingen van mensen met een mobiliteitsbeperking – sociaal/recreatief vervoer.
- *Leerlingenvervoer*: leerlingen die zonder vervoer geen toegang hebben tot primair onderwijs dat op basis van godsdienst of levensbeschouwing is gewenst, dan wel voor primair en voortgezet onderwijs van leerlingen die wegens hun handicap op vervoer zijn aangewezen.
- *WIA-vervoer*: vervoer voor gehandicapten naar werk of opleiding.
- *Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (meestal 'Regiotaxi')*: aanvulling op 'dunne' of vervanging van onrendabele OV-lijnen.³

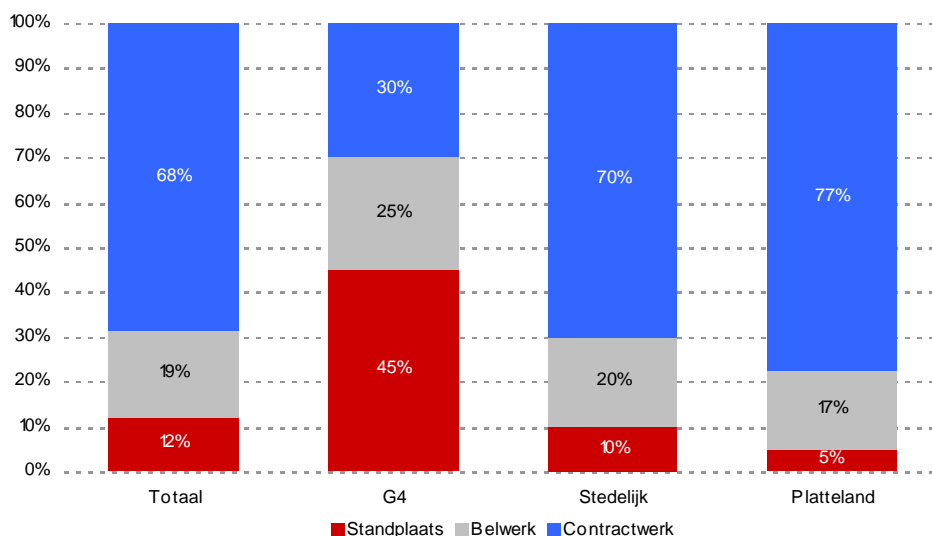
De indeling van het contractvervoer op basis van regelingen is nochtans niet waterdicht. Zo wordt het WIA-vervoer in deze opsomming meegenomen, terwijl het door de *invulling* die aan de regeling gegeven is, in de praktijk tot het straattaxivervoer gerekend zou kunnen worden. De gebruikers dienen immers zelf een (straat)taximaatschappij te kiezen, en kunnen de kosten declareren.⁴

Gemeten in omzet vormt contractvervoer het leeuwendeel (circa 70 procent) van het Nederlandse taxivervoer, waarin in 2005 totaal ongeveer 1,1 miljard euro werd omgezet (Deloitte/NEA, 2006). Alleen in de vier grootste steden is het contractvervoer kleiner dan het straattaxivervoer (zie Figuur 2.1)

³ Ouderen vormen een belangrijke doelgroep in diverse van deze regelingen, met name de Regiotaxi (het zogeheten inclusief beleid).

⁴ Aan de andere kant blijft bijvoorbeeld het vervoer van leerlingen naar de buitenschoolse opvang (BSO) buiten beeld, omdat het niet binnen een specifieke regeling valt. Dat neemt niet weg dat ook in dit vervoer vaak sprake is van langlopende schriftelijke afspraken waarin prijs, beschikbaarheid en tijden zijn vastgelegd. Ook hier gaat het om kwetsbare groepen – jonge kinderen – en wordt bovendien een aanzienlijk deel van de kosten door de overheid vergoed. Soms wordt dit vervoer verzorgd door BSO-medewerkers, zonder specifieke kwalificaties in het contractvervoer. In andere gevallen wordt ervoor gekozen taxibedrijven in te schakelen en valt het – vanuit het perspectief van de branche – wel binnen het contractvervoer.

Figuur 2.1 Omzet naar contract-, bel- en standplaatswerk en regio (2003)⁵



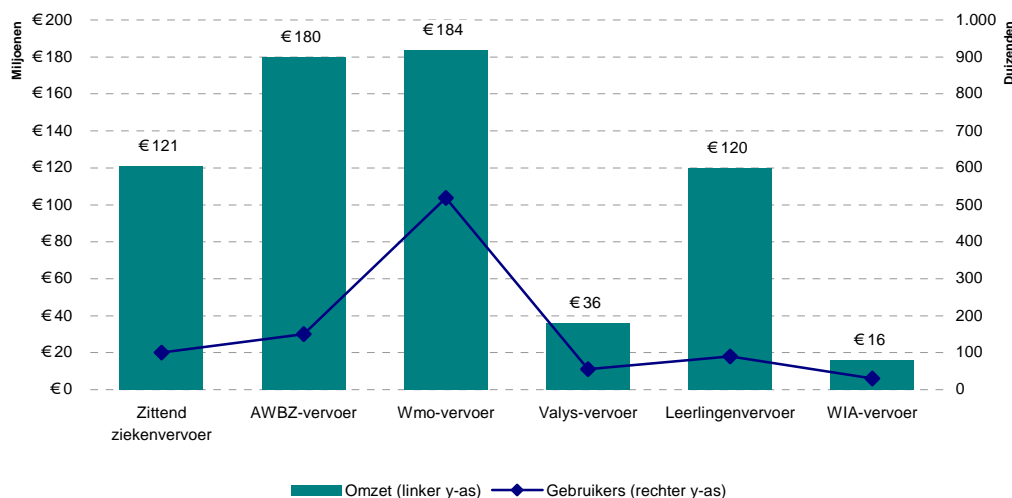
Bron: TNS NIPO Consult/KPMG BEA (2004)

Het blijkt lastig om voor het contractvervoer nadere gegevens te vinden. Het ministerie van Economische Zaken (2008, p. 279) concludeert daarover dat een contract een zaak is tussen twee partijen die zij niet openbaar maken.⁶ Op basis van Kamerstukken is het mogelijk om een inschatting te maken van de bedragen die in de verscheidene regelingen omgaan. Figuur 2.2 geeft een vergelijking van de cijfers over 2005 (een vergelijkend overzicht over een recenter jaar is helaas niet geven). De uitgaven aan collectief vervoer binnen de Wmo waren in dat jaar met 184 miljoen euro het hoogst,⁷ gevolgd door AWBZ-vervoer met 180 miljoen euro.⁸ De totale omzet binnen de deze zes regelingen kwam daarmee in 2005 op 657 miljoen euro. Het Valys-vervoer is sinds 2005 flink gegroeid: in 2007 waren er zo'n 175 duizend pashouders en bedroegen de uitgaven (inclusief indicatiestelling hoog kilometerbudget) ongeveer 50 miljoen euro.

Merk op dat de gebruikersaantallen in Figuur 2.2 nog geen indicatie geven van het aantal ritten: de gebruiksfrequentie verschilt aanzienlijk tussen de regelingen. Het leerlingenvervoer kent bijvoorbeeld een hoge afnamefrequentie met vijfmaal per week, 40 weken per jaar twee ritten per dag (over 90 duizend gebruikers telt dit op tot 36 miljoen vervoersbewegingen). In het zittend ziekenvervoer is het aantal ritten per gebruiker vermoedelijk het laagst. Gegevens over precieze rittenaantallen zijn niet beschikbaar.

-
- ⁵ Hoewel de cijfers enige jaren oud zijn, is er geen aanleiding om te verwachten dat de verdeling substantieel is veranderd.
- ⁶ Verder constateren ook zij dat de data over het algemeen geaggregeerd zijn. Doordat onderscheid tussen de marktsegmenten ontbreekt, kan er niet waargenomen worden of er verschillen zitten in de ontwikkeling van de verschillende segmenten.
- ⁷ Inclusief de bijdragen aan scootmobielen en andere vergoedingen voor eigen vervoer waren de Wmo-bijdragen aan mobiliteitsvoorzieningen ongeveer 440 miljoen euro. Het aantal uitstaande voorzieningen voor collectief vervoer binnen de Wmo was in 2006 opgelopen tot 570 duizend, de uitgaven waren licht gedaald naar 182,5 miljoen.
- ⁸ De omzet en aantallen gebruikers voor het AWBZ-vervoer zijn gebaseerd op ramingen.

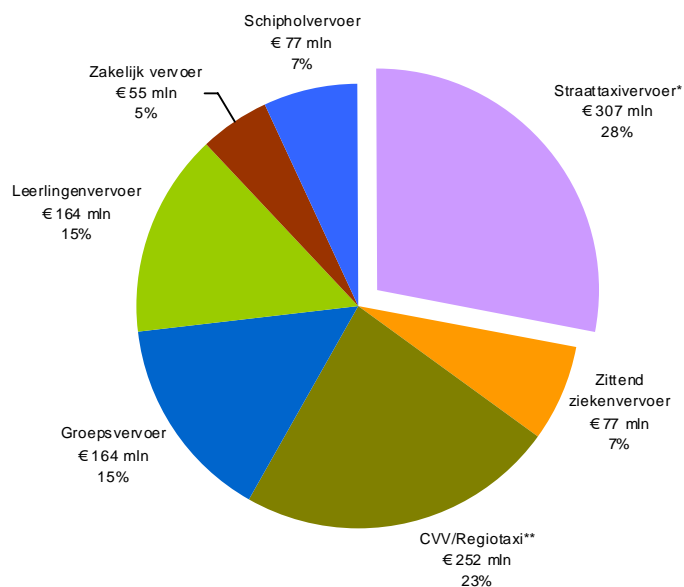
Figuur 2.2 Omzetverdeling contractvervoer (2005)^{7, 8}



Bron: Kamerstuk 29538 vervolnummer 34 (2 december 2005); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Onderzoek door Deloitte/NEA (2006) geeft een tweede indicatie voor omzetcijfers in het contractvervoer (inclusief Schipholvervoer en zakelijk vervoer), zoals weergegeven in Figuur 2.3. Hoewel de categorisering afwijkt van Figuur 2.2, is op te maken dat de metingen uiteen lopen. Zo valt de schatting van het zittend ziekenvervoer ongeveer 50 miljoen euro lager uit, en die van het leerlingenvervoer circa 40 miljoen euro hoger.⁹

Figuur 2.3 Omzetverdeling taxivervoer (2005)⁹



Bron: Deloitte/NEA (2006)

⁹ Vermoedelijk worden in deze figuren Wmo-vervoer, bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys) en Regiotaxi tezamen onder de noemer 'CVV/Regiotaxi' gevat. Schipholvervoer wordt door respondenten soms bij straattaxivervoer ondergebracht.

2.2 Marktordening

Het contractvervoer kenmerkt zich is de meeste gevallen door complexe contractrelaties. Er wordt door een opdrachtgever (gemeente, ziektekostenverzekeraar, et cetera) ten behoeve van een doelgroep (leerlingen, ouderen, gehandicapten, et cetera) vervoer ingekocht. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de zeven segmenten in het contractvervoer met (naast een korte doelomschrijving en de wettelijke basis) de verantwoordelijke instanties met betrekking tot het systeem, het beleid en de uitvoering. Het is niet ongebruikelijk dat deze drie verantwoordelijkheden door drie verschillende partijen gedragen worden, met het oogmerk een optimale balans te vinden tussen landelijk beleid en decentraal maatwerk. In totaal zijn er in Tabel 2.1 elf partijen te onderscheiden die belast zijn met de verantwoordelijkheid voor het contractvervoer.

Tabel 2.1 Overzicht verantwoordelijkheidsverdeling contractvervoer

	Verantwoordelijkheid		
	Systeem	Beleid	Uitvoering
Leerlingenvervoer <i>DOEL:</i> toegankelijkheid waarborgen van het primair onderwijs dat op basis van godsdienst of levensbeschouwing wordt gewenst, dan wel van het primair of voortgezet onderwijs voor leerlingen die wegens hun handicap op vervoer zijn aangewezen. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> WPO, WEC en WVO	OCW	Gemeenten	Gemeenten en gecontracteerde vervoerders
WIA-vervoer naar werk en opleiding <i>DOEL:</i> wegnemen van de belemmeringen die worden ondervonden vanwege ziekte of gebrek bij het verrichten van betaalde arbeid of het deelnemen aan activiteiten gericht op werk dan wel bij het volgen van middelbaar beroeps- of hoger onderwijs. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> WIA en IWIA	SZW	SZW	UWV en taxibedrijven
Zittend ziekenvervoer i.v.m. behandeling Zvw <i>DOEL:</i> patiënten het vervoer naar en van hun medische behandeling te bieden voor zover dat noodzakelijk is; Rolstoelgebruikers, visueel gehandicapten en mensen die een chemokuur, nierdialyse of radiotherapie moeten ondergaan. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Zorgverzekeringswet (Zvw)	VWS	VWS	Zorgverzekeraars en gecontracteerde vervoerders
AWBZ-vervoer naar dagbesteding gehandicapten <i>DOEL:</i> aan verzekerden die ondersteunende of activerende begeleiding gedurende een dagdeel in een instelling ontvangen, wanneer dat medisch noodzakelijk is, voor die zorg het vervoer naar en van die instelling te bieden. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	VWS	VWS	Zorginstellingen en gecontracteerde vervoerders
Wmo-vervoer (voorheen Wvg-vervoer) <i>DOEL:</i> mogelijkheden tot maatschappelijke participatie te bieden voor mensen die vanwege hun beperking geen gebruik kunnen maken van het regulier openbaar vervoer (sociaal recreatief vervoer voor mensen met een handicap). <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Wet Maatschappelijke Ondersteuning	VWS	Gemeenten	Gemeenten en gecontracteerde vervoerders
Bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys) <i>DOEL:</i> biedt mensen met een mobiliteitsbeperking een persoonlijk kilometerbudget (pkb) voor taxivervoer tegen OV-tarief voor sociaal recreatief vervoer verder dan 5 OV zones van het woonadres. <i>WETTELIJKE BASIS:</i> geen (op privaatrechtelijke wijze vorm gegeven)	VWS	VWS	Private landelijke uitvoerder (Connexion)
Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (vaak 'Regiotaxi' geheten) <i>DOEL:</i> aanvulling op bus en trein en ter vervanging van onrendabele lijndiensten, met name in de daluren en met name in dunbevolkte gebieden; Veel reizigers met een mobiliteitsbeperking maken gebruik van de Regiotaxi (op afroep van deur-tot-deur met assistentie bij het in- en uitstappen). <i>WETTELIJKE BASIS:</i> Besluit Personenvervoer 2000	V&W	OV-autoriteiten	Vervoerders voor OV en Regiotaxi

Bron: MuConsult (2006, p. 11-14)

2.3 Prestatie-/kwaliteitsniveau

Het peilen van het prestatie- of kwaliteitsniveau van het contractvervoer gaat verder dan enkel kijken naar krantenberichten en cijfers over ongenoegen en klachten. In veel contracten zijn afspraken gemaakt over de meting van bijvoorbeeld klanttevredenheid en punctualiteit. Maar dergelijke cijfers zijn veelal niet openbaar en niet vergelijkbaar tussen contracten onderling. Bij gebrek aan alternatieve (geaggregeerde) cijfers over kwaliteit, voeren klachten daarom de boventoon in deze paragraaf. Dit begint bij het algemene beeld over het Nederlandse contractvervoer (paragraaf 2.3.1), gevolgd door regelingspecifieke gegevens (paragraaf 2.3.2).

2.3.1 Klachten en ontevredenheid contractvervoer

Bij het algemeen duiden van ‘de problemen in het contractvervoer’ past, evenals bij de bespreking van de onderliggende oorzaken (hoofdstuk 3), enige nuance. De problemen (en oorzaken) variëren sterk per deelmarkt, mede door regeling- of systeemverschillen.

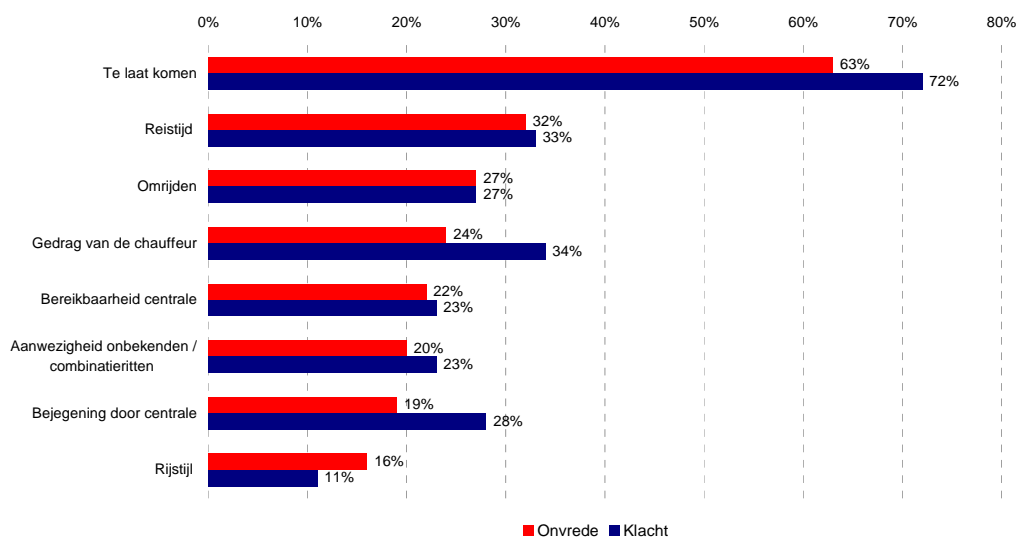
Dat gezegd hebbende, blijft de constatering overeind dat de kwaliteit van het contractvervoer geregeld onvoldoende wordt bevonden, met de nodige media-aandacht tot gevolg. Indien afnemers ontevreden zijn over bepaalde aspecten van een rit (volgens een enquête van TNS NIPO Consult uit juli 2007 is dat het geval in 2,4 procent van alle ritten), dan heeft dit in de meeste gevallen betrekking op het te laat komen van de taxi (zie Figuur 2.4). Deze ontevredenheid zit vooral bij gebruikers van rolstoelvervoer (85 procent) en het ziekenvervoer (68 procent).¹⁰

In lang niet alle gevallen leidt ontevredenheid daadwerkelijk tot een klacht. Volgens het onderzoek van TNS NIPO Consult is dit het geval in ongeveer één procent van alle ritten (er worden geen uitspraken gedaan over welk deel van deze klachten gegrond is bevonden). Figuur 2.4 geeft aan op welke aspecten van de dienstverlening de gevallen van onvrede en klachten betrekking hebben. De meeste onvrede en klachten gaan over het te laat komen van de chauffeur. Wat opvalt, is dat bejegening door chauffeur en/of door de centrale aanmerkelijk hoger in de klachtenhiërarchie staat dan in de onvredehiërarchie. Dit zou kunnen komen door het ‘gewicht’ van het ongenoegen, of door de inschatting over welke klachten tot verbetering kunnen leiden.

Circa 40 procent van alle ontevredenheid (dus 40 procent van 2,4 procent van alle ritten) leidt tot een daadwerkelijke klacht (bij straatvervoer is dit ‘conversiepercentage’ van onvrede naar klachten slechts 10 procent). In het contractvervoer lijken de drempels om te klagen lager dan bij het straatvervoer, of heeft het in de beleving van de passagier meer zin om te klagen.

¹⁰ Merk op dat deze indeling van de gebruikers van het contractvervoer weer anders is dan die van Deloitte/NEA (2006) en die op basis van de regelingen. De term ‘rolstoelvervoer’ is bovendien ambigu: er vindt bij meerdere regelingen vervoer van mensen met een rolstoel plaats. We zijn hier echter gebonden aan de categorisering van het genoemde onderzoek (TNS NIPO Consult, 2007).

Figuur 2.4 Reden onvrede en indienen klacht over contractvervoer



Bron: TNS NIPO Consult (2007); Bewerking SEO Economisch Onderzoek

In het hiervoor genoemde onderzoek concludeert TNS/NIPO dat klachten in de taxibranche nog geen optimaal sturingsinstrument vormen. Er worden drempels ervaren bij het indienen van een klacht, het Landelijk Klachtenmeldpunt Taxi (LKT) is relatief onbekend en er is soms nog te weinig sturing op het klachtenproces.

Box 2.2 Klachten als sturingsinstrument

TNS NIPO Consult (2007) concludeert dat klachten in de taxibranche (contractvervoer en straatvervoer) nog geen optimaal marktinstrument vormen om de kwaliteit te sturen:

- Door drempels komt onvrede lang niet altijd tot uitdrukking in een klacht: het gedrag van de chauffeur, het persoonlijke karakter van de dienstverlening, het geringe vertrouwen in effectieve klachtenafhandeling en de beperkte tevredenheid over oplossing en afhandeling zijn enkele obstakels die het indienen van een klacht belemmeren.
- Het Landelijk Klachtenmeldpunt Taxi (LKT) neemt deze drempels niet weg, onder meer door gebrek aan bekendheid, het (in de ogen van de passagier tekortschietende) mandaat van het LKT en de kosten die met de Geschillencommissie Taxi gemoeid zijn. Overigens is het LKT primair gericht op straatvervoer. In het contractvervoer richt de cliënt zich meestal tot de vervoerder en/of de opdrachtgever.
- Binnen het contractvervoer is soms nog te weinig sturing op het klachtenproces, vooral bij vervoer dat door lokale overheden wordt aanbesteed (zoals leerlingen- en Wmo-vervoer).¹¹

2.3.2 Kwaliteitsparameters per deelmarkt

Zoals hiervoor al aangegeven, is een beschrijving van het objectieve prestatie- of kwaliteitsniveau per deelmarkt op dit moment onmogelijk. Cijfers zijn schaars, incompleet en worden op verschillende manieren geaggregeerd. TNS NIPO Consult (2007) splitst het klachtentotaal van 475.000 op in vier categorieën, waarbij de groepen 'Ziekenvervoer (vergoed door AWBZ)' en

¹¹ Hiermee is niet gezegd dat het klachtenproces in alle contracten slecht geborgd wordt. In diverse contracten is klachtenregistratie (waaronder het aantal en de aard van de klachten) wél vastgelegd. Bij het zittend ziekenvervoer rust de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de zorgverzekeraars, zij hebben via hun zorgplicht tevens de verplichting om klachten te monitoren.

‘Rolstoelvervoer’ vraagtekens oproepen. Zittend ziekenvervoer wordt immers vergoed vanuit de Zorgverzekeringswet (en vervoer van gehandicapten naar dagbesteding vanuit de AWBZ), terwijl er meerdere regelingen zijn waarbij vervoer van mensen met een rolstoel plaatsvindt.¹²

Nadere gegevens bleken alleen geaggregeerd beschikbaar voor het bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys), de enige regeling die landelijk door één partij wordt uitgevoerd. Deze klachtcijfers blijken redelijk in lijn met de uitkomsten van de enquête van TNS NIPO. Het aantal gegronde klachten over Valys ligt volgens de meest recente bron op ongeveer 0,7 tot 0,8 procent van het aantal ritten.¹³ Aangezien dit tussen juli en oktober vorig jaar rond 1 procent lag en de maanden ervoor rond 1,4 procent, lijkt sprake van een geleidelijke verbetering. Ongeveer de helft tot tweederde van de klachten heeft betrekking op de ophaal- of aankomsttijden en de reistijd (tachtig procent van deze klachten werd gegrond bevonden). De meeste klachten over de klantenservice betroffen klachtafhandeling en boekingsfouten (dertig tot veertig procent van deze klachten werd gegrond verklaard). Het gemiddelde klanttevredenheidscijfer bedroeg in het najaar van 2007 een 7,1. De punctualiteit vertoont een stijgende lijn en was in januari 2008 omstreeks 95 procent (bij een marge van 15 minuten).

2.4 Beeldvorming en verwachtingen

Het contractvervoer wordt in de Nederlandse media met regelmaat op de korrel genomen. Bij een greep uit de dagbladen, magazines en uitzendingen op televisie (Box 2.3) blijft geen enkele vorm van contractvervoer gespaard (hoewel sommige vaker in het nieuws komen dan andere).

Naast daadwerkelijke problemen, kan ook de kwetsbaarheid van de betrokken groepen een verklaring vormen voor die intensieve media-aandacht. Het gaat immers om groepen die vaak fysieke of mentale beperkingen hebben en weinig alternatieve vervoersmogelijkheden tot hun beschikking hebben.

Box 2.3 Media-aandacht contractvervoer

‘Dialysepatiënt wacht uren op taxivervoer’, AD Haagsche Courant, 18 januari 2008
 ‘Te veel overtredingen in leerlingenvervoer’, Uitzending van NOVA, 6 november 2007
 ‘Twijfels over vervoer leerlingen per taxi’, De Stentor, 10 oktober 2007
 ‘Grote onvrede over chaos bij taxivervoer’, Uitzending van NOVA, 27 september 2007
 ‘Vervoer schoolkind is drama’, Parool, 21 september 2007
 ‘Vervoerder: naweëen slechte start’, AD Haagsche Courant, 15 augustus 2007
 ‘Ziekenvervoer ver onder de maat’, Trouw, 2 augustus 2007
 ‘Chaos bij vervoer van zittende patiënten’, Brabants Dagblad, 25 juli 2007
 ‘Het blijft behelpen met dure Regiotaxi’, OV Magazine, 5 juli 2007
 ‘Klachtenregen vervoer gehandicapten’, AD Groene Hart, 18 juni 2007
 ‘Ziekenvervoer, aardlekschakelaars en goedkoopste reizen’, Uitzending van RADAR, 12 maart 2007
 ‘Connexxion de wacht aangezegd na klachten’, Het Parool, 1 maart 2007

¹² TNS NIPO Consult verdeelt de klachten in: leerlingenvervoer (85.000 klachten), ziekenvervoer vergoed door AWBZ (115.000 klachten), rolstoelvervoer (190.000 klachten) en BRV/Valys (85.000 klachten). Dit laatstgenoemde aantal rijmt niet met de cijfers die bij het ministerie van VWS voorhanden zijn, dus ook hier roepen de cijfers meer vragen op dan dat ze beantwoorden.

¹³ Gegevens afkomstig uit: Kamerstuk 25847 vervolgnnummer 51, brief van de staatssecretaris VWS d.d. 7 december 2007 en Kamerstuk 25847 vervolgnnummer 53, verslag van een Algemeen Overleg d.d. 28 februari 2008.

‘Chaos in het leerlingenvervoer’, Uitzending van NOVA, 17 februari 2007
‘Wantoestanden in ziekenvervoer’, Het Parool, 17 februari 2007
‘Tientallen klachten over collectief vervoer gehandicapten’, Dagblad van het Noorden, 22 januari 2007

Tevens kan negatieve beeldvorming versterkt worden door onduidelijkheid over hetgeen gebruikers kunnen verwachten. Afspraken over tijdsmarges bij aankomst en vertrek verschillen vaak tussen en binnen regelingen. Ook over andere kwaliteitsaspecten worden uiteenlopende afspraken gemaakt. Bij het ingaan van een nieuw contract kan dat voor reizigers voor onduidelijkheid leiden. Ook blijken afnemers die van meerdere regelingen gebruik maken, geregeld de draad kwijt te raken.

2.5 Conclusie

De kwaliteit van het contractvervoer krijgt in de media veel aandacht op basis van incidenten. Hoewel ieder incident er één teveel is, zou het goed zijn de discussie over de kwaliteit, aan de hand van objectieve kwaliteitsindicatoren, in een breder perspectief te plaatsen. Dergelijke gegevens blijken echter onvoldoende openbaar en beschikbaar om een confrontatie tussen beeldvorming en feitelijke prestatieniveaus mogelijk te maken. De gegevens die geaggregeerd beschikbaar zijn, richten zich vooral op ongenoegen en klachten en roepen veel vragen op.

Daarmee dreigt de discussie over de kwaliteit in het contractvervoer te blijven hangen in het uitvergrooten dan wel bagatelliseren van de incidenten. Om een zuiver beeld te krijgen over de feitelijke stand van zaken en de aard en omvang van de problemen in het Nederlandse contractvervoer, zal een slag gemaakt moeten worden.

Verder moet voorzichtig geconstateerd worden dat de beeldvorming in de media niet in harmonie lijkt met de stand van zaken op basis van de klachtencijfers. Ervan uitgaande dat het onderzoek door TNS NIPO Consult (2007) representatief is voor alle regelingen in het contractvervoer, resteren een ontevredenheidspercentage (2,4 procent van alle ritten) en klachtenpercentage (1 procent van alle ritten) die niet te rijmen zijn met de ‘deconfiture’ van het contractvervoer in kranten, tijdschriften en op televisie. Tot slot kan ook onduidelijkheid over hetgeen gebruikers mogen verwachten binnen (de lokale invulling van) een regeling, aanleiding geven tot verwarring en onvrede. Hoofdstuk 4 komt op deze punten terug en formuleert routes voor verbetering.

3 Probleemanalyse

Ondanks de onduidelijkheid die heerst over de exacte omvang en aard van de problemen in het contractvervoer (hoofdstuk 2), bestaat er bij veel partijen de indruk dat er structurele problemen zijn. Na een korte inventarisatie van de belangen van gebruiker, overheid en ondernemer in het contractvervoer, analyseert dit hoofdstuk de mogelijke oorzaken van deze problemen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen kwesties die voortkomen uit een gebrek aan kennis over, en ervaring met, het aanbestedingsinstrument (paragraaf 3.2), problemen veroorzaakt door omgevingsfactoren (paragraaf 3.3) en de dieperliggende problematiek van incomplete contracten en tegenstrijdige belangen van opdrachtgever en -nemer (paragraaf 3.4).

3.1 Belangen stakeholders

Tijdens de Rondetafelgesprekken is per *stakeholder* – reiziger, opdrachtgever, regulator en vervoerder – een aantal belangen en wensen benoemd.

In beginsel heeft de gebruiker de volgende wensen ten aanzien van het contractvervoer:

- *Veiligheid*: de taxi moet voldoende veilig zijn. Dit geldt zowel voor het voertuig als voor de achtergrond en rijstijl van de chauffeur (sociale veiligheid).
- *Betrouwbaarheid en punctualiteit*: de chauffeur moet betrouwbaar zijn in zijn gedrag en kennis. De ritten moeten voldoende punctueel uitgevoerd worden, te meer omdat passagiers doorgaans aan tijden gebonden zijn (aanvangstijd schoollessen, medische afspraken, et cetera).
- *Deskundigheid ten aanzien van de doelgroep*: de chauffeur moet kunnen inspelen op de specifieke wensen en kenmerken van de doelgroep.
- *Beschikbaarheid*: vervoer op afroep moet in voldoende mate beschikbaar zijn.
- *Geschiktheid voertuig*: vervoer dient voldoende comfortabel te zijn (hangt ook samen met voertuigveiligheid en rijstijl).

De opdrachtgever – zoals Tabel 2.1 heeft uitgewezen is dit vaak een (lokale) overheid – zal naast bovengenoemde kwaliteitsdoelen, aanvullende oogmerken hebben zoals:

- *Efficiënte besteding van middelen*: geen verspilling of onnodig dure contracten (doelmatige uitgave van budgetten).
- *Maatschappelijke participatie van doelgroepen*: de opdrachtgever brengt dit overkoepelende doel van de regeling (verder) ten uitvoer.

Daarenboven heeft de overheid als regulator (voor zover zelf geen opdrachtgever) verwante doelstellingen van een hogere orde:

- *Efficiënte besteding van overheidsmiddelen*: doelmatige en rechtvaardige toekenning van budgetten (in sommige gevallen betreft dit allocatie van belastinggeld).
- *Maatschappelijke participatie van doelgroepen*: regelingen zijn doorgaans onderdeel van de zorg-, onderwijs- en/of arbeidsketen.
- *Level playing field*: gelijke kansen voor spelers in de markt.

Ten slotte heeft ook de vervoerder in de taximarkt belangen:

- *Lage regeldruk*: naleving van regels kost de ondernemer tijd en of geld en beperkt hem in zijn ondernemersvrijheid.
- *Flexibele inzet productiemiddelen*: de ondernemer wil chauffeurs en voertuigen maximaal flexibel kunnen inzetten op de diverse deelmarkten, al naar gelang de vraag (en de marges) in de deelmarkten.
- *Gezonde marges*: het spreekt voor zich dat de ondernemers belang hebben bij gezonde marges in de branche.
- *Goede arbeidsvoorwaarden*: voor werknemers in de branche zijn schappelijke primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden relevant (zoals loon, baanzekerheid en opleidingsmogelijkheden).
- *Reële eisen en contractvoorwaarden*: billijke condities over bijvoorbeeld materieel, perceelgrootte en stiptheid, dragen ertoe bij dat vervoerders een gereede kans maken op deelname aan het aanbestedingsproces (en dragen daarmee bij aan de keuzemogelijkheden van de opdrachtgever).

Het spreekt voor zich dat het niet mogelijk is maximaal te beantwoorden aan al deze doelen. Er zal in de praktijk een afruil moeten plaatsvinden tussen de belangen van de gebruikers, vervoerders, opdrachtgevers en overheden. Gezonde marges staan bijvoorbeeld tegenover de gewenste betaalbaarheid, en lage regeldruk kan strijdig zijn met betrouwbaarheid en veiligheid. Uit een inventarisatie van de belangen van gebruikers, overheid en de vervoerders is dan ook nog niet direct af te leiden waar overheidsingrijpen gewenst is. Belangen en wensen ten aanzien van de markttuitkomst zijn niet één-op-één te vertalen in publieke belangen die door regelgeving of andere maatregelen geborgd moeten worden.

3.2 Kennis en kunde van contracteren

Marktwerking via aanbesteding wordt in de media dikwijls aangevoerd als dé oorzaak van de in de hoofdstuk 2 genoemde problemen. Kostenbesparingen zouden meer prioriteit krijgen dan het waarborgen van kwaliteit, mede als gevolg van gebrekkige handhaving bij de uitvoering. Het ministerie van Economische Zaken (2008) concludeert in haar onderzoek naar marktwerkingsbeleid iets subtieler, dat het knelpunt in de marktwerking van het contractvervoer gelegen is in het goed contracteren en de handhaving van contracten: “In het taxicontractvervoer lijkt te weinig aandacht uit te gaan naar het monitoren van, en afrekenen op, contractuele afspraken over kwaliteit.” Daarnaast is volgens het onderzoek “onduidelijk of de opdrachtgevers hun rol voldoende actief inkleden”.¹⁴ Dit sluit aan bij de bevindingen van Regioplan (2008, p. 38), waaruit blijkt dat de door hen geïnterviewde partijen het aanbesteden *an sich* niet als boosdoener zien, maar wel de uitvoering van aanbesteding en het contractbeheer (monitoren naleving contract) ná aanbesteding.

Niet het aanbesteden op zich (c.q. het *principe* van aanbesteding) leidt volgens deze studies tot problemen, maar de uitvoering van veel aanbestedingen en de handhaving en naleving van contracten. In de eerste plaats kan dat voortvloeien uit beperkte kennis van, en ervaring met, het aanbestedingsinstrument bij aanbestedende partijen. Dit kan niet alleen opdrachtgevers parten spelen. Ook voor kleinere vervoerders kan dit een serieus obstakel zijn.

¹⁴ Ministerie van Economische Zaken (2008, p. 63).

Dit heeft geleid tot inmenging van adviesbureaus zowel aan de kant van de opdrachtgever als van de opdrachtnemer, wat niet altijd tot betere uitkomsten leidt. Met name gemeenten zijn inmiddels sceptisch over de bijdrage van adviesbureaus: kennis en kunde blijkt ook hier lang niet altijd toereikend. Wanneer ervaringen met (inadequate) bureaus niet onderling uitgewisseld worden, blijft het voor opdrachtgevers lastig om een inschatting te maken van de bekwaamheid van de consultant, anders dan op basis van eventuele ervaringen uit het verleden.

Onervarenheid bij aanbesteding kan tot allerlei problemen leiden. Onnodig strenge bestekseisen (bijvoorbeeld met betrekking tot de leeftijd van voertuigen) en slechte planning (zoals het toekennen van concessies voor het leerlingenvervoer vlak voor aanvang van het schooljaar) doen afbreuk aan de kwaliteit en zetten – in geval van slechte planning – de implementatietijd onder hoge druk. Ook schaalvergroting van percelen kan onbedoeld ongunstig uitpakken. Als hierdoor het aantal partijen dat zich kan kwalificeren gereduceerd wordt, zal de mededinging beperkt worden.

De looptijd van contracten is eveneens van belang: lange contracten leiden doorgaans tot lagere prijzen (langere terugverdientijd materieel en meer zekerheid voor opdrachtnemer). Maar wanneer de opdrachtgever bij een lange looptijd onvoldoende instrumenten heeft gecreëerd om bij te sturen, of de vervoerder aan te spreken op zijn prestaties, kan dit nadelig uitpakken.¹⁵

Ook het ontwerpen van goede klachtenprocedures en het monitoren van de geleverde prestaties zijn aandachtspunten. Gebruikers worden niet altijd in dit proces betrokken. Dit alles kan net als de voorgaande punten, het resultaat zijn van onervarenheid met het aanbesteden en met contractbeheer.

In dergelijke gevallen, waarin beperkte kennis en ervaring een goede aanbesteding in de weg staan, kunnen kennisdeling en informatievoorziening een oplossing bieden. Ook het aanbieden van standaardcontracten en standaardmechanismen voor het monitoren van kwaliteit zullen het aanbestedingsproces verbeteren.¹⁶ Ook zouden standaardbepalingen over een klachtenregeling voor vervoerders een wettelijke basis kunnen krijgen in de Wet personenvervoer 2000. In hoofdstuk 4 wordt hierop teruggekomen en wordt tevens een bloemlezing van *best practices* gegeven, als eerste stap naar een betere uitwisseling van ervaringen.

3.3 Omgevingsfactoren

Ook omgevingsfactoren, waarop aanbestedende partijen en vervoerders slechts een beperkte invloed hebben, kunnen van invloed zijn op de geleverde prestaties in het contractvervoer. Het gaat daarbij met name om een tekort aan (gekwalificeerd) personeel, verkeersdrukte en schaarste en levertijden van materieel.

¹⁵ Hier staat tegenover dat langere contracten wel meer baanzekerheid kunnen geven aan chauffeurs en ander personeel bij vervoerders.

¹⁶ In dit kader vormen publicaties als *Goed besteed: Checklist voor inkomen en aanbesteden. Een hulpmiddel voor gemeentebestuurders* (SGBO, 2006) en *Handboek Leerlingenvervoer* (SDU) een goed initiatief.

De taxibranche maakt sinds enkele jaren melding van personeelstekorten in het contractvervoer.¹⁷ Krapte op de arbeidsmarkt leidt ertoe dat sectoren waar de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden het minst gunstig zijn (denk aan tijdelijke contracten, variabele uren en diensten en lage lonen), het eerste met personeelstekorten zullen kampen. Dit probleem hangt in hoofdzaak samen met de conjunctuur.

Terwijl het personeel schaarser wordt, lijken de arbeidsvoorwaarden nadeliger te worden. Zoals Box 3.1 benadrukt, werkt de beperkte looptijd van vervoerscontracten het in tijdelijke dienst nemen van werknemers in de hand (hoewel er bij verlies van een contract een overname-eis is van 75 procent van het personeel). Ook flexibele werktijden zijn in hoge mate inherent aan het werk. Wanneer door sterke prijsdruk bij de contractvorming ook de loonruimte onder druk staat, kan het vinden van voldoende geschikt en gemotiveerd personeel een serieus probleem zijn. Net als in het onderwijs, zal zich dit in de eerste plaats manifesteren bij ziekte en andere onvoorziene gevallen, waarin het dan steeds moeilijker wordt om tijdig vervangers te vinden.

Box 3.1 Arbeidsklachten

Onderzoeksbureau Regioplan (2008) beargumenteerde onlangs dat aanbesteding van het contractvervoer aanmerkelijke gevolgen heeft gehad voor de arbeidsvoorwaarden in de branche. Ze onderscheiden vijf voorname effecten:

- Vervanging van vaste medewerkers door tijdelijke krachten en uitzendkrachten: onzekerheid over het behoud van contracten leidt tot een toename van flexibele arbeidscontracten (ondanks de CAO-bepaling dat minimaal 75 procent van het personeel moet worden overgenomen als opdracht aan een ander bedrijf wordt gegund).
- Flexibilisering van werktijden: het aantal werkuren per dag is meer variabel geworden en het tijdstip van werken verschilt per dag.
- Investerings- en opleidingskosten van het personeel staan onder druk vanwege de sterke (prijs)concurrentie.
- Grotere inzet van minder gekwalificeerd personeel omdat chauffeurs met een vakdiploma in een hogere salarisschaal vallen.
- Vermoedelijk slechte(re) naleving van CAO-regels, zoals het niet-afdragen van pensioenpremies en het incorrect omgaan met over- en minuren.

Een andere belangrijke omgevingsfactor is de verkeersdruk. Tussen 2000 en 2005 groeiden de files met gemiddeld 5 procent per jaar.¹⁸ En de Verkeersinformatiedienst meet tussen 2002 en 2007 een toename van bijna 50 procent.¹⁹ Meer files betekent ook voor het contractvervoer meer verloren tijd (hogere kosten), langere reistijden voor de passagier en teruglopende voorspelbaarheid. Veel van de ontvangen klachten kunnen dan ook teruggevoerd worden op congestie. Voor vervoerders is het fileprobleem inmiddels één van de grootste pijnpunten: het werkt sterk kostenverhogend (de kosten van congestie kunnen doorgaans niet worden doorberekend) en grijpt direct in op de vervoerskwaliteit en daarmee op toegekende bonussen en malussen.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: 'Tekort aan chauffeurs in bus- en taxibedrijf: Vakbekwaamheidsdiploma heet hangijzer', De Telegraaf, 13 maart 2008. 'Tekort aan chauffeurs leidt tot overname Zaans taxibedrijf', Noordhollands Dagblad, 15 februari 2008. 'Werkgevers in het taxivervoer komen niet meer aan personeel', Persbericht DVG Personenvervoer, 29 december 2005.

¹⁸ Gemeten in kilometerminuten (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006).

¹⁹ Bron: Verkeersinformatiedienst (VID). Een trendbreuk in de meetmethode tussen 2005 en 2006 maakt de cijfer niet zuiver vergelijkbaar. Tussen 2002 en 2005 is evenwel met dezelfde methode een toename gemeten van 38 procent, tussen 2006 en 2006 een toename van 4,4 procent.

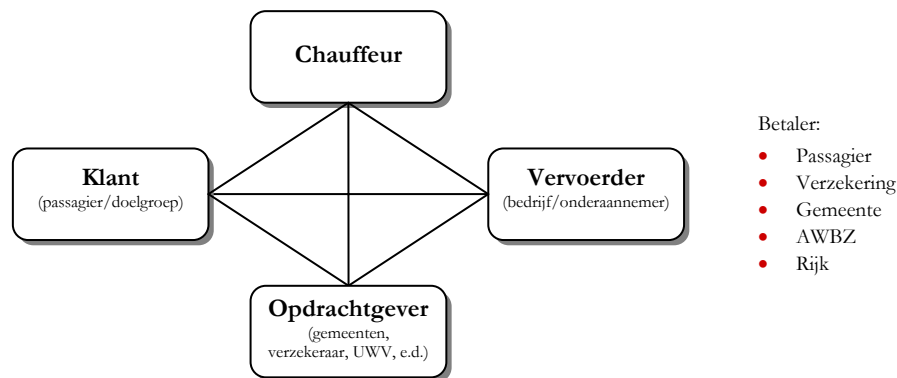
Ten slotte kan ook de beschikbaarheid van materieel een bottleneck zijn, zeker wanneer het speciale voertuigen als rolstoelbussen betreft. Lange levertijden kunnen dan op gespannen voet staan met een korte aanbestedingstermijn en specifieke bestekseisen ten aanzien van het te gebruiken materieel.

3.4 Dieperliggende problematiek

De gepercipieerde problemen in het contractvervoer kunnen ten dele ook een dieperliggende achtergrond hebben. De eerder genoemde complexe contractrelaties kunnen leiden tot wat *principal-agent-problematiek* wordt genoemd. Het centrale dilemma dat in de principal-agent-theorie wordt onderzocht, is hoe de agent (bijvoorbeeld de werknemer of aannemer) in het belang van de principaal/opdrachtgever (bijvoorbeeld de werkgever) te laten handelen, wanneer de agent een informatievoordeel ten opzichte van de principaal heeft, alsmede andere belangen.²⁰

In Figuur 3.1 staat een schematische weergave van de principal-agent-verhoudingen in het contractvervoer afgebeeld, daarbij opgemerkt dat de exacte invulling van het schema per deelmarkt kan variëren. Zo zijn er in bepaalde deelmarkten aparte tussenpersonen (centrales) aanwezig (deze rol wordt dan niet door de vervoerder bekleed).

Figuur 3.1 Principal-agent-schema contractvervoer²¹

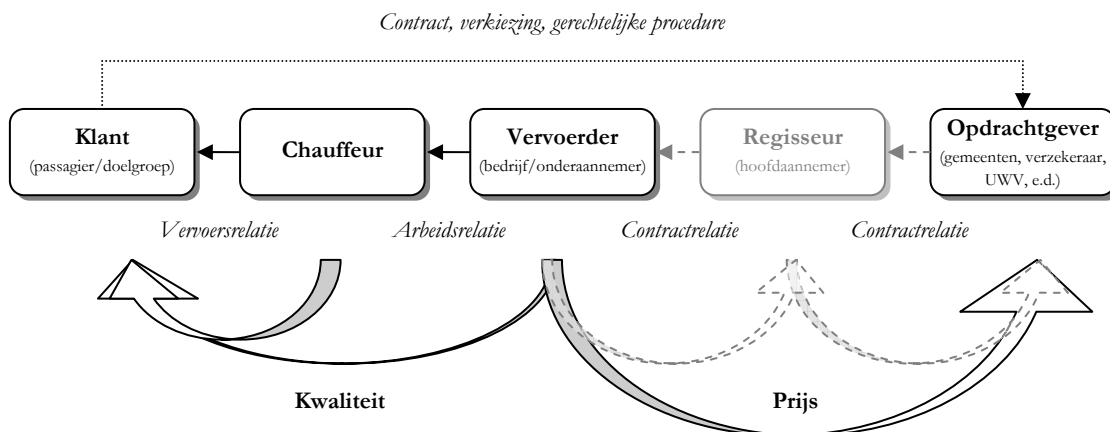


In de praktijk is een aantal verbindingen in dit schema meestal zwak of afwezig. Zo is er in het contractvervoer vaak geen relatie tussen opdrachtgever en chauffeur (ook al kan de opdrachtgever wel eisen stellen aan de opleiding van de chauffeur). De relatie tussen de vervoerder en de klant is ook vaak zwak of afwezig, en de band tussen opdrachtgever en klant is niet altijd even direct. Aan de andere kant komt het vaak voor dat tussen opdrachtgever en vervoerder nog een regisseur of hoofdaannemer staat. Figuur 3.2 geeft de principal-agent-relaties weer die in laatstgenoemde constructie voorkomen.

²⁰ Conform Jensen *et al.* (1976).

²¹ Uiteraard kunnen meerdere rollen door één partij vervuld worden (bijvoorbeeld passagier is betaler, tussenpersoon is vervoerder, et cetera).

Figuur 3.2 Principal-agent-relaties in het contractvervoer



De opdrachtgever bij de aanbesteding is de principaal van de vervoerder (eventueel via de hoofdaannemer), die op zijn beurt de principaal is van de chauffeur. In beide relaties is het van belang dat de principaal de agent ertoe beweegt in het belang van de principaal, en niet in dat van de agent, te handelen. Contracten dienen ertoe om dit te bereiken, maar zijn altijd in zekere mate ‘incomplete’. Dat wil zeggen dat niet alle aspecten van de dienstverlening, de wederzijdse verplichtingen en bijvoorbeeld de wijze van monitoring of handhaving, in een contract vastliggen (zie Box 3.2).

Box 3.2 Incomplete contracten²²

Om uiteenlopende redenen worden bepaalde onzekerheden die een contractuele relatie kunnen beïnvloeden soms niet meegenomen in het contract, waardoor incomplete of niet volledig gespecificeerde contracten ontstaan.

Het opstellen van contracten is een kostbare aangelegenheid, daarom is het in de eerste plaats een kosten-baten afweging om bepaalde attributen uit het contract te laten. Er komt een moment dat het opnemen van een specifieke clause, om een onwaarschijnlijke onzekerheid te dekken, niet meer opweegt tegen de baten hiervan. Dit is een transactiekostenargument.

Daarnaast zijn rechters of derden soms niet in staat (of bereid) om, wanneer het tot een geschil komt, de waarde van een variabele vast te stellen, waardoor het zinloos is om deze in een contract op te nemen.

Beperkte (of begrensde) rationaliteit kan eveneens een reden zijn, om variabelen te negeren waarvan het effect op de contractrelatie niet ingeschat kan worden. Mensen zijn doorgaans niet in staat om alle relevante omstandigheden, en de hieruit voortvloeiende acties te beseffen, te beschrijven en vervolgens contractueel vast te leggen. Het is in sommige gevallen zelfs onmogelijk om de waarschijnlijkheid van een gebeurtenis in te schatten en dus in het contract te bedingen.

Onvolledigheid kan tevens het gevolg zijn van informatieasymmetrie: het weglaten van bepalingen wordt veroorzaakt doordat de uitgangspunten niet door alle betrokkenen (in dezelfde mate) wordt waargenomen.²³ In situaties waar belangen van de betrokken partijen niet parallel lopen, of zelfs

²² Deze box is samengesteld uit Hart *et al.* (1988), Salanié (1997) en Couwenberg (2003). Merk op dat dit een synopsis van de theorie omtrent incomplete contracten betreft: de genoemde oorzaken zijn niet *per definitie* alle van toepassing op het contractvervoer.

²³ Hart *et al.* (1988) zien informatieasymmetrie los van onvolledigheid. In hun optiek beschikken de partijen bij incomplete contracten over dezelfde informatie, echter, om de eerdergenoemde redenen blijven zaken desondanks buiten het contract.

tegenstrijdig zijn, ten slotte, ontstaat een prikkel voor strategisch gedrag. Strategisch handelen wil zeggen dat contractpartijen trachten de situatie zoveel mogelijk ten eigen bate te keren.

Om deze redenen dekt een contract doorgaans een beperkt aantal variabelen. Dat wil zeggen, variabelen die als meest relevant worden beschouwd, dan wel variabelen die het beste te verifiëren zijn door een rechter. Indien tijdens de contractrelatie blijkt dat er onvoorziene omstandigheden optreden, die invloed uitoefenen op de voorwaarden van de verbintenis en waarover het contract geen uitsluitend geeft, dan is heronderhandeling de meeste logische oplossing.

Die passagier (of diens ouder of voogd) is in theorie weer de principaal van de opdrachtgever, maar in de praktijk is de band vaak zeer indirect. In sommige gevallen neemt die band de vorm aan van een *contract* (bijvoorbeeld met de zorgverzekeraar) dat echter over heel veel zaken tegelijk gaat. In andere gevallen loopt de terugkoppeling via verkiezingen, die eveneens over een groot aantal zaken tegelijk gaan. Tussen die verkiezingen heeft bijvoorbeeld een gemeente monopolieacht: een ingezetene van Vlaardingen kan er niet voor kiezen zijn Wmo-vervoer door Zaanstad te laten regelen, tenzij hij verhuist. Een derde mogelijkheid is een gerechtelijke procedure, waarbij de passagier door de rechter laat toetsen, of een door de opdrachtgever getroffen regeling voldoet aan de wettelijke kaders en hem bijvoorbeeld laat verplichten ‘passend vervoer’ te (laten) verzorgen. De drempels voor het bewandelen van deze weg zijn hoog.²⁴

De gebogen pijlen aan de rechterkant van Figuur 3.2 geven weer dat de opdrachtgever in eerste instantie de prijs van de geleverde dienst of het contract ervaart. De passagier ervaart in eerste instantie de geboden kwaliteit, die wordt bepaald door de vervoerder en de chauffeur samen. Wanneer de band tussen opdrachtgever en passagier zwak of onevenwichtig is, kan dit twee ongunstige gevolgen hebben:

- De passagier heeft prikkels om geen optimale maar maximale kwaliteit te vragen (zie ook de geformuleerde belangen van de passagier aan het begin van dit hoofdstuk); hij ervaart immers wel de kwaliteit maar betaalt niet de prijs van de dienst.
- De opdrachtgever heeft prikkels om geen optimale maar een minimale prijs na te streven; hij wordt immers niet rechtstreeks afgerekend op de kwaliteit van de dienst, maar via de hiervoor genoemde terugkoppelingen. Wel betaalt hij de prijs, terwijl tal van andere bestemmingen concurreren voor de beschikbare financiën.

Deze twee effecten kunnen tegen elkaar in werken. Wanneer bij de contractvorming een zo laag mogelijke prijs wordt nagestreefd, werkt dit bezuiniging op de kwaliteit in de hand en leidt dit tot een onevenwichtige afweging tussen de belangen van de aanbestedende partij en die van de gebruiker (zie paragraaf 3.1).²⁵ Het feit dat contracten altijd een zekere mate van incompleetheid herbergen – zeker waar het gaat om het specificeren van kwaliteitsparameters – is daarbij weinig behulpzaam. Tegenstrijdige belangen van opdrachtgever en agent (contractnemer) kunnen ertoe leiden dat laatstgenoemde tracht om de incompleetheid van het contract uit te buiten. Een vervoerder kan daardoor gestimuleerd worden om te bekribbelen op de dienstverlening of het

²⁴ Dit alles neemt niet weg, dat de terugkoppeling van passagier/klant naar opdrachtgever ook directer kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld door klanten te betrekken bij de aanbesteding. Het berust echter op een vrijwillige keuze van de opdrachtgever om dit te doen. Hoofdstuk 4 gaat daar nader op in.

²⁵ De ervaring is dat vervoerders door de jaren heen bereid zijn gebleken om tegen een steeds lagere prijs in te tekenen, waarmee de (eenzijdige) prijsfocus bij opdrachtgevers in de hand is gewerkt. Dit sluit aan bij het argument dat ook de branche een verantwoordelijkheid heeft in de neerwaartse prijsbeweging.

geboden comfort. Ook de arbeidsrelatie tussen vervoerder en chauffeur kan hiervan te lijden hebben, zoals eerder geconstateerd bij de arbeidsklachten (Box 3.1).

3.5 Conclusie

Daar waar de kwaliteit van de dienstverlening in het contractvervoer tekort schiet, kan dat samenhangen met een aantal oorzaken:

- Onervarenheid met het aanbestedingsinstrument, zowel bij het opstellen van de bestekseisen, als bij de gunning als bij het beheer/monitoren van het contract.
- Omgevingsfactoren, en dan vooral krapte op de arbeidsmarkt, congestie op de weg en schaarste en lange levertijden van materieel.
- Principal-agent-problematiek. Hierdoor kan vanuit de opdrachtgever een sterke focus ontstaan op prijs en vanuit de passagier een sterke focus op kwaliteit en beschikbaarheid. Er volgt dan niet altijd een evenwichtige afweging tussen de belangen van de aanbestedende partij en die van de gebruiker. Het verschijnsel dat contracten altijd in enige mate incompleet zijn versterkt dit probleem, omdat het ‘agents’ ruimte geeft hun eigen belang te dienen ten koste van dat van hun opdrachtgever.

De drie categorieën vragen alle drie om aparte oplossingsrichtingen, die in het volgende hoofdstuk zullen worden uitgewerkt. Binnen het huidige raamwerk van regelingen liggen die oplossingen vooral op het gebied van aandacht besteden aan onervarenheid, verwachtingsmanagement en incomplete contracten.

4 Oplossingsrichtingen

In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat er in het publieke debat slechts in beperkte mate gegevens beschikbaar zijn over de kwaliteit in het contractvervoer. Kwaliteitsgegevens die worden bijgehouden zijn vaak onderling moeilijk vergelijkbaar, of alleen bekend bij opdrachtgever en vervoerder/regisseur van een contract. Discussies worden daardoor teveel gevoerd op basis van incidenten die (naar gelieve) kunnen worden uitvergroot en gebagatelliseerd. Voorts werd geconstateerd dat de beeldvorming in de media mogelijk niet in harmonie is met de feitelijke stand van zaken, en dat onduidelijkheid over hetgeen gebruikers mogen verwachten binnen (de lokale invulling van) een regeling, aanleiding geeft tot verwarring en onvrede. In hoofdstuk 3 werd vervolgens aan het licht gebracht wat de onderliggende oorzaken kunnen zijn van de ervaren problemen.

Ondanks het feit dat gegevens beperkt beschikbaar zijn, delen de deelnemers aan de Rondetafel de overtuiging dat actie gerechtvaardigd is, op grond van hetgeen wel bekend is en gezien de maatschappelijke gevoeligheid van deze problematiek. Paragraaf 4.1 beschrijft het besluit van de betrokken partijen om zich gezamenlijk te gaan inspannen om de uitvoeringspraktijk (voortraject aanbesteding, kwaliteit van het vervoer voor de reiziger en controle en handhaving) waar mogelijk te verbeteren, via het opstellen van modelovereenkomsten voor verschillende regelingen.

Vervolgens gaan de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 in op een drietal routes voor verbetering, die samenhangen met de probleemanalyse uit het vorige hoofdstuk. Deze routes kunnen belangrijke input vormen voor de modelovereenkomsten die zullen worden opgesteld. Het uitgangspunt bij het formuleren van deze routes is, dat deze zoveel mogelijk binnen het huidige (wettelijke) kader van de regelingen passen, aansluiten bij de onderliggende sturingsfilosofie (zie paragraaf 2.2), op korte termijn te implementeren zijn en dat bij de oplossingen de (belangen van) gebruikers centraal staan. Het gaat daarbij om:

- Verbetering van de kwaliteitsmeting en monitoring en zodoende de aard en omvang van de problemen in het contractvervoer beter in kaart te brengen (paragraaf 4.2).
- Het tegengaan van onjuiste beeldvorming op basis van incidenten en verwachtingenmanagement (paragraaf 4.3).
- Het beter borgen van de belangen van de doelgroepen in het aanbestedingsproces (paragraaf 4.4).

4.1 Modelovereenkomsten

De betrokken partijen hebben besloten gezamenlijk te gaan werken aan modelovereenkomsten voor de verschillende deelmarkten in het contractvervoer, met name het leerlingenvervoer, zittend ziekenvervoer en het Wmo-vervoer. De departementen, koepels en brancheorganisaties zullen de modelovereenkomsten (inclusief het proces om te komen tot een contract) actief onder de aandacht van de verschillende opdrachtgevers brengen. Ook gebruikersorganisaties zullen actief betrokken worden bij het opstellen van deze modelovereenkomsten.

Via het gezamenlijk opstellen van modelovereenkomsten ontstaan handreikingen aan de opdrachtgevers hoe kwaliteit van de uitvoering nader te definiëren en te bewaken. Daarnaast kunnen de modelovereenkomsten aangeven hoe de gebruikersorganisaties te betrekken vóór, tijdens en na uitvoering van het contract (kennisontwikkeling en kennisoverdracht). Een belangrijk onderdeel hierbij is hoe de klachtenindiening en klachtenafhandeling is vormgegeven. Uitgangspunt hierbij is dat de klachten door de klant bij de vervoerder worden ingediend. In de Wp2000 is al aangegeven dat iedere ondernemer beschikt over een eigen klachtenregeling. Het is tevens de wens van de partijen dat de opdrachtgevers vooraf aangeven welke uitvoeringselementen (zoals punctualiteit, aard en omvang van klachten en klanttevredenheid) openbaar worden gemaakt. Voorts ligt het in de rede dat opdrachtgevers met vervoerders afspraken maken over doorgifte van klachten (dan wel kwaliteitsgegevens in het algemeen), zodat ze goed op de hoogte zijn van de kwaliteit en waar nodig actie kunnen ondernemen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal het voortouw nemen om de komende maanden samen met de opdrachtgevers, vervoerders en gebruikersorganisaties in het contractvervoer te komen tot een implementatieagenda. Die agenda geeft aan hoe het proces, om te komen tot modelovereenkomsten, wordt vormgegeven en hoe de betrokken partijen daarbij gefaciliteerd kunnen worden. Deze implementatieagenda zal naar verwachting in oktober gereed komen.

In aanvulling op, en als input voor, deze modelovereenkomsten bespreekt het vervolg van dit hoofdstuk een drietal routes voor verbetering die samenhangen met de probleemanalyse uit het vorige hoofdstuk.

4.2 Objectieve kwaliteitsinformatie

Feitelijke sturingsinformatie is voor het contractvervoer, ook *binnen* afzonderlijke regelingen, vaak versnipperd. Coherente en overkoepelende informatie over de kwaliteit (bijvoorbeeld klachten) is lang niet in alle gevallen beschikbaar (zie paragraaf 2.3). Hierdoor blijft er onduidelijkheid over het objectieve kwaliteitsniveau van het Nederlandse contractvervoer en dus blijft er dispuut over de vraag of het daadwerkelijk zo slecht gesteld is als dat krantenkoppen doen vermoeden. Bovendien verdwijnt kennis, die alleen bij de vervoerder rust, bij gunning aan een nieuwe partij. Dat introduceert het risico dat sommige problemen, die samenhangen met onervarenheid, (paragraaf 3.2) zich na een nieuwe aanbesteding opnieuw voordoen.

4.2.1 Openbaarmaking en harmonisatie van kwaliteitsgegevens

Een overkoepelend systeem voor kwaliteitmeting en/of -bewaking zou vanuit dat perspectief een verbetering opleveren. Dit biedt zowel aanbestedende partijen als gebruikers de mogelijkheid de geboden kwaliteit binnen een regeling te vergelijken. Het opent daarmee tevens de mogelijkheid om te beoordelen hoe de invulling en uitvoering van een regeling in een specifiek contract zich verhoudt tot de stand van zaken elders.

Afspraken over maximale omrijtijden, marges rondom de geplande ophaaltijd en het te gebruiken voertuig, verschillen tussen en binnen regelingen, alsook van contract tot contract. Dit maakt vergelijking van kwaliteitsparameters op het eerste gezicht gecompliceerd. Er zijn echter overkoepelende kwaliteitsparameters denkbaar die wel te standaardiseren zijn, zoals klanttevredenheid, punctualiteit ten opzichte van de gemaakte afspraken en het percentage

gegronde klachten. Ook vergelijking van de gemaakte afspraken binnen een regeling kan instructief zijn.

Indien dergelijke cijfers ongecoördineerd verzameld en doorgegeven worden, bestaat het risico dat onvoldoende gegevens beschikbaar komen en dat cijfers onvergelijkbaar zijn. In de modellen voor overeenkomst en procedure zou daarom aandacht geschonken moeten worden aan de wijze van kwaliteitsmeting en -rapportage.²⁶ Een beloftevolle uitvoeringsvariant is, het per vervoersregeling ontwikkelen van een uniform meetinstrument voor kwaliteitsbeoordeling (bijvoorbeeld een klantenbarometer, zoals de 'benchmark Wmo'), zodat decentraal verzamelde gegevens onderling vergelijkbaar zijn en geaggregeerd kunnen worden tot een regionaal of landelijk totaalbeeld.

Vervolgens is het van belang dat kennisverzameling over, en *benchmarking* van, de kwaliteitsinformatie door de betrokken partijen bevorderd wordt en actief ter hand wordt genomen.²⁷

4.2.2 Centrale gegevensverzameling en -analyse

Een meer verregaande vorm van kennisintegratie is het centraal (meten en) registreren van kwaliteitsparameters, bijvoorbeeld klachten en klanttevredenheid. Deze rol kan door de branche zelf vervuld worden (bijvoorbeeld de branchevereniging), maar ook door de overheid (onafhankelijke kwaliteitscontrole). In Zweden, bijvoorbeeld, zijn klachtenlijn en klachtenbestand ondergebracht bij regionale overheden, zodat de gegevens bij wisseling van vervoerder bewaard blijven en de overheid over een kwaliteitsmonitor beschikt. Deze instantie meet op permanente basis klanttevredenheid middels een dagelijkse steekproef onder cliënten die op die dag gebruik hebben gemaakt van het doelgroepenvervoer, gevolgd door telefonische enquêtering. Hierdoor is sturingsinformatie altijd actueel (maar tevens kostbaar).

Indien het genereren en verstrekken van kwaliteitsgegevens geborgd kan worden in modelovereenkomsten en -procedures, verdwijnt grotendeels de noodzaak van centrale gegevensverzameling. De behoefte aan aggregatie en *benchmarking* van deze gegevens blijft wel bestaan.

4.2.3 Klachtenregeling en -afhandeling

Klachten zijn een belangrijke indicator van het kwaliteitsniveau.²⁸ De implementatie van klachtenregelingen in het contractvervoer verschilt nochtans van geval tot geval. Verder is de sturing en controle op het klachtenproces dikwijls beperkt, evenals zicht op omvang, aard en afhandeling van klachten. Klachten spelen nog een te geringe rol als sturingsinstrument, zo concludeerde ook TNS NIPO Consult in 2007. Tot slot speelt de geringe tevredenheid over de

²⁶ Merk op dat er parallellen bestaan met de informatieverstrekking van bedrijven aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

²⁷ Daarnaast is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voornemens het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) op te zetten, dat onder meer kwaliteitsstandaarden opstelt en *benchmarks* uitvoert.

²⁸ Met het oog op de optimale wijze van klachtafhandeling is het van belang onderscheid te maken tussen *acute* klachten (bijvoorbeeld als een leerling niet opgehaald is of verkeerd wordt afgezet) waarvoor *direct* handelen vereist is, en de minder urgente klachten. Voor de eerste categorie klachten zijn korte lijnen en een korte responstijd van het grootste belang. Klachten zoals besproken in de context van dit hoofdstuk zijn vooral van laatstgenoemde signatuur.

oplossing en afhandeling van een ingediende klacht. Mede in reactie hierop heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Kamer toegezegd dat er een beter klachtenmeldpunt en betere klachtenafhandeling in het taxivervoer zal komen.²⁹

Intake

In de Wp2000 is al aangegeven dat iedere ondernemer moet beschikken over een klachtenregeling. De hiervoor vastgestelde behoefte aan samenhangende en vergelijkbare kwaliteitsgegevens, gekoppeld aan de onwenselijkheid dat gebruikers met hun klacht van het kastje naar de muur worden gestuurd, zou pleiten voor het *centraal* organiseren van de melding (intake) en informatievastlegging.³⁰ Een mogelijke uitvoeringsvariant is het geautomatiseerd documenteren (in een centrale database) en vervolgens doorgeleiden van de klacht naar de betreffende opdrachtgever (bijvoorbeeld de gemeente of ziektekostenverzekeraar) of naar de vervoerder die de klacht in behandeling neemt. Een voorstel voor een dergelijk systeem in de straattaximarkt is uitgewerkt in het parallelrapport ‘Toekomst voor de taxi’.³¹ Het voordeel van dit type oplossing is dat eenduidigheid kan worden bereikt over bijvoorbeeld het telefoonnummer of de website en dat centrale registratie van de aard en aantallen klachten eenvoudig mogelijk is.

Indien echter aan de wens van coherente en overkoepelende informatie tegemoet gekomen kan worden via de modelovereenkomsten, verdwijnen het nut en de noodzaak van een centraal klachtenmeldpunt goeddeels. Bovendien dient er rekening gehouden te worden met de al bestaande klachtenregelingen in de materiewetten en daardoor de bepalingen waaraan opdrachtgevers (in het bijzonder ziektekostenverzekeraars) nu al zijn gebonden. Een bijkomend risico van centrale klachtinname is, dat de afstand tussen klachtinname en klantaafhandeling – en daarmee de ‘regelkring’ – vergroot wordt. Dit kan een snelle en adequate afhandeling in de weg staan, wat zeker bij acute klachten problematisch kan zijn.

Al met al pleit dit voor een *decentrale* klachtintake bij vervoerder of opdrachtgever op voorwaarde dat langs andere weg geborgd kan worden dat informatie over klachten systematisch en aggregaerbaar beschikbaar komt. Daarbij dient dan wel nadrukkelijk voorkomen te worden dat vervoerder, regisseur en opdrachtgever de klager naar elkaar doorverwijzen.

Afhandeling

Ten behoeve van een meer persoonlijke afhandeling en het verkorten van de regelkringen geniet het de voorkeur om de afhandeling van klachten decentraal te organiseren. Teneinde te komen tot een betere, en meer uniforme klachtenprocedure, kan eveneens ingehaakt worden op de modelovereenkomsten en procedures zoals die voor iedere regeling ontwikkeld gaan worden. Uitgangspunt hierbij is dat de opdrachtgevende partij de klachtenregeling als een belangrijk

²⁹ Aanneame van de ‘Motie Roemer’ op 18 oktober 2007, die werd ingediend op 16 oktober 2007 (Kamerstuk 25910 vervolnummer 72).

³⁰ Gezien de uiteenlopende problematiek – de aard van het vervoer en de betrokken partijen – zou het dan voor de hand liggen om klachtenregistratie van het straattaxivervoer en contractvervoer gescheiden te houden. Wel zouden beide klachtencategorieën door eenzelfde instantie verzameld kunnen worden.

³¹ Informatie over de aard van de klacht wordt via een keuzemenu verkregen, alvorens de klager terecht komt bij de vervoerder of opdrachtgever. Derhalve hoeft de klager niet tweemaal zijn verhaal te doen en blijven de administratieve lasten beperkt.

onderdeel van het contract ziet en de informatie die hieruit voortkomt gebruikt om sturing te geven aan de uitvoering van het contract (zie ook paragraaf 4.4.5).³²

4.3 Tegengaan van onjuiste beeldvorming

De wet van de grote getallen en de beeldvorming gaan in het contractvervoer dikwijls niet hand in hand. Het gegeven dat het merendeel van het vervoer ordentelijk verloopt, is lastig te rijmen met de eerder aangehaalde krantenkoppen (paragraaf 2.4). Ook wanneer beeldvorming op incidenten in het contractvervoer geen recht doet aan wat er allemaal goed gaat, blijft die beeldvorming iets wat te denken geeft.

4.3.1 Duidelijke spelregels

Door helder aan gebruikers te communiceren wat zij kunnen verwachten, en wat hun rechten en plichten zijn, kunnen onnodige ontevredenheid en klachten voorkomen worden. Transparantie en overzichtelijkheid van systemen en procedures kunnen onder meer verhoogd worden door de essentiële kwaliteitseisen aan het vervoer (duidelijker) openbaar te maken. Verwachtingenmanagement kan tevens het onbegrip en de onvrede wegnemen die worden veroorzaakt door de omgevingsfactoren, zoals verkeersdrukte en andere in paragraaf 3.3 genoemde omstandigheden. Vervoerders of opdrachtgevers kunnen daarvoor bijvoorbeeld gericht in gesprek gaan met de gebruikers op voorlichtingsbijeenkomsten. Verder valt te denken aan het ontwikkelen en verspreiden van factsheets, waarop de essentiële informatie over de regeling, de te verwachten kwaliteit en klachtenprocedures helder en compact zijn weergegeven. Dit komt neer op een soort bijsluiter bij de regeling.

4.3.2 Klachten- en beroepsprocedures

Paragraaf 4.2.3 ging in op de wijze waarop de klachtenregeling kan worden opgetuigd met het oog op coherente en overkoepelende kwaliteitsinformatie en een adequate benadering van gebruikers bij de afwikkeling. Het klachteninstrument kan daarnaast ook een bijdrage leveren aan het tegengaan van onjuiste beeldvorming op basis van incidenten. We spreken in dat geval over de procesmatige aspecten van het instrument.

In het bijzonder is het van belang om de gebruiker vooraf goed in te lichten over het hoe, wanneer en waar hij met zijn klachten of onvrede terecht kan. Betere communicatie over klachten- en beroepsprocedures draagt bij aan de emancipatie van de cliënt. Het informeren van de cliënt over de afhandelingstatus van de klacht (tijdens het proces) geeft het signaal af dat klant en klacht serieus genomen worden, zeker wanneer er voor een persoonlijke benadering wordt gekozen.

4.3.3 Genoegdoening

Een malussysteem waarmee de gedupeerde passagier een vorm van genoegdoening krijgt, kan eveneens een verbetering in de perceptie opleveren. Het geeft de cliënt een concreet middel om actie te ondernemen na slecht geleverde prestaties (anders dan een klacht indienen). Een regeling

³² Procesmatige overwegingen bij de klachtenprocedure, zoals voorlichting vooraf en communicatie over de status van de klachtenafhandeling, komen in de tweede route aan de orde.

zoals bij de Nederlandse Spoorwegen – ‘Geld terug bij vertraging’ – zorgt ervoor dat de gebruiker zich gehoord voelt. Een eventuele genoegdoening voor de passagier kan niet dienen ter vervanging van het bonus-/malussysteem dat tussen opdrachtgever en uitvoerder van kracht is. Een dergelijke regeling is bedoeld als geste richting afnemer, niet als (formele) sturing op geleverde prestaties door de vervoerder.

Een belangrijke kanttekening is dat in het contractvervoer, in tegenstelling tot bij treinverkeer, de passagier vaak niet direct of volledig betaalt voor het vervoer: ‘geld terug’ of ‘een volgende rit gratis’ zijn daarom begrippen die in sommige regelingen geen betekenis hebben. Dit kan consequenties hebben voor de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het instrument in sommige regelingen. Niettemin gaf Staatssecretaris Bussemaker van VWS eerder dit jaar in de Tweede Kamer aan dat een dergelijke regeling, onder de noemer ‘bad ride, no pay’, voor een volgend Valys-contract denkbaar is.³³ Als alternatief voor geld terug of een gratis rit, zouden ook andere middelen (zoals attenties) ervoor kunnen zorgen dat de passagier zich met zijn klacht gehoord voelt.

Voor zover het middel wel ingezet kan worden in specifieke regelingen, dient hierbij redelijkheid betracht te worden: ook bij de NS ligt er een relatie tussen de prijs van het treinkaartje en het al dan niet in aanmerking komen voor geldteruggave. Een regeling waarbij de transactiekosten voor restitutie hoger zijn dan het uit te keren bedrag, is niet wenselijk. Daarnaast moeten, waar mogelijk en van toepassing, externe factoren zoals congestie meegewogen worden om vast te stellen in hoeverre de vervoerder verwijtbaar is.

4.3.4 Klantvriendelijkheid en gebruikersgemak

Transparantie en communicatie ten behoeve van het voorkómen of verkleinen van een verwachtingskloof is onderdeel van het overkoepelende streven naar meer klantvriendelijkheid en gebruikersgemak.

De Commissie Van der Zaag (2005) adviseert voor de inrichting van het doelgroepenvervoer een combinatie van uniformiteit en lokaal maatwerk.³⁴ Met uniformiteit doelt de Commissie op één landelijk indicatieprotocol voor mensen met een functiebeperking (eenduidige criteria) en een landelijke, uniforme registratie- en afrekeningsystematiek. Decentrale uitvoering hiervan impliceert dat er rekening gehouden kan worden met lokale situaties.

Verder bepleit de Commissie een één-loket gedachte: de cliënt moet zicht tot één loket kunnen wenden voor het aanvragen van een vervoersvoorziening, informatieverstrekking, het indienen van de aanvraag, de beoordeling, indicatiestelling en afgifte van de beschikking. Voor het leerlingenvervoer en Wmo-vervoer kan er bijvoorbeeld een loket ingericht worden bij gemeenten. De klant zou hier ook terecht moeten kunnen met klachten.

Het informeren en adviseren van de doelgroep over alternatieve vervoersmogelijkheden – in de eerste plaats het openbaar vervoer – behoort eveneens tot de opties om klantvriendelijkheid en

³³ Kamerstuk 25847 vervolgnnummer 53, verslag van een Algemeen Overleg d.d. 28 februari 2008.

³⁴ In de Commissie Van der Zaag namen cliëntorganisaties voor ouderen en gehandicapten, de brancheorganisatie voor reizigers en de brancheorganisatie voor aanbieders zitting. Tussen mei en november 2005 formuleerde de Commissie haar standpunten over klantvriendelijkheid en gebruikersgemak, doelmatigheid, ‘inclusief beleid’ en verantwoordelijkheidsverdeling in het doelgroepenvervoer.

gebruikersgemak te vergroten. Zo worden pashouders van Valys bij ritaanname gewezen op de mogelijkheden om (een deel van) de reis met het openbaar vervoer af te leggen. In Londen wordt actief beleid gevoerd om ‘deur-tot-deur’ vervoer waar mogelijk en gewenst te vervangen door ‘deur-tot-bus’ vervoer.³⁵

Er zijn diverse manieren om dit vorm te geven:

- In Zweden, waar de centrale voor doelgroepenvervoer wordt geëxploiteerd door regionale overheden, wordt advies over openbaar vervoer aangeboden bij de (telefonische) ritaanname. Ook worden in bepaalde gevallen ‘vervoersassistenten’ beschikbaar gesteld aan hulpbehoevenden, die helpen met het plannen van de reis, het kopen van kaartjes en bij overstappen.
- In sommige steden in de Verenigde Staten staan eveneens vervoersassistenten ter beschikking van gehandicapte reizigers. In Washington DC mogen mensen met een beperking tevens een eigen begeleider meenemen in het OV; beiden reizen tegen gereduceerd tarief of zelfs gratis.

4.4 Borging doelgroepbelangen

In deze paragraaf worden diverse bronnen bijeengebracht waarin concrete aandachtspunten en verbeterpunten voor (aanbesteding van) het doelgroepenvervoer voorgesteld zijn (zogenaamde *best practices*).³⁶ Deze zijn doorgaans niet generiek voor alle regelingen toepasbaar, maar kunnen niettemin input vormen voor de te ontwikkelen modelovereenkomsten en -procedures voor verschillende regelingen. De meer algemene adviezen, zoals maatschappelijke participatie (collectief vervoer toegankelijk maken voor een zo groot mogelijke doelgroep), substitutie tussen openbaar en collectief vraagafhankelijk vervoer, et cetera, alsook doelmatigheidsdoelstellingen (bundeling geldstromen, back office, en dergelijke) vallen buiten de scope van dit rapport.

4.4.1 Democratisering van het aanbestedingsproces

Gebruikersorganisaties laten weten dat in het contractvervoer de klant dikwijls niet of te laat wordt betrokken bij de aanbesteding (als het bestek al is opgesteld). Uit de probleemanalyse in hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat de zwakke positie van de klant, als gevolg van de complexe contractrelaties, één van de onvolkomenheden in het contractvervoer kan zijn. Deze heeft immers geen directe relatie met de vervoerder waardoor zijn sturingsrelatie met die vervoerder veelal indirect en zwak is. Door de klant in een vroegtijdig stadium te betrekken, kan deze aangeven waar goed vervoer in de praktijk aan moet voldoen. Hij krijgt tegelijkertijd beter inzicht in de mogelijkheden, waardoor de verwachtingen wellicht beter overeenkomen met de werkelijkheid.

Aanbesteding van contractvervoer kan democratischer verlopen door de doelgroep (of een vertegenwoordiger daarvan) intensiever te betrekken bij de aanbesteding zelf (vóór gunning) en bij (tussentijdse) evaluaties van de uitvoering (na gunning). Zo kunnen er inspraakbijeenkomsten georganiseerd worden om over de bestekseisen te spreken, of er worden klantenpanels ingesteld

³⁵ De term ‘bus’ is uiteraard overdrachtelijk bedoeld: ook andere vormen van openbaar vervoer worden in overweging genomen.

³⁶ Deze bronnen betreffen: Commissie Van der Zaag (2005), KpVV To-Do Nieuws (2007), NZa (2008), KpVV Workshop ‘Alternatief Aanbesteden’ (22 april 2008) en het werkbezoek Londen in het kader van de Toekomstvisie Taxi (14 maart 2008).

die de prestaties van de vervoerder monitoren. In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is bijvoorbeeld als eis opgenomen dat gemeenten cliënten(organisaties) betrekken bij de voorbereiding van hun beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (artikel 11 en 12, Wmo). Een soortgelijke bepaling geldt voor zittend ziekenvervoer (artikel 28 Zvw). Bij het AWBZ-vervoer heeft de instelling een cliëntenraad en is de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector van toepassing. De ontwikkeling van modelovereenkomsten in samenspraak met vervoerders- en gebruikersorganisaties is eveneens een belangrijke stap in de richting van gebruikersparticipatie. Vervolgens zou de rol van gebruikers ook weer in die modelovereenkomsten kunnen worden geborgd.

Een andere weg waarlangs de burger zijn democratische rol kan bekleden, is die van gemeenteraad- en commissievergaderingen. Het gaat hier specifiek om het Wmo- en leerlingenvervoer; regelingen waarbij de verantwoordelijkheid (voor beleid en uitvoering) bij gemeenten rust. Het College van burgemeester en wethouders zou vervolgens uitvoeringskwesties, zoals het 'afhameren' van de geformuleerde bestekseisen en het toezien op vervoersprestaties, op zich kunnen nemen.

Tijdigheid van het aanbestedingsproces is vereist om de doelgroepen voldoende inspraakmogelijkheden te bieden. Tijdige aanbesteding garandeert bovendien een voldoende lange implementatietijd, waarmee (aanloop)problemen vermeden kunnen worden.

4.4.2 Keuzevrijheid voor de cliënt?

Klanten zijn nu vaak gebonden aan de vervoerder waarmee de gemeente of ziektekostenverzekeraar een contract heeft. Voor individueel vervoer kan het een mogelijkheid zijn afnemers de beschikking te geven over een persoonsgebonden budget (PGB), waarmee ze zelf het vervoer inkopen en, indien de klant daarover niet tevreden is, een andere vervoerder zoeken. Het WIA-vervoer is op deze leest geschoeid.

Net als bij financiële genoegdoening geldt dat een systeem van PGB's niet in iedere regeling toepasbaar is. In regelingen waar het vervoer van verschillende passagiers gecombineerd wordt (bijvoorbeeld het leerlingenvervoer), kan een PGB leiden tot een explosieve kostentoeename. Ook kan de onderhandelingspositie van een afnemer met een PGB slechter zijn dan die van bijvoorbeeld een gemeente, waardoor de afnemer uiteindelijk minder kilometers in kan kopen voor hetzelfde geld. Een toename van keuzevrijheid en het positieve effect dat daarvan kan uitgaan, dient daarom altijd te worden afgewogen tegen een mogelijke kostenverhoging en afname van de inkoopmacht.

Een alternatief voor een PGB is het bevorderen dat opdrachtgevers met meerdere vervoerders een contract sluiten, zodat de klant daartussen kan kiezen. De gebruiker geeft sturing aan prestaties door te 'stemmen met de voeten'.³⁷ Ter illustratie: in het 'Zeeuws model' (aanbesteding van huishoudelijke zorg) stelt de opdrachtgever minimumkwaliteitseisen aan de uitvoering en contracteert alle aanbieders die hieraan voldoen, tegen een door de opdrachtgever vastgestelde

³⁷ In vervoer waar de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de zorgverzekeraars ligt (het zittend ziekenvervoer), kan dit ook; namelijk door van verzekeraar te wisselen indien het aangeboden vervoer niet naar wens is.

fixed price.³⁸ De reiziger kiest vervolgens zelf een aanbieder, die daarmee een prikkel heeft voor het leveren van goede kwaliteit. Ook dit is overigens niet in iedere regeling een serieuze optie, omdat het kostenverhogend kan werken voor gecombineerd vervoer.

Om keuzevrijheid te faciliteren zijn in de eerste plaats meerdere aanbieders vereist (of onderaannemers, mits het gebruikers/reizigers is toegestaan om daartussen te kiezen). Aanbodvergroting kan onder meer nagestreefd worden door kleine aanbieders te stimuleren mee te dingen naar uitvoering, in plaats van zich te schikken in rol van onderaannemer. Te denken valt aan het splitsen van vervoersgebieden (kleinere perceelgrootte) en/of het werken met een (onafhankelijke) centrale die meerdere kleine taxibedrijven van ritten voorziet.³⁹ Dit laatste kan bijvoorbeeld door het opzetten van een (particulier) coördinatiecentrum dat de ritten plant en voertuigen aanstuurt (en aldus de strategische elementen in eigen beheer houdt). Vier regio's in Gelderland hanteren inmiddels dit systeem voor Regiotaxi en ook Utrecht overweegt dit te doen.⁴⁰

4.4.3 Contractvoorwaarden

Vooraf vanuit de branche zelf klinkt de roep om reële(re) bestekseisen voor het contractvervoer. De voorwaarden laten zich rondom vier thema's groeperen: de onderneming (de vervoerder of hoofdaannemer), de chauffeur, het materieel en het vervoer zelf.⁴¹

Onderneming

Op ondernemingsniveau kan een keurmerk verlangd worden om een bepaalde basiskwaliteit zeker te stellen. Indien de opdrachtgever kiest voor gunning aan een vervoersregisseur (hoofdaannemer met onderaannemers), berust bij de opdrachtgever de verantwoordelijkheid dat de vervoerseisen bij de onderaannemers in kwestie terecht komen. Hij kan bijvoorbeeld van de regisseur eisen dat deze *ketenverantwoordelijkheid* draagt en daarmee instaat voor de relatie met haar onderaannemers (de eisen die gesteld worden aan de hoofdaannemer gelden één-op-één voor de relatie tussen regisseur en onderaannemer).

³⁸ Het zittend ziekenvervoer wordt door sommige zorgverzekeraars ook op deze wijze georganiseerd (NZa, 2008).

³⁹ Een bijkomend voordeel van scheiding van ritaanname (de intakefunctie) en uitvoering is dat er meer en onafhankelijk toezicht op de prestaties van de vervoerder is, en dat de centrale kan adviseren om indien mogelijk en van toepassing van het openbaar vervoer gebruik te maken (zie paragraaf 4.3.4).

Nota bene: er bestaat een afruil tussen schaalvoordelen (*economies of scale* en *scope*) en keuzevrijheid voor reiziger en mededinging door kleine(re) vervoerders. Collectieve vervoerssystemen leunen op een accumulatie van reizigers(bewegingen). Indien dit door versnippering onmogelijk wordt gemaakt, komen de operationele en financiële haalbaarheid in het geding. Uiteraard heeft de kleine vervoerder een minder grote 'bulk' nodig dan de grote om uit de kosten te geraken, het is echter twijfelachtig dat hij op hetzelfde kostenniveau (en dus voor dezelfde prijs) kan opereren als een grote vervoerder die meer schaalvoordelen geniet. In dat geval is de vraag gerechtvaardigd hoeveel 'we' bereid zijn om extra te betalen voor de voordelen van meerdere vervoerders, *in casu* keuzevrijheid voor de klant en keuzeopties voor de opdrachtgever, waardoor zijn positie verstevigd wordt en hij de vervoerder eenvoudiger aan gemaakte afspraken kan houden.

⁴⁰ *OV Magazine*, 5 juli 2007, Het blijft behelpen met dure Regiotaxi, pp. 14-15.

⁴¹ Verder kan er bij contractvoorwaarden gedacht worden aan zaken als maximale contractduur en *opt-out* clauses, die de afhankelijkheid (en kans op 'gijzeling') van opdrachtgevers verkleinen. Net als bij de perceelgrootte is hier sprake van een afruil: een lange contractduur is vaak goedkoper in verband met afschrijvingen, maar potentieel lastiger qua uitoefening van controle en uitwijkmogelijkheden. Een korte contractduur biedt meer evaluatiemogelijkheden maar is kostbaarder (besteding van tijd en geld). Een tussenweg is het contractueel inbouwen dat de vervoerder een contractverlenging kan verdienen.

Personeel en materieel

Kwaliteitsborging op chauffeursniveau kan bijvoorbeeld bestaan uit sociale vaardigheden, een relevante opleiding contractvervoer (bijvoorbeeld kennis van het ziektebeeld van de doelgroep) en een EHBO-diploma. Via de chauffeurspas worden thans sociale veiligheid (verklaring omtrent het gedrag), gezondheid (geneeskundige verklaring) en rijvaardigheid (geldig rijbewijs) geborgd. Tevens omvat de chauffeurspas een ‘examen vakbekwaamheid’, waarin onder andere rijgedrag, stratenkennis en kennis van de Nederlandse taal getoetst worden. Aangezien voor het vervoer van doelgroepen doorgaans specifieke kennis noodzakelijk is die niet met de chauffeurspas geborgd wordt, doet de chauffeurspas qua opleidingscomponent vooral dienst als minimumnorm en mag er aan de term ‘vakbekwaamheidsexamen’ niet teveel gewicht toegekend worden.

Diverse *stakeholders* in het contractvervoer hebben de wens geuit om aanvullende specifieke eisen per deelmarkt te stellen, zoals begeleiding en bejegening van gehandicapten en leerlingen, het vastzetten van rolstoelen, een EHBO-diploma, et cetera. Brancheorganisatie KNV Taxi heeft geopperd om het vakbekwaamheidsexamen (onderdeel van de chauffeurspas) af te schaffen voor chauffeurs in loondienst en te vervangen door *on-the-job-learning* via gecertificeerde bedrijfsopleidingen of externe opleidingstrajecten. Hierdoor vallen opleiding en aanvang van chauffeurswerkzaamheden samen in plaats van dat ze sequentieel zijn. Feitelijk komt dit neer op een uitbreiding van het bestaande leerwerktraject, waarbij het examen niet meer landelijk uniform is, maar onderdeel van de gecertificeerde opleiding. Aanvullende eisen worden daardoor buiten de chauffeurspas om gezeurd. Op deze wijze kan meer maatwerk gecreëerd worden dan met uniforme eisenverzwaren via de chauffeurspas mogelijk is en wordt toetreding tot het beroep vergemakkelijkt. Overigens kan dit laatste ook worden gezien in de context van arbeidsvoorwaarden, die in Box 4.1 nader worden beschouwd.

De discussie over chauffeurseisen wordt in breder perspectief gevoerd in het parallelrapport ‘Toekomst voor de taxi’, waarin ook examenonthefing naar deelmarkt en regio besproken worden. Slotsom van dat debat is, dat de alternatieven nader onderzocht moeten worden op hun robuustheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, alvorens een keuze wordt gemaakt.

Box 4.1 Arbeidsvoorwaarden

De arbeidsvoorwaarden in het contractvervoer, en meer algemeen in de taxibranche, zijn een punt van zorg, zoals reeds aan de orde kwam in Box 3.1. Het stopzetten van de trend naar flexibilisering van arbeid (de relatieve toename van tijdelijke en uitzendkrachten en de variabiliteit van werktijden) reduceert baanonzekerheid en zorgt ervoor dat het personeel (wederom) onder de CAO Taxivervoer komt te vallen en dus een redelijk loon opstrijkt. CAO-onderhandelingen kunnen het loon over de hele linie optrekken en baanaantrekkelijkheid opvijzelen. Daarnaast biedt de CAO aanknopingspunten om op chauffeursniveau vervoerskwaliteit te borgen (bijvoorbeeld door middel van cursussen en opleidingen).

De vermoedelijk slechte(re) naleving van CAO-regels, zoals het niet-afdragen van pensioenpremies en incorrecte omgang met overuren en minuren (Regioplan, 2008), zal uiteraard teniet gedaan moeten worden: naleving van de CAO is voorwaardelijk om de toegedichte belofte in te lassen.

Redelijke eisen aan het materieel (bijvoorbeeld voertuigleeftijd) moeten voorkomen dat vervoerders onterecht buitenspel worden gezet bij het aanbestedingsproces en dat deze tot onnodig hoge investeringen worden gedwongen. Zoals eerder gezegd kunnen specifieke eisen aan het materieel, in combinatie met een late aanbesteding, bovendien tot tekorten leiden.

Vervoer

Randvoorwaarden aan het vervoer zelf (bijvoorbeeld de perceelgrootte, maximale ophaal- en omrijtijden, het toestaan van gecombineerd vervoer en financiële genoegdoening na niet goed of niet-tijdig uitgevoerde ritten) grijpen in op veel van de andere oplossingsrichtingen. Perceelgrootte sorteert een groot effect op het aantal vervoerders dat zich kan aanbieden en daarmee op het bestaansrecht van vervoersregisseurs.⁴²

4.4.4 Gunning

Criteria

De gunningscriteria moeten samengesteld zijn uit een evenwichtige mix van prijs en kwaliteit. Een mogelijkheid om dit te bereiken is door alle partijen voor een vaste of minimumprijs in te laten tekenen, waarna er wordt beoordeeld en geselecteerd op basis van kwaliteitsaspecten in het bestek. Gunning op basis van een marge op de loonkosten, oftewel de CAO als ondergrens aanhouden, is een variant hierop die thans wordt toegepast bij sommige Wmo-voorzieningen.

Indien prestatiegegevens van vervoerders (beter) gedocumenteerd zijn en ter beschikking staan aan de opdrachtgever (zie paragraaf 4.2), ligt het voor de hand ten minste negatieve ervaringen van een vervoerder mee te wegen bij de selectie in nieuwe aanbestedingen (referentieopdrachten en prestaties uit het verleden als criterium). Wel rijst de vraag of dit juridisch mogelijk is.

Methodiek

In de workshop ‘Alternatief Aanbesteden’⁴³ passeerde een drietal gunningsmethodieken de revue:

- Relatieve beoordeling: de score van de ene aanbidding bepaalt de score van de andere aanbidding(en). Een klein verschil in de prijs/kwaliteitsverhouding leidt tot een klein verschil in score.
- Canadese methode: alle offertes samen bepalen de gemiddelde prijs, onder dit gemiddelde wordt de winnaar verkozen op basis van kwaliteit.
- Wegen op waarde: een geldelijk bedrag toekennen aan elk van de gunningscriteria; wat is één eenheid ‘beter’ waard?

4.4.5 Controle en handhaving

In paragraaf 3.2 werd het onderzoek voor het ministerie van Economisch Zaken aangehaald, dat constateerde dat “te weinig aandacht [lijkt] uit te gaan naar het monitoren van, en afrekenen op, contractuele afspraken over kwaliteit.” Deze observatie is in lijn met geluiden uit de markt, dat in veel gevallen weliswaar kwaliteitsafspraken worden gemaakt, maar dat er knelpunten zitten bij de monitoring en naleving van die afspraken. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) stelde de zorgverzekeraars begin 2008 een termijn van één jaar voor, waarbinnen gemaakte kwaliteitsafspraken verbeterd moeten zijn en waarin speciale aandacht wordt besteed aan de

⁴² Merk op dat ook perceelgrootte een spanningsveld van voor- en nadelen herbergt. Grote percelen maken schaalvoordelen (efficiency) mogelijk, wat ten koste gaat van het aantal (kleine) mededingers en dus keuzemogelijkheden voor opdrachtgever en cliënt. Voor kleine percelen geldt het tegenovergestelde: meer aanbieders, minder efficiency. Zie ook de eerdere opmerkingen in voetnoot 39.

⁴³ Aan de workshop ‘Alternatief Aanbesteden’ namen vertegenwoordigers van provincies, stadsregio’s, gemeenten, taxibranchen en belangenorganisaties deel. Het doel was om inzicht te verkrijgen in de behoefte aan andere vormen van aanbesteden van doelgroepenvervoer. In het bijzonder werd gekeken naar binnen de huidige aanbestedingsregels de mogelijkheden om sociaal aan te besteden zodat er meer aandacht is voor de klant.

controle en handhaving van de naleving van afspraken (NZa, 2008, p. 8). Concreet werd gewezen op een adequate klachtenregeling, periodieke klanttevredenheidsonderzoeken en steekproefsgewijze controle.

In geval van meerdere deelmarkten en/of regio's waarbinnen een vervoerder actief is, zijn gedifferentieerde prestatiestimuli aanbevelingswaardig. Andere controle- en handhavingsopties omvatten:

- Sturing op klanttevredenheid: een malus als de kwaliteitsparameter (zoals een klachtencijfer) overschreden wordt, gekoppeld aan een bereikbare en aantrekkelijke beloning (bonus). De opdrachtgever straalt op deze manier uit dat hij na gunning gaat meten. Dergelijke aan prestaties en klanttevredenheid gerelateerde bonus-malusregelingen maken in de praktijk steeds vaker deel uit van contracten.
- Het linken van prestatiecriteria aan het openbaar vervoer: in de Verenigde Staten (in de *Americans With Disabilities Act*) mag de reistijd met het doelgroepenvervoer maximaal even lang zijn als dezelfde reis met het openbaar vervoer. Het tarief mag maximaal tweemaal zo hoog zijn als in het OV. Dergelijke normen zijn transparant en eenvoudig om te controleren.
- Maximale contractduur, *opt-out* clausules bij wanprestaties en het kunnen 'winnen' van contractverlenging bij goede prestaties.⁴⁴

4.5 Conclusie

In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat er in het publieke debat onvoldoende samenhangende gegevens zijn over de kwaliteit in het contractvervoer. Kwaliteitsgegevens die worden bijgehouden zijn vaak onderling moeilijk vergelijkbaar, of alleen bekend bij opdrachtgever en vervoerder/regisseur van een contract. Voorts werd geconstateerd dat de beeldvorming in de media mogelijk niet in harmonie is met de feitelijke stand van zaken en dat onduidelijkheid over hetgeen gebruikers mogen verwachten binnen (de lokale invulling van) een regeling, aanleiding geeft tot verwarring en onvrede. Vervolgens werd in hoofdstuk 3 geanalyseerd wat de oorzaken kunnen zijn van de ervaren problemen in het contractvervoer.

Ondanks het feit dat gegevens beperkt beschikbaar zijn, delen de deelnemers aan de Rondetafel de overtuiging dat actie gerechtvaardigd is. De gegevens die er wel zijn, zijn niet onverdeeld gunstig en het gaat in het contractvervoer om kwetsbare groepen, wat de aard van de problematiek gevoeliger maakt.

Modelovereenkomsten

Daarom hebben de betrokken partijen besloten om zich gezamenlijk te gaan inspannen om de uitvoeringspraktijk waar mogelijk te verbeteren via het opstellen van modelovereenkomsten voor verschillende regelingen in het contractvervoer, met name het leerlingenvervoer, zittend ziekenvervoer en het Wmo-vervoer. De brancheorganisaties en betrokken departementen zullen de modelovereenkomsten en het proces om te komen tot een contract actief onder de aandacht van hun achterban brengen en ook gebruikersorganisaties zullen actief betrokken worden bij het opstellen van deze modelovereenkomsten.

⁴⁴ Zie eerdere opmerkingen in voetnoot 41.

Zo ontstaan handreikingen aan de opdrachtgevers hoe kwaliteit van de uitvoering nader te definiëren en te bewaken en hoe de gebruikersorganisaties te betrekken vóór, tijdens en na uitvoering van het contract. Een belangrijk onderdeel hierbij is hoe de klachtenindiening en -afhandeling is vormgegeven. Uitgangspunt hierbij is dat de klachten door de klant bij de vervoerder worden ingediend. In de Wp2000 is reeds aangegeven dat iedere ondernemer beschikt over een eigen klachtenregeling. Het is tevens de wens van de partijen dat de opdrachtgevers vooraf aangeven welke uitvoeringselementen en kwaliteitsgegevens openbaar worden gemaakt.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal het voortouw nemen om de komende maanden samen met de opdrachtgevers, vervoerders en gebruikersorganisaties in het contractvervoer te komen tot een implementatieagenda, die naar verwachting in oktober gereed zal komen.

Route 1 Objectieve kwaliteitsinformatie

In aanvulling op, en als input voor deze modelovereenkomsten is een drietal routes voor verbetering geformuleerd, die samenhangen met de probleemanalyse uit het vorige hoofdstuk. Het uitgangspunt bij het formuleren daarvan is dat deze zoveel mogelijk binnen het huidige (wettelijke) kader van de regelingen passen en op korte termijn te implementeren zijn.

Geaggregeerde kwaliteitsinformatie over regelingen binnen het contractvervoer ontbreekt momenteel. Opdrachtgevers en vervoerders zijn in veel gevallen wel op de hoogte van de klanttevredenheid, klachtencijfers, punctualiteit en dergelijke, maar deze informatie is buiten deze partijen niet beschikbaar of vergelijkbaar. Het ontwikkelen van een kwaliteitshandreiking zou daarin een verbetering betekenen. Dit biedt zowel aanbestedende partijen als gebruikers de mogelijkheid de geboden kwaliteit binnen een regeling te vergelijken en opent het daarmee de mogelijkheid te beoordelen hoe de invulling en uitvoering van een regeling in een specifiek contract zich verhoudt tot de stand van zaken elders (*benchmarking*).

Indien dergelijke cijfers ongecoördineerd verzameld en doorgegeven worden, bestaat het risico dat onvoldoende gegevens beschikbaar komen en dat cijfers onvergelijkbaar zijn. In de modellen voor overeenkomst en procedure zou daarom aandacht geschonken moeten worden aan de wijze van kwaliteitsmeting en -rapportage. Er bestaan in Nederland diverse instituten die vervolgens in staat zijn om deze kwaliteitscijfers te aggregeren, analyseren en rapporteren. Een dergelijke organisatie kan zich eveneens opwerpen als vraagbaak richting opdrachtgevers (en gebruikersorganisaties) en het eventueel gebrek aan ervaring met het monitoren van kwaliteit ondervangen.

Wanneer vergelijkbare kwaliteitsinformatie op een dergelijke manier beter beschikbaar komt, lijken er weinig redenen om de klachtiname en -afhandeling te centraliseren. Regelkringen worden verkort door een decentrale aanpak en zeker bij acute klachten is een snelle respons van groot belang. Wel moet voorkomen worden dat vervoerder, regisseur en opdrachtgever naar elkaar verwijzen.

Route 2 Tegengaan van onjuiste beeldvorming

Goede en systematische kwaliteitsinformatie kan dienen om de beeldvorming en de feitelijke stand van zaken in het contractvervoer met elkaar in lijn te brengen. In aanvulling daarop zijn er diverse suggesties gedaan hoe onjuiste beeldvorming verder kan worden bestreden:

- Verwachtingenmanagement: helder communiceren van rechten en plichten van gebruikers, alsmede de contractuele afspraken over punctualiteit, combinatiemogelijkheden en omrijtijden.
- Heldere informatie over de klachtenprocedure en de status van een klacht in dit proces.
- In sommige regelingen, met name die waarin de gebruiker voor iedere rit een betaling doet, kan een vorm van compensatie bij ernstige vertraging of andere gegronde klachten, bijvoorbeeld in de vorm van een gratis rit of korting, de acceptatie verhogen en de klanttevredenheid ten goede komen.

Route 3 Borging doelgroepenbelangen

Voorts is een aantal ideeën bijeengebracht hoe de reiziger goed kan worden betrokken vóór en na afloop van contractering, alsook een aantal andere overwegingen die opdrachtgevers zouden moeten meenemen bij het vormgeven van een nieuwe aanbesteding. Deze ideeën zijn te beschouwen als een bloemlezing van *best practices*, die als input kunnen dienen voor modelovereenkomsten binnen regelingen. Deze lijst is niet uitputtend en de toepasbaarheid ervan binnen specifieke regelingen zal per geval moeten worden bekeken bij het opstellen van de modelovereenkomsten.

De genoemde ideeën betrekken zich op het volgende:

- Betrekken van de klant bij de (voorfasen van) aanbesteding, tijdens contractuitvoering en bij de evaluatie van contracten.
- In sommige regelingen (met name wanneer het gaat om individueel vervoer) kan overwogen worden de passagier enige keuzevrijheid te geven bij de keuze van een vervoerder.
- Contractvoorwaarden op het gebied van de onderneming, het personeel, materieel en het vervoer zelf zijn bepalend voor de geleverde kwaliteit, maar hebben ook invloed op de partijen die kunnen intekenen op een aanbesteding en de voorwaarden waaronder ze dat doen. Opdrachtgevers dienen zich bewust te zijn van de spanning die sommige eisen opleveren.
- In het bijzonder ligt het voor de hand dat opdrachtgevers in bestekken eisen stellen aan de opleiding van de chauffeurs, die specifiek gericht zijn op de kwaliteit voor de doelgroep.
- Gunningscriteria kunnen zo worden geformuleerd dat vervoerders sterk worden geprikkeld te excelleren op kwaliteit en niet al te sterk focussen op prijs.

5 Implementatie/uitvoeringsagenda

Drie vervoersverantwoordelijke partijen hebben zich al gecommitteerd aan het ontwikkelen van handreikingen in de vorm van modelovereenkomsten voor de verschillende deelmarkten in het contractvervoer, te weten de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport. Gebruikersorganisaties vormen de spil in de verwerkelijking van deze modelovereenkomsten en brancheorganisatie KNV Taxi zal daarbij de expertise van haar leden inbrengen. De genoemde partijen zullen de modelovereenkomsten, alsook de wijze waarop deze tot stand dienen te komen, actief uitdragen aan hun achterban.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat neemt het voortouw om de komende maanden samen met de opdrachtgevers, vervoerders en gebruikersorganisaties in het contractvervoer te komen tot een implementatieagenda. Deze implementatieagenda zal naar verwachting in oktober van dit jaar gereed zijn. Hiervoor gepland staan de vormgeving van het proces hoe te komen tot modelovereenkomsten en het faciliteren van de betrokken partijen: VNG, ZN, VWS, KNV Taxi en gebruikersorganisaties.

Het vervolg van dit hoofdstuk schetst een zo concreet mogelijke uitvoeringsagenda om de drie geformuleerde oplossingsrichtingen, die de gepercipieerde problemen in het contractvervoer het hoofd moeten bieden, ten uitvoer te brengen:

- Het verkrijgen van objectieve kwaliteitsinformatie (beter meten).
- Het tegengaan van onjuiste beeldvorming op basis van incidenten (beter communiceren).
- Het (beter) borgen van doelgroepbelangen in het aanbestedingsproces (beter aanbesteden).

5.1 Route 1 Objectieve kwaliteitsinformatie

Ten bate van het genereren van de gewenste kwaliteitsgegevens is standaardisatie en openbaarmaking een eerste vereiste. Modelovereenkomsten voor de verschillende deelmarkten in het contractvervoer bieden aangrijpingspunten voor kwaliteitsmeting en -rapportage. Per vervoersregeling kan bijvoorbeeld een uniform meetinstrument, zoals een klantenbarometer, worden ontwikkeld.

Ook met betrekking tot de klachtenregeling- en afhandeling dienen in de modelovereenkomsten bepalingen opgenomen te worden, om zo de basiskwaliteit van intake en opvolging te borgen. De tweede stap om tot coherente informatie over de kwaliteit in het contractvervoer te komen, is aggregatie en *benchmarking* van de gegenereerde kwaliteitsinformatie.

Agendapunten:

- Het (per regeling) ontwikkelen en uitdragen van een gestandaardiseerd meetinstrument c.q. meetmethode voor kwaliteit van het vervoer.
- Opnemen van bepalingen over rapportage van kwaliteitsgegevens en vormgeving van klachtenregeling in de modelovereenkomsten.

- Het bevorderen van kennisverzameling over, en *benchmarking* van, de bovengenoemde kwaliteitsinformatie.

5.2 Route 2 Tegengaan van onjuiste beeldvorming

Aan verwachtingenmanagement kan gedaan worden door helder te communiceren over de rechten en plichten van gebruikers, alsmede het (vooraf) openbaar maken van contractuele afspraken over punctualiteit, omrijtijden en rittencombinatie. Inhakend op de modelafspraken kunnen er gedragsregels worden opgesteld omtrent de voorlichting aan gebruikers, bijvoorbeeld een voorlichtingsbijeenkomst voorafgaand aan ingang van het contract of het ontwikkelen en verspreiden van factsheets (een ‘bijsluiter’ bij de regeling).

Bij het opstellen en uitdragen van de gedragsregels kunnen de koepels ZN en VNG, gebruikersorganisaties, branchevereniging KNV Taxi en de diverse kennisplatforms een actieve rol spelen. De expertise voor het opstellen van de factsheets is vooral gelegen bij opdrachtgevers, die zijn immers verantwoordelijk voor de inhoud van het contract.

Richtlijnen omtrent heldere communicatie over klachten- en beroepsprocedures, zowel voorafgaand als tijdens het klachtenproces, kunnen onderdeel gemaakt worden van de in route 1 genoemde vormgeving van de klachtenregeling.

Andere methoden om onjuiste beeldvorming te verhoeden, dienen nader onderzocht te worden op haalbaarheid. In het bijzonder gaat dit om (financiële) compensatie bij ernstige vertraging of andere gegronde klachten en de één-loket-inrichting van een regeling ten bate van klantvriendelijkheid en gebruikersgemak.

Agendapunten:

- Opstellen en uitdragen van gedragsregels omtrent de voorlichting van gebruikers en onderdeel maken van de modelovereenkomsten (ZN, VNG, KNV Taxi, gebruikersorganisaties en kennisplatforms).
- Opstellen en verspreiden van factsheets (VNG, ZN, KNV Taxi en gebruikersorganisaties).
- Opnemen van communicatierichtlijnen in modelovereenkomsten ten aanzien van de klachtenprocedure en klachtenafhandeling.
- Mogelijkheden van (financiële) compensatie en één-loket-inrichting per regeling in kaart brengen.

5.3 Route 3 Kennisdeling en afspraken over ‘goed opdrachtgeverschap’

Voorts is een aantal ideeën bijeengebracht hoe de reiziger goed kan worden betrokken vóór en na afloop van contractering, alsook een aantal andere overwegingen die opdrachtgevers zouden moeten meenemen bij het vormgeven van een nieuwe aanbesteding. Deze ideeën zijn te beschouwen als een bloemlezing van *best practices*. Per regeling, en van geval tot geval, zullen ze beoordeeld moeten worden op toepasbaarheid, onder andere in termen van kosten en praktische uitvoerbaarheid.

De genoemde ideeën betrekken zich op ‘emancipatie’ van de klant (democratisering en keuzevrijheid), contractvoorwaarden ten aanzien van onderneming, personeel, materieel en vervoer, criteria en methode van gunning en controle en handhaving van contracten.

Het ligt voor de hand dat de lijst tijdens het opstellen van de implementatieagenda wordt gewogen en waar nodig uitgewerkt en toegespitst. Vertegenwoordigers van de aanbestedende partijen (zoals Zorgverzekeraars Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten), bijgestaan door één of meer kennisplatforms, kunnen zich vervolgens toeleggen op het delen van deze kennis, om te zorgen dat goede ideeën ingang vinden waar ze bruikbaar en uitvoerbaar zijn. Brancheorganisatie KNV Taxi kan die rol richting vervoerders invullen.

Agendapunten:

- Opnemen van bepalingen in de modelovereenkomsten over het betrekken van (vertegenwoordigers van) de reiziger vóór, tijdens en na de uitvoering van het contract.
- Verder uitwerken van ideeën voor een handboek professioneel aanbesteden. Hiertoe kunnen bestaande documenten zoals ‘Goed Besteed’ van de VNG en de kennisplatforms mogelijk een aanknopingspunt vormen.
- Actieve kennisdeling, bijvoorbeeld het organiseren van symposia.
- Mogelijkheden van keuzevrijheid voor de passagier (waaronder PGB’s) per regeling in kaart brengen.

Referenties

- Commissie Van der Zaag (2005). *De gebruiker centraal*. Standpuntbepaling Commissie Van der Zaag over de organisatie van collectief vervoer en doelgroepenvervoer vanuit gebruikersperspectief.
- Couwenberg, O. (2003). *Incomplete contracten: een rechtseconomische benadering*. Academische redevoering, Rijksuniversiteit Groningen.
- Deloitte & NEA (2006). Kengetallen en kerncijfers taxibranche 2005/06.
- EIM (2002). *Taxi in het buitenland – Een inventarisatie van ervaringen met ge(de)reguleerd taxibeleid in het buitenland*. Zoetermeer, april 2002.
- Gemeentelijke Ombudsman Almere (2007). *Falend gehandicaptenvervoer*. Gemeente Almere, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, 24 juli 2007.
- Goodbody Economic Consultant (2006). *Review of Taxi Fares and Taxi Fare Structures*. Dublin, March 2006.
- Hart, O. & Moore, J. (1988). Incomplete Contracts and Renegotiation. *Econometrica*, 56(4), pp. 755-785.
- Jensen, M. & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 76, pp. 305-360.
- KpVV To-Do Nieuws (2007). *Lessen uit Zweden en VS*. Nieuwsbrief van het kenniscentrum toegankelijkheid en doelgroepenvervoer, nr. 2, februari 2007.
- Lieshout, R. & Rosenberg, F. (2005). *Wie betaalt de rit? Uitgaven aan openbaar vervoer en doelgroepenvervoer in zes landen*. SEO-rapportnr. 812. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Ministerie van Economische Zaken (2008). *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*. Den Haag, februari 2008.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Filemonitor 2005*. DG Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer & Vervoer, 21 februari 2006.
- MuConsult (2006). *Op weg naar bundeling... Catalogus met initiatieven voor pilots gericht op een betere samenwerking tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer*. Amersfoort, 8 mei 2006.
- Nederlandse Zorgautoriteit (2007). *Zorgplicht – Hoe geven zorgverzekeraars invulling aan hun zorgplicht?* Thematisch onderzoek.
- Nederlandse Zorgautoriteit (2008). *Zittend Ziekenvervoer – Onderzoek naar kwaliteitsafspraken*. Rapport, februari 2008.

- Poort, J., Baarsma, B. & Teulings, C. (2005). *Marktwerking op de rit: het borgen van publieke belangen op de taximarkt*. SEO-rapport nr. 827. SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Regioplan (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*. Amsterdam, januari 2008.
- Salanié, B. (1997). *The Economics of Contracts: A Primer*. The MIT Press.
- SGBO (2006). *Goed besteed: Checklist voor inkomen en aanbesteden. Een hulpmiddel voor gemeentebestuurders*.
- TNS NIPO Consult (2007). *Evaluatie klachten- en geschillenregeling taxivervoer Nederland*. Amsterdam, 20 juli 2007.
- TNS NIPO Consult & KPMG BEA (2004). *Monitoring en evaluatie deregulering taxivervoer 1999-2003*.

Bijlage A Factsheets

Leerlingenvervoer

- **Doelstelling van de regeling:** Waarborg voor de toegankelijkheid van het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs op basis van de op godsdienst of levensbeschouwing gebaseerde keuze van de ouders door de bekostiging (onder voorwaarden) van het vervoer van leerlingen naar de dichtstbijzijnde school van de gewenste richting of openbare school. Waarborg voor de toegankelijkheid van de scholen (van de gewenste richting) voor voortgezet onderwijs voor leerlingen die wegens hun handicap op ander dan openbaar vervoer zijn aangewezen.
- **Doelgroep:** Leerlingen in het primair, (voortgezet) speciaal onderwijs en gehandicapte leerlingen in het voortgezet onderwijs.
- **Wettelijke basis:** Artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 4 van de Wet op de expertisecentra en artikel 4 van de Wet op het voortgezet onderwijs.
- **Huidige ordening en verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsfilosofie:** Wettelijke opdracht aan gemeenten plus de randvoorwaarden waaraan de gemeentelijke regeling moet voldoen alsmede keuzemogelijkheden die de gemeente mag doen, is geregeld in de onderwijswetgeving van OCW. OCW waakt over de toegankelijkheid van het onderwijs. De gemeente geeft aan deze wettelijke opdracht invulling door middel van een gemeentelijke regeling die wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het leerlingenvervoer is in 1987 gedecentraliseerd naar gemeenten die daarvoor ook al de uitvoering verzorgden. Gemeente zit dichter bij de klant en kan beter maatwerk leveren.
- **Soort van voorziening:** Voor zover aan de voorwaarden wordt voldaan, vergoedt de gemeente de kosten (of bij basisonderwijs afhankelijk van het inkomen een deel van de kosten) van vervoer naar de dichtstbijzijnde school van de gewenste richting. De gemeente heeft de keuze deze bekostiging te doen in geld dan wel een OV-abonnement. Ook kan de gemeente er voor kiezen het vervoer te verzorgen of te doen verzorgen.
- **Omvang van regeling:**⁴⁵ Het betreft een gemeentelijke regeling. OCW heeft daar geen gegevens over. Gesproken wordt van omstreeks 140 miljoen euro en 90.000 leerlingen die er dagelijks gebruik van maken.
- **Borging kwaliteit voor gehele regeling via sectorwetgeving:** In de wetgeving is neergelegd dat de regeling erin voorziet dat het vervoer kan plaatsvinden op een wijze die passend is voor de leerling. Voor zover het gaat om de gemeentelijke regeling zelf, kan men zijn invloed daarop uitoefenen via de gemeentepolitiek. Voor wat betreft de op de regeling gebaseerde (individuele) besluiten, geldt de reguliere bezwaar- en beroep procedure bij gemeentelijke besluiten.
- **Klachten- en geschillenregelingen:** Geen wettelijke basis (het is aan de gemeente).

⁴⁵ Bijvoorbeeld kosten per jaar, aantal gebruikers/uitstaande voorzieningen, aantal ritten en bij benadering het aantal verschillende contracten.

WIA-vervoer

- **Doelstelling van de regeling:** Personen met een structurele functionele beperking (handicap) die daardoor geen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer, een vervoersvoorziening bieden die hen in staat stelt de werkplek te bereiken of deel te nemen aan activiteiten die zijn gericht op behoud, herstel of bevordering van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid. Studenten met een handicap in mbo en hoger onderwijs een vervoersvoorziening bieden waardoor zij in staat worden gesteld onderwijs te volgen.
- **Doelgroep:** Werknemers, UWV-uitkeringsgerechtigden of studenten in mbo of hoger onderwijs – met een handicap – die voor vervoer naar respectievelijk hun werk re-integratieactiviteit of opleiding door het UWV voor een vervoersvoorziening in aanmerking zijn gebracht in de vorm van een taxikostenvergoeding. De UWV-cliënt kan in dat geval zelf de taxaatschappij kiezen en betaalt zelf de taxi. Deze kosten kan de gebruiker vervolgens declareren bij het UWV (al dan niet op voorschotbasis). UWV is derhalve geen opdrachtgever: de cliënt geeft zelf opdracht voor het vervoer. In de praktijk kan het wel voorkomen dat de cliënt het taxibedrijf te kennen geeft dat hij/zij voor langere tijd wekelijks naar het werk wil worden vervoerd, waarmee er een contractsoort geschapen is.
- **Wettelijke basis:** Artikel 35, lid 3, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en artikel 2.17, lid 3, van de Wet Invoering en financiering Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (IWIA).
- **Huidige ordening en verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsfilosofie:** Het ministerie van SZW is systeem- en beleidsverantwoordelijk en stelt kaders vast waarbinnen het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) de uitvoering verzorgt.
- **Omvang van regeling:** Circa 16 miljoen euro, verdeeld over 25 tot 30 duizend gebruikers (cijfers over 2004). Recentere gegevens zijn niet voorhanden. Voorts is hiervoor al aangegeven dat het UWV geen contracten met taxivervoerders sluit, maar dat de cliënt zelf een relatie met het taxibedrijf aangaat.
- **Borging kwaliteit voor gehele regeling via sectorwetgeving:** De (I)WIA kent geen specifieke regeling. Wel is het zo dat UWV adequate voorzieningen moet verstrekken, dit volgt indirect uit de desbetreffende regelgeving.
- **Klachten- en geschillenregelingen:** Er is geen klachten- en geschillenregeling die gericht is op de diensten van een taxibedrijf dat door de UWV-cliënt is gekozen. Wel kent het UWV een cliëntenraad die opkomt voor de belangen van alle cliënten van het UWV tezamen. Deze Raad is er echter niet voor individuele problemen. Het UWV kent een Centraal Klachtenbureau voor individuele klachten, deze hebben echter betrekking op bejegening door UWV-medewerkers, te late uitbetaling van een uitkering, en dergelijke.

Zittend ziekenvervoer (behandeling Zvw)

- **Doelstelling van de regeling:** Het vervoer van verzekerden van en naar de zorginstelling.
- **Doelgroep:** In juni 2004 is een aangepaste regeling van kracht geworden. In de huidige regeling kunnen vier doelgroepen van het zittend ziekenvervoer gebruik maken:
 1. Verzekerden die nierdialyse moeten ondergaan,
 2. Verzekerden die vanwege hun oncologische aandoening een chemotherapie of radiotherapie moeten ondergaan,
 3. Rolstoelgebruikers,

4. Visueel gehandicapten.

Verzekerden die niet in bovengenoemde doelgroepen vallen, maar vanwege behandeling van een langdurige ziekte of aandoening langdurig aangewezen zijn op vervoer, kunnen een beroep doen op de hardheidsclausule. De verzekeraar zal dan beoordelen of er sprake is van onbillijkheden van overwegende aard. Overigens hebben verzekeraars samen met het College voor zorgverzekeringen (Cvz) uniforme richtlijnen vastgesteld waarlangs de hardheidsclausule ingevuld wordt.

- **Wettelijke basis:** Ziekenvervoer omvat volgens artikel 10 Zvw het vervoer in verband met ontvangen van zorg of diensten, die krachtens de zorgverzekering verzekerd zijn, dan wel in verband met een aanspraak op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het gaat om zowel vervoer per ambulance als vervoer per auto of openbaar middel (bus, taxi) in de laagste klasse (artikel 2.14 Besluit zorgverzekering).
- **Huidige ordening en verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsfilosofie:** VWS is systeemverantwoordelijk voor de Zvw en daarmee ook voor het zittend ziekenvervoer. Conform de Zvw heeft de zorgverzekeraar een zorgplicht (art. 11 Zvw) tegenover zijn verzekerden. Deze verplicht hem ervoor te zorgen dat de verzekerde de (vergoeding van de kosten van) zorg of overige diensten en/of desgevraagd zorgbemiddeling krijgt, waar behoefte aan en wettelijke aanspraak op bestaat. Zorgverzekeraars zijn dus verantwoordelijk voor de organisatie van het vervoer. Zij maken kwaliteitsafspraken met vervoerders. De NZa houdt toezicht op de naleving van de zorgplicht van de zorgverzekeraars. Het zittend ziekenvervoer valt formeel niet onder gezondheidszorg en daardoor niet onder het toezicht van de IGZ.
- **Omvang van regeling:** In 2005 werd 121 miljoen aan zittend ziekenvervoer door verzekeraars ingekocht.
- **Borging kwaliteit voor gehele regeling via sectorwetgeving:** Zorgverzekeraars contracteren vervoerders om voor hun verzekerden het zittend ziekenvervoer uit te voeren. Zij bepalen ook aan welke kwaliteitseisen het vervoer moet voldoen en hoe zij de kwaliteit van het vervoer borgen.
- **Klachten- en geschillenregelingen:** Op grond van artikel 28 Zvw is een zorgverzekeraar gehouden (vertegenwoordigers van) verzekerden te betrekken bij haar beleid. Hieronder valt ook haar inkoopbeleid. Daarnaast kan een verzekerde met een klacht over het zittend ziekenvervoer terecht bij de vervoerder en/of de verzekeraar (dit is mede afhankelijk van de afspraken die de verzekeraar hierover gemaakt heeft). Indien een verzekerde zich niet in de wijze van klachtafhandeling kan vinden, kan hij de klacht eventueel aanhangig maken bij de stichting klachten en geschillen Zvw.

AWBZ-vervoer naar dagbesteding gehandicapten

- **Doelstelling van de regeling:** Het verzorgen van vervoer van verzekerden die ondersteunende of activerende begeleiding gedurende een of meer dagdelen in een instelling ontvangen, naar die instelling om de genoemde zorg te krijgen.
- **Doelgroep:** Verzekerden die zijn geïndiceerd voor ondersteunende of activerende begeleiding gedurende een of meer dagdelen in een instelling en voor wie het vervoer naar die instelling medisch noodzakelijk is. Het indicatieorgaan moet in zijn indicatiebesluit aangeven of er voor de betreffende verzekerde een medische noodzaak aanwezig is voor het vervoer naar de instelling.

- **Wettelijke basis:** De AWBZ, in het bijzonder artikel 10 van het Besluit zorgaanspraken AWBZ.
- **Huidige ordening en verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsfilosofie:** VWS is systeemverantwoordelijk voor de AWBZ. Voor het AWBZ-vervoer zijn de AWBZ-instellingen die begeleiding gedurende dagdelen verlenen, verantwoordelijk. Zij verzorgen of met eigen vervoermiddelen het vervoer van de verzekerde naar de instelling en terug, of zij contracteren daarvoor een (taxi)vervoerder. De zorgkantoren sluiten overeenkomsten met de AWBZ-instellingen waarin zij afspraken maken over de te verlenen zorg, en in het geval van ondersteunende en activerende begeleiding ook over het AWBZ-vervoer voor de daarvoor geïndiceerde verzekerden. De zorgkantoren dienen erop toe te zien dat de AWBZ-instellingen ook dit vervoer correct en conform de afspraken uitvoeren.
- **Omvang van regeling:** Geraamd wordt een bedrag van 180 miljoen euro (2005).
- **Borging kwaliteit voor gehele regeling via sectorwetgeving:** De instellingen zijn er voor verantwoordelijk dat het door hen georganiseerde AWBZ-vervoer correct wordt uitgevoerd. Zij moeten er voor zorgen dat het vervoer met eigen vervoermiddelen kwalitatief goed plaatsvindt, dan wel er op toezien dat de door hen gecontracteerde (taxi-)vervoerder dat conform de overeenkomst uitvoert. Het zorgkantoor dient erop toe te zien dat de AWBZ-instelling op een juiste wijze invulling geeft aan deze verantwoordelijkheid. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) houdt toezicht op de zorgkantoren opdat zij, namens de zorgverzekeraars in hun hoedanigheid van uitvoeringsinstellingen AWBZ, een voldoende en correcte invulling geven aan de zorgplicht die de verzekeraars uit hoofde van de AWBZ hebben.
- **Klachten- en geschillenregelingen:** Verzekerden die een klacht hebben over het AWBZ-vervoer, moeten zich wenden tot de betreffende AWBZ-instelling. Die is immers verantwoordelijk voor het verlenen van dat vervoer. Indien de verzekerde er met de AWBZ-instelling niet uitkomt, kan hij zich wenden tot het zorgkantoor. Dat contracteert de AWBZ-zorg waarop hij is aangewezen, dus begeleiding in dagdelen inclusief het vervoer van uit huis naar de instelling en terug. Vervolgens kan het zorgkantoor de AWBZ-instelling aanspreken.

Wmo-vervoer

- **Doelstelling van de regeling:** Het bevorderen van de deelname aan de samenleving van mensen met een mobiliteitsbeperking door het bieden van maatschappelijke ondersteuning die hen in staat stelt om zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel, medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan.
- **Doelgroep:** Gemeenten kunnen, binnen de grenzen die de Wet maatschappelijke ondersteuning stelt, zelf nader invullen wanneer iemand voor maatschappelijke ondersteuning in aanmerking komt.
- **Wettelijke basis:** Artikel 4 Wet maatschappelijke ondersteuning.
- **Huidige ordening en verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsfilosofie:** Gemeenten zijn – binnen het kader dat de Wmo stelt – verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van de Wmo. Zij bepalen ook hoe zij maatschappelijke ondersteuning bieden aan mensen die beperkingen ondervinden bij het zich lokaal verplaatsen en het aangaan van sociale verbanden. Er is voor deze verdeling van verantwoordelijkheden gekozen omdat

gemeenten hun beleid zo beter kunnen toesnijden op lokale en individuele omstandigheden (lokaal maatwerk). Het ministerie van VWS is systeemverantwoordelijk voor de Wmo.

- **Omvang van regeling:**
 - Aantal gebruikers: circa 570.000 mensen eind 2006.
 - Uitgaven: circa 182,5 miljoen euro in 2006.⁴⁶
 - Aantal ritten: niet bekend, dit verschilt per gemeente.
 - Tevredenheid van gebruikers van collectief vervoer: het collectief vervoer in de Wmo wordt wisselend beoordeeld. Over de prijs per rit, de behulpzaamheid van de chauffeur en het gemak van bestellen zijn cliënten tevreden. De wachttijden en omrijtijden worden door ruim tweevijfde van de respondenten minder positief beoordeeld.⁴⁷
- **Borging kwaliteit voor gehele regeling via sectorwetgeving:** Op grond van artikel 11 en 12 Wmo dienen gemeenten ingezetenen van de gemeente, belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen en vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers van maatschappelijke ondersteuning te betrekken bij de voorbereiding van het beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Het Wmo-vervoer valt hier ook onder. Verder is het aan een gemeente welke eisen zij stelt aan de kwaliteit van het vervoer en op welke wijze zij dit borgt. Borging van de kwaliteit kan onder meer plaatsvinden in de contracten die een gemeente met een vervoerder afsluit.
- **Klachten- en geschillenregelingen:** Gemeenten bepalen hoe zij de klachten- en geschillenregeling met betrekking tot het Wmo-vervoer vormgeven.

Bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys)

- **Doelstelling van de regeling:** Het bevorderen van de deelname aan de samenleving van mensen met een mobiliteitsbeperking door het bieden van bovenregionaal vervoer voor sociaal-recreatieve doeleinden.
- **Doelgroep:** Mensen met een mobiliteitsbeperking die op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) beschikken over een rolstoel, scootmobiel of een pas voor Wmo-vervoer, dan wel in het bezit zijn van een gehandicaptenparkeerkaart of OV-begeleiderskaart.
- **Wettelijke basis:** Geen, het bovenregionaal vervoer is privaatrechtelijk vormgegeven.
- **Huidige ordening en verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsfilosofie:** Het ministerie van VWS besteedt periodiek de opdracht voor het bovenregionaal vervoer aan. De uitvoerder van Valys (thans Connexion) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vervoer conform de eisen die VWS daaraan stelt. Hiertoe behoren ook zaken als het aannemen van ritreserveringen, het behandelen van klachten, het innen van bijdragen die pashouders verschuldigd zijn en het verstrekken van managementinformatie aan VWS. Het ministerie van VWS stelt de toelatingscriteria voor het bovenregionaal vervoer vast en jaarlijks de hoeveelheid taxikilometers die pashouders krijgen.
- **Omvang van regeling:**
 - Aantal pashouders bedroeg eind 2007 circa 175.000.
 - Het aantal ritten telt op tot circa 55.000 tot 70.000 ritten per maand.
 - Het aantal gegronde klachten t.o.v. het aantal klachten is in de periode januari-maart 2008 gedaald van 0,71 naar 0,38 procent.
 - De stiptheid was in het eerste kwartaal van 2008 95,3 tot 95,8 procent.

⁴⁶ N.B. In 2006 was de Wvg nog van kracht. Deze is op 1 januari 2007 opgegaan in de Wmo.

⁴⁷ SGBO (2008). *Tevredenheid cliënten Wmo 2007 – Onderzoek naar tevredenheid individuele voorzieningen Wmo.*

- De uitgaven (inclusief indicatiestelling hoog kilometerbudget) bedroegen in 2007 circa 50 miljoen euro.
- **Borging kwaliteit voor gehele regeling via sectorwetgeving:**
 - Bij de aanbesteding van het contract lag het accent bij de gunningscriteria op kwaliteit (verhouding prijs-kwaliteit was 30-70 procent).
 - In het contract is gedetailleerd omschreven aan welke voorwaarden het bovenregionaal vervoer moet voldoen. Er is onder andere bepaald welke marge geldt bij het ophalen van pashouders, hoe lang de reis maximaal mag duren, binnen welke voorwaarden combinatie van ritten is toegestaan, welke eisen aan voertuigen en chauffeurs gesteld worden en wat de bereikbaarheid van de klantenservice moet zijn.
 - De voorwaarden die VWS aan Connexxion stelt, zijn onverkort van toepassing op de contracten die Connexxion met haar onderaannemers sluit. Connexxion is ook gehouden om het contract met een onderaannemer te beëindigen als het ministerie haar daartoe verzoekt.
 - Er zijn twee bonus-malusregelingen. De eerste heeft betrekking op de punctualiteit waarmee ritten aanvangen en het aantal gegronde klachten, de tweede is gekoppeld aan de uitkomst van een jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek.
 - Er is periodiek overleg tussen Connexxion en een aantal gebruikersorganisaties. Daarnaast is er een klantenpanel.
- **Klachten- en geschillenregelingen:** Contractueel is vastgelegd binnen welke termijn Connexxion klachten dient af te handelen. Indien een pashouder zich niet in de wijze van klachtafhandeling kan vinden kan hij bezwaar maken bij een onafhankelijke klachtinstantie, nl. de stichting geschillencommissie taxivervoer.

Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (meestal 'Regiotaxi')

- **Doelstelling van de regeling:** Openbaar vervoer op afroep, daar waar klassiek OV niet erg zinvol is, maatwerk voor plaatsen en tijden met een geringe en gespreide vraag. Regiotaxi is per definitie OV, maar kan worden gecombineerd met doelgroepenvervoer.
- **Doelgroep:** Alle (OV)-reizigers.
- **Wettelijke basis:** WP/BP2000.
- **Huidige ordening en verdeling van verantwoordelijkheden en sturingsfilosofie:** Rijk is systeemverantwoordelijk; OV-autoriteiten en (samenwerkende) gemeenten hebben verantwoordelijkheid voor gebiedsvisie en exploitatie. Deze ordening is conform de sturingsfilosofie: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.
- **Omvang van regeling:** De meeste van deze data zijn het rijk onbekend. Er is wel een jaarlijks overzicht van KNV Taxi dat alle regelingen beschrijft (contracten, gebied), maar gebruikersaantallen, kosten, en dergelijke zijn alleen bekend bij de DO's.
- **Borging kwaliteit voor gehele regeling via sectorwetgeving:** Er is wetgeving voor bijvoorbeeld reisinformatie en inspraak conform overig OV. Hiermee wordt bedoeld het gelijkstellen wat betreft reizigersinformatie en consumentenbelangen voor regiotaxi in BP2000 met het bepaalde daaromtrent voor OV bus, tram, metro.
- **Klachten- en geschillenregelingen:** Regiotaxi sluit aan bij taxi wat dit punt betreft.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 · 1018 WB Amsterdam · T (+31) 20 525 16 30 · F (+31) 20 525 16 86 · www.seo.nl