

Verbeteren Aanbesteden en contractmanagement in doelgroepenvervoer

Versie 17 september 2025

Inleiding

In deze notitie zijn de belangrijkste onderwerpen rond het verbeteren van aanbesteding en contractmanagement in het doelgroepenvervoer verzameld en verder toegelicht.

Doelgroepenvervoer is vervoer dat speciaal wordt georganiseerd voor mensen die geen of moeilijk gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. Denk bijvoorbeeld aan ouderen, mensen met een beperking, schoolkinderen of mensen die naar een zorglocatie moeten reizen.

De notitie is in 2025 opgesteld door een werkgroep die de minister en de betrokken ministeries hierover heeft geadviseerd. In deze werkgroep zaten vertegenwoordigers van gemeenten die doelgroepenvervoer aanbesteden, brancheorganisaties en adviseurs. Het document is bedoeld als praktische handreiking, zodat iedereen die betrokken is bij doelgroepenvervoer inspiratie en handvatten vindt om de aanbesteding en het contractmanagement te verbeteren.

Opzet en doel van de notitie

Deze notitie bouwt deels voort op de handreiking voor leerlingenvervoer die de VNG in 2023 publiceerde¹. De nieuwe versie is in eerste instantie bedoeld voor beleidsmedewerkers, consultants, inkopers en contractmanagers van gemeenten. Ook vervoerders en andere betrokkenen in de sector kunnen er nuttige informatie in vinden.

Het document is geen statisch geheel. Bij nieuwe ontwikkelingen kunnen onderdelen worden aangepast. De notitie staat op de websites van VNG, de Vereniging Doelgroepenvervoer Nederland (VDVN) en het Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM).

Wat is doelgroepenvervoer?

Doelgroepenvervoer bestaat uit verschillende regelingen die door de overheid worden gefinancierd of ondersteund. Het gaat om vervoer dat aansluit bij de specifieke behoeften van mensen die niet of lastig met het gewone openbaar vervoer kunnen reizen.

Voorbeelden zijn:

- **Wmo-vervoer:** vervoer op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (2015), zoals de regiotaaxi. Hiervoor is een indicatie van de gemeente nodig.

¹ <https://vng.nl/sites/default/files/2023-12/vng-handreiking-leerlingenvervoer.pdf>

- **Leerlingenvervoer:** vervoer van en naar school voor leerlingen die niet naar een reguliere school in de buurt kunnen of speciaal onderwijs volgen.
- **Jeugdwetvervoer:** vervoer van en naar dagbesteding of kortdurend verblijf voor jongeren die jeugdhulp ontvangen.
- **Vervoer naar dagbesteding (Wmo of Wlz):** vervoer van cliënten naar dagbestedingslocaties van zorgaanbieders.
- **Valys:** landelijk taxivervoer voor mensen met een beperking, voor langere afstanden.
- **Vervoer in het kader van de Participatiewet:** vervoer voor mensen met een arbeidshandicap van en naar de sociale werkvoorziening.

Groepsvervoer en vraagafhankelijk vervoer

Het leerlingenvervoer, het vervoer naar dagbesteding en het vervoer in het kader van de Participatiewet vindt meestal plaats met vaste begin- en eindtijden en in (vaste) groepen per taxi. Meestal leggen de taxi's ook steeds dezelfde routes af. In het vakjargon worden voor deze vervoersstromen ook wel de term *groepsvervoer en/of routegebonden* vervoer gebruikt. Dit vervoer wordt over langere tijdvakken gepland. Bij Jeugdwetvervoer is er ook vaak sprake van groepsvervoer en/of routegebonden vervoer, maar dat vervoer krijgt steeds meer het karakter van individueel vervoer.

Verderop wordt dit uitgelegd en lees je tips voor dit vervoer. Het WMO-vervoer en Valys gaat over het zogenaamde *vraagafhankelijk vervoer*. Deelnemers bestellen een rit en die wordt dan ingepland. Er is geen sprake van vaste routes en vast bezettingen in de taxi.

Cyclische en integrale benadering

Het organiseren van doelgroepenvervoer vraagt om een cyclisch proces: beleid, inkoop en aanbesteding, contractmanagement en klachtenafhandeling volgen elkaar steeds op en beïnvloeden elkaar. Contractmanagement levert input voor nieuw beleid; beleid bepaalt de inkoopstrategie; en de strategie moet weer goed aansluiten bij contractmanagement. Zo ontstaat een voortdurende verbetercyclus. Hierna gaan we afzonderlijk in op mogelijkheden in beleid, in inkoop en aanbesteden en in contractmanagement en klachtafhandeling.

Een integrale benadering helpt om vervoer efficiënter en beter passend te organiseren. Door samenhang te zoeken tussen verschillende vervoersvormen en door samenwerking tussen afdelingen en gemeenten kan de kwaliteit omhoog en de druk op middelen omlaag.

Daarbij is samenwerking essentieel:

- Zoek binnen je gemeente collega's die over andere vervoersvormen gaan.
- Kijk naar samenwerkingen in de regio en leer van voorbeelden.
- Ga in gesprek met vervoerders en branchevertegenwoordigers.
- Maak gebruik van beschikbare kennis en informatie.
- Betrek ook gebruikers zelf: hun ervaringen zijn waardevol.

Onderdeel 1: Beleid

Integrale benadering in gemeentelijk beleid

Het is belangrijk dat gemeenten doelgroepenvervoer zoveel mogelijk integraal benaderen. In de verordening en beleidsregels voor leerlingenvervoer wordt bijvoorbeeld vastgelegd hoe de regeling wordt uitgevoerd. Daarin kan ook aandacht zijn voor zelfredzaamheid, voor contractmanagement en voor uitgangspunten die belangrijk zijn bij de uitvoering van vervoerscontracten. Bij het vraagafhankelijke WMO-vervoer is het bijvoorbeeld belangrijk om contact te houden met de afdeling ruimtelijke ordening. De locatie van algemene voorzieningen (zoals winkelcentra, gezondheidscentra) en de te verwachte wijzigingen daarin kunnen veel effect hebben op de vervoersvraag.

Tip bij het leerlingenvervoer: denk ook aan de huisvesting van scholen (onderwijs dichtbij), het aanbod van onderwijs en kinderopvang. Gemeenten werken daarbij samen met samenwerkingsverbanden van scholen om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende plek te bieden. Dit gebeurt via het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO).

Tip Wmo-vervoer: vergeet de Wmo-consulent niet te raadplegen. Bij Wmo-vervoer bepalen gemeenten hoe de toegang is geregeld en welke indicaties er gelden. Meestal beoordeelt een Wmo-consulent de beperking en de vervoersbehoefte. Reizigers die toegang krijgen, kunnen daarna ritten reserveren binnen een kilometerbudget. Stel voor de uitvoerende collega's een duidelijke instructie voor deze beoordeling op. Evalueer de uitvoering van de beoordeling regelmatig. Kijk ook goed naar eventuele onbedoelde effecten van sommige indicaties.

Jeugdwetvervoer en maatwerk

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor vervoer van jeugdigen die jeugdhulp ontvangen en niet zelfstandig kunnen reizen. Dit vervoer is vaak ondergebracht in contracten voor leerlingen- of Wmo-vervoer.

Beleid rondom jeugdwetvervoer is meestal beperkter uitgewerkt dan bij leerlingen- en Wmo-vervoer. Er zijn vaak geen duidelijke kaders of toekenningsbeleid. Omdat dit vervoer vaak gericht is op individuele behandelingen, ontstaat er veel maatwerk.

Een wenselijke ontwikkeling is om het toekenningsbeleid meer te baseren op de zelfstandigheid van de reiziger. Alleen als vervoer echt noodzakelijk is, zou taxivervoer de oplossing moeten zijn. En als dat nodig is, moet het contract rekening houden met de mate van maatwerk. Ook kan soms slim gebruikgemaakt worden van het Wmo-vraagafhankelijke systeem om jeugdigen naar hun behandeling te vervoeren.

Van losse afdelingen naar één afdeling mobiliteit

Binnen gemeenten zijn verschillende vervoersvormen vaak ondergebracht bij verschillende afdelingen, soms zelfs onder verschillende bestuurders. Daardoor ontbreekt overzicht en samenhang.

Een oplossing is om één afdeling of een gezamenlijke eenheid “mobiliteit” te vormen, waarin alle vormen van doelgroepenvervoer samenkomen. Dat maakt het makkelijker om integraal beleid te maken en uit te voeren.

Toename van maatwerk

Zowel in leerlingenvervoer als jeugdwetvervoer groeit de vraag naar maatwerk:

- andere ophaal- en afzetadressen,
- afwijkende schooltijden,
- individueel of kleinschalig vervoer,
- weekend- of buitengebiedvervoer.

Tijdens een contractperiode neemt dit maatwerk vaak verder toe. Dat leidt tot hogere kosten, meer routes en capaciteitsproblemen, en een dalende uitvoeringskwaliteit.

Oplossing: werk samen met ouders, scholen en vervoerders aan stabiliteit in de vervoersvraag en een hogere bezettingsgraad. Beperk maatwerk in beleid zoveel mogelijk, en richt contractmanagement op het oplossen van laag bezette ritten buiten het standaardcontract. Bied ouders waar mogelijk alternatieven en zorg dat vervoerscontracten voldoende ruimte bieden voor differentiatie.

Inclusiviteit en onderwijs dichtbij

Nederland kent relatief veel speciaal onderwijs, wat leidt tot meer leerlingen die afhankelijk zijn van vervoer. Terwijl passend onderwijs juist beoogt dat kinderen zoveel mogelijk dichtbij huis onderwijs volgen, neemt het aantal kinderen in speciaal onderwijs toe.

Dat betekent: meer vervoersbewegingen, meer kosten en meer segregatie. Terwijl onderzoek aantoonde dat kinderen baat hebben bij inclusief onderwijs en zelfredzaamheid.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inclusief-onderwijs/beleidsregel-inclusieve-leeromgeving>

Oplossing: stimuleer passend onderwijs dichtbij. Breng onderwijs naar de kinderen, in plaats van omgekeerd. Vermijd onnodige taxiriten en zet in op vervoersoplossingen die aansluiten bij hoe andere kinderen zich verplaatsen. Mobiliteit kan daarbij onderdeel zijn van het ontwikkelperspectief van een kind.

Alternatieven voor taxivervoer leerlingenvervoer en Wmo-vervoer

Meer gebruik van alternatieven verlicht de druk op het taxivervoer, waardoor de kwaliteit van de ritten die echt nodig zijn omhooggaat.

Bij leerlingenvervoer hebben ouders hierin ook een eigen verantwoordelijkheid. Gemeenten kunnen dat stimuleren door alternatieven actief aan te bieden. De volgende alternatieven zijn mogelijk.

Voorbeelden van alternatieven:

- **Opstapplaatsen & touringcars:** geschikt voor voortgezet speciaal onderwijs.

- **Ketenreizen & mobiliteitspunten:** combinatie van taxi en OV, bevordert zelfstandigheid.
- **Samenredzaamheid:** reizen oefenen met ouders of begeleiders.
- **Fietstrainingen en fietsbus:** duurzame en veilige opties.
- **OV-educatie:** leerlingen leren zelfstandig met het OV reizen.
- **Beleidsaanpassingen:** benut ruimte in verordeningen voor nieuwe oplossingen zoals deelfietsen en carpool. Train consultants uniform in doelmatige toekenning.

Toegankelijkheid van het openbaar vervoer

Nieuwe vervoersconcepten combineren openbaar vervoer met kleinschalige voertuigen op afroep. Dat biedt kansen voor doelgroepen zoals leerlingen en ouderen.

Voorbeelden:

- **Deelmobiliteit** (zoals deelfietsen),
- **Mobiliteitshubs** (waar vraag en aanbod samenkomen),
- **Ketenreizen** (een deel met taxi, een deel met OV)
- **Vrijwilligersvervoersdiensten.**

In de toekomst kan taxivervoer zo gericht worden ingezet, alleen voor ritten waarvoor echt geen passend alternatief bestaat.

Onderdeel 2: Inkoop en aanbesteden

Het grootste deel van het doelgroepenvervoer zal vanwege de omvang van het contract via een Europese aanbesteding moeten worden ingekocht. In deze paragraaf ligt daarom de focus op de Europese aanbesteding en de verschillende methodieken.

Recente andere vormen van aanbesteden

De laatste jaren is er discussie over alternatieve mogelijkheden en of een aanbesteding altijd noodzakelijk is. Zo zijn er projecten waarin vraagafhankelijk vervoer wordt uitgevraagd via een 'open house'-constructie ([Mobiliteit.nl](https://www.mobiliteit.nl)).

Mr. dr. Tim Robbe (advocaat en docent Vrije Universiteit Amsterdam) volgt de ontwikkelingen in het aanbesteden en uitvoeren van leerlingenvervoer op de voet ([3\) Stoppen met aanbesteden van diensten voor inwoners. Een voorstel n.a.v. de aanbesteding leerlingenvervoer Utrecht. | LinkedIn](#)).

Daarnaast organiseert en voert de regio Gooi- en Vechtstreek sinds 2021 het doelgroepenvervoer zelfstandig uit ([Regio GV](#)).

Het Europese aanbestedingsproces: stappen en tijdsfad

Een Europese aanbesteding is complex en vraagt om een goede voorbereiding. Bepaal vooraf helder welke wensen er zijn voor zowel kort- als langetermijnvervoer, en zorg dat er voldoende kennis is van de markt en het doelgroepenvervoer.

Stel eerst een duidelijke inkoopstrategie en projectteam vast. Bij het opstellen van een tijdsfad geldt: reken terug vanaf de ingangsdatum van de contracten en houd rekening met voldoende implementatietijd (minimaal 6–9 maanden). Voor de formele procedure, van publicatie tot definitieve gunning, is gemiddeld 2–2,5 maand nodig. De voorbereidende fase kost meestal meer tijd, ongeveer 5–6 maanden. Voor een overzicht van de inkoopvormen zie [“Link naar bijlage AIM aanbestedingsproces en methodieken”](#).

Fase 1: Voorbereiding

- Inrichten projectteam
 - Evaluaties met huidige vervoerder(s)
 - Eventuele marktverkenning/marktconsultatie
 - Uitwerken inkoopstrategie
 - Vastleggen en inzichtelijk maken vervoersbehoefte doelgroep
- Doorlooptijd: 6–9 maanden*

Fase 2: Aanbestedingsdocumenten

- Opstellen programma van eisen
 - Opstellen aanbestedingsleidraad inclusief gunningscriteria^{2*}
 - Opstellen bijlagen
- Doorlooptijd: 5–8 maanden*

Fase 3: De procedure

- Publicatie aankondiging
- Ontvangst schriftelijke vragen
- Publicatie Nota van Inlichtingen
- Ontvangst schriftelijke vragen
- Publicatie Nota van Inlichtingen 2
- Ontvangst inschrijvingen (deadline)
- Evaluatie inschrijvingen
- Gunningbeslissing (standstill 20 dagen tot definitieve gunning)

² zie ook de documenten over kwaliteitsaspecten en mogelijke aanbestedingsvormen uit de verbeteragenda ([VNG](#)).

- Definitieve gunning
- Ingangsdatum overeenkomsten
Doorlooptijd: 2–3 maanden

Zie ook het [CROW | Handboek Professioneel aanbesteden leerlingenvervoer](#).

Aanbesteden: race naar de bodem en gunning op papieren kwaliteit

Een te grote focus op prijs kan leiden tot risicovolle inschrijvingen en een te lage kwaliteit. Vaak wordt de verhouding tussen prijs en kwaliteit in gunningscriteria uitgedrukt in een percentage (bijvoorbeeld 40% prijs, 60% kwaliteit). Hoewel meer aanbestedingen expliciet op kwaliteit worden gegund, blijft het lastig: als alle criteria gelijkwaardig zijn of van tijdelijke aard, kan prijs alsnog doorslaggevend worden.

Belangrijk is:

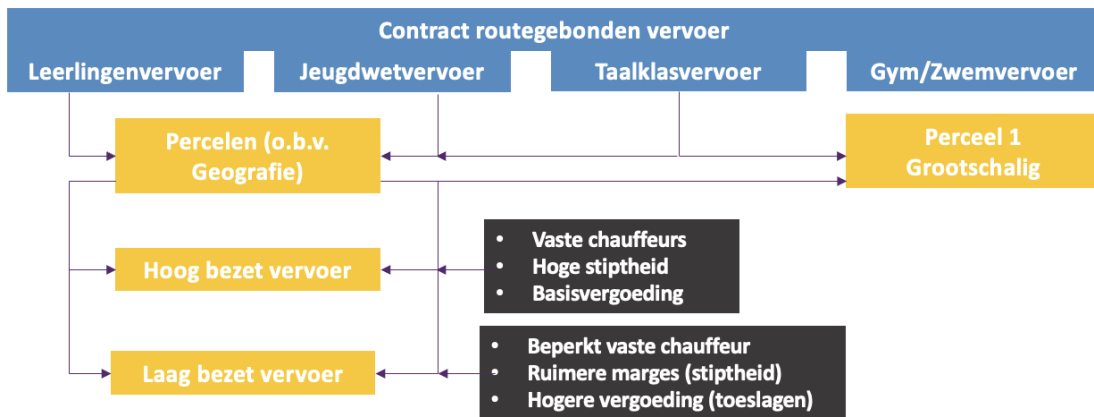
- Speelruimte creëren voor inschrijvers om hoge scores te behalen op wat belangrijk is in het contract, of transparant en onderbouwd gunnen op prijs (zie “[Link naar bijlage AIM Kostprijs bepalende factoren](#)”).
- Toets inschrijfprijzen op realisme en marktconformiteit.
- Houd de markt nauwlettend in de gaten en blijf in gesprek met huidige en potentiële vervoerders om ontwikkelingen en kwaliteitsverbeteringen te bespreken.
- Zorg voor duidelijke registratie van vervoerspatronen en differentieer voldoende naar vervoersvraag.
- Maak aanbestedingen toegankelijk voor MKB en kleine zelfstandigen die vaak flexibele oplossingen kunnen bieden.

Mogelijke oorzaken van niet-realistische inschrijvingen:

- Onvoldoende toetsing van inschrijfprijzen
- Niet toepassen van realisme-toetsen voor Wmo-vervoer ([Pianoo](#))
- Onvolledige gegevens over de historische vervoersbehoefte en de mogelijke beïnvloedende factoren in de toekomst in de aanbesteding
- Afwezigheid van wijzigingsclausules voor contractperiode

Oplossing: combineer een open kostprijsmodel en herzieningsclausules, volg de markt actief en creëer onderscheidend vermogen in de inrichting van de aanbesteding.

Routegebonden vervoer kan worden ingericht als een “ALL-IN”-constructie, met onderscheid tussen hoog- en laag bezet vervoer. Laag bezet vervoer vraagt om meer flexibiliteit bij de vervoerder; door dit onderscheid te maken, kunnen kosten en voorwaarden beter worden afgestemd en kan de markt breder worden benut.



Figuur 1: Voorbeeld inrichting routegebonden vervoer

Integraal aanbesteden

Er kan ook verbreding plaatsvinden door mobiliteit integraal te benaderen, bijvoorbeeld in pilots publieke mobiliteit ([DMI-Ecosysteem](#)). Vraagafhankelijke vormen van doelgroepenvervoer hebben hierin de meeste potentie; routegebonden of groepsvervoer is lastiger in te passen.

Combinatie van meerdere doelgroepen (Wmo-vervoer, dagbesteding, leerlingenvervoer, jeugdwetvervoer) kan efficiëntie en capaciteit verhogen. Chauffeurs kunnen volgtijdelijk verschillende vervoersvormen uitvoeren, mits voorwaarden worden gesteld (bijv. geen Wmo-vervoer in spijtijden leerlingenvervoer). Regionale aanbesteding kan volume verhogen en ritten combineren ([\[Link naar bijlage AIM aanbevelingen aanbesteden en personeel\]](#)).

Voorbeelden van gecombineerd aanbesteden: RegioRijder, Viavé, Versis, Regiotaxi Utrecht, Omnibuzz, gemeentelijke vervoercentrale Zeeland.

Kenmerken vervoersvraag

Vervoersvormen worden toegewezen aan de meest passende categorie:

1. Vraagafhankelijk vervoer: vervoer zonder vaste structuur, op aanvraag (vaak Wmo)
2. Groepsvervoer: vervoer volgens vaste patronen (vaak leerlingenvervoer)

Door wisselende roosters en maatwerk wordt dit onderscheid steeds minder duidelijk. Ritten kunnen nu steeds vaker toegewezen worden op kenmerken, niet alleen op doelgroep. Dit biedt steeds meer mogelijkheden om reizigers vanuit verschillende doelgroepen samen te laten reizen.

Tip: marktoriëntatie en AIM-raadpleging

Marktkennis is essentieel voor een goed contract en gunningscriteria. Betrek relevante betrokkenen, analyseer eerdere contracten en raadpleeg AIM-beoordelingscriteria. Overleg ook met andere gemeenten om ervaringen mee te nemen.

Een marktconsultatie kan input geven voor het programma van eisen; het verslag wordt geanonimiseerd aan de aanbestedingsstukken toegevoegd.

Onderdeel 3: Contractmanagement

De [Handreiking Leerlingenvervoer 2023](#) en de [Handreiking Contractbeheer 2014](#) zijn nog actueel. Contractmanagement moet geborgd zijn in beleid én aanbesteding. Dankzij technologische vooruitgang kan dit anno 2025 steeds meer data-gedreven.

Data-gedreven werken

Om te kunnen bepalen of het contract wordt uitgevoerd zoals bedoeld is dataregistratie en data-uitwisseling van groot belang. Dit betekent dat gemeenten beschikking moeten hebben over:

- Registratie van deelnemers en vervoerspatronen
- Gegevens over de uitvoering en ritdata
- Integratie met vervoerderssystemen en klantbeheersystemen zoals Mybillity
- Belangrijk voor factuurcontrole en kwaliteitsmonitoring (reistijd, stiptheid, loosmeldingen)

Factuurcontrole

Zowel vervoerders als gemeenten willen zeker weten dat de financiële registratie en facturatie op orde is. Self-billing is mogelijk: de gemeente stelt de factuur op, de vervoerder controleert en meldt afwijkingen.

Vergoedingssystematiek

Factuurbijlagen moeten controleerbaar zijn. Om beter aan te sluiten bij de uitvoeringskosten van de vervoerder is het aan te raden te werken met substantiële toeslagen bij indicaties die de bezettingsgraad van de vervoerder fors beïnvloeden. Denk hierbij aan individueel vervoer, kleinschalig vervoer en personenauto-indicatie. Voor de eenduidige definitie van indicaties kan het woordenboek reizigerskenmerken worden gebruikt ([CROW](#)).

Tip: wees zo terughoudend mogelijk met indicaties aan reizigers toe te voegen. Door indicaties mist de vervoerder de combinatiemogelijkheid met andere reizigers, waardoor het vervoer onnodig duur wordt.

Bonus/Malus

- Stimuleren van goede dienstverlening, niet persé een oplossing voor uitvoeringsproblemen.
- Pas een malus niet automatisch toe, maar beoordeel eerst de uitkomsten en situatie.
- Koppel aan meetbare KPI's: stiptheid, dataverbinding tijdens de rit, wachttijd, terugbelservice
- Malus kan ingezet worden bij het niet aanleveren van data

- Evaluatie en bijstelling (bijvoorbeeld jaarlijks) van de regeling vastleggen in contract.

Voorbeelden: Regiotaxi Utrecht, RegioRijder.

Klachtafhandeling

Zie [Handreiking Klachten en Complimentenafhandeling](#) en [webinar leerlingenvervoer](#).

Afsluitend

Het verbeteren van doelgroepenvervoer draait om optimalisatie van beleid, inkoop en aanbesteden, contractmanagement en klachtenafhandeling. Dit is een continu proces van kennisdeling en bijsturing.

Deze notitie is opgesteld door een werkgroep van adviseurs in doelgroepenvervoer van Forseti en Trafficon, contractmanagers van gemeenten via VDVN, beleidsadviseurs van KNV en het AIM, en VNG.

Het document wordt regelmatig geüpdatet door VDVN en VNG; vragen worden beantwoord en, indien relevant, gedeeld met niet-gemeente medewerkers.