



Rapport gemeentelijke ombudsman

Hoe bevalt het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer?



inzake de klacht van mevrouw B. te Spijkenisse
over het college van burgemeester en wethouders van
de gemeente Nissewaard

Dossiernummer: 2693
Datum: 11 december 2017



Samenvatting

Mevrouw B. uit Spijkenisse maakt gebruik van het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) van de gemeente Nissewaard. Ze gebruikt het CVV voor (para)medische afspraken, zoals een bezoek aan de fysiotherapeut. Het positieve effect van de behandeling wordt volgens haar teniet gedaan door de kwaliteit van het vervoer op de heen- en terugreis. Ze legt haar klacht voor aan de gemeente.

De gemeente laat weten dat de voertuigen van Willemsen de Koning (WdK), de aanbieder van het CVV, voldoen aan de gestelde eisen en normen.

Mevrouw B. is ontevreden over dit antwoord en legt haar klacht voor aan de ombudsman. De gemeente vermoedt dat ander vervoer wellicht beter past en biedt mevrouw B. een nieuwe keuring aan. Dit leidt ertoe dat mevrouw B. voortaan van een taxi gebruik mag maken en daar is ze tevreden over. Om iets te betekenen voor haar medegebruikers van het CVV vraagt mevrouw B. de ombudsman haar klacht toch verder te behandelen.

De ombudsman laat een van zijn onderzoekers een middag meerijden in de bus waar mevrouw B. ontevreden over is. De ombudsman constateert dat het voertuig voldoet aan de minimale vereisten. De onderzoeker is positief over de bejegening en over de ondersteuning door de medewerkster van WdK bij het instappen en uitstappen. Het rammelen, strakke gordels, een smalle loopplank, een lang openstaande zijdeur en smalle stoelen vallen op in negatieve zin. De strakke vering van het voertuig is vermoedelijk het gevolg van een zware, verlaagde kuipconstructie. WdK zet echter ook andere voertuigen in voor het CVV die de genoemde nadelen niet, of maar gedeeltelijk, zullen hebben.

De ombudsman geeft geen oordeel over de geschiktheid van het voertuig voor CVV. Wel oordeelt de ombudsman dat de gemeente Nissewaard tekort schoot in de klachtafhandeling, door niet voldoende in te gaan op de ervaringen van mevrouw B. De nadruk in de klachtafhandeling lag te veel op het technische aspect. De gemeente wil daar lering uit trekken.

De ombudsman realiseert zich dat het niet mogelijk zal zijn om vervoer aan te bieden dat altijd naar ieders volle tevredenheid is. Dat neemt niet weg dat ook klanttevredenheid een belangrijke rol behoort te spelen bij de aanbesteding van dit type vervoer. De ombudsman doet hierover een aanbeveling die de gemeente Nissewaard wil inzetten bij de komende aanbesteding van het CVV. De gemeente Nissewaard voert deze aanbesteding uit met andere gemeenten.



Inleiding

Mevrouw B. is 87 jaar. Ze is slecht ter been en gebruikt in haar huis een rollator. Buiten rijdt ze in een scootmobiel. Voor grotere afstanden heeft ze van de gemeente Nissewaard een indicatie voor collectief vervoer op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Voorheen werd dit vervoer uitgevoerd door taxi bedrijf Niemantsverdriet. Sinds 1 april 2016 verzorgd Willemsen de Koning het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV). Mevrouw B. kan maar niet wennen aan de nieuwe busjes. Ze vindt het vervoer ongeschikt en ondraaglijk. Ze gebruikt het CVV voor (para)medische afspraken, zoals een bezoek aan de fysiotherapeut, maar het positieve effect van de behandeling wordt volgens haar teniet gedaan door de kwaliteit van het vervoer op de heen- en terugreis. Ze legt haar klacht voor aan de gemeente.

De gemeente Nissewaard sloot de interne klachtbehandeling af met haar brief van 14 september 2016 en schreef daarin onder meer:

"De vervoerder Willemsen de Koning voldoet aan de normen voor voertuigen zoals genoemd in de offerteaanvraag in het kader van de Europese aanbesteding inzake de verrichting van het collectief vraagafhankelijk vervoer Wmo d.d. 24 augustus 2015. Het comfort wordt naast de kwaliteit van de voertuigen ook bepaald door de rijstijl van de chauffeurs. Er is geen verklaring voor het gebrek aan comfort dat mevrouw B. ondervindt. De vraag rijst of het geïndiceerd vervoer voor mevrouw B. voor haar nog het meest geschikt is, daarom willen wij een procedure in gang zetten voor een nieuwe Wmo aanvraag."

Mevrouw B. vindt dat de gemeente met deze reactie niet goed ingaat op haar klachten. De gemeente heeft volgens haar alleen over technische eisen, terwijl zij klaagt over de kwaliteit van het vervoer met de bussen.

Medio november 2016 liet mevrouw B. de ombudsman weten dat zij een indicatie voor aangepast vervoer had gekregen en tot haar tevredenheid voortaan gebruik mocht maken van taxivervoer. Toch verzocht mevrouw B. de ombudsman een onderzoek in te stellen naar de door haar genoemde klachten, omdat zij hoopt dat dit anderen, die wel met de bussen van Willemsen de Koning moeten reizen, tot voordeel zou strekken.

Naar aanleiding van de klacht, de interne klachtbehandeling en de resultaten van het onderzoek heeft de ombudsman zijn bevindingen opgesteld. Mevrouw B., Willemsen de Koning en de gemeente Nissewaard hebben de gelegenheid gekregen



op de bevindingen te reageren. De ombudsman heeft alle drie een reactie ontvangen. De ombudsman stelt nu de bevindingen vast en geeft hieronder zijn definitieve oordeel.

Klacht

Klacht 1 De voertuigen van Willemsen de Koning zijn volgens mevrouw B. niet geschikt voor zieken, mensen met een beperking en ouderen. De gemeente Nissewaard heeft vooraf onvoldoende oog gehad voor de gebruikers en heeft de voorziening alleen op papier getoetst, want:

- de stoelen zijn te klein en missen een goede vering;
- de gordel snijdt in haar keel en moet onder haar billen worden vastgemaakt;
- passagiers zitten soms stijf tegen elkaar aan;
- het jezelf omhoog tillen aan handgrepen om in te stappen is voor veel deelnemers fysiek te zwaar;
- de smalle uitschuifplank heeft meer weg van een uitlaatklep. Het is gevaarlijk iemand in een rolstoel hier op te rijden.

Klacht 2 Er is volgens mevrouw B. tijdens de interne klachtbehandeling niet goed naar haar geluisterd. Ze had het over *draaglijk* vervoer, de gemeente over *comfortabel* vervoer. Ook is onvoldoende ingegaan op haar voorbeelden en argumenten. Er wordt door de gemeente vooral gekeken naar de basisnormen voor de voertuigen en dat volstaat niet voor deze doelgroep.

De ombudsman zal over klachtonderdeel 1 geen oordeel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht geven, maar wel zijn indrukken weergeven.

Bevindingen

1. Op 18 januari 2017 heeft een van de onderzoekers van de ombudsman, een ervaren (streek)busreiziger, een middag meegereden met een chauffeur van Willemsen de Koning in een Fiat Ducato minibus met verlaagde instap. Over dit type bus gaat de klacht van mevrouw B. Hieronder geeft de ombudsman de bevindingen van de onderzoeker over het meerijden weer.



Foto 1: De Fiat Ducato met verlaagde instap van Willemsen de Koning waarin de onderzoeker van de ombudsman is meegereden.

2. De onderzoeker van de ombudsman is ontvangen op het kantoor van Willemsen de Koning aan de Puntweg 18 te Spijkenisse. Hij heeft daar ook de werkplek van de lokale planner gezien. Men vertelde hem dat een lokale planner een voorwaarde van de gemeente Nissewaard was om zo werktijden e.d. beter te kunnen afstemmen met de chauffeurs ter plaatse. Mensen die een vervoersaanvraag willen doen, moeten niet met Willemsen de Koning bellen, maar met een callcenter dat continu bereikbaar is. Het collectief Vraagafhankelijk Vervoer wordt (ondermeer) uitgevoerd met een Fiat Ducato en een Mercedesbus.

De onderzoeker heeft vanaf 14.00 uur meegereden. Zijn dag bij Willemsen de Koning eindigde om 16.45 uur, die van de chauffeur om 23.00 uur. De chauffeur vroeg iedere passagier of hij of zij een bonnetje wilde waarop te zien is hoeveel kilometers er voor dat jaar nog over zijn. Ook vroeg zij steeds of de passagier via de loopplank naar binnen wilde en waar men wilde zitten.

De chauffeur maakte de passagiersgordels vast en later ook weer los. De rollators zet de chauffeur vast aan elektrische gordels terwijl de zijdeur van de bus openstaat. Wanneer zij deze deur sluit, worden de gordels van de rollators automatisch vergrendeld. Ook wanneer de chauffeur in- en uitstappende passagiers hielp, bleef de zijdeur openstaan. Dat was soms tamelijk lang, zeker wanneer zij passagiers die slecht liepen tot aan de voordeur begeleidde. De chauffeur kan de deur van de bus niet even snel dicht doen, want dat moet met een knop die bij het dashboard zit. De wachtende passagiers in de bus zijn dan dus enige tijd blootgesteld aan kou en wind en als het tegenzit regen.



De bus rammelde behoorlijk en dat zorgde voor het nodige lawaai.



Foto 2: De smalle stoelen in de Fiat Ducato van Willemsen de Koning.

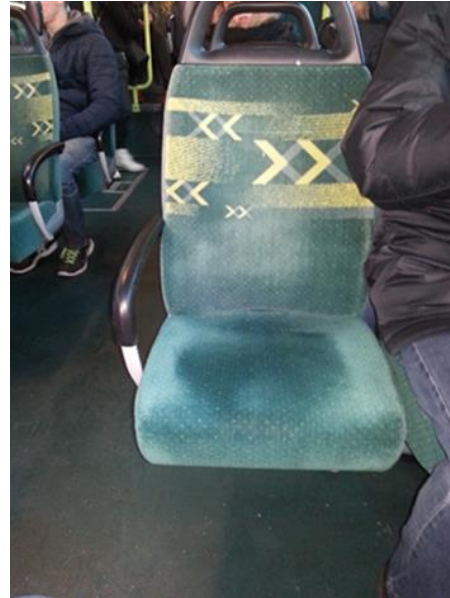


Foto 3: De bredere stoel in een gewone bus van Connexxion.

De stoelen zijn smal. Iedere passagier die iets groter, breder of zwaarder is zal hier zeker last van hebben. Het bevestigingspunt van de gordel bevindt zich dan achter of onder de billen. De stoelen in de bussen van Connexxion, bedoeld voor 'gewoon' vervoer, zijn breder en ruimer. De onderzoeker van de ombudsman kon zich voorstellen wat mevrouw B. bedoelde met 'haringen in een ton' als er meer stoelen bezet zijn dan tijdens zijn onderzoek het geval was. Ook de gordels zaten wat strak, voor een deel van de passagiers waarschijnlijk onprettig strak.

De vering van bus viel op in negatieve zin, ook als er rekening mee wordt gehouden dat passagiers nooit een hele ochtend of middag in de bus zitten. Technisch gezien is dat het gevolg van de concessies die zijn gedaan, ten behoeve van de relatief zware, verlaagde kuipconstructie met loopplank, zo begreep de onderzoeker. De vering in de linker- en rechterstoel bij de achterwielen was het onprettigst. Op effen stukken weg ging het redelijk, maar op hobbelige stukken was het bepaald onaangenaam. Alleen als het niet druk is, kunnen de passagiers de stoelen bij de achterwielen vermijden.



Voor het uitklappen van de loopplank gebruikte de chauffeur een speciale stok met een ijzeren haakje. Vervolgens liet zij de plank eerst op haar werkschoenen landen. Soms liep zij gearmd met een passagier naar de deur of hielp zij een passagier met het afstapje.



Foto 4: De vrij smalle plank van de Fiat Ducato.



Foto 5: De bredere plank van de Mercedes liftbus.

De onderzoeker heeft dan ook niet gezien dat passagiers zich op eigen kracht aan de handgrepen omhoog moesten hijsen om in te stappen. Hij heeft evenmin gezien hoe de vrij smalle loopplank voor het inladen van een rolstoel werd gebruikt, omdat er tijdens zijn onderzoek geen passagiers met een rolstoel waren. De chauffeur vertelde dat zij per werkdag meestal drie à vier mensen met een rolstoel vervoert.

Een andere medewerker van Willemsen de Koning heeft aan de onderzoeker aangegeven dat de voorkeur van passagiers voor een bepaalde bus heel persoonlijk is. Volgens deze medewerker willen sommige mensen niet in de Mercedesbus, omdat die meer schudt dan de Fiat Ducato. Ook de drie treden van de Mercedes zijn volgens hem voor mensen met een aandoening aan het bewegingsapparaat niet prettig en die mensen geven dan ook de voorkeur aan de Fiat Ducato met zijn verlaagde instap.

De onderzoeker van de ombudsman hoorde van zijn chauffeur dat zij in het begin enquêtes afnam bij de passagiers. Nu kent zij de mensen wel en kan inschatten wat



zij van het vervoer vinden. De passagiers kunnen via een tablet met emoticons aangeven wat zij van de rit vonden.

De onderzoeker vond dat de chauffeur met wie hij die middag meereed, geknipt is voor het werk dat zij al meer dan achttien jaar doet. Diverse passagiers maakten een praatje met haar. Hij vond haar vriendelijk, attent en behulpzaam. Ook hield zij bij de keuze van haar rijroutes rekening met de kwaliteit van het wegdek en reed zo nodig, als dat mogelijk was, een klein stukje om. Als alle chauffeurs zo zijn als de chauffeur met wie de onderzoeker van de ombudsman meereed, dan kan Willemsen de Koning daar trots op zijn.

Wet en regelgeving

3. *Offerteaanvraag verrichting Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) Wmo (2016-2017)*

In de offerteaanvraag van de gemeente d.d. 24 augustus 2015 is opgenomen dat elk voertuig moet voldoen aan de toepasselijke wettelijke vereisten. Die staan onder meer in de *Regeling Voertuigen* en het *Besluit personenvervoer 2000*. Verder moeten de voertuigen zijn goedgekeurd door de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Ten aanzien van de grootte van de stoelen, de vering van de auto en de plaats en afstelling van de veiligheidsgordels zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen die hier een rol kunnen spelen.

In paragraaf 4.4. bij Criterium 2 onder 2.A van de offerteaanvraag is bij 'Meerwaarde voor cliënt' (blz. 22) de volgende passage opgenomen:

"De Wmo geïndiceerden zijn een kwetsbare groep die ondersteuning nodig heeft. (...) De gemeente Nissewaard vindt het daarom belangrijk dat deze groep cliënten goed bediend wordt. Dat betekent dat onze inwoners moeten kunnen vertrouwen op een comfortabele [onderstreping van de ombudsman], veilige, tijdige en vriendelijke dienstverlening."

Paragraaf 5.11 van de offerteaanvraag (blz. 31) geeft de eisen voor de klanttevredenheidsonderzoeken, ook terug te vinden in artikel 20 van de Raamovereenkomst tussen de gemeente Nissewaard en Willemsen de Koning:

"De opdrachtnemer voert per contractjaar kosteloos een klanttevredenheidsonderzoek uit onder alle cliënten die gebruik maken van het CVV. De vragenlijst wordt gezamenlijk door de opdrachtnemer en aanbestedende dienst opgesteld."



4. *Raamovereenkomst verrichting Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV) Wmo 2016-2017*

Bijlage 1 van de Raamovereenkomst bevat de overeengekomen boetesystematiek bij onder meer overschrijdingen van de ophaaltijd en de mogelijkheid voor de gemeente om, afhankelijk van de aard en de ernst, een boete per gegronde klacht op te leggen.

5. *Modelbestek aanbesteden doelgroepenvervoer van de VNG*

Het Modelbestek aanbesteden doelgroepenvervoer van de VNG d.d. 15 februari 2017 kent evenmin bepalingen over de stoelen, de vering of de veiligheidsgordels. Wel wordt in paragraaf 6.3 expliciet de mogelijkheid genoemd om een minimumscore op het punt 'klanttevredenheid' in het bestek op te nemen. Daarnaast wordt onder eis 24 een tabel 'belonen naar prestatie' beschreven, die de mogelijkheid beschrijft van boetes of bonussen (bonus-malus), al naargelang de af- of toename van de klanttevredenheid.

Toetsing aan behoorlijkheidsvereisten

6. De ombudsman toetst het optreden van de gemeente Nissewaard aan het behoorlijkheidsvereiste Goede motivering:

De overheid legt haar handelen en besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet begrijpelijk zijn.

De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.



Overwegingen

Klacht 1: Indrukken uit het onderzoek ter plaatse

7. Op grond van de bevindingen uit het onderzoek ter plaatse is de indruk van de ombudsman dat een deel van de passagiers van Willemsen de Koning het vervoer op een aantal punten en tijdens bepaalde momenten als niet prettig zal ervaren. Dat komt door de stoelen, de gordels, de vering en de zijdeur van de bus, die open moet blijven. Verder kan de ombudsman zich voorstellen dat de loopplank in de Fiat Ducato inderdaad aan de smalle kant is voor (elektrische) rolstoelen en scootmobielen. Uit het onderzoek zijn geen negatieve punten rond de organisatie en de bejegening naar voren gekomen.

Klacht 2: Oordeel ten aanzien van de klachtafhandeling door de gemeente

8. Het is de ombudsman opgevallen dat door de gemeente in de klachtafhandelingsbrief d.d. 14 september 2016 vooral is ingegaan op de technische aspecten van het vervoer. Volstaan wordt met de constatering dat de voertuigen voldoen aan de gestelde normen. De gebruikte Fiat Ducato voldoet, voor zover de ombudsman dat kan beoordelen, inderdaad ten minste aan de minimumeisen voor collectief vervoer. In de afhandeling van de klacht wordt echter niet of nauwelijks ingegaan op de beleving van de passagiers die gebruik maken van het vervoer, terwijl daar de 'pijn' van mevrouw B. zat. Daarmee is de afhandeling van de klacht onvoldoende gemotiveerd en de klacht gegrond.
9. De ombudsman realiseert zich dat het niet mogelijk zal zijn om vervoer aan te bieden dat altijd naar ieders volle tevredenheid is. Dat neemt niet weg dat ook klanttevredenheid een belangrijke rol behoort te spelen bij de aanbesteding van dit type vervoer. Het is de ombudsman bekend dat de gemeente het vervoer in de (nabije) toekomst anders wil gaan organiseren en ook daarom ziet de ombudsman aanleiding om een aanbeveling aan zijn oordeel te verbinden.



Oordeel

- Klacht 1* De ombudsman sluit deze klacht af zonder een oordeel daarover te geven.
- Klacht 2* De onderzochte gedraging van de gemeente Nissewaard, is niet behoorlijk. De gemeente heeft gehandeld in strijd met het vereiste van een goede motivering.

De ombudsman ziet in het voorgaande aanleiding om aan zijn oordeel een aanbeveling te verbinden.

Aanbeveling

De ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nissewaard in overweging te bevorderen dat in het bestek voor toekomstige aanbestedingen voor het doelgroepenvervoer een onderdeel over de eisen die gesteld worden aan klanttevredenheid wordt toegevoegd, inclusief een bonus-malus regeling. Het Modelbestek van de VNG kan hierbij ter inspiratie worden gebruikt.

Reactie op het oordeel en de aanbeveling

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nissewaard heeft op 5 oktober 2017 gereageerd op het (toen nog 'voorlopige') oordeel en de aanbeveling.

Klacht 1

“U geeft ons waardevolle feedback over het ervaren comfort tijdens de ritten... Een van de instrumenten die wij inzetten om het comfort te meten is het (ook door u genoemde) klanttevredenheidsonderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat 70% van de gebruikers van mening is dat het voertuig geschikt is om hen te vervoeren (70% geeft een groene smiley, 20% een oranje en 10% een rode).

Aanbeveling

Op dit moment zijn wij bezig met de voorbereidingen voor de nieuwe aanbesteding van het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV), in samenwerking met de andere gemeenten op Voorne Putten en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). U wijst ons op het modelbestek van de VNG, en dan met name op de eisen voor het onderdeel klanttevredenheid. Wij danken u voor deze suggestie. Op dit moment zijn wij met de MRDH en andere gemeenten het Programma van Eisen voor de aanbesteding aan het schrijven. Het is onze inzet om gebruik te maken van het modelbestek en de door u genoemde bonus-malusregeling op te nemen.



Ook geeft de klacht van mevrouw B. ons stof tot nadenken over de eisen met betrekking tot comfort in de voertuigen. De Wmo-adviesraad is, als vertegenwoordiger van de gebruikers, betrokken bij dit traject”.

Klacht 2

“Uit de brief blijkt dat u van mening bent dat onze reactie aan mevrouw B. te zeer ingaat op het feit dat de voertuigen voldoen aan de gestelde normen. U stelt dat onvoldoende is ingegaan op de beleving van het comfort door reizigers.

In de brief ligt de nadruk op het technische aspect van het comfort en wordt slechts beperkt ingegaan om de beleving van mevrouw B. Voor onze organisatie is dit goed om dergelijke signalen te ontvangen, zodat wij bij toekomstige beantwoording van brieven hier rekening mee kunnen houden.”

De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nissewaard.