Berenschot

EINDRAPPORT

Keuzes rond Valys

Effecten en uitvoerbaarheid van het afschaffen van de kilometerregistratie en het Persoonlijk Kilometerbudget

75201 | 30 april 2026

Keuzes rond Valys

Effecten en uitvoerbaarheid van het afschaffen van de kilometerregistratie en het Persoonlijk Kilometerbudget

Valentin Schedereit
Thomas Gruben
Hannah Vreeburg
Damiaan Goetstouwers
Bram Berkhout
Il Shik Sloover
Wouter Verbeek

30 april 2026

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting 4

1. Inleiding: keuzes rond Valys 7
Over Valys 8
Aanleiding voor dit onderzoek 8
Doel van het onderzoek 8
Onderzoeksopzet 9
Leeswijzer 9

2. Uitgangspunten in beeld 10
Wat is het oorspronkelijke doel van Valys-vervoer? 11
Hoe werkt Valys-vervoer? 11
Wat is de wettelijke basis van Valys-vervoer, en wie is ervoor verantwoordelijk? 12
Wie komt in aanmerking voor Valys-vervoer? 12
Hoe werkt het Persoonlijk Kilometerbudget (PKB)? 13

3. Effecten en uitvoerbaarheid van afschaffing van het systeem van de kilometerregistratie 14
Wat houdt het proces van de kilometerregistratie in? 15
Effecten van afschaffing van de kilometerregistratie voor Valys-reizigers 15
Effecten van afschaffing van de kilometerregistratie voor de opdrachtnemer van Valys 15
Effecten van afschaffing van de kilometerregistratie voor de opdrachtgever (VWS) 16
Beantwoording onderzoeksvraag 1 16

4. Data-analyse: hoeveel extra reiskilometers zouden Valys-pashouders maken als het PKB wordt afgeschaft? 17
Statistische analyses 18
Simulatie voor Standaard PKB 20
Simulatie voor Hoog PKB 20
Samenvatting resultaten datasimulatie 21
Mogelijke aanvullende groei door substitutie-effecten van andere vormen van doelgroepenvervoer 21

5. Eerste inschatting van de effecten van afschaffing van het PKB 23
Context: capaciteitstekorten in het doelgroepen-vervoer nemen verder toe 24
Het Valys-kilometerbudget blijft een knelpunt voor sommige gebruikers 24
Wat betekent het voor reizigers als het PKB volledig wordt afgeschaft? 25
Wat zijn de effecten op de vervoerders binnen het doelgroepenvervoer? 26
Wat betekent afschaffing van het PKB voor VWS en andere opdrachtgevers binnen het doelgroepenvervoer? 27
Tussenconclusie: eerste beantwoording onderzoeksvraag 2 28

6. Analyse mogelijke juridische implicaties 29
6.1 Mogelijke contractuele en aanbestedings-rechtelijke gevolgen in relatie tot het nieuwe Valys-contract 30
6.2 Mogelijke doorwerking op wettelijk verplicht vervoer (gevolgen voor opdrachtgevers van wettelijk verplicht vervoer) 32
6.3 Mogelijke gevolgen in relatie tot het VN-verdrag Handicap en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte 32
6.4 Risico op ongeoorloofde staatssteun of marktverstoring 34

7. Scenario's voor een (gedeeltelijke) uitvoering van de motie 36
7.1 Onderzochte scenario's 37
7.2 Criteria voor multicriteria-analyse 38
7.3 Resultaten multicriteria-analyse 40

8. Uitwerking beoordeling scenario's per criterium 43
8.1 Impact op Valys-reizigers — reiskwaliteit 44
8.2 Impact op Valys-reizigers — sociale en economische gevolgen 45
8.3 Impact op reizigers van andere vormen van doelgroepenvervoer 47
8.4 Aantal jaarlijkse reizigerskilometers Valys en toename jaarlijkse programmakosten voor VWS 48
8.5 Apparaatskosten VWS voor Valys 50
8.6 Juridische uitvoerbaarheid 52
8.7 Impact op opdrachtgevers andere vormen van doelgroepenvervoer 53
8.8 Risico op operationele knelpunten Valys-vervoerder(s) 56
8.9 Impact op vervoerders andere vormen van doelgroepenvervoer 57
8.10 Impact op regulier ov 59
8.11 Maatschappelijke verdedigbaarheid 60

9. Conclusies en advies 62

Bijlage 1: Gevoerde interviews 64

Bestuurlijke samenvatting

Dit onderzoek beoordeelt de gevolgen van de uitvoering van de motie-Agema[1], die oproept tot afschaffing van de kilometerregistratie en het Persoonlijk Kilometerbudget (PKB) binnen Valys. De conclusie is dat afschaffing van de kilometerregistratie niet uitvoerbaar is, en dat afschaffing van het PKB weliswaar voordelen biedt voor sommige reizigers, maar eveneens leidt tot aanzienlijke risico's voor het doelgroepenvervoer in zijn geheel en substantiële kostenstijgingen voor het ministerie van VWS. Het handhaven van het huidige systeem komt per saldo als meest robuuste optie naar voren; een gerichte verruiming van het Hoog PKB vormt een beheersbaar alternatief. Hieronder vatten we de belangrijkste aspecten van het onderzoek samen.

Wat is Valys?

Valys is bedoeld voor bovenregionaal sociaalrecreatief vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking. Het systeem fungeert als aanvulling op het openbaar vervoer (ov), zolang dit nog niet volledig toegankelijk is. Valys is vooral bedoeld voor de *first* en *last mile* in combinatie met het ov, maar kan ook voor volledige deur-tot-deur taxiritten worden gebruikt. In de praktijk gebeurt vooral het laatste.

Reizigers die in aanmerking komen, ontvangen een Persoonlijk Kilometerbudget (PKB): een Standaard PKB van momenteel 700 kilometer per jaar of, voor mensen met een dusdanig ernstige mobiliteitsbeperking dat ze niet met het ov kunnen reizen, een Hoog PKB van momenteel 2.350 kilometer per jaar.

Over het onderzoek

In april 2024 heeft de Tweede Kamer een motie van toenmalig Kamerlid Agema aangenomen om de kilometerregistratie en het PKB af te schaffen:

"De Kamer [...] verzoekt de regering de kilometerregistratie en het persoonlijke kilometer budget van Valys af te schaffen en in de komende brief het tijdpad van afschaffing uiteen te zetten."

De toenmalige staatssecretaris voor Langdurige en Maatschappelijke Zorg, Maeijer, heeft in december 2024 aangegeven dit te willen onderzoeken op effecten en uitvoerbaarheid.[2] Berenschot heeft dit onderzoek in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uitgevoerd.

Ons onderzoek richtte zich op:
1. de effecten van afschaffing van de kilometerregistratie
2. de effecten van afschaffing van het PKB
3. de (gedeeltelijke) uitvoerbaarheid van de motie.

Het onderzoek is uitgevoerd tegen de achtergrond van structurele capaciteitsproblemen in het doelgroepenvervoer, waar Valys onderdeel van is, onder meer door chauffeurstekorten en een groeiende vervoersvraag.

(1) Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024 24170, nr. 315
(2) Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025 24170, nr. 331

De dataverzameling en analyse voor dit onderzoek vonden plaats tussen juli 2025 en april 2026, en combineerden documentanalyse, datasimulatie en diverse gesprekken met vertegenwoordigers van ministeries, gemeenten, branche-organisaties en reizigersorganisaties. De verzamelde inzichten zijn vervolgens geïntegreerd in een multicriteria-analyse om een aantal denkbare scenario's onafhankelijk te kunnen beoordelen. De voorlopige uitkomsten hiervan zijn getoetst bij stakeholders en VWS; de uiteindelijke keuzes rond verwerking van de feed-back en in de conclusies zijn zelfstandig en autonoom gemaakt.

Hieronder volgen de belangrijkste uitkomsten uit ons onderzoek.

Uitvoerbaarheid afschaffing kilometerregistratie

Kilometerregistratie is een essentieel en sinds 2014 volledig geautomatiseerd onderdeel van het Valys-systeem. De registratie is nodig voor planning (zonder registratie kunnen de ritten niet worden gepland), budgetbewaking, facturatie en controle op contractuele eisen.

Voor reizigers brengt dit geen administratieve last met zich mee; zij ontvangen maandelijks inzicht in hun verbruik en budget. Afschaffing levert voor de opdrachtnemer geen noemenswaardige besparing op, omdat registratie noodzakelijk blijft voor logistiek, verantwoording en rapportages.

Voor het ministerie van VWS zou het ontbreken van kilometer-registratie substantiële consequenties hebben, omdat controle op rechtmatigheid en naleving dan niet meer mogelijk is. Binnen de huidige context is afschaffing van de kilometer-registratie naar onze inschatting daarom niet uitvoerbaar.

Verwachte groei in vervoersvraag Valys

Op basis van een uitgebreide datasimulatie met geanonimiseerde Valys-rittendata uit 2023 en 2024 is onderzocht hoe de vervoersvraag zich mogelijk ontwikkelt als het PKB wordt afgeschaft.

De analyse laat zien dat vooral een deel van de reizigers met een Standaard PKB momenteel wordt begrensd door het budget. Zonder PKB zou deze groep reizigers naar verwachting gemiddeld 11,2 tot 14,8% meer reizen, wat neerkomt op circa 4,8 tot 6,3 miljoen extra kilometers per jaar. Voor pashouders met een Hoog PKB is het effect aanzienlijk kleiner: een verwachte stijging van 1,4 tot 3,3%, overeenkomend met 60.000 tot 135.000 extra kilometers per jaar.

In totaal (Standaard en Hoog PKB) leidt afschaffing naar verwachting tot ten minste 4,84 tot 6,45 miljoen extra kilometers op jaarbasis (10,3 tot 13,8%). Daarnaast bestaat er een niet-gekwantificeerd risico op extra groei door mogelijke verschuiving van andere vormen van doelgroepenvervoer, met name bovenregionale Wmo-ritten, naar Valys.

Juridische implicaties

Naar onze inschatting vereist de afschaffing van het PKB geen heraanbesteding binnen het nieuwe Valys-contract. Evenmin leidt deze afschaffing tot strijd met het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap of met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Daarnaast zijn geen risico's geïdentificeerd op het gebied van ongeoorloofde staatssteun of marktverstoring.

Indirect kan een sterke groei binnen Valys wel juridische risico's opleveren voor gemeenten en andere opdrachtgevers met een wettelijke vervoerstaak. Dit omdat capaciteitsgebrek hen kan belemmeren in het nakomen van hun wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld bij Wmo- en leerlingenvervoer.

Scenario's voor afschaffing van het PKB

In dit onderzoek zijn vier scenario's voor uitvoering van de motie (in relatie tot de afschaffing van het PKB) onderzocht en beoordeeld met een multicriteria-analyse. Afschaffing van de kilometerregistratie is hierbij bewust niet meegenomen vanwege de onuitvoerbaarheid.

De scenario's zijn beoordeeld aan de hand van elf criteria, waaronder effecten op reizigers, vervoerders en opdrachtgevers binnen het doelgroepenvervoer, juridische uitvoerbaarheid en maatschappelijke verdedigbaarheid. De belangrijkste uitkomsten staan in de tabel op de volgende pagina.

Scenario	Jaarlijks aantal reizigerskilometers Valys en kostentoename voor VWS (schatting)	Belangrijkste beoordeling
Scenario 0: het huidige systeem blijft behouden (motie niet uitvoeren)	46,75 mln. km; geen extra kosten	Meest gunstige scenario voor de stabiliteit en beheersbaarheid van het doelgroepenvervoer als geheel, met de minste risico's.
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	51,59–53,20 mln. km; extra kosten €6,97–€9,25 mln.	Positief voor een deel van de Valys-reizigers, maar zeer ongunstig voor de stabiliteit en beheersbaarheid van het doelgroepenvervoer als geheel.
Scenario 2: Hoog PKB verdubbelen (4.700 km)	46,80–46,88 mln. km; extra kosten €70.000–€180.000	Gerichte verbetering voor Valys-reizigers met een ernstige mobiliteitsbeperking, met beperkte risico's voor het systeem.
Scenario 3: Hoog PKB afschaffen	46,81–46,89 mln. km; extra kosten €80.000–€190.000	Grotere risico's dan scenario 2, met slechts beperkte aanvullende baten.

De uitkomsten van de multicriteria-analyse laten zien dat volledige afschaffing van het PKB weliswaar positieve sociale effecten heeft voor individuele Valys-reizigers, maar zeer negatief scoort als het gaat om de stabiliteit en beheersbaarheid van het doelgroepenvervoer in zijn geheel. Het nulscenario scoort het best op stabiliteit, beheersbaarheid en beperking van risico's. Scenario 2 (verdubbeling van het Hoog PKB) vormt een middenweg: het helpt de meest afhankelijke groep, met beperkte kosten en beperkte extra druk op het systeem.

Welke keuzes ook worden gemaakt: de inrichting van Valys moet worden bezien — en periodiek worden heroverwogen — in samenhang met de ontwikkeling van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en passen binnen een bredere langetermijnvisie op publieke mobiliteit.

Conclusie en advies

Het onderzoek maakt duidelijk dat afschaffing van de kilometerregistratie van Valys feitelijk niet mogelijk is, aangezien deze onmisbaar is voor sturing, controle en financiële verantwoording. De motie is daarmee niet volledig uitvoerbaar.

Afschaffing van het PKB leidt naar verwachting tot een substantiële toename van de vervoersvraag, hogere kosten en aanzienlijke risico's voor de beheersbaarheid en betrouwbaarheid van niet alleen Valys, maar ook het doelgroepenvervoer als geheel. Deze systeemrisico's wegen onzes inziens zwaarder dan de individuele voordelen voor een deel van de Valysreizigers. **Daarom is het af te raden om het PKB volledig af te schaffen. Het handhaven van het huidige systeem komt per saldo als beste optie naar voren, en zien wij daarom als de meest voor de hand liggende keuze. Indien gedeeltelijke uitvoering van de motie wenselijk is — dat kan maatschappelijk gezien opportuun zijn — is verdubbeling van het Hoog PKB naar 4.700 kilometer het meest beheersbare alternatief.**

HOOFDSTUK 1

Inleiding: keuzes rond Valys

Deze rapportage bevat de uitkomsten van een onafhankelijk onderzoek naar de effecten van uitvoering van een Kamermotie over het afschaffen van de kilometerregistratie en het Persoonlijk Kilometerbudget (PKB) binnen Valys. In dit hoofdstuk schetsen we de context en aanleiding.

Over Valys

Valys is een landelijke voorziening voor bovenregionaal sociaal-recreatief vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking. De regeling is bedoeld voor reizen over een afstand van 25 kilometer of meer, gemeten vanaf het woonadres van de reiziger. Het doel van Valys is om mensen met een mobiliteitsbeperking in staat te stellen sociaal-recreatieve activiteiten te ondernemen, ook wanneer deze buiten de eigen regio plaatsvinden. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor Valys, als onderdeel van het beleid voor maatschappelijke ondersteuning.

In beginsel is Valys-taxivervoer bedoeld als aanvulling op het openbaar vervoer en aanvullend openbaar vervoer, met name voor de zogenoemde *first* en *last mile* binnen een ketenreis, bijvoorbeeld vervoer van en naar een ovhalte of station. Tegelijkertijd kunnen pashouders Valys ook gebruiken voor volledige deur-tot-deur taxiritten. De keuze voor het type gebruik — ketenreis of volledige taxirit — ligt bij de reiziger.

Pashouders krijgen een Persoonlijk Kilometerbudget (PKB) voor het taxivervoer met Valys: in 2026 bedraagt dit voor de meeste pashouders (degenen met een zogenaamde Standaard PKB-indicatie) 700 kilometers. Personen met ernstige en blijvende persoonsgebonden mobiliteitsbeperkingen, die op grond van een medische beoordeling niet in staat zijn om met het openbaar vervoer te reizen, kunnen in aanmerking komen voor een aanzienlijk hoger kilometerbudget: het zogenaamde Hoog PKB, dat in 2026 2.350 kilometers bedraagt.

De hoogte van de kilometerbudgetten is afhankelijk van het budget (begroting VWS) en wordt jaarlijks vastgesteld, maar was in de praktijk de afgelopen jaren stabiel.

Aanleiding voor dit onderzoek

In het Kamerdebat over de implementatie van het VN-verdrag Handicap van 3 april 2024 is een motie van toenmalig Kamerlid Agema aangenomen, die de regering verzoekt om de kilometerregistratie en het PKB van Valys-vervoer af te schaffen, en hierbij inzicht te geven in het tijdpad en de effecten van een dergelijke maatregel.(3)

Voormalig staatssecretaris Maeijer (Langdurige en Maatschappelijke Zorg) heeft vervolgens op 6 december 2024 de Tweede Kamer geïnformeerd dat het haar intentie is deze motie uit te voeren, maar dat er voor precieze invulling meer inzicht nodig is in de effecten die de uitvoering van deze motie met zich meebrengt, en hoe de motie uitgevoerd zou kunnen worden. Dit om de continuïteit en kwaliteit van het Valys-vervoer en het doelgroepenvervoer in zijn geheel te kunnen waarborgen. De staatssecretaris geeft aan dat binnen het doelgroepenvervoer sprake is van sterke onderlinge afhankelijkheden. Hierdoor hebben wijzigingen in het Valys-vervoer directe gevolgen voor reizigers en voor de uitvoering van andere vormen van doelgroepenvervoer. Wanneer voor de ene opdrachtgever meer ritten worden uitgevoerd, heeft dit volgens haar direct effect op de capaciteit en uitvoering van andere opdrachten. Daarnaast wijst zij erop dat er in de sector al jaren sprake is van een stijgend arbeidstekort met een vergrijzende chauffeurspool.(4)

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van VWS aan Berenschot de opdracht gegeven tot het uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek, om de benodigde inzichten voor het maken van weloverwogen keuzes rondom het uitvoeren van de motie te verzamelen. In dit rapport presenteren wij de bevindingen van dit onderzoek.

Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is VWS in staat te stellen een weloverwogen besluit te nemen over de mogelijke uitvoering van de motie. Het onderzoek is hierbij gericht op beantwoording van de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Welke effecten heeft afschaffing van het daadwerkelijke systeem van de kilometerregistratie Valys?
2. Welke effecten heeft afschaffing van het Persoonlijk Kilometerbudget Valys?
3. Kan tegemoetgekomen worden aan uitvoering van de motie, gezien de resultaten op onderzoeksvraag 1 en onderzoeksvraag 2, en zo ja hoe?

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3 hebben wij verschillende scenario's voor invulling van de motie uitgewerkt en deze aan een aantal criteria getoetst.

(3) Kamerstukken II, vergaderjaar 2023-2024 24170, nr. 315
(4) Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025 24170, nr. 333 en nr. 331

Onderzoeksopzet

De dataverzameling en analyse vonden plaats tussen juli 2025 en april 2026, en bestonden uit een combinatie van complementaire onderzoeksmethoden. Allereerst is een systematische analyse uitgevoerd van relevante rapportages en achtergrondmateriaal om een objectieve en feitelijke basis te waarborgen, gevolgd door een uitgebreide datasimulatie. Parallel hieraan zijn gesprekken gevoerd met betrokken stakeholders, waaronder ministeries, de VNG, gemeenten, branchevereningingen van vervoerders en reizigersorganisaties. De verkregen inzichten zijn gestructureerd en geanalyseerd tot een integraal beeld, dat diende als fundament voor een onafhankelijke beoordeling van de onderzochte scenario's binnen een multicriteria-analyse. De voorlopige bevindingen zijn vervolgens besproken met stakeholders en met het ministerie van VWS als opdrachtgever; hun reflecties zijn zorgvuldig meegewogen. De uiteindelijke keuzes in verwerking van deze feedback, en de daaruit voortvloeiende conclusies en het advies aan VWS, zijn autonoom en zelfstandig tot stand gekomen.

Leeswijzer

Het volgende Hoofdstuk 2 beschrijft de uitgangspunten van het huidige Valys-systeem. In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de effecten van afschaffing van de kilometerregistratie. Hoofdstuk 4 bevat een datasimulatie die inzicht geeft in de verwachte groei van het reisgedrag wanneer het PKB zou worden afgeschaft.

De bredere beleidsmatige, operationele en maatschappelijke gevolgen daarvan worden besproken in Hoofdstuk 5. De mogelijke juridische implicaties van wijzigingen in het PKB komen aan bod in Hoofdstuk 6.

Op basis van deze analyses worden in Hoofdstuk 7 verschillende scenario's voor (gedeeltelijke) uitvoering van de motie uitgewerkt. Deze scenario's worden systematisch met elkaar vergeleken in Hoofdstuk 8 aan de hand van een multicriteria-analyse. Hoofdstuk 9, ten slotte, bevat een samenvatting van de conclusies en ons advies.

HOOFDSTUK 2

Uitgangspunten in beeld

Keuzes rond de afschaffing van de kilometerregistratie en het PKB binnen Valys dienen te worden bezien in het licht van een aantal fundamentele uitgangspunten, waaronder het oorspronkelijke doel en de reikwijdte van deze regeling. Deze lichten we in dit hoofdstuk toe.

Wat is het oorspronkelijke doel van Valys-vervoer?

Het Valys-vervoer vindt zijn oorsprong in 1997, toen het kabinet zich ten doel stelde het bovenregionale vervoer voor mensen met een beperking te verbeteren. Dit beleid kende twee sporen: enerzijds het vergroten van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer (ov) en anderzijds het bieden van ondersteuning zolang dat ov nog onvoldoende toegankelijk was.

In 1999 leidde dit tot de introductie van TraXX, waarbij een ketenmanager verantwoordelijk werd voor het organiseren van reizen voor pashouders, inclusief assistentie. Alleen in uitzonderlijke gevallen — wanneer reizen met het ov echt niet mogelijk was — zou een individuele taxirit worden aangeboden. In de praktijk bleek echter dat deze uitzondering de regel werd: veel pashouders, met en zonder rolstoel, maakten gebruik van deur-tot-deur taxivervoer tegen ov-tarief. De stimulans om daadwerkelijk gebruik te maken van het ov ontbrak.[5]

Om deze knelpunten aan te pakken, werd in 2003 Valys ingevoerd. Het nieuwe systeem moest de oorspronkelijke doelstelling herstellen: het openbaar vervoer als uitgangspunt en alleen waar nodig aanvullend taxivervoer. Wederom werd gekozen voor een tweesporenbeleid: enerzijds het verbeteren van assistentie en toegankelijkheid van het ov en anderzijds het aanbieden van een taxivoorziening met een gelimiteerd budget voor reizigers die vanwege medische beperkingen nauwelijks of niet met het ov kunnen reizen. Hiervoor werd het Persoonlijk Kilometerbudget (PKB) ingevoerd.[6]

Visie van VWS op Valys

Mensen met een beperking moeten in gelijke mate kunnen deelnemen aan de samenleving, ongeacht hun woonplaats of de ondersteuning die ze nodig hebben. Daar heeft Nederland zich aan gebonden bij het ratificeren van het VN-verdrag Handicap in 2016. Dit betekent dat mensen zich zelfstandig van A naar B moeten kunnen verplaatsen. Toegankelijk (aanvullend) openbaar vervoer is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde. Zelfstandig kunnen reizen draagt bij aan het zo volledig mogelijk participeren in de samenleving en het geeft controle, flexibiliteit en vrijheid.

Wie dat nodig heeft, kan een beroep doen op passende (vervoers)ondersteuning. Een mobiliteitsbeperking mag immers geen reden zijn om afgesneden te zijn van het bezoeken van vrienden en familie, om naar een voorstelling of film te gaan, of om eropuit te kunnen gaan of te sporten. Het creëren van een optimaal vervoersnetwerk, dat kwalitatief goed, betaalbaar, toekomstbestendig en toegankelijk is en waarin duurzaam gebruik wordt gemaakt van alle collectieve vervoersvoorzieningen, is een gezamenlijk doel van verschillende ministeries, provincies, gemeenten en andere betrokken stakeholders.

Hoe werkt Valys-vervoer?

Valys-vervoer betreft sociaal-recreatief bovenregionaal vervoer voor reizen vanaf 25 kilometer, voor mensen met een mobiliteitsbeperking. Het dient een voorziening te bieden voor plaatsen waar het (aanvullend) ov nog niet voldoende toegankelijk is[7] (Standaard PKB), én voor mensen die vanwege hun beperking geen gebruik kunnen maken van het (aanvullend) ov (Hoog PKB). Om de mobiliteit van mensen zo veel mogelijk te ondersteunen, stimuleert Valys primair een ketenreis. Bij zo'n ketenreis wordt een deel van de reis met het ov afgelegd en een deel met de taxi. Hierbij is het mogelijk om begeleid te worden bij overstap van Valys-taxi naar bijvoorbeeld trein of bus. Valys is gecombineerd vervoer: als het zo uitkomt, kan de Valys-taxi ook andere reizigers meenemen.
Binnen het huidige contract van Valys zijn verschillende vervoersvormen ontwikkeld[8]:

- **Valys Basis:** volledig deur-tot-deur vervoer met taxi, waarbij alle kilometers van het PKB afgaan.

- **Valys Begeleid:** deur-tot-deur vervoer met taxi en trein (2e klasse) onder begeleiding. Valys Begeleid is er voor mensen die, naast taxi, ook met de trein willen en kunnen reizen, maar daarbij begeleiding nodig hebben in de vorm van een Valys Reisassistent. Uiteraard worden de ov-kilometers niet van het PKB afgetrokken.

- **Valys Vrij:** vervoer van deur tot deur met taxi en trein, waarbij de reiziger zelfstandig met de trein reist. Valys Vrij is bedoeld voor Valys-pashouders die zelfstandig met de trein

(5) Zie Evaluatie Valys 2004
(6) Zie Evaluatie Valys 2004
(7) Zie ook Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032
(8) Deze proposities zijn geen onderdeel van het programma van eisen van de nieuwe Valys-aanbesteding 2026

kunnen reizen en hiermee voldoende ervaring hebben. Zo nodig wordt NS Reisassistentie ingezet; de reiziger wordt dan geholpen met het in- of uitstappen.

In de praktijk blijkt dat Valys, net als zijn voorganger, vooral als deur-tot-deur taxivervoer wordt gebruikt: circa 97% van de ritten verloopt op deze manier, terwijl het oorspronkelijke doel was om het ov als basis te nemen.

Tussen 2012 en 2023 werd de reizigersbijdrage van Valys niet verhoogd.(9) Hierdoor liepen de tarieven die reizigers zelf betalen voor Valys en het ov verder uit elkaar en nam de prikkel voor reizigers om gebruik te maken van Valys als onderdeel van de ketenreis af. Sindsdien is de reizigersbijdrage enkele keren verhoogd, de afgelopen jaren aan de hand van de LTI-index(10), om deze meer in lijn te brengen met het ov.

Achtergrond: waarom blijft de ketenreis achter?

In onze gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten en reizigers in het doelgroepenvervoer kwamen de volgende knelpunten bij ketenreizen naar voren:

- Kwetsbare overstappen: juist bij mensen met een beperking zijn overstappen de 'zwakke schakels'. Dit geldt zowel voor overstap van bus naar trein (zeker in rurale gebieden waar bussen niet frequent rijden) als van (Valys-)taxi naar trein (in verband met knelpunten rondom betrouwbaarheid/stiptheid en daadwerkelijke toegankelijkheid van stations).
- Informatie en vaardigheden: digitale vaardigheden nemen toe, maar reizigers vertrouwen vooral op bekende patronen. Een (bijna) gratis ov-pas voor Wmo-reizigers kan wel werken als prikkel, zo blijkt uit ervaringen in regio's waar Wmo-pashouders met een goedkope of gratis ov-kaart meer gaan reizen met het ov.
- Privacyregels hinderen datakoppeling van ov- en Wmo-gegevens, waardoor niet goed kan worden onderzocht of reizigers met een Wmo-pas ook het ov gebruiken en hoe ketenreizen (taxi en ov) verlopen. Hierdoor is bijvoorbeeld niet goed inzichtelijk te maken hoeveel taxiritten (deels) kunnen worden vervangen door het ov, waardoor decentrale overheden hier minder goed op kunnen sturen.

Wat is de wettelijke basis van Valys-vervoer, en wie is ervoor verantwoordelijk?

Valys is een door het ministerie van VWS ingestelde landelijke voorziening voor bovenregionaal sociaal-recreatief vervoer voor personen met een mobiliteitsbeperking die niet of niet zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen reizen. Valys betreft een tijdelijke maatregel zolang (aanvullend) ov niet toegankelijk is, en compenseert daarmee de facto tekortkomingen in het ov.(11)

Het betreft geen wettelijke regeling, maar buitenwettelijk begunstigend beleid(12) van VWS. Door deze publiek gefinancierde voorziening geeft het ministerie uitvoering aan zijn maatschappelijke taak om mensen met een beperking in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan facetten van het leven. Dit komt voort uit het VN-verdrag Handicap.

Het ministerie stelt de voorwaarden voor Valys vast, besteedt de dienst openbaar aan en beheert het contractmanagement. De juridische basis voor uitvoering ligt in de dienstverleningsovereenkomst, gesloten tussen VWS en de opdrachtnemer van Valys onder toepasselijkheid van de ARVODI-voorwaarden.

In 2025 is er ongeveer 68 miljoen euro besteed voor de categorie bovenregionaal gehandicaptenvervoer, waar Valys onder valt.(13)

Wie komt in aanmerking voor Valys-vervoer?

Om in aanmerking te komen voor Valys-vervoer, moet iemand beschikken over een van de volgende bewijsdocumenten:

- Een Wmo-vervoersindicatie van de gemeente.
- Een Wmo-(rij)hulpmiddel, bijvoorbeeld een rolstoel of scootmobiel.
- Een gehandicaptenparkeerkaart P.
- Een ov-begeleiderskaart.

(9) Bron: Website Valys 'Eigen bijdrage Valys per 1 januari 2024'
(10) De Landelijke Tarievenindex (LTI-index) is een jaarlijkse indexatie die de kostenontwikkeling (loon, energie, inflatie) in het Nederlands openbaar vervoer en taxivervoer weerspiegelt
(11) Valys is daarentegen niet bedoeld om tekortkomingen in de gemeentelijke Wmo-uitvoering te compenseren
(12) Buitenwettelijk begunstigend beleid is beleid van een bestuursorgaan waarbij burgers of organisaties een gunstiger behandeling krijgen dan strikt op grond van de wet verplicht is, zonder dat daarvoor een expliciete wettelijke basis bestaat
(13) Zie Jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2025

Mensen die over geen van de bovenstaande bewijsdocumenten beschikken, kunnen een indicatiebesluit aanvragen. Wanneer dit besluit positief is, kan zo iemand een Valys-pas aanvragen. De aanvraag voor een indicatiebesluit wordt behandeld door een onafhankelijk sociaal-medisch adviseur van een onafhankelijke instantie, in opdracht van het ministerie van VWS. Toetsing vindt plaats op basis van een toetsingskader.(14)

Hoe werkt het Persoonlijk Kilometerbudget (PKB)?

Valys kent een getrapt systeem:

- Iedereen met een Valys-pas krijgt een Standaard PKB, dat in 2026 700 kilometer per jaar bedraagt. Reizigers met een Standaard PKB — ongeveer 97% van de pashouders — worden geacht deels gebruik te kunnen maken van het ov.

- Voor sommige reizigers zal reizen met het (aanvullend) ov helaas nooit mogelijk zijn. Deze reizigers komen in aanmerking voor een Hoog PKB van 2.350 kilometer per jaar (in 2026). Dit is bedoeld voor mensen met een ernstige, chronische mobiliteitsbeperking die medisch gezien niet in staat zijn om met het ov te reizen, zelfs niet met assistentie of hulpmiddelen. Ook mensen met een rolstoel of scootmobiel die vanwege gewicht of omvang niet mee kunnen in het ov, kunnen hiervoor in aanmerking komen. Daarvoor dient een aanvraag te worden ingediend voor een indicatiebesluit bij een onafhankelijk instantie die een sociaal-medisch onderzoek uitvoert. Toetsing vindt plaats op basis van een toetsingskader. Zo'n 3% van de pashouders beschikt over een Hoog PKB en hun aandeel in het totaal aantal kilometers binnen Valys is ongeveer 8,5%.

Ongebruikte kilometers vervallen aan het einde van het jaar en kunnen dus niet worden meegenomen naar een nieuw kalenderjaar. Voor reizigers die in de loop van het jaar een Valys-pas ontvangen, wordt het PKB naar rato toegekend: per maand ontvangen zij een twaalfde deel van het jaarbudget.

Reizigersbijdrage

Binnen het PKB betalen reizigers € 0,288 per kilometer (2026). Reizigers die hun kilometerbudget hebben verbruikt, kunnen nog steeds gebruikmaken van Valys, maar betalen dan het commerciële tarief van € 1,777 per kilometer. Dit is ongeveer de helft van het landelijk vastgesteld maximaal straattaxitarief per kilometer.(15) Het aandeel van de ritten waar het commerciële tarief voor wordt betaald, lag in 2024 rond de 1,7% van het totaal aantal reizigerskilometers binnen Valys (het aandeel binnen Standaard PKB was ruim 2% en het aandeel binnen Hoog PKB was minder dan 1%).(16)

(14) Zie Staatscourant 2026, 1501 en Staatscourant 2026, 1502
(15) Zie Wat zijn de tarieven voor een taxi? | Rijksoverheid.nl
(16) Bron: Rittenbakken met informatie over alle ritten in 2024

HOOFDSTUK 3

Effecten en uitvoer-baarheid van afschaffing van het systeem van de kilometerregistratie

In dit hoofdstuk kijken we naar de uitvoerbaarheid van het eerste onderdeel van de motie, namelijk afschaffing van het systeem van de kilometerregistratie van Valys, en beantwoorden we onderzoeksvraag 1.

Wat houdt het proces van de kilometerregistratie in?

Kilometerregistratie bij Valys vindt om verschillende redenen plaats:

- Het inplannen van het vervoer.
- Het bijhouden van de uitnutting van de kilometerregistratie; reizigers krijgen maandelijks op een factuur te zien wat er is gereden en hoeveel kilometers zij nog over hebben.
- Het kunnen versturen van de maandelijkse factuur aan de gebruiker. Zonder kilometerregistratie kan deze niet worden opgesteld, terwijl de aanvrager deze nodig heeft om te controleren of de gebruikte kilometers kloppen en, in sommige gevallen, om de kosten (gedeeltelijk) te kunnen declareren bij de zorgverzekeraar.
- De facturatie aan VWS en de controle vanuit VWS hierop (rechtmatigheid en doelmatigheid van besteed belastinggeld).
- De controle op naleving van contractuele eisen, zoals de maximale rittijd.

Sinds 2014 verloopt deze registratie volledig automatisch, waardoor handmatige administratieve handelingen niet meer nodig zijn. Alleen in uitzonderlijke gevallen vindt een correctie plaats, bijvoorbeeld wanneer de maximale toegestane rittijd wordt overschreden. In dergelijke gevallen worden de extra kilometers niet in rekening gebracht. Dit betreft een zeer klein aandeel: ongeveer 0,25% van alle ritten. Dit is belegd bij ongeveer 0,2 fte van de uitvoerder.

Het uitvoeringsproces bij de vervoerder verloopt op hoofdlijnen als volgt. De reiziger bestelt een rit telefonisch of digitaal. Daarbij worden gegevens zoals vertrek- en aankomstlocatie, gewenste vertrektijd en eventuele ondersteuningsbehoefte aangegeven. Op basis hiervan worden een chauffeur en een geschikt voertuig ingepland. Tijdens de rit registreert de boordcomputer van de taxi alle relevante gegevens, die vervolgens worden gebruikt voor de planning, facturatie en kilometerregistratie.

Effecten van afschaffing van de kilometerregistratie voor Valys-reizigers

In het huidige systeem ontvangen reizigers maandelijks een overzicht van het aantal gereden kilometers en het resterende kilometerbudget. De registratie vindt geautomatiseerd plaats, de reiziger hoeft daar zelf geen handelingen voor te verrichten. Mocht de automatische registratie niet correct verlopen — wat zelden voorkomt — dan kan de reiziger dit melden bij de klantenservice van de opdrachtnemer van Valys.

Afschaffing van de kilometerregistratie zou voor reizigers geen merkbare voordelen opleveren, aangezien zij nu al geen administratieve handelingen hoeven te verrichten. Bovendien blijft kilometerregistratie noodzakelijk gezien de hierboven genoemde redenen.

Effecten van afschaffing van de kilometerregistratie voor de opdrachtnemer van Valys

Zoals eerder aangegeven, is de kilometerregistratie sinds 2014 volledig geautomatiseerd. In de zeldzame gevallen waarin correcties nodig zijn, handelt de klantenservice van de opdrachtnemer van Valys deze af. Het aanpassen van de registratie na facturatie vergt enkele handelingen en wordt direct verwerkt in het regiesysteem, zodat het PKB van de reiziger correct wordt bijgewerkt.

Afschaffing van de kilometerregistratie zou deze incidentele correcties overbodig maken, maar leidt niet tot een significante besparing op personeelskosten. Een eventuele besparing zou bovendien puur theoretisch zijn, omdat uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector blijkt dat het niet mogelijk is deze registratie af te schaffen. Vervoerders hebben de registratie namelijk nodig voor planning, facturatie en verantwoording, bijvoorbeeld in het kader van zero-emissie-eisen. Deze vorm van registratie blijft daarom noodzakelijk.

Effecten van afschaffing van de kilometerregistratie voor de opdrachtgever (VWS)

Gezien de automatische aard van het huidige systeem, zou afschaffing van de kilometerregistratie geen voordelen opleveren voor het ministerie van VWS.

De nadelen zijn daarentegen substantieel. Dit werd benadrukt in de gevoerde gesprekken met betrokken ambtenaren van het ministerie van VWS. Zonder kilometerregistratie kunnen de rechtmatigheid van facturen en de doelmatigheid van besteed belastinggeld niet worden getoetst en voldoet het systeem niet aan de vereisten voor controle op rijksfinanciën. Ook kan niet worden vastgesteld of vervoerders voldoen aan contractuele eisen, zoals de maximale rittijd.

Beantwoording onderzoeksvraag 1

In hun motie van 24 oktober 2023, die voorafging aan de motie-Agema van 3 april 2024, pleiten Kamerleden Agema en Dijk[17] voor het afschaffen van de kilometerregistratie binnen Valys, met als doel besparingen op personeelskosten, die kunnen worden ingezet voor extra kilometers voor reizigers. Deze aanname blijkt onjuist: de kilometerregistratie is al sinds 2014 volledig geautomatiseerd en brengt nauwelijks handmatige administratieve lasten met zich mee.

Afschaffing van de kilometerregistratie zou geen significante voordelen opleveren voor reizigers, vervoerders of de opdrachtgever. Integendeel: het systeem is essentieel voor de werking van Valys. Kilometerregistratie is onlosmakelijk verbonden met planning, logistiek, facturatie en financiële verantwoording. Zonder deze registratie kunnen ritten niet worden ingepland en is een betrouwbare uitvoering van het Valys-vervoer niet mogelijk. Tevens kan er geen controle plaatsvinden op de facturatie en naleving van contracteisen.

Het afschaffen van de kilometerregistratie is daarom binnen de huidige context niet uitvoerbaar.

(17) Motie kenmerk 24 170 - 297

HOOFDSTUK 4

Data-analyse: hoeveel extra reiskilometers zouden Valys-pashouders maken als het PKB wordt afgeschaft?

Om de effecten van afschaffing van het PKB te kwantificeren, is het eerst noodzakelijk een inschatting te maken van de verwachte groei van het aantal reizigerskilometers. In dit hoofdstuk lichten we de uitkomsten van onze uitgebreide data-analyse toe.

Kern van onze data-analyse is een uitgebreide datasimulatie met historische Valys-rittendata ('rittenbakken') op geanonimiseerd pashoudersniveau. Hierbij ontwikkelden we een statistisch model om te bepalen hoeveel kilometers een (actieve) Valys-pashouder zou hebben gereisd *zonder* PKB en hoeveel kilometers deze pashouder *met* PKB had gereisd. Op basis van dit model simuleerden we vervolgens per (actieve) pashouder hoeveel kilometers zouden zijn gereisd in de situatie zonder kilometerbudget.

De data die het ministerie van VWS voor dit onderzoek beschikbaar heeft gesteld, besloegen de periode oktober 2018 tot en met december 2024. Vanwege de effecten van de Covid-19-pandemie is besloten de jaren 2020, 2021 en 2022 buiten beschouwing te laten en de datasimulatie te richten op 2023 en 2024.

Daarnaast hebben wij de ontvangen data opgeschoond. Voor de datasimulatie zijn uitsluitend ritten van pashouders meegenomen die gedurende een volledig kalenderjaar recht hadden op Valys en in dat jaar geen wijziging in hun PKB kenden. Deze keuze is gemaakt vanwege seizoenseffecten (zoals een hoger reisvolume rond Pasen en Kerst) en om vertekening door tussentijds overstappen van Standaard PKB naar Hoog PKB te voorkomen.

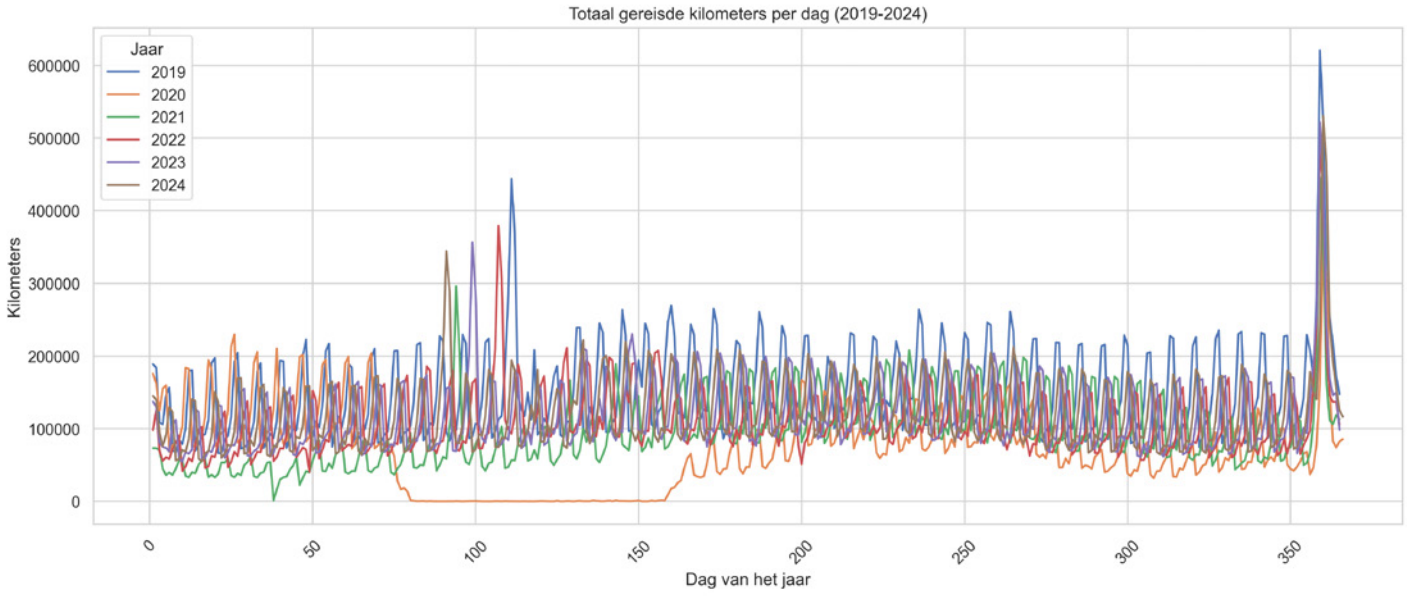
Statistische analyses

Voorafgaand aan de datasimulatie hebben we een aantal statistische analyses gedaan van de huidige situatie. Zo is eerst het totaal aantal gereisde kilometers per dag (voor de jaren 2019-2024) in kaart gebracht. Dit hebben we ook gedaan voor de jaren die buiten de verdere datasimulatie zijn gehouden. Met name voor 2020, en in mindere mate 2021, is het effect van de Covid-19-pandemie en de lockdowns die volgden duidelijk zichtbaar. Daarnaast zijn in elk jaar duidelijke pieken te zien rondom Pasen en Kerst (zie Figuur 1).

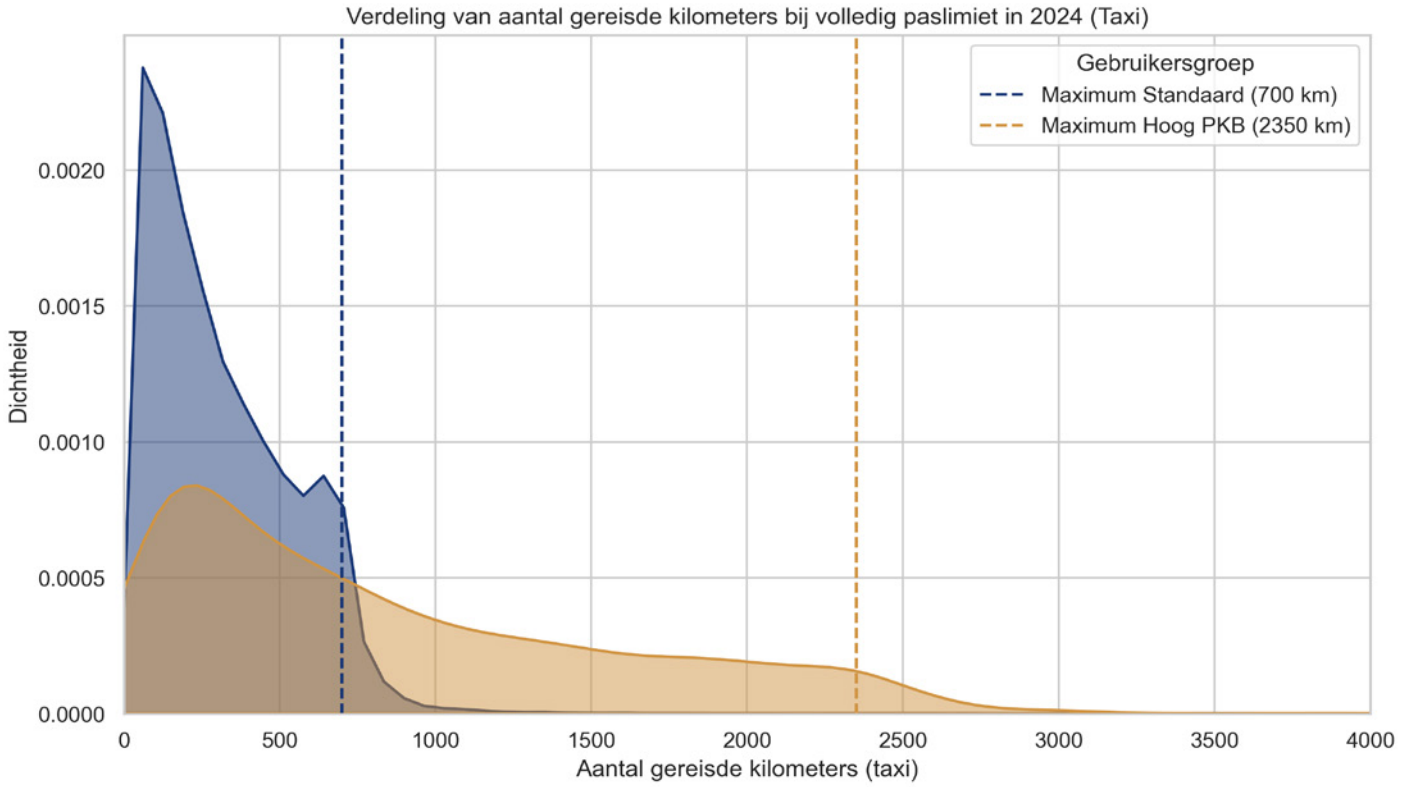
Daarnaast hebben we een verdeling gemaakt van het aantal gereisde kilometers bij zowel Standaard PKB als Hoog PKB. Omdat voor de Standaard- en Hoog PKB-pashouders een verschillend kilometerbudget geldt, zijn de gereisde kilometers voor deze groepen apart gesimuleerd. Voor beide budgetten is een duidelijke verstoring van de kilometerlimiet zichtbaar in de verdeling (zie Figuur 2):

- Voor Standaard PKB-pashouders zien we een lichte toename van circa 10% voor het bereiken van de kilometerlimiet en daarna een sterke afname.

- Voor Hoog PKB-pashouders is enkel een snellere afname in de verdeling te zien circa 10% onder de kilometerlimiet. Dit zijn vermoedelijk reizigers die eigenlijk meer hadden willen reizen, maar door de kilometerlimiet hun reizen beperken tot (net onder de) de limiet.



Figuur 1 **Totaal aantal gereisde kilometers per dag (2019-2024).**



Figuur 2 **Verdeling van aantal gereisde kilometers in 2024.**

Op basis hiervan nemen we aan dat het kilometerbudget ervoor zorgt dat een deel van de reizigers ander reisgedrag vertoont als er geen sprake is van een kilometerbudget. De veronderstelling is dat zij dan meer zouden reizen.

De aanname is verder dat het kilometerbudget alleen invloed heeft op pashouders die op jaarbasis voldoende in de buurt van de kilometerlimiet komen. Voor pashouders die daar ruim onder blijven, wordt aangenomen dat hun reisgedrag in de nieuwe situatie ongewijzigd blijft. Voor pashouders die in de huidige situatie ver boven het kilometerbudget uitkomen, wordt verwacht dat hun reisgedrag zo uitzonderlijk is dat wijziging van het kilometerbudget hierop nauwelijks effect heeft.[18] De analyse van een situatie waar geen sprake is van een kilometerbudget is daarom alleen geschat voor pashouders die voldoende in de buurt van of boven de limiet zitten.

De hiervoor relevante grenswaardes voor de simulatie zijn na zorgvuldige overweging op 450 respectievelijk 2.015 kilometer gezet. Dit omdat pashouders met een standaard kilometerbudget zo nog minstens 250 kilometer van hun kilometerlimiet verwijderd zijn en dus nog minstens één deur-tot-deur taxirit (heen en weer) naar een bestemming op 125 kilometer afstand zouden kunnen maken. Door de grenswaarde voor de simulatie op voldoende afstand onder de daadwerkelijke kilometerlimiet te nemen, simuleren we een alternatieve verdeling voor alle pashouders waarop het kilometerbudget invloed kan hebben op het aantal gereisde kilometers. Oftewel, de pashouders met minder dan 250 kilometer resterend kilometerbudget. Onder die waarde is de aanname dat de werkelijke grens in de huidige situatie ook geen rol speelt, omdat iemand altijd nog één rit heen en weer kan maken (naar een bestemming op 125 kilometer afstand). Deze keuze wordt ook ondersteund door de verdeling van het aantal reiskilometers per pashouder op jaarbasis, waarbij een duidelijke afname en veranderende vorm in de verdelingsgrafiek zichtbaar is circa 10% onder de huidige kilometerlimieten (zie figuren).

De uiteindelijke grenswaarde voor de simulatie in het rapport is dus zodanig gekozen dat de reiskilometers van alle pashouders die mogelijk beïnvloed worden door de feitelijke kilometerlimieten opnieuw worden berekend, maar dat die van de pashouders ver onder de feitelijke limiet gelijk blijven aan de huidige gebruikerssituatie.

(18) Op basis van de beschikbare data was het niet mogelijk de (individuele) redenen voor dit uitzonderlijke reisgedrag nader te onderzoeken

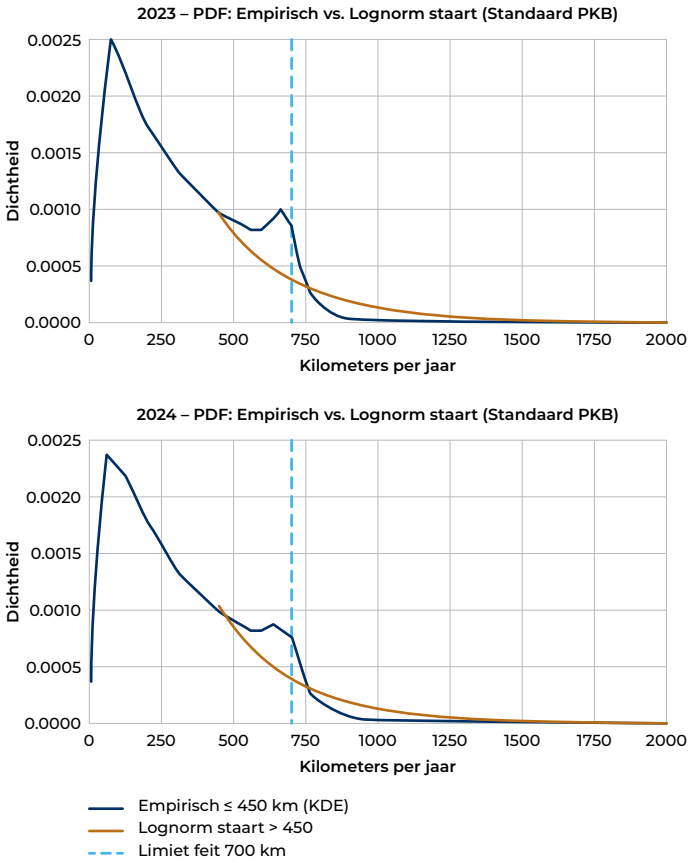
Ketenritten

Het aantal Valys-ketenritten, waarbij taxi en ov beide via Valys zijn aangemeld, is 1,46% van het totaal aantal ritten in 2024. Aangenomen wordt dat het daadwerkelijke aantal ketenritten iets hoger ligt, aangezien uit gevoerde gesprekken naar voren komt dat pashouders ook gebruikmaken van het ov in combinatie met Valys buiten het reserveringssysteem van Valys om. Ook blijkt uit de cijfers uit 2024 dat in dat jaar 1,54% van het totaal aantal ritten een rit naar een ov-knooppunt betrof. Van deze ritten kan worden aangenomen dat deze onderdeel waren van een ketenreis.

In de datasimulatie is geen rekening gehouden met een mogelijke verschuiving van deze Valys-ketenritten naar volledige deur-tot-deur ritten per taxi. Mogelijk besluiten reizigers bij het afschaffen van het kilometerbudget geen gebruik meer te maken van het ov als onderdeel van hun ketenreis. In dat geval is het effect van afschaffing van het kilometerbudget op het aantal gereisde Valys-kilometers mogelijk iets hoger dan het resultaat van de datasimulatie.

Simulatie voor Standaard PKB

Voor de analyse van de situatie waarin het PKB is afgeschaft voor pashouders met een Standaard PKB is een nieuwe verdeling geschat voor het reisgedrag van personen die zich in de buurt van, of boven, de kilometerlimiet bevinden. Voor degenen die in de oude situatie ruim onder die limiet bleven, is aangenomen dat hun reisgedrag ongewijzigd blijft. In de analyse is voor pashouders met een Standaard PKB een grenswaarde van 450 kilometer gehanteerd, zoals eerder toegelicht. We gaan er dus van uit dat pashouders die meer dan 450 kilometer per jaar reizen zich mogelijk laten beperken door de limiet en pashouders die minder dan 450 kilometer reizen niet meer of minder gaan reizen als de limiet wordt afgeschaft.



Figuur 3 **Inschatting reisgedrag pashouders Standaard PKB bij afschaffing kilometerbudget (2023 en 2024).**

Uit de simulatie blijkt dat pashouders met een Standaard PKB gemiddeld 11,2 tot 14,8% meer kilometers zouden gaan reizen op jaarbasis (gesimuleerd voor 2023 en 2024). Dit betekent naar verwachting **een toename van 4,78 tot 6,32 miljoen kilometer** (gebaseerd op het aantal reizigerskilometers in 2025).

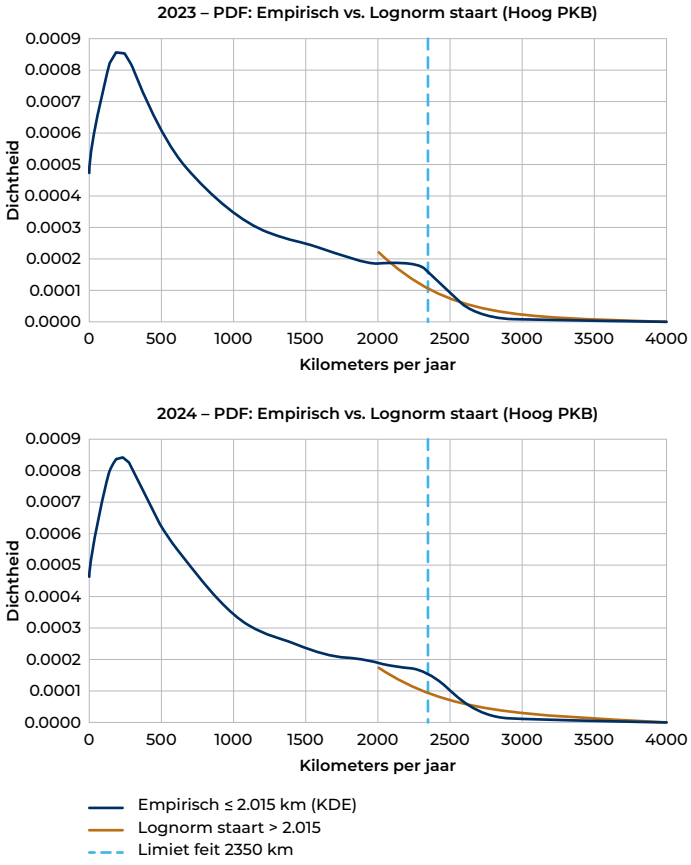
Een mogelijke verklaring is dat de circa 28% van de pashouders die nu al meer dan 450 kilometer reizen op jaarbasis gemiddeld 20 tot 27% meer gaan reizen met Valys. Omdat Standaard PKB-pashouders in de nieuwe situatie mogelijk ook minder gebruikmaken van het openbaar vervoer voor (een gedeelte van een) rit, ligt de toename van de taxikilometers mogelijk nog hoger. Zoals eerder aangegeven, worden ov-ritten niet altijd via Valys gemaakt; deze zijn niet meegenomen in de simulatie.

Simulatie voor Hoog PKB

Ook voor de analyse van de situatie waarin het PKB is afgeschaft voor pashouders met een Hoog PKB is een verdeling geschat voor het reisgedrag van personen die zich in de buurt van, of boven, het kilometerbudget bevinden. Zoals eerder

toegelicht, is in de analyse voor pashouders met een Hoog PKB een grenswaarde van 2.015 kilometer gehanteerd. We gaan er dus van uit dat pashouders die meer dan 2.015 kilometer per jaar reizen zich mogelijk laten beperken door de limiet, en pashouders die minder dan 2.015 kilometer reizen niet meer of minder gaan reizen als de limiet wordt afgeschaft.

Uit de simulatie blijkt dat pashouders met een Hoog PKB gemiddeld 1,4 tot 3,3% meer kilometers gaan reizen op jaarbasis (gesimuleerd voor 2023 en 2024). Dit betekent naar verwachting een toename van 55.000 tot 135.000 kilometer (gebaseerd op het aantal reizigerskilometers in 2025).



Figuur 4 **Inschatting reisgedrag pashouders Hoog PKB bij afschaffing kilometerbudget (2023 en 2024).**

Een mogelijke verklaring is dat de circa 8% van de pashouders die nu al meer dan 2.015 km reizen op jaarbasis gemiddeld 5 tot 8% meer gaan reizen met Valys. Voor pashouders met een Hoog PKB verwachten wij geen significant effect op het ov-gebruik, omdat deze personen, gezien hun indicatiebesluit, geen gebruikmaken van het ov.

Samenvatting resultaten datasimulatie

De simulatie toont aan dat het afschaffen van het PKB zal leiden tot een aanzienlijke stijging van de vervoersvraag binnen Valys. Pashouders met een Standaard PKB zouden gemiddeld 11,2 tot 14,8% meer kilometers gaan reizen op jaarbasis, en pashouders met een Hoog PKB gemiddeld 1,4 tot 3,3% meer kilometers op jaarbasis. Volgens onze analyse zou het totaal aantal jaarlijks gereisde kilometers in een situatie zonder paslimiet stijgen met:

- 4,78 tot 6,32 miljoen kilometer voor reizigers met een Standaard PKB
- 55.000 tot 135.000 kilometer voor reizigers met een Hoog PKB.

De totaal verwachte stijging bij afschaffing van het Standaard en Hoog PKB bedraagt 4,84 tot 6,45 miljoen kilometer. Dat is een **stijging van het totaal aantal jaarlijkse reizigerskilometers tussen de 10,3 en 13,8%** ten opzichte van 2025.

Mogelijke aanvullende groei door substitutie-effecten van andere vormen van doelgroepenvervoer

Naast de hiervoor beschreven verwachte groei op basis van de datasimulatie, is het denkbaar dat het aantal reizigerskilometers aanvullend toeneemt door een gedeeltelijke substitutie van bovenregionale ritten die in de huidige situatie via het Wmo-vervoer en het zittend ziekenvervoer worden uitgevoerd.

Binnen het huidige stelsel faciliteren veel gemeenten ritten van meer dan 25 kilometer binnen het Wmo-vervoer. Wanneer het gebruik van Valys onbegrensd wordt, zal naar verwachting een deel van deze ritten verschuiven naar Valys. Gesprekspartners bij gemeenten bevestigen dat, ondanks dat dit juridisch niet zo is ingeregeld (zie kader hieronder), zij in dat geval ritten van meer dan 25 kilometer mogelijk niet langer breed zullen faciliteren en inwoners voor bovenregionale ritten zullen doorverwijzen naar Valys.

Bovenregionale Wmo-ritten en de juridische grenzen voor substitutie naar Valys

Het Wmo-vervoer is juridisch bezien niet gebonden aan een harde kilometergrens. Bepalend volgens de Wmo-jurisprudentie over participatie in de eigen leefomgeving is of het vervoer passend en noodzakelijk is om deelname aan het leven van alledag mogelijk te maken. Ook als deze verplaatsingen buiten de directe woonomgeving plaatsvinden.

Vaak hanteren gemeenten een 25-kilometergrens. Deze is historisch gegroeid en vormt een operationele drempel, maar is geen juridisch harde grens. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft weliswaar bevestigd dat gemeenten hun Wmo-vervoer mogen begrenzen tot een lokaal of regionaal gebied, maar dat zij tegelijkertijd geen harde kilometergrens mogen hanteren zonder ruimte voor maatwerk.

In de praktijk worden dus, afhankelijk van de lokale inrichting van het Wmo-vervoer, ook bovenregionale ritten van meer dan 25 kilometer binnen het Wmo-vervoer gefaciliteerd. Deze zouden in een scenario waarin het PKB van Valys wordt afgeschaft, deels gesubstitueerd kunnen worden door Valys.

Gemeenten hebben onder de Wmo 2015 een individuele compensatieplicht: bij elke aanvraag moeten zij beoordelen of iemand adequaat kan participeren in het dagelijks leven in de eigen leefomgeving. Bij afschaffing van het PKB zouden gemeenten kunnen stellen dat er geen bovenregionale Wmo-ritten meer nodig zijn, omdat reizigers met een Valys-pas onbeperkt gebruik kunnen maken van het Valys-vervoer tegen het voordelige tarief. Gemeenten mogen echter niet overgaan tot een automatische afwijzing van een Wmo-aanvraag zonder individuele beoordeling (art. 2.3.2 en 2.3.5 Wmo 2015), in de wetenschap dat Valys een mogelijke oplossing is voor bovenregionale ritten. Gemeenten mogen in de individuele beoordeling wél meewegen dat Valys beschikbaar is, maar alleen als Valys voor die specifieke persoon daadwerkelijk een passend alternatief is. Gemeentelijk beleid waarbij bovenregionale ritten standaard worden doorverwezen naar Valys, is dus niet toegestaan.

Bronnen: CRvB 27-06-2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1961; CRvB 25-01-2023, CLI:NL:CRVB:2023:192; CRvB 28-01-2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH4270.

Landelijke cijfers over doelgroepenvervoer ontbreken. Het is daarom lastig om een betrouwbare inschatting te maken van de omvang van het substitutie-effect van Wmo-vervoer naar Valys. Op basis van cijfers die voor dit onderzoek ter beschikking zijn gesteld door twee regio's, en het totaal aantal Wmo-ritten in 2015 (de meest recente landelijk beschikbare cijfers) kan wel een voorzichtige indicatie worden gegeven.

In de ene regio werden in 2025 ongeveer 2.500 ritten van meer dan 25 kilometer gereden. In de andere regio betrof dit circa 20.000 ritten. Dit kwam neer op respectievelijk 1,6 en 0,8% van het totale aantal Wmo-ritten in die regio's. De gemiddelde lengte van deze ritten bedroeg circa 30 kilometer.

In 2015 vonden naar schatting 17 tot 21 miljoen Wmo-ritten plaats in Nederland.[19] Voor deze berekening is uitgegaan van 19 miljoen ritten. Indien de percentages uit de twee regio's representatief worden verondersteld voor heel Nederland, zouden potentieel circa 155.000 tot 300.000 ritten kunnen verschuiven van de Wmo naar Valys. Bij een gemiddelde ritafstand van 30 kilometer komt dit neer op een toename van circa 4,7 tot 9,0 miljoen kilometer per jaar binnen Valys.

Omdat dit een zeer grove indicatie betreft en actuele landelijke data ontbreken, hebben wij hiervoor geen valide landelijke inschatting kunnen maken. Dit mogelijke substitutie-effect wordt in de verdere analyse daarom uitsluitend kwalitatief meegenomen.

Naast een mogelijke verschuiving van Wmo-vervoer naar Valys kan ook substitutie optreden vanuit het zittend ziekenvervoer. Voor dit segment zijn echter onvoldoende data beschikbaar om zelfs maar een globale inschatting te maken.

(19) Bron: Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland, KiM, 2016

HOOFDSTUK 5

Eerste inschatting van de effecten van afschaffing van het PKB

In dit hoofdstuk geven we een eerste, globale beantwoording van onderzoeksvraag 2. Op basis hiervan definiëren we in Hoofdstuk 7 een aantal scenario's voor de (gedeeltelijke) uitvoering van de motie, en beoordelen we deze vervolgens aan de hand van een multicriteria-analyse. Hiervoor voeren we een verdiepende analyse uit, die deze eerste beantwoording aanvult.

Context: capaciteitstekorten in het doelgroepenvervoer nemen verder toe

Binnen het doelgroepenvervoer als geheel is al jaren sprake van een personeelstekort, gecombineerd met een vergrijzende chauffeurspool.[20] Samen met een vergrijzende samenleving, de afschaling van het ov[21] en voorzieningen die op grotere afstand komen te liggen (zoals regionale ziekenhuizen en zorginstellingen)[22], leidt dit tot grote druk op het systeem, wat uitvoering bemoeilijkt.

Binnen de verbeteragenda doelgroepenvervoer[23] zijn in samenwerking met alle betrokken partijen enkele aandachtspunten aangepakt. Het tekort aan chauffeurs en de dubbele vergrijzing maken dit echter tot een lastig en moeilijk oplosbaar vraagstuk.[24]

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de branche en opdrachtgevers in het doelgroepenvervoer komt naar voren dat breed wordt verwacht dat de capaciteitstekorten in de komende jaren verder zullen toenemen. De vraag naar vervoer stijgt eerder dan dat deze afneemt, door vergrijzing en ouderen die langer mobiel blijven. De structurele krapte op de arbeidsmarkt voor chauffeurs speelt naar inschatting van vertegenwoordigers van de taxibranche ook komende jaren een rol van betekenis.

Volgens de geïnterviewde partijen neemt vooral binnen het leerlingenvervoer de druk op de beschikbare capaciteit aan chauffeurs en voertuigen toe, door een verwachte toename van het aantal kinderen met extra ondersteuningsbehoeften (en dus een indicatiestelling). Dit in combinatie met een groot spreidingsgebied van de locaties van speciaal onderwijs. Gemeenten zijn in toenemende mate op zoek naar mogelijkheden om kinderen, met de juiste ondersteuning, gebruik te laten maken van het ov en zo de druk op het leerlingenvervoer te verlichten. Dit lukt volgens gemeenten op dit moment echter onvoldoende.

De capaciteitstekorten binnen deze andere vormen van doelgroepenvervoer zijn niet los te zien van het Valys-vervoer. In veel gevallen verzorgen de Valys-vervoerders in een regio namelijk ook andere vormen van doelgroepenvervoer en combineren zij de vervoerscontracten in de uitvoering.[25] Denk hierbij aan leerlingenvervoer, Wmo-vervoer, zittend ziekenvervoer, vervoer naar dagbesteding, of vervoer van en naar werk of onderwijs. Als een vervoerder bijvoorbeeld een taxi en een chauffeur inzet voor extra ritten voor Valys (bijvoorbeeld van Groningen naar Tiel), dan is het onmogelijk om diezelfde taxi en chauffeur die dag voor andere vormen van (meer regionaal) doelgroepenvervoer in te zetten. Als de taxirolstoelbus 's ochtends en 's middags voor het leerlingenvervoer wordt ingezet, is het niet goed mogelijk om diezelfde taxirolstoelbus met chauffeur extra (bovenregionale) Valys-ritten te laten maken.

Wanneer meer ritten voor Valys worden gereden, wordt het gezien de krapte in mensen en middelen nog belangrijker om de ritten efficiënt in te zetten en waar mogelijk te combineren. Of vervoerders bij een toename van Valys-ritten meer of minder ritten kunnen combineren, hangt sterk af van het type vervoer dat ze verzorgen en de afspraken in hun contracten over het combineren van ritten van verschillende vervoerstypen.[26]

Het Valys-kilometerbudget blijft een knelpunt voor sommige gebruikers

Uit onderzoek uit 2004 bleek dat veel reizigers het initiële PKB (450 respectievelijk 900 kilometer in 2004) als onvoldoende ervoeren. Pashouders kregen de vraag voorgelegd of ze het kilometerbudget voldoende vinden, om welke redenen ze het budget onvoldoende vinden en aan hoeveel kilometer ze voldoende denken te hebben. 70% van de respondenten gaf aan dat de hoogte van het PKB niet toereikend was. De meest genoemde redenen hiervoor zijn dat respondenten relatief grote afstanden reizen en dat ze geregeld reizen. Verder noemde een deel van de respondenten met een Standaard PKB als reden dat zij geen ander vervoersalternatief hebben dan Valys. Ongeveer de helft van de respondenten met een Hoog PKB gaf aan dat ze meer dan 1.500 kilometer nodig hebben. Voor het Standaard PKB gaf de helft aan tussen de 700 en 1.200 kilometer nodig te hebben; nog eens een kwart stelde meer dan

(20) Zie Toekomstvisie 2030 KNV Zorgvervoer en Taxi
(21) Zie Beter bereikbaar? Planbureau voor de Leefomgeving, 2024
(22) Zie onder andere Toegang voor iedereen? Planbureau voor de Leefomgeving, 2022 en Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's, Rli, ROB en RVS, 2023
(23) Zie Kamerstukken II 2024/25, 31521, nr. 141
(24) Bron: Kamerbrief beantwoording staatssecretaris motie-Agema december 2024
(25) Bron: Onderzoek doelgroepenvervoer 2023 door College voor de Rechten van de Mens
(26) Vanuit de taxibranche hebben we signalen ontvangen dat meer combineren mogelijk is als verschillende vervoersvormen vaker in één contract worden aanbesteed en als de vooraanmeldtijd kan worden aangepast.

1.500 kilometer nodig te hebben.[27] Hierbij dient te worden vermeld dat in de periode van dit onderzoek het ov nog niet zo toegankelijk was als nu.

Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek dat 41% van de pashouders een beperking van het aantal kilometers redelijk vond. Bij de interpretatie hiervan moet wel rekening worden gehouden met de maxima aan kilometers die destijds golden. In 2004 was dat 350 kilometer voor een Standaard PKB en 700 kilometer voor een Hoog PKB (ruim minder dan de helft van de huidige kilometerbudgetten). Zo'n 70% van de reizigers vond het budget destijds onvoldoende. Daarnaast gaf 60% van de pashouders aan zich te kunnen vinden in het uitgangspunt dat mensen die met het ov kunnen reizen een lager PKB ontvangen. Mede op basis van deze evaluatie is toen besloten om het Standaard en Hoog PKB in 2005 te verhogen naar respectievelijk 750 en 2.250 kilometers. Het ministerie van VWS stelde dat deze aanpassing grotendeels tegemoetkwam aan de wensen van de Tweede Kamer en de reizigers.[28]

Ook na de verhoging bleef het PKB voor veel reizigers echter een knelpunt. Volgens het College voor de Rechten van de Mens, dat in 2023 een onderzoek liet uitvoeren, sluit het kilometerbudget (in 2023 was dit 700 respectievelijk 2.350 kilometer) onvoldoende aan bij de behoeften van gebruikers. Voor mensen die bijvoorbeeld regelmatig familie elders in het land willen bezoeken, is het Standaard PKB volgens het College van de Rechten van de Mens snel uitgeput: bij een afstand van 150 kilometer is het genoeg voor twee retourritten.[29]

Dit geldt uiteraard alleen in het geval van deur-tot-deur reizen. Bij ketenreizen — in lijn met het oorspronkelijke doel van de Valys-regeling — slinkt het PKB veel minder snel. Daarbij blijkt uit de cijfers over het daadwerkelijke gebruik in 2023 en 2024 (zie hoofdstuk 4) dat het merendeel van de reizigers het kilometerbudget niet volledig gebruikt.

Wat betekent het voor reizigers als het PKB volledig wordt afgeschaft?

Afschaffing van het PKB zou op het eerste oog een positief effect hebben op reizigers die het huidige budget als beperkend ervaren. Zij zouden dan zonder beleidsaanpassingen onbeperkt tegen ov-tarief met Valys kunnen reizen, waardoor zij vaker op pad kunnen gaan en meer sociale contacten kunnen onderhouden. Het is aannemelijk dat met name Valys-reizigers met een Standaard PKB deze wijziging overwegend als positief zouden ervaren.

Echter, hierdoor ontstaat ook een structureel risico op overvraag, als de vervoerscapaciteit (m.n. chauffeurs en voertuigen) niet automatisch meegroeit met de vraag. In de praktijk kan dit ervoor zorgen dat reizigers een rit eerder moeten aanvragen, waardoor hun flexibiliteit afneemt, of dat ritten uitvallen wanneer de chauffeur ziek of het voertuig defect is, omdat er geen overcapaciteit bestaat. Wanneer zowel het Standaard PKB als het Hoog PKB wordt afgeschaft, bestaat ook de kans dat vanwege onvoldoende capaciteit de toename van ritten binnen het Standaard PKB ten koste gaat van de beschikbare capaciteit voor ritten binen het Hoog PKB. Dit terwijl reizigers met een Standaard PKB deels gebruik kunnen maken van het ov en reizigers met een Hoog PKB geen alternatief hebben.

Mogelijk geldt dit niet voor alle Valys-reizigers. Uit de gesprekken met reizigersvertegenwoordigers komt naar voren dat veel mensen die gebruikmaken van het doelgroepenvervoer, dit doen omdat ze geen goed alternatief hebben — niet omdat ze liever met een taxi reizen dan met het ov of een eigen vervoersmiddel. Indien voldoende toegankelijk, maken veel reizigers volgens doelgroepenbelangenorganisaties het liefst gebruik van het (aanvullend) ov om zo op een gelijkwaardige manier te kunnen deelnemen aan de maatschappij.

Wat de toegankelijkheid van treinstations betreft is ProRail vergevorderd: aan het einde van 2025 waren 390 van de 394 stations toegankelijk gemaakt.[30] Het kabinet erkent echter ook dat er nog de nodige opgaven zijn om het (regionaal) ov geheel toegankelijk te maken. Zo zijn bus- en tramhaltes nog lang niet overal op orde. Staatssecretaris Bertram heeft in antwoord op Kamervragen aangegeven dat het volledig toegankelijk maken van alle bushaltes in Nederland circa € 670 miljoen kost en voor de resterende tramhaltes € 90 miljoen, wat het een langetermijnopgave maakt. Bij het huidige tempo, waarbij haltes worden aangepast bij grootschalig wegonderhoud dat gemiddeld

(27) Bron: Evaluatie Valys 2004 door Regioplan
(28) Bron: Kamerbrief Evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten 2004
(29) Bron: Onderzoek doelgroepenvervoer 2023 door College voor de Rechten van de Mens
(30) Bron: Kamerbrief Voortgangsrapportage Stationsagenda 2025 (2026)

eens per 25 jaar plaatsvindt, zouden alle haltes pas rond 2047 toegankelijk zijn.(31) Daar bovenop zijn er verdere knelpunten in de keten: soms verzakken perrons nadat zij op de juiste hoogte zijn gebracht of zijn liften op stations langdurig buiten gebruik. Ook het treinmaterieel voldoet niet altijd aan de huidige toegankelijkheidseisen: sinds de aanschaf zijn de normen aangescherpt vanuit EU-verordeningen voor treinmaterieel. De overkoepelende ambitie is vastgelegd in het Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV 2022–2032, waarmee het ministerie, decentrale overheden, vervoerders en ProRail gezamenlijk streven naar een volledig toegankelijk ov in 2040.(32) Het VN-Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap publiceerde in 2024 zijn 'Concluding Observations' over de implementatie van het VN-verdrag Handicap in Nederland, waarin het onder meer zorgen uitsprak over de ontoereikende toegankelijkheid van het openbaar vervoer.(33)

Het afschaffen van het PKB zou de indruk kunnen wekken dat de focus vanuit de overheid verschuift van het toegankelijker maken van het ov naar het inrichten van een apart systeem voor reizigers met een mobiliteitsbeperking. Dit signaal wordt mogelijk niet door alle Valys-reizigers als positief ervaren.

Zoals geschetst in Hoofdstuk 4, zal afschaffing van het PKB leiden tot een substantiële toename van de vervoersvraag binnen Valys. Gezien de beperkte capaciteit in de sector, vergroot een forse stijging van de vervoersvraag het risico op vertraagde ritten en rituitval. Dit geldt niet alleen voor het Valys-vervoer maar ook voor andere vormen van doelgroepenvervoer, omdat deze vaak door dezelfde vervoerders worden uitgevoerd. Het is daarom aannemelijk dat reizigers in het gehele doelgroepenvervoer hiervan hinder zullen ondervinden.

Zoals aan begin van dit hoofdstuk beschreven, verwachten de geïnterviewde partijen daarbij onder andere een indirect negatief effect voor reizigers in het leerlingenvervoer. Dit ondanks het feit dat de ritten in het Valys-vervoer en het leerlingenvervoer gedurende de dag relatief weinig overlap hebben. Het leerlingenvervoer kampt al met de grootste uitdagingen in het doelgroepenvervoer wat betreft capaciteit en betrouwbaarheid.

Geïnterviewde partijen verwachten dat ook de knelpunten binnen het Wmo-vervoer zouden toenemen, met mogelijk negatieve effecten voor de Wmo-reiziger. De knelpunten rond de beschikbaarheid van chauffeurs zullen naar verwachting stijgen, waardoor de stiptheid van het Wmo-vervoer mogelijk daalt en het risico op rituitval toeneemt.

Afschaffing van het PKB kan ook gevolgen hebben voor het gebruik van ov. Zonder PKB verdwijnt de stimulans voor Valys-pashouders om ketenritten te maken, dus tijdens hun reis deels gebruik te maken van het ov.(34) Pashouders hebben weinig prikkels om überhaupt nog van het ov gebruik te maken (als zij dat nog kunnen), waardoor het aantal reizigers in het ov mogelijk licht zal dalen.

Wat zijn de effecten op de vervoerders binnen het doelgroepenvervoer?

Afschaffing van het PKB van Valys heeft in eerste instantie tot gevolg dat de opdrachtnemer van Valys en diens onderaannemers meer ritten zullen moeten uitvoeren. Gezien het huidige tekort aan chauffeurs, zoals eerder in dit rapport toegelicht, leidt dit naar verwachting tot capaciteitsproblemen. Hierdoor wordt het voor vervoerders lastiger om het vervoer conform contract en het geldende programma van eisen uit te voeren. Zoals hierboven geschetst, geldt dit risico ook voor andere vormen van doelgroepenvervoer, zoals het leerlingenvervoer, Wmo-vervoer, Wlz-vervoer en het zittend ziekenvervoer. Dit zijn vervoersvormen die vaak door dezelfde vervoersbedrijven worden uitgevoerd.

Hoewel Valys de grootste opdracht is binnen het doelgroepenvervoer (omdat het landelijk in één contract wordt aanbesteed), is Valys-vervoer in vergelijking met de hierboven genoemde andere vervoersvormen relatief klein in omvang. In 2022 bedroeg het aandeel van Valys gemiddeld 2,5% van de totale omzet van een taxivervoerder. Ter vergelijking: het leerlingenvervoer had een aandeel van 31,5%, het Wmo-vervoer 29,8%, Wlz-vervoer 11,2% en het zittend ziekenvervoer 9,6%.(35) Valys vormt daarmee een beperkt onderdeel van het totale portfolio van vervoerders. Desondanks legt Valys een relatief grote druk op de organisatie van een vervoerder.

(31) Bron: Kamerbrief Beantwoording Kamervragen leden Huidekooper (D66) en De Hoop (Groenlinks-PvdA) over de toegankelijkheid van bushaltes (2026)
(32) Bron: Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022 - 2032
(33) Bron: Aanbevelingen van het VN-Comité op het eerste rapport over de implementatie van het VN-verdrag Handicap in Nederland
(34) Uit de rittenbakdata blijkt dat ketenritten met het ov slechts in beperkte mate voorkomen (zie hoofdstuk 4). Tegelijkertijd wordt aangenomen dat het daadwerkelijke aantal ketenreizen met het ov hoger ligt, en dat het ov-traject veelal niet via Valys wordt gereserveerd
(35) Kerncijfers zorgvervoer 2022-2023 door AIM/Panteia (N.B. dit betreft de meest recente beschikbare cijfers over de verdeling binnen het doelgroepenvervoer)

Dit komt doordat Valys veelal deur-tot-deur ritten over langere afstanden omvat, waardoor zowel voertuig als chauffeur gedurende langere tijd bezet is dan bij andere vervoersvormen. Een verdere toename van het aantal Valys-ritten leidt daardoor tot een onevenredig zware belasting van de beschikbare capaciteit. Hierdoor neemt de ruimte af om overige contracten zonder knelpunten uit te voeren.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de taxibranche en gemeenten blijkt dat vervoerders in eerste instantie zullen proberen hun capaciteit uit te breiden en de planning sluitend te krijgen. Bij aanhoudende overloop is het echter mogelijk dat ritten met de laagste opbrengst niet worden uitgevoerd. Welke ritten dat zijn, hangt sterk af van de tarieven die onderaannemers weten te bedingen en van de mogelijkheden om ritten en/of contracten te combineren. Het is daarom lastig te voorspellen bij welke vormen van doelgroepenvervoer de knelpunten zich het eerst zullen voordoen. Wel komt uit de gesprekken naar voren dat veel vervoerders en chauffeurs een voorkeur hebben voor langere ritten en dat momenteel binnen het leerlingenvervoer de meeste operationele knelpunten bestaan. Het is dan ook aannemelijk dat juist dit segment bij een verdere toename van capaciteitsproblemen op de taximarkt extra onder druk komt te staan. Ook speelt mee dat het leerlingenvervoer vrijwel uitsluitend in de spitsuren plaatsvindt.

Daarnaast zullen vervoerders bij een stijging van de vervoersvraag en krapte in de arbeidsmarkt moeten kiezen op welke aanbestedingen ze op de middellange termijn überhaupt willen inschrijven.(36) De grote operationele druk, versnipperde werktijden voor chauffeurs en het hogere risico op negatieve media-aandacht maken het leerlingenvervoer voor sommige vervoerders een minder aantrekkelijke vervoersvorm.

Tot slot is in deze context relevant dat een aanzienlijk deel van de vervoerders in het doelgroepenvervoer zich financieel in een kwetsbare positie bevindt. Uit de AIM-kerncijfers over 2022 blijkt dat 45% van de onderzochte bedrijven een negatief resultaat behaalde.(37) Dit kan de problematiek verder versterken: vervoerders met een kwetsbare financiële positie hebben beperkte ruimte om extra risico's te dragen wanneer capaciteitsdruk, boeterisico's en operationele knelpunten verder toenemen.

Wat betekent afschaffing van het PKB voor VWS en andere opdrachtgevers binnen het doelgroepenvervoer?

Zoals aangetoond in het vorige hoofdstuk, zal afschaffing van het PKB leiden tot een significante groei in het aantal reizigerskilometers binnen Valys.(38) De opdrachtgever van Valys, het ministerie van VWS, krijgt hierdoor te maken met aanzienlijk hogere kosten.(39) Deze extra kosten zullen ten laste komen van andere posten binnen de begroting van het ministerie van VWS.

Daarnaast kunnen ongewenste effecten optreden voor andere vormen van doelgroepenvervoer waarvoor gemeenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars opdrachtgever zijn, in het bijzonder het leerlingenvervoer, Wmo-vervoer, Wlz-vervoer en het zittend ziekenvervoer. Denk aan het zogenoemde *cherry-picking* bij contracten (het selectief uitvoeren van de meest winstgevende ritten/contracten), een afname van het aantal inschrijvers of het risico dat — als gevolg van operationele knelpunten — niet aan de contractuele prestatieafspraken wordt voldaan. Het feit dat verschillende vormen van doelgroepenvervoer — met name Wmo-vervoer, leerlingenvervoer en jeugdhulpvervoer — op gemeentelijk niveau vaak gelijktijdig worden aanbesteed, vergroot de druk op een opdrachtnemer.

Zoals eerder geschetst, kan met name het leerlingenvervoer kwetsbaar zijn. Uit gesprekken met gemeenten komt naar voren dat er maatregelen nodig zullen zijn om het leerlingenvervoer goed uit te blijven voeren. Tegelijkertijd is er mogelijk veel aandacht vanuit de politiek voor het leerlingenvervoer, aangezien dit een kwetsbare doelgroep betreft. Dat kan ten koste gaan van het Wmo-vervoer.

Als vervoerders hun contracten deels niet kunnen nakomen, zullen opdrachtgevers naar verwachting ook meer tijd en middelen moeten inzetten voor contractmanagement.

In het Hoofdstuk 6 gaan we nader in op de mogelijke juridische implicaties van (een al dan niet gedeeltelijke) afschaffing van het PKB.

(36) Zo heeft vervoerder Connexxion in 2025 besloten om niet meer in te schrijven op aanbestedingen die alleen op leerlingenvervoer betrekking hebben. Zie: "Mensen willen vooruitgang zonder de wereld te veranderen, maar dat werkt niet" - Mobiliteit
(37) Bron: Kerncijfers zorgvervoer 20222023 door AIM/Panteia
(38) Dit staat nog los van een potentiële toename van het aantal reizigerskilometers die samenhangt met een afnemende individuele mobiliteit als gevolg van de vergrijzing van de bevolking
(39) In paragrafen 8.4 en 8.5 diepen we dit verder uit

Tussenconclusie: eerste beantwoording onderzoeksvraag 2

Hoewel het schrappen van het plafond van het kilometerbudget voor Valys-pashouders vanuit individueel perspectief op korte termijn een verbetering lijkt, heeft dit naar verwachting substantiële negatieve gevolgen voor zowel een groot aantal reizigers als vervoerders en opdrachtgevers binnen het gehele doelgroepenvervoer. De bestaande capaciteitstekorten zullen verder toenemen, met negatieve effecten op de kwaliteit en betrouwbaarheid van het doelgroepenvervoer. Daarnaast zullen de kosten voor de opdrachtgever van Valys, het ministerie van VWS, fors stijgen bij een sterke groei van het aantal reizigerskilometers binnen Valys.

Een mogelijke individuele verbetering voor een deel van de Valys-pashouders creëert dus meerdere nieuwe knelpunten in het doelgroepenvervoer, een sector die nu al onder druk staat. Bovendien is een eventuele afschaffing van het PKB niet in lijn met het oorspronkelijke beleidsdoel, namelijk het ondersteunen van ketenreizen met het ov. Ook al constateren wij dat Valys in de praktijk voornamelijk als deur-tot-deur vervoer wordt ingezet.

Tevens lijkt het tegenstrijdig om enerzijds meer geld uit te geven aan Valys, terwijl anderzijds de overheid moeite doet om, in lijn met het VN-verdrag Handicap, de algemeen collectieve vervoersmogelijkheden door geleidelijke verwezenlijking steeds toegankelijker te maken voor zo veel mogelijk mensen, met passende ondersteuning voor mensen die dat nodig hebben.

HOOFDSTUK 6

Analyse mogelijke juridische implicaties

Een belangrijk aspect in de analyse van de effecten van afschaffing van het PKB binnen Valys zijn de mogelijke juridische implicaties. Deze lichten we in dit hoofdstuk toe.

In het kader van dit onderzoek hebben we de volgende vier aspecten onderzocht:

1. Mogelijke contractuele en aanbestedingsrechtelijke gevolgen in relatie tot het nieuwe Valys-contract.
2. Mogelijke doorwerking op wettelijk verplicht vervoer (gevolgen voor opdrachtgevers van wettelijk verplicht vervoer).
3. Mogelijke gevolgen in relatie tot het VN-verdrag Handicap en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.
4. Risico op ongeoorloofde staatssteun of marktverstoring.

Uitgangspunt voor onze juridische analyse is het nieuwe Valys-contract (Europese Aanbesteding Valys 2026). We kijken niet naar het vorige Valys-contract dat ten tijde van dit onderzoek nog loopt.

6.1 Mogelijke contractuele en aanbestedingsrechtelijke gevolgen in relatie tot het nieuwe Valys-contract

De vraag is of een substantiële groei van het aantal reizigerskilometers als gevolg van het afschaffen van het PKB consequenties zou hebben voor het nieuwe Valys-contract. Daarbij zijn wij uitgegaan van een groei van het jaarlijkse aantal reizigerskilometers van tenminste 10% tot 14% ten opzichte van de situatie in 2024, in lijn met de resultaten van de datasimulatie (zie Hoofdstuk 4).

Het Valys-contract 2026 wordt afgesloten voor een omvang van 150% van de indicatie die gebaseerd is op de vervoersvraag in het verleden. In paragraaf 2.6 van het Beschrijvend document voor de Europese aanbesteding Valys 2026 is opgenomen: *"Opdrachtgever sluit de Overeenkomst voor een omvang van 150% van de indicatie zoals gegeven in de bovengenoemde Bijlagen. Daarmee verwacht Opdrachtgever ook eventuele nu niet voorziene groei op te kunnen vangen."*(40)

Daarnaast is in de aanbesteding onder paragraaf 2.7 een herzieningsclausule conform artikel 2.163c van de Aanbestedingswet 2012 opgenomen. Hierin worden de uitbreidingsmogelijkheden van de opdracht toegelicht. Daarbij wordt expliciet ingegaan op een scenario dat pashouders door besluit van het bevoegd gezag meer kilometers mogen reizen:

"Gedurende de contractperiode kunnen ontwikkelingen plaats vinden die impact hebben op het doelgroepenvervoer waarbij sprake is van mogelijke financiële gevolgen. Er zijn ontwikkelingen die bij de totstandkoming van deze Aanbesteding denkbaar zijn, maar waarvan niet bekend is of en in welke mate deze zich daadwerkelijk zullen voordoen en wat hiervan de logistieke en financiële gevolgen zijn. Om ervoor te zorgen dat deze ontwikkelingen kunnen worden opgevangen binnen deze Overeenkomst geldt onderstaande. Hierbij is er geen sprake van een wezenlijke wijziging die zou nopen tot een nieuwe Aanbesteding. Ook niet als dit leidt tot een overschrijding van de hierboven aangegeven 150% van de indicatieve omvang.

De Aanbestedende dienst signaleert de volgend denkbare externe ontwikkelingen die tijdens de looptijd van de Overeenkomst zouden kunnen leiden tot wijzigingen in de Overeenkomst:

[...] b) door besluitvorming van het bevoegd gezag (wetgever of bestuursrechtelijke beleidsbepaler) mogen Pashouders meer kilometers reizen met gebruikmaking van de vervoersvoorzieningen die onderdeel zijn van deze overheidsopdracht; [...]"(41)

Achtergrond: wat is een wezenlijke wijziging?

Als het gaat om de vraag naar aanbestedingsrechtelijke gevolgen van afschaffing van het PKB Valys, staat de vraag centraal of er hierdoor een wezenlijke wijziging van de overheidsopdracht ontstaat. Volgens art. 2.163g van de Aanbestedingswet kan een overheidsopdracht namelijk zonder nieuwe aanbestedingsprocedure worden gewijzigd, indien de wijzigingen, ongeacht de waarde ervan, niet wezenlijk zijn.

Een wezenlijke wijziging van een overheidsopdracht is een wijziging die de reikwijdte en inhoud van de wederzijdse rechten en verplichtingen van partijen zodanig verandert, dat de opdracht in wezen een andere wordt. Volgens art. 2.163g van de Aanbestedingswet is een wijziging wezenlijk "indien de overheidsopdracht hierdoor materieel verschilt van de oorspronkelijke opdracht". In hetzelfde artikel worden onder punt 3 de onderstaande gevallen benoemd:

3 Een wijziging van een overheidsopdracht is in ieder geval wezenlijk indien:

(40) Bron: Beschrijvend document 'Valys 2026 1.3' voor het ministerie van VWS, p. 14-15
(41) Bron: Beschrijvend document 'Valys 2026' voor het ministerie van VWS, p. 14-15

e. de wijziging voorziet in voorwaarden die, als zij deel van de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure hadden uitgemaakt, de toelating van andere dan de oorspronkelijk geselecteerde gegadigden of de gunning van de overheidsopdracht aan een andere inschrijver mogelijk zouden hebben gemaakt of bijkomende deelnemers aan de aanbestedingsprocedure zouden hebben aangetrokken,
f. de wijziging het economische evenwicht van de overheidsopdracht ten gunste van de opdrachtnemer verandert op een wijze die niet is voorzien in de oorspronkelijke overheidsopdracht,
g. de wijziging leidt tot een aanzienlijke verruiming van het toepassingsgebied van de overheidsopdracht, of
h. een nieuwe opdrachtnemer in de plaats is gekomen van de opdrachtnemer aan wie de aanbestedende dienst de overheidsopdracht oorspronkelijk had gegund in een ander dan in artikel 2.163f bedoeld geval.

Zoals eerder geschetst, is een mogelijke afschaffing (of verhoging) van het PKB impliciet in de herzieningsclausule van de Europese aanbesteding Valys 2026 opgenomen. Pashouders mogen in dit geval door besluitvorming van het bevoegd gezag meer kilometers reizen.

Afschaffing van het PKB — en de verwachte groei in het aantal jaarlijkse reizigerskilometers die daarmee gepaard gaat — is in lijn met de herzieningsclausule, en naar onze inschatting geen wezenlijke wijziging volgens de Aanbestedingswet. Op basis hiervan lijkt voor VWS dus geen heraanbestedingsplicht te ontstaan.(42)

Als er sprake is van een groei van het aantal kilometers van 15% of meer op jaarbasis (en dit is denkbaar bij afschaffing van het PKB, afgaand op de resultaten van de datasimulatie), zijn volgens de herzieningsclausule wel contractuele wijzigingen mogelijk:

“De Opdrachtgever en/of de Opdrachtnemer kunnen in verband met één of meer van de hierboven [...] genoemde omstandigheden het initiatief nemen voor overleg over een mogelijke wijziging van de Overeenkomst. Is door een eventuele uitbreiding sprake van groei van 15% of meer van de dienstverlening (zoals bijvoorbeeld Ritten, kilometers en Pashouders) op jaarbasis ten opzichte van het jaar ervoor, dan is de Opdrachtgever bereid om te komen tot een ingroeimodel zodat de Opdrachtnemer meer tijd heeft om de groei op te vangen.”

Samengevat concluderen we dat de bepalingen in de Europese aanbesteding Valys 2026 naar ons oordeel voorzien in voldoende dekking van de gevolgen voor VWS bij afschaffing van het PKB.

Mogelijke juridische implicaties van het afschaffen van de kilometerregistratie

Naast het afschaffen van het PKB doelt de motie-Agema ook op afschaffing van het systeem van de kilometerregistratie. Zoals uiteengezet in Hoofdstuk 3, is dat laatste niet uitvoerbaar. Voor de volledigheid hebben we in deze juridische analyse desalniettemin onderzocht welke aanbestedingsrechtelijke gevolgen afschaffing van de kilometerregistratie zou kunnen hebben.
Indien de kilometerregistratie wordt afgeschaft, kunnen ritten niet langer worden gepland. Het is plausibel dat daarmee de aard van de opdracht veranderd. Hoewel niet direct sprake is van een situatie als beschreven in artikel 2.163g, derde lid, van de Aanbestedingswet, bestaat het risico dat belanghebbende partijen deze wijziging als wezenlijk aanmerken en een heraanbesteding verlangen. De juridische interpretatie hiervan is echter niet eenduidig en kan per rechter verschillen.
Daarnaast zou afschaffing van de kilometerregistratie tot gevolg hebben dat VWS als opdrachtgever niet kan voldoen aan zijn wettelijke plicht om verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen, aangezien de kosten voor Valys in de VWS-begroting zijn opgenomen (onder Bovenregionaal gehandicaptenvervoer).
Omdat afschaffing van de kilometerregistratie niet uitvoerbaar is, doen deze risico’s zich in de praktijk niet voor. Daarom laten we ze in het vervolg van dit onderzoek buiten beschouwing.

(42) Deze inschatting is gebaseerd op de door VWS aangeleverde informatie, dat er geen maximumbedrag is genoemd in de aanbesteding. In het Beschrijvend document wordt verwezen naar de rittenbakken als indicatie (aantallen kilometers 2018 Q4 t/m 2024 Q3) en het taakstellend budget van VWS.

6.2 Mogelijke doorwerking op wettelijk verplicht vervoer (gevolgen voor opdrachtgevers van wettelijk verplicht vervoer)

Een substantiële groei van het aantal reizigerskilometers binnen Valys kan juridische gevolgen hebben voor andere opdrachtgevers in het doelgroepenvervoer, zoals gemeenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Deze partijen hebben ieder een wettelijke verplichting om specifieke vormen van doelgroepenvervoer te realiseren. Bij een substantiële groei van de vervoersvraag binnen Valys zijn deze opdrachtgevers — door de beperkte totaalcapaciteit aan chauffeurs — mogelijk niet langer in staat hun wettelijke plicht volledig na te komen.

Wordt het vervoer niet volgens contractuele afspraken uitgevoerd, dan kunnen opdrachtgevers met contractuele boeteclausules optreden jegens hun opdrachtnemers. Contracten kunnen daarnaast bepalingen bevatten die de opdrachtgever de bevoegdheid geven het vervoer zelf te organiseren en de daardoor gemaakte kosten te verhalen op de opdrachtnemer. In beide gevallen wordt het onderliggende probleem (de beperkte capaciteit op de vervoersmarkt) niet opgelost. Opdrachtgevers zoals gemeenten kunnen daarmee in de knel komen om hun wettelijke plicht uit te voeren.

Een substantiële toename van het aantal reizigerskilometers binnen het Valys-vervoer verhoogt dus indirect het risico dat andere opdrachtgevers in het doelgroepenvervoer — zoals gemeenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars — hun wettelijke verplichtingen niet volledig kunnen nakomen.

Hieronder schetsen we welke juridische gevolgen dit zou kunnen hebben voor gemeenten, wanneer zij bijvoorbeeld het leerlingenvervoer of het Wmo-vervoer niet meer naar behoren kunnen uitvoeren.

Mogelijke gevolgen voor gemeenten — voorbeeld leerlingenvervoer

Het recht op leerlingenvervoer kan in specifieke gevallen worden herleid tot grondwettelijke bepalingen, zoals het recht op toegang tot bijzonder onderwijs. Omdat het leerlingenvervoer sinds 1987 gedecentraliseerd is, zijn gemeenten verantwoordelijk voor de bekostiging en uitvoering ervan.

De gemeenteraad is politiek gezien toezichthouder (controlerende rol) op het leerlingenvervoer en dient een verordening vast te stellen waarin het leerlingenvervoer wordt geregeld.(43) De raad kan dan het college ter verantwoording roepen en het college tot actie dwingen (politieke druk) om alsnog deze taak uit te voeren.

Mogelijke gevolgen voor gemeenten — voorbeeld Wmo-vervoer

Het ministerie van VWS houdt interbestuurlijk toezicht op gemeenten bij de uitvoering van de Wmo 2015 en kan onder bepaalde omstandigheden ingrijpen wanneer een gemeente het Wmo-vervoer niet naar behoren uitvoert. Bij taakverwaarlozing(44) kan VWS zelfs in de plaats treden van het college en zelf het vervoer organiseren.

Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een zogenoemde interventieladder. Deze bestaat uit zes stappen, variërend van signalering tot en met indeplaatsstelling. Daarbij geldt dat VWS terughoudend moet zijn in het gebruik van deze bevoegdheid: het instrument is niet bedoeld om de kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren wanneer deze wel aan de wettelijke eisen voldoet.

6.3 Mogelijke gevolgen in relatie tot het VN-verdrag Handicap en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte(45)

VN-verdrag Handicap

Art. 9.1. van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (kort: VN-verdrag Handicap) uit 2006 luidt: *"Teneinde personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, tot vervoer,*

(43) Bron: VNG Handreiking Tips en handvatten in de gemeentelijke uitvoering van leerlingenvervoer
(44) Zie Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing
(45) Juridische inschatting gebaseerd op de volgende documenten: Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Convention on the rights of persons with disabilities); Facultatief Protocol van het VN-verdrag Handicap (Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities); Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, Artikel 21 Non-discriminatie; Verwonderzoek (2023): Onderzoek naar doelgroepenvervoer in Nederland - in opdracht van het College voor de Rechten van de Mens (paragraaf 1.4); College van de Rechten van de Mens (2023): Reizen in het dagelijks leven: toegang tot vervoer en mobiliteit. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag Handicap in Nederland 2023 (hoofdstuk 2 en paragraaf 4.1)

informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en -systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, in zowel stedelijke als landelijke gebieden […]"

Specifiek voor een vervoersregeling als Valys is daarnaast art. 20 van het VN-verdrag Handicap relevant: *"De Staten die Partij zijn nemen alle effectieve maatregelen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen onder meer door […] de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap te faciliteren op de wijze en op het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs […]"*

Daarnaast is er een Facultatief Protocol bij het VN-verdrag Handicap, dat Nederland op 27 januari 2026 heeft getekend maar nog niet heeft geratificeerd. Zodra het Protocol is geratificeerd kunnen individuele personen of groepen van personen een klacht indienen bij het VN-Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap indien zij menen slachtoffer te zijn van een schending van een bepaling uit het VN-Verdrag Handicap, mits de nationale rechtsgang al is doorlopen.

Het VN-Comité houdt toezicht op de uitvoering van het VN-Verdrag Handicap in brede zin. In Nederland is het College voor de Rechten van de Mens aangewezen als toezichthouder voor het VN-verdrag Handicap. Het VN-Comité maakt aanbevelingen aan de hand van een statenrapport. Indien het Facultatief Protocol geratificeerd wordt, kan het VN-Comité ook oordelen uitbrengen. Beiden zijn gezaghebbend, maar niet juridisch bindend.

Context: hoe geeft VWS invulling aan het VN-verdrag Handicap?

Het doel van het ministerie van VWS, maar ook van andere ministeries, provincies, gemeenten en overige betrokken stakeholders, is om een optimaal vervoersnetwerk te creëren, dat kwalitatief goed, betaalbaar, toekomstbestendig en toegankelijk is en waarin duurzaam gebruik wordt gemaakt van alle collectieve vervoersvoorzieningen. Tegelijkertijd wil VWS voor degenen voor wie dit mogelijk is, het zo lang en zo zelfstandig mogelijk reizen ondersteunen en bevorderen. Het streven is om mensen met een mobiliteitsbeperking zo veel mogelijk gebruik te laten maken van algemene collectieve voorzieningen waar anderen ook gebruik van kunnen maken. Bijvoorbeeld door mensen met een mobiliteitsbeperking te stimuleren zelfstandiger te reizen en hierbij passende ondersteuning te bieden. (Aanvullend) ov dat voor iedereen toegankelijk is, is daarvoor essentieel net als kleinschalige lokale en vrijwillige oplossingen in niet-stedelijke gebieden. Inclusieve mobiliteit en geleidelijke verwezenlijking van het toegankelijk maken van algemene collectieve voorzieningen ziet VWS als invulling van het VN-verdrag Handicap.

Zolang het ov niet overal en voor iedereen toegankelijk is, zouden sommige gebruikers het persoonlijke kilometerbudget van Valys als beperkend kunnen ervaren. In onze juridische analyse hebben we daarom onderzocht of een Valys-gebruiker in theorie een beroep zou kunnen doen op het VN-verdrag Handicap.

Het VN-verdrag Handicap is een volkenrechtelijk bindend verdrag, maar de bepalingen, waaronder art. 9 en art. 20, zijn programmatisch van aard en verplichten tot "passende maatregelen" en "geleidelijke verwezenlijking".

Zoals geregeld in art. 93 en 94 Grondwet, heeft een verdragsbepaling echter alleen directe werking als deze naar inhoud eenieder kan verbinden. Dat wil zeggen: voldoende concreet en onvoorwaardelijk is om door de rechter zonder nadere wetgeving te worden toegepast.

Nederlandse rechters, waaronder de CRvB, hebben herhaaldelijk geoordeeld dat deze bepalingen geen directe werking hebben in de zin van art. 93 Grondwet. Omdat de betreffende bepalingen niet voldoen aan het criterium voor directe werking, zijn naar onze inschatting geen directe juridische gevolgen te verwachten vanuit het VN-verdrag Handicap. Het verhogen of het afschaffen van het kilometerbudget draagt vermoedelijk bij aan de verwezenlijking van de verplichtingen uit artikel 9 en 20 van het VN-verdrag Handicap, aangezien deze maatregelen de mogelijkheden voor persoonlijke mobiliteit (enkel) verder uitbreiden.

Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz)

De vraag in relatie tot het voorliggende onderzoek is of afschaffing van het PKB — voor alle pashouders, of voor Hoog PKB (ook dat scenario wordt verderop in dit onderzoek onderzocht) — in strijd zou kunnen zijn met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Bij deze vraag is het nodig om allereerst te kijken naar het doel van de Wgbh/cz. In lijn met art. 9 en 20 van het VN-verdrag Handicap betreft dit te voorkomen dat een persoon op grond

van een handicap of chronische ziekte op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie. Het uitgangspunt van de wet is dat geen onderscheid mag worden gemaakt op grond van handicap of chronische ziekte en is gehouden naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen.(46)

De overheid heeft beleidsvrijheid bij het organiseren van vervoer en mag, binnen de grenzen van het gelijkheidsbeginsel(47) bepalen welke groepen in aanmerking komen voor bepaalde voorzieningen zoals Valys. Mensen met een handicap of chronische ziekte komen algemeen gesproken in aanmerking voor Valys. Als het PKB wordt afgeschaft, kan deze groep reizigers onbeperkt tegen voordelig tarief gebruik maken van deze vervoersvoorziening.

Naar onze inschatting is er dus geen sprake van ongelijke behandeling in de zin van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, als het PKB voor alle Valys-pashouders wordt afgeschaft.

Verschil in behandeling pashouders met een Hoog PKB en pashouders met een Standaard PKB

Wanneer alleen Valys-pashouders met een Hoog PKB-indicatie een onbeperkt kilometerbudget krijgen, terwijl het kilometerbudget van pashouders met een Standaard PKB-indicatie onveranderd blijft, ligt het iets genuanceerder.

Het aanbieden van een onbeperkt aantal kilometers aan de doelgroep met een Hoog PKB, terwijl deze voorziening niet wordt aangeboden aan de doelgroep met een Standaard PKB, vergroot het verschil in behandeling van deze twee groepen pashouders. Uit Europese regelgeving en jurisprudentie volgt dat een verschil in behandeling is toegestaan indien het objectief gerechtvaardigd is, proportioneel is en een legitiem doel dient.(48)

Indien het onderscheid tussen Hoog PKB en Standaard PKB gebaseerd is op objectieve en relevante verschillen in de mate van mobiliteitsbeperking en de noodzaak tot extra kilometers, kan het aanbieden van onbeperkt Valys-vervoer aan de Hoog PKB-doelgroep gerechtvaardigd zijn. Het is daarbij van belang dat deze maatregel daadwerkelijk bijdraagt aan het bevorderen van gelijke participatie en niet leidt tot een ongerechtvaardigde benadeling van de Standaard PKB-groep. De maatregel moet proportioneel zijn en gericht op het compenseren van een feitelijke achterstand, niet op het creëren van een ongerechtvaardigd voordeel. Als alleen het Hoog PKB wordt afgeschaft, en het Standaard PKB onveranderd blijft, is dus een goede onderbouwing nodig. Het feit dat pashouders met een Hoog PKB door hun beperking structureel geen gebruik kunnen maken van het ov — dat is de reden voor hun indicatie — kan dit onderscheid rechtvaardigen.

6.4 Risico op ongeoorloofde staatssteun of marktverstoring

Naast de hierboven beschreven juridische aspecten is bezien of de afschaffing van het PKB het risico met zich meebrengt dat dit als ongeoorloofde staatssteun kan worden aangemerkt, dan wel kan leiden tot marktverstoring. De achtergrond hiervan is dat Valys-pashouders bij afschaffing van het PKB voor ritten boven de 25 kilometer naar verwachting geen reguliere taxiritten tegen commercieel tarief meer zullen boeken, omdat de kilometerbeperking vervalt. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor taxibedrijven die geen partij zijn bij het Valys-contract (noch als hoofdaannemer, noch als onderaannemer).

Uitgaande van de veronderstelling dat in het kader van de Valys-aanbesteding zorgvuldig is getoetst of deze voldoet aan het Europese staatssteunkader, zien wij geen aanleiding om aan te nemen dat het afschaffen van de kilometerbeperking — een mogelijkheid die reeds impliciet in de aanbesteding was voorzien — strijdig zou zijn met de staatssteunregels.

Gemeenten en private partijen zouden in theorie een vordering kunnen instellen op grond van een onrechtmatige (overheids) daad (artikel 6:162 BW). De kans van slagen van een dergelijke vordering achten wij echter beperkt. Daarbij is van belang dat niet zonder meer duidelijk is welke specifieke wettelijke norm of zorgvuldigheidsnorm zou zijn geschonden.

Ten aanzien van marktverstoring is daarvan in juridische zin met name sprake wanneer de overheid zelf als aanbieder de

(46) Zie art. 2 lid 1 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte
(47) Zie art. 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
(48) Zie o.a. Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, Artikel 6 lid 1; of EHRM 3 juni 2025, 21669/21 (Sahiner – Oostenrijk), overweging 53. Deze regels zijn ook verankerd in art. 3 lid 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

markt betreedt. Bij Valys is dat niet het geval: de overheid sluit, binnen de geldende aanbestedingsregels, een overeenkomst met een marktpartij die de diensten uitvoert tegen een compensatie die niet hoger is dan de kosten (inclusief een redelijke winst) voor de uitvoering en in lijn met Europese staatssteunregels. In praktische zin kan er sprake zijn van effecten voor niet-gecontracteerde taxibedrijven, maar dit leidt niet tot een onrechtmatige marktverstoring door VWS in de zin van de Mededingingswet.

Samenvattend zien wij, uitgaande van een juridisch correcte aanbesteding en uitvoering conform de aanbestedingsstukken van het nieuwe Valys-contract, geen concrete aanknopingspunten voor ongeoorloofde staatssteun of onrechtmatige marktverstoring.

HOOFDSTUK 7

Scenario’s voor een (gedeeltelijke) uitvoering van de motie

Op basis van de eerste beantwoording van onderzoeksvragen 1 en 2 (zie Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 5) hebben we vier scenario’s gedefinieerd voor de (gedeeltelijke) uitvoering van de motie-Agema. In dit hoofdstuk vergelijken we deze scenario’s met elkaar in een multicriteria-analyse (MCA), een wetenschappelijk onderbouwde onderzoeksmethode waarmee een rationele keuze kan worden gemaakt tussen diverse beleidsscenario’s. Dit doen we op basis van een aantal vooraf gekozen kwalitatieve en kwantitatieve criteria.

7.1 Onderzochte scenario's

Bij de definitie van de scenario's hebben we in eerste instantie gekeken naar de geest van de motie. Naar ons oordeel beoogt de motie dat Valys meer ruimte biedt aan mensen die het meest afhankelijk zijn van Valys, dus voor wie het reguliere openbaar vervoer (nog) niet toegankelijk is of die vanwege hun beperking überhaupt geen gebruik kunnen maken van het ov. Dit geldt voor alle mensen met een Hoog PKB-indicatie. Voor hen is een ketenreis met het ov niet haalbaar — vandaar dat zij de indicatie voor een Hoog PKB hebben verkregen. Zij kunnen niet terugvallen op het ov en zouden daarom in theorie het meest profiteren van afschaffing (of verruiming) van het PKB. Voor mensen met een Standaard PKB-indicatie geldt de aanname dat zij in grotere mate gebruik kunnen maken van het ov — mits toegankelijk — en daarom Valys met name voor ketenreizen kunnen gebruiken, in lijn met het oorspronkelijke doel van Valys.

Om die reden hebben wij naast het nulscenario en het scenario waarin het PKB volledig wordt afgeschaft, ook twee scenario's gedefinieerd waarin de reizigersgroep met een Hoog PKB-indicatie meer (kilometer)ruimte krijgt. Aangezien Valys oorspronkelijk is bedoeld voor het ondersteunen van de ketenreis met het ov, hebben wij geen scenario opgenomen dat alleen is gericht op het verhogen van het Standaard PKB.

Zoals beschreven in Hoofdstuk 3, is het afschaffen van de kilometerregistratie niet uitvoerbaar. Wij hebben daarom besloten dit niet op te nemen in de scenario's.

Hierna volgen de gekozen scenario's:

- **Scenario 0: motie-Agema wordt niet uitgevoerd.** Dit scenario betreft het nulscenario waar de andere scenario's mee worden vergeleken. Binnen dit scenario gaan we ervan uit dat de motie-Agema niet wordt uitgevoerd en dat daarmee kilometerregistratie en PKB in de huidige vorm in stand blijven of zich autonoom ontwikkelen.

- **Scenario 1: PKB wordt volledig afgeschaft.** Binnen dit scenario wordt het PKB volledig afgeschaft, dus zowel het Standaard PKB als het Hoog PKB, in lijn met de motie. Zodoende kunnen alle Valys-pashouders onbeperkt gebruikmaken van Valys-vervoer. De kilometerregistratie blijft in stand.

- **Scenario 2: Hoog PKB wordt opgehoogd naar 4.700 kilometer per jaar.** Binnen dit scenario wordt het Hoog PKB verdubbeld naar 4.700 kilometer per jaar. Uit de datasimulatie (zie Hoofdstuk 4) blijkt namelijk dat na afschaffing van het Hoog PKB bijna geen enkele reiziger meer dan 4.700 kilometer per jaar aflegt. Hiermee wordt dus aan de behoeften van bijna de hele groep reizigers met een Hoog PKB tegemoetgekomen. Het Standaard PKB is in dit scenario onveranderd en de kilometerregistratie blijft in stand.

- **Scenario 3: Hoog PKB wordt onbegrensd.** Binnen dit scenario wordt het Hoog PKB onbegrensd en kunnen Valys-pashouders met een Hoog PKB dus onbeperkt gebruikmaken van Valys-vervoer. Het Standaard PKB blijft onveranderd en de kilometerregistratie blijft in stand.

In de analyse nemen we aan dat het PKB wordt afgeschaft of verruimd voor zowel bestaande pashouders als nieuwe indicaties.

7.2 Criteria voor multicriteria-analyse

Voor elk van de vier scenario's brengen we voor een aantal criteria in kaart hoe zij hierop scoren. De uitkomsten drukken we kwalitatief (++, +, ±, -, --) of kwantitatief (in reizigerskilometers en euro's) uit. In een tweede stap standaardiseren we de uitkomsten. Dit betekent dat we de scores op ongelijksoortige criteria onderling vergelijkbaar maken. Dat doen we door de scores van elk criterium om te zetten naar een schaal van 0 tot 1. Vervolgens komen we als onafhankelijke onderzoekers op basis van onze analyse tot een eindoordeel over welk scenario het meest gunstig is.

Hierna volgen de criteria die we, na zorgvuldige afweging, hebben meegenomen in de multicriteria-analyse:

1. **Impact op Valys-reizigers – reiskwaliteit**
   De mate waarin de kwaliteit van reizen voor Valys-gebruikers verandert. Dit omvat factoren zoals reistijd, betrouwbaarheid (stiptheid), beschikbaarheid van ritten, comfort en algemene tevredenheid. Verbetering kan bijvoorbeeld optreden door kortere reistijden; verslechtering door afname van beschikbaarheid of langere wachttijden.

2. **Impact op Valys-reizigers – sociale en economische gevolgen**
   De bredere sociale en economische gevolgen voor Valys-gebruikers bij wijziging van gebruiksvoorwaarden of toegenomen gebruik. Positieve effecten kunnen zijn: verbeterde bereikbaarheid voor mensen met een mobiliteitsbeperking, financiële besparing op vervoerskosten omdat het commerciële tarief vervalt, en/of grotere zelfredzaamheid. Mogelijke negatieve effecten zijn dat Valys door toename ritten en gezien de arbeidsmarktkrapte minder beschikbaar is en dit effect heeft op de mobiliteit en zelfredzaamheid van de reiziger.

3. **Impact op reizigers van andere vormen van doelgroepenvervoer**
   De gevolgen voor gebruikers van andere vormen van doelgroepenvervoer (leerlingenvervoer, zittend ziekenvervoer, Wmo-vervoer en Wlz-vervoer) door veranderde inzet van Valys. Een toename van Valys-gebruik kan leiden tot verschuivingen in aanbod, beschikbaarheid of kwaliteit in deze vervoersvormen.

4. **Aantal jaarlijkse reizigerskilometers Valys en toename jaarlijkse programmakosten voor VWS**
   Het totaal aantal afgelegde kilometers door reizigers die gebruikmaken van het vervoersproduct Valys. Het aantal kilometers heeft directe gevolgen voor de programmakosten die VWS maakt. Denk aan kosten voor uitvoering van het Valys-vervoer (gereden kilometers), het gebruik van de 0900-nummers voor Valys en het indicatieproces. Deze worden uitgedrukt in meerkosten ten opzichte van de programmakosten in scenario 0. Dit betreft een inschatting op basis van de reizigersaantallen uit 2024 en de kosten uit 2025. Deze cijfers indexeren we niet.

5. **Apparaatskosten VWS voor Valys**
   De terugkerende kosten van VWS die samenhangen met de dagelijkse uitvoering en de beleidsmatige ondersteuning van Valys. Het gaat hier om (personeels)kosten voor beleidsontwikkeling, contractbeheer en -management, administratie, juridische zaken, inkoop en afstemming met betrokken partijen. Deze kosten zijn niet direct afhankelijk van het aantal ritten, maar kunnen stijgen wanneer de regeling complexer wordt, bijvoorbeeld door een significante toename van het aantal ritten.

6. **Juridische uitvoerbaarheid**
   De mate waarin beleidswijzigingen of contractaanpassingen juridisch uitvoerbaar zijn binnen het kader van het nieuwe Valys-contract, het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap, de Wet gelijke behandeling, en de doorwerking op wettelijk verplicht vervoer (met betrekking tot andere vormen van doelgroepenvervoer).

7. **Impact op opdrachtgevers andere vormen van doelgroepenvervoer**
   De mogelijke veranderingen in kosten en beleidsuitgaven voor opdrachtgevende partijen bij doelgroepenvervoer
   — zoals gemeenten, zorgverzekeraars en zorginstellingen
   — wanneer het aantal ritten in andere vervoersregelingen (bijvoorbeeld Wmo-vervoer) toe- of afneemt.
   Voor gemeenten werkt dit door in hun Wmo-uitgaven, die worden gedekt vanuit het gemeentefonds.
   Het gemeentefonds maakt als uitgavenpost deel uit van de rijksbegroting, waaronder ook het begrotingshoofdstuk van VWS. Mogelijke effecten op wettelijke taken van opdrachtgevers worden onder het criterium *juridische uitvoerbaarheid* beschouwd.

8. **Risico op operationele knelpunten Valys-vervoerder(s)**
   De mogelijkheid dat een stijging van de vraag naar Valys leidt tot problemen bij vervoerders om contractuele verplichtingen na te komen. Operationele knelpunten kunnen leiden tot rituitval, langere wachttijden of lagere servicekwaliteit. Dit risico werkt mogelijk ook door in andere vervoerscontracten van dezelfde vervoerder of in situaties waar vervoerders onderlinge raamovereenkomsten of onderaannemerschap hebben.

9. **Impact op vervoerders andere vormen van doelgroepenvervoer**
   De mogelijke effecten op vervoersbedrijven en daar werkende chauffeurs die actief zijn in andere vormen van doelgroepenvervoer. Denk aan cherry-picking (het selectief uitvoeren van de meest winstgevende ritten/contracten), verlies van inkomsten of vermindering van werktevredenheid van chauffeurs (en daarmee extra druk op de krappe arbeidsmarkt).

10. **Impact op regulier ov**
    Dit criterium omvat twee aspecten. Enerzijds de potentiële invloed van veranderingen binnen Valys op het gebruik van het reguliere ov: een stijging van Valys-gebruik kan leiden tot afname van ov-reizigersaantallen en daarmee tot gederfde inkomsten bij ov-bedrijven. Anderzijds resulteert dit mogelijk in desinvesteringen in toegankelijkheidsverbeteringen voor het ov, indien minder mensen er gebruik van maken ondanks verhoogde toegankelijkheid.

11. **Maatschappelijke verdedigbaarheid**
    De mate waarin de scenario's voor het uitvoeren van de motie in bredere maatschappelijke context te rechtvaardigen zijn. Denk aan (on)gelijke behandeling van verschillende groepen reizigers, arbeidsomstandigheden van chauffeurs, consistentie in beleid vanuit rijksoverheid (billijkheid), kosten versus maatschappelijke baten (proportionaliteit).

7.3 Resultaten multicriteria-analyse

Overzicht beoordeling criteria

Het totaaloverzicht van onze vergelijking van de vier scenario's is in onderstaande tabel opgenomen. **De detailuitwerking en redenering per criterium volgen in Hoofdstuk 8.**

De criteria zijn vanuit verschillende perspectieven bij elkaar genomen, te weten reizigersperspectief (criteria 1-3), perspectief van VWS (criteria 4, 5 en deels 6), perspectief van andere opdrachtgevers in het doelgroepenvervoer (criterium 7 en deels 6), perspectief van vervoerders (criteria 8 en 9), perspectief van ov-concessieverleners- en -houders (criterium 10), en het perspectief van de maatschappij als geheel (criterium 10 en 11).

Criterium	SCENARIO 0: motie niet uitvoeren	SCENARIO 1: PKB volledig afschaffen	SCENARIO 2: Hoog PKB naar 4.700 km	SCENARIO 3: Hoog PKB onbegrensd
Impact op Valys-reizigers – reiskwaliteit	±	--	-	-
Impact op Valys-reizigers – sociale en economische gevolgen	±	++	+	+
Impact op reizigers van andere vormen van doelgroepenvervoer	±	-	±	±
Aantal jaarlijkse reizigerskilometers Valys en toename jaarlijkse programmakosten voor VWS[49]	46,75 mln. km Kostentoename €0	51,59 tot 53,20 mln. km Kostentoename € 6,97 mln. tot € 9,25 mln.	46,81 tot 46,88 mln. km Kostentoename € 754.000 tot € 181.000	46,81 tot 46,89 mln. km Kostentoename € 85.000 tot € 192.000
Apparaatskosten VWS voor Valys	±	--	±	-
Juridische uitvoerbaarheid	±	-	±	-
Impact op opdrachtgevers andere vormen van doelgroepenvervoer	±	+	+	+
Risico op operationele knelpunten Valys-vervoerder(s)	±	--	-	-
Impact op vervoerders andere vormen van doelgroepenvervoer	±	--	±	±
Impact op regulier ov	±	-	±	±
Maatschappelijke verdedigbaarheid	±	±	++	+

-- zeer negatief, - negatief, ± neutraal, + positief, ++ zeer positief (vanuit gekozen perspectief)

(49) Dit betreft een inschatting op basis van de reizigersaantallen en de kosten uit 2025 voor vervoer, 0900-nummers en indicatieproces. Deze cijfers indexeren we niet.

Resultaat multicriteria-analyse, ongewogen

De hiervoor gepresenteerde overzichtstabel laat per criterium zien hoe de vier gekozen beleidsscenario's scoren. Per criterium is dan duidelijk welk(e) scenario('s) het beste en het slechtste scoort/scoren. Om vervolgens vast te stellen welk scenario overall het beste scoort, hebben we een standaardisatie uitgevoerd. Daarbij zijn alle criteria op een nieuwe en gelijke schaal, tussen 0 en 1, weergegeven. Het best scorende scenario (vanuit gekozen perspectief) krijgt score 1, en de andere scenario's score 0. Scoren meerdere scenario's vergelijkbaar goed ten opzichte van een ander scenario, dan wordt de '1' gelijkelijk verdeeld over deze scenario's. Bij twee best scorende scenario's krijgen beide scenario's dan een score 0,5. De resultaten van de standaardisatie zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Criterium	SCENARIO 0: motie niet uitvoeren	SCENARIO 1: PKB volledig afschaffen	SCENARIO 2: Hoog PKB naar 4.700 km	SCENARIO 3: Hoog PKB onbegrensd
Impact op Valys-reizigers – reiskwaliteit	1			
Impact op Valys-reizigers – sociale en economische gevolgen		1		
Impact op reizigers van andere vormen van doelgroepenvervoer	0,33		0,33	0,33
Aantal jaarlijkse reizigerskilometers Valys en toename jaarlijkse programmakosten voor VWS	1			
Apparaatskosten VWS voor Valys	0,5		0,5	
Juridische uitvoerbaarheid	0,5		0,5	
Impact op opdrachtgevers andere vormen van doelgroepenvervoer		0,33	0,33	0,33
Risico op operationele knelpunten Valys-vervoerder(s)	1			
Impact op vervoerders andere vormen van doelgroepenvervoer	0,33		0,33	0,33
Impact op regulier ov	0,33		0,33	0,33
Maatschappelijke verdedigbaarheid			1	
Totaalscore	**5**	**1,33**	**3,33**	**1,33**

Door het uitvoeren van een standaardisatie kunnen de scores van de vier scenario's op de verschillende criteria nu bij elkaar worden opgeteld. **Hieruit wordt duidelijk dat scenario 0 (het niet uitvoeren van de motie) het beste scoort, gevolgd door scenario 2 (Hoog PKB naar 4.700 km).** Handhaving van de status quo scoort dus beter dan volledige afschaffing van het PKB, ophoging van het Hoog PKB of afschaffing van het Hoog PKB.

Resultaat multicriteria-analyse, gewogen (sterkere weging reizigersperspectief)

Om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de geest van de motie, hebben wij aanvullend een beoordeling opgesteld waarbij de criteria vanuit reizigersperspectief (criteria 1–3) dubbel wegen. Het best scorende scenario krijgt hier dus score 2, de andere scenario's score 0. Scoren meerdere scenario's vergelijkbaar goed ten opzichte van een ander scenario, dan wordt de 2 gelijkelijk verdeeld over deze scenario's. Bij twee best scorende scenario's krijgen beide scenario's dan een score 1. De resultaten zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Criterium	SCENARIO 0: motie niet uitvoeren	SCENARIO 1: PKB volledig afschaffen	SCENARIO 2: Hoog PKB naar 4.700 km	SCENARIO 3: Hoog PKB onbegrensd
Impact op Valys-reizigers – reiskwaliteit	2			
Impact op Valys-reizigers – sociale en economische gevolgen		2		
Impact op reizigers van andere vormen van doelgroepenvervoer	0,66		0,66	0,66
Aantal jaarlijkse reizigerskilometers Valys en toename jaarlijkse programmakosten voor VWS	1			
Apparaatskosten VWS voor Valys	0,5		0,5	
Juridische uitvoerbaarheid	0,5		0,5	
Impact op opdrachtgevers andere vormen van doelgroepenvervoer		0,33	0,33	0,33
Risico op operationele knelpunten Valys-vervoerder(s)	1			
Impact op vervoerders andere vormen van doelgroepenvervoer	0,33		0,33	0,33
Impact op regulier ov	0,33		0,33	0,33
Maatschappelijke verdedigbaarheid			1	
Totaalscore	**6,33**	**2,33**	**3,66**	**1,66**

Uit de totaalscore wordt duidelijk dat **bij verdubbeling van de weging van de criteria vanuit het reizigersperspectief scenario 0 (het niet uitvoeren van de motie) nog steeds het beste scoort, en daarna — op iets grotere afstand — scenario 2 (Hoog PKB naar 4.700 km).** Met andere woorden, ook hier scoort handhaving van de status quo beter dan volledige afschaffing van het PKB, ophoging van het Hoog PKB of afschaffing van het Hoog PKB.

B

HOOFDSTUK 8

Uitwerking beoordeling scenario’s per criterium

In dit hoofdstuk lichten we in detail toe hoe we tot de beoordelingen zijn gekomen die in het voorafgaande hoofdstuk staan weergegeven.

De beoordeling is gebaseerd op een combinatie van documentanalyse, datasimulaties, interviews en de daaropvolgende interpretatie van de verzamelde informatie:

- Eerst zijn rapportages en achtergrondmaterialen systematisch bestudeerd om een objectieve feitelijke basis te leggen.
- Vervolgens is een uitgebreide datasimulatie uitgevoerd (zie Hoofdstuk 4).
- Parallel hieraan zijn gesprekken gevoerd met relevante stakeholders, waaronder de ministeries van VWS, IenW en BZK, de VNG en vertegenwoordigers van gemeenten, KNV en diverse belangenorganisaties van reizigers binnen het doelgroepenvervoer.
- De verkregen inzichten hebben we geordend, geïnterpreteerd en geëxtrapoleerd, waardoor een samenhangend beeld ontstond dat diende als basis voor een onafhankelijke beoordeling van hoe de onderzochte scenario's scoren op de geselecteerde criteria.
- De voorlopige bevindingen zijn teruggekoppeld aan vertegenwoordigers van specifieke doelgroepen (gemeenten, vervoerders en reizigers) en aan onze opdrachtgever. Hun feedback is gebruikt om de analyse te valideren, te verfijnen en waar nodig bij te stellen.
- De uiteindelijke keuzes over welke feedback werd meegenomen, zijn door ons als onafhankelijke onderzoekers gemaakt, met het oog op een zorgvuldig en consistent onderzoeksresultaat.

Hieronder lichten we de beoordeling van de scenario's per criterium toe.

8.1 Impact op Valys-reizigers — reiskwaliteit

Onder dit criterium verstaan wij: de mate waarin de kwaliteit van reizen voor Valys-gebruikers verandert. Dit omvat factoren zoals reistijd, betrouwbaarheid (stiptheid), beschikbaarheid van ritten, comfort en algemene tevredenheid. Verbetering kan bijvoorbeeld optreden door kortere reistijden; verslechtering door afname van beschikbaarheid of langere wachttijden.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In scenario 0 verandert er niets voor de Valys-reiziger. Het PKB blijft intact en de reiskwaliteit blijft naar verwachting gelijk of ontwikkelt zich autonoom.

Dit scenario heeft geen consequenties voor de reiziger omdat er niets verandert. De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

Scenario 1 heeft de meest ingrijpende gevolgen voor de reiskwaliteit. Een positieve ontwikkeling voor de ervaren reiskwaliteit is dat iedereen met toegang tot Valys in dit scenario van deur tot deur kan reizen. Alhoewel dit niet het beleidsdoel van Valys is (dat stelt dat Valys primair een ketenreis faciliteert), is onze inschatting dat reizigers dit als een positieve ontwikkeling zullen ervaren. Tevens blijkt uit onze datasimulatie dat Valys momenteel al weinig wordt ingezet voor ketenreizen (zie hoofdstuk 4, ketenritten in de datasimulatie). De Valys-gebruikers krijgen in dat opzicht meer reismogelijkheden.

Tegelijk leidt volledige afschaffing van het PKB tot potentieel onbeperkte vraag van alle Valys-gebruikers. Gezien de huidige krapte ontstaat hierdoor een structureel risico op overvraag, als de vervoerscapaciteit (chauffeurs, voertuigen, planningssystemen) niet automatisch meegroeit met de vraag.

In de praktijk kan dit resulteren in significante wachttijdstijgingen, ritten die niet op het gewenste tijdstip kunnen worden gereden of zelfs in rituitval wanneer de vervoerder de contractuele norm niet kan halen. Lange bovenregionale ritten kunnen voertuigen langer bezet houden, waardoor de beschikbaarheid van vervoer in andere delen van het land afneemt. Hierdoor neemt ook de kans toe dat ritten worden gecombineerd op manieren die het comfort verminderen of de reistijd doen oplopen. Deze effecten kunnen vrijwel direct na afschaffing van het PKB optreden, en zullen naar onze inschatting voortbestaan zolang er geen structurele oplossing is voor operationele knelpunten als het chauffeurstekort.

Daarnaast bestaat het risico dat reizigers, ondanks de verruimde toegang tot vervoer, minder tevreden raken over de daadwerkelijke uitvoering. Wanneer te veel reizigers tegelijk gebruik willen maken van Valys en de kwaliteit onder druk komt te staan, kan de aanvankelijke winst in mobiliteit omslaan in frustratie doordat het systeem niet langer

betrouwbaar of voorspelbaar genoeg is. Dit geldt vooral voor gebruikers die sterk afhankelijk zijn van stabiele en punctuele ritten en die geen andere mogelijkheden hebben dan Valys voor bovenregionale ritten.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als zeer negatief (--). De reiskwaliteit is in dit scenario zeer kwetsbaar, tenzij er substantiële en tijdige investeringen worden gedaan in capaciteit, organisatie en kwaliteitsborging.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

De reiskwaliteit in scenario 2 laat een negatief effect zien voor gebruikers met een Hoog PKB. Dit komt doordat de drukte tijdens piekmomenten kan toenemen, omdat een deel van deze gebruikers vaker of verder kan reizen. Wanneer meerdere reizigers op dezelfde momenten (bijvoorbeeld in weekenden of vakanties) ritten boeken, neemt de kans toe dat ritten minder goed gecombineerd kunnen worden of dat voertuigen schaarser zijn. Vervoerders bevestigen dat dit effect groter zal zijn voor rolstoelbusjes, omdat deze schaarser beschikbaar zijn. Omdat reizigers met een hoog PKB in hogere mate rolstoelgebonden zijn, is het dus realistisch dat dit scenario kan resulteren in langere wachttijden, meer omrijden of het iets later uitvoeren van ritten. Omdat de totale toename in het aantal reizigerskilometers echter beperkt is, verwachten wij geen zeer grote impact.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als negatief (-). De positieve effecten zitten voornamelijk in sociaal-economische factoren. Door het toegenomen risico op operationele knelpunten is onze inschatting dat de reiskwaliteit in dit scenario verslechtert.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

In scenario 3 ontstaat een soortgelijk beeld. Ook voor dit scenario geldt dat operationele knelpunten toenemen, specifiek voor rolstoelbusjes.

Door de onbeperkte beschikbaarheid van ritten ontstaat eveneens een kleine kans dat het vervoerspatroon nog grilliger is, en daarmee een risico op volumepieken of langere reisafstanden. Hierdoor kan de planningsruimte van de vervoerder nog kleiner worden. Uit onze analyse blijkt echter dat de ontwikkeling van het aantal reizigerskilometers binnen scenario 3 zeer vergelijkbaar is met die binnen scenario 2.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als negatief (-). Voor mensen met een Standaard PKB-indicatie blijft de reiskwaliteit daarentegen ongewijzigd.

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	--
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	-
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	-

8.2 Impact op Valys-reizigers — sociale en economische gevolgen

Onder dit criterium verstaan wij: de bredere sociale en economische gevolgen voor Valys-gebruikers bij wijziging van gebruiksvoorwaarden of toegenomen gebruik. Positieve effecten kunnen zijn: verbeterde bereikbaarheid voor mensen met een mobiliteitsbeperking, financiële besparing op vervoerskosten omdat het commerciële tarief vervalt, en/of grotere zelfredzaamheid. Mogelijke negatieve effecten zijn dat Valys door toename ritten en gezien de arbeidsmarktkrapte minder beschikbaar is en dit effect heeft op de mobiliteit en zelfredzaamheid van de reiziger.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In scenario 0 blijven de sociaal-economische omstandigheden voor Valys-reizigers gelijk aan de huidige situatie en ontwikkelen deze zich autonoom. Gebruikers met een Standaard PKB en een Hoog PKB behouden dezelfde omvang van hun kilometerbudget, wat betekent dat hun mobiliteit, sociale participatie en financiële situatie onveranderd blijven.

De bestaande drempels blijven echter eveneens bestaan. Voor sommige reizigers blijft het PKB een beperkende factor: zij plannen sociale activiteiten en familiebezoeken zorgvuldig binnen het beschikbare budget en ervaren tegen het einde van het jaar soms druk of stress over hoe zij hun resterende kilometers moeten inzetten. Ook blijven extra kosten voor ritten buiten het PKB bestaan, waardoor incidentele ritten (bijvoorbeeld in onverwachte situaties) financieel belastend kunnen zijn.

Negatieve externe factoren zoals arbeidsmarktkrapte veranderen in dit scenario daarentegen niet door beleid. Wanneer de

vervoerscapaciteit in bepaalde regio's krap is, kan dit incidenteel negatieve gevolgen hebben voor de mobiliteit van gebruikers, maar dit neemt niet toe of af als gevolg van beleidswijzigingen. De impact van dit scenario is daardoor neutraal en stabiel: geen vooruitgang, maar ook geen nieuwe risico's.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

Scenario 1 brengt voor Valysgebruikers de grootste potentiële verbetering in sociale mobiliteit en participatie. Doordat álle Valys-pashouders — ongeacht hun eerdere PKBstatus — onbeperkt gebruik kunnen maken van Valys, wordt mobiliteit een gegarandeerde basisvoorziening. Dit versterkt de gelijkheid tussen gebruikers en verbetert de kansen voor deelname aan de samenleving. Vooral mensen die nu beperkt zijn door een laag PKB, profiteren van meer vrijheid in sociale activiteiten, hobby's, informele zorg, vrijwilligerswerk en familierelaties.

In economisch opzicht kan dit scenario voor de huidige gebruikers van Valys een zeer positief effect hebben: reizigers hoeven minder uit eigen zak te betalen, kunnen meer activiteiten ondernemen en ervaren minder financiële druk rondom mobiliteit.

De consequenties van dit scenario beoordelen we daarom als zeer positief (++). Tegelijkertijd erkennen we de tweeledigheid van scenario 3: het kan alleen slagen als capaciteit en kwaliteit meegroeien met de vervoersvraag.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

Voor gebruikers met een Hoog PKB biedt dit scenario positieve sociaal-economische effecten. De uitbreiding naar 4.700 kilometer per jaar zorgt ervoor dat deze groep meer mogelijkheden heeft om te reizen voor sociale activiteiten, mantelzorgcontacten, familiebezoeken, dagjes uit of vrijetijdsactiviteiten. Hierdoor neemt hun sociale participatie vermoedelijk toe. De extra ruimte betekent dat reizigers minder genoodzaakt zijn keuzes te maken tussen activiteiten en dat zij minder afhankelijk worden van anderen. Dit versterkt zowel hun zelfredzaamheid als subjectieve welzijn.

Financieel ontstaat eveneens een positief effect voor gebruikers met een Hoog PKB. Doordat gebruikers minder snel tegen het PKB-plafond aanlopen, worden minder kilometers tegen het hogere tarief buiten het PKB afgerekend. Dit verlaagt directe vervoerskosten en vermindert de stress rondom budgettering van mobiliteit.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij als positief (+). Reizigers met een Hoog PKB ervaren positieve sociaal-economische effecten, terwijl voor reizigers met een Standaard PKB niets verandert.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

Het onbeperkt maken van het Hoog PKB vergroot de sociaal-economische positie voor de Hoog PKB-doelgroep aanzienlijk. Hoewel onze analyse aantoont dat de vraag niet significant toeneemt ten opzichte van scenario 1, betekent het wegvallen van het PKB voor deze groep dat zij zonder zich zorgen te maken over het opmaken van hun budget, hun mobiliteitskeuzes volledig kunnen baseren op behoefte, energie, gezondheid en sociale doelen. Dit bevordert niet alleen hun participatie, maar mogelijk ook hun mentale welzijn: de stress en het voortdurend afwegen van activiteiten en financiën rondom hun mobiliteitsbehoeften neemt af. Er ontstaat bovendien een belangrijk psychosociaal voordeel: gebruikers ervaren mogelijk meer zelfstandigheid en vrijheid, omdat het systeem hun reisgedrag niet langer begrenst. Dit is vooral relevant voor mensen die wonen op grote afstand tot familie, sociale contacten of uitgaansmogelijkheden.

Voor gebruikers met een Standaard PKB verandert er in dit scenario niets.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij als positief (+). Reizigers met een Hoog PKB ervaren positieve sociaal-economische effecten, terwijl voor reizigers met een Standaard PKB niets verandert.

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	++
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	+
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	+

8.3 Impact op reizigers van andere vormen van doelgroepenvervoer

Onder dit criterium verstaan wij: de gevolgen voor gebruikers van andere vormen van doelgroepenvervoer (leerlingenvervoer, zittend ziekenvervoer, Wmo-vervoer en Wlz-vervoer) door veranderde inzet van Valys. Een toename van Valys-gebruik kan leiden tot verschuivingen in aanbod, beschikbaarheid of kwaliteit in deze vervoersvormen.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In scenario 0 blijft het gebruik van de andere vormen van doelgroepenvervoer onveranderd. Voor de reizigers binnen deze vervoersstromen verandert er daarom niets in termen van beschikbaarheid, wachttijden of ritkwaliteit.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

Dit scenario zorgt voor een fundamentele verschuiving: álle Valys-pashouders hebben (in theorie) onbeperkt toegang tot Valys. Naar onze inschatting zullen daarom, op middellange termijn, veel incidentele lange ritten uit het Wmo-vervoer verdwijnen, omdat gemeenten hun inwoners voor bovenregionale ritten op Valys zullen attenderen.(50)

Een belangrijke factor binnen dit scenario is of de vervoerder voor de andere doelgroepenvervoerstromen óók Valys rijdt. Zo ja, dan zal de beschikbare capaciteit door de significante toename in het aantal ritten binnen Valys verder onder druk komen te staan. In dit geval geldt voor alle andere vormen van doelgroepenvervoer dat er meer ritten — over mogelijk langere afstanden — zullen moeten worden gereden. Totdat er een structurele oplossing wordt gevonden voor de huidige tekorten, moet dit met dezelfde hoeveelheid voertuigen en chauffeurs gefaciliteerd worden. Dit zal op korte termijn zorgen voor hoge druk op de vervoerscapaciteit, wat leidt tot verslechterde beschikbaarheid binnen deze andere vormen van doelgroepenvervoer.

Als de vervoerder voor de andere doelgroepenvervoerstromen géén Valys rijdt, heeft dit mogelijk een positief effect op de beschikbaarheid. Binnen deze andere vervoersvormen hoeven namelijk minder tot geen bovenregionale ritten meer uitgevoerd worden (denk aan bovenregionale Wmo-ritten), waardoor er meer capaciteit vrijkomt voor ritten binnen de gemeente en regio. Dit kan leiden tot verbeterde reistijden, kortere wachttijden en minder operationele druk op de doelgroepenvervoertaxi's.

Ons uitgangspunt is echter dat Valysvervoerders in veel gevallen in een regio ook andere vormen van doelgroepenvervoer verzorgen en de vervoerscontracten in de uitvoering combineren.(51) Door de significante toename in het aantal kilometers dat binnen Valys zal worden gereden, komt de uitvoering van andere doelgroepenvervoervormen echter onder druk te staan. Reizigers van deze stromen lijden daaronder.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als negatief (-).

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

In scenario 2 neemt het gebruik van Valys onder de Hoog PKBdoelgroep toe, omdat zij meer kilometers binnen hun budget kunnen inzetten. Hierdoor verplaatst een deel van de incidentele bovenregionale Wmo-ritten zich naar Valys.

Voor Wmoreizigers en reizigers in het zittend ziekenvervoer ontstaat een zeer lichte verlichting in het systeem. Op basis van gesprekken met gemeenten schatten wij in dat, bij verhoging van het PKB binnen Valys, een deel van de bovenregionale Wmo-ritten en een deel van de bovenregionale ritten in het zittend ziekenvervoer zullen verschuiven naar Valys. Onze redenering is dat opdrachtgevers van deze vormen, om kosten te besparen, reizigers waar mogelijk op Valys zullen wijzen.

Voor de reizigers binnen deze andere vormen van doelgroepenvervoer zijn de gevolgen naar inschatting afhankelijk van het feit of de vervoerder óók Valys uitvoert. Als dit niet het geval is, komt capaciteitsruimte vrij voor kortere ritten (zoals vervoer naar dagbesteding, sociale activiteiten binnen de gemeente of afspraken in omliggende regio's). Dit kan zich vertalen in iets kortere wachttijden of een hogere beschikbaarheid van voertuigen.

Als de vervoerder wél ook Valys-ritten uitvoert, komt uitvoering van deze andere doelgroepenvervoersvormen onder druk

(50) Zoals geschetst aan het einde van Hoofdstuk 4, gelden hiervoor juridische grenzen. Het is echter onduidelijk of deze in de praktijk het verwachte gedrag daadwerkelijk zullen afremmen.
(51) Onderzoek doelgroepenvervoer 2023 door College voor de Rechten van de Mens

te staan. Zoals bij scenario 1 benoemd, is deze situatie ons uitgangspunt.

Vanwege deze ambivalente consequenties beoordelen wij de consequenties van dit scenario daarom als neutraal (±).

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

In dit scenario kunnen Hoog PKB-gebruikers onbeperkt Valys-ritten maken. De directe impact op reizigers in het Wmo-vervoer is daarom iets sterker dan in scenario 2: lokale vervoerders hoeven naar verwachting minder tijd en capaciteit te besteden aan bovenregionale ritten. Hierdoor kan de druk op de Wmo-keten iets afnemen, ervan uitgaande dat de Wmo-vervoerder niet óók Valys-ritten uitvoert, wat voor lokaal georiënteerde Wmo-reizigers leidt tot betere beschikbaarheid van vervoer. Voor zittend ziekenvervoer geldt een soortgelijk effect.

Toch ontstaat er een complexe dynamiek. Wanneer Valys-ritten in volume toenemen en doordat reizigers onbeperkt gebruik kunnen maken van Valys, wordt er een groter beroep gedaan op mogelijk dezelfde vervoerders, omdat zorgvervoerders vaak in meerdere domeinen actief zijn. Deze verschuiving kan ertoe leiden dat chauffeurs en voertuigen vaker langdurig worden ingezet voor lange Valys-ritten. Dit kan, paradoxaal genoeg, weer leiden tot capaciteitsdruk in het Wmo-vervoer of andere vervoersketens, doordat voertuigen vanwege de langere ritten minder snel terugkeren in de regio.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±). Voor deze andere vormen van doelgroepenvervoer is de impact mogelijk positief, maar is er ook een klein risico op indirecte druk wanneer vervoerders hun capaciteit heralloceren richting Valys.

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	-
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	±
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	±

8.4 Aantal jaarlijkse reizigerskilometers Valys en toename jaarlijkse programmakosten voor VWS

Onder dit criterium verstaan wij: het totaal aantal afgelegde kilometers door reizigers die gebruikmaken van het vervoersproduct Valys. Het aantal kilometers heeft directe gevolgen voor de programmakosten die VWS maakt. Denk aan kosten voor uitvoering van het Valys-vervoer (gereden kilometers), het gebruik van de 0900-nummers voor Valys en het indicatieproces. Deze worden uitgedrukt in meerkosten ten opzichte van de programmakosten in scenario 0.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In dit nulscenario gaan we uit van het aantal reizigerskilometers in 2025. In dat jaar reisden Valys-pashouders in totaal 46,75 miljoen kilometer. Daarvan reisden pashouders met een Standaard PKB gezamenlijk 42,68 miljoen kilometer en pashouders met een Hoog PKB in totaal 4,07 miljoen kilometer.

Concluderend: in dit scenario gaan we uit van 46,75 miljoen jaarlijkse reizigerskilometers (42,68 Standaard PKB plus 4,07 Hoog PKB), vergelijkbaar met 2025, en daardoor geen toename van de jaarlijkse programmakosten voor VWS.

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

De data-analyse (zie Hoofdstuk 4) toont aan dat pashouders met een Standaard PKB op jaarbasis gemiddeld 11,2 tot 14,8% meer kilometers zouden gaan reizen als het PKB wordt afgeschaft (gesimuleerd voor 2023 en 2024). Pashouders met een Hoog PKB zouden op jaarbasis gemiddeld 1,4 tot 3,3% meer kilometers gaan reizen (gesimuleerd voor 2023 en 2024). Volgens de simulatie zou het totaal aantal gereisde kilometers in een situatie zonder paslimiet daarom met 4,78 tot 6,32 miljoen kilometer toenemen voor Standaard PKB en met 55.000 tot 135.000 kilometer voor Hoog PKB. Daarmee zou in dit scenario het totaal aantal jaarlijkse reizigerskilometers met 4,84 tot 6,45 miljoen kilometer toenemen. De jaarlijkse programmakosten voor VWS stijgen in dit geval met € 6,97 tot € 9,25 miljoen per jaar.[52]

De consequenties van dit scenario zijn daarom als volgt: het aantal jaarlijkse reizigerskilometers neemt toe tot in totaal 51,59 tot 53,20 miljoen kilometer. Hierdoor stijgen de jaarlijkse programmakosten voor VWS met € 6,97 tot € 9,25 miljoen.

(52) Dit is berekend op basis van de programmakosten in 2025 (kosten per km voor vervoer, 0900-nummers en indicatieproces) en de verwachte procentuele toename in reizigerskilometers

Potentieel substitutie-effect van bovenregionale Wmo-ritten naar Valys

Wanneer de indicatieve regionale cijfers over het substitutiepotentieel van Wmo naar Valys (zoals beschreven in Hoofdstuk 4) als representatief voor heel Nederland worden beschouwd, zouden potentieel 155.000 tot 300.000 ritten vanuit Wmo kunnen verschuiven naar Valys. Dat zou neerkomen op een toename van meerdere miljoenen reizigerskilometers, bovenop de verwachte toename van 4,84 tot 6,45 miljoen zoals hierboven beschreven. Omdat dit een zeer grove indicatie betreft en landelijke data ontbreken, zijn deze cijfers niet meegenomen in de verdere beoordeling van dit scenario.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

Op basis van de datasimulatie (zie hoofdstuk 4) concluderen we dat pashouders met een Hoog PKB op jaarbasis gemiddeld 1,3 tot 3,1% meer kilometers zouden gaan reizen (gesimuleerd voor 2023 en 2024) als het Hoog PKB wordt opgehoogd naar 4.700 kilometer. Daarmee zou het aantal gereisde kilometers in een situatie met een opgehoogde paslimiet voor de groep reizigers met een Hoog PKB met 50.000 tot 125.000 kilometer per jaar toenemen. De uitkomst is daarmee naar verwachting zeer vergelijkbaar met de toename van het aantal gereden kilometers bij scenario 3 (Hoog PKB onbegrensd). De jaarlijkse programmakosten voor VWS nemen in dit geval toe met € 70.000 tot € 180.000[53],[54].

Door het aanhouden van een PKB is er, vanuit het perspectief van het ministerie van VWS geredeneerd, in dit scenario sprake van een zekere mate van financiële zekerheid.

De consequenties van dit scenario zijn daarom als volgt: het aantal jaarlijkse reizigerskilometers neemt toe tot in totaal 46,80 tot 46,88 miljoen kilometer. Hierdoor stijgen de jaarlijkse programmakosten voor VWS met € 70.000 tot € 180.000. Daarnaast behoudt VWS met deze grens voor Hoog PKB een vorm van financiële zekerheid, aangezien boven deze grens tegen commercieel tarief wordt gereisd.

Potentieel substitutie-effect van bovenregionale Wmo-ritten naar Valys

Binnen het huidige stelsel faciliteren veel gemeenten ritten boven de 25 km binnen het Wmo-vervoer. Gemeenten hebben geen informatie over welke reizigers met een Wmo-pas binnen de categorie Hoog PKB vallen. In dit scenario kunnen gemeenten dan ook niet actief sturen op het verplaatsen van bovenregionale ritten van Wmo naar Valys voor specifiek deze groep. Onze inschatting is dan ook dat het substitutie-effect binnen dit scenario gering is.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

Op basis van de datasimulatie (zie Hoofdstuk 4) concluderen we dat pashouders met een Hoog PKB op jaarbasis gemiddeld 1,4 tot 3,3% meer kilometers zouden gaan reizen (gesimuleerd voor 2023 en 2024) als het Hoog PKB wordt afgeschaft. Daarmee zou volgens onze analyse het totaal aantal gereisde kilometers in een situatie zonder paslimiet voor de groep reizigers met een Hoog PKB met 55.000 tot 135.000 kilometer per jaar toenemen. De jaarlijkse programmakosten voor VWS stijgen in dit geval met € 80.000 tot € 190.000.[55],[56]

Door afschaffing van het Hoog PKB is er, vanuit het perspectief van VWS geredeneerd, in dit scenario sprake van enige financiële onzekerheid. Wanneer het aantal reizigerskilometers binnen Hoog PKB hoger uitvalt dan verwacht, is er geen mogelijkheid om de kosten te begrenzen.

De consequenties van dit scenario zijn daarom als volgt: het aantal jaarlijkse reizigerskilometers neemt toe tot een totaal van 46,81 tot 46,89 miljoen kilometer. Hierdoor stijgen de jaarlijkse programmakosten voor VWS met € 80.000 tot € 190.000. Daarbij vormt het ontbreken van een grens voor Hoog PKB een financieel risico voor VWS.

Potentieel substitutie-effect van bovenregionale Wmo-ritten naar Valys

Binnen het huidige stelsel faciliteren veel gemeenten ritten boven de 25 km binnen het Wmo-vervoer. Gemeenten hebben geen informatie over welke reizigers met een

(53) Op basis van de programmakosten per km in 2025 (kosten vervoer, 0900-nummers en indicatieproces)
(54) Daarnaast is er in dit scenario een kans dat de kosten voor indicatiestelling verder oplopen, omdat mensen door ophoging van het Hoog PKB eerder geneigd zullen zijn om een aanvraag voor het Hoog PKB in te dienen. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek
(55) Op basis van de programmakosten per km in 2025 (kosten vervoer, 0900-nummers en indicatieproces)
(56) Daarnaast is er in dit scenario een kans dat de kosten voor indicatiestelling verder oplopen, omdat mensen door ophoging van het Hoog PKB eerder geneigd zullen zijn een aanvraag voor het Hoog PKB in te dienen. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek

Wmo-pas binnen de categorie Hoog PKB vallen. In dit scenario kunnen gemeenten dan ook niet actief sturen op het verplaatsen van bovenregionale ritten van Wmo naar Valys voor specifiek deze groep. Onze inschatting is dan ook dat het substitutie-effect binnen dit scenario gering is.

Samenvattend resulteert dit in de volgende uitkomsten:

Scenario	Jaarlijkse toename aantal reizigers-kilometers	Stijging jaarlijkse programmakosten VWS
Scenario 0: motie niet uitvoeren	46,75 mln. km	€ 0
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	51,59 tot 53,20 mln. km	€ 6,97 mln. tot € 9,25 mln.
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	46,80 tot 46,88 mln. km	€ 70.000 tot € 180.000
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	46,81 tot 46,89 mln. km	€ 80.000 tot € 190.000

8.5 Apparaatskosten VWS voor Valys

Onder dit criterium verstaan wij: de terugkerende kosten van VWS die samenhangen met de dagelijkse uitvoering en de beleidsmatige ondersteuning van Valys. Het gaat hier om (personeels)kosten voor beleidsontwikkeling, contractbeheer en -management, administratie, juridische zaken, inkoop en afstemming met betrokken partijen. Deze kosten zijn niet direct afhankelijk van het aantal ritten, maar kunnen toenemen wanneer de regeling complexer wordt, bijvoorbeeld door een significante toename van het aantal ritten.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In dit scenario blijft de Valys-regeling volledig ongewijzigd. Zowel het persoonlijk kilometerbudget als de bestaande uitvoerings- en beleidsstructuur functioneren zoals in de huidige praktijk. De terugkerende kosten van VWS die samenhangen met de dagelijkse uitvoering en beleidsmatige ondersteuning blijven hierdoor stabiel.

De bestaande processen — waaronder het geautomatiseerde systeem voor kilometerregistratie, contractbeheer, financiële afhandeling en kwaliteitsmonitoring — vereisen geen aanvullende inzet, doordat zij al jaren zijn ingericht op een voorspelbare en goed beheersbare werklast.

Ook aan de beleidsmatige kant verandert niets.
Het PKB-systeem en de programmatische inrichting van Valys blijven in stand, waardoor de hieraan gerelateerde kosten niet toenemen. Activiteiten zoals beleidsafstemming met ketenpartners, het onderhouden van het beleidskader, reguliere communicatie en periodieke analyses blijven op het gebruikelijke niveau.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

Wanneer zowel het Standaard PKB als het Hoog PKB wordt afgeschaft en alle pashouders onbeperkt gebruik kunnen maken van Valys, vormt dit de meest ingrijpende beleidswijziging van alle scenario's. Dit zorgt voor een significante toename in de complexiteit van zowel de dagelijkse uitvoering als de beleidsmatige ondersteuning van Valys.

Hoewel de basale uitvoeringsinfrastructuur — zoals contractbeheer, operationele ondersteuning en het geautomatiseerde kilometerregistratiesysteem — formeel intact blijft, heeft een open-einderegeling grote gevolgen voor de benodigde uitvoeringsinzet. Het ontbreken van een volumesturend instrument vereist dat VWS intensiever toezicht houdt op reisvolumes, contractuele normtijden, kwaliteitsindicatoren en budgetrisico's. De sterke groei in totaalgebruik, die zich in dit scenario manifesteert over de volledige doelgroep, maakt deze toezicht- en monitoringsopgave omvangrijker dan in scenario 2. Hierdoor stijgt de benodigde structurele personeelscapaciteit voor coördinatie, toezicht en financiële monitoring.

Aan de beleidsmatige kant neemt de complexiteit van het stelsel naar verwachting eveneens substantieel toe. Omdat Valys in dit scenario directe en indirecte effecten heeft in meerdere vervoersdomeinen, moet VWS frequenter en intensiever afstemmen met gemeenten, zorgverzekeraars en -aanbieders, provincies en andere stakeholders. Ook is er structureel meer inzet nodig voor programmasturing, beleidsmonitoring en analyses van kostendynamiek en systeemverschuivingen. De mogelijke 'schokgolven' van onbeperkt gebruik werken namelijk door in andere wettelijke en gedecentraliseerde vervoersregelingen, waardoor continu inzicht en sturing noodzakelijk worden.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als zeer negatief (--). Omdat zowel de operationele als de beleidsmatige complexiteit in dit scenario sterk toeneemt, zullen de apparaatskosten voor VWS in dit scenario veruit het hoogst uitvallen in vergelijking met de andere scenario's.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

Wanneer het Hoog PKB wordt verdubbeld, leidt dit scenario weliswaar tot een toename in het gebruik van Valys, maar blijven de apparaatskosten voor VWS grotendeels stabiel. Contractbeheer, het geautomatiseerde kilometerregistratiesysteem, financiële afhandeling en operationele ondersteuning veranderen niet. Deze processen functioneren onafhankelijk van het aantal ritten en vereisen daardoor geen extra inzet of uitbreiding van de uitvoeringscapaciteit.

De beleidsmatige ondersteuning van Valys wordt in dit scenario daarentegen wél iets intensiever. Door aanpassing van het PKB-regime moet VWS beleidsdocumenten actualiseren, communicatie richting gebruikers, gemeenten en belangenorganisaties aanpassen en extra aandacht besteden aan het monitoren van effecten van de verruiming. Er ontstaat grotere behoefte aan het beantwoorden van vragen, het verwerken van signalen uit de praktijk en het analyseren van veranderingen in reisgedrag binnen de Hoog PKB-doelgroep.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±). De extra werkzaamheden blijven beperkt qua omvang, omdat de regeling inhoudelijk hetzelfde blijft en slechts een kleine groep gebruikers wordt geraakt. Hierdoor stijgen de apparaatskosten naar verwachting slechts in zeer beperkte mate.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

Wanneer het Hoog PKB volledig wordt vrijgegeven, kan deze doelgroep potentieel onbegrensd gebruikmaken van Valys. Hoewel de feitelijke groei in reizigerskilometers volgens de analyse niet significant hoger ligt dan in scenario 2[(57)], neemt de complexiteit van de regeling naar onze verwachting wél toe. En juist die toegenomen complexiteit zorgt ervoor dat de vaste, terugkerende kosten van VWS — voor zowel uitvoering als beleidsmatige ondersteuning — in dit scenario naar verwachting licht stijgen.

De dagelijkse uitvoering blijft qua systemen en processen in de basis gelijk: de geautomatiseerde registratie, contractbeheer, financiële afhandeling en operationele ondersteuning hoeven niet te worden aangepast. Toch neemt de structurele uitvoeringslast toe, omdat het afschaffen van het kilometerbudget vraagt om intensiever en frequenter toezicht. VWS moet meer monitoren op volumes, kwaliteit, normtijden en budgetrisico's. Dit leidt tot extra structurele personeelsinzet, niet omdat het aantal ritten zelf bepalend is, maar omdat de regeling bestuurlijk zwaarder wordt en meer waarborgen vraagt.

Daarnaast vervalt in dit scenario de volumebegrenzing, waardoor financiële sturing complexer wordt. VWS moet meer werkzaamheden verrichten op het gebied van financiële monitoring, dataverzameling en maandelijkse voortgangsrapportages.

Ook de beleidsmatige ondersteuning wordt omvangrijker. Het onbeperkte karakter van het Hoog PKB kan leiden tot systeemverschuivingen en risico's voor samenhangende vervoersdomeinen, zoals Wmo-vervoer of ov-ketenvervoer. Om deze neveneffecten te beheersen, moet VWS intensiever afstemmen met andere ministeries, provincies, gemeenten en vervoerders, vaker beleidsanalyses uitvoeren en effectmonitoring uitbreiden.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als negatief (-). De noodzaak om ketenoverleggen te intensiveren en nieuwe sturingsinstrumenten te ontwikkelen, zorgt ervoor dat de apparaatskosten in dit scenario naar verwachting duidelijk hoger uitvallen dan in scenario 2.

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	--
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	±
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	-

(57) In onze simulatie gaat het om zeven pashouders, die gemiddeld rond 5.800 km per persoon per jaar reizen, dus rond 1.100 km meer dan het budget van 4.700 km in scenario 1. Het (theoretische) verschil tussen scenario's 1 en 2 bedraagt daarmee rond de 7.700 km

8.6 Juridische uitvoerbaarheid

Onder dit criterium kijken we naar: de mate waarin beleidswijzigingen of contractaanpassingen juridisch uitvoerbaar zijn binnen het kader van het nieuwe Valys-contract, het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap, de Wet gelijke behandeling, en de doorwerking op wettelijk verplicht vervoer (met betrekking tot andere vormen van doelgroepenvervoer).

De beoordeling van de juridische uitvoerbaarheid is in detail uitgewerkt in Hoofdstuk 6. Hieronder worden deze bevindingen samengevat en uitgesplitst per scenario.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In scenario 0 blijft het huidige PKB-systeem bestaan.

Omdat het PKB gehandhaafd blijft, zijn er geen contractuele of aanbestedingsrechtelijke gevolgen van dit scenario. Ook werkt Valys in dit scenario niet door op andere vormen van doelgroepenvervoer die vanuit een wettelijke verplichting bestaan, zoals leerlingenvervoer. Zoals toegelicht in Hoofdstuk 6, is er ook geen sprake van ongelijke behandeling in het kader van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, en zijn geen risico's geïdentificeerd op het gebied van ongeoorloofde staatssteun of marktverstoring.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

De eerste vraag is of een substantiële groei van het aantal reizigerskilometers binnen Valys als gevolg van afschaffing van het PKB aanbestedingsrechtelijke of contractuele gevolgen heeft in het kader van het nieuwe Valys-contract.

Zoals toegelicht in Hoofdstuk 6, is afschaffing van het PKB — en een daarmee gepaard gaande verwachte substantiële groei in het aantal jaarlijkse reizigerskilometers — in lijn met de herzieningsclausule van de Europese aanbesteding Valys 2026, en naar onze inschatting geen wezenlijke wijziging volgens de Aanbestedingswet. Op basis hiervan lijkt voor VWS dus geen heraanbestedingsplicht te ontstaan.

Als het aantal kilometers op jaarbasis met 15% of meer toeneemt (en dit is denkbaar bij afschaffing van het PKB, kijkend naar de resultaten van de datasimulatie), zijn volgens de herzieningsclausule wel contractuele wijzigingen mogelijk. Bijvoorbeeld het komen tot een ingroeimodel zodat de opdrachtnemer meer tijd heeft om de groei op te vangen. Dit moet volgens de herzieningsclausule "met wederzijdse instemming van zowel Opdrachtgever als Opdrachtnemer" gebeuren.

Zoals toegelicht in Hoofdstuk 6, is er ook in dit scenario geen sprake van ongelijke behandeling in het kader van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Daarnaast zijn geen risico's geïdentificeerd op het gebied van ongeoorloofde staatssteun of marktverstoring.

Wat vanuit juridisch perspectief relevant is in dit scenario, is de doorwerking op wettelijk verplicht vervoer. Meer dan de andere scenario's brengt dit scenario het risico met zich mee dat de vervoersmarkt structureel onder druk komt te staan. Zoals eerder beschreven, kunnen opdrachtgevers van andere vormen van doelgroepenvervoer te maken krijgen met capaciteitsproblemen en verminderde leveringsbetrouwbaarheid van gecontracteerde vervoerders. Op termijn zou het capaciteitstekort ertoe leiden dat sommige vervoerders alleen nog de meest lucratieve contracten in het doelgroepenvervoer tekenen en de rest links laten liggen. Dit kan in potentie ervoor zorgen dat opdrachtgevers (gemeenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars) van andere vormen van doelgroepenvervoer niet of minder in staat zijn om aan hun wettelijke plicht te voldoen. Dit vormt dus een duidelijk risico, zoals verder toegelicht in Hoofdstuk 6.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als negatief (-). Afschaffing van het PKB lijkt geen aanbestedingsrechtelijke gevolgen voor VWS te hebben en is niet in strijd met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, maar vergroot het risico dat opdrachtgevers van andere vormen van doelgroepenvervoer niet aan hun wettelijke verplichtingen kunnen voldoen.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

De verwachte 52.000 tot 122.000 extra jaarlijkse reizigerskilometers die dit scenario oplevert, leiden niet tot aanbestedingsrechtelijke gevolgen of de noodzaak voor contractuele wijzigingen in het kader van het nieuwe Valys-contract.

Daarnaast heeft dit scenario geen tot een zeer beperkte doorwerking op andere vormen van doelgroepenvervoer, gezien de beperkte toename van het aantal reizigerskilometers binnen Valys.

Met het oog op de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte is er wel een aandachtspunt: het verhogen van het Hoog PKB terwijl het Standaard PKB niet wordt verhoogd, vergroot het verschil in behandeling van deze twee groepen pashouders. Indien het (grotere) onderscheid tussen Hoog PKB-pashouders en Standaard PKB-pashouders gebaseerd is op objectieve en relevante verschillen in de mate van mobiliteitsbeperking en de noodzaak tot extra kilometers, is het verruimen van het Hoog PKB echter gerechtvaardigd. Onze inschatting is dat dit te billijken is vanwege het feit dat pashouders met een Hoog PKB-indicatie niet in staat zijn om het ov te gebruiken, en dit scenario dus niet tegen de Wet gelijke behandeling ingaat.

Er zijn ook in dit scenario geen risico's geïdentificeerd op het gebied van ongeoorloofde staatssteun of marktverstoring.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij als neutraal (±). Er zijn geen substantiële juridische implicaties te verwachten.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

In dit scenario stijgt het aantal jaarlijkse reizigerskilometers naar verwachting met 60.000 tot 130.000. Net als bij scenario 2 zal dit niet leiden tot aanbestedingsrechtelijke gevolgen of de noodzaak voor contractuele wijzigingen in het kader van het nieuwe Valys-contract.

Daarnaast heeft dit scenario geen of slechts een zeer beperkte impact op andere vormen van doelgroepenvervoer, gezien de beperkte toename van het aantal reizigerskilometers binnen Valys. Hierdoor is er geen aanzienlijk verhoogd risico dat opdrachtgevers, zoals gemeenten, zorgverzekeraars en zorgaanbieders, niet aan hun wettelijke vervoerstaken kunnen voldoen.

Kijkend naar de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, geldt in grote lijnen dezelfde analyse als voor scenario 2. In scenario 2 is het onderscheid tussen personen met een Standaard-PKB en een Hoog-PKB goed verdedigbaar, omdat de grens van 4.700 kilometer inhoudelijk aansluit bij de feitelijke vervoersbehoefte van de doelgroep met een Hoog PKB. In scenario 3 wordt deze grens volledig opgeheven. Daardoor neemt het verschil tussen beide groepen op papier verder toe en vervalt een duidelijke, inhoudelijke begrenzing van het kilometerbudget. Het volledig loslaten van de grens vraagt daarom om een zwaardere motivering dan een gerichte verhoging van het budget voor personen met een Hoog PKB. Dit maakt scenario 3 juridisch lastiger te onderbouwen dan scenario 2 en daarmee, vanuit het perspectief van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, aangrijpbaarder voor kritiek.

Er zijn ook in dit scenario geen risico's geïdentificeerd op het gebied van ongeoorloofde staatssteun of marktverstoring.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij als negatief (-). Er is een juridische onzekerheid in het kader van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	-
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	±
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	-

8.7 Impact op opdrachtgevers andere vormen van doelgroepenvervoer

Onder dit criterium verstaan wij: de mogelijke veranderingen in kosten en beleidsuitgaven voor opdrachtgevende partijen bij doelgroepenvervoer — zoals gemeenten, zorgverzekeraars en zorginstellingen — wanneer het aantal ritten in andere vervoersregelingen (bijvoorbeeld Wmo-vervoer) toe- of afneemt. Voor gemeenten werkt dit door in hun Wmo-uitgaven, die worden gedekt vanuit het gemeentefonds. Het gemeentefonds maakt als uitgavenpost deel uit van de rijksbegroting, waaronder ook het begrotingshoofdstuk van VWS. Mogelijke effecten op wettelijke taken van opdrachtgevers worden onder het criterium juridische uitvoerbaarheid beschouwd.

Onderstaande analyse beoordelen wij vanuit het perspectief van opdrachtgevers van andere vormen van doelgroepenvervoer (zoals gemeenten en zorgverzekeraars), niet vanuit het perspectief van VWS. Een + betekent dus dat het betreffende scenario gunstiger is dan het nulscenario, bezien vanuit opdrachtgevers van andere vormen van doelgroepenvervoer.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In scenario 0 blijft de Valys-regeling ongewijzigd, waardoor ook het gebruik van andere vormen van doelgroepenvervoer

niet significant verandert of zich op een autonome manier ontwikkelt.

De impact op opdrachtgevers van andere vormen van doelgroepenvervoer in dit scenario is daarmee neutraal: er is geen verandering in kosten, geen wijziging in beleidsmatige taken en geen noodzaak tot herijking van lokale contracten of uitvoeringsafspraken. De bestaande spanning tussen beperkte capaciteit in de markt en de vraag binnen gedecentraliseerde vervoersregelingen blijft echter bestaan, zonder dat Valys die situatie verzacht of verergert.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

In het huidige stelsel faciliteren veel gemeenten bovenregionale ritten boven 25 km binnen het Wmo-vervoer.(58) Binnen dit scenario verschuiven deze ritten naar onze verwachting (deels) naar Valys, omdat alle pashouders onbeperkt gebruik kunnen maken van Valys.

Het huidige aandeel van Wmo-ritten van boven de 25 km varieert per gemeente/regio, maar in onze steekproef ging het om 0,03 tot 2,5% van het totaal aantal Wmo-ritten.(59) Als al deze ritten naar Valys verschuiven, kan dit voor gemeenten als opdrachtgevers van het Wmo-vervoer besparingen opleveren: zij hoeven naar verwachting vrijwel geen bovenregionale Wmo-ritten meer te bekostigen. Afschaffing van het PKB van Valys kan gemeenten bovendien aanleiding geven om bestaande vervoerscontracten, inkoopconstructies en beleidskaders binnen het Wmo-vervoer opnieuw te evalueren en waar nodig te optimaliseren, aangezien het rittenpakket wijzigt. Tegelijkertijd zou het op de middellange termijn kunnen betekenen dat de uitkering ten behoeve van Wmo via het gemeentefonds wordt gekort.

Voor opdrachtgevers van zittend ziekenvervoer en dagbestedingsvervoer verwachten wij dat zij in toenemende mate zullen zoeken naar (mogelijk informele) manieren om ritten boven de 25 kilometergrens onder te brengen bij Valys. Dit kan leiden tot een verschuiving van kosten, omdat voor de doelgroep geen financiële bijdrage of volumebeperking meer geldt die het gebruik van Valys voor deze afstanden begrenst. Voor opdrachtgevers van leerlingenvervoer blijft de impact neutraal, omdat de doelgroep, indicatiecriteria en vervoersdoelen niet raken aan die van Valys. Onze inschatting is wel dat de problematiek die reeds speelt in het leerlingenvervoer (zie analyse in eerdere hoofdstukken) binnen dit scenario groter wordt, door een oplopende druk op schaarse middelen als busjes en chauffeurs.

Tegelijkertijd brengt dit scenario, meer dan alle andere scenario's, het risico met zich mee dat de vervoersmarkt structureel onder druk komt te staan. Wanneer het aantal Valys-ritten sterk toeneemt, kunnen vervoerders capaciteit verschuiven van lokaal of structureel vervoer naar bovenregionale ritten. Voor opdrachtgevers van andere vormen van doelgroepenvervoer levert dit uiteindelijk mogelijk juist uitdagingen op: hoewel zij minder ritten hoeven te betalen, kunnen zij wel te maken krijgen met capaciteitsproblemen of verminderde leveringsbetrouwbaarheid van gecontracteerde vervoerders. Dit vraagt om aandacht voor de beleidsmatige ontwikkelingen en mogelijk aanvullende afspraken om de continuïteit en kwaliteit van lokale vervoersregelingen te waarborgen.

Al met al beoordelen wij de consequenties van dit scenario als positief (+). Onze conclusie is dat dit scenario er in toenemende mate toe zal leiden dat opdrachtgevers van andere vormen van doelgroepenvervoer hun ritten kunnen afwentelen op Valys. Dit verlicht voor hen de druk. Tegelijkertijd zorgen operationele knelpunten ervoor dat zij ook moeite kunnen krijgen om hun wettelijke taak te vervullen.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

Verhoging van het Hoog PKB naar 4.700 kilometer zorgt naar onze verwachting ervoor dat een deel van de bovenregionale sociale ritten die in enkele gevallen en gemeenten via de Wmo worden vergoed, verschuift naar Valys. Hierdoor neemt de druk op het Wmo-vervoer voor gemeenten zeer licht af.(60) Deze reductie blijft echter beperkt. Dit komt voor een deel doordat de doelgroep die voor Hoog PKB in aanmerking komt relatief klein is, en gemeenten geen zicht hebben op welke individuen over Hoog PKB beschikken. Gemeenten hebben in dit scenario daarom mogelijk iets minder inzet nodig van Wmo-taxi's voor bovenregionale ritten.

(58) De gemeente Groningen introduceerde bijvoorbeeld boven de 25 km een 10 km 'overbrugging' tegen commercieel tarief zonder opstap, om onnodige Valys-aanvragen te voorkomen bij bestemmingen net over de grens
(59) Dit is gebaseerd op cijfers van drie gemeenten/regio's met een verschillend landelijk/stedelijk profiel, die voor dit onderzoek beschikbaar waren
(60) Het percentage Wmo-ritten boven de 25 km is relatief klein: dit varieert van 0,03 tot 2,5% van het totaal aantal ritten (op basis van drie gemeenten met een verschillend landelijk/stedelijk profiel)

Zoals geschetst in Hoofdstuk 4, ontbreken voor deze vervoersstromen echter betrouwbare gegevens over het totaal aantal gereden kilometers, waardoor de omvang van een eventuele verschuiving moeilijk te kwantificeren is. Binnen het zittend ziekenvervoer hanteren sommige zorgverzekeraars wel maximale reisafstanden, terwijl voor dagbestedingsvervoer geen afstandsmaximum geldt en vervoer wordt georganiseerd naar de dichtstbijzijnde passende locatie op basis van situatie, redelijkheid en benodigde ondersteuning.

Ondanks deze onzekerheden geven betrokkenen aan dat er nu al incidenteel gebruik wordt gemaakt van Valys in situaties waarin formeel zittend ziekenvervoer van toepassing zou zijn. Daarom achten wij het aannemelijk dat een verruiming van het PKB zal leiden tot een beperkte verschuiving van ritten boven de 25 kilometer vanuit zittend ziekenvervoer en dagbesteding richting Valys.

Het effect op het leerlingenvervoer blijft minimaal, omdat dit gebaseerd is op een onderwijsgerelateerde indicatie. Hier maken de aard van de ritten en de verplichtende kaders dat substitutie naar Valys niet aan de orde zal zijn.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als positief (+).

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

Wanneer het kilometerbudget voor gebruikers met een Hoog PKB volledig wordt losgelaten, ontstaat een sterke prikkel om langere ritten structureel via Valys te maken. Reizigers die momenteel over een Hoog PKB beschikken, krijgen hiermee een laagdrempelige mogelijkheid om bovenregionale mobiliteit onbeperkt in te zetten.

Net zoals bij scenario 2 leidt dit naar verwachting tot een kleine afname van Wmo-kilometers, specifiek waar het gaat om lange ritten die nu door gemeenten worden opgepakt of gecombineerd worden binnen regionale systemen. Omdat het Hoog PKB in dit scenario volledig wordt losgelaten, zal de afname iets groter zijn dan bij scenario 2. Maar omdat het uitzonderingsgevallen betreft, zal deze alsnog klein zijn.

Voor overige vervoersvormen, zoals dagbestedingsvervoer en zittend ziekenvervoer, is de verwachting dat de impact zeer beperkt blijft. Wij achten het aannemelijk dat verruiming van het PKB zal leiden tot een beperkte verschuiving van ritten boven de 25 kilometer vanuit zittend ziekenvervoer en dagbesteding richting Valys.

Het effect op het leerlingenvervoer blijft minimaal, omdat dit gebaseerd is op een onderwijsgerelateerde indicatie. Hier maken de aard van de ritten en de verplichtende kaders dat substitutie naar Valys niet aan de orde zal zijn.

Er is in dit scenario echter één belangrijke kanttekening. Doordat veel vervoerders actief zijn in verschillende vormen van doelgroepenvervoer, kan een sterke groei in Valys-ritten leiden tot capaciteitsdruk binnen de totale vervoersmarkt. In de praktijk betekent dit dat chauffeurs en voertuigen vaker worden ingezet voor lange Valys-ritten, waardoor — als deze dezelfde vervoerder ook rijdt voor andere vormen van doelgroepenvervoer, zoals Wmo-vervoer, leerlingenvervoer of dagbestedings- en dagbehandelingsvervoer — er minder capaciteit beschikbaar is voor die andere vervoersvormen. Voor opdrachtgevers kan dit resulteren in langere wachttijden voor reizigers, hogere kosten door aanvullende contractafspraken of noodzaak tot tussentijdse bijsturing. In dit scenario kan er dus op ketenniveau duidelijke spanning ontstaan.

Desondanks beoordelen wij de consequenties van dit scenario als positief (+).

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	+
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	+
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	+

8.8 Risico op operationele knelpunten Valys-vervoerder(s)

Onder dit criterium verstaan wij: de mogelijkheid dat een stijging van de vraag naar Valys leidt tot problemen bij vervoerders om contractuele verplichtingen na te komen. Operationele knelpunten kunnen leiden tot rituitval, langere wachttijden of lagere servicekwaliteit. Dit risico werkt mogelijk ook door in andere vervoerscontracten van dezelfde vervoerder of in situaties waar vervoerders onderlinge raamovereenkomsten of onderaannemerschap hebben.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In dit scenario verandert de vraag naar Valys niet ten opzichte van de huidige situatie. Hierdoor blijven de operationele risico's voor de uitvoerende vervoerder relatief stabiel en beheersbaar. Eventuele knelpunten — zoals chauffeurstekorten of incidentele piekbelasting tijdens feestdagen, vakantieperioden of weersomstandigheden — zijn vergelijkbaar met de huidige praktijk en maken deel uit van de normale bedrijfsvoering.

Daarnaast blijft de ritvraag begrensd door het bestaande PKB-stelsel, waardoor de vervoerder een redelijk voorspelbaar vraagpatroon behoudt. De stabiliteit van volumes zorgt ervoor dat planningsprocessen, wagenparkcapaciteit en chauffeurspools niet onder meer extra druk komen te staan dan nu al het geval is.

Per saldo is in scenario 0 sprake van een laag operationeel risico dat voornamelijk voortkomt uit bekende knelpunten als chauffeurstekorten en voorspelbare, seizoensgebonden fluctuaties. Er is hierbij geen sprake van een verandering.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

Dit scenario brengt de grootste operationele risico's met zich mee, omdat het volledige PKB wordt afgeschaft en alle Valys-gebruikers onbeperkt aanspraak kunnen maken op vervoer. In deze situatie groeit de vraag enorm en ontstaat een structureel risico op overvraag. Het wegvallen van volumesturing betekent dat reizigers het systeem intensiever en minder voorspelbaar kunnen gaan gebruiken. Vervoerders geven aan dat de consequenties van een onbegrensd scenario veel negatiever zijn dan het beperkte risico dat optreedt bij het verhogen van bestaande grenzen.

Voor de vervoerder wordt het relatief eenvoudiger om Valys-ritten te combineren. Tegelijkertijd wordt de totale planning juist minder uitvoerbaar: door de sterke groei in vraag, langere routes en ritten die verder uit elkaar liggen in tijd en ruimte, neemt de benodigde vloot aan voertuigen snel toe. In een sector die al kampt met een chronisch chauffeurstekort, wordt dit probleem nog nijpender doordat Valys-vervoer voor een groot deel in het weekend plaatsvindt — momenten waarop chauffeurs nog moeilijker te vinden zijn, ondanks de lagere congestie. Dit resulteert in structurele overschrijdingen van wachttijden, een stijging van het aantal klachten en mogelijk rituitval.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als zeer negatief (--). Er is duidelijk sprake van een hoog risico op operationele knelpunten, omdat de combinatie van onbeperkte vraag, beperkte capaciteit en ketenafhankelijkheid leidt tot een structureel kwetsbaar systeem.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

Verhoging van het Hoog PKB zorgt ervoor dat een deel van de Valys-gebruikers meer kilometers kan inzetten en dus vaker of verder reist. Het betreft een beperkte groep gebruikers — uitsluitend de Hoog PKB-pashouders — waardoor de totale volumetoename overzichtelijk blijft en niet leidt tot structurele overbelasting van de vervoerscapaciteit. Hierdoor ontstaat met name tijdens piekmomenten, zoals weekenden en feestdagen, een merkbare toename van de operationele druk. Deze toename leidt niet direct tot onoverkomelijke problemen, maar vraagt wel meer van de vervoerder in termen van planning, ritmatching en het beschikbaar hebben van voldoende voertuigen en chauffeurs. Daarnaast geven vervoerders aan dat de capaciteit bij hen op weekenden/feestdagen beperkt is en dat zij chauffeurs toeslagen moeten betalen.

Een belangrijk punt voor reizigers met een Hoog PKB is daarnaast dat zij veelal rolstoelgebonden zijn. Vervoerders geven aan dat rolstoelvervoer over het algemeen moeilijker inpasbaar is dan regulier vervoer. Rolstoelbussen worden relatief gezien drie keer vaker ingezet voor mensen met een Hoog PKB dan mensen met een Standaard PKB (gebaseerd op het jaar 2024)[61]. Wanneer deze voertuigen beperkt beschikbaar zijn en

(61) Aandeel ritten Hoog PKB op totaal: 8%; aandeel ritten Hoog PKB met rolstoel (en scootmobiel) op totaal aantal ritten met rolstoel: 25%

meerdere reizigers ze tegelijk nodig hebben, kunnen reizigers onverwacht langer moeten wachten of kan een rit niet direct worden uitgevoerd. Dit betekent dat de vervoerder soms moet prioriteren of ritten herschikken, wat leidt tot meer druk op naleving van maximale rij- en reistijdnormen. Deze factoren kunnen de druk verder verhogen.

Wanneer meer reizigers gelijktijdig aanspraak maken op bovenregionale ritten, wordt het gezien de krapte in mensen en middelen nog belangrijker om ritten te combineren en zo te voorkomen dat reistijdnormen worden overschreden. Uit gesprekken met gemeenten en de vervoerdersbranche komt geen eenduidig beeld naar voren wat betreft de mogelijkheid om ritten te combineren. Wanneer het aantal Valys-ritten toeneemt, is de mogelijkheid om ritten te combineren onder andere afhankelijk van het type vervoer dat een vervoerder rijdt (één of meer typen doelgroepenvervoer) en de afspraken in hun contracten over het combineren van ritten van verschillende vervoerstypen. Wel is duidelijk dat een toenemende vraag binnen Valys niet geheel kan worden opgevangen door meer ritten te combineren.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij als negatief (-). De operationele risico's nemen naar verwachting in beperkte mate toe.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

Volledige afschaffing van het Hoog PKB creëert een situatie waarin de vraag naar Valys-ritten binnen de Hoog PKB-doelgroep met 60.000 tot 130.000 kilometer toeneemt. Door het kilometerbudget los te laten in dit scenario, wordt de vraag naar reizen mogelijk ook onvoorspelbaarder. Hierdoor wordt het moeilijker voor de vervoerder om ritten vooraf in te schatten en de planning efficiënt in te richten. Er is een hogere kans op onverwachte pieken, bijvoorbeeld wanneer meerdere reizigers besluiten om op dezelfde dag een lange rit te maken.

Ook in dit scenario geldt dat de planning en het beschikbaar hebben van voldoende voertuigen en chauffeurs onder significante druk komen te staan. Vervoerders geven hierbij aan dat de capaciteit bij hen op weekenden/feestdagen beperkt is en dat zij chauffeurs toeslagen moeten betalen. Een belangrijk punt voor reizigers met een Hoog PKB is daarnaast dat zij veelal rolstoelgebonden zijn. Vervoerders geven aan dat rolstoelvervoer over het algemeen moeilijker inpasbaar is dan regulier vervoer. Deze factoren kunnen de druk verder verhogen.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij als negatief (-). De operationele risico's nemen naar verwachting in beperkte mate toe.

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	--
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	-
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	-

8.9 Impact op vervoerders andere vormen van doelgroepenvervoer

Onder dit criterium verstaan wij: de mogelijke effecten op vervoersbedrijven en de daar werkende chauffeurs die actief zijn in andere vormen van doelgroepenvervoer. Denk aan cherry-picking (het selectief uitvoeren van de meest winstgevende ritten/contracten), verlies van inkomsten of vermindering van werktevredenheid van chauffeurs (en daarmee extra druk op de krappe arbeidsmarkt).

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In het nulscenario blijven de PKB-systematiek en het gebruik van Valys ongewijzigd, waardoor vervoerders die actief zijn binnen andere vervoersregelingen geen veranderingen ervaren in ritvolumes, ritprofielen of inkomstenstromen. De huidige balans tussen Valys, Wmo-vervoer en andere vervoerscontracten blijft hetzelfde of ontwikkelt zich autonoom.

De werkdruk en inzet van chauffeurs blijven op het huidige niveau, waarbij knelpunten zoals chauffeurstekort en incidentele piekdruk al onderdeel zijn van de bestaande bedrijfsvoering. Omdat Valys geen extra aanspraak maakt op chauffeurs of voertuigen, ontstaan er geen risico's op omzetverschuiving of operationele verstoringen in andere vervoerscontracten.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

Dit scenario leidt tot de meest ingrijpende verandering voor vervoerders. Het volledig onbeperkt maken van Valys voor álle pashouders creëert naar verwachting een structurele

verschuiving van (in de praktijk bestaande) bovenregionale Wmo-ritten naar Valys. Voor Wmo-vervoerders die niet rijden voor Valys, kan dit directe gevolgen hebben voor hun omzet.

Vervoerders die wél onderdeel zijn van de Valys-keten, ervaren daarentegen een forse toename van werkvolume. Dit met als keerzijde een structureel hogere werkdruk en complexere planning voor chauffeurs, wat in potentie kan leiden tot dalende werktevredenheid, hogere uitstroom of hoger ziekteverzuim. Dit in een sector die al jarenlang kampt met een aanzienlijk arbeidsmarkttekort en hoog ziekteverzuim.(62)

Een belangrijk risico is daarnaast dat vervoerders op de middellange termijn selectiever gaan inschrijven (zogenoemde *cherry-picking*). In hun inschrijvingen kunnen zij mogelijk de voorkeur geven aan lange, rendabele Valys-ritten boven kortere en minder rendabele ritten binnen andere vormen van doelgroepenvervoer. Valys is in dat opzicht aantrekkelijk, omdat de ritten over de dag zijn gespreid, in tegenstelling tot het leerlingen- en dagbestedingsvervoer dat vooral in de spitsuren plaatsvindt.

Uit gesprekken blijkt dat vervoerders bij toekomstige aanbestedingen naar verwachting zullen blijven inschrijven, mede om te voorkomen dat zij te afhankelijk worden van één grote opdrachtgever. Onze inschatting is dat vervoerders bij nieuwe aanbestedingen kritischer zullen afwegen op welke percelen of contracten zij inschrijven. Tegelijkertijd verwachten wij dat het *cherry-picking* enigszins beperkt zal blijven, omdat de meeste vervoerders hun risico's willen blijven spreiden.

De hoofdaannemer van Valys zal naar verwachting ook met een veelvoud aan onderaannemers moeten werken om de ritten weggezet te krijgen. Dit kan de betrouwbaarheid en kwaliteit van lokaal doelgroepenvervoer onder druk zetten. De aantrekkelijkheid van Valys voor vervoerders hangt vooral af van de tarieven die onderaannemers kunnen bedingen en de mogelijkheden om ritten te combineren.

Verder wordt de totale vervoersmarkt gevoeliger voor kleine verstoringen. De operationele planning van vervoerders in de doelgroepenvervoermarkt is nauwkeurig en heeft weinig foutmarge. Binnen dit scenario neemt de vraag significant toe, wat leidt tot nog minder ruimte in de planningen. Daarom is de gehele markt gevoeliger voor storingen.

Wanneer een deel van de vervoerscapaciteit verschuift naar Valys, kan dit ten koste gaan van de uitvoering van Wmo-vervoer, leerlingenvervoer of andere lokale vormen van doelgroepenvervoer. De impact in dit scenario is daarmee het grootst, met zowel economische als sociale gevolgen voor vervoerders binnen het bredere doelgroepenvervoer.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als zeer negatief (--).

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

In dit scenario ontstaat een kleine verschuiving van (incidentele) Wmo-ritten van boven 25 km naar Valys, doordat reizigers met een Hoog PKB meer kilometers kunnen inzetten. Hierdoor daalt het aantal lange Wmo-ritten licht. Voor vervoerders betekent dit een beperkte omzetdaling binnen het Wmo-domein. Tegelijkertijd kan de toename in Valys-gebruik ruimte bieden voor extra werkzaamheden in de Valys-keten, bijvoorbeeld als de vervoerder ook voor Valys rijdt. Hierdoor ontstaat een gemengd beeld voor vervoerders: aan de ene kant op korte termijn een lichte krimp in Wmo-ritten, aan de andere kant op lange termijn mogelijk nieuwe omzetkanalen via Valys.

De impact op chauffeurs is beperkt maar merkbaar: een deel van de bovenregionale ritten zal verschuiven naar Valys. De vervoerders die geen Valys rijden, zullen daarom minder lange, bovenregionale ritten uitvoeren, wat invloed heeft op werktijden en roosterstabiliteit.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±). De verschuiving is naar onze inschatting niet omvangrijk genoeg om structurele problemen te veroorzaken. De impact is daarmee gematigd en overwegend beheersbaar.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

Het onbeperkt maken van het Hoog PKB veroorzaakt een vergelijkbare verschuiving van ritten naar Valys als scenario 2. Daarom geldt voor dit scenario dezelfde analyse als voor scenario 2. De consequenties van dit scenario beoordelen wij dan ook als neutraal (±).

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

(62) Zie KNV (2025) Zorgvervoer & taxi jaaroverzicht 2024

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	--
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	±
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	±

8.10 Impact op regulier ov

Onder dit criterium vallen twee aspecten. Enerzijds de potentiële invloed van veranderingen binnen Valys op het gebruik van het reguliere ov: een stijging van Valys-gebruik kan leiden tot afname van ov-reizigersaantallen en daarmee tot gederfde inkomsten bij ov-bedrijven. Anderzijds resulteert dit mogelijk in desinvesteringen in toegankelijkheidsverbeteringen voor het ov, indien minder mensen er gebruik van maken ondanks verhoogde toegankelijkheid.

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In het nulscenario blijft Valys functioneren zoals nu: als aanvullend bovenregionaal vervoersproduct. Daardoor blijft het gebruik van het ov door mensen met een mobiliteitsbeperking onaangetast of ontwikkelt dit zich autonoom.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

In dit scenario stijgt het risico op negatieve effecten op het ov. Het onbeperkt beschikbaar maken van Valys voor álle pashouders — dus ook voor mensen met een Standaard PKB die nu soms nog wél gebruikmaken van het ov — verandert het speelveld. Pashouders zullen vaker geneigd zijn om Valys voor hun deur-tot-deur reis te gebruiken in plaats van het ov voor een deel van de keten of volledig te gebruiken: geen overstappen en geen onzekerheid rondom toegankelijkheid, reisinformatie of assistentie. We gaan daarom uit van een merkbare daling van ov-reizigersaantallen binnen deze doelgroep.

Deze daling heeft twee gevolgen:

- **Desinvestering in toegankelijkheid.** Overheden en ov-bedrijven investeren momenteel fors in toegankelijkheid (toegankelijke haltes, reisinformatiesystemen, assistentiesystemen, aangepaste perrons).[63] Wanneer deze reizigersgroep in toenemende mate kiest voor Valys in plaats van het ov, kunnen ov-bedrijven en overheden de prikkel voelen om nieuwe investeringen te herprioriteren. Dat kan leiden tot vertraagde verbetering van toegankelijkheid.

- **Gederfde inkomsten bij ov-bedrijven.** Een kleine daling van het aantal structurele reizigers kan invloed hebben op de bekostiging of op de frequentie- en netwerkafwegingen. Denk aan situaties waarin een buslijn of treinverbinding is ingericht op een gemengd reizigersprofiel, waarbij Valys-gerechtigden nu wegvallen als vaste gebruikers. Dit effect zal uiteindelijk beperkt blijven, omdat de doelgroep van Valys-reizigers vooralsnog klein is in relatie tot het totaal aantal ov-gebruikers.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als negatief (-), vanwege desinvesteringen in toegankelijkheid en een (beperkte) negatieve invloed op de inkomsten van ov-bedrijven.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

Verhoging van het Hoog PKB heeft geen verwacht effect op het gebruik van het reguliere ov. De doelgroep die in aanmerking komt voor een Hoog PKB, maakt geen gebruik van het ov.[64] Vanwege dit reeds bestaande gebruikspatroon is de verwachting dat verruiming van hun kilometerbudget niet leidt tot substitutie vanuit het ov naar Valys.

Omdat het Valys-gebruik in dit scenario wel licht toeneemt maar niet ten koste gaat van ov-gebruik, is er geen sprake van gederfde ov-inkomsten. De prikkel voor ov-bedrijven om te blijven investeren in toegankelijkheid, blijft daarmee onveranderd.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±). Er zijn geen duidelijke effecten op het ov te verwachten.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

Voor dit scenario geldt dezelfde analyse als voor scenario 2. De consequenties beoordelen wij daarom als neutraal (±). Er zijn geen duidelijke effecten op het ov te verwachten.

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

(63) Zie Kamerbrieven over voortgang Bestuursakkoord toegankelijkheid (IenW/BSK-2023/264532 en IENW/BSK-2026-38283)
(64) Zie ook richtlijnen voor Hoog PKB, van Argonaut Advies

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	-
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	±
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	±

8.11 Maatschappelijke verdedigbaarheid

Onder dit criterium verstaan wij: de mate waarin de scenario's voor het uitvoeren van de motie in bredere maatschappelijke context te rechtvaardigen zijn. Denk aan (on)gelijke behandeling van verschillende groepen reizigers, arbeidsomstandigheden van chauffeurs, consistentie in beleid vanuit rijksoverheid (billijkheid), kosten versus maatschappelijke baten (proportionaliteit).

Scenario 0: motie niet uitvoeren

In het nulscenario blijft het huidige systeem van PKB bestaan. Als zodanig blijft de regeling stabiel, voorspelbaar en budgettair beheersbaar, wat vanuit maatschappelijk oogpunt aantrekkelijk is. De kosten voor de overheid blijven binnen bekende grenzen, en de balans tussen individuele ondersteuning en collectieve betaalbaarheid blijft intact.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als neutraal (±).

Scenario 1: PKB volledig afschaffen

In dit scenario krijgen alle Valys-gebruikers onbeperkte toegang tot bovenregionale mobiliteit tegen een voordelig tarief. Zolang het ov niet toegankelijk is, past dit bij de ambitie van een samenleving waarin mensen met een beperking in dezelfde mate in hun mobiliteitsbehoeften kunnen worden voorzien als ieder ander. Gesprekspartners bij belangenverenigingen bevestigen dat dit voor hen wenselijk is, zolang het ov niet toegankelijk is.

Tegelijkertijd is dit scenario maatschappelijk gezien het meest complex en potentieel controversieel. De kosten zullen substantieel en onvoorspelbaar toenemen, en de maatschappij kan kritischer staan tegenover onbeperkte voorzieningen voor deze relatief kleine doelgroep op dit ene beleidsterrein. De Valys-reizigers die momenteel gebruikmaken van Valys én ov, zullen binnen in dit scenario minder gebruikmaken van het ov, omdat zij onbeperkte toegang krijgen tot deur-tot-deur taxivervoer. Onze aanname hierbij is dat ketenreizen (taxi plus ov) voor veel reizigers momenteel niet werkbaar zijn vanwege problemen rondom betrouwbaarheid en toegankelijkheid tijdens het overstappen.

Daarnaast is in dit scenario, zoals eerder beschreven, sprake van desinvesteringen in het ov. De huidige investeringen om het ov toegankelijker te maken — en zo óók mensen met een mobiliteitsbeperking de gelegenheid te bieden gebruik te maken van het ov — leiden in dit scenario daarmee slechts beperkt tot een toename in daadwerkelijk ov-gebruik door deze groep.

Bovendien kan een sterke toename van de vraag leiden tot operationele problemen, zoals langere wachttijden, rituitval of lagere servicekwaliteit. Dit ondermijnt niet alleen de effectiviteit van het beleid, maar kan ook leiden tot de perceptie dat het systeem te veel belooft en te weinig levert. Dat maakt het politiek en maatschappelijk kwetsbaar.

Als laatste geven gemeenten aan dat afschaffing van het PKB een verkeerd maatschappelijk signaal geeft: het ondergraaft investeringen in ov-toegankelijkheid en de beleidslijn binnen de Wmo 'normaliseren, tenzij …'. Oftewel: wie kan, reist zonder ondersteuning. Dit correspondeert met het VN Verdrag Handicap, dat stelt dat de algemeen collectieve vervoersmogelijkheden door geleidelijke verwezenlijking steeds toegankelijker worden gemaakt voor zo veel mogelijk mensen, zo nodig met passende ondersteuning voor mensen die dat nodig hebben.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij als neutraal (±). De maatschappelijke verdedigbaarheid heeft twee kanten: sterk in principe, maar kwetsbaar in uitvoering en publieke perceptie.

Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer

Verdubbeling van het Hoog PKB richt zich op een specifieke subgroep: mensen met een zware mobiliteitsbeperking die aantoonbaar geen gebruik kunnen maken van het ov. De maatregel is daarom onzes inziens goed uit te leggen als gerichte ondersteuning voor de meest kwetsbare groep. Vanuit maatschappelijk perspectief is dit scenario sterk verdedigbaar.

De extra kosten blijven in vergelijking met de andere scenario's beperkt en — wellicht belangrijker — vanwege de ingesloten limiet beheersbaar. Daarmee wegen de aanzienlijke baten mogelijk zwaarder: meer sociale participatie, meer autonomie en minder sociale isolatie binnen een doelgroep die vaak weinig mobiliteitsalternatieven heeft.

De consequenties van dit scenario beoordelen wij daarom als zeer positief (++). Het scenario is vanuit maatschappelijk perspectief sterk verdedigbaar en de kosten blijven beheersbaar.

Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd

Dit scenario biedt significante sociale winst voor de Hoog PKB-doelgroep, doordat alle beperkingen op het reisvolume verdwijnen. Dit leidt tot verhoogde autonomie, meer mogelijkheden voor participatie en het wegnemen van budgetstress bij mensen die veelal afhankelijk zijn van Valys om te voorzien in hun mobiliteitsbehoeften. Vanuit deelname aan de samenleving is dit een positief scenario.

De maatschappelijke verdedigbaarheid is echter gelaagd. De kosten stijgen sterker dan in scenario 2, terwijl het beleid nog steeds slechts één subgroep ten goede komt. Daarnaast is in dit scenario de kostenontwikkeling voor VWS onvoorspelbaar en daarmee budgettair complex in te regelen.

Scenario 3 kan daarom leiden tot vragen in het publieke debat, bijvoorbeeld of het proportioneel is om de ondersteuning voor een kleine groep zwaar te vergroten, terwijl andere groepen binnen doelgroepenvervoer of reguliere ov-gebruikers geen vergelijkbare tegemoetkoming krijgen. Het risico is dat het beleid wordt gezien als te genereus voor enkelen, terwijl de collectieve kosten onvoorspelbaar toenemen, vooral in tijden van krappe rijksbegrotingen.

Desondanks beoordelen wij de consequenties van dit scenario als positief (+). Het scenario is maatschappelijk verdedigbaar in termen van sociale baten, maar vraagt om zorgvuldige communicatie en een solide financiële onderbouwing om draagvlak te behouden.

Samenvattend resulteert dit in de volgende beoordeling:

Scenario	Score
Scenario 0: motie niet uitvoeren	±
Scenario 1: PKB volledig afschaffen	±
Scenario 2: Hoog PKB naar 4.700 kilometer	++
Scenario 3: Hoog PKB onbegrensd	+

HOOFDSTUK 9

Conclusies en advies

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de effecten van afschaffing van de kilometerregistratie en het Persoonlijk Kilometerbudget (PKB) binnen Valys, en om te bezien of — en zo ja, op welke wijze — invulling kan worden gegeven aan de motie-Agema. Hieronder geven we onze afsluitende conclusies en ons advies weer.

Afschaffing van de kilometerregistratie is in de praktijk niet uitvoerbaar. Kilometerregistratie — in welke vorm dan ook — is onlosmakelijk verbonden met planning, logistiek, facturatie en financiële verantwoording. Zonder registratie ontbreekt de noodzakelijke basis voor sturing, controle en rechtmatige besteding van middelen, evenals voor het inplannen van de Valys-ritten. Om die reden kan de motie niet in haar geheel worden uitgevoerd.

Het kilometerlimiet moet worden bezien vanuit het oorspronkelijke doel van Valys. Ten aanzien van het tweede onderdeel van de motie, afschaffing van het PKB, is het onzes inziens van belang om het oorspronkelijke doel van Valys in ogenschouw te nemen: Valys is met name bedoeld als ketenreis en bestaat zolang het openbaar vervoer nog niet volledig toegankelijk is. Het PKB is vanuit deze doelstelling vormgegeven.

Valys is sterk verweven met andere vormen van doelgroepenvervoer. De markt voor doelgroepenvervoer kent nauwe onderlinge verbanden, zoals gezamenlijke aanbestedingen, vervoerders die meerdere contracten uitvoeren en een sectorbreed chauffeurstekort. Mogelijke wijzigingen binnen Valys hebben daardoor directe en indirecte effecten op andere vervoersstromen. Als zodanig kunnen wijzigingen binnen Valys niet geïsoleerd worden beschouwd.

Afschaffing van het PKB zorgt voor een forse stijging van de vervoersvraag, met negatieve consequenties op het doelgroepenvervoer als geheel. Op basis van onze datasimulatie gaan we uit van een stijging van de vervoersvraag met een ordegrootte van ten minste 10 tot 14%, plus mogelijke substitutie-effecten. Dit zal naar verwachting substantiële negatieve effecten hebben op andere vormen van doelgroepenvervoer. Deze effecten zullen merkbaar zijn voor reizigers, vervoerders en opdrachtgevers. De positieve sociaal-economische effecten voor sommige individuele Valys-reizigers wegen daar in onze inschatting niet tegenop.

Let op de doorwerking op wettelijk verplichte vormen van doelgroepenvervoer. In dit onderzoek hebben wij bijzondere aandacht besteed aan de mogelijke juridische gevolgen van afschaffing van het PKB. Terwijl de Europese aanbesteding Valys 2026 naar ons oordeel in voldoende mate voorziet in de gevolgen voor VWS bij afschaffing van het PKB, constateren wij dat een afschaffing met name implicaties kan hebben voor de wettelijk verplichte taken van gemeenten als opdrachtgevers van onder meer het leerlingenvervoer en het Wmo-vervoer.

Afschaffing van het PKB is af te raden, handhaven van het status quo lijkt de meest aangewezen optie. Uit de multicriteria-analyse, waarin we meerdere beleidsscenario's rondom afschaffing van het PKB hebben onderzocht, komt een duidelijk beeld naar voren. Naast een forse kostenstijging voor VWS heeft afschaffing vooral substantiële negatieve gevolgen voor de beheersbaarheid en betrouwbaarheid. Niet alleen van Valys, maar van het doelgroepenvervoer als geheel. Deze systeemrisico's wegen onzes inziens zwaarder dan de individuele voordelen voor een deel van de Valysreizigers. Daarom is het af te raden om het PKB volledig af te schaffen. Het handhaven van het huidige systeem is daarentegen het meest gunstige scenario voor de stabiliteit en beheersbaarheid van het doelgroepenvervoer als geheel, met de minste risico's. Het handhaven van de status quo lijkt daarmee de meest aangewezen optie.

Mocht de wens bestaan om de motie alsnog (gedeeltelijk) uit te voeren, dan is in onze ogen de meest geschikte optie om het Hoog PKB te verdubbelen naar 4.700 kilometer per jaar. Op deze manier komt de wijziging ten goede aan de groep Valys-reizigers die in verband met ernstige mobiliteitsbeperkingen geen gebruik kan maken van het openbaar vervoer. Hoewel ook dit alternatief in de analyse minder gunstig scoort dan het nulscenario, kan het vanuit maatschappelijke verdedigbaarheid worden overwogen. Deze afweging is aan het ministerie van VWS.

Bezie keuzes binnen Valys in samenhang met de ontwikkeling van toegankelijk ov en het toekomstperspectief van publieke mobiliteit. Dit perspectief is gericht op vervoersvoorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn, ongeacht een mobiliteitsbeperking. Keuzes die nu worden gemaakt over het al dan niet afschaffen van het PKB, moeten worden bezien — en periodiek worden heroverwogen — in samenhang met de ontwikkeling van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer en passen binnen een bredere langetermijnvisie op publieke mobiliteit.

Bijlage 1: Gevoerde interviews

Organisatie	Functies geïnterviewde personen	Datum interview
Aanbestedingsinstituut Mobiliteit	• Directeur • Beleidsregisseur	3-9-2025
KNV	• Voorzitter • Secretaris	5-9-2025
VNG	• Adviseur mobiliteit • Juridisch adviseur	8-9-2025
Ministerie van BZK	• Beleidsmedewerker Sterk Bestuur	16-9-2025
Ministerie van VWS	• Beleidsmedewerkers Directie Maatschappelijke Ondersteuning • Beleidsjurist	23-9-2025
Ministerie van IenW	• Coördinator Publieke mobiliteit • Beleidsmedewerker mobiliteit	1-10-2025
Gemeenten	• Beleidsadviseur mobiliteit Stichtse Vecht • Beleidsadviseur mobiliteit Groningen • Coördinator Zoov	9-2-2026
Belangenorganisaties reizigers doelgroepenvervoer	• IederIn • Oogvereniging • Jong Pit • Senioren Netwerk Nederland • Seniorencoalitie • Spierziekten Nederland	23-2-2026
VNG (vervolggesprek)	• Adviseur mobiliteit • Juridisch adviseur	11-3-2026
KNV (vervolggesprek)	• Secretaris • Manager Public Affairs	11-3-2026

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken.
Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl