Notitie aan Colleges /Raden en Staten: Financiële ontwikkelingen vraagafhankelijk vervoer 2026

Datum: 3 september 2026
Aan: Colleges/raden van de 13 Zeeuwse gemeenten en Provinciale Staten
Behandeld door: Peter Verburg, secretaris GR Publiek Vervoer Zeeland

1. Inleiding

Sinds 1 januari 2026 voert de Mobiliteitscentrale Zeeland, namens de gemeenschappelijke regeling (GR) Publiek Vervoer Zeeland, het vraagafhankelijke vervoer in Zeeland uit: Flex, het Wmo-vervoer en het Jeugdzorgvervoer. Periodiek rapporteert de Mobiliteitscentrale over de voortgang hiervan aan het bestuur.

De rapportage over de eerste vier maanden van 2026 laat een aantal duidelijk positieve ontwikkelingen zien, maar signaleert ook financiële tekorten op de begrotingsposten Wmo-vervoer en Flex. Dit heeft het Algemeen Bestuur (AB) gedwongen tot het maken van keuzes. Het AB heeft deze ontwikkelingen besproken en een besluit genomen over de omvang van deze tekorten, de wijze van verdeling onder de deelnemers en het moment van verrekening. Met deze notitie informeren wij uw college/raad respectievelijk Provinciale Staten hierover.

2. Wat gaat goed

Voordat wordt ingegaan op de financiële ontwikkelingen, is het goed om te benadrukken dat publiek vervoer in Zeeland op een aantal vlakken beter presteert dan verwacht:

- Flex rijdt sinds 20 april in heel Zeeland en groeit hard: sinds de start zijn bijna 30.000 accounts aangemaakt in de Reizen door Zeeland-app, waarvan ruim 14.000 in de eerste vier maanden van dit jaar. Tot en met april hebben 7.464 unieke reizigers gebruikgemaakt van Flex.
- De productiviteit van Flex (het aantal reizigers per voertuiguur) is tussen januari en april met ongeveer 22 % gestegen en ligt daarmee boven het niveau van vergelijkbare flexvervoersystemen elders, zoals Flex van De Lijn in Vlaanderen. De productiviteit toont aan dat de Mobiliteitscentrale door optimalisaties in staat is om meer mensen te vervoeren met een gelijkblijvend aantal voertuigen.
- De punctualiteit is zeer goed: 96 % van alle Flex-ritten komt binnen 5 minuten van de doorgegeven uiterlijke aankomsttijd aan.
- Het Jeugdzorgvervoer beweegt zich financieel keurig binnen de begroting. Er zijn op dit moment geen signalen die nopen tot een bijstelling van de begroting op dit onderdeel.
- De reizigerswaardering is onverminderd hoog. In totaal zijn, sinds de start van Flex, bijna 38.000 reviews gegeven door mensen die een reis hebben gemaakt. De tevredenheidsscore

betreft een 4,8 op een schaal van 5,0. Wekelijks komen er gemiddeld 1.400 reviews bij waarvan er gemiddeld 1.100 een 5/5 zijn.

- De Mobiliteitscentrale is als organisatie goed op stoom: het team is uitgebreid met vier nieuwe collega's en er wordt fors geïnvesteerd in datagedreven sturing, waaronder dashboards en vraagvoorspelling. Dit alles binnen de hiervoor begrootte kaders.
- De onderliggende visie van publiek vervoer — betere bereikbaarheid voor alle Zeeuwen en het feit dat inwoners dankzij een toegankelijk vervoersysteem langer zelfstandig kunnen reizen en minder afhankelijk worden van maatwerkvoorzieningen— staat onverminderd overeind. Dit effect is in de cijfers nog niet volledig zichtbaar, mede doordat publiek vervoer pas sinds 20 april in heel Zeeland actief is en gemeenten hier in de indicatiestelling nog verder op kunnen sturen.

3. Systeemwijziging en lerende organisatie

Publieke mobiliteit is een visie op mobiliteit die door vele gemeenten, provincies en het Rijk wordt omarmd als de toekomst van regionaal vervoer: een systeem waarin verschillende vervoersvormen en -stromen worden gecombineerd tot één efficiënt aanbod voor alle reizigers. In Zeeland geven we hier invulling aan onder de naam publiek vervoer. Nergens anders in Nederland is een provincie zo ver met de uitrol daarvan. De ontwikkelingen in Zeeland worden dan ook op de voet gevolgd door andere gemeenten, provincies en het Rijk.

Dat we voorop lopen, komt doordat het systeem hier daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht. De oprichting van de GR Publiek Vervoer Zeeland, de start van Flex, de Reizen door Zeeland-app en de komst van slimme ritplanning die reizen automatisch combineert, laten zien hoe publiek vervoer in Zeeland tot leven komt. Die stap vraagt om een systeemverandering ten opzichte van het 'oude' openbaar vervoer.

Leren in de praktijk, zeker bij een dermate grote systeemverandering als deze, houdt ook in dat zaken niet altijd goed gaan of volledig volgens plan verlopen. Daarnaast heb je bij nieuwe systemen altijd te maken met, soms zeer hardnekkige, kinderziektes. Onvermijdelijk hebben hier soms ook de reizigers of de chauffeurs last van.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ‘plaspauzes’ voor chauffeurs. Aan de ene kant is het positief, veel mensen boeken de Flex, de reizigers zijn blij, de algoritmische planning is goed aan het combineren en de Flex-bussen maken efficiënte ritten. Echter, in de automatische planner was er nog geen mogelijkheid voor een chauffeur om, buiten de reguliere pauzes om, een sanitaire stop aan te kondigen. Dit zorgde voor oncomfortabele situaties bij chauffeurs. Deze signalen heeft de Mobiliteitscentrale opgepikt via chauffeursbijeenkomsten, periodieke evaluatiesessies van het systeem met chauffeurs, en zodoende wordt de software hierop aangepast waardoor chauffeurs meer vrijheid hebben om zelf een sanitaire stop te nemen.

Een andere grote uitdaging is om alle uitzonderingen en speciale indicaties die het Wmo-vervoer kent goed te programmeren in de automatische planner. Dit met als doel om doelgroepen te kunnen combineren en om daadwerkelijk één systeem te maken voor alle reizigers in Zeeland. Vanwege de aard en de kenmerken van deze relatief kwetsbare Wmo-doelgroep wordt hier zeer zorgvuldig mee omgegaan en risico's worden tot een minimum beperkt door gebruik te maken van voertuigen die handmatig kunnen worden aangestuurd. Er wordt veel progressie gemaakt op dit onderdeel maar dit kan soms ook leiden tot ongemak, in de vorm van langere reistijden, voor reguliere reizigers.

Kortom, de GR Publiek Vervoer Zeeland en de Mobiliteitscentrale Zeeland zijn lerende organisaties. Er is veel oog en oor voor zowel de positieve als de negatieve ervaringen van reizigers. Deze ervaringen nemen we serieus en daarmee maken we het systeem steeds beter. Op die manier sluit het steeds beter aan op de behoeften van reizigers en zo wordt Zeeland beter bereikbaar voor alle Zeeuwen.

4. Financiële ontwikkelingen

Ondanks bovenstaande positieve ontwikkelingen laten de eerste vier maanden van 2026 zien dat twee begrotingsposten onder druk staan: het vraagafhankelijk Wmo-vervoer en Flex.

Wmo:
Het vervoersvolume binnen het Wmo-vervoer is in de eerste vier maanden van 2026 met 9,7 % gestegen ten opzichte van de begroting, dit terwijl er een daling was voorzien. Dit komt vooral doordat het aantal actieve Wmo-reizigers is toegenomen (+10,7 %) en ritten gemiddeld langer zijn geworden (+4,3 %). De langere ritten zijn moeilijker te combineren met andere reizigers en zijn daarmee relatief duur en inefficiënt.

Ook was publiek vervoer nog niet in alle gemeenten vanaf 1 januari beschikbaar en is de combinatie van Flex- en Wmo-ritten technisch nog niet volledig mogelijk, waardoor de beoogde efficiencyvoordelen nog niet zijn gerealiseerd. Op basis van de eerste vier maanden wordt het tekort voor heel 2026 geraamd op € 1.175.057.

Aangezien Wmo-vervoer een verantwoordelijkheid is van de gemeenten zal bovenstaand tekort moeten worden gedekt door de 13 Zeeuwse gemeenten.

Flex:
Bij Flex is het tekort vooral te herleiden naar twee technische functionaliteiten (de koppeling tussen Wmo- en Flex-ritten, en de OV-toets voor het plannen van ketenreizen) die in het eerste half jaar nog niet volledig operationeel waren, waardoor beoogde efficiencyvoordelen nog niet konden worden behaald. Eind juni is een eerste versie van de OV-toets live gegaan; deze wordt de komende maanden verder doorontwikkeld en verfijnd.

De Mobiliteitscentrale heeft een aantal scenario's voor Flex, inclusief de financiële gevolgen hiervan, uitgewerkt en deze gepresenteerd aan het bestuur. Ieder scenario kende eigen uitgangspunten waarbij er bijvoorbeeld strak werd gestuurd op reizigerstevredenheid, waarbij de kosten hoger lagen dan begroot, of strak gestuurd werd op budget, waarbij de spelregels van Flex krap werden gezet.

Het bestuur heeft gekozen voor een scenario dat hier tussenin ligt. Er wordt gestuurd op een optimale inzet van de OV-toets: een goede balans tussen reizigerstevredenheid, bereikbaarheid en voertuigefficiency. Hiermee wordt het tekort voor 2026 beperkt tot € 800.000. Eerdere ramingen vanuit de Mobiliteitscentrale lagen hier fors boven.

In de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat het bestuur een besluit neemt over hoe de tekorten op de begrotingspost Flex worden verdeeld. Er is besloten tot een verhouding waarbij € 600.000 voor rekening komt van de Provincie Zeeland en € 200.000 voor de rekening komt van de 13 Zeeuwse gemeenten.

5. Verdeling van tekorten onder deelnemers

Hieronder wordt beschreven hoe de tekorten op de verschillende begrotingsposten worden onderverdeeld tussen de deelnemers.

Wmo:
In artikel 6 van de bijdrageregeling van de GR Publiek Vervoer Zeeland is vastgelegd dat begrotingstekorten worden toebedeeld aan de individuele deelnemers op basis van daadwerkelijk verbruik. Concreet betekent dit dat dit tekort wordt toegerekend aan de individuele gemeenten op basis van het daadwerkelijke Wmo-vervoersgebruik. Gemeenten die verhoudingsgewijs meer gebruikmaken van Wmo-vervoer, dragen dus ook een groter deel van dit tekort.

Om de gemeenteraden een idee te geven wat dit exact betekent voor de individuele gemeenten is er een **indicatieve tabel** opgesteld. Deze is gebaseerd op het Wmo-verbruik van de eerste vier maanden van 2026.

Aan het einde van het jaar vindt de definitieve verrekening plaats bij het opstellen van de jaarrekening 2026, op basis van de daadwerkelijke Wmo-data over de volledige periode januari t/m december 2026. De hieronder genoemde percentages en bedragen per gemeente kunnen daardoor nog wijzigen.

Gemeente	***Aandeel o.b.v. verbruik***	***Bijdrage tekort 2026***
Borsele	*0,3 %*	*€ 3.395*
Goes	*1,2 %*	*€ 13.797*
Hulst	*21,4 %*	*€ 251.130*
Kapelle	*4,2 %*	*€ 49.303*
Middelburg (Z.)	*13,5 %*	*€ 158.903*
Noord-Beveland	*4,0 %*	*€ 47.198*

Reimerswaal	*0,2 %*	*€ 2.550*
Schouwen-Duiveland	*0,0 %*	*€ 0*
Sluis	*20,1%*	*€ 235.793*
Terneuzen	*19,6 %*	*€ 230.545*
Tholen	*4,9 %*	*€ 57.441*
Veere	*0,0 %*	*€ 0*
Vlissingen	*10,6 %*	*€ 125.003*
Totaal	***100,0 %***	***€ 1.175.057***

Flex:
Het AB heeft besloten de verdeling van het Flex-tekort te baseren op een 600/200-verdeling: € 600.000 komt voor rekening van de Provincie Zeeland en het resterende bedrag van € 200.000 komt voor rekening van de gemeenten gezamenlijk.

Het bedrag van € 200.000 wordt vervolgens onder de gemeenten verdeeld op basis van de stemverhouding zoals die is vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling Publiek Vervoer Zeeland.

Deze verdeelsleutel wijkt daarmee bewust af van de verdeling van het Wmo-tekort, die op basis van daadwerkelijk verbruik plaatsvindt. Hieronder de stemverhouding per gemeente en het bijbehorende bedrag.

Gemeente	***Aandeel o.b.v. stemverhouding***	***Bijdrage tekort Flex***
Borsele	*2*	*€ 11.764*
Goes	*4*	*€ 23.530*
Hulst	*2*	*€ 11.764*
Kapelle	*2*	*€ 11.764*
Middelburg (Z.)	*4*	*€ 23.530*
Noord-Beveland	*2*	*€ 11.764*
Reimerswaal	*2*	*€ 11.764*

Schouwen-Duiveland	*2*	*€ 11.764*
Sluis	*2*	*€ 11.764*
Terneuzen	*4*	*€ 23.530*
Tholen	*2*	*€ 11.764*
Veere	*2*	*€ 11.764*
Vlissingen	*4*	*€ 23.530*
Totaal	***34***	***€ 200.000***

6. Wijze van verrekening

Het bestuur heeft besloten om beide tekorten niet gedurende 2026, via een begrotingswijziging, te verrekenen maar om dit te doen bij het opstellen van de jaarrekening 2026.

Reden hiervoor is dat een begrotingswijziging voor het lopende boekjaar vóór 30 september door het AB voorlopig moet worden vastgesteld. Op dat moment zijn alleen de cijfers over het eerste halfjaar beschikbaar. Door de verrekening te koppelen aan de jaarrekening kan gebruik worden gemaakt van de daadwerkelijke Wmo-gebruiksgegevens over een heel jaar, wat een betrouwbaardere basis geeft voor de verdeling van de tekorten over de deelnemers dan een verdeling op basis van een halfjaar.

Consequentie van bovengenoemd besluit is dat binnen de GR voldoende liquide middelen beschikbaar moeten zijn om aan de betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. Op grond hiervan zal eenmalig een aanvullend voorschot nodig zijn. De GR PVZ heeft immers geen reserves. Een voorstel hiervoor wordt voorbereid.

7. Wijziging verdeelsleutel Jeugdzorgvervoer

Los van bovenstaande tekorten heeft het AB ingestemd met een aanpassing van de manier waarop de kosten van Jeugdzorgvervoer jaarlijks tussen gemeenten worden verdeeld. Het AB is zich bewust van het feit dat deze wijziging invloed heeft op de begrotingsdiscipline van de deelnemers doordat het onzekerheid met zich meebrengt. Echter, het AB is ook van mening dat verdeling op basis van daadwerkelijk gebruik rechtvaardiger en eerlijker is dan wanneer er wordt gewerkt met een vaste inleg die gebaseerd is op oude, veelal vaak te hoge of te lage, Jeugdzorg vervoersvolumes.

- Tot nu toe betaalde iedere gemeente hiervoor een vaste bijdrage ('fixatie'), gebaseerd op het vervoersvolume uit 2024.
- Vanaf nu worden de kosten van Jeugdzorgvervoer jaarlijks verdeeld op basis van het daadwerkelijke gebruik per gemeente in dat jaar.

- Reden hiervoor is dat Jeugdzorgvervoer van jaar tot jaar grote fluctuaties per gemeente kent — bijvoorbeeld door een individueel intensief behandeltraject op afstand. Verdelen op basis van daadwerkelijk gebruik doet hier meer recht aan dan een vaste inleg gebaseerd op één enkel referentiejaar.

Deze wijziging staat los van de huidige financiële positie van Jeugdzorgvervoer, die op dit moment conform begroting verloopt.

Om deze nieuwe verdeelsleutel juridisch te verankeren, heeft het AB besloten de bijdrageregeling van de GR Publiek Vervoer Zeeland op dit punt aan te passen conform de hierboven beschreven regels. Dit kan betekenen dat bepaalde gemeenten, bij het opstellen van de jaarrekening 2026, voor de post Jeugdzorgvervoer bij moeten betalen ten opzichte van het reeds betaalde bedrag of dat gemeenten juist een positieve verrekening krijgen.

8. Begrotingswijziging 2027

De ontwikkelingen op zowel Flex als Wmo hebben niet alleen financiele gevolgen voor 2026. Dit aangezien de begroting van 2027 is gebaseerd op de cijfers uit 2026. Naast de verrekening van de tekorten over 2026 via de jaarrekening, komt er dus voor 2027 een separate begrotingswijziging die aan de gemeenteraden wordt voorgelegd.

Deze begrotingswijziging wordt in het najaar van 2026 verwacht, nadat het bestuur van de GR de rapportage van de Mobiliteitscentrale over het eerste halfjaar 2026 heeft ontvangen. De cijfers over een heel halfjaar geven een betrouwbaarder beeld dan de cijfers over de eerste vier maanden van dit jaar, en vormen daarmee een steviger basis voor de begrotingswijziging van 2027.

9. Monitoring en verdere informatievoorziening

Het AB van de GR Publiek Vervoer zeeland wordt standaard middels kwartaalrapportages op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom zowel financiën, de situatie op de weg en de IT ontwikkelingen. Bij ontwikkelingen die bestuurlijke aandacht vereisen wordt het DB en/of AB ook buiten de standaard rapportages om gevoed met informatie en waar nodig gevraagd om bestuurlijke keuzes te maken.

Aangezien de, in deze notitie aangekondigde, tekorten gebaseerd zijn op cijfers van de eerste vier maanden geven ze slechts een beperkt beeld. Om raadsleden en statenleden een realistischer beeld te geven van de tekorten zal er in november nog een update volgen van de cijfers in bovenstaande tabellen.

Als raadslid of statenlid kunt u zich uiteraard ook altijd abonneren op de nieuwsbrief van Reizen door Zeeland. Deze nieuwsbrief zal geen financiële of bestuurlijke onderwerpen aanraken maar informeert u wel over de ontwikkelingen op vervoersvlak.