



Integratie doelgroepenvervoer en OV

Onderzoek in opdracht van Ministeries van IenM en VWS

Eindrapportage

November 2016

μ CONSULT



MUCONSULT B.V., Postbus 2054, 3800 CB Amersfoort
INFO@MUCONSULT.NL WWW.MUCONSULT.NL

Amersfoort, november 2016
Projectnummer: IM084

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Uw vraag	5
1.3 Uitwerking opdracht op hoofdlijnen	5
1.4 Opzet van deze rapportage	7
2 Bevorderen gebruik van openbaar vervoer door gebruikers van het doelgroepenvervoer	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Wat hebben huidige reizigers in het doelgroepenvervoer nodig om met het openbaar vervoer te reizen?	9
2.3 Maatregelen om het gebruik van openbaar vervoer te bevorderen	13
3. Stappen voor verdere integratie	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Overzicht huidige integratie	23
3.3 Systeemintegratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer	26
3.4 Belemmert wet- en regelgeving integratiemogelijkheden?	30
3.5 Kansen en knelpunten van systeemintegratie	31
4. De toekomst van de integratie	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Mobility as a Service	34
4.3 Mobiliteitsbudget	37
4.3.1 MaaS en Mobiliteitsbudget als methoden voor integratie	38
5. Conclusies en aanbevelingen	40
5.1 Conclusies	40

1. Inleiding

DE MINISTERIES VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT HEBBEN AAN MUCONSULT GEVRAAGD ONDERZOEK TE DOEN NAAR DE STAND VAN ZAKEN INZAKE DE INTEGRATIE VAN HET DOELGROEPENVERVOER EN HET OPENBAAR VERVOER EN DE MOGELIJKHEDEN OM DEZE INTEGRATIE TE BEVORDEREN. HET BEVORDEREN VAN HET GEBRUIK VAN HET OV DOOR REIZIGERS DIE HIERTOE IN STAAT ZIJN, MAAR NU GEBRUIK MAKEN VAN HET DOELGROEPENVERVOER, ZAL BIJDAGEN AAN HET STREVEN NAAR EEN INCLUSIEVE SAMENLEVING. HET ONDERZOEK IS UITGEVOERD OP BASIS VAN BESTAANDE LITERATUUR, EEN INVENTARISATIE VAN LOPENDE INITIATIEVEN EN GESPREKKEN MET BETROKKENEN OVER INTEGRATIEMOGELIJKHEDEN.

1.1 Aanleiding

Van het doelgroepenvervoer maken 640.000 tot 680.000 mensen gebruik.¹ De belangrijkste doelgroep bestaat uit reizigers die vanuit de WMO ondersteuning krijgen, ongeveer de helft van het totaal. De toename van het aantal ouderen heeft de grootste impact op de ontwikkelingen in het doelgroepenvervoer.² Doordat chronische ziekten en beperkingen zich met name op oudere leeftijd manifesteren, leidt dit tot een groeiende vraag naar Wmo-vervoer. Tegelijkertijd blijven ouderen langer gezond. Vandaag de dag is een groot deel van de 65-plussers fit genoeg om zelfstandig met het OV te kunnen reizen. Pas bij veel hogere leeftijdsgrenzen mag verwacht worden dat het aandeel van de mensen dat geen OV kan gebruiken een ruime meerderheid van de geïndiceerden gaat betreffen.³

Naast individuele gezondheid speelt ook het aanbod van voorzieningen een belangrijke rol bij de vraag naar doelgroepenvervoer: Leerlingen in met name krimpgebieden zullen in de toekomst verder moeten reizen omdat scholen sluiten. Uitgangspunt bij de ondersteuning is het idee dat goede vervoersvoorzieningen belangrijk zijn voor de maatschappelijke participatie van deze groepen. Streven daarbij is een zo zelfstandig mogelijk bestaan van alle burgers; jong en oud, met en zonder fysieke beperking. In dit zogenaamd inclusieve beleid is het uitgangspunt om het gebruik van algemene voorzieningen zoals het openbaar vervoer (OV) te bevorderen, en wanneer vanuit het eigen netwerk geen ondersteuning kan worden geboden, vanuit de overheid een aanvullende specifieke voorziening te realiseren.

¹ KiM (2016) Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland. Den Haag.

² MuConsult (2013) Krachten Bundelen voor toekomstvast doelgroepenvervoer en OV. Amersfoort.

³ KiM (2016) Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland. Den Haag.

Naast de omvang van de groep is het reisgedrag van belang. De afgelopen decennia is de gemiddelde Nederlander steeds meer gaan reizen. De verwachting is dat de trend zich in de toekomst doorzet. Hoewel reizigers in het doelgroepenvervoer over het algemeen minder mobiel zijn dan de gemiddelde Nederlander, is de verwachting dat ook deze groep meer zal gaan reizen dan de huidige reizigers in het doelgroepenvervoer. Ouderen van nu en in de toekomst zijn welvarender, vitaler, actiever en mobieler dan vorige generaties ouderen.⁴

Om reizigers vanuit het doelgroepenvervoer gebruik te laten maken van het OV wordt gewerkt aan verbeteringen van het openbaar vervoer in brede zin. Niet alleen wordt het OV fysiek toegankelijk gemaakt, ook zijn er diverse projecten van overheden en instellingen die bijdragen aan het verlagen van de drempel om van het OV gebruik te maken (mentale barrières).

Naast de wenselijkheid van een inclusieve samenleving speelt daarbij tevens dat de jaarlijkse kosten voor het aanbieden van doelgroepenvervoer als vorm van ondersteuning hoog zijn. Thans bedragen deze circa 680 tot 760 miljoen euro⁵, zo'n 50 tot 65% van de overheidsbijdrage voor het 'reguliere' regionale openbaar vervoer (stads-, streekvervoer en regionale treinen). Het doelgroepenvervoer is per reizigerskilometer gemiddeld vijf keer zo duur dan het reguliere openbaar vervoer.⁶

Door demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, zal er sprake zijn van een stijging in het gebruik van het doelgroepenvervoer. Naar verwachting stijgt het aantal mensen met een mobiliteitshandicap tussen 2016 en 2030 met 8,3%. Daarbij geldt dit percentage als een bovengrens: moderne hulpmiddelen kunnen een dempend effect hebben.⁷ Zonder aanvullend beleid zal dit resulteren in een stijging van de uitgaven aan het doelgroepenvervoer. De voorziening komt onder druk te staan indien geen additionele middelen ter beschikking worden gesteld of mogelijkheden om efficiency-winsten te behalen worden benut. Door de reizigers te ondersteunen bij (de overstap naar) het gebruiken van het OV kunnen voorzieningen op langere termijn beschikbaar blijven voor reizigers die op het doelgroepenvervoer aangewezen zijn.

De noodzaak om de kansen voor integratie van het doelgroepenvervoer en OV te benutten, is er ook vanuit OV-perspectief: In het OV is er eveneens sprake van belangrijke ontwikkelingen, waaronder een teruglopend gebruik buiten de stedelijke gebieden. Alle OV-concessies zijn inmiddels meerdere keren aanbesteed. Hier is geen (substantiële) efficiency winst meer te verwachten die kan worden ingezet om dunne lijnen in stand te houden. De focus ligt in toenemende mate op dikke, rendabele OV-lijnen ('kernnet') met snelle assen voor forenzen. Aandachtspunt is hierdoor de grotere halteafstanden die met name voor reizigers vanuit het doelgroepenvervoer een obstakel kunnen zijn.

⁴ PBL (2013). Vergrijzing, verplaatsingsgedrag en mobiliteit.

⁵ KiM (2016) Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland. Den Haag.

⁶ MuConsult (2013) Krachten Bundelen voor toekomstvast doelgroepenvervoer en OV. Amersfoort.

⁷ KiM (2016) Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland. Den Haag.

De gedachte bestaat al langer dat het wenselijk is om te komen tot verdere integratie van het OV en het doelgroepenvervoer en zo, waar mogelijk, de vervoervraag te bundelen.^{8,9} De afgelopen jaren is veel gedaan om het openbaar vervoer toegankelijker te maken voor reizigers met een beperking. Wanneer het reguliere OV niet meer beschikbaar is als alternatief, zal een groter beroep worden gedaan op het doelgroepenvervoer.

1.2 Uw vraag

De ministeries van Infrastructuur en Milieu en Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben een project opgestart om de ervaringen met de integratie van het doelgroepenvervoer en het OV te actualiseren en te komen met mogelijkheden om deze op korte en middellange termijn te verbeteren. Met dit project wordt een bijdrage geleverd aan het beantwoorden van de vragen in de motie De Boer-Hoogland aan het Kabinet om met regionale partijen en de doelgroepen in gesprek te gaan over de vraag in hoeverre het doelgroepenvervoer verder geïntegreerd kan worden in het reguliere openbaar vervoer. Gevraagd is te kijken naar het ontschotten van de verschillende regelingen/vervoerscontracten en de bijbehorende uitvoering en geldstromen, waarbij de regie bij de uitvoerders kan komen te liggen.

De ministeries van IenM en VWS hebben in nauwe samenspraak met andere betrokkenen zoals gemeenten, belangenorganisaties en het CROW, aan MuConsult gevraagd om informatie te verzamelen ten aanzien van de volgende drie thema's:

1. Inzicht in de mogelijkheden om het gebruik van OV door reizigers vanuit het doelgroepenvervoer te bevorderen.
2. Inzicht in de mogelijkheden om het doelgroepenvervoer meer te integreren.
3. Inzicht in de mogelijkheden voor het op systeemniveau integreren van doelgroepenvervoer en OV.

1.3 Uitwerking opdracht op hoofdlijnen

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een inventarisatie van bestaande literatuur, de verzameling van kennis over lopende projecten gericht op integratie en een aantal intensieve gesprekken met betrokkenen (reizigers die gebruik maken van het doelgroepenvervoer, projectleiders van lopende pilots, gemeenten, provincies, bedrijfsleven (OV- en taxi-sector) en ontwikkelaars van nieuwe diensten en producten gericht op de bevordering van de integratie.

Het project is uitgevoerd in een aantal stappen gericht op de beantwoording van specifieke onderzoeksvragen:

⁸ Adviesdienst Verkeer en Vervoer (2007) Bundeling doelgroepenvervoer, tussenevaluatie.

⁹ Kamerbrief Visie doelgroepenvervoer/Valys (2013)

Stap 1: Bevorderen gebruik van openbaar vervoer door reizigers in het doelgroepenvervoer

Het thema van deze stap is uitgewerkt op basis van de volgende vraagstellingen:

- ▶ Wat hebben de huidige reizigers in het doelgroepenvervoer nodig om met het openbaar vervoer te kunnen reizen?
- ▶ Welke elementen bepalen, afgeleid uit bovenstaande, de mogelijkheden voor het overstappen van doelgroepenvervoer naar OV (zoals type beperking, lokale situatie, ervaring of kosten/eigen bijdrage)?
- ▶ Welke maatregelen zijn nodig om mensen met een beperking die gebruik maken van het doelgroepenvervoer te vergemakkelijken/mogelijk te maken het OV te gebruiken? En wie kan deze maatregelen uitvoeren?
- ▶ Een overzicht van voorbeelden van lopende en afgeronde stimuleringsmaatregelen, zoals pilots met apps ('doorbraak initiatief') en meereismaatjes die de overstap vereenvoudigen, en indien bekend de effecten daarvan.
- ▶ Een overzicht van voorbeelden van lopende en afgeronde beperkende maatregelen, zoals het verhogen van de eigen bijdrage, het verminderen van het kilometerbudget of het aanscherpen van de indicatiestelling, en indien bekend de gevolgen daarvan.

Naast deskresearch zijn deze vragen beantwoord in een workshop waaraan vertegenwoordigers van belangenorganisaties van reizigers in het (doelgroepen)vervoer, ontwikkelaars van initiatieven zoals meereismaatjes, apps, organisatoren van trainingen en dergelijke deelnamen. Doel van de bijeenkomst was om inzicht te krijgen in wat nodig is om de overstap naar OV te maken, welke kansen en belemmeringen reizigers ervaren, wat er allemaal gebeurt en wat de effecten daarvan zijn. Eveneens wordt ingegaan op wat nodig is om (veelal kleinschalige) initiatieven uit te rollen en welke rol overheden en vervoerbedrijven daarbij kunnen spelen.

Stap 2: Stappen voor verdere integratie van het doelgroepenvervoer

Dit onderdeel is uitgewerkt in de volgende vraagstellingen:

- ▶ Inzicht in de verschillende regelingen, opdrachtgevers en geldstromen.
- ▶ Inzicht in de representatieve casuïstiek die inefficiënties illustreren.
- ▶ Wat zijn sprekende voorbeelden van eerste stappen van integratie op dit niveau (Texelhopper, Omnibus, haltetaxi Zeeland, Groningen/Drenthe) en waar lopen zij tegenaan?
- ▶ Wat zijn de juridische kaders (mogelijkheden en belemmeringen) voor integratie tussen doelgroepenvervoer en OV?
- ▶ In hoeverre is integratie op verschillende niveaus mogelijk, wat is daarvoor nodig, en wat wordt daarmee bereikt?

Deze stap is uitgewerkt op basis van deskresearch, inventarisatie van lopende ervaringen en een bijeenkomst met mensen die betrokken zijn bij lopende initiatieven gericht op integratie van doelgroepenvervoer en OV. Nagegaan is wat de effecten zijn van de pilots en welke uitdagingen betrokkenen ervaren bij de uitvoering van projecten gericht op integratie.

Eveneens wordt nagegaan welke mogelijkheden er zijn voor verdere uitrol van deze projecten.

Stap 3 Mogelijkheden voor het op systeemniveau integreren van doelgroepenvervoer en OV.

Dit thema wordt op basis van de volgende vragen:

- ▶ Inzicht in de kansen en eventueel bedreigingen van 'Mobility as a Service' als benaderwijze om integratie tussen vraag, aanbod en binnen het aanbod mogelijk te maken.
- ▶ Inzicht in de kansen en bedreigingen van een reizigersplatform als benaderwijze om integratie tussen vraag, aanbod en binnen het aanbod mogelijk te maken. Betrek daarin de ontwikkelingen binnen SCRIPTS, waar binnenkort de eerste pilots gaan lopen op het gebied van een reizigersplatform.
- ▶ Inzicht in de kansen en bedreigingen van een persoonsgebonden mobiliteitstegoed als benaderwijze om integratie tussen vraag, aanbod en binnen het aanbod mogelijk te maken.

De meer toekomstgerichte vraagstellingen zijn aan de orde gesteld in een afzonderlijke workshop "toekomstige ontwikkelingen". Hierbij zijn naast de gemeenten en OV-autoriteiten ook vervoerders en zorgaanbieders uitgenodigd. De centrale vraag was welke acties ondernomen moeten worden om te komen tot vergroting van de overstap, welke ontwikkelingen dat kunnen faciliteren en welke acties daartoe gezet moeten worden. Uiteraard is ook de vraag aan de orde gekomen welke acties vanuit lenM en VWS kunnen worden uitgevoerd op systeemniveau.

1.4 Opzet van deze rapportage

Dit rapport geeft in hoofdstuk 2 een overzicht van de huidige stand van zaken op het gebied van integratie van het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer. Tevens is er aandacht voor de behoeften van de reizigers en maatregelen en handvaten voor de overstap van het doelgroepenvervoer naar het OV. Hoofdstuk 3 bespreekt de stappen die zijn en kunnen worden genomen op systeemniveau, inclusief de mogelijkheden en beperkingen van de wet- en regelgeving. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de toekomst van de integratie besproken, aan de hand van de onderdelen Mobility as a Service en Mobiliteitsbudget. In hoofdstuk 5 worden de conclusies van het onderzoek weergegeven, evenals aanbevelingen voor de te nemen vervolgstappen voor de integratie van het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer.

2 Bevorderen gebruik van openbaar vervoer door gebruikers van het doelgroepenvervoer

IN DIT HOOFDSTUK WORDT INGEGAAN OP DE MOGELIJKHEDEN OM HET GEBRUIK VAN OV DOOR REIZIGERS TE BEVORDEREN, BEZIEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE REIZIGERS IN HET DOELGROEPENVERVOER. DAARBIJ IS GEÏNVENTARISEERD WAT DE DOELGROEP MIST OM DE OVERSTAP NAAR HET OV SOEPELER TE LATEN VERLOPEN EN WAT ER NOODZAKELIJK IS OM TE KOMEN TOT EEN VERDERE INTEGRATIE VAN HET DOELGROEPENVERVOER EN HET REGULIERE OPENBAAR VERVOER.

2.1 Inleiding

Bij het bespreken van de mogelijkheden om reizigers vanuit het doelgroepenvervoer te laten overstappen naar het openbaar vervoer komen de volgende aspecten aan bod:

- ▶ Wat hebben de huidige reizigers in het doelgroepenvervoer nodig om met het openbaar vervoer te kunnen reizen?
- ▶ Een overzicht van voorbeelden van lopende en afgeronde stimulerende maatregelen, zoals pilots met apps ('doorbraak initiatief') en meereismaatjes die de overstap vereenvoudigen, en indien bekend de effecten daarvan.
- ▶ Een overzicht van voorbeelden van lopende en afgeronde beperkende maatregelen, zoals het verhogen van de eigen bijdrage, het verminderen van het kilometerbudget of het aanscherpen van de indicatiestelling, en indien bekend de gevolgen daarvan.
- ▶ Welke elementen bepalen, afgeleid uit bovenstaande, de mogelijkheden voor het overstappen van doelgroepenvervoer naar OV (zoals type beperking, lokale situatie, ervaring of kosten/eigen bijdrage)?
- ▶ Welke maatregelen zijn nodig om het voor mensen met een beperking die gebruik maken van het doelgroepenvervoer makkelijker te maken het OV te gebruiken? En wie kunnen hiervoor zorgen?

2.2 Wat hebben huidige reizigers in het doelgroepenvervoer nodig om met het openbaar vervoer te reizen?

Het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap¹⁰ is in Nederland bekrachtigd in de Wet gelijke behandeling op grond van personen met handicap of chronische ziekte. Uitgangspunt is een inclusieve maatschappij, dat wil zeggen dat iedereen volwaardig kan deelnemen, dus ook iemand met een beperking. Belangrijke begrippen daarbij zijn non-discriminatie, participatie, gelijke kansen, toegankelijkheid, respect voor de inherente waardigheid en persoonlijke autonomie. Met andere woorden: regel de zaken zo dat mensen hun leven kunnen inrichten zoals zij zelf willen¹¹. Bij toegankelijkheid kan onderscheid wordt gemaakt tussen de fysieke toegankelijkheid (Kan ik een voertuig inkomen? Zijn er liften aanwezig?) en de mentale toegankelijkheid (Heb ik er vertrouwen in dat ik mijn reis goed kan maken? Wat als er een verstoring is?).

Zorgbelang Gelderland

Deze organisatie komt op voor de belangen van burgers die met zorg en welzijn te maken hebben en verenigt 475 belangenorganisaties van cliënten in Gelderland. Mensen met een ziekte of beperking, jong en oud, moeten naar eigen wens hun leven kunnen inrichten. Zij geven aan dat cliënten slechts van A naar B willen. Daarbij willen ze niet gehinderd worden door systemen die van hen vereisen dat ze bij verschillende instanties indicaties aanvragen. Ook willen ze geen extra kosten maken. Of moeten omgaan met vaak ingewikkelde systemen die onderling slecht combineren. In de nabije toekomst zien ze een grotere rol voor het OV weggelegd en daarbij wijzen ze op de inzet van technologie en maatjes (tijdelijke begeleiders) als mogelijke hulpmiddelen. Het wordt van belang geacht deze groepen veel directer bij de productontwikkeling te betrekken: apps, informatievoorziening, toegankelijkheid, etc. Cliëntenorganisaties zijn niet alleen een klankbord, maar kunnen ook in co-creatie een rol spelen bij de ontwikkeling van doelgroepenvervoer. Zorgbelang Gelderland is ervan overtuigd dat innovatieve manieren van (het organiseren van) vervoer eraan bij kunnen dragen dat mensen zoveel mogelijk kunnen deelnemen aan de samenleving zoals zij dat willen, ondanks hun eventuele beperkingen en pleit voor het 'design of all' -principe en het implementeren van het VN-verdrag.

¹⁰ Trb. 2007, 169

¹¹ Ministerie van VWS Implementatie VN-verdrag Handicap

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z11140&did=2015D22595

In onderzoek van de Hogeschool Arnhem-Nijmegen¹² worden 8 barrières¹³ genoemd waardoor iemand sociaal uitgesloten kan zijn als gevolg van beperkte toegankelijkheid. Deze barrières zijn:

1. Ruimtelijke barrières: de afstand (in tijd of kilometers) is te groot om ergens te komen;
2. Persoonlijke barrières: iemand is lichamelijk of geestelijk niet in staat een bestemming te bereiken;
3. Temporele barrières: sommige bestemmingen zijn op bepaalde tijdstippen niet te bereiken, bijvoorbeeld 's ochtends, 's avonds of vanwege het weer;
4. Financiële barrières: iemand kan of wil niet betalen om een bestemming te bereiken;
5. Institutionele barrières: iemand is of voelt zich niet welkom op bepaalde bestemmingen;
6. Infrastructurele barrières: straten, stoepen of elementen in de openbare zijn niet (goed) geschikt voor bepaalde groepen;
7. Informatiebarrières: iemand heeft onvoldoende toegang tot informatie over het afleggen van een bepaalde reis;
8. Barrières m.b.t. de ervaren veiligheid: iemand durft vanwege problemen met verkeersveiligheid of sociale veiligheid niet te reizen.

Wanneer deze barrières door de betrokkenen worden ervaren, belemmert hen dit in deelname aan de samenleving. Met name persoonlijke en infrastructurele barrières zorgen ervoor dat reizigers in het doelgroepenvervoer geen gebruik kunnen maken van het reguliere openbaar vervoer. Lichamelijke en geestelijke beperkingen maken het onmogelijk ergens te komen met behulp van het OV of stations en haltes zijn niet toegankelijk voor mensen met een beperking. Ook ruimtelijke, temporele en informatiebarrières kunnen eraan bijdragen dat iemand het OV niet kan gebruiken, bijvoorbeeld omdat onbekend is of een halte toegankelijk is of omdat toegankelijk materieel 's avonds niet rijdt.

In onderhavige onderzoek hebben betrokkenen aangegeven dat de fysieke en mentale toegankelijkheid van het OV moet worden verbeterd. Deze zijn voornamelijk onderdeel van de persoonlijke en infrastructurele barrières en in mindere mate van informatiebarrières. Ruimtelijke en temporele barrières zijn eveneens relevant, maar gelden ook voor reizigers zonder beperkingen. Op de fysieke en mentale toegankelijkheid ligt dus de focus in dit onderzoek.

Fysieke barrières zijn met name van belang voor reizigers met een lichamelijke beperking. Wanneer zij bijvoorbeeld aan een rolstoel gebonden zijn of visuele beperkingen ervaren, kunnen ze niet op dezelfde wijze gebruik maken van het openbaar vervoer dan valide reizigers. De fysieke toegankelijkheid is voor mensen met een (lichamelijke) beperking een voorwaarde om het OV te kunnen gebruiken.

¹² Hogeschool Arnhem-Nijmegen (2016). Bereikbaar met de bus.

¹³ Wixey, S., Jones, P., Lucas, K., Aldridge, M. (2005). Measuring accessibility as experienced by different socially disadvantaged groups. WP2. London: University of Westminster. In: Hogeschool Arnhem-Nijmegen (2016). Bereikbaar met de bus.

De **fysieke toegankelijkheid** van het openbaar vervoer wordt stapsgewijs ingevoerd en jaarlijks gemonitord.¹⁴ De afgelopen jaren zijn steeds meer haltes en stations toegankelijk gemaakt, evenals de voertuigen. Sinds het voorjaar van 2012 moet 98% van de bussen toegankelijk zijn voor mensen met een beperking.¹⁵ De landelijke doelstelling om gemiddeld 46% van alle bushaltes toegankelijk te maken, is per januari 2016 gehaald. Hierdoor is bijna 70% van alle busreizen toegankelijk voor minder validen. Bij treinstations worden ook vorderingen gemaakt. Per 2020 moeten 90% van alle reizen van en naar een toegankelijk station gemaakt kunnen worden. Op dit moment is dat ongeveer 40%. Het Programma Toegankelijkheid van ProRail ligt op schema, waardoor de doelstelling voor 2020 lijkt te worden gehaald. Het is onderdeel van het lenM beleid om het aantal stations uit te breiden waarop assistentie beschikbaar is. In de NS concessie voor het hoofdrailnet is opgenomen dat het aantal stations met assistentie moet toenemen. In 2015 zijn er acht stations met assistentieverlening bijgekomen. In de resterende concessieperiode breidt NS het totale aantal stations met assistentieverlening verder uit: er komen in de resterende concessieperiode 45 stations bij. Zo wordt ervoor gezorgd dat een steeds groter deel van de reizigers kan reizen vanaf een toegankelijk station. Vervoerders en beheerders van stations en haltes zijn continu in gesprek met verschillende typen reizigers om de toegankelijkheid verder te verbeteren. De initiatieven worden door lenM ondersteund. De toegankelijkheid van de omgeving van haltes en stations krijgt de laatste tijd meer aandacht vanwege flankerende maatregelen. Ondanks de inspanningen om de fysieke toegankelijkheid van het OV te verbeteren, hebben de reizigers in het doelgroepenvervoer aangegeven dat verdere verbeteringen noodzakelijk zijn.

Mentaal kwetsbare reizigers, zoals mensen met een verstandelijke of psychische aandoening, ervaren mentale barrières om de overstap van het doelgroepenvervoer naar het openbaar vervoer te maken. Deze barrières worden veelal veroorzaakt door de mentale kwetsbaarheid van veel reizigers in het doelgroepenvervoer. Maar een gebrek aan ervaring met en kennis over het gebruik van het OV kunnen de overstap eveneens belemmeren.

De **mentale toegankelijkheid** is naast de fysieke toegankelijkheid daarmee een belangrijk aandachtspunt naar de toekomst toe. Zowel reizigers, gemeenten als vervoerders geven aan dat het voor mensen met een auditieve, visuele of verstandelijke beperking en de bij hen betrokkenen (bij leerlingvervoer bijv. ouders) een grote stap is om gebruik te maken van het OV-systeem. Onzekerheid over het verloop van de reis, dat al begint bij het verzamelen van reisinformatie, zorgt ervoor dat zij beperkt zijn in hun mogelijkheden om het openbaar vervoer te gebruiken. Een negatieve ervaring uit het verleden blijft soms lang hangen en gebrek aan kennis met het systeem of angst kunnen bijdragen aan het niet gebruiken van het OV door de doelgroep. Zo hebben veel ouderen in hun jongere jaren vooral ervaringen opgedaan met het gebruik van de auto en moeten zij wennen aan het idee dat het OV aantrekkelijk kan zijn als vervoersvorm.

¹⁴ Jaarlijkse openbare Actualisatierapport Toegankelijkheid 2015.

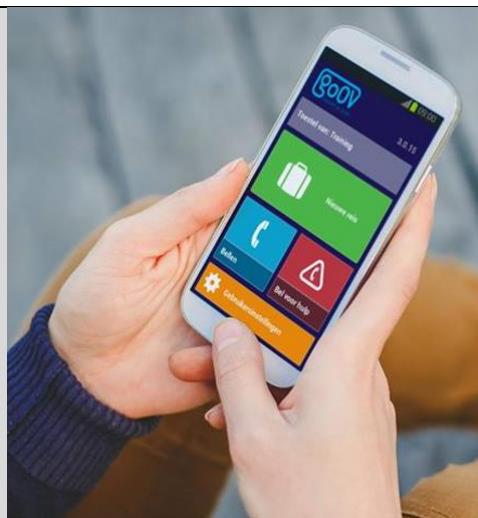
¹⁵ College voor de Rechten van de Mens (2016).

Reizigers die nu gebruik maken van het doelgroepenvervoer willen als ze dat kunnen graag gebruik maken van het reguliere OV. Om hen te helpen bij het maken van de overstap dient dus te worden gewerkt aan de toegankelijkheid, zowel fysiek als mentaal.

Cliëntenorganisaties en het College voor de Rechten van de Mens, toezichthouder op de naleving van het VN verdrag, constateren dat dit nu nog niet in alle gevallen goed geregeld is: De toegang is nog gelimiteerd en levert met name problemen op voor rolstoelgebruikers en mensen met een visuele beperking. Regels, zoals te korte haltetijden bij busstations, zorgen eveneens voor vervelende ervaringen. Daarnaast is informatie nog niet altijd even gemakkelijk toegankelijk voor mensen met een beperking¹⁶. Cliëntenorganisaties pleiten ook voor ondersteuning op maat: Reizigers vanuit het doelgroepenvervoer hebben, al dan niet tijdelijk, ondersteuning nodig (bijv. niet overdag, wel in de avond). Ten aanzien van veel aspecten hechten ze waarde aan dezelfde kwaliteitsaspecten als reguliere reizigers (betrouwbaarheid, integrale reisinformatie, gemak), maar deze groep is kwetsbaarder ten aanzien van deze factoren. Het is belangrijk de kwaliteitseisen goed te waarborgen en de integratie niet ten koste te laten gaan van de vervoerskwaliteit. Opdrachtgevers en vervoerders hebben daar ieder een verantwoordelijkheid en er moet op worden toegezien de kwaliteit te controleren. Dit alles maakt het vervoer betrouwbaar, wat wordt gezien als een belangrijke voorwaarde om reizigers de overstap van het doelgroepenvervoer naar het openbaar vervoer te laten maken.

Gebruik van de app GoOV om zelfstandig te reizen

De app GoOV helpt mensen met een verstandelijke beperking of cognitieve aandoening zelfstandig te reizen. Veel reizigers zijn jongeren, die voorheen met een taxibusje naar school (speciaal onderwijs) werden gebracht. GoOV helpt deze jongeren nu de reis zelfstandig te maken. Via de app kiest de reiziger zijn voorgeprogrammeerde bestemming. Vervolgens wordt op de smartphone getoond hoe de route van huis naar de halte of het treinstation loopt, hoe laat de bus of trein komt, bij welke halte hij moet uitstappen en hoe hij tenslotte naar zijn eindbestemming loopt. Er verschijnen meldingen in het scherm wanneer een reiziger moet in- en uitchecken



en op de 'stop-knop' in de bus moet drukken. Bij vertraging wordt het reisadvies vernieuwd. Voordat de leerling zelfstandig reist, heeft hij met zijn ouders of begeleiders een training gevolgd en is het reizen enkele keren geoefend. Ouders kunnen hun kind bovendien 'volgen' via het portaal en de leerling kan onderweg via een hulpknop op de app de hulplijn bellen die hen ondersteunt bij het voltooien van de reis. Op de app is ook een pictogrammodule geïnstalleerd. Zo kunnen laaggeletterden en mensen met dyslexie gebruik maken van GoOV. De app ondersteunt alle stappen van de reis met pictogrammen, dus niet alleen de laatste.

¹⁶ Website College voor de Rechten van de Mens (2015) <https://mensenrechten.nl/berichten/de-vijf-belangrijkste-knelpunten-voor-mensen-met-een-beperking-nederland>

Persoonlijke reisinformatie speelt een belangrijke rol bij het verbeteren van de toegankelijkheid. Reizigers uit het doelgroepenvervoer zijn nog meer dan andere reizigers gevoelig voor knelpunten in de overstap tussen verschillende netwerken, gebruik van informatie, het (meerdere malen) moeten gebruiken van de OV-chipkaart en dergelijke. Voor hen is het extra belangrijk dat de reisinformatie gegevens bevat over de toegankelijkheid van stations, haltes en materieel en de voorzieningen bij de stations en haltes.

Om de toegankelijkheid van het openbaar vervoer te verbeteren en daarmee het gebruik van het OV door reizigers vanuit het doelgroepenvervoer te stimuleren dient verder te worden gewerkt aan het verbeteren van de fysieke en mentale toegankelijkheid.

Toegankelijk OV maakt overstap mogelijk

In Nijmegen kregen mensen met een Wmo-indicatie tot 1 januari 2016 een vervoerskostenvergoeding. Nadat deze regeling is vervallen hebben zij een Breng Dal Vrij abonnement gekregen, waarmee zij in de regio Nijmegen na 9 uur 's ochtends onbeperkt met de bus kunnen reizen. In totaal konden 550 personen met licht beperkte mogelijkheden het Breng Dal



Vrij abonnement ophalen. 79,9% van hen heeft dit gedaan en van deze groep is 84,3% (zeer) tevreden. Voor hen blijkt het abonnement een goede oplossing om individuele bereikbaarheid te garanderen en de onafhankelijkheid te vergroten. 15,7% van de reizigers vindt het abonnement een verslechtering ten opzichte van de 'oude' regeling. Voor hen is het abonnement geen goede oplossing, onder andere omdat bushaltes te ver weg zijn of ze een specifieke vervoersbehoefte hebben (buiten de regio of voor 9 uur willen reizen). Zij zouden gebaat zijn bij een aangepast vervoersaanbod. Opgemerkt moet worden dat er in Nijmegen een grote groep is (>1.000 personen) die vanwege hun (zeer) beperkte lichamelijke mogelijkheden geen aanbod hebben gekregen. Zij ontvangen een collectieve voorziening (korting op regiotaxi) of een individuele maatwerkvergoeding (€540/jaar).¹⁷

2.3 Maatregelen om het gebruik van openbaar vervoer te bevorderen

Tijdens de gesprekken zijn drie categorieën van reizigers in het doelgroepenvervoer naar voren gekomen: Mensen die vanwege uiteenlopende redenen geen andere keuze hebben, mensen die het doelgroepenvervoer gebruiken als andere manieren (zoals vervoer door familie of met het OV) niet mogelijk is in een bepaalde situatie en mensen die het Wmo-

¹⁷ Website Breng Kenniscentrum http://www.brengkenniscentrum.nl/media/1074/bereikbaar_met_de_bus_eindrapportage.pdf

vervoer handig vinden omdat het hen van deur tot deur brengt. Het zijn de laatste twee groepen die mogelijk de overstap naar het reguliere OV kunnen maken. Diverse initiatieven zijn al opgezet om de integratie van het doelgroepenvervoer en het OV vorm te geven en de genoemde groepen reizigers de overstap naar het OV te laten maken. De samenwerking tussen verschillende overheden, vervoerders en cliëntenorganisaties krijgt bovendien steeds vaker een plek in het reguliere beleid.

De exacte omvang van de potentiële groep overstappers is lastig te bepalen. Wel kan een onderbouwde schatting worden gegeven op basis van de indicatiestelling voor het bovenregionale doelgroepenvervoer Valys. Valys kent een getrapte toegang. Reizigers die vanuit de Wmo een vervoerindicatie krijgen, komen automatisch in aanmerking voor Valys-vervoer (met een standaard persoonsgebonden kilometer budget (standaard-PKB) van 600 kilometer). Valys is opgezet als een bovenregionale ketenvoorziening met ondersteuning door deeltaxi's waar het OV geen passend aanbod heeft in the first of last mile. Wanneer reizigers vanwege hun lichamelijke beperking geen gebruik van het openbaar vervoer kunnen maken, krijgen zij een hoog-PKB (2.250 kilometers). Dit is zo'n 3% van alle Valys-pashouders. De overige 97% krijgt standaard-PKB wat betekent dat zij in principe gebruik kunnen maken van het OV voor een deel van de reis. Omdat naast fysieke beperkingen ook mentale barrières een rol spelen zal de groep die daadwerkelijk gebruik kan maken van het OV kleiner zijn.¹⁸

In het onderzoek uit 2007¹⁹ is geschat dat op termijn 40 tot maximaal 50% van de reizigers die destijds van het gebundelde doelgroepenvervoer gebruik maakte, de overstap naar het openbaar vervoer kan maken. Dit onder de voorwaarde dat de toegankelijkheid en de beschikbaarheid van het reguliere OV verbeteren. Onderzoek in Amsterdam onder de Wmo-reizigers laat een percentage van 15 tot 35% zien, afhankelijk van de zwaarte van de indicatie.²⁰ In de afgelopen negen jaar is het reguliere OV met name fysiek toegankelijker geworden.²¹ Het is onbekend of een verbeterde toegankelijkheid er de afgelopen jaren toe heeft geleid dat een deel van de reizigers de overstap naar het reguliere OV heeft gemaakt of dat door de verbeteringen, het percentage dat de overstap kan maken vergelijkbaar is met 2007. Een deel van de reizigers die de overstap kan maken, maakt bovendien soms al gebruik van het openbaar vervoer. Dit zijn deels ook reizigers die nu naast het Wmo-vervoer andere manieren hebben om aan hun vervoersvraag te voldoen. Een voorbeeld hiervan is een reiziger die meestal door haar partner kan worden gereden, maar wanneer dit incidenteel niet mogelijk is, gebruik maakt van het Wmo-vervoer. Zoals aangegeven is een belangrijk aandachtspunt bij de overstap dat op diverse plekken buiten de stedelijke gebieden het OV-aanbod de afgelopen jaren is afgenomen.

Voor het leerlingenvervoer komt daar nog bij dat circa 20% van de leerlingen die hier gebruik van maken, dit doen vanwege de grote afstand tot de school. Nog eens 10% maakt er

¹⁸ Transvision (2016)

¹⁹ MuConsult (2007) Omvang doelgroepenvervoer: Mogelijkheden voor bundeling van vervoer en de kansen voor OV.

²⁰ Klantonderzoek Wmo (2016).

²¹ Transvision (2016).

gebruik van vanwege de keuze voor de levensbeschouwelijke visie van een school op grotere afstand. Deze groep zou met het OV kunnen reizen wanneer dit beschikbaar was voor deze leerlingen. Een deel van de kinderen is te jong om zelfstandig met het OV te reizen.²²

Chauffeurs als gastheer/-vrouw cruciaal

In het onderzoek hebben cliëntenorganisaties aangegeven dat de bestuurder en andere OV-medewerkers een belangrijke rol spelen bij de overstap van doelgroepenvervoer naar het OV. Zo is het voor mensen met beperkingen belangrijk dat zij zich welkom voelen in de bus, dat gewacht wordt tot de betreffende reiziger zit, dat rustig wordt gereden en dat de juiste informatie wordt verstrekt.

Er zijn verschillende manieren om reizigers die in aanmerking komen voor doelgroepenvervoer, (meer) gebruik te laten maken van het OV. Om deze reizigers te stimuleren de overstap naar het OV te maken, is het van belang om inzicht te krijgen in de invloedrijke factoren die hierbij een rol spelen. In 2013 is in het rapport 'Krachten bundelen voor Toekomstvast doelgroepenvervoer en OV' een overzicht gemaakt van de directe en indirecte sturingsinstrumenten om reizigers vanuit het doelgroepenvervoer te ondersteunen bij het maken van de overstap²³.

In dit rapport is onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte sturingsinstrumenten en stimulerende en beperkende maatregelen. Directe sturingsinstrumenten stimuleren reizigers rechtstreeks gebruik te maken van het openbaar vervoer. Bij directe stimuleringsmaatregelen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld trainingen die zijn gericht op het zelfstandig gebruiken van het OV, de toegankelijkheid van het materieel en de prijs van het OV ten opzichte van het doelgroepenvervoer.

Er zijn daarnaast maatregelen denkbaar die het reizen met het doelgroepenvervoer onmogelijk of minder aantrekkelijk maken (beperkende maatregelen). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verplichtend OV-advies bij de aanvraag van een rit voor het doelgroepenvervoer of aanscherping van de indicatiestelling.

Behalve directe sturingsinstrumenten gericht op het beïnvloeden van reizigers, zijn er indirecte sturingsinstrumenten gericht op het beïnvloeden van betrokken organisaties. Bijvoorbeeld door financiële prikkels richting vervoerders. Deze worden in het volgende hoofdstuk besproken.

Een inventarisatie van de pilots op basis van de workshops en een groot aantal rapporten heeft 45 verschillende maatregelen opgeleverd over de periode 2008-2016. Pilots die tot nu toe zijn uitgevoerd gaan in veel gevallen over nieuwe (flexibele) vormen van mobiliteit, die als vervanging of verbetering dienen van lijndiensten of doelgroepenvervoer. Belangrijk

²² KiM (2016).

²³ MuConsult (2013) Krachten Bundelen voor toekomstvast doelgroepenvervoer en OV.

selectie criterium was dat als resultaat van de pilot reizigers uit het doelgroepenvervoer de overstap kunnen maken naar een open vervoerssysteem waar reguliere reizigers eveneens gebruik van kunnen maken. 41 van de gevonden pilots zijn stimuleringsmaatregelen en 4 zijn beperkende maatregelen. Opgemerkt moet worden dat veel ontwikkelingen die de overstap van het doelgroepenvervoer naar het openbaar vervoer bevorderen niet zijn uitgevoerd als pilot maar als onderdeel van beleidswijzigingen. Deze maatregelen komen daardoor niet voor in de inventarisatie. De pilots zijn verdeeld over subcategorieën, waarbij er maximaal twee subcategorieën toegekend zijn. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de pilots naar categorie.

Tabel 2.1: Overzicht van directe maatregelen en aantallen pilots in periode 2008-2016

Directe maatregelen			
Stimuleringsmaatregelen			
Hoofdcategorie	Subcategorie	Toelichting	Totaal
Aantrekkelijkheid van OV t.o.v. doelgroepenvervoer	Prijs van het OV t.o.v. prijs van doelgroepenvervoer	Het OV goedkoper maken t.o.v. het doelgroepenvervoer voor de doelgroep door deze groep een lager tarief te geven ("korting") op basis van grotere inspanning	11
	Bekendheid met mogelijkheden en wijze van gebruik van OV	De doelgroep extra en persoonsgericht informeren over de mogelijkheden van het OV en de wijze waarop van het OV gebruik gemaakt kan worden, bijv. bij keukentafelgesprekken	10
Drempels bij gebruik OV	Zelfstandigheid van de reiziger	De doelgroep trainingen geven en gesprekken houden over het OV en ervaringen op laten doen met het OV tijdens voorlichtingsbijeenkomsten	14
	Begeleiding in en naar openbaar vervoer	Organiseren van reisbegeleiding en -assistentie tijdens (een deel van) de reis met buddy's	14
	Ervaring met reizen met het OV	Trainingsbijeenkomsten en proefreizen met de doelgroep waardoor de doelgroep ervaring krijgt met het OV	2
	Serviceniveau ten behoeve van reizen met OV	Goede dienstverlening aan reizigers uit het doelgroepenvervoer door OV-medewerkers d.m.v. training, opleiding, contractvoorwaarden en informatietoegankelijkheid	4
	Complexiteit van de rit	Managen van verwachtingen en organiseren van regie over de reis zorgen voor afname (ervaren) complexiteit voor reizigers die de overstap uit het doelgroepenvervoer maken	0
	Toegankelijkheid OV	Verbeteren van de toegankelijkheid van materieel, stations, haltes en reisinformatie (bijv. via apps) specifiek voor doelgroepen	12
	Fysiek ongemak	Verbeteren van comfort voor de reiziger uit het doelgroepenvervoer	1
	Overstapmomenten	Wegnemen van overstapmomenten als belemmering voor reizen met het OV	1
Beperkende maatregelen			
Hoofdcategorie	Subcategorie	Toelichting	Totaal
Aantrekkelijkheid van OV t.o.v. doelgroepenvervoer	Aantal indicaties voor doelgroepenvervoer	Beperken van het aantal indicaties voor het doelgroepenvervoer door aanscherping indicatiecriteria, periodieke herindicatie en deelindicaties	4
	Aantal kilometers in het reisbudget voor doelgroepenvervoer	Bij lager reisbudget voor het doelgroepenvervoer zullen reizigers alternatieven zoals het OV moeten zoeken	0
	Hoogte van de eigen bijdrage voor doelgroepenvervoer	Een hogere eigen bijdrage voor het doelgroepenvervoer t.o.v. kosten OV leidt tot afname van de aantrekkelijkheid van het doelgroepenvervoer	0
	Vermindering flexibiliteit vertrektijden doelgroepenvervoer	Door beperkingen in flexibiliteit, bijvoorbeeld door het invoeren van venstertijden, kan het doelgroepenvervoer efficiënter worden georganiseerd	0

Wanneer in de rechterkolom staat, betekent dat de maatregel wel als pilot mogelijk is, op basis van eerder onderzoek. In onderhavige onderzoek zijn hier geen voorbeelden van gevonden.

Uit de tabel blijkt dat het grootste deel van de pilots zich richt op de (ervaren) drempels bij het gebruik van het OV, zoals begeleiding in en naar het OV en de zelfstandigheid van de reiziger. Voorbeelden hiervan zijn apps (GoOV), trainingen gericht aan de gebruiker (MEE OV-maatje) en begeleiding tijdens de reis (Valys reismaatje). Daarnaast is er veel aandacht voor de toegankelijkheid van het openbaar vervoer (bijv. aanpassingen aan het materieel) en de prijs van het OV ten opzichte van het doelgroepenvervoer. Een duidelijk voorbeeld van deze laatste subcategorie is het vrij reizen voor Wmo'ers in delen van Gelderland.

Zelfstandig reizen met hulp van de vervoerder

Om het gebruik van het openbaar vervoer te bevorderen, heeft vervoerder Arriva de Voor Elkaar Pas ontwikkeld. Dit is een voorbeeld van een directe stimuleringsmaatregel (zelfstandigheid van de reiziger). Met de Voor Elkaar Pas kunnen leerlingen in het leerlingenvervoer, medewerkers van sociale werkplaatsen en cliënten die gebruikmaken van de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de participatiewet gemakkelijk zelfstandig reizen met het OV. Op de Voor Elkaar Pas kunnen abonnementen worden gezet of worden de gemaakte reizen achteraf in rekening gebracht. Reisbegeleiders kunnen (tijdelijk) over gratis passen beschikken. Daarnaast zijn er ondersteunende diensten, zoals persoonlijke begeleiding om ervaring op te doen, technische begeleiding met apps zoals die van Go-OV en formats voor partnerships met stakeholders zoals instellingen, speciaal onderwijs en gemeenten.



Vanwege het grote aantal stimuleringsmaatregelen ten opzichte van het aantal beperkende maatregelen, ontstaat het beeld dat de insteek is de huidige gebruikers van het doelgroepenvervoer te 'verleiden' van het OV gebruik te maken in plaats van te 'straffen' voor het gebruik van het doelgroepenvervoer. Nieuwe organisatievormen en samenwerkingsverbanden als regiecentrales hebben vaak (indirect) het doel om de afgelegde ritten en kilometers met het doelgroepenvervoer te verminderen of in ieder geval efficiënter te organiseren. In het verlengde daarvan wordt binnen gemeenten gesproken over aanpassing van de indicatiestelling.

Locatiebeleid instellingen

Het gebruik van het OV ten behoeve van reizen naar dagbestedingen kan worden bevorderd door locatiebeleid van aanbieders van deze activiteiten. Door de activiteiten te lokaliseren in de buurt van OV-knooppunten wordt het reizen naar deze locaties vereenvoudigd en kunnen reizen makkelijker worden gebundeld. Vanwege de kosten voor herbouw, verhuizen etc. zal dit echter in veel gevallen niet realistisch zijn.

Door cliëntenorganisaties wordt nadrukkelijk gepleit voor individuele keuzevrijheid om gebruik te maken van het OV dan wel het doelgroepenvervoer. Daarnaast wordt expliciet gevraagd om bij de indicatiestelling de lokale situatie, het vervoerssysteem en de individuele omstandigheden van de reizigers zelf mee te wegen. Dit kan door tijdens het onderzoek (de

zgn. keukentafelgesprekken) het vervoer te bespreken, iets wat nu in slechts beperkte mate aan de orde komt. Bij de indicatiestelling wordt de opgave betrokken om kwetsbare groepen te laten participeren in activiteiten buitenshuis. Hierbij kan een gedifferentieerde indicatiestelling een rol spelen, evenals de mogelijkheden van cliënten om zelf een bijdrage te leveren; zo kunnen de huidige regelingen gericht blijven op degenen die volledig afhankelijk zijn van het doelgroepenvervoer.

Gevolgen invoering nieuwe Wmo (Wmo 2015)

De invoering van de Wmo 2015 kan gevolgen hebben voor het Wmo-gebruik. De nieuwe Wmo, die 1 januari 2015 in werking is getreden, legt meer nadruk op eigen kracht en het netwerk; daarna wordt gekeken wat gemeenten als algemene voorzieningen kunnen aanbieden (zoals een buurtbus, of het OV). Deze afweging wordt gemaakt op basis van een persoonlijk (keukentafel)gesprek. In zo'n gesprek gaat het erom wat iemand niet meer kan, wat hij/zij nog wel kan en hoe de omgeving kan helpen. Mocht dit nog niet tot een passende oplossing hebben geleid voor de ondersteuningsvraag dan kan een gemeente een individuele maatwerkvoorziening (zoals Wmo-vervoer) verstrekken. Deze verandering kan ertoe leiden dat meer mensen in de lokale vervoersbehoefte worden voorzien door middel van het eigen netwerk en een algemene voorziening en minder mensen een vervoersindicatie via een maatwerkvoorziening krijgen.

Mobiliteit is op dit moment geen belangrijk onderwerp in deze gesprekken, terwijl uit het gesprek kan blijken dat iemand helemaal geen lokale of boven regionale vervoersondersteuning nodig heeft. Tevens kan blijken dat iemand niet op alle dagen in dezelfde mate zijn of haar beperkingen ervaart of afhankelijk van de herkomst- en/of bestemmingslocatie voor de ene reis wel het openbaar vervoer kan gebruiken en voor de andere reis niet. Dit vraagt om een flexibele indicatiestelling, die aansluit bij de variërende mogelijkheden van de reiziger; de ene keer kan er worden gekozen voor een vervoersvorm dat past bij een zware beperking, zoals individueel taxivervoer. De andere keer kan dezelfde persoon gebruik maken van vervoer dat past bij een lichte beperking, zoals OV.

In het huidige onderzoek is tijdens de inventarisatie (tabel 2.1) gebleken dat deze maatregelen nauwelijks worden geëvalueerd. Het is daardoor moeilijk harde uitspraken te doen over de vraag welke maatregelen in de praktijk succesvol zijn en welke niet. Zo kunnen moeilijk onderbouwde uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid van de uitrol van specifieke maatregelen naar andere gemeenten en regio's.

Uit de kwalitatieve evaluatie van de effecten ten behoeve van onderhavige studie blijkt een aantal maatregelen te leiden tot positieve reacties bij doelgroepen, OV-bedrijven en overheden; het aantal reizigers in het regulier OV stijgt, de reizigers voelen zich zelfstandiger en ze zijn tevreden. Dit betekent dat het wenselijk is om actiever in te zetten op de uitrol van dergelijke pilots.

Soms wordt er gestopt met pilots. Daarbij is het beëindigen van subsidies of het doorvoeren van bezuinigingen meestal de reden. Een aantal maatregelen kosten op korte termijn geld, bijvoorbeeld het geven van trainingen, om op langere termijn wat op te leveren door een

afname van het gebruik van het doelgroepenvervoer. Andere maatregelen worden beëindigd bij tegenvallende aantallen deelnemers aan de pilot, wat onder andere kan komen door een gebrekkige bekendheid van de pilot bij de doelgroep en doordat de pilot onvoldoende aansluit bij de wensen van de doelgroep.

Veel pilots zijn lokale initiatieven. De opschaalbaarheid van dergelijke pilots is een probleem omdat het uitgangspunt bij de opzet van de pilot vaak de lokale situatie is. Als de resultaten niet worden gedeeld, blijft het bij kleinschalige pilots. Naast de opschaalbaarheid moet goed gekeken worden naar de verschillende randvoorwaarden zoals de bevolkingsdichtheid.

App doorbraakgroep Vernieuwing Doelgroepenvervoer

De landelijke doorbraakgroep Vernieuwing Doelgroepenvervoer ontwikkelt een 'all in' reisadviesapplicatie waarmee een reiziger met beperking een individueel OV reisadvies kan krijgen. Een eerste proefversie wordt momenteel uitgetoetst in regionale pilots. Omdat de applicatie bedoeld is om uiteindelijk landelijk te functioneren, wordt zoveel mogelijk gewerkt met landelijk gestandaardiseerde (o.a. BISON) en beheerde data (o.a. NDOV/CROW). De pilots vormen een goede vindplaats voor omissies en een trigger voor verbetering van deze dataverzamelingen.

Hindernissen die nog genomen moeten worden zijn:

- ▶ Kwaliteit van informatie over toegankelijkheid van routes van en naar de haltes en perrons.
- ▶ Kwaliteit en actualiteit van informatie over de werking van faciliteiten als liften, toiletten, etc.
- ▶ Kwaliteit van informatie over welk materieel bij welke beperking wel en niet bruikbaar is.
- ▶ Mogelijkheid voor reizigers om de reisinformatie up-to-date te helpen houden.

Voor dit soort vraagstukken worden in de pilots praktische oplossingen gezocht die op korte termijn werken, en de weg wijzen naar structurele verbetering.

Door onbekendheid met het OV zijn veel reizigers in het doelgroepenvervoer niet bekend met de voordelen van het OV. In de gesprekken is onbekendheid als een van de belangrijkste oorzaken benoemd voor het niet gebruiken van het OV. Als reizigers vanuit het doelgroepenvervoer wegwijs worden gemaakt in het OV-systeem kunnen ze zich beter redden in de samenleving. Reizigers geven hierbij aan dat dit voldoening geeft. Opgave is om reizigers in het doelgroepenvervoer te helpen bij het gebruik van het OV. Deze ondersteuning kan soms bestaan uit informatiehulpmiddelen (apps) en soms uit 'samen reizen' met meer ervaren OV-reizigers.

Naar 1 loket voor doelgroepenvervoer en flexibel OV

Veel cliënten moeten bij verschillende loketten informatie krijgen, afhankelijk van de regeling waarin zij vallen. Dit wordt als lastig gezien. Eén loket voor alle doelgroepenvervoer biedt kwaliteitsverbetering en kan bundeling faciliteren. Door over te gaan op één systeem wordt het systeem voor iedere partij eenvoudiger. Dit sluit ook direct aan bij de kanteling die op dit moment plaatsvindt bij de zorgloketten van de gemeenten. Na indicatie door gemeenten kunnen reizigers voor hun vervoer contact opnemen met het vervoersloket. Deze geeft individueel advies over vervoer en de afrekening van de vervoerskosten.

Voor reizigers heeft het doelgroepenvervoer daarnaast nadelen die het reguliere openbaar vervoer niet heeft. Het doelgroepenvervoer moet (in veel gevallen) van tevoren worden gereserveerd. Daardoor kan het lastig inspelen op lastminute veranderingen. Bij het reserveren is er sprake van een venstertijd; reizigers krijgen een bandbreedte waarbinnen ze worden opgehaald, van veelal een halfuur. Bovendien kan de taxi omrijden om andere passagiers op te halen.

Begeleiding van doelgroepen

Het inzetten op (soms tijdelijke) begeleiding van doelgroepen kan helpen om hen kennis te laten maken met OV. Een voorbeeld is een project als "MEE op weg". Door de mensen (tijdelijk) te begeleiden wordt dan gerealiseerd dat ze op termijn zelfstandig kunnen verplaatsen bij een beperkte investering vooraf.



3. Stappen voor verdere integratie

IN HET VORIGE HOOFDSTUK IS VANUIT HET REIZIGERSPERSPECTIEF GEKEKEN NAAR DE MOGELIJKHEDEN DIE BIJDAGEN AAN HET BEVORDEREN VAN DE OVERSTAP VAN HET DOELGROEPENVERVOER NAAR HET OV. IN DIT HOOFDSTUK KIJKEN WE NAAR DE MOGELIJKHEDEN OM VERSCHILLENDE VORMEN VAN HET DOELGROEPENVERVOER VERDER MET ELKAAR TE INTEGREREN.

3.1 Inleiding

Bij het bespreken van de mogelijkheden om verschillende vormen van het doelgroepenvervoer meer te laten integreren met het openbaar vervoer komen de volgende aspecten aan bod:

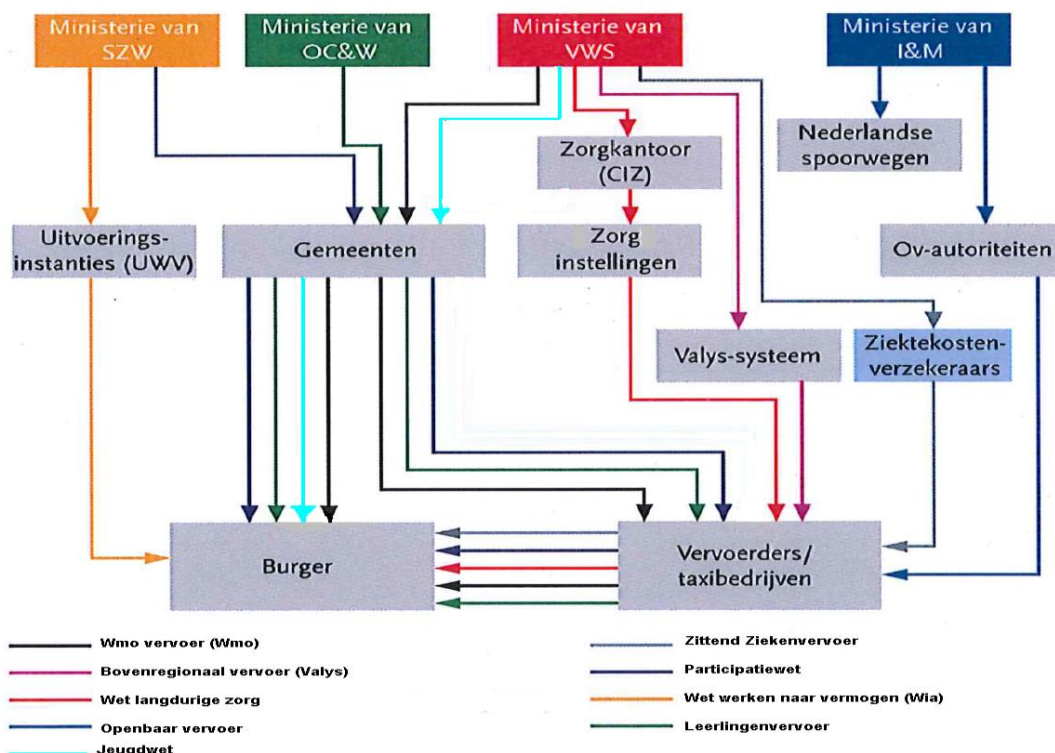
- ▶ Inzicht in de verschillende regelingen, opdrachtgevers, geldstromen en overlap (op hoofdlijnen).
- ▶ Wat zijn sprekende voorbeelden van eerste stappen van integratie op dit niveau en waar lopen zij tegenaan?
- ▶ Wat zijn de juridische kaders (mogelijkheden en belemmeringen) voor integratie tussen doelgroepenvervoer en OV?
- ▶ In hoeverre is integratie op verschillende niveaus mogelijk, wat is daarvoor nodig, en wat wordt daarmee bereikt?

3.2 Overzicht huidige integratie

De zeven regelingen in het doelgroepenvervoer (zie figuur hieronder) zijn veelal vanuit de landelijke overheid geïnitieerd. Hierbij zijn drie ministeries betrokken: VWS, OCW en SZW. Zij zijn opdrachtgever van en beleidsverantwoordelijk voor de regelingen, die met name in opdracht van gemeenten en vervoerregio's worden uitgevoerd. Uitzondering is Valys, dat een landelijke regeling betreft. Momenteel worden de totale kosten voor de overheid van het doelgroepenvervoer geschat op 680-760 miljoen euro.²⁴ Sinds 2015 is de uitvoering van veel van de regelingen in het doelgroepenvervoer als gevolg van deze kanteling verschoven naar de gemeenten. Er is geen landelijke regiepartij die de regelingen coördineert.

²⁴ KiM (2016) Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland. Den Haag.

Figuur 3.1 Overzicht van regelingen in het personenvervoer



In 2015 zijn drie grote decentralisaties doorgevoerd: vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd. Daardoor zijn in het doelgroepenvervoer zowel de regelingen als de aantallen betrokkenen veranderd. Dit blijkt uit onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.²⁵ Het aantal mensen met een Wmo-pas wordt geraamd op 650.000²⁶. Het daadwerkelijke aantal dat de pas gebruikt ligt lager: 340.000 tot 380.000 mensen maakten in 2015 minimaal eenmaal gebruik van collectief WMO vervoer.²⁷ De totale kosten voor gemeenten van het Wmo-vervoer worden geraamd op 200-240 miljoen euro²⁸. In het schooljaar 2014-2015 kwamen 73.000 leerlingen in aanmerking voor onderwijs-gerelateerde vervoersoplossingen via de regeling leerlingenvervoer. De totale kosten voor het leerlingenvervoer in 2015 waren 190 miljoen.

Door de decentralisaties hebben de gemeenten meer regie gekregen om integrale combinaties te maken en de budgetten daardoor zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dit kan binnen een gemeente tussen regelingen of bijvoorbeeld door de budgetten van verschillende regelingen op regionaal niveau samen te voegen en gezamenlijk aan te besteden. Hierdoor wordt de efficiëntie van het doelgroepenvervoer verhoogd en daalt de subsidie per

²⁵ KiM (2016) Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland. Den Haag.

²⁶ Peildatum januari 2015.

²⁷ Schatting op basis van gebruikscijfers uit 78 gemeenten in Nederland. Zie ook SCP (2016) Overall rapportage sociaal domein 2015, Rondom de transitie

²⁸ Peildatum begin 2015. De effecten van de gewijzigde Wet Wmo 2015 zijn hierin nog niet zichtbaar.

reizigerskilometer. Een voorbeeld van waar integratie van geldstromen (ontschotting) kan bijdragen aan meer efficiëntie is bij het (volgtijdig) combineren van leerlingenvervoer en Wmo. Er zijn voorbeelden van gemeenten waar dit nu nog op inefficiënte wijze vanuit de regeling is georganiseerd in plaats van vanuit de reiziger.

Leerlingenvervoer in West-Friesland

West-Friesland is een voorbeeld van een regio dat door een innovatieve manier van aanbesteden tot efficiënter vervoer van leerlingen is gekomen.²⁹ Dat is gerealiseerd door vervoerders uit te dagen om met hun specialistische kennis voor een vast budget het doelgroepenvervoer zo efficiënt mogelijk in te richten en de kwaliteit voortdurend te verbeteren. Normaal vormde de prijs in combinatie met de gestelde eisen de basis van de aanbesteding. Eén vervoerder is nu verantwoordelijk voor het vervoer van leerlingen, cliënten van de regionale werkvoorziening WerkSaam en jeugdzorgcliënten. De ambitie is namelijk om de kwaliteit en efficiency van het doelgroepenvervoer steeds te blijven verbeteren. Zo gaat men misschien voor een deel van het vervoer touringcars inzetten in plaats van losse taxibusjes. Er wordt naar gestreefd meer mensen uit de doelgroep met het openbaar vervoer te laten reizen – mits verantwoord, onder begeleiding en met de optie om weer terug te gaan naar taxivervoer. De samenwerking in West-Friesland, waarbij 7 gemeenten betrokken zijn, leidt onder meer tot schaalvoordelen en samenwerking met zorginstellingen en WerkSaam.

Met name bij ontsluitende OV-lijnen wordt er momenteel gezocht naar vraagafhankelijke vervoersvormen. Deze lijken sterk op vormen van het doelgroepenvervoer, zoals het Wmo-vervoer per regiotaxi. Wanneer deze vervoersstromen worden gebundeld zijn er efficiency-winsten te behalen. Percentages van 20-30% worden in gesprekken met betrokkenen genoemd als 'haalbaar'. Reguliere reizigers en reizigers uit het doelgroepenvervoer maken dan dus gebruik van hetzelfde vervoerssysteem. De mogelijke efficiency-winsten zouden verder uitgewerkt moeten worden in een volgend onderzoek.

Inefficiency in het doelgroepenvervoer

Wanneer een leerling uit school naar een sportclub wil, wordt hij op dit moment eerst naar huis gebracht door het leerlingenvervoer. Daarna brengt het Wmo-vervoer hem naar de sportclub, al is het veel efficiënter om hem direct uit school naar de sportclub te brengen. Deze inefficiëntie is het gevolg van een uitvoeringsprobleem; leerlingenvervoer gaat van en naar de school. Een regiecentrale kan de inefficiëntie wegnemen. Een ander voorbeeld kan worden gevonden in het volgtijdig bundelen. Taxibusjes worden nu bijvoorbeeld uitsluitend voor het leerlingenvervoer ingezet en staan tussen 9 en 15 uur stil. Door volgtijdig te bundelen, kunnen de busjes in de tussenliggende uren worden ingezet voor het Wmo-vervoer. Dat scheelt in de exploitatiekosten van de taxibusjes.³⁰

²⁹ Taxipro (2016). Specialisme vervoerders leidend in aanbesteding West-Friesland.

<http://www.taxipro.nl/contractvervoer/2016/07/04/specialisme-vervoerders-leidend-in-aanbesteding-west-friesland/>

³⁰ Regiecentrale Achterhoek.

3.3 **Systeemintegratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer**

Naast ontschotting tussen verschillende doelgroepenvervoer regelingen is integratie op systeemniveau tussen doelgroepenvervoer en openbaar vervoer ook mogelijk. Hierbij gaan het doelgroepenvervoer en OV op in een gezamenlijk product voor alle reizigers. Er zijn diverse voorbeelden van integratie op systeemniveau te vinden. De eerste vormen zijn sinds 1997 ontstaan in de vorm van collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV).³¹ Deze vervoersvorm zit tussen het OV en de taxi in. Collectief betekent dat reizigers samen reizen, vraagafhankelijk dat er alleen gereden wordt als zich van tevoren reizigers hebben aangemeld. OV-autoriteiten of gemeenten kunnen met CVV vervoer van deur tot deur bieden zonder dienstregeling en zonder haltes en zo dunne lijndiensten vervangen. Het kan als aanvulling dienen op lijndiensten door die te ‘voeden’ met reizigers.

In toenemende mate wordt CVV de laatste jaren ingezet als middel om doelgroepenvervoer en openbaar vervoer met elkaar te integreren. Wmo-reizigers en reguliere reizigers kunnen gebruik maken van dezelfde vorm van CVV. Een voorbeeld hiervan is de regiotaxi. In een aantal regio's kunnen beide groepen reizigers de regiotaxi nemen. Zo kunnen de OV-autoriteiten in gebieden waar het OV-gebruik afneemt, toch vervoer bieden aan mensen die van het OV afhankelijk zijn en tegelijkertijd de kosten van het doelgroepenvervoer in de hand worden gehouden. De OV-autoriteit is vaak de opdrachtgever van het CVV, die afspraken maakt met gemeenten over het vervoer van Wmo-reizigers. De gemeenten, als verantwoordelijken voor het Wmo-vervoer, betalen dan aan de OV-autoriteit een bedrag hiervoor. Dit kan echter vanuit één hand georganiseerd worden, zoals in Gelderland (zie kader).

Kleinschalige mobiliteitsoplossingen

Er zijn de afgelopen jaren verschillende vervoerssystemen opgezet die niet direct als doel hebben reizigers in het doelgroepenvervoer de overstap te laten maken naar het openbaar vervoer, maar die hier wel aan bij (kunnen) dragen.³² Drie voorbeelden hiervan zijn Texelhopper (op Texel), Omnibus (Burdaard, Friesland) en Haltetaxi (Zeeland). Deze systemen zijn openbaar toegankelijk en vullen de leemte die zich bevindt tussen het reguliere OV volgens dienstregeling en het vraaggestuurde ‘bijzondere’ (doelgroepen-)vervoer. Verschillen tussen de initiatieven zijn dat er op Texel en in Zeeland met betaalde chauffeurs wordt gewerkt, terwijl er in Burdaard met vrijwilligers werd gewerkt, de Texelhopper rijdt van 5-22u en de Haltetaxi rijdt alleen op tijden waarop er geen regulier openbaar vervoer is. De Omnibus richtte zich op de belangrijkste bestemmingen van voornamelijk ouderen en scholieren. Op Texel wordt gewerkt met een vast tarief (€3 per rit) terwijl in Zeeland het OV-tarief



³¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat. CVOV Wegwijzer Op weg naar beter openbaar vervoer.

³² CROW. Kleinschalige mobiliteitsoplossingen.

wordt gehanteerd. De Texelhopper is een combinatie van een vaste lijn met een grote bus en een vraag gestuurd systeem. De vaste lijn werkt met een dienstregeling en is dus regulier OV. De Haltetaxi bedient reizigers uit het doelgroepenvervoer wanneer zij niet zelf naar de halte kunnen komen. Nergens wordt gebruik gemaakt van de OV-chipkaart, dit is immers niet verplicht voor vraaggestuurd vervoer. In Burdaard is de proef met de Omnibus na een proef van 10 maanden beëindigd vanwege een gebrek aan reizigers.

Om de integratie van het doelgroepenvervoer en het openbaar en vraagafhankelijk vervoer te bevorderen, zijn er diverse indirecte sturingsprikkel, waar in hoofdstuk 2 al naar werd verwezen. De indirecte maatregelen zijn gericht op het beïnvloeden van de betrokken organisaties (en dus niet direct op de reiziger). Er zijn vier typen maatregelen te onderscheiden³³:

1. Samenwerking tussen vervoerders onderling en met opdrachtgevers; door samenwerking tussen betrokken partijen (vervoerders en opdrachtgevers) wordt het mogelijk om de tijdsplanning en organisatie van verschillende vervoersvormen op elkaar af te stemmen. Zo kan bijvoorbeeld de bezettingsgraad van taxibusjes worden verhoogd door Wmo- en leerlingenvervoer te combineren of de regiotaxi open te stellen voor reguliere OV-reizigers. Gemeenten werken samen om meerdere contracten gezamenlijk aan te besteden.

Vraagafhankelijk vervoer georganiseerd door 6 Gelderse regio's

Per 1 januari 2017 worden de vraagafhankelijke vervoersstromen in Gelderland door het opzetten van regiecentrales door 6 regio's georganiseerd. De regiecentrale is een vervoerscentrale voor het regionale flexibele vraagafhankelijke vervoer; het is dus niet alleen een doelgroepenvervoercentrale. Elke burger in

Gelderland moet gebruik kunnen maken van dit vervoer en de regiecentrale dient toegankelijk te zijn. De ritaanmelding en de ritplanning worden apart van het vervoer aanbesteed, zodat meerdere vormen van vervoer vanuit één centrale gepland kunnen worden. Door regionale samenwerking en met de provincie als verbindende partij, zijn er afspraken gemaakt die moeten leiden tot meer integratie tussen het doelgroepenvervoer en het kleinschalige openbaar vervoer. De bedoeling is om de informatie over regionaal vervoer (zowel dienstregeling als andere informatie) helder te communiceren naar de reiziger, mede door de mogelijkheden van digitale reisplanners te benutten. De integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer in Gelderland vindt plaats via verschillende sporen: (1) integratie in de lijndienst door abonnementen voor Wmo-geïndiceerden, (2) efficiënte bundeling via de regiecentrale van vraagafhankelijk vervoer (3) het ontwikkelen van nieuwe mobiliteitsoplossingen afgestemd op de flexibele vraag.



2. Serviceniveau van het reizen met het OV; veel mensen met een beperking hebben ondersteuning en/of meer tijd nodig bij het reizen met het OV. Opdrachtgevers kunnen

³³ MuConsult (2013) Krachten Bundelen voor toekomstvast doelgroepenvervoer en OV. Amersfoort.

sturen op het serviceniveau door contractuele eisen te stellen die stimuleren om de vervoerders servicegericht te laten werken. Een voorbeeld is het contract van de Valys. Hierbij moet de vervoerder zorgen voor een warme overdracht, zoals de assistentieverlening door de NS, naar en van de vervoerder van het OV.

3. Voorschriften; opdrachtgevers kunnen minimumeisen stellen aan onder andere de toegankelijkheid of veiligheid van het OV. Dit heeft de afgelopen jaren ertoe geleid dat steeds meer bushaltes, treinstations en materieel fysiek toegankelijk zijn geworden.

Publiek Vervoer in Groningen en Drenthe

In Groningen en Drenthe wordt momenteel gewerkt aan de voorbereiding van de aanbesteding (in 2018) van het doelgroepenvervoer en het kleinschalig openbaar vervoer. De doelstelling is om te komen tot een efficiënte integratie en optimalisatie van deze vormen van vervoer in relatie tot het regionaal (Groningen/Drenthe) aan te besteden OV. Zo wordt beoogd dat alle inwoners van de genoemde provincies de mogelijkheid hebben om zelfstandig, efficiënt en betaalbaar te kunnen reizen met verschillende vormen van 'publiek vervoer'; alle (huidige) vormen van doelgroepenvervoer en kleinschalig openbaar vervoer. Uitgangspunt hierbij is dat de inwoners die dit nodig hebben ook in de toekomst ondersteuning kunnen krijgen, afgestemd op hun persoonlijke mogelijkheden. Het wordt aan de vervoerders overgelaten hoe ze precies invulling gaan geven aan publiek vervoer, binnen de kaders van het programma van eisen.

4. Prikkel; door subsidies of financiële beloningen kunnen vervoerders door de opdrachtgevers worden gestimuleerd meer dan het minimumniveau te leveren. Zo zijn er bonusregelingen ten aanzien van de reductie van het aantal klachten en afspraken over de monitoring. Dit bevordert de kwaliteit van het vervoer.

Maatregelen voorgesteld door reizigersorganisatie Rover

Reizigersorganisatie Rover stelt in haar rapport 'Als de gewone bus verdwijnt' de volgende maatregelen voor om het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer op zwakke lijnen efficiënter te laten verlopen:

- ▶ **Combineer OV en doelgroepen:** Laat de vervoerscentrale verschillende doelgroepen combineren, zoals forenzen, leerlingen en Wmo-reizigers.
- ▶ **Ontschotten:** Neem de grenzen weg tussen de verschillende wettelijke regelingen en zorg voor één regeling die al het personenvervoer omvat.
- ▶ **Uitvoering combineren:** Gemeenten en provincies moeten samenwerken om te kijken of voor de verschillende busjes dezelfde ondernemers kunnen worden ingeschakeld en of busjes voor het doelgroepenvervoer voor het openbaar vervoer kunnen worden ingezet (en omgekeerd).
- ▶ **Geldstromen combineren:** Zorg voor een enkel loket waar alle kosten voor het doelgroepenvervoer gedeclareerd kunnen worden en laat een 'betaalmeester' dit uitvoeren en controleren.
- ▶ **Dunne lijnen ondersteunen:** Overheden moeten dunne lijnen blijven ondersteunen vanwege het maatschappelijk belang van het vervoer voor een plaats of regio.

- ▶ **Actualisatie indicaties doelgroepenvervoer:** Indicaties voor het doelgroepenvervoer moeten (twee)jaarlijks worden herzien om aan te sluiten bij de veranderingen in de mogelijkheden van de reiziger.
- ▶ **Eén trekkende bestuurder per regio:** Per regio moet er één bestuurder zijn die de kar trekt en zo verbindingen tussen gemeenten kan leggen en knopen kan doorhakken.
- ▶ **Geleidelijke invoering:** Test nieuwe vormen van vervoer eerst in een regio zodat er kan worden geleerd van onvolkomenheden voordat het op grotere schaal wordt ingevoerd.

Geconcludeerd kan worden dat er diverse maatregelen zijn om te komen tot systeemintegratie. In verschillende regio's is men hier al mee aan de slag. De maatregelen dragen bij aan de integratie van het doelgroepenvervoer onderling en met het openbaar vervoer. Ze leiden tot een grotere efficiëntie van het doelgroepenvervoer en zorgt ervoor dat in gebieden waar het OV verdwijnt of dreigt te verdwijnen, er door middel van collectief vraagafhankelijk vervoer er toch een vervoersaanbod blijft.

Het CROW geeft in de Handreiking voor het organiseren van samenwerking in het doelgroepenvervoer en aanvullend OV³⁴ inzicht in de processtappen die resulteren in een geslaagde samenwerking tussen de betrokken partijen. De nadruk in de handreiking ligt op het schetsen van de mogelijkheden voor de organisatorische en juridische vormgeving van de samenwerking. Er worden 10 stappen gegeven die gezamenlijk zullen leiden tot een goede samenwerking. De stappen 1-4 vormen de voorbereiding, 5-7 de uitwerking en 8-10 de uitvoering van de samenwerking.

1. Identificeren van gemeenschappelijk belang;
2. Uitvoering inhoudelijke analyse;
3. Werken aan vertrouwen en commitment;
4. Verkrijgen van bestuurlijk draagvlak;
5. Uitwerken inhoudelijke samenwerking;
6. Vormgeven organisatorische samenwerking;
7. Borgen in juridisch kader;
8. Verrichten feestelijke aftrap;
9. Regelmatig overleggen en monitoren;
10. Uitvoeren tussentijdse evaluatie.

In de handreiking wordt veel aandacht besteed aan de organisatorische en juridische kanten van de samenwerking. Daaruit blijkt dat met name deze aspecten goed in de gaten worden gehouden om te komen tot een succesvolle samenwerking die bijdraagt aan de integratie van het doelgroepenvervoer.

³⁴ KpVV (2014) Handreiking voor het organiseren van samenwerking in het doelgroepenvervoer en aanvullend OV.

3.4 Belemmert wet- en regelgeving integratiemogelijkheden?

Er zijn in de gesprekken en workshops geen wettelijke of juridische belemmeringen naar voren gekomen. Er leven wel vragen over verschillende vormen van flexibel vraagafhankelijk vervoer ten aanzien van de juridische inbedding. Het gaat vooral om de organisatorische schotten bij de gemeenten die tussen de verschillende regelingen instaan. Wanneer deze worden weggenomen kunnen er veel meer en verdergaande pilots worden opgezet dan nu vaak gebeurt.

Wel is er sprake van een omvangrijk governance vraagstuk waarbij het gaat om de organisatie van de integratie. Gemeenten gaan over de meeste vormen van doelgroepenvervoer, OV-autoriteiten over het openbaar vervoer. Integratie kost bovendien zeer veel tijd van betrokkenen, mede door de verschillende regelingen. Integratie komt vooral daar tot stand waar een duidelijke ‘trekker’ aanwezig is die de verschillende overheden en afdelingen bij elkaar kan brengen. Deze trekker of regisseur is echter niet altijd duidelijk, soms zullen dat gemeenten moeten zijn, soms OV-autoriteiten. Deze onduidelijkheid kan leiden tot een afwachtende houding van betrokkenen, ondanks het belang voor de reizigers in het doelgroepenvervoer, het OV en de mogelijk te behalen efficiency-winsten.

Juridische mogelijkheden voor kleinschalige mobiliteit, al dan niet in combinatie met doelgroepenvervoer

Het is juridisch mogelijk om een **vraaggestuurd vervoerssysteem** op te zetten, bijvoorbeeld met wisselende opstapplaatsen. Ter toelichting worden de volgende juridische kaders geschetst:

Vervoer hoeft pas *in een concessie* te worden vastgelegd, als het *openbaar* vervoer betreft. De definitie daarvan wordt in artikel 1 van de Wet Personenvervoer 2000 als volgt bepaald: “Voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig.”

Vraaggestuurd vervoer volgt *geen* dienstregeling, en kent daardoor niet dezelfde plichten zoals die gelden voor openbaar vervoer, zoals de OV-chipkaart of de concessieplicht.³⁵

De provincie of vervoersautoriteit mag als concessieverlener echter geen opdrachten verstrekken voor vraaggestuurd vervoer indien dat om dezelfde vervoersstromen concurreert als de concessie of anderszins de reeds verstrekte concessie zou ‘uithollen’. (Immers: als er een inbreuk op de exclusiviteit plaatsvindt, of wanneer er anderszins financiële gevolgen zijn voor de vervoerder, dan kan de vervoerder juridische stappen ondernemen). Of daarvan sprake is hangt af van de omstandigheden, waaronder de bepalingen in de concessie. Zo

³⁵ Voor vraaggestuurd vervoer gelden slechts bepaalde artikelen van de Wet Personenvervoer 2000, zoals bepaald in artikel 6 van het Besluit Personenvervoer 2000.

zou bij uitgifte van een nieuwe concessie expliciete ruimte kunnen worden ingebouwd voor alternatieve vervoerswijzen waar de concessiehouder dan dus vooraf mee instemt.

Wanneer *anderen dan de concessieverlener* vraaggestuurd vervoer aanbieden, hoeft er überhaupt geen rekening te worden gehouden met de lopende concessie. Wanneer dit vervoer *in overheidsopdracht* geschiedt (bijvoorbeeld in opdracht van de gemeente), gelden uiteraard alsnog de regels voor opdrachtverlening of subsidiëring overeenkomstig de EU kaders van aanbesteding.

Het aanbieden van openbaar vervoer buiten de concessie

Voor het aanbieden van *openbaar* vervoer kan een ontheffing worden aangevraagd bij de provincie/vervoersautoriteit, wanneer het geen gelijkenis vertoont met het openbaar vervoer waarvoor reeds een concessie is verleend (met andere woorden wanneer er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van de verleende concessie).³⁶

Systeemintegratie van doelgroepenvervoer en regulier vervoer

Hiermee wordt bedoeld een mobiliteitssysteem dat voor iedereen toegankelijk is, waarbij de cliënt die normaal met een apart taxibusje zou rijden, nu in dat collectieve mobiliteitssysteem participeert. Omgekeerd kan dat collectieve mobiliteitssysteem bestaan uit taxibusjes. De Texelhopper is een voorbeeld waarin collectief vraagafhankelijk vervoer wordt gecombineerd met het ophalen van cliënten van doelgroepenvervoer, en er zodoende een geïntegreerd mobiliteitssysteem ontstaat.

3.5 Kansen en knelpunten van systeemintegratie

Er zijn verschillende kansen geconstateerd die ervoor kunnen zorgen dat het doelgroepenvervoer en openbaar vervoer verder worden geïntegreerd. Doordat reizigers in het doelgroepenvervoer in toenemende mate ervaring op zullen doen met het reguliere OV, wordt voor hen de stap kleiner om voor een steeds grotere variatie aan reizen van het OV gebruik te maken. Dat draagt bij aan de inclusieve samenleving en vergroot de participatie van de reizigers in de maatschappij.

Het belang van verdergaande integratie wordt breed gedragen door de gecontacteerde actoren in dit onderzoek. Enerzijds levert het efficiency-winsten op voor vervoerders en overheden, anderzijds zorgt het voor meer gemak bij de reizigers.

De ministeries van IenM en VWS kunnen hun invloed aanwenden om de integratie van het doelgroepenvervoer en het reguliere openbaar vervoer meer te stroomlijnen, bijvoorbeeld via een werkprogramma voor innovaties. Momenteel sluit de kennisontwikkeling en uitwisseling nog onvoldoende aan op de gemeenten. IenM en VWS hebben daarnaast de mogelijkheden om de integratie te faciliteren, te coördineren en de betrokken overheden te voorzien van de benodigde informatie. De verantwoordelijke bewindspersoon kan in overleg met de OV-

³⁶ Deze ingang ligt vast in artikel 29 van de Wet Personenvervoer 2000.

autoriteiten zaken omtrent de integratie van het doelgroepenvervoer agenderen. Voorbeeld hiervan is het belang van flankerende maatregelen, zoals integrale reisinformatie en een toegankelijke halteomgeving. De integratie van het doelgroepenvervoer is een maatschappelijke kans, maar er is geen voor de hand liggende trekker hiervoor op regionale schaal. Dat kan een bestuurder van een OV-autoriteit zijn of een bestuurder uit het sociale domein bij gemeenten. Lopende acties laten zien dat persoonlijke betrokkenheid erg belangrijk is, maar vaak niet institutioneel is ingebed.

De belangrijkste bedreiging wordt gevormd doordat systemen en contracten op elkaar moeten worden afgestemd, onder andere door het laten ingroeien van contracten. Dit proces is geld- en tijdrovend omdat er met verschillende overheden overeenstemming moet worden bereikt. Daarnaast is er sprake van een spanningsveld tussen het vervoer voor forenzen, die voornamelijk snelle verbindingen willen, en reizigers uit het doelgroepenvervoer. Zij zijn het meeste gebaat bij korte afstanden tot de haltes. Dit biedt kansen voor het ontsluitende OV-net.

Verschillende overheden, zoals gemeenten en OV-autoriteiten, zijn bij de afstemming betrokken. Samenwerken gaat niet vanzelf. Daarnaast is er een verschil tussen de regionale schaal waarop het vervoer voornamelijk wordt geregeld en de lokale schaal, waarop zorgvoorzieningen worden uitgevoerd. Beide aspecten zijn veelal onderdeel van dezelfde regeling maar vragen om een andere aanpak. Er is momenteel nog sprake van verschillende tijdshorizonten van concessies en contracten; bij de langlopende concessies vormt dit een probleem voor het tot stand komen van nieuwe vervoersvormen.

Vanwege de variërende lokale vraag zijn er veel verschillende vervoerssystemen, ieder met hun eigen eisen en kenmerken. Dit vergroot de onduidelijkheid voor de reizigers. Een landelijke strategie of regie voor het verstrekken van informatie over deze kenmerken zou helpen dit knelpunt op te lossen. Een ander knelpunt dat veel genoemd is in gesprekken met betrokkenen, is de communicatie over de integratie tussen vervoerders, overheden en de reizigers. Het wordt als cruciaal gezien de communicatie goed te laten verlopen om een soepele integratie van het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer te realiseren.

Een 'trekker' moet de integratie aanjagen en kan zo de eventuele knelpunten eveneens helpen oplossen en kansen aangrijpen. Zijn of haar rol blijkt van cruciaal belang te zijn omdat deze persoon, veelal een bestuurder of topambtenaar, de bij de integratie betrokken partijen kan stimuleren actief aan de slag te gaan met het thema. Om de samenwerking goed van de grond te krijgen, kan een samenwerkingsbonus helpen om partijen (overheden en vervoerders) te bewegen tot samenwerking en verder te komen met integratie van het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer. Zo kunnen de synergievoordelen goed worden benut.

Belangrijke stappen bij integratie doelgroepenvervoer en OV op regionale schaal

1. Realiseer bestuurlijk draagvlak voor regionale samenwerking en integratie doelgroepenvervoer bij provincie en gemeenten. Benoem een trekker die als regisseur van het proces optreedt. Zoek desgewenst een ambassadeur die als aanjager kan dienen;
2. Werk nauw samen met de afdelingen betreffende Mobiliteit en het Sociaal Domein zowel vanuit gemeenten als vanuit de OV-autoriteit/provincie;
3. Zorg voor afstemming met andere stakeholders. Hierbij kan gedacht worden aan de regionale instellingen, vervoerders, etc. Betrek hierbij nadrukkelijk de cliëntenorganisaties en de reizigersorganisaties;
4. Geef de uitkomsten van de samenwerking bestuurlijk vorm, bijvoorbeeld in een bestuursovereenkomst tussen gemeenten en provincie;
5. Voer pilots uit en evalueer deze grondig om inhoudelijke en procesmatige leervaringen op te doen;
6. Besteed aandacht aan verdere uitrol.

4. De toekomst van de integratie

IN DIT HOOFDSTUK WORDT DE TOEKOMST VAN DE INTEGRATIE VAN HET DOELGROEPENVERVOER EN HET REGULIERE (OPENBAAR) VERVOER BESPROKEN. DAARBIJ WORDEN DE CONCEPTEN MOBILITY AS A SERVICE EN MOBILITEITSBUDGET ALS UITGANGSPUNTEN GEBRUIKT, EN KOMEN DIVERSE SUGGESTIES VOOR TOEKOMSTIGE PILOTS AAN BOD.

4.1 Inleiding

Bij het bespreken van toekomstige mogelijkheden voor de integratie komen de volgende twee onderdelen aan bod:

- ▶ **Mobility as a Service.** Inzicht in de kansen en bedreigingen van 'Mobility as a service' als benaderwijze om integratie tussen vraag, aanbod en binnen het aanbod mogelijk te maken.
- ▶ **Persoonsgebonden Mobiliteitsbudget.** Inzicht in de kansen en bedreigingen van een persoonsgebonden mobiliteitsbudget als benaderwijze om integratie tussen vraag, aanbod en binnen het aanbod mogelijk te maken.

4.2 Mobility as a Service

Mobility as a Service (MaaS) richt zich op het realiseren van mobiliteitsdiensten inspeland op de wensen en voorkeuren van reizigers. Zij vragen, ook in het doelgroepenvervoer, om geïntegreerde en flexibele vormen van vervoer. Deze zijn vraag-georiënteerd en vragen om een grote flexibiliteit van de aanbieders van vervoer. Een (online) platform kan de interactie tussen reizigers en aanbieders coördineren en matcht op individueel niveau de vraag naar en het aanbod van vervoer. Binnen dit concept zijn een aantal deelonderwerpen die geschikt zijn om te testen door middel van een pilot.

SCRIPTS: Smart Cities' Responsive Intelligent Public Transport Systems


Binnen het project SCRIPTS doen de TU Eindhoven, TU Delft, Radboud Universiteit en Hogeschool Arnhem-Nijmegen, onderzoek naar Mobility as a Service. Er worden mogelijkheden onderzocht om mobiliteitsdiensten te realiseren die op maat gesneden zijn. Deze diensten kunnen zowel aan OV-reizigers als aan reizigers in het doelgroepenvervoer worden geleverd. Het onderzoek zal de volgende vragen beantwoorden:

- ▶ Wat willen reizigers?
- ▶ Wat zullen de effecten zijn op mobiliteit?
- ▶ Hoe moeten de mobiliteitsdiensten worden vormgegeven?
- ▶ Wat zijn haalbare businessmodellen?
- ▶ Wat is de rol van overheden bij MaaS?

- ▶ Hoe kan co-creatie worden vormgegeven?
- ▶ Wat kan er worden geleerd van pilots?

In een aantal regio's waaronder Arnhem-Nijmegen wordt MaaS in de praktijk beproefd. De provincie Gelderland en de regio Arnhem-Nijmegen geven aan dat deze ontwikkelingen prima passen in het toekomstige OV-beleid.

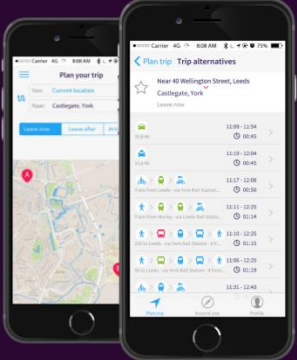
Vervoerder Hermes gebruikt de proeven om te leren van verbetermogelijkheden van de dienstverlening voor haar reizigers. En reizigersorganisaties wijzen erop dat de klanten die van deur naar deur willen reizen aantrekkelijke diensten geleverd kunnen krijgen. Het project kijkt niet specifiek naar doelgroepenvervoer, maar de resultaten zullen wel bruikbaar zijn voor de integratie van doelgroepenvervoer en regulier (openbaar) vervoer.



Plan your trip

Discover all travel options at a glance

- Current location & personalized search
- Bus, train, taxi, cycling and walking
- Choose from the best overall options
- Clear overview of your selected trip



Geïntegreerde doelgroepenreisinformatie

De informatievoorziening over het OV is in veel gevallen niet geschikt voor mensen met een mobiliteitsbeperking, omdat er onvoldoende informatie beschikbaar is over bijvoorbeeld de aanwezigheid van een lift, toegankelijkheid van haltes of materieel. Ontsluiting van reisinformatie is belangrijk om tot een verdere integratie van het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer te komen. De benodigde informatie is veelal al aanwezig bij vervoerders. Wanneer dit real time als open data beschikbaar komt, zullen marktpartijen toepassingen gaan ontwikkelen die het mogelijk maken om maatwerkoplossingen te bieden aan de reizigers in het doelgroepenvervoer. Op basis van reizigersprofielen en de situatie van de reiziger, kan een voor dat moment geschikt reisadvies worden gegeven. Zo kan aan de reizigers, met en zonder beperking, geïntegreerde reisinformatie worden geboden.

Ontwikkeling van multimodale regiecentrales

Hierop sluit de ontwikkeling van multimodale regiecentrales aan. Wanneer de regiecentrales overgaan op het geven van adviezen met behulp van up-to-date informatie over de gebruiker en real time reisinformatie, kan de gebruiker worden gestimuleerd te kiezen voor andere vervoersmodaliteiten. Dit kan de regiotaxi zijn, maar ook het reguliere openbaar vervoer of vrijwilligersvervoer.

Vervoersindicatie op maat

Een vervoersindicatie op maat past eveneens bij MaaS. De indicatie is nu star en sluit niet aan bij de wisselende omstandigheden van de reiziger. Door al in het onderzoek (het zgn. keukentafelgesprek) aan te geven dat de regiecentrales uitgaan van de situatie van de reiziger op dat moment, wordt de gebruiker gestimuleerd te kiezen voor een bij dat moment passende vervoersvorm. De vervoersindicatie zorgt voor een vervoersadvies van de regiecentrale dat past bij de mogelijkheden en beperkingen van de gebruiker op dat moment.

Cruciaal bij de vervoersindicatie op maat is dat niet de beperking centraal staat (wat kan iemand niet), maar dat geredeneerd wordt vanuit wat iemand, gegeven zijn beperking, wel kan. Daarbij hoort tevens dat iemand op sommige momenten wel in staat is van het openbaar vervoer gebruik te maken en op andere momenten niet.

Opstellen reizigersprofiel

Het reizigersprofiel moet informatie bevatten over wat iemand kan, in welke omstandigheden en tot welk maximum, al dan niet zelfstandig, en wat iemand aan ondersteuning nodig heeft tijdens de reis. Het gaat om het vermogen om bepaalde taken uit te voeren die nodig zijn om een reis te kunnen maken. Bij sommige mensen kan op grond van de beperking redelijk eenduidig worden vastgesteld of iemand iets wel of niet kan. Bij andere mensen is dit minder duidelijk en is er meer maatwerk nodig. Een vervolgvraag is hoeveel iemand (meer) kan als er tijdens de reis een begeleider aanwezig is. Dat kan iemand zijn die assistentie verleent op het perron of iemand die de hele reis meereist, maar kan tevens bestaan uit begeleiding op afstand, bijvoorbeeld via de telefoon of via een speciaal apparaat.

Ondersteuning door IenM en VWS van een proefregio

In een regio die nu nog weinig werk maakt van de integratie van het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer, kunnen de ministeries van IenM en VWS het voortouw nemen om provinciale of gemeentelijke betrokkenen (OV-autoriteiten, gemeenten, vervoerders) een keer om de tafel te vragen om over hobbels bij de integratie te praten en te komen tot een discussieagenda. Door een financiële bijdrage te leveren als beloning voor de inspanningen voor de integratie, kunnen IenM en VWS sturen bij de maatregelen die worden uitgevoerd. Bij deze maatregelen wordt er vanzelfsprekend gebruik gemaakt van de verzamelde lessen uit regio's die al verder zijn met de integratie. Voor de proefregio wordt het aantrekkelijk gemaakt deel te nemen door een (financiële) bonus toe te passen.

De vijf beschreven pilots zullen inzicht geven in hoeverre MaaS geschikt is voor toepassing bij het organiseren van het doelgroepenvervoer en de integratie van het doelgroepenvervoer en het reguliere openbaar vervoer.

Mobility as a Service in Amsterdam

In Amsterdam zijn er verschillende plannen voor pilots waarvan de resultaten een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van MaaS:

1. **Alternatief vervoersaanbod:** Het experiment gaat om het stimuleren en verbreden van alternatief vervoersaanbod voor reizigers in het gecontracteerd doelgroepenvervoer.
2. **Reisinformatie OV9292:** Het experiment is gericht op het aanbieden van reisinformatie via OV9292 toegespitst op mensen met een mobiliteitsbeperking. (Amsterdam is één van de lokale/regionale pilots in het kader van het landelijk project Doorbraak In Dienstverlening).
3. **Integratie (A)OV in de wijk:** Wijkpilots, waarin geëxperimenteerd wordt met kleinschalig vraagafhankelijk openbaar vervoer op afroep voor mensen met en zonder beperking. Getoetst wordt of door het combineren van vraaggericht Aanvullend Openbaar Vervoer voor doelgroepen met vraaggerichte basismobiliteit beide doelgroepen beter bediend kunnen worden.

4. **Ontschotting jeugd- en leerlingenvervoer:** Het kleinschalige experiment is gericht op het samenvoegen van de verschillende vormen van doelgroepenvervoer om te komen tot effectiever en kindgericht vervoer, zodat kinderen die onder de Jeugdwet vallen met leerlingenvervoer vervoerd kunnen worden.

De Reiskoffer als hulpmiddel om de overstap te bevorderen

In Amsterdam werkt men niet alleen aan verschillende onderdelen van MaaS, maar ook aan hulpmiddelen die de overstap van het doelgroepenvervoer naar het openbaar vervoer bevorderen. Deze vormen gezamenlijk de 'reiskoffer'. Deze set aan hulpmiddelen bevat onder meer training, kaartjes, apps, een callcenter etc. Hiermee kunnen Amsterdammers die moeite hebben met zelfstandig reizen en afhankelijk zijn van een taxibusje, zelfstandig(er) en veilig gebruik (leren) maken van regulier OV. Het aanleren van vaardigheden wordt gecombineerd met de inzet van technologie.

4.3 Mobiliteitsbudget

Als in de toekomst de vervoersvoorziening meer wordt afgestemd op de per gebruiker verschillende behoefte aan ondersteuning, is het voor de hand liggend om een mobiliteitsbudget op maat te ontwikkelen. Zo'n persoonsgebonden budget kan bestaan uit kilometerbudget, een rittenbudget of een digitaal (geld)budget. Het reisbudget kan worden afgestemd op de aard van de mobiliteitsbeperking en de mate van beschikbaarheid en toegankelijkheid van het OV. Dit kan voor elke gebruiker en elke reis verschillend zijn. Het ligt in de rede dat bij de introductie van maatwerk, de omvang van het individuele reisbudget afgestemd wordt op de persoonlijke behoeften en mogelijkheden van de gebruiker. Reizigers in het doelgroepenvervoer kunnen met een budget een eigen afweging maken om te kiezen voor bijvoorbeeld de regiotaxi of het openbaar vervoer. Bij een aantal regelingen, zoals het Valys-vervoer, bestaat al een mobiliteitsbudget in de vorm van een kilometerbudget. Er is echter nog geen overkoepelend budget dat alle regelingen overstijgt.

Reiskostenvergoedingen voor werknemers

Steeds meer werkgevers kiezen ervoor om de standaard reiskostenvergoedingen voor hun werknemers, in de vorm van bijvoorbeeld kilometervergoedingen of een OV-abonnement, te vervangen door een mobiliteitsbudget. Het legt de verantwoordelijkheid voor woon-werk en zakelijk reisgedrag neer bij de medewerkers zelf. Ze krijgen een maandelijks budget en de gemaakte kosten voor vervoer worden daarvan afgetrokken. Het bedrag dat overblijft, mogen medewerkers –onder voorwaarden– behouden. Bij een eventueel tekort moeten ze bijbetalen (in het geval van een bonus-malus budget). Daarnaast kunnen organisaties bedrijfsdoelstellingen, zoals kostenbesparing of vermindering van de CO₂-uitstoot, verwerken in de samenstelling van het mobiliteitsbudget. Het maakt dus maatwerk en een hoge mate van flexibiliteit mogelijk, voor zowel de organisatie als de medewerker.³⁷

³⁷ Website Slimmer op weg.

Tijdens het onderhavige onderzoek is naar voren gekomen dat het mobiliteitsbudget reizigers in het doelgroepenvervoer kan stimuleren om bewuste keuzes te maken over hun vervoerswijze. Zo kan de overstap van het doelgroepenvervoer naar het openbaar vervoer en de integratie van beide systemen worden bevorderd. Reizigers zullen meer vrijheid ervaren en eerder en meer ervaring met het openbaar vervoer opdoen, wat drempelverlagend werkt om vaker het OV te gebruiken. Voor overheden zullen bij een afname van het gebruik van het doelgroepenvervoer, de subsidie uitgaven gaan dalen. Dat maakt het mogelijk de kostenstijgingen vanwege de in hoofdstuk 1 beschreven ontwikkelingen in de hand te houden.

De invoering van een mobiliteitsbudget vraagt om de integratie van verschillende regelingen bij gemeenten. Zij krijgen de budgetten als onderdeel van de verschillende regelingen en zijn het beste in staat om synergievoordelen te creëren. Daarnaast moeten de contracten tussen opdrachtgevers en vervoerders worden aangepast. Er kan een integraal mobiliteitsbudget vastgesteld worden door de gemeente dat onder bepaalde voorwaarden naar behoefte van de klant kan worden uitgegeven. Zo worden situaties die nu voorkomen verholpen: Nu is er soms geen vervoer voor een reiziger die gebruik maakt van zittend ziekenvervoer omdat het budget daarvoor op is, terwijl er nog wel budget is voor Wmo-vervoer. Daardoor gaat een Wmo'er dagelijks met de taxi terwijl hij soms met het openbaar vervoer kan. Zo wordt tevens voorkomen dat bezuinigingen op een bepaalde regeling terecht komen bij de reizigers die onmogelijk van het OV gebruik kunnen maken.

Aandachtspunt is de vraag om collectieve regelingen niet te ondergraven. Wanneer het budget even omvangrijk is als de huidige regeling zijn er weinig prikkels om te besparen door gebruikers door middel van bundeling van de vervoervraag. Wanneer het budget kleiner is, kan het worden opgevat als een opgelegde bezuiniging. Bovendien kan het leiden tot het ondergraven van collectieve regelingen. Experimenten zullen moeten uitwijzen of het doelgroepenvervoer efficiënter wordt wanneer het mobiliteitsbudget leidt tot individuele oplossingen.

4.3.1 MaaS en Mobiliteitsbudget als methoden voor integratie

In dit hoofdstuk zijn twee innovaties aan de orde gesteld die een rol kunnen spelen bij een fundamentele verbetering van de afstemming tussen het doelgroepenvervoer en het OV. Van beide wordt verwacht dat ze een bijdrage leveren aan de integratie van verschillende regelingen in het doelgroepenvervoer en met het openbaar vervoer. Hierbij wordt tegemoet gekomen aan de genoemde knelpunten. Deze innovaties kunnen bestaan naast tal van andere maatregelen die in het volgende hoofdstuk worden benoemd.

MaaS en Mobiliteitsbudget kunnen in een aantal stappen worden beproefd om te komen tot inzicht in de bruikbaarheid voor opschaling:

1. Besluitvorming om deze innovaties nader te beproeven op basis van een globale verdere uitwerking van beide concepten met facilitering door de ministeries van IenM en VWS.

2. Bepaling van regio's waar deze pilots kunnen worden uitgewerkt. Regio's kunnen zich daarnaast bij IenM of VWS aanmelden voor het uitwerken van de pilots.
3. Gedetailleerde ontwikkeling van de methoden in een proces van co-creatie met overheden, reizigers, bedrijven, instellingen en andere relevante stakeholders.
4. Uitvoering van de pilot in een proefperiode, waarbij op basis van ervaringen tussentijdse aanpassingen kunnen plaatsvinden.
5. Grondige evaluatie van de opgedane ervaringen en lessen ten behoeve van verdere uitrol.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De ministeries van IenM en VWS hebben in samenspraak met gemeenten, belangenorganisaties en het CROW, aan MuConsult gevraagd om informatie te verzamelen ten aanzien van de volgende drie thema's:

1. Inzicht in de mogelijkheden om het gebruik van OV door reizigers vanuit het doelgroepenvervoer te bevorderen.
2. Inzicht in de mogelijkheden voor ontschotting van verschillende regelingen.
3. Inzicht in de mogelijkheden voor de integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer op systeemniveau.

Met dit onderzoek leveren we tevens een bijdrage aan de beantwoording van de vragen uit de motie De Boer-Hoogland aan het Kabinet om met regionale partijen en de doelgroepen in gesprek te gaan over de vraag in hoeverre het doelgroepenvervoer verder geïntegreerd kan worden in het reguliere openbaar vervoer.

De inhoudelijke conclusies zijn:

1. Van het collectieve doelgroepenvervoer maken 680.000 tot 760.000 mensen gebruik. De meeste ritten in het doelgroepenvervoer vinden plaats over korte afstand (0-5 km). Met dit vervoer is een bedrag van circa 680 tot 760 miljoen gemoeid (circa 50-65% van de overheidsbijdrage voor het 'reguliere' regionale openbaar vervoer). Omvangrijke groepen zijn Wmo'ers en leerlingen die naar het speciaal onderwijs gaan. Het KiM verwacht dat in de toekomst deze doelgroep zal groeien (toename van 8,3% van het aantal mensen met een mobiliteitshandicap in 2030 ten opzichte van nu). Oorzaken van de groei zijn de vergrijzing en een stijgende vraag naar mobiliteit bij reizigers in het doelgroepenvervoer.
2. Reizigers in het doelgroepenvervoer willen graag gebruik maken van het openbaar vervoer als ze daartoe in staat zijn. Voor hen is maatwerk het uitgangspunt met aandacht voor de mogelijkheden in plaats van de beperkingen. Op basis van eerdere onderzoeken wordt geschat dat 30-50% van de reizigers in het doelgroepenvervoer de overstap naar het OV kan maken. Dit is afhankelijk van het vervoersaanbod en de (fysieke en mentale) toegankelijkheid van het openbaar vervoer. De overstap naar het reguliere OV past in het streven naar een inclusieve samenleving en is in lijn met de ratificering van het VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.
3. Voor alle reizigers heeft de overstap van reizigers uit het doelgroepenvervoer naar het OV voordelen. Dit kan mede worden bereikt door een integratie van geldstromen van regelingen binnen het doelgroepenvervoer en een verbetering van de integratie met het OV. Efficiency-winsten oplopend tot 20-30% van het budget zouden haalbaar kunnen zijn door het bevorderen van de integratie.
4. Voor het bevorderen van de overstap van het doelgroepenvervoer naar het reguliere openbaar vervoer is bij de indicatiestelling maatwerk nodig. Er moet rekening gehouden

worden met de specifieke omstandigheden van de reizigers. Zo zijn er velen die in sommige omstandigheden wel en andere keren geen gebruik kunnen maken van het reguliere OV, bijvoorbeeld vanwege een wisselende mate waarin de beperking zich voordoet. Dit vraagt om een verdere differentiatie van het indicatiebeleid, welke afwijkt van het huidige beleid.

5. Mentale belemmeringen vormen de belangrijkste barrières voor het gebruik van het OV door reizigers die nu nog gebruik maken van het doelgroepenvervoer. Voorbeelden van mentale belemmeringen zijn onbekendheid of negatieve ervaringen met het OV. Er wordt gewerkt aan begeleiding om de mentale drempel om over te stappen op het OV te verhelpen. Fysieke belemmeringen spelen eveneens een rol. Het stads- en streekvervoer zijn grotendeels toegankelijk, maar verdere verbeteringen van het materieel en de halte- en stationsomgeving zijn noodzakelijk. Aan het oplossen van de fysieke belemmeringen wordt in het kader van toegankelijkheidsbeleid hard gewerkt en door flankerend beleid worden de halte- en stationsomgeving toegankelijker.
6. De overstap van het doelgroepenvervoer naar het openbaar vervoer is niet in alle gevallen mogelijk. Dit komt, naast de fysieke en mentale beperkingen van reizigers, onder andere doordat het OV niet altijd beschikbaar is om de gewenste rit af te leggen. Binnen concessies ligt de focus op de rendabele OV-lijnen met snelle assen voor forenzen. Hierdoor worden halteafstanden groter en is er in toenemende mate sprake van een lacune tussen het reguliere OV en het doelgroepenvervoer.
7. Om de overstap te bevorderen zijn stimuleringsmaatregelen noodzakelijk en kunnen maatregelen die de instroom reduceren in het doelgroepenvervoer worden overwogen. Bij stimuleringsmaatregelen gaat het om maatregelen die de reiziger verleiden de overstap naar het OV te maken, zoals reisbegeleiding en het serviceniveau van OV-medewerkers. Beperkende maatregelen hebben als doel het gebruik van het doelgroepenvervoer minder aantrekkelijk te maken, zoals veranderingen in de indicatiestelling.
8. Pilots die tot nu toe zijn uitgevoerd gaan in veel gevallen over nieuwe (flexibele) vormen van mobiliteit, die als vervanging of verbetering dienen van lijndiensten of doelgroepenvervoer. Deze pilots leiden tot een grote tevredenheid bij de gebruikers van het doelgroepenvervoer. Ondanks de geuite tevredenheid ontbreken systematische evaluaties naar de effecten van de pilots, bijvoorbeeld naar de kosteneffectiviteit en de ervaringen van de OV-reizigers. Er zit een breed nationaal maatschappelijk belang bij het doen van goede evaluaties en communicatie over de uitkomsten.

De procesmatige conclusies zijn:

9. Door de grote versnippering van de verantwoordelijkheden is er geen natuurlijke trekker voor de integratie van het doelgroepenvervoer en het OV. Individuele gemeenten, OV-autoriteiten en Rijk hebben ieder een eigen rol en verantwoordelijkheid. Veel initiatieven voor de integratie komen ad-hoc tot stand vanuit betrokkenheid van individuele bestuurlijke en ambtelijke trekkers. Wat ontbreekt is de natuurlijke samenwerking op regionale/provinciale schaal vanuit een gemeenschappelijke visie.

10. Er zijn geen formele juridische belemmeringen om te komen tot integratie tussen het doelgroepenvervoer en het OV. De wet- en regelgeving biedt mogelijkheden om verschillende vervoersvormen bij elkaar te brengen en te integreren. Daar waar belemmeringen zijn op wetsniveau, kan gebruik worden gemaakt van experimenteerbepalingen in de wetgeving. Lopende OV-concessies en contracten in het doelgroepenvervoer kunnen wel remmend werken voor het invoeren van nieuwe concepten waarbij meer aandacht is voor integratie. Op termijn is het wenselijk dat ook de concessie- en contractperioden op elkaar worden afgestemd. Daarnaast kan de versnipperde wet- en regelgeving bij de uitvoering leiden tot informele schotten die remmend werken op de integratie van het doelgroepenvervoer en het OV.
11. Er zijn kansen voor verregaande pilots ten aanzien van de integratie van het doelgroepenvervoer in het OV, waarbij de individuele keuzevrijheid groter wordt. Reizigers kunnen vervoerkeuzen maken op basis van individuele omstandigheden, aangeboden vervoersmogelijkheden en budgetten. Goede evaluaties moeten inzicht verschaffen in de bijdrage aan de realisatie van de inclusieve samenleving, efficiency van de ingezette middelen en de organisatie van het vervoer.

5.2 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek zijn:

Zorg voor Rijksbrede afstemming en monitor de stand van zaken integratie

Er is een nationaal belang bij de afstemming tussen verschillende overheidslagen en tussen verschillende beleidsterreinen op het gebied van doelgroepenvervoer en OV. Door de integratie wordt mede uitvoering gegeven aan het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Om ontschotting mogelijk te maken zijn diverse regelingen gedecentraliseerd. Gemonitord moet worden hoe dit beleid zich in de tijd ontwikkelt. Besteed hierbij expliciet aandacht aan de vervoervraag van de reizigers in het doelgroepenvervoer. De monitor kan worden vormgegeven als voortgangsrapportage dat periodiek aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. De pilots worden vaak ondersteund met een bijdrage vanuit de overheid. Vanwege de mogelijk te behalen efficiency-winsten die kunnen worden behaald, is het belangrijk dat er onderzoek wordt gedaan naar de opbrengst van de integratie.

Stel een discussieagenda op die wordt onderschreven door ministeries en provincies

Door het opstellen van een discussieagenda wordt duidelijk waar op het gebied van governance de kansen en knelpunten liggen voor de verdere integratie van het doelgroepenvervoer. De monitor kan input leveren voor deze agenda en de voortgang inzichtelijk maken. De discussieagenda wordt in bestuurlijk overleg besproken en vastgesteld. De ministeries van IenM en VWS kunnen het voortouw nemen om provinciale en gemeentelijke betrokkenen (OV-autoriteiten, gemeenten, vervoerders) aan tafel te vragen voor het opstellen van deze agenda.

Evalueer pilots en deel de uitkomsten

Om de integratie van het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer te bevorderen is het noodzakelijk van elkaar te leren. Door een goede evaluatie en de uitkomsten hiervan landelijk te delen, kunnen toekomstige pilots effectiever worden opgezet en uitgevoerd.

Experimenteer met verschillende organisatievormen

Aanbevolen wordt om te experimenteren met verschillende organisatievormen en hierbij onder andere te letten op het juiste schaalniveau voor de samenwerking. Landelijke kennisontwikkeling op het gebied van samenwerking tussen de verschillende beleidsvelden en overheidslagen is noodzakelijk voor de integratie. Deze ontbreekt nu nog, maar kan voor meer inzicht zorgen in de voor- en nadelen van verschillende organisatievormen. Dit maakt het mogelijk om op bestuurlijk niveau tot integratie te komen en draagt bij aan de integratie van de verschillende regelingen op het gebied van doelgroepenvervoer.

Overweeg een bonus voor integratie bij regionale samenwerking

Hoewel er mogelijkheden zijn om integratie te realiseren en zo synergievoordelen te behalen binnen de huidige wet- en regelgeving, kost dat veel inspanning van betrokkenen. Overwogen kan worden om een beperkte bonus aan overheden te geven bij een succesvolle regionale aanpak en samenwerkende gemeenten en provincies zo te belonen voor de investeringen die zij in de integratie doen. Vergelijk bijvoorbeeld de bonus bij de omroep-samenwerking. De criteria voor verstrekking van deze bonus zouden verder moeten worden uitgewerkt. Zo kan de partij die voor de integratie op korte termijn het grootste offer doet, hiervoor worden gecompenseerd en kunnen lopende contracten ingroeien.

Breid de klantenbarometer openbaar vervoer uit naar het doelgroepenvervoer

Door de landelijke klantenbarometer openbaar vervoer, waarvan het CROW opdrachtgever is, uit te breiden naar het doelgroepenvervoer, wordt inzicht gegeven in de kwaliteit van het collectieve vervoer in Nederland. Dit maakt de betrokkenen nog meer bewust van de vorderingen van de integratie. Bovendien draagt het eraan bij dat het OV en het doelgroepenvervoer in toenemende mate als één vervoerssysteem zullen worden gezien. Er kunnen vragen worden opgenomen over de toegankelijkheid van het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer.

Experimenteer met Mobility as a Service

Bestaande regelingen hoeven niet te worden aangepast door met Mobility as a Service te experimenteren maar het maakt integratie van de vervoerssystemen mogelijk. Mobiliteitsdiensten die vervoersoplossingen op maat bieden voor individuele reizigers leiden tot meer inzicht in de kansen en beperkingen van MaaS en in hoeverre dit kan bijdragen aan de integratie van het doelgroepenvervoer in het OV.

Ontwikkel reisinformatie gericht op de reizigers in het doelgroepenvervoer

Reizigers in het doelgroepenvervoer hebben behoefte aan specifieke reisinformatie. Ontwikkel dit in co-creatie met de reizigers(organisaties), verzamel deze via de databank Nationale Data Openbaar Vervoer (NDOV) en stel dit beschikbaar aan de markt voor ontsluiting.

Experimenteer met Mobiliteitsbudgetten

Door aan individuen een Mobiliteitsbudget beschikbaar te stellen die ze naar eigen keuze kunnen inzetten voor taxi en andere collectieve vervoerswijzen, wordt inzichtelijk wat de kansen en knelpunten zijn bij verschillende vormen, zoals kilometer- en rittenbudgetten. Daarnaast geeft het de mogelijkheid te experimenteren met het Mobiliteitsbudget in relatie tot verschillende regelingen in het doelgroepenvervoer.