

Vergaderjaar 2016–2017

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 639

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2016

Afgelopen juni sprak de Staatssecretaris van IenM met uw Kamer over een integrale benadering van doelgroepenvervoer¹ waarin de vervoerswens van mensen met een mobiliteitsbeperking meer centraal komt te staan.² De leden De Boer en Hoogland hebben vervolgens in een motie verzocht om met regionale partijen en mensen met een beperking te bespreken in hoeverre het doelgroepenvervoer meer geïntegreerd kan worden in het reguliere publiek vervoer en daarbij te kijken naar het ontschotten van verschillende regelingen/geldstromen.³ Als Staatssecretarissen van IenM en VWS beschouwen we deze motie als ondersteuning van onze ambitie om deze verbeteringslag samen te maken. Daarom informeren we uw Kamer gezamenlijk over de resultaten en de vervolgstappen die we samen met alle belanghebbenden voor ogen hebben.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KiM) heeft een prognose opgesteld van het aantal mensen met een mobiliteitsbeperking.⁴ Op dit moment zijn er circa 1,1 miljoen mensen met een beperking om zich zelfstandig buitenshuis te verplaatsen. De subsidies ten behoeve van de vijf voornaamste regelingen voor doelgroepenvervoer bedragen opgeteld ten minste 650 miljoen euro per jaar.⁵ Dat is ongeveer de helft van de 1,2 miljard euro aan exploitatiesubsidies voor het OV. Dit stelt ons samen met de decentrale overheden voor de opgave om mobiliteit zodanig in te richten, dat de besteding van middelen in samenhang gebeurt en tot een betere dienstverlening leidt. Niet alleen omwille van doelmatigheid: dit kabinet streeft naar een inclusieve maatschappij, waarin het voor iedereen zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt om deel te nemen. Niet voor niets

¹ Speciaal georganiseerd taxivervoer per doelgroep, door gemeenten aanbesteed in contracten.

² AO OV, OV-chip en Taxi, 28 juni 2016, Kamerstuk 23 645, nr. 633

³ Kamerstuk 23 645, nr. 631

⁴ Zie bijlage: KiM, «Cijfers en prognoses voor het doelgroepenvervoer in Nederland», Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Peiljaar 2015. De effecten van de gewijzigde Wet Wmo 2015 zijn hierin nog niet zichtbaar.

vragen mensen met een mobiliteitsbeperking om hen te benaderen vanuit mogelijkheden en kansen in plaats van beperkingen.

De afgelopen maanden is uitvoerig gesproken met de doelgroepen, vervoerders, overheden en andere belanghebbenden. Onderzoeksbureau MuConsult is gevraagd om de mogelijkheden voor integratie langs drie lijnen te onderzoeken:

1. Mogelijkheden om het gebruik van OV door mensen met een mobiliteitsbeperking te bevorderen;
2. Mogelijkheden voor verdere integratie van het verschillende doelgroepenvervoer;
3. Mogelijkheden voor het op systeemniveau integreren van doelgroepenvervoer en OV.

Eerst wordt de opbrengst per thema besproken. Vervolgens wordt uiteengezet welke aanknopingspunten wij zien om alle positieve energie verder te brengen.

Bevindingen

Mogelijkheden om het gebruik van OV door mensen met een mobiliteitsbeperking te bevorderen

- De *fysiek* noodzakelijke aanpassingen om het openbaar vervoer toegankelijk te maken, hebben reeds ieders aandacht. Dit blijkt onder meer uit de verregaande concessie-afspraken met NS en ProRail, waarin systematisch wordt gewerkt aan de doelstelling om vóór 2030 het Nederlandse spoor voor iedereen zelfstandig toegankelijk te maken. Decentrale overheden maken hierover afspraken met busvervoerders. Metro's zijn voor het overgrote deel toegankelijk. Voor trams bestaan in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht verbeterprogramma's die zorgen voor steeds toegankelijker trams en tramhaltes.
- Onbekendheid, behoefte aan begeleiding of negatieve ervaringen met het OV blijken inmiddels de belangrijkste barrières te vormen voor het gebruik ervan. Uit talloze initiatieven blijkt dat meereismaatjes en ondersteunende (interactieve) apps met toegesneden reisinformatie (zoals looproutes) mensen over de «OV-drempel» kunnen helpen. Ondanks het bredere nationale belang ontbreekt een systematische evaluatie van de effecten van dergelijke pilots.
- Ook wordt opgemerkt dat indicatiestelling nu erg zwart-wit gebeurt: of je hebt een recht op doelgroepenvervoer, of niet. In de realiteit is dit echter situationeel: velen kunnen in sommige omstandigheden wél, en in andere omstandigheden niet gebruikmaken van het OV. Wanneer personen altijd recht hebben op speciaal vervoer, is er geen prikkel om per reis na te denken wat op dat moment het beste past. Ook voor de persoon zelf betekent dit een gebrek aan flexibiliteit.
- Tot slot wordt erop gewezen dat buslijnen steeds gericht (minder kris-kras) gaan rijden en de afstand van voordeur tot halte bijgevolg steeds groter wordt. Dit beperkt voor mensen met een mobiliteitsbeperking de mogelijkheden om het traditionele OV te gebruiken.

Mogelijkheden voor verdere integratie van het verschillende doelgroepenvervoer

Vanuit verschillende ministeries zijn het grootste deel van de budgetten gedecentraliseerd naar gemeenten die verantwoordelijk zijn om taxivervoer aan te besteden voor de per regeling bepaalde doelgroepen. Gemeenten zijn tenslotte beter in staat om maatwerk te leveren. Aangezien vervoer meestal een afgeleide is van activiteiten, ligt het evenzeer voor de hand om op «de activiteit» als op «het vervoer» te optimaliseren. Daarom is ervoor gekozen om vervoer in het totaalbudget

van de activiteit op te nemen. De voornaamste regelingen zijn: Wmo vervoer⁶, Valysvervoer⁷, Zittend ziekenvervoer (Zzv), Wlz-vervoer⁸ en leerlingenvervoer.

- De onderzoekers van MuConsult concluderen dat er geen formele of juridische belemmeringen zijn om op gemeentelijk niveau verschillende vervoersvormen te integreren⁹, bijvoorbeeld door middel van slimme gecombineerde aanbestedingen, of regiecentrales die ritten – waaronder ook collectief vraagafhankelijk vervoer (regiotaxi's) – in de uitvoering kunnen combineren. Van beide mogelijkheden bestaan al veel goede voorbeelden.
- Wel wordt opgemerkt dat de versnippering van regelingen kan leiden tot informele schotten binnen gemeenten die remmend werken voor optimalisatie. Het behalen van synergievoordelen kost veel inspanning van betrokkenen, terwijl de vruchten pas later in beeld komen. Dit vergt daadkracht en een stevig bestuurlijk commitment. Governance blijkt een groot struikelblok voor verdergaande integratie.

Mogelijkheden voor het op systeemniveau integreren van doelgroepenvervoer en OV

- Bepaalde typen doelgroepenvervoer zijn door de goede planbaarheid doelmatig georganiseerd en kennen een hoge bezettingsgraad. Ook is niet elk persoon zonder meer in staat om (zonder begeleiding) gebruik te maken van openbaar vervoer. Het is dus niet altijd zinvol of wenselijk om goed functionerende structuren op te schrikken. Het vervoer dat zich het beste leent voor integratie met regulier vervoer is Wmo-vervoer. Het aantal mensen met een «Wmo-pas» wordt door het KiM geraamd op 650.000¹⁰, waarvan slechts een derde intensief gebruikmaakt van de voorziening. De gemiddelde ritafstand ligt rond de 7 kilometer per passagiersrit. De aan Wmo-vervoer bestede subsidie is van alle regelingen het hoogst: jaarlijks circa 220 miljoen.⁹
- Voor veel gebruikers van doelgroepenvervoer vormt juist het deel van de reis tussen voordeur en halte een struikelblok wanneer zij gebruik willen maken van OV. Voor deze gebruikersgroepen zijn fijnmazige vervoersoplossingen nodig, bijvoorbeeld in de vorm van vraaggestuurd lokaal vervoer met opstappunten vlakbij ieders voordeur. Er zijn steeds meer goede initiatieven die dergelijke vormen van publiek vervoer beproeven, waarvan de Texelhopper een bekende is.
- Er worden kansen gezien voor ver(der)gaande pilots, waarin meer individuele keuzevrijheid wordt geboden voor vervoersmogelijkheden op basis van de situatie en de individuele omstandigheden. Geadviseerd wordt om te experimenteren met Mobility as a Service (MaaS). Met een dergelijk integratieplatform is het zonder aanpassing van bestaande regelingen mogelijk om mobiliteit op maat te bieden aan individuele reizigers. Ook wordt geadviseerd om te experimenteren met overstijgende mobiliteitsbudgetten voor doelgroepen, zodat zij zelf de afweging voor taxi of collectieve vervoerswijze kunnen maken.

Kansen voor de toekomst

De gesprekken met de doelgroepen, vervoerders, overheden, belanghebbenden en de bevindingen van de onderzoekers hebben de roep om

⁶ Onderdeel van de Wet maatschappelijke ondersteuning: Het gaat om binnenregionaal vervoer, waarvoor de indicatiestelling door gemeenten wordt gedaan op basis van maatwerk.

⁷ Valysvervoer dient voor bovenregionaal sociaal-recreatief vervoer met in principe gebruikmaking van de trein voor een deel van de reis.

⁸ Bekostiging vanuit de Wet langdurige zorg, bedoeld voor vervoer van/naar dagbesteding.

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁰ Peildatum begin 2015. De effecten van de gewijzigde Wet Wmo 2015 zijn hierin nog niet zichtbaar.

vernieuwing in mobiliteit zichtbaar gemaakt. Er is een positieve energie om te vernieuwen en bestaande structuren te doorbreken. Reizigers van nu willen zeggenschap en eigen regie. Door de ontwikkeling van apps is deze vraagsturing steeds beter mogelijk.

Niet alleen reizigers, ook decentrale overheden zijn gebaat bij alternatieven voor «de haarvaten van het OV». Zij vinden die in kleinschalige mobiliteitsoplossingen, die kunnen bestaan in aanvulling op een kernnet dat knooppunten verbindt op snelle assen. In grote delen van het land wordt gewerkt aan flexoplossingen van lokaal vraaggestuurd vervoer met talloze opstappunten. Het mes snijdt hierbij aan twee kanten: door het vervoer dichterbij de voordeur te brengen ontstaat er «designed for all» mobiliteit en wordt de groep die zich op aangepast vervoer moet beroepen steeds kleiner.

We zullen de komende periode vraagstukken of (ervaren) belemmeringen op het gebied van regelgeving of governance verhelderen. Dit mag geen knelpunt zijn voor verdere modernisering. Ook stellen we samen met de decentrale overheden, reizigers en vervoerders een actieprogramma op met actiehouders. Dit zal een belangrijk onderdeel vormen van het actieplan voor de implementatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat op dit moment door de kwartiermaker wordt opgesteld. We gaan meer regie voeren op pilots, deze systematisch monitoren en de leerervaringen gecoördineerd benutten. Daarin willen we ook een bijdrage leveren aan de vraag wat nodig is om ontwikkelingen als MaaS te versnellen en verkennen wat het Rijk hierin kan betekenen.

Hiermee willen we gehoor geven aan de kansen die er liggen voor een efficiëntere benutting van vervoersgelden en betere voorzieningen voor alle reizigers die baat hebben bij kleinschalig en klantgericht publiek vervoer. We zetten de constructieve gesprekken hierover voort en informeren u in de eerste helft van 2017 berichten over de gezamenlijke invulling van het actieprogramma.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkma

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn