

# Integratie doelgroepenvervoer en ov

Praktijkvoorbeelden



## CROW-KpVV

CROW-KpVV ontwikkelt, verspreidt en borgt collectieve kennis voor de decentrale overheden op het gebied van mobiliteit. Het gaat om kennis die fundamenteel ondersteunt bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

## Over CROW

CROW bedenkt slimme en praktische oplossingen voor vraagstukken over infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer in Nederland. Dat doen we samen met externe professionals die kennis met elkaar delen en toepasbaar maken voor de praktijk.

CROW is een onafhankelijke kennisorganisatie zonder winstoogmerk die investeert in kennis voor nu en in de toekomst. Wij streven naar de beste oplossingen voor vraagstukken van beleid tot en met beheer in infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid. Bovendien zijn wij experts op het gebied van aanbesteden en contracteren.

# Integratie doelgroepenvervoer en ov

Praktijkvoorbeelden

## CROW

Postbus 37, 6710 BA Ede

Telefoon (0318) 69 53 00

E-mail [klantenservice@crow.nl](mailto:klantenservice@crow.nl)

Website [www.crow.nl](http://www.crow.nl)

Juni 2020

CROW en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben de hierin opgenomen gegevens zorgvuldig verzameld naar de laatste stand van wetenschap en techniek. Desondanks kunnen er onjuistheden in deze publicatie voorkomen. Gebruikers aanvaarden het risico daarvan.

CROW sluit, mede ten behoeve van degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die voortvloeit uit het gebruik van de gegevens.

De inhoud van deze publicatie valt onder bescherming van de auteurswet.

De auteursrechten berusten bij CROW.

# Inhoud

|                                                       |           |
|-------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding</b>                                      | <b>4</b>  |
| <b>Waar wordt gewerkt aan systeemintegratie?</b>      | <b>5</b>  |
| <b>1 Beleidsdoelstellingen en effecten</b>            | <b>8</b>  |
| 1.1 Doelstellingen                                    | 8         |
| 1.2 Effecten: niet altijd vast te stellen             | 8         |
| 1.3 Wat we wel weten                                  | 8         |
| <b>2 Integratievormen</b>                             | <b>9</b>  |
| 2.1 Vier hoofdvormen                                  | 9         |
| 2.2 Vrijwilligers                                     | 10        |
| <b>3 Keuzes en kenmerken</b>                          | <b>11</b> |
| 3.1 Systeemkenmerken, mogelijkheden, voor- en nadelen | 11        |
| 3.2 Link met integratievorm                           | 11        |
| <b>4 Succes- en faalfactoren</b>                      | <b>12</b> |
| 4.1 Succesfactoren reiziger                           | 12        |
| 4.2 Faalfactoren reiziger                             | 12        |
| 4.3 Succesfactoren opdrachtgever                      | 12        |
| 4.4 Faalfactoren opdrachtgever                        | 13        |
| 4.5 Succesvolle systeemintegratie                     | 14        |
| <b>5 Blik op de toekomst</b>                          | <b>15</b> |
| 5.1 Hubs                                              | 15        |
| 5.2 MaaS                                              | 15        |
| <b>Bijlagen:</b>                                      |           |
| A Wet- en regelgeving                                 | 16        |
| B Vervoers-, mobiliteits- en bereikbaarheidsarmoede   | 18        |

# Inleiding

**Veel gemeenten en ov-autoriteiten zoeken naar mogelijkheden om doelgroepenvervoer en openbaar vervoer (verder) met elkaar te integreren. De gedachte is dat ze hun klanten zo een beter vervoerproduct kunnen aanbieden en beschikbare budgetten doelmatiger kunnen inzetten.**

Ook het gezamenlijke programma Iedereen onderweg<sup>1</sup> van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) sluit hierop aan. Dit programma heeft inclusieve mobiliteit als doel – dat mensen met een beperking grotendeels zelfstandig kunnen reizen en minder fysieke en mentale drempels ervaren. Het doelgroepenvervoer en ov slim integreren zou inderdaad een aantal van die drempels kunnen wegnemen. Na zo'n systeemintegratie kunnen reizigers met en zonder beperking immers eenvoudiger van hetzelfde vervoerproduct gebruikmaken. Maar er zijn nog meer redenen om te werken aan systeemintegratie.

## Focus van het ov

Veel reizigers hebben een voorkeur voor snelle routes en hoge frequenties. Daarom ligt de focus van vervoerders en ov-autoriteiten sinds een aantal jaar op hoogwaardig ov. Maar in de praktijk betekent een meer hoogwaardig ov ook een *minder fijnmazig* ov – het moet uit de lengte of de breedte komen. Voor de meeste reizigers is minder fijnmazigheid geen probleem: die zijn wel bereid om (veelal lopend of fietsend) een langere afstand naar de halte af te leggen. Maar reizigers die moeite hebben met de grotere afstanden tot de haltes, zoals mensen met een beperking, zijn hier niet mee geholpen. De integratie van doelgroepenvervoer en ov kan hier een oplossing bieden.

## Vervoersarmoede

Dan is er nog het fenomeen vervoersarmoede.<sup>2</sup> In gebieden met een beperkte vervoervraag, zoals op het platteland, is dit een groeiend probleem. Veel plattelandsgemeenten vinden dan ook dat mobiliteitsvraagstukken in een groter verband moeten worden opgepakt: in samenhang met bereikbaarheid, leefbaarheid en zelfs onderwijs, gezondheid en welzijn.<sup>3</sup> Mogelijk is deze vervoersarmoede

deels op te vangen door een (verdere) integratie van doelgroepenvervoer en ov.

## Scope van de brochure

Eenvoudig is zo'n systeemintegratie echter niet. Veel overheden die het samenbrengen van doelgroepenvervoer en ov overwegen, worstelen dan ook met vragen. Hoe kom je tot het beste (geïntegreerde) aanbod? Wat is de juiste combinatie van verschillende vervoervormen? Wat is de rol van gemeenten en van ov-autoriteiten? Wat zijn de succes- en faalfactoren?

In deze brochure proberen we daar een antwoord op te geven. De publicatie bundelt en ontsluit beschikbare informatie en actualiseert bestaande kennis. Daarbij hebben we ons voor een belangrijk deel gebaseerd op praktijkervaringen uit het land – zie 'Waar wordt gewerkt aan systeemintegratie?' op de volgende bladzijden. Aan bod komen onder meer de beleidsdoelstellingen (hoofdstuk 1), de verschillende vormen van systeemintegratie (2), keuzes en kenmerken van integratievormen (3) en de succes- en faalfactoren van systeemintegratie (4). Tot slot werpen we in hoofdstuk 5 een blik op de toekomst.



1 Zie Iedereen onderweg. Vernieuwingsagenda doelgroepenvervoer en openbaar vervoer, 2019, van de ministeries van VWS en IenW. Dit is onderdeel van het actieprogramma Onbeperkt meedoen!, dat weer een uitwerking is van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Dit verdrag is sinds 2016 van kracht.

2 Zie bijvoorbeeld: Platform 31 (2017), Vervoersarmoede verdient hogere plaats op de agenda, [www.platform31.nl/nieuws/vervoersarmoede-verdient-hogere-plaats-op-de-agenda](http://www.platform31.nl/nieuws/vervoersarmoede-verdient-hogere-plaats-op-de-agenda).

CBS (2019), Indicator risico op vervoersarmoede, [www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/42/indicator-risico-op-vervoersarmoede](http://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/42/indicator-risico-op-vervoersarmoede).

KiM (2019), Mobiliteitsarmoede: vaag begrip of concreet probleem?, [www.kimnet.nl/publicaties/rapporten/2018/10/31/mobiliteitsarmoede-vaag-begrip-of-concreet-probleem](http://www.kimnet.nl/publicaties/rapporten/2018/10/31/mobiliteitsarmoede-vaag-begrip-of-concreet-probleem).

3 CROW (2018), Vitaal platteland! Samen de kracht van het platteland benutten, [www.crow.nl/publicaties/bibliotheek-verkeer-en-vervoer/vitaal-platteland](http://www.crow.nl/publicaties/bibliotheek-verkeer-en-vervoer/vitaal-platteland).

## Waar wordt gewerkt aan systeemintegratie?

Voor deze publicatie hebben we een aantal projecten onderzocht waarin al wordt gewerkt aan een of andere vorm van (systeem)integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer. De voorbeelden vormen een belangrijke basis voor de inhoud van deze brochure.

Via sociale media en de netwerken van CROW en de ministeries van VWS en IenW hebben we de oproep gedaan praktijkvoorbeelden aan te dragen. Samen met een werkgroep is vervolgens een selectie gemaakt. Op de kaart staat welke projecten zijn meegenomen. We geven op deze bladzijden van elk project een korte beschrijving. Merk op dat dit géén compleet overzicht is van de projecten die integratie van doelgroepenvervoer en het ov beogen.

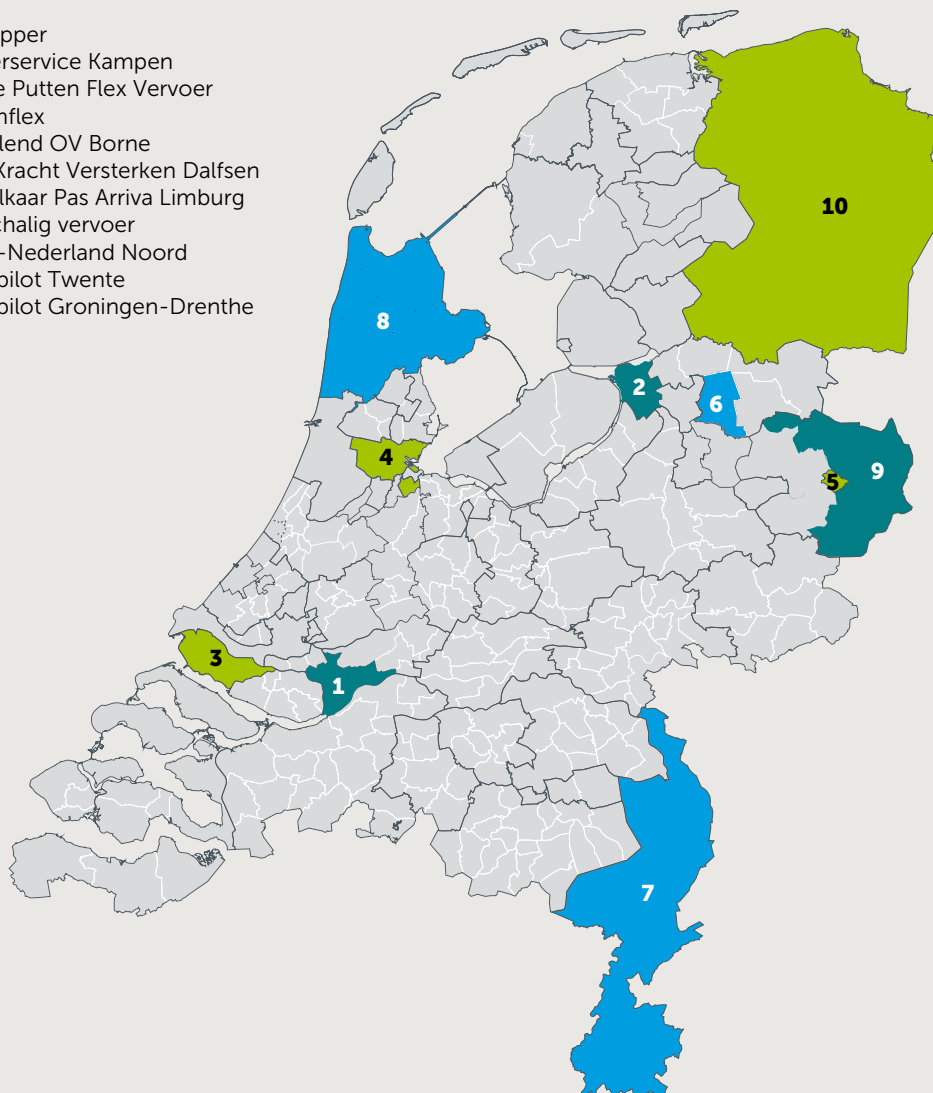
### 1 Wijkhopper

De Wijkhopper in de regio Drechtsteden richt zich op de korte ritten, tot maximaal 7 kilometer. Doordat de elektrische voertuigen van de Wijkhopper in de wijk blijven, worden reizigers sneller en tegen lagere kosten bediend dan mogelijk is met de reguliere (diesel)bus. De dienst is een mooie aanvulling op het reguliere ov (*first & last mile*).

#### Voorwaarden

De Wijkhopper is voor Wmo-geïndiceerden, voor ouderen boven de 75 jaar en voor mensen die een Drechtthopperpas hebben (aan te vragen bij de Sociale Dienst Drechtsteden). Voor het vervoer gelden verschillende tarieven, afhankelijk van het type gebruiker. Er is ook een maximum aantal kilometers dat iemand per jaar van de Wijkhopper gebruik mag

- 1 Wijkhopper
- 2 Vervoerservice Kampen
- 3 Voorne Putten Flex Vervoer
- 4 Mokumflex
- 5 Aanvullend OV Borne
- 6 Eigen Kracht Versterken Dalfsen
- 7 Voor Elkaar Pas Arriva Limburg
- 8 Kleinschalig vervoer Noord-Nederland Noord
- 9 MaaS-pilot Twente
- 10 MaaS-pilot Groningen-Drenthe







maken. Ritten kunnen worden gecombineerd met andere reizigers. De Wijkhopper is tot een half uur voor vertrek telefonisch te boeken. Betalen gebeurt via een automatische incasso.

## 2 Vervoerservice Kampen

Vervoerservice Kampen is een vraagafhankelijke vervoersdienst van gemeente Kampen en de Stichting Welzijn Kampen. De dienst, die wordt uitgevoerd door vrijwilligers, vervangt het ov-deel van de regiotaxi en is een aanvulling op het leerlingenvervoer en de *Stadsdienst* in de gemeente. Het Wmo-vervoer bestaat ook nog als afzonderlijke dienst. Ritten met de Vervoerservice kunnen tot 24 uur van tevoren telefonisch gereserveerd worden. De service wordt gecoördineerd door Stichting Welzijn Kampen. Andere betrokken partijen zijn gemeente Kampen, provincie Overijssel, zorgaanbieders en een aantal scholen.

## 3 VP Flex Vervoer

VP Flex Vervoer van regio Voorne Putten is een combinatie van flexibel openbaar vervoer en Wmo-vervoer. Reizigers met een Wmo-pas kunnen tegen een speciaal tarief maximaal 1.800 kilometer per jaar afleggen met de dienst. Overstappen van VP Flex Vervoer op het ov is mogelijk: de dienst garandeert een tijdige aansluiting. Hiermee stimuleert de regio het reizen met het reguliere ov. VP Flex Vervoer verzorgt naast het Wmo-vervoer ook het vervoer naar dagbestedingen in het kader van de Wmo, het leerlingenvervoer en het vervoer Jeugdzorg. Of iemand recht heeft op VP Flex Vervoer bepaalt de gemeente. Zij bepaalt ook op welke wijze reizigers van dit vervoer gebruik mogen maken, zoals wel/niet begeleiding tijdens de rit.

## 4 Mokumflex

Het Amsterdamse Mokumflex combineert regulier openbaar vervoer en aanvullend openbaar vervoer (deur-tot-deur) in Landelijk Noord en in Driemond. Het idee is dat het mengen van gebruikers van regulier en aanvullende ov positief is voor beide doelgroepen.

In Landelijk Noord vervangt Mokumflex de reguliere buslijnen 30 en 31, die per januari 2018 zijn vervallen. Het scholierenvervoer is apart georganiseerd binnen de pilot met aparte busjes en vaste chauffeurs. In Driemond is Mokumflex getest als aanvulling op de reguliere buslijn 49: Mokumflex verbindt het dorp met de ov-halte net buiten het dorp.

## 5 Aanvullend OV Borne

De gemeente Borne biedt met Aanvullend OV Borne een toegankelijke vorm van deur-tot-deurvervoer. Iedereen die van, naar of in Borne wil reizen mag namelijk gebruikmaken van de dienst. De reiziger met een indicatie betaalt voor het aantal kilometers in zijn beschikking het reguliere ov-tarief. Zonder indicatie betaalt een reiziger de volledige kosten (starttarief en kilometer tarief). Die vallen wel lager uit dan de kosten van een gewone taxi, omdat de reis gecombineerd (collectief) kan worden uitgevoerd.

## 6 Eigen Kracht Versterken

Met het project Eigen Kracht Versterken helpt gemeente Dalfsen (potentiële) gebruikers van het doelgroepenvervoer om ook andere vervoervormen te overwegen. Voor Dalfsen is het reguliere ov de basislaag van de collectieve vervoerspiramide. De tweede laag is het lokale vrijwilligersvervoer en de top van de piramide is het professionele doelgroepenvervoer.





Consulenten van de gemeente nemen bij de indicatiestelling deze piramide als uitgangspunt. Zij bespreken met de gebruikers de mogelijkheden om gebruik te maken van het reguliere ov en het lokale vrijwilligersvervoer. Met een (financiële) vergoeding wordt het ook aantrekkelijker gemaakt om voorzieningen als eigen en openbaar vervoer te gebruiken. Dit verhoogt de zelfredzaamheid van de doelgroep, versterkt de sociale netwerken, verhoogt de tevredenheid van reizigers en beperkt de kosten van het doelgroepenvervoer. Bij de financiële vergoeding gelden de vervoermogelijkheden die bij de indicatiestelling zijn besproken als uitgangspunt.

## 7 Voor Elkaar Pas

De Limburgse Voor Elkaar Pas van ov-vervoerder Arriva en Wmo-vervoerder Omnibuzz is een betaalpas voor mensen met Wmo-indicatie. Het concept bestaat uit een speciale OV-chipkaart (de Voor Elkaar Pas) en diensten als reisadviezen, analyses en passende informatie voor de doelgroep. Het doel van de aanpak is om meer mensen met een Wmo-indicatie met het openbaar vervoer te laten reizen en daarmee de participatie en zelfstandigheid van de Wmo'er te bevorderen. Een bijkomend voordeel is dat de pas de vervoerders inzicht geeft in het reisgedrag van Wmo'ers (mits die daar toestemming voor geven).

## 8 Concessie Noord-Holland Noord

De provincie Noord-Holland heeft in 2016 de concessie Noord-Holland Noord aanbesteed. In het programma van eisen is opgenomen dat de ov-aanbieder een voorstel moet doen voor kleinschalige vervoersoplossingen. Connexxion, de winnaar van de aanbesteding, heeft het overkoepelende merk *Overall* opgezet. Dit merk is open voor andere mobiliteitsaanbieders: Connexxion hoopt met Overall tot een samenhangend systeem te komen waar reizigers drempelloos gebruik van kunnen maken. Voor de gebieden zonder regulier ov is er inmiddels een flexibele vervoersdienst, OverallFlex en Texelhopper. Connexxion zet daarnaast in op een goede begeleiding van gebruikers van het doelgroepenvervoer om hen te helpen de stap te maken naar het ov.

## 9 MaaS-pilot Twente

Met de MaaS-pilot Twente willen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, provincie Overijssel en acht Twentse gemeenten *Mobility as a Service* inzetten te komen tot 'vervoer voor iedereen'. Het is de bedoeling dat verschillende vervoersdiensten, waaronder doelgroepenvervoer, onder één (MaaS-) paraplu komen en dat ook nieuwe ver-

voersinitiatieven makkelijk kunnen aansluiten. De MaaS-app maakt de toegang tot verschillende vormen van (deel) vervoer laagdrempelig – real-time informatie, eenvoudig betalen enzovoort – en voor iedereen toegankelijk. Idealiter leidt de aanpak, bij een gelijkblijvend aantal reizigerskilometers, tot meer ov-kilometers en minder kilometers met vooral taxi's. Hoewel dit voor de branche in zekere zin een bedreiging is, is dit maatschappelijk gezien winst.



## 10 MaaS-pilot Groningen-Drenthe

De MaaS-pilot die in Groningen-Drenthe wordt ontwikkeld, gaat primair om de ontwikkeling van *Mobility as a Service*, MaaS. Maar een interessante afgeleide doelstelling van de pilot is de integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer.

Reizigers uit het doelgroepenvervoer zullen worden geholpen (een deel van) hun reis met het reguliere openbaar vervoer te maken. Hiervoor kan bijvoorbeeld de hubtaxi worden ingezet. Die dient als voor- en natransport voor het lijngebonden ov, is mede toegankelijk voor reizigers zonder beperking en wordt uitgevoerd door de taxibedrijven die ook het Wmo-vervoer verzorgen. Dankzij deze hubtaxi moet de systeemintegratie 'als vanzelf' gaan. MaaS moet het ook eenvoudiger maken om indicaties van reizigers met een beperking flexibeler te maken. Afhankelijk van de situatie kan voor verschillende vervoervormen worden gekozen.

In verschillende regio's lopen pilots en projecten die in enig opzicht de integratie van doelgroepenvervoer en openbaar bevorderen. Maar wat willen de overheden daar met die integratie bereiken? En lukt dat dan ook?

### 1.1 Doelstellingen

Overheden en provincies streven verschillende doelen na met de integratie van doelgroepenvervoer en ov. We hebben praktijkvoorbeelden en beleidsdocumenten – zie de pagina's 5,6 en 7 – bestudeerd en kwamen de volgende doelen tegen (vaak in combinatie):

- 1 *Inclusieve samenleving.* Door mensen met een beperking meer vervoermogelijkheden te bieden, hopen de overheden hen beter te laten participeren in de samenleving.
- 2 *Verbeteren vervoersaanbod in gebieden met een beperkte vervoersvraag.* In kleine steden en op het platteland is de ov-vraag vaak te beperkt om lijngebonden openbaar vervoer te bieden. Door de ov-vraag te bundelen met de vraag naar doelgroepenvervoer is er vaak toch een redelijk/goed vervoersaanbod mogelijk.
- 3 *Doelmatig en efficiënt inzetten van middelen.* Wanneer het doelgroepenvervoer en het ov – twee aparte en kostbare systemen – worden samengebracht in één systeem, kun je meer vervoer aanbieden voor hetzelfde geld (positief voor de reizigers), of hetzelfde vervoer aanbieden voor minder geld (positief voor de overheid). Deze doelstelling draagt ook bij aan de verduurzaming van het vervoer.

Een voorwaarde van de integratie is uiteraard dat de klanttevredenheid goed blijft, de efficiency minimaal zo goed is als voor de integratie en dat de kosten inderdaad niet stijgen (bij een gelijkblijvende vervoersvraag).

In een enkel geval gaat het in het project om de integratie van vervoersstromen die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, zoals Wmo-vervoer en leerlingenvervoer. Het uitgangspunt is om bestaande voorzieningen – het ov, lokaal vrijwilligersvervoer en het aanbod van professionele vervoerders – op de juiste manier in te zetten. Als de betrokken partijen eenduidige reizigerskenmerken gebruiken, kunnen de vervoerders eenvoudiger het juiste voertuig aan de juiste persoon koppelen. Zo wordt de integratie van reizigers in reguliere vervoervormen bevorderd.

### 1.2 Effecten: niet altijd vast te stellen

Nu is het stellen van doelen één ding. Een lastiger punt zijn de effecten, oftewel: worden de doelen voor de integratie van doelgroepenvervoer en ov daadwerkelijk gehaald? Van de onderzochte praktijkvoorbeelden konden we dat niet altijd vaststellen. De korte looptijd van een project maakt het soms lastig effecten te bepalen. Ook is het een uitdaging om de 'integratie-effecten' te isoleren van andere ontwikkelingen. Maar een ander probleem is dat de gekozen integratievorm en de doelstellingen soms niet goed matchen. Overheden hebben zich bij het kiezen van een integratievorm wellicht te veel laten leiden door lokale omstandigheden, wensen en mogelijkheden – en zijn daarbij het doel van de integratie uit het oog verloren. De kans is dan groot dat er uiteindelijk geen duidelijke relatie te leggen is tussen doelstellingen en gerealiseerde effecten.<sup>4</sup>

### 1.3 Wat we wel weten

Uit de projecten waarbij we de effecten wel scherp konden krijgen, blijkt dat de eerste doelstelling uit paragraaf 1.1, 'Inclusieve mobiliteit', doorgaans wordt bereikt: mensen met een beperking kunnen makkelijker reizen en meer activiteiten ondernemen. Het gebruik van het reguliere ov onder deze doelgroep neemt toe. De afhankelijkheid van bijvoorbeeld mantelzorgers neemt juist af.

Bij de tweede doelstelling, 'Verbeteren vervoersaanbod in gebieden met een beperkte vervoersvraag', is het effect wat diffuser. Er is inderdaad meer aanbod maar de vraag is niet groter dan in de oude situatie of neemt zelfs verder af. Dat laatste kan worden veroorzaakt door een niet aantrekkelijk genoeg aanbod of (en/of) door autonome ontwikkelingen als bevolkingskrimp. De tevredenheid onder reizigers over het vervoer is meestal wel positief: chauffeurs zijn lokaal bekend en vriendelijk en het aanbod past bij de vervoersvraag van de gebruikers. In een aantal gevallen neemt het aantal reizigers gedurende het project ook toe.

Wat de derde doelstelling betreft, 'Doelmatig en efficiënt inzetten van middelen', speelt het probleem dat de betrokken partijen weinig open zijn over bijvoorbeeld aantallen reizigers en de kosten. De inschattingen van de financiële effecten zijn dan noodgedwongen kwalitatief. Sowieso blijkt uit eerder onderzoek dat het lastig is om kosten van verschillende kleinschalige vervoerssystemen met elkaar te vergelijken.<sup>5</sup> Hoe dan ook lijken de projecten Wijkhopper (praktijkvoorbeeld 1) en Eigen Kracht Versterken (6) erin geslaagd om de kosten voor de opdrachtgever te laten dalen.

<sup>4</sup> Het afstemmen van de integratievorm op de doelstellingen is dus een aandachtspunt. Nader onderzoek is nog wel nodig om te achterhalen wat de relatie tussen integratievorm en de doelstellingen precies is.

<sup>5</sup> CROW-KpVV (2016), Inzicht in de kosten van kleinschalig vraagafhankelijk vervoer.

**Het doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer kunnen we op verschillende manieren integreren. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste integratievormen.**

We onderscheiden vier integratievormen plus nog een brede variant – zie figuur 1.

Merk op dat de flexibele ov-systemen als zodanig niet genoemd worden: die hebben geen systeemintegratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer als doelstelling. In de praktijk kunnen dergelijke systemen natuurlijk wel gebruikt worden door reizigers uit het doelgroepenvervoer, zoals bij de vorm Flexibel openbaar vervoer met Wmo-vervoer.

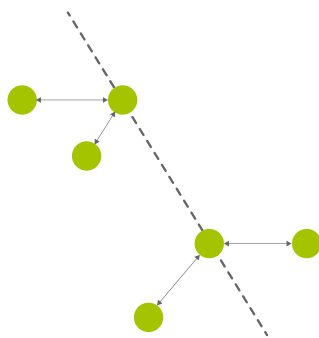
|                                              |                      |
|----------------------------------------------|----------------------|
| Lijngebonden OV gecombineerd met Wmo-vervoer | Vrijwilligersvervoer |
| Last mile OV met doelgroepenvervoer          |                      |
| Deur-tot-deur vervoer voor iedereen          |                      |
| Flexibel openbaar vervoer met Wmo-vervoer    |                      |

**Figuur 1.** De belangrijkste manier om doelgroepenvervoer en het ov te integreren.

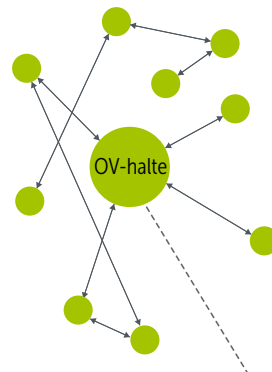
## 2.1 Vier hoofdvormen

*Lijngebonden openbaar vervoer gecombineerd met Wmo-vervoer* biedt in principe halte-halte-vervoer op basis van een dienstregeling, maar de voertuigen wijken indien nodig af van de vaste route om reizigers met een beperking op te pikken.

Mokumflex, praktijkvoorbeeld 4, past deze vorm toe in twee gebieden met een beperkte vervoervraag. In het gebied Landelijk Noord zijn de reguliere GVB-buslijnen 30 en 31 per januari 2018 komen te vervallen. In plaats daarvan is er Mokumflex, die de oude buslijnen als basisroute aanhoudt. In het dorp Driemond is Mokumflex getest als aanvulling op de reguliere busdienst van lijn 49: de nieuwe dienst verbindt het dorp met de ov-halte die buiten het dorp ligt.

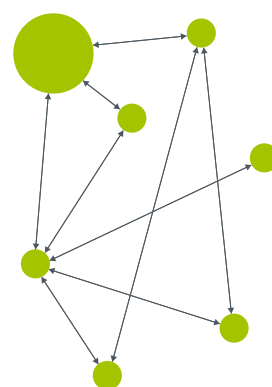


Bij de integratievorm *Last mile openbaar vervoer met doelgroepenvervoer* wordt vraaggestuurd vervoer ingezet voor de 'first & last mile'-aansluiting op ov-haltes. Dat vraaggestuurde vervoer is er alleen voor specifieke doelgroepen, zoals Wmo-geïndiceerden. Een voorbeeld is de Wijkhopper in de regio Drechtsteden, praktijkvoorbeeld 1. Reizigers met een beperking en andere (door de plaatselijke Sociale dienst goedgekeurde) reizigers kunnen een elektrische taxi bestellen voor korte ritten in een straal van maximaal 7 kilometer. Dat kan een rit zijn naar een ov-halte (om vanaf daar de reis voort te zetten), maar ook een ritje binnen de wijk.

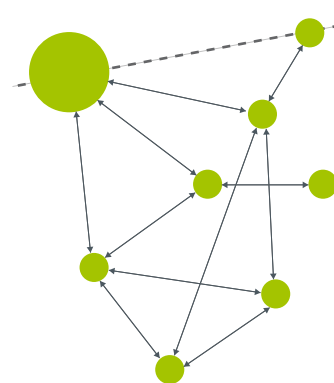


De integratievorm *Deur-tot-deur vervoer voor iedereen* is eveneens een vraaggestuurd vervoersysteem. Het is bedoeld voor gebieden die niet (goed) worden bediend door het reguliere openbaar vervoer. Het verschil met bovengenoemde vorm is dat deze dienst door iedereen te gebruiken is.

Aanvullend OV Borne, praktijkvoorbeeld 5, werkt volgens dit principe. Iedereen die van, naar of in Borne wil reizen mag gebruikmaken van het vervoer. Het gaat om deur-tot-deur/halte vervoer waarbij aansluiting wordt geboden op het reguliere ov. De reiziger betaalt de volledige kosten (starttarief en kilometertarief), die lager zijn dan reguliere taxi omdat de reis gecombineerd collectief uitgevoerd kan worden.



*Flexibel openbaar vervoer met Wmo-vervoer* biedt reizigers uit het Wmo-vervoer deur-deur-vervoer binnen het verzorgingsgebied en vervoer van en naar ov-haltes voor reizen die buiten het gebied beginnen of eindigen. Een voorbeeld is VP Flex Vervoer in Voorne Putten, praktijkvoorbeeld 3.



Dit systeem is voor reizigers met een Wmo-pas. Zij kunnen gemakkelijk binnen het vervoersgebied reizen. Voor reizen buiten het vervoersgebied zorgt VP Flex voor een ruime overstap tussen VP Flex en het lijngebonden openbaar vervoer. De dienst verzorgt naast het Wmo-vervoer ook het vervoer naar dagbestedingen in het kader van de Wmo, het Leerlingenvervoer in het kader van de Jeugdwet en het vervoer Jeugdzorg in het kader van de Jeugdwet.

## 2.2 Vrijwilligers

Een andere, 'brede' vervoervorm is *vervoer door vrijwilligers*. Vrijwilligersvervoer kan in principe bij alle vier andere vervoervormen worden ingezet. Wel vraagt dit om een andere aanpak en moeten de betrokken organisaties rekening houden met de dynamiek die hoort bij de inzet van vrijwilligers – zie hoofdstuk 4.

Een voorbeeld van deze variant is de Vervoersservice Kampen, praktijkvoorbeeld 2. Dit is een vraagafhankelijke en door vrijwilligers uitgevoerde vervoersdienst die bij het wegvallen van de regiotaxi als alternatief is opgezet door gemeente Kampen en de Stichting Welzijn Kampen.



Binnen de basis-integratievormen zoals we die in hoofdstuk 2 bespraken, kan er nog heel wat gevarieerd en 'getweakt' worden. Tarifiering, reserveer- en betaal mogelijkheden, bedieningstijden – al deze kenmerken bepalen hoe de geïntegreerde vervoersoplossing er écht uit komt te zien.

### 3.1 Systeemkenmerken, mogelijkheden, voor- en nadelen

Om de doelstellingen die ten grondslag liggen aan systeemintegratie dichterbij te brengen, kunnen de betrokken partijen verschillende keuzes maken. In de onderstaande tabel beschrijven we een aantal systeemkenmerken met daarbij de keuzes (mogelijkheden) en de voor- en nadelen.

### 3.2 Link met integratievorm

Welke keuzes een overheid precies maakt, zal mede afhangen van de doelstellingen die worden beoogd – zie hoofdstuk 1 – en van de gekozen vervoersvorm – hoofdstuk 2. Stel bijvoorbeeld dat kostenbeheersing een belangrijke beleidsdoelstelling is (*Doelmatig en efficiënt inzetten van middelen*, zie hoofdstuk 1), dan zullen er waarschijnlijk andere keuzes worden gemaakt voor *Gebruiksgemak* dan als het doel *Inclusieve mobiliteit* het zwaarst weegt. De gekozen vervoersvorm creëert bovendien verwachtingen bij alle betrokkenen. Bij bijvoorbeeld *Lijngebonden openbaar vervoer gecombineerd met doelgroepenvervoer* en *Last mile openbaar vervoer met doelgroepenvervoer* ligt het voor de hand de kenmerken meer te laten aansluiten op het reguliere ov, terwijl bij *Deur-tot-deur vervoer voor iedereen* en *Flexibel openbaar vervoer met Wmo-vervoer* de kenmerken dichterbij doelgroepenvervoer zullen zitten. *Vrijwilligersvervoer* vraagt om kenmerken die passen bij de mogelijkheden die vrijwilligers bieden.

| Kenmerk                                                           | Mogelijkheden                                                                                                                                                           | Voor- en nadelen                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tariefprincipes                                                   | Vaste prijs per rit, hoger tarief in geval van deur-deur vervoer, korting op tarief in geval van gecombineerde rit.                                                     | Vaste prijs kan leiden tot relatief lange ritten, km-tarief sluit aan bij OV-chipkaart. Met tariefprincipes kan overheid sturen op gewenst gedrag.                                                                                                      |
| Hoogte van het tarief                                             | Ov-tarief, gebaseerd op ov-tarief, taxitarief.                                                                                                                          | Tarief moet passen bij kwaliteit van het product, beleving van de klant (bijv. wordt het gezien als ov of taxi), doelgroep en kaders opdrachtgever.                                                                                                     |
| Bedieningsmogelijkheden                                           | A Halte-halte.<br>B Halte-deur.<br>C Deur-deur.                                                                                                                         | A Plus: meer bundelingsmogelijkheden, minder omrijden.<br>Min: grotere halteafstanden.<br>B Plus: aansluitend op ov. Min: duurder voor opdrachtgever.<br>C Plus: meer service voor reiziger. Min: duurder voor opdrachtgever.                           |
| Gebruiksgemak (reserveer- en betaal mogelijkheden, aanmeldtijden) | Reserveren: app, telefonisch, website, email.<br>Betalen: OV-chipkaart, iDeal, contant, pinpas, creditcard, automatische incasso.<br>Aanmeldtijd: 30 minuten tot 2 uur. | Meer mogelijkheden om te kunnen betalen en reserveren en een korte aanmeldtijd maken het systeem geschikt voor meer(dere) doelgroepen. Minder mogelijkheden zorgen weer voor eenvoudiger communicatie en (meestal) lagere kosten voor de opdrachtgever. |
| Bedieningstijden en reisgebied                                    | Reizen naar ov-knooppunten, maximale afstand (veelal 10-25 km).<br>Hele dag, alleen spits- of daluren, wel/niet in het weekend.                                         | Ruime bedieningstijden en de mogelijkheid van lange ritten zijn aantrekkelijk voor de reiziger, maar het kan oneigenlijk gebruik in de hand werken. Dit werkt kostenverhogend.                                                                          |
| Aansluiting op openbaar vervoer, inclusief toegankelijkheid       | Systeem takt zoveel mogelijk aan op bestaand ov of functioneert hier grotendeels onafhankelijk van.                                                                     | Aantakken op ov verhoogt het ov-gebruik en beperkt kosten voor opdrachtgever maar leidt vaak tot langere reistijden en/of hogere reiskosten.                                                                                                            |
| Zelfredzaamheid van de reiziger                                   | Begeleider kan gratis of tegen gereduceerd tarief mee.<br>Hulpmiddelen kunnen eenvoudig mee met het voertuig.                                                           | Begeleiding en toegankelijke voertuigen werken kostenverhogend voor de vervoersvorm, maar kunnen elders kosten besparen.                                                                                                                                |
| Indicatiestelling                                                 | Meenemen mogelijkheden (aanvullend en regulier) ov.                                                                                                                     | Indicatiestelling kan worden aangepast uitgaande van regionale vervoermogelijkheden: welke vervoersvorm is geschikt voor welke reiziger op welk moment en welke plaats?                                                                                 |
| Aansturingsmodel                                                  | Regiecentrale <sup>6</sup> : knip tussen planning en uitvoering.<br>Callcentermodel: planning en uitvoering bij 1 partij.                                               | Knip tussen planning en uitvoering kan in potentie kostenverlagend werken en wisselende impact hebben op de combinatiemogelijkheden (afhankelijk van incentives).                                                                                       |

<sup>6</sup> KpVV (2013) De regiecentrale: wat is het en hoe werkt het?

**Onze analyse van de praktijkvoorbeelden van systeem-integratie geven een goed inzicht in wat goed en wat minder goed werkt. Hieruit hebben we een aantal succes- en faalfactoren kunnen afleiden.**

De succes- en faalfactoren vanuit eerdere 'integratie-projecten' voor doelgroepenvervoer en het ov, zijn in feite de *lessons learned*.

Om deze lessen makkelijker te kunnen toepassen in nieuwe projecten, maken we een onderscheid tussen succes- en faalfactoren vanuit het perspectief van de reiziger en vanuit het perspectief van de opdrachtgever. Sommige factoren zijn relevant voor *beide* groepen. Die hebben we dan alleen opgenomen daar waar de relatie het meest direct is. Het is verder belangrijk om in gedachten te houden dat binnen de lijst met succesfactoren de belangen soms tegengesteld zijn – en dat sommige succesfactoren dus niet of maar moeizaam samengaan. Toegankelijke voertuigen dragen bijvoorbeeld niet altijd bij aan lagere systeemkosten en innovatie gaat niet altijd samen met de wens van een betrouwbaar systeem. In de praktijk zal een nieuw project dus niet *alle* genoemde succesfactoren kunnen omvatten. Het gaat uiteindelijk om het vinden van de juiste balans tussen factoren.

#### 4.1 Succesfactoren reiziger

Voor de *reiziger* kunnen de volgende factoren bijdragen aan een *succesvolle* integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer:

##### Personeel

- Klantvriendelijke, behulpzame en liefst lokale chauffeurs.
- Goede klantenservice.

##### Voertuigen

- Comfortabele voertuigen.
- Voertuigen zijn toegankelijk voor mensen met een beperking.

##### Dienstverlening

- Het tariefprincipe en bedieningsmogelijkheden passen bij de gekozen integratievorm.
- Betrouwbare en begrijpelijke app om ritten te reserveren (indien in zo'n app wordt voorzien).
- Eenvoudige betaling van de rit.
- Betrouwbare reisinformatie.
- Tijdige communicatie met reizigers, zowel tijdens de voorbereiding als bij de implementatie van veranderingen.
- Vergevensgezinde dienstverlening (geeft reiziger de ruimte om fouten te maken).
- Luisteren naar ideeën van (potentiële) reizigers over mogelijke verbeteringen.

##### Reizen

- Oplossing voor de beperkte bereikbaarheid van locaties en beperkte beschikbaarheid van vervoer.
- Aanvulling op tijden en locaties zonder lijngebonden ov.
- Minder lang wachten en/of minder omrijden vergeleken met de oude situatie.
- Kortere reistijd en/of lagere prijs vergeleken met de oude situatie.
- Betrouwbaar vervoer.
- De vervoervorm verhoogt de zelfredzaamheid van de reiziger.

#### 4.2 Faalfactoren reiziger

Voor de *reiziger* kunnen de volgende factoren bijdragen aan het *falen* van een project dat een verdere integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer beoogt:

##### Voertuigen

- Beperkte toegankelijkheid van de voertuigen voor reizigers met een beperking.
- Beperkte capaciteit.
- Beperkte actieradius.

##### Tarief

- Hoog tarief voor reguliere reizigers vergeleken met lijngebonden ov.
- Hoog tarief voor Wmo-reizigers vergeleken met Wmo-vervoer.

##### Dienstverlening

- Onzekerheid over het voortbestaan van het project.
- Onduidelijkheid in de vervoervoorwaarden en de werking van het systeem.
- Onbekendheid van het systeem.
- Onbetrouwbare dienstverlening.
- Slecht verwachtingsmanagement bij (potentiële) reizigers over wat de pilot inhoudt en wat er daarna gebeurt.

##### Reizen

- Op bepaalde tijden/dagen geen ritten kunnen reserveren en/of maken.
- Onbetrouwbare reisinformatie.
- Niet werkende app voor het registreren en maken van ritten.

#### 4.3 Succesfactoren opdrachtgever

Voor de *opdrachtgever* kunnen de volgende factoren bijdragen aan een *succesvolle* integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer:



### Organisatie

- Heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen betrokken partners.
- Directe, goede relaties tussen reiziger en vervoerder, tussen opdrachtgever en vervoerder en tussen reiziger en gemeente.
- Ambtelijke en bestuurlijke regionale eensgezindheid en bereidheid om samen te werken.
- Voldoende competenties en slagkracht bij de opdrachtgever.
- Helder geformuleerde doelstelling(en) van de opdrachtgever.
- Aandacht voor benodigde werkwijze bij veranderde inzet van medewerkers.
- Voldoende kennis en expertise over vervoer bij de opdrachtgever.
- Bestuurlijk lef om vanuit publieke sturing te innoveren op het gebied van mobiliteit.
- Goede afspraken over eventuele beheersingsmaatregelen om problemen (te weinig/te veel vervoer) te ondervangen.
- Indicatiestellingen door gemeenten worden afgestemd op de vervoermogelijkheden in het gebied.

### Systeem

- Stapsgewijs doorontwikkelen van bewezen technieken.
- Tijdig en volgens een communicatieplan communiceren met zowel overheden als marktpartijen en tijdens de voorbereiding, implementatie en uitvoering.
- Plaatselijke initiatieven werken positief en herkenbaarheid van de organisatie en medewerkers bevorderen laagdrempeligheid.
- Combineren van contract voor doelgroepenvervoer en het project dat de integratie tussen doelgroepenvervoer en OV stimuleert.
- Niet focussen op één oplossing maar ook kijken naar bestaande initiatieven.
- Vrijwilligersvergoeding en waardering van de opdrachtgever voor vrijwilligers.
- Kenmerken van het systeem passen bij de gekozen integratievorm.

### Dienstverlening

- Denken vanuit de reiziger en niet vanuit het aanbod.
- Voldoende tijd uittrekken voor implementatie van nieuwe systemen of organisatie.
- Vervoer op afroep zorgt voor vervoermogelijkheden in gebieden die anders niet of nauwelijks bereikbaar zijn per lijngebonden.
- Voldoende vrijwilligers voor het uitvoeren van het vervoer.
- ICT/automatisering is goed voorbereid op het vervoersysteem.

## 4.4 Faalfactoren opdrachtgever

Voor de *opdrachtgever* kunnen de volgende factoren bijdragen aan het *falen* van een project dat een verdere integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer beoogt:

### Kosten

- Geen prikkel voor de vervoerder om ritten van reizigers met een beperking en reguliere reizigers te combineren.
- Groot aantal loosmeldingen/no-shows dragen bij aan hoge kosten van het systeem.
- Combinatie van lage kwaliteit en betrouwbaarheid tegen hoog tarief voor de reiziger.
- Het aanbieden van gratis vervoer kan een precedentwerking hebben voor andere gebieden in de regio.
- Aanpakken van no-shows, heffen van een reizigersbijdrage en stimuleren van een hoge combinatiegraad.
- Bedieningstijden en reisgebied werken oneigenlijk gebruik in de hand.

### Gebruik

- Hoge kosten in combinatie met laag gebruik (weinig toekomstbestendig).
- Meer reizigers en daardoor hogere kosten dan verwacht, terwijl kostenreductie projectdoel was.
- Oneigenlijk gebruik van het vervoer vanwege het aantrekkelijke tarief, leidend tot hoge kosten voor de opdrachtgever.
- Onvoldoende potentiële klanten vanwege de kleine geografische schaal van het systeem.
- Negatieve publiciteit over het systeem ontmoedigen gebruik.

### Organisatie

- In het contract met de vervoerder te weinig ruimte voor doorontwikkeling.
- Risicomidend denken, leidend tot belemmering voor innovatie.
- Onvoldoende financiële ruimte en tijd ter beschikking stellen om nieuw systeem zich te laten bewijzen.
- Culturele, financiële en organisatorische verschillen tussen partners en projecten.
- Afhaken van vrijwilligers door te hoge eisen ten aanzien van hun inzet.

### Systeemverandering

- Rolverwarring tussen overheden als gemeenten een (vorm van) openbaar vervoer aanbieden.
- Onvoldoende aandacht voor de weerstand tegen de focus op zelfredzaamheid.
- Weerstand bij de vervoerder om doelgroepenvervoer en openbaar vervoer te integreren vanwege verschil in kenmerken vervoersstromen en de kwetsbaarheid van de doelgroep.



#### 4.5 Succesvolle systeemintegratie

Uit de overzichten blijkt dat voor *reizigers* de uitvoering van het systeem goed op orde moet zijn. De gebruiker moet een juiste perceptie (kunnen) hebben bij het vervoer: is het lijngeboden ov met Wmo-vervoer of juist flexibel vervoer? Een succesvol systeem uit zich verder in een goede klantenservice, comfortabele voertuigen en een betrouwbare dienstverlening. De vervoerder is vergevingsgezind voor (onzekere) reizigers, maar legt voor zichzelf de lat juist hoog. Verder is het belangrijk dat het nieuwe, geïntegreerde vervoersysteem het reizen ook echt makkelijker en beter maakt: meer vervoermogelijkheden, kortere reistijden en/of een lagere prijs van de reis.

Wanneer een integratieproject niet aan deze voorwaarden voldoet, is er een grote(re) kans op falen. Dit kan ook gebeuren door onder andere onzekerheid over het voortbestaan van de vervoervorm, onduidelijkheid over de voorwaarden en de werking, en onbekendheid van de reizigers met het systeem.



Voor *opdrachtgevers* is een heldere organisatie van de nieuwe vervoervorm een belangrijke succesfactor. Verantwoordelijkheden moeten goed zijn verdeeld, de wil om samen te werken moet groot zijn en de relaties tussen alle betrokkenen (inclusief reizigers) moeten direct en goed zijn. Daarnaast helpt het wanneer de 'integratieprojecten' stapsgewijs worden (door)ontwikkeld, waarbij het liefst

#### De mitsen en maren van vrijwilligersvervoer

**Verschillende projecten die de integratie van doelgroepenvervoer en het ov nastreven, zetten vrijwilligers in, meestal als chauffeur. Dat kan voordelen hebben, maar geheel risicoloos is het niet.**

De inzet van vrijwilligers in plaats van professionals is niet onomstreden. Sommige stakeholders zijn fel gekant tegen de inzet van vrijwilligers op posities die (mogelijk) ook door professionals kunnen worden ingevuld. Zij zien dit als werkverdringing en het zou ook slecht zijn voor de veiligheid. Andere stakeholders geven aan dat zonder vrijwilligers het vervoer veel te duur zou worden. Bovendien leveren de veelal lokaal geworven vrijwilligers een mooie bijdrage aan de sociale cohesie – een belangrijk pre.<sup>7</sup>

##### Aandacht

De inzet van vrijwilligers vergt extra inspanningen van de opdrachtgevers en vervoerders. Het belangrijkste is, dat er gezorgd wordt voor voldoende binding en betrokkenheid van de vrijwilligers. Hoe beter de binding en betrokkenheid is, hoe minder kwetsbaar het systeem wordt, want dit verlaagt de kans dat de vrijwilligers afhaken. Opdrachtgevers kunnen de betrokkenheid vergroten door de vrijwilligers een financiële vergoeding te geven. Ook het organiseren van activiteiten die het saamhorigheidsgevoel onder de vrijwilligers vergroten, kan helpen.

##### Geen vanzelfsprekendheid

In sommige regio's is er het probleem dat er maar weinig vrijwilligers (chauffeurs) te vinden zijn. De oplopende pensioenleeftijd maakt de potentiële groep waar een beroep op kan worden gedaan, ook kleiner.<sup>8</sup>

gebruik wordt gemaakt van bestaande initiatieven uit de samenleving. Ook is het belangrijk dat de gekozen vervoervorm aansluit op de kenmerken van het gebied. Tot slot moeten de overheden oneigenlijk gebruik tegengaan en geen onterechte verwachtingen scheppen ten aanzien van reizigerstarieven, kostenreductie, reizigersaantallen en combinatiemogelijkheden van vervoerders.

7 Bronnen: Volkskrant (2020) Is de buurtbus met vrijwillige chauffeurs broodroof? 'Wat een onzin' <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/is-de-buurtbus-met-vrijwillige-chauffeurs-broodroof-wat-een-onzin~b447e195/>  
OVpro (2019) FNV bekritiseert slechte rijtijden en vrijwilligersvervoer in West-Brabant <https://www.ovpro.nl/personeel/2019/12/31/fnv-valt-slechte-rijtijden-en-vrijwilligersvervoer-in-west-brabant-aan/>

8 Zie o.a. CROW (2014) Vijf aandachtspunten voor doelgroepenvervoer.  
CROW (2016) Inzicht in de kosten van kleinschalig vraagafhankelijk vervoer.

**De systeemintegratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer zal de komende jaren een belangrijk thema blijven. In de tussentijd zal het vervoersysteem innoveren en evolueren. Welke kansen biedt dat?**

Het onderscheid tussen lijngebonden openbaar vervoer, vraagafhankelijk openbaar vervoer en doelgroepenvervoer zal de komende jaren mogelijk verdwijnen. Ook is het denkbaar dat er een apart HOV-netwerk komt en dat het overige vervoer met een flexibel vraagafhankelijk systeem zal worden bediend, dat dan wel goed is aangesloten op het HOV. Vraag is of we tegen die tijd over twee systemen of over één integraal systeem spreken. Technologische ontwikkelingen leiden daarnaast – nu al, en in de toekomst nog meer – tot nieuwe vormen van mobiliteit.

### 5.1 Hubs

*Hubs* kunnen verschillende vormen van mobiliteit samenbrengen. Tot nu toe dienen knooppunten en stations als overstaplocatie tussen enkele vormen van vervoer, veelal van auto of fiets op openbaar vervoer en tussen verschillende vormen van ov. Nieuw aan hubs is dat er ook uiteenlopende vormen van deelmobiliteit beschikbaar zullen zijn: bij hubs komen collectief, individueel, gedeeld, aanbodgestuurd en vraagafhankelijk vervoer samen. Ook vervoer dat een bijdrage levert aan een verdere integratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer, zal hier te vinden zijn. Het aanbod van de vervoervormen wordt er integraal op elkaar afgestemd en sluit beter aan op de vraag van de reiziger. Er is goede (reis)informatie over de verschillende vervoervormen voorhanden. Verder vergroten de hubs de zichtbaarheid en bekendheid van de verschillende vervoervormen – en daarmee het gebruik.

Naast vervoer kunnen hubs ook maatschappelijke en commerciële voorzieningen bieden, zoals werkplekken, winkels, gezondheidscentra, ontmoetingsplekken, pick-up punten voor pakketjes en boodschappen enzovoort. De aanwezigheid van dergelijke voorzieningen kan omgekeerd aanleiding zijn om (deel)vervoeraanbod te realiseren. Het zijn tenslotte al plekken waar mensen naartoe gaan, wat bijdraagt aan de businesscase voor het vervoer.

Hubs kennen diverse verschijningsvormen in aanbod en locatie maar zijn veelal centraal gelegen in stad, dorp of wijk of bij een kruising van doorgaande wegen.



### 5.2 MaaS

Van *Mobility as a Service*, kortweg MaaS, verwachten we eveneens dat het de systeemintegratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer kan vereenvoudigen. MaaS kan bijdragen aan het bereikbaar houden van stad en platteland en aan het terugdringen van vervoersarmoede door vraag en aanbod van verschillende vormen van vervoer optimaal bij elkaar te brengen, wat overeenkomt met doelstellingen van veel projecten uit deze publicatie. Het mobiliteitspakket van MaaS is situationeel en afgestemd op individuele wensen. Dit maakt MaaS ook geschikt voor reizigers in het doelgroepenvervoer. Een MaaS-dienst biedt inzicht in de beschikbare vervoervormen en aanvullende diensten, zoals parkeren. Met MaaS kan een gebruiker na aanmelding diensten afnemen van meerdere vervoeraanbieders – het is niet langer nodig je apart te registreren bij elke aanbieder van bijvoorbeeld een deelauto. MaaS maakt het daarmee eenvoudiger voor reizigers met en zonder beperking om te kiezen voor de voor hen op dat moment best passende vervoervorm. Uiteraard hangt dit wel af van het aanbod: op het platteland zal de keuze aan vervoervormen beperkter zijn dan in de grote steden. MaaS biedt daarmee kansen voor de verdere systeemintegratie van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer. Een aandachtspunt is wel dat niet alle ontwikkelingen en innovaties per se gunstig uitpakken voor reizigers met een beperking. Zo zal een MaaS-app op een smartphone niet voor iedereen even toegankelijk zijn. Ook wordt de individuele keuze beïnvloed door eventuele fysieke en mentale beperkingen. Deelfietsen bijvoorbeeld zullen voor een deel van de reizigers nooit een optie zijn.

## Bijlage A Wet- en regelgeving

Het personenvervoer in Nederland kan worden verdeeld in doelgroepenvervoer en openbaar vervoer. Openbaar vervoer, zoals de naam al zegt, is openbaar en dus vrij toegankelijk voor iedereen. Het doelgroepenvervoer is 'een voorziening die doorgaans voorziet in het vervoer van *deur tot deur* voor een *besloten reizigersgroep*', aldus een recente studie van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).<sup>9</sup> Doelgroepenvervoer is wel een vorm van *collectief* vervoer, omdat het meestal is toegestaan om meerdere passagiers in één voertuig te combineren. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de verschillende vormen van doelgroepenvervoer en het ov. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de regelmaat in het vervoerpatroon. Vervoer in categorie I-A is goed planbaar en soms goed te bundelen, terwijl dit in categorie II-A veel moeilijker is. De kenmerken van II-A hebben een negatief effect op de bezettingsgraad en de exploitatiekosten.<sup>10</sup>

### Wettelijke regelingen doelgroepenvervoer

In het doelgroepenvervoer onderscheiden we negen regelingen<sup>11</sup>. De regelingen, zie figuur hieronder, zijn vanuit de landelijke overheid geïnitieerd. Hierbij zijn vier ministeries betrokken: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SWZ), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De ministeries zijn systeem- en beleidsverantwoordelijk voor de regelingen, die met name in opdracht van decentrale overheden worden uitgevoerd. Uitzondering is Valys, dat een landelijke regeling betreft.<sup>12</sup> Wat de integratie van doelgroepenvervoer en ov betreft vormen deze regelingen geen *wettelijke of juridische* belemmering, zo bleek uit eerder onderzoek. Volgens

stakeholders is het *governance* vraagstuk wel een aandachtspunt. Gemeenten gaan over de meeste vormen van doelgroepenvervoer, ov-autoriteiten over het openbaar vervoer – dus de integratie loopt door verschillende organisaties. Een ander organisatorische uitdaging zijn de financiële en organisatorische schotten die tussen overheden en zelfs binnen een overheid bestaan. Dit kan leiden tot een afwachtende houding van betrokkenen (wachten op actie van de ander), ondanks het belang voor de reizigers in het doelgroepenvervoer, het ov en de mogelijk te behalen efficiencywinsten.<sup>13</sup> Om binnen dat speelveld stappen in de integratie te zetten, is een 'trekker' dan ook onontbeerlijk. Wie die rol op zich neemt is geen uitgemaakte zaak: soms zal dat een gemeente zijn, soms een ov-autoriteit.

### Wet personenvervoer 2000

Een belangrijk wetgevend kader voor het openbaar vervoer is de Wet personenvervoer 2000<sup>14</sup> (hierna: WP2000). Deze wet bepaalt hoe het openbaar vervoer in Nederland wordt georganiseerd – en raakt daarmee ook de mogelijke integratie van het ov met het doelgroepenvervoer. In de WP2000 staat dat het verboden is openbaar vervoer te verrichten zonder dat daar een concessie voor is verleend.<sup>15</sup> Gedeputeerde Staten van provincies of het dagelijks bestuur van vervoerregio's verlenen concessies voor openbaar vervoer. Daarbij wordt openbaar vervoer gedefinieerd als 'voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een *auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig*'. Daaruit blijkt dat het hebben van een dienstregeling een belangrijk kenmerk is om te bepalen of vervoer ook openbaar vervoer mag worden genoemd.<sup>16</sup> Een ander belangrijk kenmerk is dat iedereen er

Tabel 1. Overzicht van verschillende vormen van doelgroepenvervoer en ov.

|                                                                                                                                             | A: Doelgroepenvervoer<br>alleen voor toegelaten groep personen                                                                            | B: Openbaar vervoer<br>staat open voor iedereen                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| I: Regelmatig vervoerpatroon 'van veel naar één':<br>Vanuit veel adressen verzamelen naar specifieke bestemming (en van daaruit weer terug) | Bestemmingsgebonden doelgroepenvervoer<br>Leerlingenvervoer, vervoer naar de werkplaats, zittend ziekenvervoer, vervoer naar dagbesteding | Regulier ov<br>Trein, lijnbus <sup>1</sup> , tram, metro, veerboot        |
| II: Diffuus vervoerpatroon:<br>'veel naar veel'                                                                                             | Niet-bestemmingsgebonden of sociaal-recreatief doelgroepenvervoer<br>Wmo-vervoer, Valys                                                   | Aanvullend ov<br>Belbussen <sup>2</sup> , watertaxi, Opstapper, Brengflex |

9 KiM (2019) De reizigers in het sociaalrecreatieve doelgroepenvervoer in Nederland. p. 7.

10 KiM (2019) De reizigers in het sociaalrecreatieve doelgroepenvervoer in Nederland.

11 Zie ook [www.crow.nl/crow-doelgroepenvervoer/wat-is-doelgroepenvervoer](http://www.crow.nl/crow-doelgroepenvervoer/wat-is-doelgroepenvervoer).

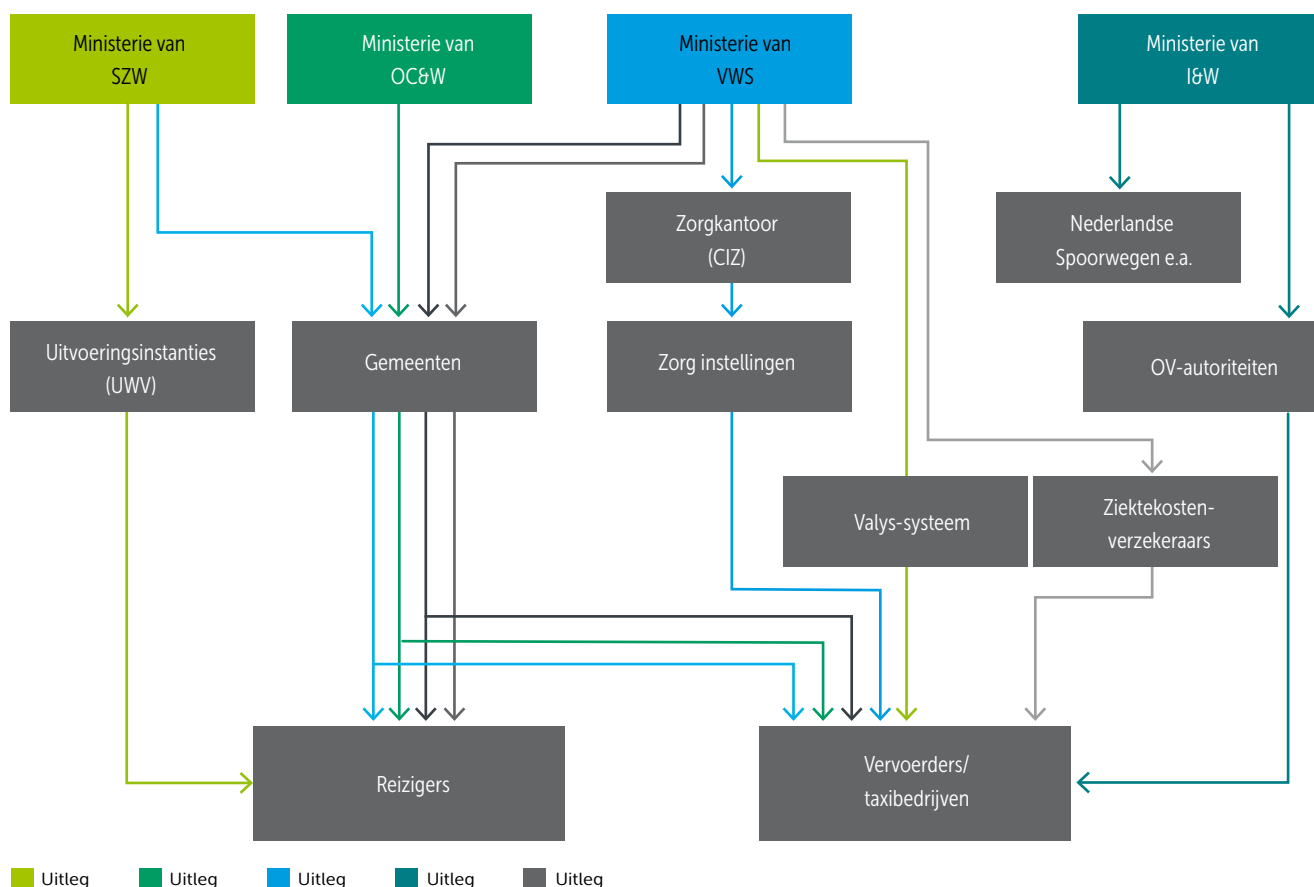
12 MuConsult (2016) Integratie doelgroepenvervoer en OV.

13 MuConsult (2016) Integratie doelgroepenvervoer en OV.

14 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2019-03-07>.

15 'recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak'.

16 Een dienstregeling is volgens de WP2000 een 'voor een ieder kenbaar schema van reismogelijkheden waarin zijn aangeduid de halteplaatsen waartussen en de tijdstippen waarop openbaar vervoer wordt verricht, zo nodig onder de vermelding of de halteplaatsen of de tijdstippen door de reiziger kunnen worden beïnvloed.'



Figuur 2. Een schema van de negen regelingen voor doelgroepenvervoer in Nederland.

toegang toe moet hebben, zonder bijvoorbeeld vooraf ergens lid van te moeten worden of een indicatie voor speciaal vervoer te hebben.

Onderdeel van de WP2000 is een experimenteerartikel (artikel 3). Hierin staat dat regels kunnen 'worden gesteld ten behoeve van experimenten met openbaar vervoer voor een periode van ten hoogste zes jaar'. Hierdoor kan binnen een ov-concessie worden geëxperimenteerd met vervoer dat wat betreft de kenmerken een combinatie is van ov en doelgroepenvervoer. Een voorbeeld hiervan is een systeem met een combinatie van halte-halte-vervoer voor ov-reizigers en deur-deur-vervoer voor Wmo-reizigers. Bij experimenten onder dit artikel hebben consumentenorganisatie het recht om gevraagd en ongevraagd advies te geven over de belangen die de reiziger raken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de opzet en uitvoering van het vervoersysteem.

### Vraaggestuurd vervoer

Bij initiatieven om doelgroepenvervoer- en ov-systemen te integreren, wordt regelmatig gezocht naar een oplossing

die vraaggestuurd vervoer als kern heeft. Vraaggestuurd vervoer rijdt alleen wanneer hier vraag naar is van de reiziger en volgt vaak geen dienstregeling, en kent daardoor niet dezelfde plichten zoals die gelden voor openbaar vervoer, zoals de OV-chipkaart of de concessieplicht.<sup>17</sup> De provincie of vervoersautoriteit mag als concessieverlener echter geen opdrachten verstrekken voor vraaggestuurd vervoer dat iedereen openstaat en volgens een dienstregeling rijdt, indien dat om dezelfde vervoersstromen concurreert als de concessie of anderszins de reeds verstrekte concessie zou 'uithollen'. Wanneer anderen dan de concessieverlener vraaggestuurd vervoer zonder dienstregeling 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.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Voor vraaggestuurd vervoer gelden slechts bepaalde artikelen van de Wet Personenvervoer 2000, zoals bepaald in artikel 6 van het Besluit Personenvervoer 2000.

<sup>18</sup> MuConsult (2016) Integratie doelgroepenvervoer en OV.

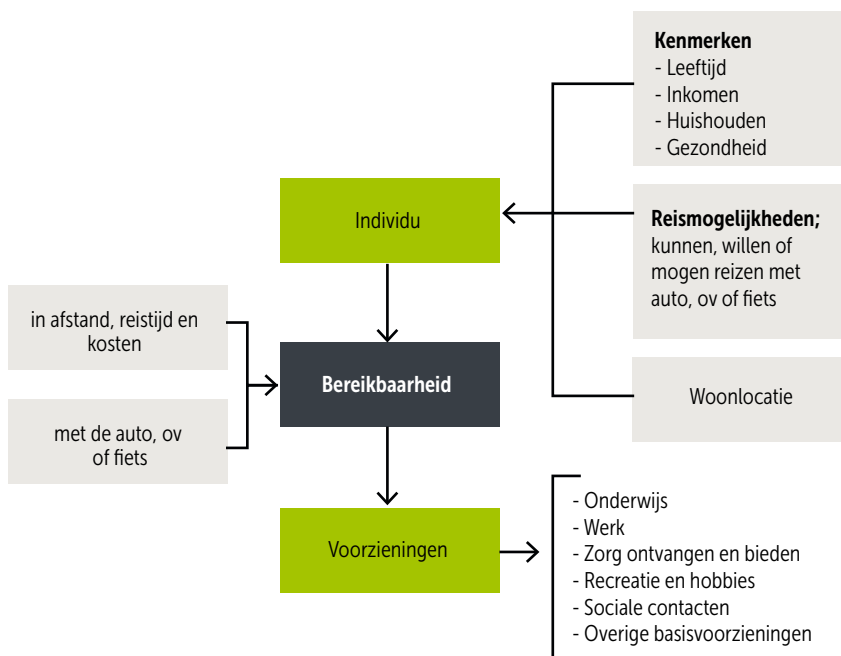
## Bijlage B Vervoers-, mobiliteits- en bereikbaarheidsarmoede

Vervoersarmoede wordt in de literatuur aangeduid als aan vervoer gerelateerde sociale uitsluiting. Meestal wordt de term gebruikt om een situatie te beschrijven waar een (te) groot deel van het inkomen moet worden besteed aan transport om toegang te krijgen tot voorzieningen zoals werk, sociale activiteiten en gezondheidszorg. Mobiliteitsarmoede en bereikbaarheidsarmoede zijn (deel)oorzaken van vervoersarmoede. Mobiliteitsarmoede is het systematische gebrek aan en toegang tot vervoermiddelen. Bereikbaarheidsarmoede betreft de moeite (tijd, inspanning) die het kost om basisvoorzieningen, zoals werk, school, ziekenhuis of winkel, te kunnen bereiken. Het gaat bij vervoersarmoede dan ook niet zozeer om hoe ver mensen kunnen reizen, maar *waarheen* zij kunnen reizen. Om een goed beeld te krijgen van dit probleem moet er dus verder worden gekeken dan naar alleen (de nabijheid van) buslijnen en ov-haltes. Vervoersarmoede wordt beïnvloed door het totaal van de kenmerken en reismogelijkheden van een individu. De bereikbaarheid bestaat dan uit de reisafstand, reistijd, reiskosten en het beschikbare vervoer – zie bijgaande figuur.<sup>19</sup>

De drie factoren beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid bepalen de bereikbaarheid van een individu, en hoe goed voorzieningen te bereiken zijn. De indicatoren worden beïnvloed door subjectieve beoordeling en individuele karakteristieken. Vervoersarmoede bevat dus ook de subjectieve beleving van een individu als extra dimensie en beïnvloedt in sterke mate de sociale inclusie.

### Sociale inclusie

Door sociale inclusie kunnen mensen meedoen in de samenleving en een volwaardig leven leiden, maar vervoers-, mobiliteits- en bereikbaarheidsarmoede kunnen de inclusie verminderen. Dit geldt vooral onder mensen die auto-afhankelijk wonen, mensen met een handicap, lage inkomens en mensen die geen auto kunnen rijden. Dit hangt samen met een hogere werkloosheid, lagere sociale participatie en minder sociale netwerken. Ook zorgt vervoersarmoede voor stress, wat zowel mentaal als fysiek een negatieve invloed heeft op de gezondheid.



Figuur 3. De verschillende facetten die de bereikbaarheid bepalen.

<sup>19</sup> Jonkers, E., Schepers, B., Tanis, J., & Zwart, G. (2019). Sociale inclusie en vervoersarmoede in de provincie Zuid-Holland.

# Colofon

Integratie doelgroepenvervoer en ov –  
Praktijkvoorbeelden

## uitgave

CROW, Ede

Deze uitgave is (mede) mogelijk gemaakt door een bijdrage vanuit het KpVV-programma. Dit programma ontwikkelt, verspreidt en borgt collectieve kennis voor de decentrale overheden op het gebied van mobiliteit. Het gaat om kennis die fundamenteel ondersteunt bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Het KpVV-programma wordt gefinancierd door de provincies en de vervoerregio's.

## artikelnummer

K-D089

## tekst

MU Consult

## fotografie

shutterstock.com

## vormgeving

Inpladi bv, Cuijk

## productie

CROW

## contact

CROW Klantenservice: klantenservice@crow.nl  
of (0318) 69 53 15

## downloaden

Deze uitgave is gratis te downloaden via [crow.nl](https://crow.nl)

De werkgroep bestond uit de volgende partijen:

- Arriva
- Connexxion
- Gemeente Borne
- Gemeente Dalfsen
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Drimmelen
- Gemeente Hoorn
- Gemeente Zwolle
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- MuConsult
- Provincie Noord-Brabant
- Publiek Vervoer Groningen Drenthe
- Stroomlijn



