# Positioning paper Doelgroepenvervoer

**AAN**
Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
**VAN**
Koen Bekking; Marcel Sloot; Wim van Tilburg
**DATUM**
11 januari 2016

---

*CROW ondersteunt als onafhankelijk kennisplatform decentrale overheden op het gebied van infrastructuur, verkeer en vervoer, en openbare ruimte. Zo ook bij haar taken ten aanzien van toegankelijkheid, ov en doelgroepenvervoer. Vanuit deze rol heeft CROW inzicht in de diverse ontwikkelingen rondom doelgroepenvervoer en de functie van kennis hierin.*
*Deze paper bevat een samenvatting hiervan en sluit af met een aantal praktische ideeën hoe verdere ontwikkeling van het doelgroepenvervoer (in diverse oplossingsrichtingen) kan worden versneld.*

*Belangrijkste conclusie is dat er onder de verschillende partijen energie is om innovatie te versnellen en dat kennis een belangrijke motor voor verandering is. Voorwaarden voor een gedegen veranderproces zijn:*

- *Bestuurlijk commitment van alle relevante partijen*
- *Heldere regie op het veranderproces*
- *Capaciteit bij alle partijen om actief bij te dragen*
- *Een stevig, gedragen kennisprogramma ondersteunend aan het veranderproces*

---

## Doelgroepenvervoer onder druk

Mobiliteit is van breed maatschappelijk belang door de verschillende waarden die ermee samenhangen. Mobiliteit stelt mensen in staat om actief deel te nemen in de samenleving en heeft invloed op de kwaliteit van leven en op gezondheid. Een belangrijk deel van de mobiliteit wordt ingevuld met eigen vervoer, of met hulp van mensen die over eigen vervoer beschikken. Een ander deel wordt ingevuld met het reguliere openbaar vervoer, vaak in combinatie met andere vormen van vervoer. En voor wie geen gebruik kan maken van eigen vervoer of regulier ov, zijn er verschillende vormen van doelgroepenvervoer.

De kwaliteit en betaalbaarheid van het huidige doelgroepenvervoer staan onder druk, en zijn op lange termijn onhoudbaar. Dit komt door een combinatie van ontwikkelingen:

- Demografische ontwikkelingen: Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid voorspelt een groei van het aantal mensen met een beperking (8,3%), tot een aantal van 1,2 miljoen in 2030 dat ondersteuning nodig heeft bij hun mobiliteit buitenshuis.
- Veranderingen in het sociale domein: Gemeenten ondervinden grote gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein. Gemeenten moeten met minder geld meer taken uitvoeren. Ze zijn volop bezig met de kanteling en participatie-samenleving.
- Openbaar vervoer: De afgelopen jaren is veel gedaan om het ov toegankelijker te maken voor alle reizigers, dus ook voor reizigers met een beperking. Tegelijkertijd staat het ov buiten de grote steden steeds meer onder druk. In het landelijk gebied (en krimpgebieden in het bijzonder) neemt de vraag dermate af, dat betaalbaar ov niet meer mogelijk is. Veel buslijnen zullen de komende tijd in hun huidige vorm verdwijnen. Het ligt in de verwachting dat dan een groter beroep wordt gedaan op het doelgroepenvervoer.

## Doelgroepenvervoer als systeem

Deze ontwikkelingen vergroten de druk op het doelgroepenvervoer als systeem, dat op zichzelf 'dynamisch stabiel' is, en versterken de noodzaak om met alle partijen de samenwerking op te zoeken:

- Systeemverantwoordelijken (ministeries van SZW, OCW, VWS, IenM);
- Opdrachtgevers (decentrale overheden, UWV, zorginstellingen en VWS);
- Opdrachtnemers (vervoerders, verenigd binnen KNV);
- Reizigers en vertegenwoordigers hiervan;
- Adviesbureaus (veelal werkzaam voor opdrachtgevers);
- Kennisinstellingen (KiM, CROW).

Als CROW zien we dat in de samenwerking de belangrijkste elementen zijn:

- Beleid: We merken dat er veel overeenkomsten zijn in het beleid dat decentrale overheden voeren op het gebied van doelgroepenvervoer. Er wordt steeds meer gestuurd op zelfredzaamheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Tegelijkertijd zijn er verschillen in het beleid, ingegeven door lokale politiek, geografie, andere vervoersmogelijkheden (ov). Dit maakt dat de doelen bij innovatie vaak overeenkomen, maar de oplossingen uiteenlopen. Het beleidsproces is sterk gekoppeld aan de periodieke aanbestedingen. Opmerking hierbij is dat het opdrachtgeverschap voor de verschillende vormen van doelgroepen binnen de decentrale overheid van oudsher vaak versnipperd is. Binnen één gemeente zijn verschillende personen (vaak voor een klein deel van hun tijd) betrokken bij specifieke vormen van het doelgroepenvervoer.
- Markt: De markt staat onder druk. Marktpartijen zijn vaak gericht op het overleven op de korte termijn. De markt wordt in sterke mate gereguleerd door aanbestedingen en contracten, die als belemmerend kunnen werken voor innovatie.
- Cultuur: Over het algemeen merkt CROW dat er steeds meer besef is dat kwaliteit en betaalbaarheid met elkaar in balans moeten zijn. Vervoer moet kwalitatief goed zijn. En tegelijkertijd zijn er grenzen aan wat financieel mogelijk is. Ook is er in toenemende politieke belangstelling voor het onderwerp.
- Kennis: CROW merkt grote verschillen in kennisniveaus tussen en binnen de partijen. Over de breedte is aan de kant van de opdrachtgever steeds minder kennis beschikbaar, ingegeven door krimpende overheden. Opdrachtgevers zijn vaak afhankelijk van adviesbureaus (met eigen belang). Als CROW dragen we al jaren vanuit het KpVV-Meerjarenprogramma (Kennisplatform Verkeer en Vervoer) zorg voor uitwisseling van best practices, praktijkervaringen en 'modelbepalingen' voor bestekken. De toepassing daarvan in de praktijk kan overigens nog veel beter.

### Innovatie van doelgroepenvervoer

CROW ziet dat een toenemend aantal opdrachtgevers van doelgroepenvervoer inzet op verdere ontwikkeling van het doelgroepenvervoer, in diverse uiteenlopende oplossingsrichtingen en vaak in samenhang met het ov en de (toegankelijke) openbare ruimte:

- Gebruik van ov door mensen met een mobiliteitsbeperking bevorderen;
- Verdere integratie van de verschillende vormen van doelgroepenvervoer;
- Op systeemniveau integreren van doelgroepenvervoer en ov.

Er gebeurt dus veel aan de kant van opdrachtgevers, lokaal of in een regionale samenwerkingsverbanden, al dan niet met begeleiding van een adviesbureau. Gegeven de verschillen in context, is er niet één landelijke visie op het gewenste toekomstige systeem. Innovatie (van het systeem of onderdelen hiervan) is hiermee versnipperd.

### Versnellen van innovatie

CROW merkt dat er onder de verschillende partijen energie is om innovatie te versnellen. Gegeven de druk op het systeem, de complexiteit van dit systeem, en versnippering van innovatie, kan kennis een belangrijke motor voor verandering zijn. Kennis die opdrachtgevers –in hun relatie met opdrachtnemers en reizigers – in staat stelt om het doelgroepenvervoer te optimaliseren.

CROW heeft op dit moment een aantal projecten lopen die hierop inzetten:

- Kostenberekeningstool voor doelgroepenvervoer (i.h.k.v. AMvB inkoop vanuit de Wmo);
- MKBA doelgroepenvervoer (levert een analysekader voor verschillende pilots);
- Modelbestek doelgroepenvervoer (voorbeeldbestek voor aanbesteding);
- Digitaal platform doelgroepenvervoer (centrale landingsplaats voor alle kennis);
- Smaakmakers doelgroepenvervoer (community van koplopers in het werkveld);
- Landelijke dag collectief vervoer (combinatie van ov en doelgroepenvervoer);
- Inventarisatie en analyse van praktijkvoorbeelden, en verspreiding hiervan.

We verkennen met de betrokken partijen op dit moment hoe de klanttevredenheid beter kan worden betrokken bij de verbetering van de kwaliteit van het doelgroepenvervoer, door:

- Landelijk klanttevredenheidsonderzoek doelgroepenvervoer (parallel aan de OV-Klantenbarometer die CROW vanuit het KpVV-Meerjarenprogramma al 15 jaar uitvoert).

Om innovatie daadwerkelijk te kunnen versnellen, en kennis als motor van dit proces optimaal te benutten, ziet CROW een aantal voorwaarden:

- Heldere regie op het veranderproces: Het grote aantal partijen dat verantwoordelijk is voor de organisatie van het doelgroepenvervoer, is een aandachtspunt bij verandering. Het veranderproces kan worden versneld als deze partijen hier gezamenlijk regie op weten te voeren.
- Bestuurlijk commitment van alle relevante partijen voor het veranderproces: Verandering van de organisatie van het doelgroepenvervoer is lokaal en regionaal afhankelijk van de personen die hieraan werken. Het veranderproces kan worden versneld als er op bestuurlijk én ambtelijk niveau commitment is. Door de versnippering van het opdrachtgeverschap binnen decentrale overheden, is bestuurlijk commitment van cruciaal belang.
- Capaciteit bij alle partijen om actief bij te dragen aan het veranderproces: Hoewel er onder de verschillende partijen energie is om verandering te versnellen, worden individuele inspanningen vaak begrensd door het bredere takenpakket. Tegelijkertijd is de veranderopgave complex. Om het veranderproces te versnellen, is het van belang dat er bij alle partijen voldoende capaciteit is om verandering vorm te geven.
- Een stevig, gedragen kennisprogramma ondersteunend aan het veranderproces: Zoals gesteld, is CROW van mening dat kennis een belangrijke motor voor verandering kan zijn. Echter zijn de inspanningen van CROW als kennisplatform begrensd. CROW ziet diverse mogelijkheden om het veranderproces op meer manieren met kennis te versnellen. Een stevig, breed gedragen kennisprogramma is hier een voorwaarde voor.