



RAPPORT

# Sturing geven aan publieke mobiliteit

Verkenning

*10 september 2025*

RAPPORT

# Sturing geven aan publieke mobiliteit

Verkenning

Roeland Stolk  
Rogier Beenders  
Damiaan Goetstouwers  
Jonne Piek  
Valentin Schedereit  
Wouter Kuhlman

*10 september 2025*

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b> .....	4
Publieke mobiliteit in een notendop.....	4
Bouwen aan publieke mobiliteit.....	4
Publieke mobiliteit komt niet vanzelf tot stand: meer centrale en actieve sturing is nodig.....	5
Invulling geven aan deze beweging: arena opbouwen.....	5
Herpositioneren op rijksniveau.....	6
Instrumentarium inrichten.....	6
Feedback organiseren.....	6
<b>Verantwoording</b> .....	7
Meerdere fases doorlopen.....	7
Beperkingen van het onderzoek.....	7
<b>HOOFDSTUK 1</b>	
<b>Publieke mobiliteit: noodzakelijk en kansrijk?</b> .....	8
Publieke mobiliteit: wat is het?.....	9
Publieke mobiliteit is een tombola van verschillende strategische beleidsopgaven.....	10
De reiziger centraal: het huidige systeem kan niet altijd de beloofde basiskwaliteit bieden.....	11
De operatie: het huidige systeem knelt in de uitvoering.....	12
Op lange termijn worden deze knelpunten groter.....	13
Publieke Mobiliteit: noodzakelijk én kansrijk?.....	14
<b>HOOFDSTUK 2</b>	
<b>Bouwen aan Publieke Mobiliteit</b> .....	15
Bouwsteen 'combineren'.....	17
Bouwsteen 'flexibiliseren'.....	18
Bouwsteen 'vergemakkelijken'.....	19
Bouwsteen 'prikkelen'.....	20
Samengevat: de beweging naar een publiek mobiliteitssysteem.....	21
<b>HOOFDSTUK 3</b>	
<b>Beloftes en beperkingen van Publieke Mobiliteit</b> .....	22
Het wenkend perspectief bevat een belofte voor de reiziger, maar de impact zal per persoon en groep sterk verschillen.....	23
Haken en ogen in de operationele uitvoering.....	25
Het wenkend perspectief bevat een belofte voor de maatschappelijke opgaven, maar vraagt om een stevige financiële vinger aan de pols.....	26
<b>HOOFDSTUK 4</b>	
<b>Noodzaak voor meer centrale en actievere sturing</b> .....	28
De huidige beweging richting publieke mobiliteit leunt echter sterk op de intrinsieke motivatie van betrokkenen.....	29
Rijksdepartementen in onwennige positie.....	29
Fragmentatie én gelaagdheid in sturing zorgen voor een ineffektieve inzet van het instrumentarium.....	30
De route naar Publieke Mobiliteit vereist meer centrale en actieve sturing.....	33
<b>HOOFDSTUK 5</b>	
<b>Aan de slag met Publieke Mobiliteit</b> .....	34
<b>BIJLAGE 1</b>	
<b>Gesproken partijen</b> .....	41

# Managementsamenvatting

De ministeries van IenW, OCW, VWS, BZK en Fin hebben een brede ambtelijke verkenning uitgevraagd, op zoek naar een wenkend perspectief voor publieke mobiliteit en de manier waarop partijen dat kunnen organiseren. Het doel van deze verkenning is om te onderzoeken in hoeverre en op welke manier compatibele vervoerssystemen beter op elkaar kunnen worden afgestemd en geïntegreerd.

In deze verkenning hebben we, Berenschot, gesproken met een veelvoud aan partijen, verdeeld over zo'n tachtig personen. Dat heeft veel inzichten gegeven, maar ook veel nieuwe vragen opgeworpen. We hebben geprobeerd deze inzichten in het voorliggende document compact én leesbaar te presenteren. Achter iedere zin schuilt echter weer een nieuwe schat aan nuances, informatie, dilemma's en vervolgvragen. Dit document is nadrukkelijk een verkenning: het échte werk begint nu pas. Wij roepen alle betrokkenen op om samen de schouders eronder te zetten, met de mensen als vertrekpunt.

## Publieke mobiliteit in een notendop

Publieke mobiliteit ondersteunt mensen in hun manier van leven en neemt drempels weg voor mensen om op hun bestemming aan te komen en deel te kunnen nemen aan deze maatschappij. De manier waarop kan sterk verschillen, afhankelijk van de precieze behoefte van een individu: van een bezoek aan het verzorgingstehuis tot op tijd bij het leslokaal of kantoor zijn. Publieke mobiliteit geeft zo, vanuit het perspectief van brede welvaart, invulling aan bereikbare voorzieningen, een inclusieve samenleving, leefbare gebieden én een doelmatige inzet van publiek geld.

Binnen een systeem van publieke mobiliteit is er sprake van vaste lijnen als ruggengraat, met een vaste dienstregeling. Deze ruggengraat wordt ondersteund door een flexibel systeem, met voertuigen die op aanvraag beschikbaar én toegankelijk zijn. Afhankelijk van de behoeften worden personen opgehaald bij de deur of dienen zij naar de dichtstbijzijnde halte te lopen. Daarnaast blijft betrouwbaar aanvullend vervoer op maat beschikbaar voor mensen die niet zelfstandig kunnen reizen. In dit wenkend perspectief is ruim baan voor regionaal maatwerk: gebieden verschillen immers in hun ruimtelijke kenmerken en demografie.

Momenteel maken zo'n twee miljoen mensen dagelijks gebruik van één van die vormen, die we nu onder de noemer van publieke mobiliteit kunnen scharen: Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, openbaar vervoer, liggend ziekenvervoer, etc. Deze vormen hebben als gemene deler dat de overheid een substantiële directe financiële bijdrage levert en vaak als aanbestedende partij optreedt. In grote mate zijn deze verschillende vervoersvormen gescheiden werelden, die door verscheidene publieke organisaties worden aanbesteed, gefinancierd en geregistreerd. Ruwweg schatten we dat er twee miljard in omgaat.<sup>1</sup>

## Bouwen aan publieke mobiliteit

Op basis van de gesprekken en voorbeelden in de regio's zien we dat er stapsgewijs noodzaak is tot combineren, flexibiliseren, vergemakkelijken en prikkelen. Combineren speelt met name in op het effectiever gebruik maken van de vloot, chauffeurs en infrastructuur, met als mogelijke bijwinst het creëren van meer fulltimefuncties voor chauffeurs - bijvoorbeeld bij combinaties tussen het huidige Wmo- en leerlingenvervoer. Volgens eerder onderzoek kan bijvoorbeeld zestien procent van de Wmo-ritten gecombineerd worden, als er een aantal vrijheidsgraden in termen van tijd en afstand aan deze ritten wordt toegekend. Uit de voor deze verkenning gevoerde gesprekken halen wij dat gemiddeld ten minste dertig procent van de huidige Wmo-reizigers de overstap kan maken naar een vorm van openbaar vervoer. Vanuit het perspectief van de reiziger zijn er echter grenzen aan combinaties, vanwege de zorgbehoefte.

Flexibiliseren, dus het inzetten van flexvervoersystemen in tijden en gebieden met een lage vervoersvraag, dient gezien te worden vanuit het streven om de bereikbaarheid te verbeteren, en niet primair als bezuinigingsmaatregel. Uit de gevoerde gesprekken komt dan ook een beeld naar voren dat flexibiliseren in huidige situaties niet automatisch zorgt voor lagere kosten. Voor het welslagen van flexsystemen dient het vervoer goed aan te sluiten bij de reizigersbehoeften, inclusief het voorkomen van drempels bij het reserveren. Anders bestaat er een aanzienlijk risico dat reizigers afhaken wanneer reguliere buslijnen worden vervangen door flexvervoer, zo blijkt ook uit een recent onderzoek van het KIM.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Voor onder meer het regionaal openbaar vervoer (€ 1,6 miljard in 2023), leerlingenvervoer (€ 254 miljoen in 2022) en zittend ziekenvervoer (€ 132 miljoen in 2024) zijn cijfers bekend. Voor het Wmo-vervoer zijn sinds de decentralisering in 2015 geen betrouwbare en overkoepelende cijfers bekend. De kosten liggen in elk geval hoger dan € 250 miljoen.

<sup>2</sup> Het onderzoek is op moment van schrijven nog niet gepubliceerd.

Het Rijk, provincies, vervoerregio's, gemeenten, vervoerders en consumentenorganisaties erkennen dat er potentie ligt in combineren en flexibiliseren. Enerzijds bezien zij dit vanuit de 'bril der problematisering', zoals beelden van lege bussen in het landelijk gebied, voertuigen die halfleeg achter elkaar aanrijden naar dezelfde bestemming, leerlingen die niet op tijd worden opgehaald of mensen die meerdere loketten moeten aanspreken om hun bestemming te bereiken. Anderzijds is er de 'bril der opportuniteit': kansen om de kwaliteit van de verschillende vervoersvormen te vergroten en effectiever om te springen met de beschikbare middelen door bijvoorbeeld ritten te combineren.

Publieke Mobiliteit wordt zodoende gezien als noodzakelijk én kansrijk in een context van personeelstekorten, stijgende kosten in de exploitatie, oplopende vergrijzing en drukte op de wegen. De partijen geven unaniem aan dat de reiziger hierin centraal dient te staan, niet het systeem of het stelsel.

## Publieke mobiliteit komt niet vanzelf tot stand: meer centrale en actieve sturing is nodig

Met inspirerende voorbeelden in Groningen-Drenthe, Zeeland, Gooi en Vechtstreek, Flevoland, Limburg en vele andere regio's komt een rijk beeld naar voren van veranderingen die nu al mogelijk zijn binnen de huidige structureren en wetgeving. De stappen naar een volwaardige invulling van Publieke Mobiliteit gaan echter niet vanzelf. Er zijn de nodige obstakels en keuzes te beslechten, die we in deze verkenning adresseren.

Dit soort initiatieven zijn echter afhankelijk van een bredere kijk op het systeem en de intrinsieke motivatie van betrokken personen. Voor een volwaardige stap naar een publiek mobiliteitssysteem, waarbij soortgelijke initiatieven door het gehele land worden doorgevoerd, is meer nodig. De governance, wet- en regelgeving en financiële stromen zijn nu niet toegerust om publieke mobiliteit serieus en grootschalig van de grond te krijgen.

Kort door de bocht gesteld zien we nu in grote mate decentrale sturing, overwegend van een passieve soort. Voor het slagen van publieke mobiliteit is een herverdeling onvermijdelijk. Dat regio's en marktpartijen uit zichzelf bovenregionaal gaan herverdelen achten wij zeer onrealistisch. Dat vereist dus meer centrale en meer actieve sturing. Dit verhaal kan op vele manieren verteld worden. De governance kan op vele manieren ingevuld worden. Maar in essentie is dit de beweging die met publieke mobiliteit gemaakt moet worden.

## Invulling geven aan deze beweging: arena opbouwen

Om publieke mobiliteit écht verder te brengen, is het essentieel om een gedeelde arena te bouwen: een omgeving waarin betrokken partijen samenwerken aan de ontwikkeling van het systeem. Op dit moment constateren we dat dit gesprek te eenzijdig wordt gevoerd – voornamelijk binnen en tussen overheidsorganisaties. De 'arena' is dus nog geen gedeeld construct, maar eerder een overheidsgesprek met beperkte externe inbreng. Wij bevelen aan om het gesprek te verbreden, naar ook zorgverzekeraars, ziekenhuizen, UWV en relevante uitvoeringsorganisaties. Deze bredere arena helpt om publieke mobiliteit echt als maatschappelijk vraagstuk te behandelen. In deze verbrede arena zien we als belangrijke stap om duidelijkheid te krijgen wat partijen acceptabel vinden op drie belangrijke pijlers van publieke mobiliteit: inclusiviteit, bereikbaarheid en doelmatigheid.

- **Inclusiviteit:** we adviseren te werken aan een landelijke indicatiestelling 'Publieke Mobiliteit'. Op deze manier krijgen álle reizigers een indicatiestelling, waarbij deze voor personen met aanvullende vervoersbehoeften dient als basis voor maatwerkvervoer.
- **Bereikbaarheid:** we adviseren op nationaal niveau een Basiskwaliteitsniveau (BKN) Publieke Mobiliteit te ontwikkelen, wettelijk verankerd in de Wp2000, zodat overal in Nederland een minimumniveau van ov beschikbaar is.
- **Doelmatigheid:** om de kosten en baten van publieke mobiliteit beter in te zien, en beleidsopties te verkennen adviseren we om een Interdepartementaal Beleidsonderzoek te starten.

## Herpositioneren op rijksniveau

Wij achten het noodzakelijk dat het ministerie van IenW een expliciete positie inneemt als systeemverantwoordelijke. Dit betekent een versterkte coördinerende rol over departementale grenzen heen. Concreet kan dit onder meer tot uiting komen in het overnemen van de verantwoordelijkheid en financiering van twee vervoersstromen: het Studentenreisproduct van het ministerie van OCW en Valys van VWS. Hierdoor krijgt IenW directe sturing op de integratie van beide vervoersstromen in het bredere mobiliteitssysteem. Deze beweging haalt ook de ministeries van VWS en OCW uit de huidige ongewenste posities: zo zag OCW zich in 2023 geforceerd om, aanvullend op het betalen van de contractvergoeding voor het Studentenreisproduct, financiële middelen te moeten aanwenden op de onderwijsbegroting om het ov in stand te houden – voorbij de gewenste rol als klant<sup>3</sup>; en ziet VWS zich gedwongen om een bovenregionaal vervoersproduct aan te bieden voor mensen met een zogenaamde mobiliteitsbeperking.

## Instrumentarium inrichten

Het instrumentarium dient ook op verschillende fronten te worden versterkt.

- **Overleg structureel inbouwen:** wij adviseren een Nationaal Overleg Publieke Mobiliteit in te richten waarin rijksoverheden, regionale partijen, vervoerders en reizigersorganisaties structureel deelnemen. Dit overleg wordt ingebed in bestaande gremia zoals het Locov, het NOVB en de landelijke OV- en Spoortafel.
- **Sturing inbouwen met wet- en regelgeving:** de Wp2000 moet worden uitgebreid met mandaten voor IenW op het gebied van coördinatie, indicatiestelling en kwaliteitscriteria. Wij stellen ook voor om gemeenten te verplichten deel te nemen aan regionale samenwerkingsverbanden voor publieke mobiliteit, naar het model van de Veiligheidsregio's. Dit voorkomt versnippering en borgt dat gemeenten vervoersvormen bovenregionaal slimmer combineren in het belang van de reiziger.

- **Financiële stromen breder kunnen inzetten:** de definitie van ov in de Wp2000 dient zodanig aangepast te worden dat ook kleinschalig en flexibel vervoer, zoals voertuigen met minder dan negen zitplaatsen en zonder vaste dienstregeling, onder de reikwijdte valt. Hierdoor ontstaat ruimte om bestaande financiële stromen, zoals het Wmo-vervoerbudget en SRP-gelden, te bundelen en voor dit doel in te zetten.

## Feedback organiseren

Het in de praktijk brengen van publieke mobiliteit vereist voortdurende feedback, praktijkervaringen en data. Wij adviseren daarom om in alle regio's aan de slag te gaan met flexibilisering en het combineren van vervoersstromen – wat nu ten dele ook al gebeurt. Verder is het van belang om verschillende modellen van regiecentrales te onderzoeken, inclusief hun kosteneffectiviteit en operationele prestaties. Tot slot dient IenW het voortouw te nemen in de ontwikkeling van een uniforme digitale 'huisstijl' voor publieke mobiliteit. Deze moet bestaan uit een herkenbaar, landelijk platform waarop reizigers hun reis kunnen plannen, boeken en betalen, ondersteund door een uniform telefoonnummer voor alle regiecentrales. Dit draagt bij aan een gebruiksvriendelijke, toegankelijke en samenhangende reiservaring in heel Nederland.

# Verantwoording

Het doel van deze verkenning is om te onderzoeken in hoeverre en op welke manier compatibele vervoerssystemen beter op elkaar kunnen worden afgestemd en geïntegreerd, inclusief de inpassing van een bijpassende governance en de impact op instituties, bedrijven en reizigers. Bepaalde aspecten worden expliciet buiten beschouwing gelaten; waar dit het geval is, wordt dit vermeld en zorgvuldig onderbouwd. Het rapport is daarmee geen sluitend antwoord op alle uitdagingen binnen het (publieke) mobiliteitssysteem, maar een brede verkenning die bijdraagt aan verdere beleidsontwikkeling en besluitvorming rondom een integraal publiekmobiliteitssysteem.

## Meerdere fases doorlopen

Het onderzoeksproces verliep in drie hoofdfasen, te beginnen met een verkenning van optimalisatiemogelijkheden. Deze fase startte met een gezamenlijk vertrekpunt waarbij een gesprek plaatsvond met de interdepartementale begeleidingsgroep – bestaande uit een vertegenwoordiging van de vijf departementen: de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën (Fin) – om verwachtingen, aanpak en planning af te stemmen. Vervolgens werden er telefonische interviews gehouden met de klankbordgroep om perspectieven, waarden en belangen te inventariseren. Op basis hiervan werden het plan van aanpak en het referentiekader opgesteld en gevalideerd met de betrokken groepen.

In de eerste fase waren de pijlen enerzijds gericht op de mogelijkheden van een integraal publiek mobiliteitssysteem. Anderzijds is er een juridische analyse gemaakt van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, aangevuld met interviews met directeuren en experts over gewenste governance-optimalisaties.

In de tweede fase hebben wij gekeken naar de invloed van de vervoersvarianten en de governancestructuur op de markt, instituties, bedrijven en de reiziger. Dit gebeurde via focusgroepen en interviews met vervoersbedrijven en consumentorganisaties over strategische aanpassingen en marktimpact, aangevuld met een analyse van de samenwerking tussen publieke en private partijen. Focusgroepen met reizigersorganisaties hielpen bij het in kaart brengen van behoeften en knelpunten. Dit alles is samengebracht in de voorliggende synthese, waarin alle deelonderzoeken geïntegreerd zijn.

## Beperkingen van het onderzoek

Hoewel dit onderzoek een breed scala aan perspectieven en bronnen bevat, is het niet uitputtend. De beschikbaarheid van kwantitatieve data was beperkt, waardoor we in grote mate moesten vertrouwen op kwalitatieve analyses, expertinterviews en case-analyses. Dit kan invloed hebben op de generaliseerbaarheid van bepaalde bevindingen.

Wij hebben in de loop van dit onderzoek zo zorgvuldig mogelijk getracht om alle relevante stakeholders uitgebreid te spreken. Het is echter een enorm breed speelveld aan actoren, waarbij het waarschijnlijk is dat enkele partijen niet de kans hebben gehad om een bijdrage te leveren. Hierdoor zijn sommige perspectieven mogelijk minder prominent vertegenwoordigd in de conclusies.

De focus in deze verkenning ligt op het ov en het doelgroepenvervoer, omdat dit de grootste reizigersgroepen, opgaven en knelpunten omvat. Waar mogelijk zijn de bevindingen ook toegespitst op de overige onderdelen. De hoofdrailnetconcessie en commercieel taxivervoer zijn, in overleg met de opdrachtgevers, buiten de scope van de opdracht gehouden, vanuit het oogpunt van lopende ontwikkelingen (marktordening spoor) en beheersbaarheid van het onderwerp.



## HOOFDSTUK 1

# Publieke mobiliteit: noodzakelijk en kansrijk?

Een bezoek aan de supermarkt. Naar de dagbesteding. Of op pad naar school. In deze bewegingen is een belangrijke rol voor 'de' overheid weggelegd, bijvoorbeeld in het aanbieden van ov of vervoer voor specifieke doelgroepen. Dit systeem van 'publieke mobiliteit' staat voor behoorlijke uitdagingen, op de korte én de lange termijn. We zoomen in op de opgaven, knelpunten en trends in het systeem.



## HUIDIGE SITUATIE



- Jeugdhulpvervoer
- Participatievervoer
- Vervoer werk en onderwijs
- Zittend ziekenvervoer
- Valys



Dagbehandelingsvervoer



WMO-vervoer



Openbaar vervoer



Leerlingenvervoer

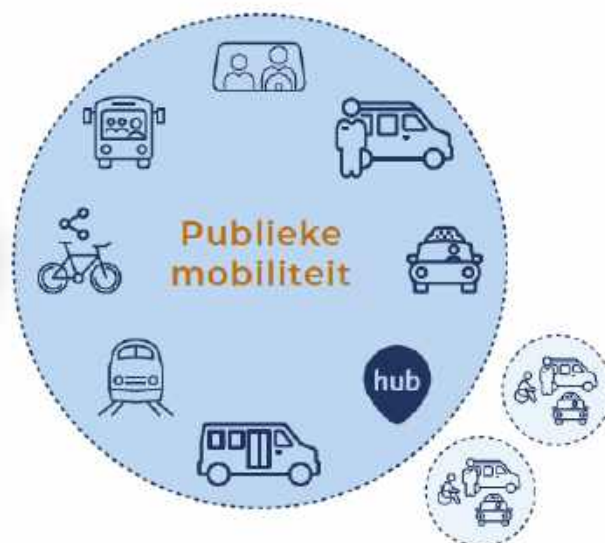


Vrijwilligersvervoer



Deelmobiliteit

## WENKEND PERSPECTIEF 'PUBLIEKE MOBILITEIT'



## Publieke mobiliteit: wat is het?

Publieke mobiliteit is een integraal mobiliteitssysteem dat ov, doelgroepenvervoer en aanvullende mobiliteitsvormen integreert tot één mobiliteitsaanbod voor reizigers. Als zodanig ondersteunt publieke mobiliteit mensen in hun manier van leven en neemt drempels weg voor mensen om op hun bestemming aan te komen en deel te kunnen nemen aan deze maatschappij. De manier waarop kan sterk verschillen, afhankelijk van de precieze behoefte van een individu. Van een bezoek aan het verzorgingstehuis tot op tijd bij het leslokaal of kantoor zijn. Publieke mobiliteit geeft zo, vanuit het perspectief van brede welvaart, invulling aan bereikbare voorzieningen, een inclusieve samenleving, leefbare gebieden én een doelmatige inzet van publiek geld.

Bekeken vanuit het huidige systeem zien we verschillende onderdelen onder de noemer van publieke mobiliteit vallen: van participatievervoer tot liggend ziekenvervoer, van openbaar vervoer tot Wmo-vervoer. Ook bevat deze term aanvullende vervoersvormen waar de overheid, in ieder geval op dit moment, vaak geen substantiële bijdrage aan levert. Denk aan deelmobiliteit of vrijwilligersvervoer. Daarnaast omvat publieke mobiliteit ook ondersteunende faciliteiten in de vorm van mobiliteitshubs en digitale reizigersservices.

We pretenderen echter geen sluitende definitie te geven. Ook zien we dat er andere termen in omloop zijn, zoals 'gedeelde mobiliteit' (in Noord-Brabant). In het algemeen geldt dat de vervoersvormen in het beoogde systeem niet altijd scherp af te bakenen zijn en deels overlappen. Denk bijvoorbeeld aan flexvervoersystemen die onderdeel zijn van een ov-concessie, of bestaande regelingen in sommige gemeenten om ov-kosten te vergoeden voor mensen met een Wmo-indicatie. Ook tussen ov en deelmobiliteit zit overlap, denk aan de ov-fiets.

Momenteel maken zo'n twee miljoen mensen<sup>4</sup> dagelijks gebruik van één van die vormen, die we onder de noemer van publieke mobiliteit kunnen scharen: Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, openbaar vervoer, liggend ziekenvervoer, vrijwilligersvervoer, etc. In grote mate zijn deze verschillende vervoersvormen gescheiden werelden, die door verscheidene publieke organisaties worden aanbesteed, gefinancierd en geregisseerd. Ruwweg schatten we dat er meer dan twee<sup>5</sup> miljard in omgaat. In bijlage 2 is een beschrijving van de verschillende vormen opgenomen, waaronder de manier waarop deze vormen nu worden aangestuurd en gefinancierd.

4 Waarvan zo'n 1 miljoen reizigers in het regionaal openbaar vervoer, 72.000 in het leerlingenvervoer en naar schatting meer dan 360.000 gebruikers van het Wmo. De Wmo-cijfers zijn echter na de decentralisatie in 2015 niet meer geactualiseerd.

5 Voor onder meer het regionaal openbaar vervoer (€ 1,6 miljard in 2023), leerlingenvervoer (€ 254 miljoen in 2022) en zittend ziekenvervoer (€ 132 miljoen in 2024) zijn cijfers bekend. Voor het Wmo-vervoer zijn sinds de decentralisering in 2015 geen betrouwbare en overkoepelende cijfers bekend. De kosten liggen in elk geval hoger dan € 250 miljoen.

## Publieke mobiliteit is een tombola van verschillende strategische beleidsopgaven

De term publieke mobiliteit heeft de afgelopen jaren aan populariteit gewonnen, omdat voor overheden het perspectief lonkt om verschillende beleidsopgaven een plek te geven. We destilleren uit de gesprekken vier voornamelijk doelstellingen.



Mensen laten participeren in de samenleving (inclusief en toegankelijk) Mobiliteit moet niet slechts als praktische voorziening worden gezien, maar als een fundament

voor gelijke kansen, sociale inclusie en een volwaardige deelname aan de samenleving. Het is daarmee een essentiële voorwaarde voor maatschappelijke participatie, vooral in een samenleving met een vergrijzende bevolking. Ouderen en mensen met mobiliteitsbeperkingen zijn vaak afhankelijk van collectieve vervoersvoorzieningen om niet alleen noodzakelijke bestemmingen zoals ziekenhuizen te bereiken, maar ook om sociale contacten te onderhouden en deel te nemen aan het dagelijks leven. Mobiliteit heeft daarmee een nadrukkelijke sociale functie, die niet onderschat mag worden.

Een inclusief mobiliteitssysteem moet ervoor zorgen dat iedereen, ongeacht woonplaats, beperking of sociaaleconomische positie, toegang heeft tot passend vervoer. Dit sluit aan bij het VN-verdrag over de rechten van personen met een handicap, waarin de overheid een actieve rol speelt in het waarborgen van toegankelijke mobiliteit. Initiatieven zoals de ov-begeleiderskaart en reisassistentie benadrukken het belang van praktische ondersteuning, terwijl het Bestuursakkoord Toegankelijkheid inzet op fysieke verbeteringen van het ov-netwerk. Om middelen optimaal in te zetten is een betere afstemming nodig tussen openbaar vervoer en maatwerkoplossingen, met als einddoel dat iedereen gebruik kan maken van publieke mobiliteit.



De juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd (bereikbaarheid)

Het waarborgen van de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd vraagt om een integrale

aanpak. De Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050 benadrukt het belang van een goede bereikbaarheid voor alle Nederlanders, zowel in stedelijke als landelijke gebieden. Vooral in krimpregio's, waar ov niet vanzelfsprekend is, worden aanvullende vervoersvormen steeds cruciaal. Een grote lijnbus is daar vaak niet logisch, terwijl flexibel maatwerkvervoer of bijvoorbeeld gedeelde taxi's beter aansluiten bij de lokale

vraag. In steden daarentegen kan aanvullende mobiliteit juist een efficiënte oplossing bieden als first- en last-mile-optie, ter aanvulling van de 'dikke lijnen' in het ov. We constateren dat middelen, ruimte en personeel schaars zijn, waardoor slimme keuzes in ruimtelijke ordening en een eerlijke verdeling van voorzieningen noodzakelijk zijn. Dit vraagt om nauwe samenwerking tussen overheid en regio's om mobiliteit als sociaal vangnet te waarborgen en ongelijkheid tussen gebieden te voorkomen.



Een doelmatig mobiliteitssysteem dat tegen een stootje kan

Door de lange looptijd van concessies en de stringente eisen die aan vervoerders worden

gesteld, is er weinig ruimte voor flexibiliteit en adaptiviteit. Dit gebrek aan wendbaarheid werd tijdens de coronapandemie extra zichtbaar. De afname van reizigersaantallen en de bijbehorende financiële tekorten zetten het ov-systeem onder druk. Tegelijkertijd bleven vervoerders gebonden aan hun oorspronkelijke concessieafspraken, ondanks de sterk veranderde mobiliteitsbehoefte. De tijdelijke noodsteun van de overheid bood enige verlichting, maar de structurele impact van reizigersverlies en veranderde reispatronen blijft een uitdaging.

Het niet-nakomen van concessievoorwaarden leidt tot boetes, waardoor vervoerders minder financiële ruimte hebben om verbeteringen door te voeren. Deze boetes zijn nodig als handhavingsinstrument, maar kunnen mogelijk een vicieuze cirkel creëren: boetes zorgen voor extra kosten, wat vervolgens leidt tot verdere knelpunten bij de vervoerder, en daarmee in de dienstverlening. Daarnaast komt uit interviews het beeld naar voren dat binnen veel ov-concessies beperkte flexibiliteit bestaat om niet-rendabele buslijnen te vervangen door flexibel vervoer, zoals vraagafhankelijk vervoer of gedeelde mobiliteitsdiensten. Concessiehouders worden hierdoor gedwongen om verlieslatende lijnen te blijven exploiteren, terwijl investeringen in drukker routes of innovatieve vervoersoplossingen efficiënter zouden kunnen zijn. Hierbij wordt erkend dat het ov een activiteit is die van oudsher niet tot nauwelijks kostendekkend te krijgen is.



### Leefbare en duurzame steden

Een toekomstbestendig mobiliteitssysteem moet bijdragen aan zowel leefbaarheid als duurzaamheid, in steden én daarbuiten. Door vervoersstromen slimmer te bundelen en efficiënter in te zetten, kunnen steden niet alleen ruimte winnen, maar ook schoner en toegankelijker worden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) benadrukt in het adviesrapport *Elke regio telt!* het belang van een goed functionerend openbaarvervoersnetwerk voor alle regio's, om grote verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden te voorkomen. Tegelijkertijd speelt mobiliteit een sleutelrol in de verduurzaming van steden: minder privéauto's en een goed georganiseerd, flexibel mobiliteitssysteem kunnen uitstoot en verkeersdruk verminderen, terwijl de luchtkwaliteit en de leefbaarheid verbeteren. Door mobiliteit strategisch te organiseren en vervoersmiddelen beter op elkaar af te stemmen, kunnen steden aantrekkelijker, duurzamer en beter bereikbaar worden voor iedereen.

## De reiziger centraal: het huidige systeem kan niet altijd de beloofde basiskwaliteit bieden

De mooie woorden van een publiek mobiliteitsstelsel zijn weinig waard, zolang het niet duidelijk is welk probleem een dergelijke ontwikkeling nu oplost. Dus: wat is nu het probleem? Deze vraag kent vele facetten en is afhankelijk van de waarden, emoties en kennis die mensen in hun achterzak hebben, of de plek waar mensen wonen. Ondanks dat het lastig is om al die verschillende subjectieve reizigerservaringen te adresseren, is het wel vast te stellen dat er problemen zijn. Soms binnen een onderdeel van het systeem, zoals leerlingvervoer, maar vaak ook overkoepelend. Vanuit het perspectief van de reiziger zien wij de volgende knelpunten.

**Betrouwbaarheid:** als verschillende vormen van vervoer onbetrouwbaar zijn, heeft dit directe gevolgen voor de toegankelijkheid van ketenreizen, vooral voor mensen met een mobiliteitsbeperking. Door onzekere of vertraagde verbindingen wordt het gebruik van openbaar vervoer of Wmo-vervoer in de praktijk voor reizigers onaantrekkelijk en voor vervoerders moeilijk uitvoerbaar. In het bijzonder kent het vervoer van kinderen naar het speciaal onderwijs al jaren uitdagingen: over alle vestigingen gemiddeld komt per schoolweek gemiddeld 18% van de leerlingen te laat voor de les door vertraagd taxivervoer, er zijn voortdurend wisselingen van chauffeurs, en de reistijden

zijn vaak veel te lang.<sup>6</sup> Ook mensen die gebruikmaken van zittend ziekenvervoer worden geconfronteerd met lange wachttijden of niet-verschijnende taxi's, zoals in 2020 bij het zittend ziekenvervoer van Zilveren Kruis. Dit is bijzonder problematisch, omdat dit behandelingschema's en belangrijke ziekenhuisafspraken kan verstoren.

**Bereikbaarheid van voorzieningen:** de bereikbaarheid via ov van belangrijke voorzieningen zoals ziekenhuizen is in veel gebieden en voor bepaalde reizigersgroepen onvoldoende, wat een groot knelpunt vormt voor de toegankelijkheid van deze diensten. Vaak is er sprake van relatief grote loopafstanden van ov-haltes naar de voorzieningen<sup>7</sup>, wat het voor mensen met een mobiliteitsbeperking bijzonder lastig maakt om gebruik te maken van het ov. Dit resulteert voor deze kwetsbare groepen in feitelijk slechte bereikbaarheid van cruciale instellingen. De combinatie van onvoldoende verbindingen en te lange loopafstanden beperkt de mogelijkheden voor mensen met een mobiliteitsbeperking om zich snel en efficiënt naar noodzakelijke (zorg)voorzieningen te verplaatsen.

**Beschikbaarheid:** de ov-bereikbaarheid van voorzieningen op het platteland en in buitenwijken gaat vaak hand in hand met een beperkte beschikbaarheid van het ov. Het fijnmazige ov wordt in veel regio's steeds verder afgeschaald en dan vooral in landelijke gebieden, waar buslijnen verdwijnen omdat ze onderbenut zijn of omdat er een groot chauffeurstekort is<sup>8</sup>. Deze afname van het openbaarvervoersaanbod zorgt ervoor dat zowel publieke als private voorzieningen minder toegankelijk worden voor bewoners van deze gebieden. Het beperkte aantal vervoersopties bemoeilijkt de toegang tot essentiële voorzieningen, wat het welzijn onder druk zet – een situatie die mede voortkomt uit beleidskeuzes rond ov-afbouw en ruimtelijke concentratie.

**Toegankelijkheid en inclusiviteit:** de toegang tot publieke vervoersvormen is zelfs op dezelfde plek niet voor alle mensen gelijk. Reizigers met een mobiliteitsbeperking ervaren dat ov en bepaalde aanvullende vervoersvormen vaak niet volledig toegankelijk zijn, waardoor ze afhankelijk zijn van speciaal doelgroepenvervoer.<sup>9</sup> Het Rijk, provincies, vervoerders en ProRail hebben tot dit doel in november 2022 het Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer getekend. Dit gebrek aan inclusiviteit in het reguliere vervoersaanbod brengt het risico mee dat sommige groepen achterblijven.

6. Leerlingvervoer binnen het Gespecialiseerd Onderwijs, Oberon onderzoek en advies (2024).

7. Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022, PBL (2024).

8. Minder bussen door personeelstekort: 'Mag reiziger niet de dupe van worden', NOS (2023).

9. Reizen in het dagelijks leven: toegang tot vervoer en mobiliteit, College voor de Rechten van de Mens (2023).

**Betaalbaarheid:** ongeveer 10% van de volwassen Nederlanders ervaart financiële problemen bij het betalen van vervoer, zo blijkt uit een recent onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).<sup>10</sup> Vooral mensen met een laag inkomen worden getroffen, en ook alleenstaande ouders en werklozen. Zij hebben moeite om reiskosten te betalen, besteden meer aan vervoer dan financieel haalbaar is, of moeten bezuinigen op andere uitgaven in het huishouden om hun vervoer te bekostigen. Voor 1 tot 5,5% van de Nederlanders leidt dit er zelfs toe dat zij niet of minder deelnemen aan activiteiten zoals familiebezoeken of ziekenhuisafspraken, omdat zij de vervoerskosten niet kunnen opbrengen.<sup>11</sup> Dit toont aan hoe de betaalbaarheid van vervoer een directe impact heeft op de sociale inclusie en het welzijn van iedereen die minder inkomen heeft.

**Herkenbaarheid en gebruikersgemak:** de herkenbaarheid en het gebruikersgemak van aanvullende vervoersvormen, zoals flexvervoersystemen en geïntegreerde systemen van doelgroepenvervoer en ov, zijn vaak onvoldoende. Hubtaxi's in Groningen en Drenthe bieden bijvoorbeeld een goed netwerk, maar zijn niet duidelijk herkenbaar als onderdeel van het ov. Lange vooraanmeldtijden voor vraagafhankelijk vervoer, zoals Wmo-vervoer en flexvervoer, vormen een extra drempel voor gebruikers.<sup>12</sup> Daarnaast ontbreken geïntegreerde reisinformatie en betaalmethoden, waardoor intermodale reizen moeilijk te plannen zijn.

## De operatie: het huidige systeem knelt in de uitvoering

De knelpunten voor de reiziger manifesteren zich op verschillende manieren, soms veroorzaakt door problemen in de operatie. In het huidige systeem zien we momenteel drie belangrijke oorzaken: een tekort aan chauffeurs (of een mismatch tussen vraag en aanbod), inefficiënties in capaciteitsgebruik, en een gebrek aan buffers in de planning.

**Chauffeurstekort:** het chauffeurstekort in Nederland raakt vrijwel alle vormen van vervoer en heeft grote gevolgen voor de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van mobiliteitsdiensten. In het Wmo- en leerlingenvervoer leidt het tot langere wachttijden, uitval van ritten en beperkte beschikbaarheid tijdens piekmomenten. In landelijke regio's met veel vergrijzing neemt de afhankelijkheid van gepensioneerde chauffeurs toe, voornamelijk binnen het doelgroepenvervoer. Nieuwe chauffeurs vinden de arbeidsvoorwaarden vaak onaantrekkelijk door gebroken diensten en beperkte urenomvang.

**Inefficiënties in capaciteitsgebruik:** ook het gebruik van voertuigen in het doelgroepenvervoer is vaak inefficiënt. Voertuigen staan in zowel doelgroepenvervoer als leerlingenvervoer en zittend ziekenvervoer een groot deel van de dag stil en taxi's voor specifieke vervoersdiensten blijven tussen ritten ongebruikt. Dit gebrek aan flexibiliteit in voertuiggebruik zorgt voor hogere kosten en inefficiënte benutting van middelen. Daarnaast werd in 2022 40% van de kilometers zonder passagiers afgelegd.<sup>13</sup> Dit leidt tot meer lege ritten, extra druk op chauffeurs en hogere kosten zonder extra waarde voor reizigers.

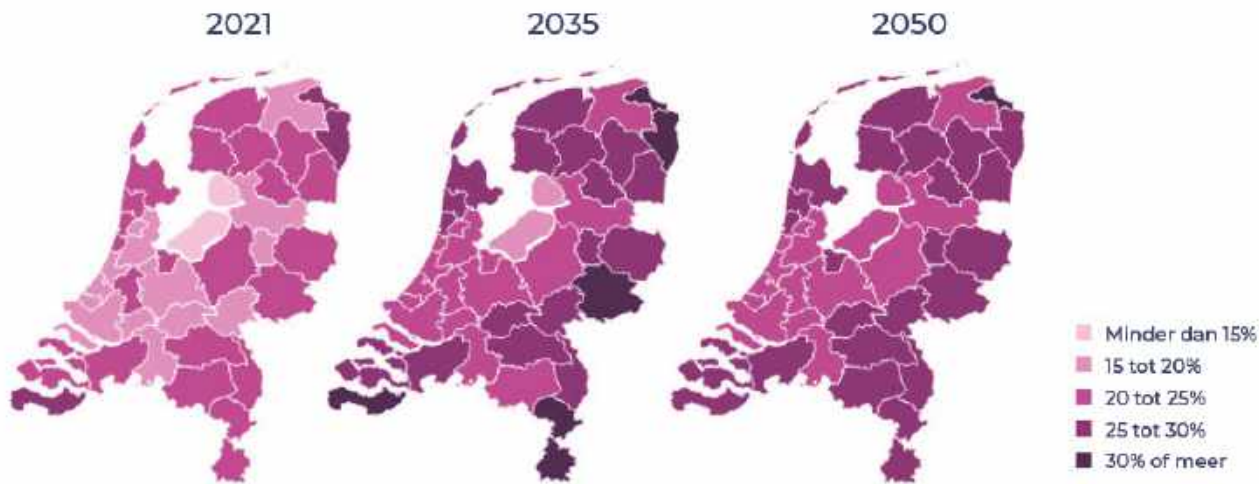
**Gebrek aan buffers in operationele planning:** in het doelgroepenvervoer zijn er nauwelijks buffers in de planning. Verkeersdrukke, ziekte van chauffeurs of andere onvoorziene omstandigheden kunnen direct leiden tot vertragingen of uitval van ritten. De focus op maximale efficiëntie maakt het systeem kwetsbaar: kleine verstoringen hebben grote gevolgen. Dit is vooral zichtbaar bij combinatieritten, waar één verstoring de hele rit en opvolgende ritten kan vertragen. Passagiers in het doelgroepenvervoer zijn vaak extra gevoelig voor vertragingen en hebben specifieke behoeften. Zo zijn reizigers met een mobiliteitsbeperking op dit moment afhankelijk van het vervoer voor medische afspraken, dagbesteding of sociale participatie, en kunnen ze niet zomaar alternatieven gebruiken.

<sup>10</sup> Betaalbare mobiliteit? een verkenning van prijzen van mobiliteit, huishouduitgaven aan vervoer, en betaalbaarheidsproblemen, KiM (2024).

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Niet zomaar op reis: onderzoek naar doelgroepenvervoer in Nederland, College voor de Rechten van de Mens (2023).

<sup>13</sup> Kerncijfers zorgvervoer 2022, Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (2023), p. 6



Prognose van het percentage 65-plussers per COROP-gebied.

## Op lange termijn worden deze knelpunten groter

De verkenning is niet gericht op het hier en nu, maar op de toekomst. Zijn deze problemen dan nog actueel? Een kijk op de ontwikkelingen in het land laten zien dat het systeem, en daarmee de gewenste kwaliteit voor de reiziger, zeer waarschijnlijk verder onder druk komt te staan.

### Vergrijzing heeft invloed op het type vraag.

Onderstaande figuur toont de groei van het aandeel 65-plussers per regio tussen 2021, 2035 en 2050.<sup>14</sup> De vergrijzing van de Nederlandse bevolking heeft grote gevolgen voor mobiliteitswensen en -behoeften, vooral tot 2035. Dit leidt tot een grotere vraag naar aangepast vervoer, zoals Wmo-vervoer en zorgvervoer, vooral in regio's met veel ouderen zoals Limburg, Zeeland en de Achterhoek. Senioren behouden langer hun zelfstandigheid, maar kunnen minder vaak gebruikmaken van regulier ov door fysieke beperkingen of het wegvallen van ov-verbindingen in krimpgebieden. Hierdoor ontstaat meer druk op vraaggestuurde vervoerssystemen en moeten gemeenten en vervoerders voldoende capaciteit en financiering waarborgen. De spreiding van vergrijzing leidt tot verschillen in mobiliteitsbehoeften: stedelijke gebieden vragen om toegankelijke ov-netwerken en deelmobiliteit, terwijl in landelijke regio's passend en betaalbaar maatwerkvervoer cruciaal wordt.

### Zorg wordt specialistischer, intensiever en langduriger.

Los van het aantal mensen dat zorg nodig heeft, neemt de vraag naar zorggerelateerd vervoer toe door een toename van de intensiteit en de duur van de geleverde zorg. Deze ontwikkeling gaat gepaard met meer specialisatie op zorglocaties, waardoor patiënten grotere afstanden moeten afleggen.<sup>15</sup>

**Aantal leerlingen blijft stabiel.** In een ander spectrum van de leeftijdscategorieën vindt een andere beweging, of eigenlijk geen beweging plaats. Zo is de verwachting dat het aantal leerlingen in het leerlingenvoer de komende jaren stabiel blijft.<sup>16</sup>

**Verspitting verheft knelpunten.** Een oplossing voor verspitting, namelijk het spreiden van mobiliteitsstromen over de dag, heeft een grote invloed op de mobiliteitswensen van de Nederlandse bevolking en de inrichting van infrastructuur en vervoersvoorzieningen. De traditionele ochtend- en avondspits vormen een steeds groter knelpunt, omdat infrastructuur en capaciteit binnen het openbaar vervoer tijdens piekmomenten maximaal worden belast, terwijl daarbuiten vaak sprake is van overcapaciteit - 'verspitting'. Dit leidt niet alleen tot langere reistijden en filedruk, maar ook tot hogere kosten voor vervoersaanbieders die capaciteit moeten afstemmen op de piek terwijl deze buiten de spits niet volledig wordt benut. Tegelijkertijd zien we dat reizigers ook in het doelgroepenvervoer tijdens de spits moeten reizen, voor bijvoorbeeld school of een afspraak in het ziekenhuis. Door de toenemende verspitting wordt het echter ook voor deze reizigers moeilijk om op tijd te komen.

<sup>14</sup> Deze bevolkingsprognose van het CBS en het PBL uit 2022 is voorzien van een erratum vanwege een fout in de berekening van verhuisgedrag van 65-plussers. Het wordt afgeraden de resultaten op detailniveau te gebruiken, maar een aantal conclusies op hoofdlijnen is nog wel te trekken.

<sup>15</sup> Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060, RIVM (2020).  
<sup>16</sup> Monitor leerlingenvoer. Oberon (2022).

Sterke verschillen tussen regio's en arbeidsgroep. In landelijke gebieden staat het voorzieningenniveau al langer onder druk. Door een lage bevolkingsdichtheid en teruglopende passagiersaantallen zijn sommige buslijnen financieel niet rendabel. Dit leidt tot het schrappen of uitdunnen van routes, waardoor inwoners steeds vaker afhankelijk zijn van de auto of doelgroepenvervoer, of zelfs niet meer op hun bestemming kunnen komen. Vooral ouderen, mensen met een mobiliteitsbeperking en mensen zonder eigen vervoer worden hierdoor geraakt, wat de bereikbaarheid van voorzieningen zoals winkels, zorginstellingen en sociale activiteiten beperkt.

In stedelijke gebieden is niet zozeer de objectieve bereikbaarheid het grootste knelpunt, maar vooral de ervaren drukte in het openbaar vervoer.<sup>17</sup> Door bevolkingsgroei en verdichting stijgt de vraag naar mobiliteit snel, terwijl het aanbod van openbaar vervoer en de beschikbare infrastructuur hier niet altijd in gelijke mate in meegroeien. Dit resulteert in volle bussen, trams en treinen, vooral tijdens de spitsuren. Hoewel de bereikbaarheid in steden over het algemeen nog steeds vele malen beter is dan op het platteland, ervaren reizigers het ov als overvol, wat het gebruik ervan ontmoedigt.

Deze situatie wordt in de daluren nog problematischer, wanneer de dienstregeling in het ov wordt afgeschaald. Juist dan daalt de bereikbaarheid per ov merkbaar, terwijl de autobereikbaarheid relatief constant blijft of toeneemt. Uit onderzoek van het PBL blijkt dat dit vooral nadelig uitpakt voor laagopgeleiden: zij bereiken met het ov aanzienlijk minder banen dan met de auto – een verschil dat in de spits al groot is, maar in de daluren verder oploopt. Het gevolg is dat reizigers sneller geneigd zijn de auto te nemen, wat op zijn beurt de druk op de stedelijke infrastructuur verder vergroot.<sup>18</sup>

Het 'ravijnjaar' als mogelijke financiële uitdaging voor het doelgroepenvervoer.

Ondanks tijdelijke tegemoetkomingen, zoals in de voorjaarsnota aangekondigd, blijven structurele tekorten dreigen in het gemeentefonds.<sup>19</sup> Deze druk kan gemeenten ertoe brengen hun voorzieningenbeleid kritisch te herzien, waarbij keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van middelen. Dit kan ook gevolgen hebben voor mobiliteitsvoorzieningen. Budgetten voor gedecentraliseerde taken als leerlingenvervoer en Wmo-vervoer kunnen zo (verder) onder druk komen te staan.

## Publieke Mobiliteit: noodzakelijk én kansrijk?

Uit de gesprekken voor deze verkenning komen twee verschillende geluiden naar voren om in actie te komen. Enerzijds de 'bril der problematisering', zoals beelden van lege bussen in het landelijk gebied, voertuigen die halfleeg achter elkaar aanrijden naar dezelfde bestemming, leerlingen die niet op tijd worden opgehaald of meerdere loketten die mensen moeten aanspreken om hun bestemming te bereiken. Anderzijds is er de 'bril der opportunisme': kansen om de kwaliteit van de verschillende publieke vervoersvormen te vergroten en effectiever om te springen met de beschikbare middelen.

Beide perspectieven roepen dezelfde vraag op: kunnen we dit huidige palet aan vervoersvormen beter en effectiever met elkaar organiseren, waardoor de reiziger beter af is? Met inspirerende voorbeelden in Groningen-Drenthe, Zeeland, Gooi en Vechtstreek, Flevoland, Limburg en vele andere regio's komt een rijk beeld naar voren van veranderingen nu al mogelijk zijn binnen de huidige structureren en wetgeving. De stappen naar een volwaardige invulling van Publieke Mobiliteit gaan echter niet vanzelf. Er zijn de nodige obstakels en keuzes te beslechten, die we in deze verkenning adresseren.

17 In de Monitor Sociale Veiligheid openbaar vervoer, Tussenmeting 2023, Gemeente Amsterdam (2024) geeft ruim driekwart van de reizigers aan het ov te druk te vinden. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de vorige meting van 2022, waar een stijging werd waargenomen ten opzichte van 2021.

18 Beter bereikbaar? Planbureau voor de Leefomgeving (2024).

19 Voorjaarsnota 2025, Rijksoverheid (2025).



## HOOFDSTUK 2

# Bouwen aan Publieke Mobiliteit

Van knelpunten naar kansen. Regionale initiatieven laten zien dat de kwaliteit van het geïntegreerde vervoersproduct van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer omhoog kan door samenwerking en innovatie. Dit hoofdstuk schetst een wenkend perspectief: een toekomst van publieke mobiliteit.

Op basis van de gesprekken en voorbeelden in de regio's komen we tot het volgende beeld van publieke mobiliteit:

*Binnen een systeem van publieke mobiliteit is er sprake van vaste lijnen als ruggengraat, met een vaste dienstregeling. Deze ruggengraat wordt ondersteund door een flexibel systeem, met voertuigen die op aanvraag beschikbaar én toegankelijk zijn. Afhankelijk van de behoeften worden personen opgehaald bij de deur of dienen zij naar de dichtstbijzijnde halte te lopen. Betrouwbaar aanvullend vervoer blijft altijd beschikbaar voor mensen die niet zelfstandig kunnen reizen, de voertuigen zijn hier geschikt voor gemaakt. Binnen vervoer op maat blijft een nadrukkelijke rol voor vrijwilligersvervoer weggelegd. In dit beeld van het wenkende perspectief is gaandeweg ook een nadrukkelijke plek voor deelmobiliteit en mobiliteitshubs.*

Termen als openbaar vervoer en leerlingenvervoer zijn zo komen te vervallen. Iedereen kan gebruik maken van 'publieke mobiliteit'. We lichten vier principes in dit wenkend perspectief nader toe:

- **Naar een sterke en snelle ruggengraat**  
Het publiek mobiliteitssysteem in Nederland zal zich de komende jaren verder ontwikkelen tot een efficiënter, duurzamer en toegankelijker netwerk. De ruggengraat van dit systeem bestaat uit het huidige openbaar vervoer, zoals trein-, metro-, tram- en buslijnen, die verder worden versterkt en versneld. Dit zorgt voor een solide basis waarmee langeafstandspendelaars en stadsreizigers snel en betrouwbaar hun bestemming kunnen bereiken. Door de infrastructuur van de hoofdverbindingen te verbeteren, kan de attractiviteit van het publiek mobiliteitssysteem ten opzichte van de auto worden versterkt.
- **Van denken in aanbod, naar acteren op basis van de reizigersvraag- en behoeften.**  
Dit houdt in dat het streekvervoer niet alleen meer op vaste routes en tijden zal rijden, maar zich meer aanpast aan de werkelijke behoefte van reizigers. Een deel van de buslijnen met een lage vervoersvraag wordt vervangen door een flexibel systeem met vraagafhankelijk rijdende busjes. Deze passen zich aan de vervoersvraag van reizigers aan, zowel qua ophaaltijden als routes. Het doel is om de vervoersvormen binnen het huidige openbaar vervoer breder beschikbaar te maken en tegelijkertijd toegankelijker te maken voor een grotere groep mensen, inclusief de oudere en kwetsbare groepen die vaak buiten de boot vallen in het huidige systeem. Daarom wordt het flexibel systeem zo ingericht dat het zowel fysiek als digitaal toegankelijk is voor een zo groot mogelijke doelgroep.

Er worden rolstoeltoegankelijke voertuigen ingezet en deur-tot-deur-vervoer wordt mogelijk gemaakt voor mensen met een mobiliteitsbeperking. Hierbij zijn wij een grote rol voor vervoers- of regiecentrales: één loket waar de planning van alle vormen van publieke mobiliteit plaatsvindt. De centrale koppelt vraag aan aanbod en zorgt ervoor dat reizigers zo goed en snel mogelijk van a naar b komen.

- **Aanvullend vervoer dient binnen publieke mobiliteit beschikbaar te zijn voor mensen die niet zelfstandig kunnen reizen.**  
Voor reizigers die niet zelfstandig gebruik kunnen maken van het flexibele 'basissysteem' publieke mobiliteit, blijft aanvullend specialistisch vervoer beschikbaar. Dit zullen kleinere vervoersstromen zijn dan in het huidige systeem. Denk aan reizigers met een specifieke mentale of fysieke beperking, leerlingen met specifieke behoeften, of patiënten. Zo kan iedereen blijven deelnemen aan het sociale en economische leven, zonder te worden uitgesloten door mobiliteitsbeperkingen.
- **Deelmobiliteit, met name deelfietsen, en mobiliteitshubs dienen een serieuze plek te krijgen in het systeem.**  
Voor mensen die zelfstandig kunnen rijden, wordt deelmobiliteit een aanvullend onderdeel van het publiek mobiliteitssysteem. Dit betekent dat er meer deelvoertuigen, met name deelfietsen, binnen het publiek mobiliteitssysteem beschikbaar worden gesteld voor de 'first en last mile'. De voornaamste locaties voor deze vormen van deelmobiliteit zijn treinstations, P+R-locaties en knooppunten van hoogwaardige buslijnen.

In dit wenkend perspectief is ruim baan voor regionaal maatwerk: gebieden verschillen immers in hun ruimtelijke kenmerken en demografie. Overkoepelend zien we vier duidelijke bouwstenen om gezamenlijk vorm te geven aan dit wenkend perspectief. Er is geen volgordelijkheid in deze bouwstenen:



Combineren



Vergemakkelijken



Flexibiliseren



Prikkelen



## Bouwsteen 'combineren'

Hierbij gaat het voornamelijk om twee typen combinaties: het combineren van compatibele vervoersvormen binnen het doelgroepenvervoer, en het combineren van delen van het ov met delen van het doelgroepenvervoer en aanvullende vervoersvormen. Tenslotte is ook een sterkere integratie van ov en deelmobiliteit denkbaar.



### *Combinaties binnen het doelgroepenvervoer zoeken en benutten*

Het combineren, of ontschotten, van subvormen binnen het doelgroepenvervoer houdt in dat enkele vervoersstromen, zoals bijvoorbeeld Wmo-vervoer en dagbestedingsvervoer, integraal worden uitgevoerd. Binnen het doelgroepenvervoer kunnen koppelkansen sterker worden benut, door dezelfde voertuigen en chauffeurs in de loop van de dag voor het vervoer van verschillende reizigersgroepen in te zetten. Afhankelijk van de vervoersvraag en regionale bijzonderheden worden passende combinaties geïdentificeerd en benut.

Een denkbare combinatie is leerlingenvervoer en vervoer naar dagbestedingslocaties, als er afspraken gemaakt worden over aanvangstijden met de verschillende opleidings- en zorginstanties. Daarnaast kan ingezet worden op een sterkere combinatie van ritten binnen het Wmo-vervoer. Volgens een eerder onderzoek kan zestien procent van de Wmo-ritten gecombineerd worden, als er meer flexibiliteit in tijd en afstand wordt toegestaan.<sup>20</sup>

Als de uitvoering goed is gecoördineerd, zorgt dit voor een efficiëntere inzet van voertuigen en chauffeurs. Ook worden door de integratie binnen het doelgroepenvervoer meer fulltimefuncties voor chauffeurs mogelijk.<sup>21</sup> Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van deze loopbaan en biedt een kans om het personeelstekort te verzachten. Hierdoor kan de betrouwbaarheid van het doelgroepenvervoer structureel worden verbeterd.

Om de bestaande capaciteiten efficiënt te benutten en de betrouwbaarheid van het vervoer in piektijden te verbeteren, is het daarnaast denkbaar om niet-urgente ritten tijdens piektijden te beperken. Dit kan inhouden dat prioriteit wordt verleend aan nader te bepalen vervoersbewegingen. Hierdoor zouden bijvoorbeeld beschikbare voertuigen en chauffeurs in de ochtend kunnen worden ingezet in het leerlingenvervoer, en vervolgens voor sociaal-recreatieve ritten.



### *Gedeeltelijke integratie van fijnmazig ov en doelgroepenvervoer*

Dit kan in twee richtingen plaatsvinden. Enerzijds gaat het om het beschikbaar stellen van besloten vervoersvormen, zoals doelgroepenvervoer, voor een bredere reizigersgroep. Anderzijds gaat het om het toegankelijk maken van het reguliere openbaar vervoer voor reizigers die er momenteel nog geen gebruik van (kunnen) maken. Voor allebei de varianten geldt dat er meer combinatiemogelijkheden ontstaan, als er flexvervoersystemen worden ingezet die deur-tot-deur-vervoer mogelijk maken (zie paragraaf 'Flexibiliseren'). Hierdoor kan een groot deel van de mensen met een mobiliteitsbeperking – die eerder afhankelijk waren van doelgroepenvervoer – gebruikmaken van het ov. Het flex-ov kan een persoon met een mobiliteitsbeperking bij huis, of bij een digitale halte dichtbij huis ophalen. Feitelijk betekent dit een combinatie van de vervoersstromen van het huidige fijnmazige ov en een deel van het doelgroepenvervoer. Daarbij reizen mensen met een mobiliteitsbeperking van deur tot deur, terwijl de andere reizigers van halte tot halte reizen. Door het openbaar vervoer in vorm van flex-ov beschikbaar te stellen voor een deel van de huidige gebruikers van het doelgroepenvervoer, kunnen bestaande capaciteiten beter worden benut. De druk op het specialistische doelgroepenvervoer neemt hierdoor af, wat kansen biedt om de betrouwbaarheid te verbeteren.

Zo'n integratie biedt aanzienlijk potentieel. Uit de voor deze verkenning gevoerde gesprekken halen wij dat ten minste dertig procent van de huidige Wmo-ritten vervangen zouden kunnen worden door (flex-)ov. Door de inzet van toegankelijke flex-ov-systemen met de mogelijkheid tot deur-tot-deurvervoer zou de combinatiemogelijkheid nog versterkt kunnen worden. Aan reizigers die niet zelfstandig gebruik kunnen maken van het flex-ov worden alsnog specifieke vervoersvormen aangeboden. Dit geldt met name voor leerlingen met een geestelijke beperking die begeleiding nodig hebben, of patiënten met specifieke mobiliteitsbeperkingen.



### *Aanvulling door deelmobiliteit*

Als verdere ontwikkelstap is een sterkere combinatie van ov en deelmobiliteit denkbaar. Aan mensen die zelfstandig kunnen reizen wordt deelmobiliteit structureel beschikbaar gesteld, als aanvulling op het openbaar vervoer. Dit houdt in dat er meer mogelijkheden komen voor het delen van voertuigen, zoals fietsen, scooters en auto's, zowel bij treinstations en langs hoogwaardige buslijnen, als in gebieden waar de beschikbaarheid van deelmobiliteit op dit moment beperkt is.

<sup>20</sup> Doelgericht Doelgroepenvervoer (2018), p. 53.

<sup>21</sup> Een kanttekening bij deze stelling is dat er delen van chauffeurs zijn die niet extra willen werken omdat dit betekent dat een deel van hun ontvangen toeslagen dan wegvalt.

### In de praktijk

Combinaties van vervoersvormen en -stromen zouden voor grote efficiëntiewinsten kunnen zorgen, maar lopen in de praktijk tot nu toe vaak tegen uitdagingen aan. Deze beperkingen kunnen samenhangen met specifieke behoeften van de reizigers (denk aan leerlingen met een bepaalde beperking) of lastig te combineren reizen in verband met specifieke piektijden gedurende de dag (denk aan scholen). Ondanks de uitdagingen tonen enkele praktijkvoorbeelden aan dat er potentie is voor sterkere combinaties van verschillende vervoersvormen. Zo bedient de ZOOV-dienst in de Achterhoek verschillende doelgroepen, zoals Wmo-reizigers en leerlingenvervoer, en bundelt Stroomlijn in de Drechtsteden vervoersstromen binnen het doelgroepenvervoer. Met geavanceerde planningssystemen kunnen zelfs binnen een enkele vervoersvorm ritten beter worden gecombineerd, wat kosten bespaart en capaciteit optimaliseert. Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat samenwerkingen in regio's door middel van gemeenschappelijke afspraken randvoorwaardelijk zijn om combinaties van vervoersvormen en -stromen mogelijk te maken. Prikkel vanuit het Rijk kunnen die samenwerking tussen provincie en gemeenten stimuleren. Een gedeeltelijke flexibilisering van het fijnmazige ov zal helpen om de combinatiemogelijkheden met vraagafhankelijke vormen van doelgroepenvervoer te verbeteren.

alleen in de bijbehorende reisplanner-app zichtbaar zijn. Het is aan de opdrachtgevende overheid om te besluiten over het bedieningsgebied, de acceptabele maximale looptijden, de locaties van de haltes en de manier waarop ze zijn gekenmerkt. Bij een fijnmazig net van haltepunten kan er bijvoorbeeld worden gekozen voor een maximale loopafstand van 200 meter van woonadressen, zelfs in buitengebieden. Deze parameters kunnen – zeker in het geval van virtuele haltepunten – relatief makkelijk worden aangepast, vergelijkbaar met aanpassingen die deelmobiliteitsaanbieders voornemen bij evenementen.

Daarnaast is in hetzelfde flexvervoersysteem een combinatie van halte-tot-halte-vervoer (voor een groot deel van de reizigers) en deur-tot-deur-vervoer (voor mensen die niet naar een haltepunt kunnen lopen) mogelijk. Daarmee verbetert flexvervoer de mogelijkheden om vervoersstromen van het huidige fijnmazige ov (bijv. streekbussen) en het doelgroepenvervoer (bijv. Wmo-vervoer) te combineren – zie ook bouwsteen 'combineren'. Door de mogelijkheid van deur-tot-deur reizen in combinatie met de inzet van rolstoeltoegankelijke voertuigen ontstaat er op deze manier een toegankelijk vervoersaanbod voor een grote groep reizigers.

Het inzetten van flexvervoersystemen kan in het bijzonder een oplossing bieden voor gebieden met een lage bevolkingsdichtheid en daarmee verbonden een lage vervoersvraag. Bestaande flexvervoersystemen worden dan ook vaak ingezet als first- en last-mile oplossing, waarbij ze zoveel mogelijk leiden naar lijndiensten. Het draaien aan deze knop biedt hierdoor aanzienlijke kansen om de beschikbaarheid van publieke mobiliteit te verbeteren, zowel wat betreft diensttijden als geografische dekking.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat flexibiliseren in huidige situaties niet automatisch zorgt voor lagere kosten. De kosten voor flexvervoersystemen zijn sterk afhankelijk van parameters zoals de grootte van het bedieningsgebied, de acceptabele gemiddelde wachttijden en de loopafstand tot haltepunten. Voor valide kostenvergelijkingen tussen flexvervoer en lijngebonden OV adviseren we verdiepende analyses op basis van concrete cases.

Voor het welslagen van flexsystemen is het noodzakelijk om ervoor te zorgen dat ze goed aansluiten bij de reizigersbehoeftes en dat de drempel om te reserveren niet groot wordt – denk aan minimale reserveringstijden en gebruikersgemak (zie ook bouwsteen 'vergemakkelijken'). Als dit namelijk niet het geval is, bestaat er een aanzienlijk risico dat reizigers afhaken wanneer reguliere buslijnen worden vervangen door flexvervoer, zo blijkt ook uit een recent onderzoek van het KiM.

## Bouwsteen 'flexibiliseren'

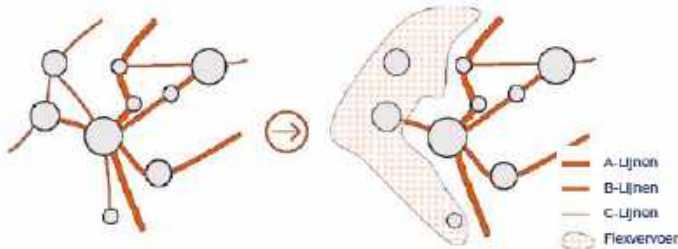
Binnen deze verkenning verstaan wij onder flexibilisering dat routegebonden vormen van publiek vervoer worden aangevuld of gedeeltelijk vervangen door een systeem van kleinschalige, vraaggestuurde voertuigen – vaak 8-persoonsbusjes<sup>22</sup> – zonder vaste route en zonder vaste dienstregeling.<sup>23</sup> Internationaal wordt hiervoor meestal de term 'Demand-Responsive Transport' gebruikt. Wij gebruiken in deze verkenning de termen 'flexvervoer(systeem)' en 'flex-ov'.

Zulke flexvervoersystemen werken vaak met een fijnmazig net van haltepunten over een heel gebied heen – in plaats van haltepunten langs een vaste route. Deze haltepunten kunnen klassieke bushaltes zijn, maar ook virtuele haltes die

<sup>22</sup> In onze rapportage bedoelen wij met een 'busje' een voertuig met acht zitplaatsen. Volgens de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) is van een 'bus' pas sprake bij een voertuig met meer dan acht inzittenden. Een 'busje' met acht zitplaatsen is volgens de Wp2000 een auto, waardoor de inzet van dit type voertuig bijvoorbeeld niet valt onder de scope van het SRP-contract. Voor een heldere positionering van deze voertuigen binnen het publieke mobiliteits-systeem is een aanpassing van de definitie van 'bus' en 'openbaar vervoer' in de Wp2000 wenselijk. Dit biedt ruimte voor flexibele, kleinschalige systemen binnen bestaande contracten en beleidskaders.

<sup>23</sup> Er bestaan ook hybride flex-systemen, die deels gebruik maken van een vaste route en vaste vertrektijden (bijvoorbeeld vanaf een treinstation).

Zoals bestaande flexvervoersystemen in het binnen- en buitenland laten zien, zijn er veel verschillende mogelijkheden om de flexibilisering vorm te geven. Daarbij is ook een stapsgewijze flexibilisering denkbaar, met de volgende mogelijke bouwstenen.



### *Fijnmazig ov met zeer lage vervoersvraag flexibiliseren*

In een eerste ontwikkelstap kunnen enkele buslijnen met een zeer lage vervoersvraag worden omgezet naar flexvervoersystemen. Denk aan het flexibiliseren van onderbenutte 'C-lijnen' in buitengebieden of het gedeeltelijk flexibiliseren van onderbenutte lijnen in de (late) avonduren. Hierdoor komt er op meer plekken en tijden publieke mobiliteit beschikbaar.

### *Grootschaligere bovenlokale flexvervoersystemen opzetten*

Afhankelijk van de ruimtelijke randvoorwaarden, kunnen flexvervoersystemen op een grotere schaal worden ingezet. Denk aan het vervangen van alle 'C-lijnen' in een bepaalde regio door een systeem van flexvervoersystemen met meerdere bedieningsgebieden. Dit is met name een optie voor gebieden met een lage bevolkingsdichtheid en hoge ruimtelijke spreiding van de bevolking.

Uitgangspunt (voor beide bouwstenen) is dat flexvervoer toegankelijk wordt gemaakt voor mensen met een mobiliteitsbeperking. Concreet betekent dit dat de voertuigvloot tenminste voor een deel<sup>24</sup> moet bestaan uit rolstoeltoegankelijke voertuigen. Ook moeten deur-tot-deurritten mogelijk zijn voor reizigers met een mobiliteitsbeperking.

Daarnaast blijft het systeem adaptief: als de vervoersvraag op een bepaald moment stijgt, kunnen er óf grotere voertuigen worden ingezet, óf kan het flexvervoersysteem weer worden omgezet naar vaste lijnen. Op deze manier wordt rekening gehouden met lokale of regionale ontwikkelingen.

### In de praktijk

Moderne flexvervoersystemen hebben tot nu toe – tenminste ten dele – bewezen succesvol te zijn. Interessante voorbeelden zijn de half-flexibele Arriva Vlinder in meerdere Nederlandse gemeenten, het grootschalige Sprinti-netwerk in Hannover (Duitsland), het lokale systeem Tees Flex in Tees Valley (Engeland) of het netwerk van verschillende flex-systemen in het Rijn-Maingebied (Duitsland). Ook het flex-systeem in Zeeland, dat begin 2025 is geïntroduceerd, zou, in afwachting van concrete resultaten, een model kunnen zijn voor andere Nederlandse regio's.

## Bouwsteen 'vergemakkelijken'

Om reizen met verschillende vormen van publieke mobiliteit te vergemakkelijken, is het nodig dat het plannen, boeken en betalen van deze reizen vanzelfsprekend zijn, en dat de vervoersvormen voor de reiziger gemakkelijk te vinden en te herkennen zijn.

### *Integrale reisplanners*

Een manier om intermodale reizen te vergemakkelijken zijn MaaS-apps (Mobility as a Service), waarin reizigers diverse vervoersmiddelen kunnen combineren. Voorbeelden hiervan zijn landelijke platforms zoals Gaiyo en initiatieven van 9292, maar ook regionale platforms zoals de Gaon-app in de Achterhoek. Met deze laatste app kunnen reizen met openbaar vervoer, flexibel openbaar vervoer, doelgroepenvervoer en deelmobiliteit in de regio integraal worden gepland, geboekt en betaald.

In de praktijk blijkt dat ook apps voor specifieke vervoersdiensten vaak als 'MaaS-light' kunnen fungeren door aanvullende vervoersmiddelen in hun reisplanners te integreren. Voorbeelden hiervan zijn de NS-app, die deelauto's en deelfietsen integreert, of enkele apps van lokale flexvervoersdiensten, die ook vaste buslijnen in hun reisplanner opnemen.

### *Integrale betaalsystemen*

Om intermodale reizen voor reizigers verder te vergemakkelijken, zijn integrale landelijke betaalsystemen wenselijk. Denk bijvoorbeeld aan een uitbreiding van OVpay naar specialistische vervoersvormen zoals Wmo-vervoer. Uit gesprekken binnen deze verkenning blijkt dat dergelijke uitbreidingen technisch mogelijk zijn, maar dat er goede afspraken nodig zijn over de governance en de financiering van een dergelijk integraal betaalsysteem.

<sup>24</sup> Als een deel van de voertuigen rolstoeltoegankelijk is, kan het systeem alsnog volledig toegankelijk zijn. Iemand die in een rolstoel zit en een flexbusje bestelt, krijgt altijd 'automatisch' een rolstoeltoegankelijk voertuig toegewezen. Dit kan wel voor iets langere wachttijden zorgen, dus idealiter is de hele vloot rolstoeltoegankelijk.

### hub Fysieke herkenbaarheid

Naast het vereenvoudigen van reisplanners en betaalmethoden, is het ook belangrijk om aandacht te besteden aan de fysieke herkenbaarheid van zowel publieke vervoersmiddelen en infrastructuur als hubs, fietsenstallingen, etc. De focus ligt hierbij op de herkenbaarheid van zowel openbaar vervoer als aanvullende vervoersmiddelen als gezamenlijke onderdelen van het publiek mobiliteitssysteem. Dit betekent dat voertuigen van hoogwaardig openbaar vervoer en gecombineerde systemen van fijnmazig openbaar vervoer en doelgroepenvervoer dezelfde huisstijl gebruiken, ten minste binnen een regio of provincie. Deze ontwikkeling zien we al bij de nationale huisstijl voor mobiliteitshubs.

#### In de praktijk

Een belangrijke stap voor het vergemakkelijken van reizen binnen het openbaar vervoer was de introductie van OVpay in 2023. Hiermee kunnen reizigers in- en uitchecken met een contactloze betaalpas, creditcard, mobiele telefoon, of wearables zoals een smartwatch. Dit verlaagt de drempel voor reizigers om gebruik te maken van het ov, met name voor incidentele reizigers en toeristen. Daarnaast biedt OVpay functies zoals leeftijdskorting, duidelijke reiskostenoverzichten en een app waarmee reizigers hun reizen eenvoudig kunnen beheren. Technisch gezien zou dit platform uitgebreid kunnen worden naar aanvullende vervoersvormen.

## Bouwsteen 'prikkelen'

Om beleidsdoelen zoals een betere bereikbaarheid en inclusiviteit te bereiken en tegelijkertijd de beloofde basiskwaliteit van het publiek mobiliteitssysteem te kunnen bieden, zijn bepaalde prikkels nodig. Uit de verkenning komen hierbij met name twee bouwstenen naar voren, namelijk het reduceren van tarieven voor specifieke doelgroepen en het introduceren van vraagafhankelijke tarieven.



### Tarieven reduceren voor specifieke doelgroepen

Dit houdt in dat bepaalde doelgroepen de mogelijkheid krijgen om tegen een gereduceerd tarief, of zelfs gratis, gebruik maken van publieke mobiliteitsvormen. Zo kunnen er speciale tarieven worden ingezet om reizigers, die momenteel vooral gebruik maken van Wmo-vervoer óf door een laag inkomen beperkt zijn in hun mobiliteit, aan te moedigen en te ondersteunen om gebruik te maken van het collectieve openbaar vervoer.<sup>25</sup>



### Vraagafhankelijke tarieven

Dit betekent dat het mobiliteitssysteem gebruikmaakt van dynamische prijsstellingen om de vraag zo goed mogelijk te spreiden. Terwijl reizen in de spits duurder wordt, wordt reizen in de daluren goedkoper. Voor reizigers met een laag inkomen blijven gereduceerde tarieven beschikbaar. Deze tariefmodellen zijn denkbaar voor alle type ritten, van zakelijke tot sociaal-recreatieve ritten.

In de praktijk | Om meer mensen kennis te laten maken met het openbaar vervoer, stimuleren diverse initiatieven reizigers met prijsprikkels. Zo bieden de Meedoen Pas en Voor Elkaar Pas vrij of onbeperkt ov-gebruik aan minima, statushouders en mensen met een Wmo-indicatie. Het Dal Vrij Limburg-abonnement laat reizigers met een laag inkomen gratis reizen in de daluren, terwijl de Rotterdam-/U-Pas ov-korting biedt in Rotterdam en Utrecht. Deze regelingen verlagen niet alleen financiële drempels, maar laten mensen actief ervaren hoe toegankelijk en handig het ov kan zijn.

<sup>25</sup> Een soortgelijk initiatief bestaat reeds met de Onderwegpas, waarmee mensen met een laag inkomen gratis of tegen gereduceerde tarieven kunnen reizen tijdens daluren. Dit helpt hen om deel te nemen aan de maatschappij door bijvoorbeeld werk, vrienden en familie te bezoeken.

## Samengevat: de beweging naar een publiek mobiliteitssysteem

Uit gesprekken met de overheid, markt en reizigersorganisaties zien we mogelijkheden voor een stapsgewijze beweging naar een integraal publiek mobiliteitssysteem. Dit is nadrukkelijk geen blauwdruk. Natuurlijk dient er hierbij ook rekening gehouden te worden met de reflexiviteit en het gedrag van de reiziger: veranderingen gebeuren niet van de ene op de andere dag.





### HOOFDSTUK 3

# Beloftes en beperkingen van Publieke Mobiliteit

Van kansen naar realiteit: we hebben een groeipad geschetst, maar wat kan het publiek mobiliteitssysteem daadwerkelijk leveren, en aan wie? In dit hoofdstuk verkennen we de impact op de reizigers en de operatie.

## Het wenkend perspectief bevat een belofte voor **de reiziger**, maar de impact zal per persoon en groep sterk verschillen

De precieze gevolgen van een publiek mobiliteitssysteem hangen sterk af van de manier waarop het wordt ingericht. Er zijn verschillende randvoorwaarden die bepalen hoe toegankelijk en bruikbaar het systeem uiteindelijk is voor verschillende doelgroepen. Eén van de belangrijkste factoren is bijvoorbeeld de maximale afstand die reizigers moeten afleggen naar een halte of ophaalpunt.

Voor sommige doelgroepen, zoals forenzen en scholieren, kan een korte wandeling of fietstocht naar een knooppunt goed werkbaar zijn. In stedelijke gebieden zijn haltes vaak op loopafstand, en een systeem dat uitgaat van een hogere halte-dichtheid sluit goed aan bij bestaande reispatronen. Voor ouderen, mensen met een mobiliteitsbeperking of bewoners van een landelijk gebied kan een lange afstand naar een ophaalpunt echter een belemmering vormen. Als het systeem te veel uitgaat van centrale knooppunten zonder aanvullende oplossingen voor de 'first mile', bestaat het risico dat bepaalde groepen moeilijker toegang krijgen tot vervoer.

In landelijke gebieden, waar de vervoersmogelijkheden vaak beperkt zijn, kunnen een efficiëntere inzet van voertuigen en een betere koppeling tussen vraag en aanbod ervoor zorgen dat meer mensen toegang krijgen tot passend vervoer. Dit kan bijvoorbeeld door het combineren van ritten voor verschillende doelgroepen of het flexibeler inzetten van kleinschalig vervoer. Hierdoor kunnen ook bewoners in afgelegen gebieden makkelijker naar voorzieningen zoals winkels, zorginstellingen en sociale activiteiten reizen. Dit draagt niet alleen bij aan een betere bereikbaarheid, maar ook aan het tegengaan van sociale isolatie en het bevorderen van een grotere zelfredzaamheid van mensen die afhankelijk zijn van doelgroepenvervoer.

De impact van een publiek mobiliteitssysteem zal zodoende sterk verschillen per reizigersgroep. Voor sommige reizigers, zoals de 'standaard-forens' die met de fiets naar een groot ov-knooppunt reist, zal de verandering nauwelijks merkbaar zijn. Hun reisgedrag blijft grotendeels hetzelfde, en de voordelen van een geïntegreerd systeem zullen vooral indirect merkbaar zijn, zoals een efficiënter ov-netwerk en minder congestie op de weg.

Ook voor het leerlingenvervoer zal de zichtbare impact van een publiek mobiliteitssysteem beperkt blijven. Door de schooltijden blijven de busjes rijden volgens vaste routes en tijdschema's en zijn doorgaans goed bezet, waardoor flexibilisering of integratie met ander vervoer minder relevant is. De grootste verbeteringen liggen in het leerlingenvervoer in een efficiëntere organisatie, een betere afstemming met ouders en scholen en de optimalisatie van routes, zodat leerlingen sneller en comfortabeler op hun bestemming aankomen.

Daarnaast spelen de frequentie en de betrouwbaarheid van het systeem een grote rol in de mate waarin het systeem aantrekkelijk is. Een systeem waarin reizigers vooraf hun rit moeten reserveren biedt voordelen op het gebied van efficiëntie, maar vraagt ook om een bepaald planningsgedrag van gebruikers. Als spontane reizen hierdoor worden bemoeilijkt, kan dit voor sommige doelgroepen beperkend werken. Een systeem met flexibele inzet van voertuigen en korte wachttijden kan daarentegen juist drempels wegnemen en de toegankelijkheid verbeteren.

### Flexibiliseren kan ook nadelig uitpakken

Het flexibiliseren van openbaar vervoer brengt ook duidelijke risico's met zich mee. Uit recent onderzoek van het KiM<sup>26</sup> blijkt dat reizigers bij huidige pogingen tot flexibilisering afhaken wanneer reguliere buslijnen worden vervangen door flexvervoer. Niet iedereen voelt zich vertrouwd met het reserveren van een rit via een app of telefoon, zeker wanneer de terugreis lastig te plannen is. Voor veel mensen vormt juist dat reserveren een drempel, waardoor zij afhaken of op zoek gaan naar alternatieven – bijvoorbeeld de auto, of helemaal niet meer reizen.

Het is daarom cruciaal dat de introductie van flexvervoer voortkomt uit het streven om gebieden zonder OV alsnog bereikbaar te maken – als een sociaal vangnet – en niet primair als een bezuinigingsmaatregel. Wanneer kostenbesparing het uitgangspunt is, bestaat het risico dat het totale vervoersaanbod juist afneemt en daarmee de bereikbaarheid verslechtert.

Bovendien is het de vraag of flexvervoer daadwerkelijk goedkoper is. Hoewel buslijnen in het buitengebied vaak niet rendabel zijn, zijn ze ook niet allemaal zó leeg dat vervanging door kleine voertuigen op afroep automatisch besparingen oplevert. De inzet van chauffeurs blijft een aanzienlijke kostenpost, zelfs wanneer kleinere voertuigen worden gebruikt en chauffeurs niet onder de reguliere ov-cao, maar de 'goedkopere' taxi-cao vallen. In sommige situaties kan flexvervoer zelfs leiden tot méér benodigde chauffeurs dan voorheen.

De implementatie van flexvervoer vraagt daarom investeringen én intensieve communicatie richting reizigers om het concept goed te laten landen. Zonder actieve bekendmaking en gebruiksvriendelijke reserveringsmogelijkheden dreigt het risico dat de doelgroep het flexvervoer niet accepteert, waardoor het tot een (verdere) vermindering van de bereikbaarheid leidt.

Sommige doelgroepen vragen om specifieke zorg, een combinatie is niet altijd wenselijk

Sommige doelgroepen vragen om specifieke zorg en aangepast vervoer. Zelfs in een optimaal ingericht systeem zullen sommige doelgroepen altijd andere behoeften hebben dan publieke mobiliteit kan bieden. Liggend ziekenvervoer bijvoorbeeld kan moeilijk of zelfs niet gecombineerd worden met regulier vervoer, en hetzelfde geldt voor leerlingenvervoer. Dit maakt duidelijk dat deze specifieke groepen, ondanks een goed werkend systeem niet zonder maatwerk kunnen reizen.

Dit hoeft echter geen probleem te zijn. In het toekomstige mobiliteitssysteem, waarin veel van het huidige doelgroepenvervoer zal verdwijnen, zal er juist meer aandacht zijn voor de doelgroepen die maatwerk nodig hebben. Doordat het merendeel van de standaard vervoersbehoeften van andere groepen steeds meer door flexibele, publieke systemen kan worden ingevuld, kan er nu meer aandacht gericht worden op de specifieke behoeften van deze kleinere, maar vaak kwetsbare groepen. Maatwerk blijft noodzakelijk, maar door de verschuivingen in het mobiliteitssysteem als geheel zal dit beter afgestemd kunnen worden op hun specifieke wensen en vereisten.

Vergroten van de herkenbaarheid en het gebruiksgemak no-regret

Voor andere groepen kunnen de voordelen juist aanzienlijk zijn. Ouderen en mensen met een mobiliteitsbeperking kunnen profiteren van één centraal loket waar zij al hun vervoer kunnen regelen, zonder te hoeven navigeren tussen verschillende regelingen en aanbieders. Dit vermindert de administratieve last en maakt het vervoersaanbod toegankelijker en overzichtelijker. Bovendien kan een efficiënter systeem leiden tot kortere wachttijden, betrouwbaardere ritten en een betere aansluiting op andere vormen van vervoer, zoals het openbaar vervoer of de deeltaxi.

Tot slot is de manier waarop reizigers betalen en gebruikmaken van het systeem een bepalende factor. Wanneer er een uniform betaalsysteem is dat toegankelijk is voor alle reizigers – bijvoorbeeld via OVpay of een ander geïntegreerd platform – wordt de drempel om gebruik te maken van het systeem verlaagd. Als er echter verschillende tarieven of ingewikkelde subsidievoorwaarden gelden voor verschillende groepen, kan dit de transparantie en bruikbaarheid van het systeem in de weg staan.

Er is een blijvende behoefte aan lokale en bekende vervoerders

Er is een blijvende behoefte aan lokale en bekende vervoerders, vooral vanwege de lokale kennis en de persoonlijke invulling die zij bieden. Het sociale aspect van chauffeurs mag daarbij niet onderschat worden. Dit werkt twee kanten op: chauffeurs kennen hun passagiers, maken een praatje en zorgen voor sociaal contact, wat voor veel reizigers uit vooral de kwetsbare groepen van groot belang is. Dit contact draagt bij aan een gevoel van vertrouwen en veiligheid, wat essentieel is voor passagiers die mogelijk in een kwetsbare positie verkeren. Tegelijkertijd vinden chauffeurs het vaak prettig om hun passagiers te kennen, wat niet alleen bijdraagt aan het werkplezier, maar ook aan de motivatie om langer bij hun werkgever te blijven. Het zorgt voor een stabielere werkomgeving, wat de continuïteit van de dienstverlening ten goede komt. Deze langdurige, persoonlijke relaties tussen chauffeurs en passagiers versterken de stabiliteit van het vervoerssysteem, wat vooral belangrijk is voor de specifieke doelgroepen die afhankelijk zijn van maatwerk en vertrouwen.



## Haken en ogen in de operationele uitvoering

Het chauffeurstekort zal, ook volgens de vervoerders die wij hebben gesproken, de komende tijd aanhouden. Daarbij is er een duidelijk regionaal verschil: in gebieden waar chauffeurs veel alternatieve werkmogelijkheden hebben met vergelijkbare werktijden en een hoger salaris, is het tekort het meest prangend. Een goed voorbeeld hiervan is de regio Brainport, waar concurrerende sectoren het moeilijk maken om voldoende chauffeurs te vinden.

Tegelijkertijd biedt deze uitdaging ook kansen voor publieke mobiliteit. De toenemende flexibilisering van mobiliteit en de inzet van kleinschaliger vervoer verlagen de instapdrempel voor chauffeurs. Hierdoor komt een bredere groep mensen in aanmerking voor chauffeursfuncties. Daarnaast ontstaan er regionale initiatieven waarin de sociale functie van het chauffeurschap wordt benut om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen. Zo werft Stroomlijn in de regio Drechtsteden chauffeurs die anders een uitkering zouden ontvangen. Dit draagt niet alleen bij aan het oplossen van het tekort, maar versterkt ook de maatschappelijke waarde van publieke mobiliteit.

Met de kansen voor combinaties en flexibilisering groeien de huidige ov-bedrijven en taxivervoerders op het eerste oog naar elkaar toe in hun dienstverlening. Uit de gesprekken met de branche halen wij op dat beide type bedrijven nodig blijven om uitvoering te geven aan publieke mobiliteit. De specifieke ondersteuning die taxivervoerders kunnen leveren in een fijnmazige vorm van kleinschalig vervoer verschilt van de werkzaamheden van buschauffeurs die gericht zijn op het vervoeren van grote stromen mensen. Taxivervoerders zien, logischerwijs, meer potentie in het flexibiliseren van ov-lijnen dan ov-bedrijven zelf.

Een ander belangrijk vraagstuk dat vervoerders benoemen, is de toekomst van lokale vervoerders binnen een publiek mobiliteitssysteem. Gemeenten werken steeds vaker samen bij de aanbesteding van doelgroepenvervoer, waardoor de omvang van percelen toeneemt. Dit kan kleinere vervoerders benadelen, omdat zij niet de capaciteit hebben om een groot en verspreid vervoersgebied efficiënt te bedienen. Hierdoor hebben grotere (doelgroepen)vervoerbedrijven een schaalvoordeel te bieden, wat mogelijk een voordelige positie kan bieden in aanbestedingsprocedures.

Toch zien vervoerders kansen in een publiek mobiliteitssysteem. Zij benadrukken dat ook grotere bedrijven afhankelijk blijven van lokale vervoerders om ritten kwalitatief en financieel haalbaar te houden. Hierdoor ontstaat in de praktijk meer samenwerking tussen grote en kleine partijen, bijvoorbeeld in de vorm van onderaannemerschap. Dit biedt kleinere vervoerders alsnog een rol binnen het systeem en helpt tegelijkertijd bij het waarborgen van een fijnmazig en toegankelijk vervoersaanbod.

Eén betaalsysteem is technisch haalbaar, maar vraagt om regie

De technische mogelijkheden om een publiek mobiliteits-systeem te faciliteren worden overwegend positief beoordeeld. Tijdens gesprekken met experts werd zelfs meerdere keren benadrukt: 'Technisch is alles mogelijk.' De ontwikkelingen rondom OVpay als standaard betaalmethode in het openbaar vervoer vormen hierin een belangrijke stap. Deze innovatie maakt het niet langer noodzakelijk om een OV-chipkaart te bezitten; reizigers kunnen nu eenvoudig met hun bankpas of mobiele telefoon in- en uitchecken. Dit verlaagt de drempel voor het gebruik van openbaar vervoer en maakt het toegankelijker voor een bredere groep mensen.

Daarnaast biedt OVpay in combinatie met MaaS-aanbieders (Mobility as a Service) al de mogelijkheid om specifieke mobiliteitsbehoeften aan te geven. Gebruikers kunnen bijvoorbeeld instellen dat ze rolstoelafhankelijk zijn of extra overstaptijd nodig hebben. Technisch gezien is het ook haalbaar om een indicatiestelling aan een reizigersprofiel te koppelen. Dit zou betekenen dat, mocht OVpay ooit worden geïntroduceerd in het doelgroepenvervoer, het betalen en verrekenen van ritten eenvoudig en naadloos kan verlopen binnen hetzelfde systeem. Dit zou een belangrijke stap zijn in het integreren van doelgroepenvervoer met het reguliere ov-netwerk en andere vormen van publieke mobiliteit.

Toch zijn er belangrijke uitdagingen op het gebied van financiering en governance. Translink, de organisatie die verantwoordelijk is voor de verwerking van OV-chipkaart- en OVpay-transacties, wordt momenteel gefinancierd door de negen ov-bedrijven in Nederland. Deze bedrijven hebben ook de ontwikkelkosten van zowel de OV-chipkaart als OVpay gedragen. Een uitbreiding van het systeem naar andere mobiliteitsdiensten zoals doelgroepenvervoer vraagt om aanvullende financiering, aangezien ov-bedrijven dit niet uit eigen middelen zullen bekostigen. In het verlengde pleiten MaaS-aanbieders, die niet gelieerd zijn aan ov-bedrijven, voor het openstellen van de ticketverkoop zonder tussenkomst van de ov-bedrijven.

Als Nederland daadwerkelijk één uniform betaalsysteem voor alle vormen van publieke mobiliteit wil realiseren, zal het Rijk hierin een actieve rol moeten spelen door middel van financiering en regie. Het is onrealistisch, en daarnaast mogelijk onwenselijk, om van lokale en regionale vervoerders te verwachten dat zij zelfstandig de middelen en organisatiekracht bijeenbrengen om Translink te financieren en een bredere uitrol te faciliteren. In plaats daarvan is een nationale strategie met de bijbehorende financiering noodzakelijk om een geïntegreerd en toegankelijk mobiliteitssysteem te waarborgen.

Regie (centrale) in de uitvoering is nodig, maar kan op verschillende manieren worden ingevuld. Een geïntegreerd publiek mobiliteitssysteem, dat verschillende vervoersstromen combineert, vereist een sterke regie in de uitvoering. Dit geldt vooral voor vraagafhankelijk en flexibel vervoer. Hierbij gaat het onder andere om het koppelen van vraag en aanbod, klantenservice en het monitoren van de indicatoren. Uit deze verkenning blijkt dat er geen standaardoplossing is voor de beste manier om deze regie vorm te geven. Er zijn publieke regiecentrales, private regiecentrales of de regie ligt bij de planningscentrale van de vervoerders zelf. Voor alle vormen geldt dat een deel van de regietaken geautomatiseerd is of kan worden door de inzet van specialistische software.

We constateren dat zowel publieke als private regiecentrales elk hun voor- en nadelen hebben. Bij een publiek aangestuurde regiecentrale houdt de overheid directe controle over de uitvoering en continuïteit van de dienstverlening en heeft dus meer grip op de kwaliteit en toegankelijkheid van het vervoer. Daarnaast houdt de overheid alle data over de vervoersstromen zelf in huis, waardoor ze mogelijk doelgerichter kan bijsturen. Ook kan een publieke centrale beter waarborgen dat publieke mobiliteitsdoelen, zoals duurzaamheid en sociale inclusie, worden meegenomen in de besluitvorming.

Een private regiecentrale – of regie door de vervoerder zelf – kan daarentegen voordelen bieden die inherent zijn aan marktwerking. Een concurrerende marktstructuur stimuleert innovatie en efficiëntie, omdat bedrijven voortdurend verbeteringen moeten doorvoeren om aantrekkelijk te blijven voor opdrachtgevers en reizigers. Bovendien kan een commercieel model leiden tot kostenbeheersing, doordat de overheid een vast budget afsprekt en private partijen verantwoordelijk zijn voor het behalen van resultaten binnen deze financiële kaders.

## Het wenkend perspectief bevat een belofte voor de maatschappelijke opgaven, maar vraagt om een stevige financiële vinger aan de pols

Het wenkend perspectief bevat een belofte om voorzieningen bereikbaar en toegankelijk te maken, op de momenten dat iemand daar behoefte of noodzaak toe heeft en/of daar zelf niet in kan voorzien. Door het maken van combinaties tussen doelgroepen en een aantrekkelijker alternatief te bieden voor individuele personenvoertuigen wordt de schaarse ruimte in steden beter benut, wat ten goede kan komen aan de leefbaarheid.

De bereikbaarheid van voorzieningen wordt ook bepaald door ruimtelijke keuzes. De vraag naar mobiliteit ontstaat door beslissingen in aangrenzende domeinen zoals ruimtelijke ordening, verkeersmanagement en zorgstructuren. Een sterke regie op deze terreinen kan niet alleen de mobiliteitsvraag beïnvloeden, maar ook bijdragen aan kortere reistijden en een efficiënter vervoerssysteem. Zo bepaalt ruimtelijke ordening in grote mate hoe ver mensen moeten reizen voor werk, onderwijs of zorg. Door voorzieningen zoals scholen, supermarkten en huisartsenpraktijken strategisch te positioneren binnen woonwijken, wordt de noodzaak om lange afstanden af te leggen verkleind. Tegelijkertijd kan het bouwen van nieuwe woonwijken bij ov-knooppunten de afhankelijkheid van de auto verkleinen.

Daarnaast beïnvloedt verkeers- en mobiliteitsmanagement hoe mensen zich verplaatsen. Maatregelen zoals fileheffingen, hogere parkeertarieven of extra belastingen op privéautogebruik kunnen reizigers stimuleren om vaker voor ov of fiets te kiezen. Omgekeerd kan een versoepeld parkeerbeleid of de aanleg van extra rijbanen het autogebruik juist aanmoedigen. Maar ook het zorgdomein speelt een grote rol in de mobiliteitsvraag. Door specialisatie binnen ziekenhuizen kan het voorkomen dat bepaalde zorg slechts in enkele steden wordt aangeboden. Dit dwingt patiënten tot langere reisafstanden, wat extra druk legt op het vervoerssysteem.

De doelmatigheid van overheidsinvesteringen kan ter discussie komen te staan

De transitie naar een publiek mobiliteitssysteem zal niet vanzelf plaatsvinden. Ondanks regionale initiatieven die al handvatten bieden voor de uitvoering, laat de praktijk zien dat een aanzienlijke investering van het Rijk nodig om de transitie landelijk in gang te zetten. Een voorbeeld hiervan is Schouwen-Duiveland, waar sinds 2025 'de Flex' beschikbaar is, een taxi of busje dat zeven dagen per week rijdt tussen 6.00 en 23.00 u. Hier blijkt de provincie bij te moeten springen voor reizen buiten de reguliere ov-concessie voor studenten, omdat zij vanwege de scope van het SRP geen gebruik kunnen maken van het aangeboden flexvervoer. De provincie dekt het tariefverschil, maar dit is slechts een tijdelijke oplossing en geen duurzame aanpak.

Uit de gevoerde gesprekken komt ook een beeld naar voren dat flexibiliseren in huidige situaties niet zorgt voor lagere kosten. Hoewel buslijnen in het buitengebied vaak niet rendabel zijn, zijn ze ook niet allemaal zó leeg dat vervanging door kleine voertuigen op afroep automatisch besparingen oplevert. De inzet van chauffeurs blijft een aanzienlijke kostenpost. In sommige situaties kan flexvervoer zelfs leiden tot méér benodigde chauffeurs dan voorheen.

De vraag rijst ook in hoeverre deelmobiliteit dezelfde beleidsmatige benadering zou moeten krijgen als regulier openbaar vervoer en doelgroepenvervoer. Zowel het ov als doelgroepenvervoer zijn systemen waarbij de gebruiker niet de volledige kosten draagt, en waar dus publieke financiering vanzelfsprekend is. Voor deelmobiliteit wordt echter vaak wel kostendekkendheid verwacht, waardoor overheden terughoudender zijn met het verlenen van subsidie. Dit roept de vraag op of we deelmobiliteit niet meer zouden moeten benaderen als een publieke voorziening—net als infrastructuur en openbaar vervoer. Zo zou bij deelmobiliteit gekeken kunnen worden naar de maatschappelijke baten, in plaats van louter naar directe opbrengsten.

Decentrale overheden en consumentenorganisaties maken zich in de bredere context zorgen dat de stappen naar publieke mobiliteit aangegrepen worden door de Rijksoverheid om te bezuinigen. Dit leidt tot belangrijke vragen over de doelmatigheid van de noodzakelijke overheidsinvesteringen. Hoeveel mag de maatschappij daadwerkelijk betalen om de transitie naar een breder mobiliteitssysteem te realiseren? Wat is een redelijke kosten-batenanalyse voor het behalen van de gewenste maatschappelijke en milieugerelateerde doelen? Dit zijn politiek-bestuurlijke keuzes die zorgvuldig afgewogen moeten worden, waarbij de langetermijneffecten en bredere maatschappelijke voordelen van het systeem niet uit het oog verloren mogen worden.



#### HOOFDSTUK 4

# Noodzaak voor meer centrale en actievere sturing

Het huidige mobiliteitssysteem in Nederland is historisch gegroeid tot een verzameling van taken en bevoegdheden die verdeeld zijn over verschillende bestuursorganen en vervoersmodaliteiten. Publieke Mobiliteit komt niet vanzelf tot stand. Dit vraagt meer centrale en actieve sturing.

Het Rijk, provincies, vervoerregio's, gemeenten, vervoerders en consumentenorganisaties erkennen dat er potentie ligt in combineren en flexibiliseren, en dat de stappen in relatie tot prijsprikkels en vergemakkelijken daarvoor randvoorwaardelijk zijn. Bijna alle gesprekspartners willen dat er efficiencylagen worden gemaakt in de gebieden, met name daar waar verschillende vormen van vervoer elkaar overlappen. Uit de gesprekken komt vooral een roep om kwaliteit naar voren. De partijen geven unaniem aan dat de reiziger hierin centraal dient te staan, niet het systeem.

De markt staat ook positief in deze beweging. Ov-bedrijven en taxivervoerders betogen dat hun aanbod van vervoer tot op zekere hoogte altijd complementair is: de taxivervoerders focussen zich op kleinschalig vervoer (maximaal acht personen), waar ov-bedrijven het juist van schaalvoordelen moeten hebben.

## De huidige beweging richting publieke mobiliteit leunt echter sterk op de intrinsieke motivatie van betrokkenen

In Nederland is al een voorzichtige beweging richting publieke mobiliteit waar te nemen. Gemeenschappelijke regelingen en koploperregio's, zoals Publiek Vervoer Groningen Drenthe of Stroomlijn, laten zien dat een integratie van ov en doelgroepenvervoer op verschillende manieren mogelijk te maken is – rekening houdend met de regionale context waarbinnen zij bewegen. Bijvoorbeeld door het combineren van verschillende typen doelgroepenvervoer, het aanbesteden van regiecentrales of de inzet van financiële prikkels zoals groepstickets om ov-gebruik te stimuleren. Dit soort initiatieven zijn echter afhankelijk van een bredere kijk op het systeem en de intrinsieke motivatie van betrokken personen. Voor een volwaardige stap naar een publiek mobiliteitssysteem, waarbij soortgelijke initiatieven door het gehele land worden doorgevoerd, is meer nodig.

Ook hangt het per regio sterk af van de welwillendheid van gemeenten en welwillendheid van decentrale overheden om gezamenlijk om gezamenlijk beleid te ontwikkelen over mobiliteit. Dit leidt tot grote verschillen tussen regio's. Tevens laat dit voorbeeld zien dat een succesvolle transitie richting publieke mobiliteit afhangt van de welwillendheid en de financiële ruimte van provincies en gemeenten om hier gezamenlijk in te investeren met de middelen die zij krijgen om deze én andere wettelijke taken uit te voeren. Gemeenschappelijke regelingen rondom mobiliteit bieden op dit gebied al meer ruimte voor gemeenten en provincies.

In die beweging naar flexibiliseren en combineren ondernemen regio's nu al pogingen, die de nodige schotten en drempels blootleggen. Ten eerste geven partijen aan dat bij een grotere vraag naar flexibel vervoer de financiële stromen niet op de juiste manier meebewegen, zoals te zien is in Zeeland (studenten) en bij de Meedoen Pas. Ten tweede missen gemeenten, individueel of in een gemeenschappelijke regeling, vaak de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de eisen in de aanbesteding van ov-concessies, waarin zij graag ruimte zouden zien voor Innovatie- en Integratiemogelijkheden. Ten derde benoemen betrokkenen dat de indicatiestelling relatief breed wordt afgegeven, waarbij niet altijd zicht is op de mogelijkheden die het huidige vervoerssysteem biedt. De decentrale overheden geven aan dat het uiteindelijk de grootste uitdaging is om iedereen op één lijn te krijgen, waar nu sprake is van een sterke verkokering binnen beleidsdomeinen, in én tussen overheidsorganisaties.

## Rijksdepartementen in onwennige positie

Alle gesproken partijen waarderen de genomen stap van de departementen om deze interdepartementale verkenning te houden. Bij de departementen zelf signaleren én horen we onwennige geluiden over hun huidige en mogelijk toekomstige rol in het grotere systeem van publieke mobiliteit. Zo ziet VWS Valys als 'noodoplossing' en tijdelijke maatregel om de ontbrekende schakel te zijn in de keten van voordeur tot treinstation en vice versa, in plaats van als structurele integratie binnen het mobiliteitssysteem.

De onwennigheid is vooral van toepassing op de rol van het ministerie van OCW, dat de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000. Daarin is opgenomen dat een student geen bedrag of een lager bedrag verschuldigd is aan vervoerbedrijven. Dit staat bekend als het Studentenreisproduct (SRP). Jaarlijks maken circa 800.000 studenten gebruik van het SRP. Over de jaren heen is het SRP een essentieel onderdeel geworden als financieringsbron voor het openbaar vervoer. Door de koppeling van de bijdrage aan het aantal studenten, dat naar verwachting de komende jaren daalt<sup>27</sup>, daalt de bijdrage als we puur kijken naar de studentenaantallen, wat druk uitoefent op het doel om het openbaar vervoer op peil te houden. Met het SRP heeft OCW een ongewenst grote rol gekregen binnen het mobiliteitssysteem, dat is versterkt door

<sup>27</sup> Beleidsbrief vervolgonderwijs, onderzoek en wetenschap, 14 maart 2025

financiële middelen van de begroting van OCW aanvullend op de contractvergoeding incidenteel aan te wenden om het ov te ondersteunen.<sup>28</sup> OCW benadrukt dat het hierdoor deeleigenaarschap heeft gekregen van de instandhouding van het ov, terwijl het zijn rol ziet als grote klant binnen het mobiliteitssysteem – om de bereikbaarheid van onderwijs en stages voor studenten financieel te faciliteren.<sup>29</sup>

## Fragmentatie én gelaagdheid in sturing zorgen voor een ineffectieve inzet van het instrumentarium

Het huidige mobiliteitsstelsel wordt gekenmerkt door een grote mate van versnippering. Dit heeft geresulteerd in een gebrek aan overzicht over de aansturing van het inmiddels zeer complexe mobiliteitssysteem. Sturing van de verschillende vormen van vervoer gebeurt namelijk bij verschillende departementen en op verschillende overheidslagen. Dit geldt ook voor de aansturing van nieuwere modaliteiten zoals flexvervoer. Met het oog op het gewenste integrale publiek mobiliteitssysteem, hebben de huidige fragmentatie en gelaagdheid in sturing een negatieve invloed op de effectiviteit van gehanteerde instrumentaria. We lichten een aantal knelpunten uit.

### Versnipperde financiering en tarieven

Wij zien een duidelijke versnippering in de financiering van de vervoersvormen. Op het niveau van het Rijk zien we dat er financieringsstromen bestaan vanuit de ministeries van IenW, VWS, BZK, SZW en OCW richting provincies, vervoerregio's en gemeenten, maar ook naar het UWV en zorgkantoren of verzekeraars. Deze financieringsstromen komen vaak indirect ten bate van de uitvoer van het ov of het doelgroepenvervoer, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeentefonds, provinciefonds of zorgverzekeringsfonds. In deze typen fondsen komen verschillende gelden samen. Daardoor staat het gemeenten en provincies vrij hoe zij deze budgetten besteden bij de uitvoer van verschillende wettelijke taken. Mede daardoor is er beperkt zicht op de inzet van dit publieke geld voor de uitvoer van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer in regio's, en de mate waarin dit doelmatig gebeurt.

Daarnaast bestaat er op dit moment geen uniforme reizigersbijdrage die gehanteerd worden voor doelgroepenvervoer. Zo verschilt het tarief voor de reizigersbijdrage voor doelgroepenvervoer per gemeente of kan een gemeente zelfs besluiten geen eigen bijdrage te vragen.

Tot slot belanden de baten van bepaalde interventies, die gunstig zijn voor het gehele publiek mobiliteitssysteem, niet direct in hetzelfde potje als waar ze uitkomen – wat maakt dat deze interventies wederom afhankelijk zijn van intrinsieke motivatie van betrokken personen. In de regio Drechtsteden is de uitvoeringsorganisatie Stroomlijn opgezet. Voor de uitvoering van het doelgroepenvervoer betrekken zij personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit pakt enerzijds de uitdagingen rondom het chauffeurstekort aan en biedt anderzijds mensen de kans om opgeleid te worden tot chauffeur en op de lange termijn door te stromen naar een reguliere baan. De baten van een uitkering die niet meer betaald hoeft te worden belanden alleen niet direct bij de gemeente of de gemeenschappelijke regeling.

Daarnaast zit de winstgevendheid van het huidige stelsel met name in de 'dikke' lijnen in de regio's en daardoor worden onrendabele lijnen sneller verwaarloosd uit noodzaak. Dit kan de verhoudingen tussen gemeenten en provincies onder druk zetten, omdat bij afschaffing van bepaalde lijnen reizigers mogelijk een beroep doen op doelgroepenvervoer bij de gemeente. Ook andersom kunnen zich soortgelijke situaties ontvouwen. Ook zien wij dat besluiten op rijksniveau (bijvoorbeeld de herijking van de financieringssystematiek) zich al snel vertalen naar de (afnemende) kwaliteit van het doelgroepenvervoer – vanwege de wettelijke verplichtingen die gemeenten ondanks de financiële veranderingen uit moeten (blijven) voeren.

<sup>28</sup> Zoals in 2023, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 23 645, nr. 811

<sup>29</sup> Zie onder andere Kamerstuk 24724–215

## Wet- en regelgeving versnipperd en onvoldoende basis voor sturing

De oorzaak van de versnippering in het huidige systeem is deels te herleiden uit de fragmentatie in de wet- en regelgeving waarin ov en doelgroepenvervoer zijn vastgelegd. In het huidige mobiliteitssysteem zijn al minimaal twintig verschillende systeem- en stelselwetten te onderscheiden die ieder voorwaarden stellen aan de manier waarop het ov en het doelgroepenvervoer uitgevoerd moeten worden, inclusief welke partij verantwoordelijk is voor welke activiteit.

Daarnaast geldt voor de Wp2000 dat deze nog weinig juridische ondergrond biedt voor flexibele vervoerssystemen tussen het ov en doelgroepenvervoer in, zoals nieuwe vraaggestuurde mobiliteitsdiensten die doelgroepen waar mogelijk combineren. Dit belemmert innovatie en efficiëntie, vooral in gebieden waar traditioneel ov minder goed functioneert. Er zijn echter tegengeluiden die stellen dat de mogelijkheid tot brede interpretatie van wetgeving ertoe kan kunnen leiden dat overheden de ruimte hebben om initiatieven op te tuigen die doelgroepenvervoer, openbaar vervoer en nieuwe modaliteiten juist dichterbij elkaar brengen.

### Uit de praktijk

Een concreet voorbeeld van een dilemma gerelateerd aan dit aspect is Schouwen-Duiveland, waar sinds 2025 de flexbussen van Taxibedrijf De Vlieger opereren. Deze negenpersoonsvoertuigen (acht passagiers plus één bestuurder) rijden zeven dagen per week tussen 6.00 en 23.00 uur en bieden flexibel vervoer buiten de reguliere ov-concessie. Deze voertuigen worden in de Wp2000 echter als auto's beschouwd en vallen daarmee niet in de categorie bus, trein, tram, metro of waterbus – auto's vormen geen onderdeel van de scope van het SRP-contract. Omdat deze bussen buiten de concessie vallen en in juridische zin auto's zijn valt een dergelijke rit voor studenten buiten de vergoeding van het studentenreisproduct. Hierdoor moet de provincie financieel bijspringen om het tariefverschil te dekken, wat slechts een tijdelijke oplossing biedt en geen structurele aanpak vormt. Een vergelijkbare situatie deed zich voor in de provincie Utrecht, waar de positionering van SyntusFlex binnen de ov-concessie ervoor zorgde dat studenten wél met hun studentenreisproduct gebruik konden maken van dit flexvervoer. Dit laat zien dat de organisatie van flexvervoer binnen of buiten een ov-concessie bepalend is voor de toegankelijkheid ervan voor studenten.

## Samenwerking sterk verkokerd

De verkokering van systemen leidt ertoe dat inzicht in geïntegreerd beleid en de uitvoering daarvan lastig collectief gedeeld kan worden met alle partijen die in het gehele mobiliteitssysteem een rol hebben. De huidige overlegstructuren op nationaal niveau zijn daar niet toereikend voor, aangezien deze vooral toegespitst zijn op het ov. Het verkokerde systeem zet zich ook op lokaal niveau voort binnen gemeenten, waarbij doelgroepenvervoer door de huidige governance in de basis belegd is bij verschillende afdelingen. Wij hebben uit de interviews vernomen dat er daardoor situaties zijn ontstaan waarbij tussen gemeentelijke domeinen veel te weinig afstemming plaatsvindt rondom de effectiviteit van verschillende typen doelgroepenvervoer, en de manier waarop deze effectiviteit wellicht vergroot kan worden door het samenvoegen van modaliteiten.

## Aanbestedingen: verschillende looptijden en onderlinge concurrentie

Bij het openbaar vervoer worden concessies vaak voor langere periodes verleend, terwijl de aanbestedingen bij het doelgroepenvervoer frequenter plaatsvinden en vaak specifiek afgestemd zijn op één doelgroep. Binnen het doelgroepenvervoer worden aanbestedingen door individuele gemeenten of samenwerkingsverbanden uitgeschreven, wat leidt tot concurrentie tussen vervoerders. Gemeenten concurreren echter ook indirect met elkaar om het beste vervoersaanbod te verkrijgen. Dit zorgt ervoor dat vervoerders hun biedingen strategisch afstemmen op lokale wensen, wat kan leiden tot inefficiënties en versnippering in de markt. Bovendien leidt het opknippen van doelgroepenvervoer in kleinere aanbestedingen tot een gebrek aan schaalvoordelen, terwijl tegelijkertijd de kostenstructuur van het vervoer vaak ondoorzichtig blijft.

De provincie Zuid-Holland probeert al ruimte te creëren in ov-concessies voor combinaties met het doelgroepenvervoer. In het beleidskader "Aanbesteding OV-concessie Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee 2025" (2023) wordt bijvoorbeeld benoemd dat de concessie waar mogelijk aansluiting zoekt met het doelgroepenvervoer in de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland. In het "Ontwikkelplan Openbaar Vervoer" (2024) vanuit de provincie Limburg is ook als ambitie opgenomen dat in nieuwe ov-concessies afstemming wordt gezocht met het doelgroepenvervoer.

**Uit de praktijk**

Een interessant voorbeeld van een alternatieve benadering van aanbesteden is te vinden in de regio Gooi en Vechtstreek. Deze regio koos ervoor om het doelgroepenvervoer onder te brengen in een eigen organisatie – Vervoer Gooi en Vechtstreek B.V. – via een zogenoemde quasi-inbesteding. Hiermee werd afgeweken van de gebruikelijke marktvraag. De organisatie voldoet aan de benodigde juridische voorwaarden en bedient inmiddels duizenden reizigers. Quasi-inbesteding kan een manier zijn om als regio meer grip te krijgen op (de uitvoering van) het vervoer. Het kan helpen om minder afhankelijk te worden van marktpartijen, de druk van vierjaarlijkse aanbestedingsrondes te verminderen en ruimte te creëren voor langetermijninvesteringen, bijvoorbeeld in duurzaamheid of personeel. Ook kan de schaalgrootte van een eigen vervoersorganisatie bijdragen aan maatwerk, nauwe betrokkenheid van chauffeurs en korte lijnen met zowel reizigers als medewerkers.

**Bepalende rol voor de indicatiestelling**

Het doelgroepenvervoer maakt onderdeel uit van een breder stelsel van wet- en regelgeving binnen het sociaal domein, de zorg en het onderwijs, maar kent geen eigenstandige wettelijke basis waarin eenduidig is vastgelegd aan welke regels voldaan moet worden. Zo ontbreken bijvoorbeeld landelijke criteria voor de toegang tot het Wmo-vervoer. Gemeenten hanteren hiervoor hun eigen verordening, met daarin wel een gedeeld uitgangspunt: "Wie niet naar een halte kan komen, krijgt vervoer."

We krijgen uit de gesprekken een diffuus beeld over de indicatiestelling. Enerzijds leeft een beeld bij een grote groep van de gesproken partijen dat gemeenten bij de indicatiestelling vaak ruimhartig zijn, wat een bijdrage levert aan toenemende druk op het systeem. Anderzijds wordt de persoonlijke aandacht met de 'keukentafelgesprekken' van Wmo-consulenten positief beoordeeld en als noodzakelijk gezien om juist die behoefte van de mensen scherp te krijgen. Wij zien hierin de bevestiging dat gemeenten bij uitstek in staat zijn om het contact te leggen met de mensen en op zoek te gaan naar het gebruik van bestaande lokale OV-voorzieningen en andere voorliggende alternatieven. In de praktijk leidt tot verschillen in toegang en uitvoering tussen gemeenten.

Daarnaast ervaren mensen met een mobiliteitsindicatie in de praktijk een hoge administratieve belasting, doordat ze zich op meerdere plekken moeten melden en telkens opnieuw een indicatiestellingstraject moeten doorlopen voor verschillende vervoersvormen. Dit staat haaks op het streven naar een toegankelijke, inclusieve samenleving. Gemeenten zouden daarom beter moeten worden ondersteund in het ontwikkelen van gedragsgerichte sturing: hoe organiseer je dat valide en mindervalide reizigers daadwerkelijk samen willen én kunnen reizen binnen één publiek mobiliteitssysteem?

**Contractering**

De verkokering binnen het doelgroepenvervoer zet zich door in de separate contracten die een gemeente mogelijk heeft met zorgaanbieders en jeugdhulpaanbieders door de decentralisatie van het sociale domein. Vaak hebben deze gecontracteerde zorgaanbieders eigen vervoerspartijen gecontracteerd – zoals bij het dagbestedings-, dagbehandelings- en jeugdhulpvervoer – waardoor de regie van de gemeente op dit type doelgroepenvervoer kleiner wordt.

**Toezicht**

Doordat het gehele mobiliteitssysteem gestoeld is op verschillende wet- en regelgeving, heeft dat ook geleid tot gefragmenteerd toezicht op het gehele mobiliteitssysteem. Toezicht is veelal belegd bij de concessieverlener van één type doelgroepenvervoer of regionaal openbaar vervoer en gebeurt door middel van contractmanagement. Hoe er wordt omgegaan met specifieke overtredingen, verschilt per toegewezen ambtenaar van gemeenten en provincies (en gemeenschappelijke regelingen). In het geval van jeugdhulpvervoer, dagbestedings- en dagbehandelingsvervoer, zittend ziekenvervoer en de vervoersvoorziening voor werk of een opleiding kan toezicht op de gecontracteerde vervoerder ook bij een externe partij belegd zijn – een toezichthouder met specifieke kennis en ervaring binnen mobiliteit – aangezien voor dit type vervoer vaak gewerkt wordt met zorgaanbieders die hun eigen vervoerders gecontracteerd hebben.



### Het huidige mobiliteitssysteem is niet weerbaar tegen maatschappelijke ontwikkelingen?

Het publiek mobiliteitssysteem wordt continu blootgesteld aan maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Deze hebben gevolgen voor de manier waarop het mobiliteitssysteem functioneert. Met het oog op 2025 kampen vervoerders met financiële tekorten door teruglopende reizigersaantallen. Dit heeft ook effect op de hoogte van de vergoeding aan ov-vervoerders voor het SRP dat iedere drie jaar aangepast wordt op basis van een reizigersmeting. Daarnaast hebben het wegvallen van de rijksbijdrage na 2023 (de transitievergoeding na de coronapandemie), de hogere brandstofkosten en stijgende personeelskosten een groot effect op de kosten van het vervoersbewijs en de bestaanszekerheid van bepaalde ov-haltes en buslijnen. Op het moment dat haltes komen te vervallen en reizigers minder toegang hebben tot het ov, kan er mogelijk beroep gedaan worden op de gemeente voor het gebruik van doelgroepenvervoer. Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen zetten op verschillende manieren druk op het gehele systeem, dat niet toegerust is met buffers die ruimte bieden om met dit soort ontwikkelingen om te gaan: dit werkt een sociaal-inclusieve samenwerking tegen.

## De route naar Publieke Mobiliteit vereist meer centrale en actieve sturing

Verschillen tussen regio's zijn verklaarbaar en de meeste daarvan zijn ook niet per definitie negatief. Zeker als het gaat om verschillen in aansturing die bedoeld zijn om te kunnen omgaan met de regionale context waarbinnen een gemeente, vervoerregio of provincie vanuit haar wettelijke taken handelt. Ruimte is én blijft noodzakelijk voor de couleur locale.

Op het moment dat de differentiatie echter te groot wordt tussen gemeenten en tussen provincies, kan dit juist averechts werken en de aanpak van bepaalde opgaven tegenwerken. Dat zien we ook terug in het verhaal van publieke mobiliteit, dat vanuit de huidige benadering een lappendeken te dreigt te worden van goedbedoelde financiële en juridische constructies, maar waar op den duur de reiziger niet bij gebaat is.

De governance is nu niet toegerust om publieke mobiliteit serieus en grootschalig van de grond te krijgen. Kort door de bocht gesteld zien we nu in grote mate decentrale sturing, overwegend van een passieve soort. De kans dat regio's en marktpartijen uit zichzelf bovenregionaal gaan herverdelen is te verwaarlozen. Dat vereist dus meer centrale en meer actieve sturing.

Dit verhaal kan op vele manieren verteld worden. De governance kan op vele manieren ingevuld worden. Maar in essentie is dit de beweging die met publieke mobiliteit gemaakt moet worden.



## HOOFDSTUK 5

# Aan de slag met Publieke Mobiliteit

Meer centrale en actieve sturing: hoe dan? We zetten de benodigde acties op een rij om vanuit alle betrokkenen succesvolle en zichtbare stappen te zetten met publieke mobiliteit, waarin de reiziger centraal staat.



De gelaagdheid en verscheidenheid van publieke mobiliteit dringt de vraag op waar te beginnen om stapsgewijs invulling te geven aan het wenkend perspectief van publieke mobiliteit. Wij zien de komende periode noodzaak om beter zicht te krijgen op de materie, maar bovenal zien we het belang om het gesprek te verbreden op de gerichtheden van alle betrokkenen.

Gezamenlijk invulling geven aan deze beweging: arena opbouwen

Om publieke mobiliteit écht verder te brengen, is het essentieel om een gedeelde arena te bouwen: een omgeving waarin betrokken partijen samenwerken aan de ontwikkeling van het systeem. Met 'arena' bedoelen we de actoren die aan tafel zitten, de middelen die beschikbaar zijn, de onderlinge verhoudingen, en de structuren waarbinnen besluiten worden genomen.

Op dit moment constateren we dat dit gesprek te eenzijdig wordt gevoerd – voornamelijk binnen en tussen overheidsorganisaties. Daardoor ontstaat een gebrek aan gezamenlijk perspectief: partijen verschillen in hoe ze de benodigde stappen zien én waar ze zichzelf en anderen in het proces positioneren. De 'arena' is dus nog geen gedeeld construct, maar eerder een overheidsgesprek met beperkte externe inbreng. Ook deze verkenning is uitgevoerd 'enkel' in opdracht van vijf departementen.

Wij bevelen aan om het gesprek te verbreden. Naast betrokken partijen zoals VDVN, Rover, Ieder(in) en KNV, zouden ook andere maatschappelijke spelers nadrukkelijk betrokken moeten worden, zoals zorgverzekeraars, ziekenhuizen, UWV en relevante uitvoeringsorganisaties. Deze bredere arena helpt om publieke mobiliteit als het maatschappelijk vraagstuk te behandelen wat het is, en niet als sluitstuk van besluiten elders.

In deze verbrede arena zien we als belangrijke stap om duidelijkheid te krijgen over de gerichtheden van de betrokken partijen op de belangrijkste pijlers van publieke mobiliteit:

- **Inclusief:** er is meer duidelijkheid en gesprek nodig over welke behoeften mensen hebben, buiten de veilige sectorale muren van openbaar vervoer of het sociaal domein. Wie krijgt wanneer, welke ondersteuning? Welke tarieven zijn passend voor mensen met een smalle beurs? Alleen dan kan het aanbod afgestemd worden op de behoefte van de mensen en kunnen bijvoorbeeld Wmo-consulenten beter ondersteund worden in hun rol.

Om ervoor te zorgen dat mobiliteitsoplossingen aansluiten bij de behoeften van verschillende doelgroepen en de beweging naar publieke mobiliteit, is een geactualiseerde indicatiestelling noodzakelijk. Wij adviseren om te werken aan een indicatiestelling 'Publieke Mobiliteit' als nadere duiding voor de vraagzijde en verdere doorontwikkeling van de huidige indicatiestelling. Wij zien voor ons dat deze indicatiestelling van toepassing is op alle doelgroepen, dus ook studenten. Met deze indicatiestelling wordt toegewerkt naar een publiek mobiliteitssysteem, waar iedere reiziger op een voor hen gepaste wijze vervoerd kan worden. Gekoppeld hieraan kunnen departementen komen tot een tarifieringsbandbreedte voor gevraagde bijdragen van de reiziger, die jaarlijks wordt herijkt om grote verschillen tussen gemeenten of provincies te voorkomen.

- **Bereikbaarheid:** wat verstaan we onder een acceptabel bereikbaarheidsniveau voor inwoners? En hoe zorgen we dat het mobiliteitssysteem niet structureel moet repareren wat ruimtelijke keuzes, zoals de locaties van ziekenhuizen en scholen, veroorzaken? Met het kabinetsstandpunt 'Bereikbaarheid op Peil' is een eerste steen in de vijver gelegd om dit gesprek over 'voldoende' bereikbaarheid op gang te brengen. Een vervolgstap is dat in regio's een kwaliteitsprofiel wordt uitgewerkt. Wij adviseren om bij deze uitwerking in de regio's nadrukkelijk de bredere schil van partijen uit publieke mobiliteit te betrekken.

Om een goed functionerend en toegankelijk publiek mobiliteitssysteem te waarborgen, is het noodzakelijk dat de betrokken partijen tot minimale kwaliteitscriteria komen aan de aanbodzijde. Wij stellen concreet voor dat het ministerie van IenW in nauwe samenwerking met de relevante ministeries en decentrale overheden tot een Basiskwaliteitsniveau (BKN) Publieke Mobiliteit komt, zodat reizigers in heel Nederland kunnen rekenen op een basisniveau van dienstverlening. Dit niveau dient te worden verankerd in de Wp2000, zodat het basisniveau van kwaliteit in iedere concessie en aanbesteding geborgd is.

**Doelmatigheid:** publieke mobiliteit helpt dagelijks miljoenen mensen en gaat gepaard met miljarden aan uitgaven. Decentrale overheden maken zich zorgen dat publieke mobiliteit wordt aangegrepen als een bezuiniging. Er is een dringende behoefte om scherper inzicht krijgen in de kosten en opbrengsten. Op basis van de huidige gegevens en gesprekken is er geen algemene, kwantitatieve uitspraak te doen over de kostenontwikkeling bij combinaties of flexibilisering. Dit verschilt naar onze mening ook sterk per regio en de afspraken die tussen overheid en vervoerder zijn gemaakt. Is de beweging naar publieke mobiliteit op lange termijn kostenneutraal maken, bijvoorbeeld door doelgroepen slim te combineren?

Een vervolgonderzoek, zoals een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), kan hier waardevol zijn. Om een IBO te starten moet er ten eerste sprake zijn van een groot actueel of verwacht beleidsprobleem binnen een breed beleidsgebied. Dit probleem kan financieel van aard zijn, zoals bij het IBO over ouderenzorg in 2022. Daarnaast kan het gaan om de (vermeende) ineffectiviteit of inefficiëntie van huidig beleid, zoals bij het IBO over onderwijskwaliteit in 2022. Het doel van een IBO is om nieuwe beleidsopties te ontwikkelen die politici kunnen kiezen, waarbij de selectie van onderwerpen gebeurt in nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Financiën en de betrokken vakministeries. Er is geen vast programma voor de onderwerpen. De behoefte aan nieuwe beleidsopties is een doorslaggevende factor.

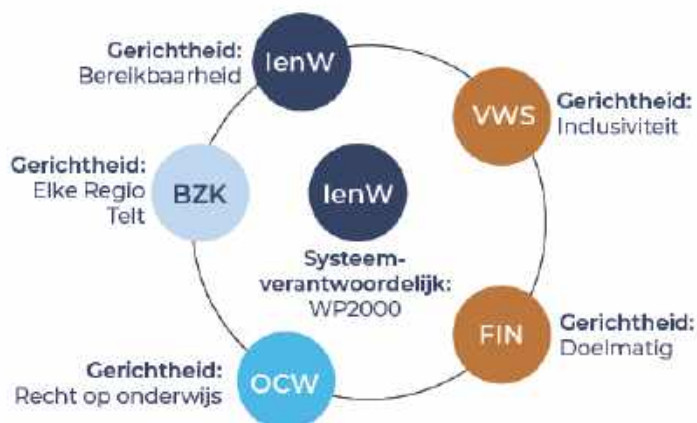
Herpositioneren op Rijksniveau, ministerie van IenW als systeemverantwoordelijke  
Met een breed netwerk in het mobiliteitsdomein, het eerder faciliteren van koploperregio's en als verantwoordelijke voor één van de meest bepalende wet- en regelgeving (Wp2000), zien wij het ministerie van IenW als de beoogde aanjager, binnen én buiten de Haagse muren, om het wenkend perspectief dichterbij te brengen. Dit ministerie dient als verbindende factor te opereren tussen beleidsdomeinen, overheidslagen en marktpartijen, onder de brede interpretatie van de term systeemverantwoordelijke. Het ministerie van IenW werkt hierin nauw samen met de andere ministeries, ook SZW, regionale overheden en marktpartijen om belemmeringen in regelgeving, financiering en implementatie weg te nemen.

Dit ontslaat de andere departementen niet van hun betrokkenheid in het vervolg, met ieder hun eigen gerichtheid en mandaat voor aanpassingen in wet- en regelgeving. Er ligt allereerst een belangrijke uitdaging om de soms onwennige positie van de departementen aan te pakken, specifiek voor OCW en VWS.

We stellen voor om de haalbaarheid voor het overhevelen van het studentenreisproduct van het ministerie van OCW naar het ministerie van IenW verder te verkennen. Deze beweging haalt het ministerie van OCW uit de ongewenste positie van probleem eigenaar en geeft het ministerie van IenW meer mogelijkheden om (financiële) sturing te geven op het systeem. Een dergelijke beweging betekent dat het studentenreisproduct mogelijk uit de studiefinanciering wordt gehaald. Nu is het product gekoppeld aan de prestatiebeurs. Het loskoppelen van de prestatiebeurs vraagt om een wetswijziging van de WSF2000, omdat het SRP samen met de basisbeurs en aanvullende beurs gezamenlijk het prestatiebeursgedeelte van de studiefinanciering betreft voor de meeste studenten.

Een dergelijke loskoppeling kan forse consequenties hebben voor het benodigde budget, omdat een deel van de studenten het diploma niet (tijdig) haalt en het product moet terugbetalen. Deze terugbetaling komt te vervallen bij het loskoppelen van prestatiebeurs. Ook kan het loskoppelen de consequentie hebben dat de kosten voor het studentenreisproduct op de begroting neerslaan in het jaar dat de student reist met het studentenreisproduct in plaats van wanneer de student het diploma haalt, wat bij de start van de overheveling leidt tot extra kosten op de begroting. Het uit de studiefinanciering halen van het studentenreisproduct heeft ook consequenties voor de uitvoering.

De aanbesteding van Valys zou, bij de realisatie van het wenkend perspectief, niet langer nodig zijn, omdat er een goed en volledig functionerend systeem is van publieke mobiliteit. Mocht dit aan het einde van de komende aanbesteding nog niet gerealiseerd zijn, adviseren wij om de volgende aanbesteding van Valys over te hevelen naar het ministerie van IenW. Hiermee komt Valys als 'noodoplossing', zowel qua beleidsmatige, integrale invulling als koppeling van financiële stromen, op een meer logische plek terecht.



Wij zien voor deze partijen de volgende acties om nadere invulling te geven aan meer centrale en actieve sturing door obstakels weg te nemen en de juiste condities te creëren:

### Instrumentarium inrichten

#### Overleg structureel inbouwen

Er bestaat op dit moment geen tafel om de uitkomsten van deze verkenning en daaropvolgende acties met elkaar te bespreken. Wij adviseren om het thema publieke mobiliteit structureel in te bedden in het Locov, het NOVB en de landelijke OV- en Spoorafel. Hierin dienen ook reizigers- en consumentenorganisaties als Ieder(in) en Rover goed aan tafel te zijn vertegenwoordigd. Voor een goede start van het vervolg adviseren wij om een Nationaal Overleg Publieke Mobiliteit te organiseren, dat veel breder is dan de vertegenwoordiging van de huidige koploperregio's. Dit moet zorgen voor commitment en leiden tot het actief aan de slag gaan met de onderliggende acties.

#### Sturing inbouwen met wet- en regelgeving

Om IenW een coördinerende rol toe te kunnen wijzen en het ministerie meer te laten sturen op onder andere criteria aan indicatiestelling, kwaliteitseisen en toezicht, is niet zozeer een wijziging nodig in wet- en regelgeving, maar zijn wel de nodige aanvullingen vereist. Er zullen nieuwe artikelen toegevoegd moeten worden aan de Wp2000, waarin deze coördinerende rol en nieuwe mandaten omschreven staan. Daarnaast moeten deze mandaten bij het Rijk ook op een zekere manier terugkomen in de verschillende wet- en regelgeving inzake doelgroepenvervoer. Bijvoorbeeld in de Wmo 2015, zodat gemeenten bij de indicatiestelling de landelijke criteria zoals opgesteld door het Rijk als uitgangspunt nemen.

#### Relevante wetgeving

Wp2000, Bp2000, Wmo 2015, Wet op het primair onderwijs, Wet voortgezet onderwijs 2020, Wet op de expertisecentra, Zorgverzekeringswet, Wet langdurige zorg, Wajong, WIA, en Participatiewet.

Ons voorstel is om vooralsnog niet te tornen aan de gemeentelijke autonomie, maar om hen, zoals bij de Veiligheidsregio's, wel te verplichten een samenwerkingsverband voor publieke mobiliteit te organiseren. Bij Veiligheidsregio's is het organiserende principe dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor taken op het gebied van fysieke veiligheid, maar in veiligheidsregio's moeten participeren, waarin een door het Rijk gekozen burgemeester de voorzitter is – meestal is dit de burgemeester uit de grootste gemeente. Deze voorzitters zitten vervolgens verplicht in het Veiligheidsberaad (wat juridisch een afstemmingsamenwerking tussen veiligheidsregio's is), waar de voorzitter van het Veiligheidsberaad samen met de minister van Justitie en Veiligheid bindende afspraken maakt over de bestrijding van grote crises.

Hiermee ontstaat een samenwerking via een zelfstandige organisatie, waardoor het niet meer mogelijk is voor gemeenten om zich te onttrekken aan samenwerking en integratie van vervoersstromen, zodat kansen voor combinaties en flexibilisering reëel worden, ten bate van de mensen in dat gebied. In de gemeenschappelijke regeling moet vervolgens uitvoering worden gegeven aan doelgroepenvervoer, met in elk geval Wmo-vervoer, leerlingenvervoer en een ov-vangnet. Op veel plekken gebeurt dit al, zoals Groningen-Drenthe, Gooi en Vechtstreek, Flevoland en Limburg. Op veel plekken nog niet.

In een dergelijk model blijven de decentrale ov-autoriteiten eindverantwoordelijk voor het openbaar vervoer en daarmee de ruggengraat van het systeem. Zonder aanpassingen blijft de afstemming tussen ov en vormen van doelgroepenvervoer op basis van vrijwilligheid bestaan. Dit is wat ons betreft niet wenselijk. Wij adviseren om in de Wp2000 ook de formele afstemming tussen de decentrale ov-autoriteiten en samenwerkingsverbanden te borgen. In de tussentijd verwachten wij van de decentrale ov-autoriteiten en gemeenschappelijke regelingen dat ze onderling formele afspraken maken over de samenhang tussen het ov en doelgroepenvervoer.

#### Relevante wetgeving

Hoofdstuk III Wp2000, Hoofdstuk III Bp2000 en Aanbestedingswet 2012.

#### Alles in één hand naar decentrale ov-autoriteiten op lange termijn?

Afspraken tussen een decentrale ov-autoriteiten en een gemeenschappelijke regeling blijft in de voorgestelde situatie deels gestoeld op de intrinsieke motivatie van partijen en bereidheid tot samenwerking. Een meer verregaande stap is om het Wmo-vervoer aan te laten besteden door provincies of vervoerregio's, waarbij de indicatiestelling in eerste instantie bij gemeenten blijft. Dit vergt een forse cultuur- en ontwikkelingslag. Veel partijen maken zich zorgen of provincies in staat zijn om hun ov-perspectief los te laten. Bij de centralisatie van de aanbesteding moet ook rekening worden gehouden met de perceelgrootte, zodat ook kleinere vervoerders (eventueel in consortia) de kans krijgen om deel te nemen. Eén grote publiek mobiliteitsconcessie waar alle vervoersvormen onder vallen, achten wij zodanig niet als reëel.

#### Financiën stromen breder kunnen inzetten

In serieuze stappen naar combineren en flexibiliseren is de bundeling van financiële stromen noodzakelijk om niet te verzanden in een opeenstapeling van creatieve omwegen en constructies. Het bundelen van financiële stromen vereist een aanpassing van de Wp2000, met name de definitie van 'openbaar vervoer'. Op dit moment wordt openbaar vervoer in de Wp2000 gedefinieerd als "voor eenieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig". De Wp2000 schrijft ook voor dat een bus minimaal negen inzittenden moet hebben. Kleinschalig en flexibel vervoer is hier nog niet onder te scharen, omdat flexvervoer niet volgens een dienstregeling rijdt en veelal sprake is van voertuigen voor acht personen. In het Bp2000 wordt wel een link gelegd met flexvervoer in artikel 6, maar bij dit artikel wordt aangegeven dat deze wetgeving op een nader te bepalen datum komt te vervallen. Wat hiervan de status is, is onbekend.

De aanpassing van de wet- en regelgeving dient in nauwe samenhang te gaan met ons advies om te komen tot een indicatiestelling 'Publieke Mobiliteit' en te bepalen welke toegang en ondersteuning mensen nodig hebben om hun reis te maken. Hebben studenten bijvoorbeeld toegang nodig tot deelmobiliteit, als onderdeel van het studentenreisproduct? Door de definitie aan te passen ontstaat gelegenheid om de huidige budgetten, bijvoorbeeld van het SRF, breder en flexibeler in te zetten.

Tenslotte vragen wij aandacht voor de inzet van het Wmo-budget, dat autonomie aan gemeenten geeft om redelijkerwijs zelf de bestedingen aan Wmo-vervoer te bepalen. Momenteel wordt binnen de sector gesproken over hervormingen in de financiering van de Wmo, omdat de stijgende zorgkosten en indexatie van het budget sterk uiteenlopen. Dit biedt momentum om te onderzoeken hoe Wmo-gelden effectiever kunnen bijdragen aan een publiek mobiliteitsstelsel.

### Feedback organiseren: aan de slag in de praktijk

Voor de volgende stappen naar het wenkend perspectief ligt een voornamelijk en grote rol voor de decentrale ov-autoriteiten en gemeenten in de uitvoering. We hebben eerder geconstateerd dat in diverse regio's hoopvolle en rijke bewegingen worden gemaakt. In afwachting van het creëren van de juiste condities, adviseren wij om deze stappen te blijven maken en te blijven werken aan een betere kwaliteit voor de reiziger. De belangrijkste uitdaging in deze periode ligt in beter inzicht te krijgen in de combinaties en flexibilisering, passend bij de regionale karakteristieken.

Wij bepleiten daarom om in alle regio's aan de slag te gaan met flexibilisering en combinaties. Wij zien kansen om zodoende al lerende te komen tot een BKN Publieke Mobiliteit en een actualisatie van de indicatiestelling. Zo is een nadere uitwerking nodig van wat acceptabele loopafstanden naar haltepunten zijn, afhankelijk van doelgroep en (type) gebied. Ook is een nadere uitwerking nodig van wat acceptabele reserveringsvoorwaarden zijn. Vooraf reserveren levert efficiëntievoordelen op, maar vereist ook planningsgedrag van reizigers. Dit kan spontane reizen beperken, wat voor sommige reizigers minder wenselijk is. In de praktijk vernemen we van overheden en vervoerders dat een kwartier van tevoren aanmelden het meest wenselijk is, gezien vanuit het bieden van kwaliteit voor de reiziger. Dit is echter in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid niet realistisch, vanwege het grote aantal voertuigen en chauffeurs wat hiervoor nodig zouden zijn.

Ook adviseren wij om nader onderzoek te doen naar een geschikte vorm van regie(centrale). Uit de in deze verkenning gevoerde gesprekken komt geen (landelijke) voorkeur voor een private of publieke invulling van een regiecentrale naar voren. Om verschillende modellen van regiecentrales te kunnen beoordelen, is onder ander meer inzicht in kosten en operationele kengetallen van bestaande modellen nodig.

Binnen het veld van publieke mobiliteit beschikken opdrachtgevers over datastromen en inzichten. Het ontbreekt momenteel aan landelijke koppeling volgens vastgestelde definities, waardoor deze inzichten en datastromen onvoldoende samenkomen. Daardoor ontbreekt een (centrale) vorm van sturing. Er is behoefte om een gezamenlijke, publieke databank op te bouwen, waarmee ook meer zicht is op de financiële stromen, met name op lokaal niveau. Op dit moment werken DOVA, VDVN, IenW en CROW aan de Staat van Publieke Mobiliteit, waar een aantal gemeenten en betrokken stakeholders gezamenlijke definities probeert te bepalen. Dit is een interessant vertrekpunt. Ook zien we een belangrijke rol voor het KiM, VDVN en KNV in het vervolgproces bij het opbouwen van een kennisagenda en databank.

Het ministerie van IenW moet het voortouw nemen om tot afspraken tussen overheden, vervoerders en MaaS-aanbieders te komen, zodat één landelijke 'huisstijl' voor een digitaal platform ontstaat, waar elke regio vervolgens hun eigen informatie in kan laden. Op deze manier is elk platform voorzien van lokale kennis, maar is er ook landelijke herkenbaarheid, waardoor reizigers in elke regio hun reis kunnen plannen, boeken en betalen volgens dezelfde systematiek. Daarnaast moet er een uniform telefoonnummer beschikbaar komen voor iedere regiecentrale, waar reizigers ook terecht kunnen voor ondersteuning en vragen. Deze digitale vereisten zorgen ervoor dat reizigers niet met versnipperde platforms of ingewikkelde boekingsprocessen worden geconfronteerd. Het doel is maximale ontzorging en een naadloze reiservaring.

Actie	Actiehouder(s)
<b>Gezamenlijk invulling geven aan de beweging richting publieke mobiliteit: arena opbouwen</b>	IenW
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusiviteit: werken aan een indicatiestelling 'Publieke Mobiliteit', als nadere duiding voor de vraagzijde en verdere doorontwikkeling van huidige indicatiestelling</li> </ul>	VWS, in samenwerking met IenW, OCW, SZW, VNG, DOVA en consumentenorganisaties
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bereikbaarheid: ontwikkelen Basiskwaliteitsniveau (BKN) Publieke Mobiliteit, zodat reizigers in heel Nederland kunnen rekenen op een basisniveau van dienstverlening</li> </ul>	IenW, in samenwerking met VWS, OCW, BZK, SZW, VNG, DOVA, vervoerders en consumentenorganisaties
<ul style="list-style-type: none"> <li>Doelmatigheid: (mogelijk) een IBO, om nieuwe beleidsopties te ontwikkelen om voor te leggen aan politici</li> </ul>	Fin, in samenwerking met IenW, VWS, OCW, BZK en SZW
<b>Herpositioneren op Rijksniveau, ministerie van IenW als systeemverantwoordelijke</b>	IenW, in samenwerking met VWS, OCW, BZK, Fin en SZW
<ul style="list-style-type: none"> <li>Verkennen overhevelen studentenreisproduct van OCW naar IenW</li> </ul>	OCW, in samenwerking met IenW, BZK, Fin en DUO
<ul style="list-style-type: none"> <li>Toekomst van Valys</li> </ul>	VWS, in samenwerking met IenW
<b>Instrumentarium inrichten</b>	IenW
<ul style="list-style-type: none"> <li>Overleg structureel inbouwen</li> </ul>	IenW, in samenwerking met bestaande overlegtafels (Locov, NOVB, landelijke Ov- en Spoorafel)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sturing inbouwen met wet- en regelgeving <ul style="list-style-type: none"> <li>Aanpassen WP2000</li> <li>Opstarten samenwerkingsverbanden</li> </ul> </li> </ul>	IenW, in samenwerking met BZK, VNG, IPO en DOVA
<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiën stromen breder kunnen inzetten <ul style="list-style-type: none"> <li>Aanpassing WP2000</li> <li>Wmo-budget</li> </ul> </li> </ul>	IenW, in samenwerking met VWS, BZK, OCW en VNG
<b>Feedback organiseren: aan de slag in de praktijk</b>	IenW in samenwerking met DOVA, provincies, vervoerregio's, VDVN, KNV, CROW en gemeenten
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanpak in elke regio</li> </ul>	IenW in samenwerking met VNG, IPO, DOVA
<ul style="list-style-type: none"> <li>Verkenning naar voorkeur type regiecentrale</li> </ul>	IenW
<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstarten publieke databank 'Staat van de Publieke Mobiliteit'</li> </ul>	IenW, in samenwerking met CROW, VNG en DOVA
<ul style="list-style-type: none"> <li>Afspraken voor landelijke 'huisstijl'</li> </ul>	IenW, in samenwerking met CROW, VNG en DOVA



## BIJLAGE 1.

# Gesproken partijen

## Organisatie

- 9292
- ANWB
- Arriva
- Automicle
- Autoriteit Consument & Markt
- Citax Tiel
- DOVA
- DVG Personenvervoer
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland
- Fietsersbond
- Gaiyo
- Gemeente Ede
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Groningen
- Gemeente Utrecht
- Glimble
- Ieder(in)
- Interprovinciaal Overleg
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Koninklijk Nederlands Vervoer
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Mobiliteitscentrale Zeeland
- Mobyyou
- Munckhoff Groep
- Natuur & Milieu
- Omnibuzz
- Ouders en Onderwijs
- OV-bureau Groningen-Drenthe
- OVpay
- Personenvervoer Kort
- Pon
- Provincie Flevoland
- Provincie Fryslân
- Provincie Limburg
- Provincie Utrecht
- provincie Zeeland
- Publiek Vervoer Groningen Drenthe
- Regio Achterhoek
- Rover
- Samenwerkingsverband P10
- Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio
- Shuttel
- Stroomlijn
- Taxi De Vlieger
- Taxi Kaijer
- Transdev
- Translink
- Vereniging Doelgroepenvervoer Nederland
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Vervoerregio Amsterdam
- ZOOV
- Zorgvervoercentrale Nederland



## 'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)