

Memo

Bij het Initiatiefvoorstel van PvdA en CDA: Pilot naar combinatie Openbaar Vervoer met Doelgroepenvervoer in Schagen

15 februari 2018

1. Inleiding

Op 18 december 2017 hebben de heren Papineau Salm (PvdA) en Heijnen (CDA) een initiatiefvoorstel ingediend: Pilot naar combinatie Openbaar Vervoer met Doelgroepenvervoer in Schagen.

De pilot zou moeten bestaan uit het in kaart van de actuele situatie van het vervoer van de verschillende doelgroepen. Na deze onderzoeksfase moeten de betrokkenen de voor- en nadelen afwegen en een besluit nemen om in de praktijk e.e.a. uit te voeren. Het zou kunnen zijn dat de pilot hier stopt omdat gebleken is dat de bundeling van de verschillende vervoersstromen niet haalbaar is. Bij een positief besluit vindt de concrete uitvoering in de praktijk plaats.

Met brief van 6 februari hebben gedeputeerde staten positief geadviseerd over het voorstel. Als motief geven zij daarvoor: "Het onderwerp is actueel. We zien een behoefte bij gemeenten, vervoerders en andere overheden om een dergelijk onderzoek op te starten. Het opstarten van dergelijke initiatieven past in de geest van het bestek Noord-Holland Noord en de rol die daarbij aan de vervoerder is toebedeeld."

2. Geschiedenis bundeling doelgroepenvervoer en openbaar vervoer

Actueel is een rekbaar begrip. In ieder geval verschenen er al in het begin van deze eeuw idealistische artikelen over de bundeling van doelgroepenvervoer. Zie bijvoorbeeld het als bijlage bij dit memo gevoegde artikel uit Magazine Personenvervoer uit 2005. De afkortingen waren nog anders (belbussen heetten bijvoorbeeld nog CVV Collectief Vraagafhankelijk Vervoer en de WMO nog WVG), maar probleem en beoogde aanpak waren dezelfde als in het initiatiefvoorstel van PvdA en CDA van eind 2017.

Eind 2004 had de Tweede Kamer een [motie Dijkstra](#) aangenomen waarin de regering werd verzocht in een nader aan te wijzen vervoersregio een experiment te starten met gebundelde inzet van middelen, waarin in ieder geval worden opgenomen WVG, CVV, zittend ziekenvervoer en leerlingenvervoer. Met [brief van 28 november 2005 \(Tweede Kamer 29 538-33\)](#) liet de Minister van Verkeer en Waterstaat weten meerdere experimenten te zullen faciliteren door bijdragen in organisatie- en onderzoekskosten; door een overkoepelende project-infrastructuur om leerervaringen te delen en services als een helpdesk, backoffice-functies en onderzoek samen in te kopen; door te helpen bij de uitwerking van experimenten door inbreng en inhuur van deskundigen; en door het laten uitvoeren van effectmetingen en –rapportages.

In een [brief van 2 december \(Tweede Kamer 29 538-34\)](#) werkte de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de beleidsdoelstellingen van de regering nader uit. Hierin

kwam nog meer accent te liggen op verkennen en stimuleren van de mogelijkheden voor samenwerking tussen de verantwoordelijken voor doelgroepenvervoer en het regulier openbaar vervoer. Er zouden meerdere pilots uitgevoerd gaan worden.

In maart 2008 verscheen het [Eindrapport 1-meting Bundeling doelgroepenvervoer van AGV-Movares](#). Het rapport beschrijft negen pilots:

- Noord-Groningen Lijn 65
- Servicelijn 7, Enschede
- Oosterschelderegio
- Zuidwest-Drenthe
- Regio Twente: bundeling ritreservering en planning
- Gelderland
- Flexitax Fryslân
- *Bundeling doelgroepenvervoer Kop van Noord-Holland*
- Beter Bundelen, Regio De Vallei

Op 7 juli 2008 stuurden de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat vervolgens een [evaluatie aan de Tweede Kamer \(Tweede Kamer 25 847-62\)](#). Een van de conclusies daarin luidde:

"Uit onderzoek van Regioplan is gebleken dat de doelmatigheidswinst die met het meer combineren van ritten zou zijn te halen zeer beperkt is. Uit de pilots blijkt dat door de verschillen in de aard van het vervoer (stiptheid en vervoersdoel) en verschil in de doelgroepen qua problematiek, het uit kwaliteitsoverwegingen in veel gevallen onwenselijk is om ritten te combineren. Wel kan in de context van het vervoer nog een aantal zaken (indiceren, één loket, één telefoonnummer) worden verbeterd. Het gaat dan meer om kwaliteitsverbetering voor de cliënt dan om doelmatigheid."

3. Pilot bundeling doelgroepenvervoer Kop van Noord-Holland 2007-2008

In 2006 hebben de gemeenten Harenkarspel, Niedorp en Schagen het initiatief genomen om te komen tot meer afstemming en bundeling in het doelgroepenvervoer en openbaar vervoer. De gemeenten hebben een onderzoek laten uitvoeren naar de haalbaarheid van bundeling. In januari 2007 is het eindrapport gepresenteerd, dat voldoende aanleiding gaf tot het opzetten van een pilot. Vijf andere Kopgemeenten (Wieringen, Wieringermeer, Zijpe, Anna Paulowna en Den Helder) hebben zich bij het initiatief aangesloten. Daarmee deden alle Kop-gemeenten behalve Texel mee aan de pilot. Bij de pilot was ook Connexxion betrokken. De pilot liep van 1 mei 2007 tot 1 mei 2008.

Binnen de pilot werd gewerkt aan 11 (deel)projecten, waaronder:

- Inrichten coördinatiepunt en aansturing van de projecten doelgroepenvervoer;
- Combineren WSW-vervoer met de scholierenlijnen naar Schagen;
- Opzetten openbaar vervoer naar Agriport in combinatie met WSW en scholierenvervoer.

Voor het voorbereidend onderzoek was € 220.000 beschikbaar uit voornamelijk subsidie van de rijksoverheid. De evaluatie van AGV-Movares beschrijft ook de rol van de Provincie (pag. 119): "Het is niet gelukt de Provincie in de pilot te betrekken. De communicatie en samenwerking met de provincie verlopen stroef." De slotconclusie van AGV-Movares luidde: *"Vooralsnog heeft de pilot geen resultaten opgeleverd die merkbaar zijn voor de reiziger. ...*

Een aantal projecten wordt pas opgepakt nadat de aanbestedingen van het openbaar vervoer, van de OV-Taxi en van het leerlingenvervoer zijn afgerond. Het is nog onduidelijk op welke wijze het coördinatiepunt na het einde van de pilot wordt voortgezet."

4. Suggesties bij het Initiatiefvoorstel van PvdA en CDA

- I. Het initiatiefvoorstel brengt op voortreffelijke wijze de problematiek in kaart. Deze problematiek is in de jaren 2004-2008 in Nederland eerder al in kaart gebracht. Het zou goed zijn kennis te nemen van al datgene wat toen al is overwogen en onderzocht, en bij het initiatiefvoorstel daaraan ook enkele bespiegelingen te wijden.
- II. Van de pilot van de gemeenten Harenkarspel, Niedorp, Schagen, Wieringen, Wieringermeer, Zijpe, Anna Paulowna en Den Helder uit 2007-2008 hebben wij niet kunnen achterhalen hoe het daarmee uiteindelijk is afgelopen. Het is zinvol daarnaar navraag te doen.
- III. Het positieve advies van gedeputeerde staten heeft vooral betrekking op een voor de beoogde pilot te volgen procedure, maar is inhoudelijk betrekkelijk summier. Om te voorkomen dat opnieuw een wiel wordt uitgevonden is het raadzaam te motiveren wat de meerwaarde is van de beoogde pilot ten opzichte van de vele andere pilots die in het vorige decennium van deze eeuw al zijn uitgevoerd. Daarbij dient ook aangegeven te worden welke combinaties van doelgroepenvervoer en combinaties van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer elders in het land thans (nog) operationeel zijn.
- IV. Hoewel wij de terughoudendheid van coalitiepartijen te dien aanzien zeer goed begrijpen, zouden zij in uitzonderlijke gevallen kunnen overwegen bij het opstellen van initiatiefvoorstellen ook oppositiefracties te betrekken.
Dat het initiatiefvoorstel geen dekking geeft van de kosten van de beoogde pilot geeft vinden wij niet erg.

Namens de fractie van de SP
Provinciale Staten van Noord-Holland,

J.M. Bruggeman

EXPERIMENTEN VOOR BUNDELING DOELGROEPENVERVOER IN DE MAAK

9

In taxibusjes gaat evenveel geld om als in openbaar vervoer



Jaarlijks besteden overheden en zorgverzekeraars ongeveer een miljard euro aan WVG- en AWBZ-vervoer, Valys, zittend ziekenvervoer, vervoer naar sociale werkplaatsen en leerlingenvervoer. Er gaan steeds meer stemmen op deze aparte geldstromen te bundelen in één systeem. De Tweede Kamer nam in november een motie aan voor een experiment daarmee. Op 18 mei bespraken vervoerders, overheid en consumentenorganisaties vier mogelijkheden. Syntus wil integratie van OV en doelgroepenvervoer. KNV Taxi ziet meer in rugzakjes.

Gemeenten, provincies, ministeries en zorgverzekeraars sluiten nu nog allemaal aparte contracten met vervoerders voor doelgroepenvervoer. Sommige gemeenten hebben zelfs drie of meer contracten: apart voor WVG, leerlingen en sociale werkplaats. Vaak zijn het contracten met dezelfde vervoerder, die dan de verschillende vormen van doelgroepenvervoer combineert. Een rit heen met leerlingen, terug met WVG-ers. Het efficiencyvoordeel vanwege schaalgrootte komt zo ten goede van de ondernemer. Door al het doelgroepenvervoer als één pakket aan te besteden, zou die schaalwinst bij de opdrachtgevers terecht kunnen komen. Ook zou er weer meer doelgroepenvervoer in het reguliere OV terecht kunnen komen. Steeds meer bussen zijn toegankelijk voor gehandicapten. Maar omgekeerd zitten er met name op het platteland steeds minder mensen in de streekbus. Niet in de laatste plaats omdat veel vervoer de laatste jaren is overgeheveld naar taxivervoer.

Ook wordt gedacht aan integratie en combinatie van doelgroepenvervoer en regulier OV. Qua omzet ontlopen beide vervoersvormen elkaar nauwelijks meer. In het doelgroepenvervoer gaat naar schatting een miljard euro per jaar om. De overheidssubsidie voor tram, bus, metro en de regionale treindiensten bedraagt 1,18 miljard euro.

Kamermotie

De Tweede Kamer wil in elk geval een experiment "in een nader aan te wijzen vervoersregio met gebundelde inzet van middelen, waarbij in ieder geval worden opgenomen WVG, CVV, zittend ziekenvervoer en leerlingenvervoer". De Kamer sprak deze wens uit door het aannemen van een motie van Sharon Dijksma van de PvdA, die was mede-ondertekend door D66, GroenLinks, Christenunie, SGP en LPF. In april presenteerde het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) van Verkeer en Waterstaat vervolgens een 'Inventarisatie van de regelingen en

■ Ook wordt gedacht aan integratie en combinatie van doelgroepenvervoer en regulier OV. Qua omzet ontlopen beide vervoersvormen elkaar nauwelijks meer.

verkenning van de mogelijkheden voor synergie in het doelgroepenvervoer'. Conclusie van dit rapport: "Door een integratie van het doelgroepenvervoer en een goede afstemming met het openbaar vervoer en een hierop afgestemde indicatiestelling kan naar verwachting een beter perspectief worden geboden aan een grotere groep van reizigers en is er sprake van maatschappelijke baten."

Het rapport schetst een 'denkmodel' waarin het reguliere OV een belangrijker rol krijgt in het doelgroepenvervoer. Aanvullend op het OV blijft er slechts één integraal systeem voor deur- tot deurvervoer, vergelijkbaar met het huidige CVV. Probleem bij het regulier OV is dat nog lang niet alle haltes zijn opgehoogd voor rolstoelers en andere gehandicapten. Met CVV 'nieuwe stijl' ofwel 'CVV+' als aanvullend integraal doelgroepenvervoer is dat ook niet

■ Wél (KNV) of géén (Rover) experiment in Friesland, "waar het recent door 9 taxibedrijven gelanceerde commerciële deeltaxisysteem FlexiTax een bundeling beoogt 'van onderop'. In FlexiTax participeert bovendien al een zorgverzekeraar."



03.05

Pv

nodig. Er kan dan worden volstaan met de aanpassing van een relatief beperkt aantal OV-haltes als overstapknoppunt tussen regulier openbaar vervoer en doelgroepenvervoer.

Provincies

Het CVV valt nu nog onder provincies en WGR+-regio's (de oude kaderwet-gebieden). In het denkmodel van KpVV zou het nieuwe integrale systeem onder verantwoordelijkheid van de gemeenten moeten gaan vallen. Het zou misschien logischer zijn de regie bij de provincies en WGR+-regio's te leggen. Maar in 2006 treedt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in werking. Behalve het WVG-vervoer gaat met die wet juist een groot deel van het AWBZ en zittend ziekenvervoer naar de gemeenten. Als middenweg noemt KpVV de oplossing, die nu al in verschillende varianten

consumenten en instellingen hun marktaandeel vergroten."

Als suggesties voor experimenteer-gebieden noemt KNV de Achterhoek, Twente, Groningen -waar een groep van vijf samenwerkende vervoerders al de meeste doelgroepenvervoer-contracten heeft- en Friesland, waar het recent door 9 taxibedrijven gelanceerde commerciële deeltaxisysteem FlexiTax een bundeling beoogt 'van onderop'. In FlexiTax participeert bovendien al een zorgverzekeraar.

"CVV, weg ermee!"

KNV presenteerde zijn idee op een themabijeenkomst van het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) op 18 mei in Hotel Sofitel in Den Haag. In totaal lagen er vier voorstellen op tafel. Een heel ander geluid kwam daar van Rob Koelemeijer, algemeen

directeur van Syntus. Onder het motto "CVV, weg ermee!" presenteerde hij een model voor grootschalige integratie van het CVV met het openbaar vervoer. Het OV heeft al veel geïnvesteerd in toegankelijk materieel. "Daarom achten wij het mogelijk dat, in ieder geval een deel van, de WVG-geïndiceerden van dit OV-systeem gebruik kan gaan maken." Ook zittend ziekenvervoer en leer-

lingenvervoer kunnen volgens Koelemeijer naar een gecombineerd systeem van integraal doelgroepenvervoer en OV: "Daar waar thans nog sprake is van paralleliteit tussen beide systemen wordt dit opgeheven door beide systemen op sterhaltes naadloos op elkaar te laten aansluiten." Syntus heeft zich al onderscheiden door vergaande integratie en afstemming tussen trein en bus. Het bedrijf noemt dit het visgraatmodel, waarbij trein en bus nagenoeg naadloos op elkaar aansluiten. Met één integraal systeem voor deur-halte en deur-deur vervoer kan dit systeem worden uitgebouwd tot een samenhangend 'bloedsomloopmodel'.

Bestuurlijke kant

Aan de bestuurlijke kant kwam Mart Segers van Servicepunt Deeltaxi Midden Brabant met een schets voor een beheersorganisatie op regionaal niveau. Daarin participeren provincie en gemeenten, in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Zij zijn samen opdrachtgever voor één regionaal vervoerssysteem voor alle doelgroepen. De vierde oplossing op de OPV-themabijeenkomst kwam van Frank Buiers van de Provincie Gelderland. Buiers maakt daar al deel

uit van een projectteam 'Herontwerp Regiotaxi'. Het team beoogt een integrale regiotaxi als inkoopmodel. "Behalve gemeenten kunnen ook andere intermediairs zich inkopen. Op deze manier wordt een bundeling van doelgroepenvervoer (en bijbehorende geldstromen) nagestreefd. De provincie is aanbestedende partij in plaats van de gemeenten. Regie door de provincie biedt enerzijds kwantitatieve en kwalitatieve voordelen voor beheer en exploitatie en biedt tevens betere mogelijkheden voor afstemming en integratie met het openbaar vervoer. Onderdeel is een vorm van concurrentie op kwaliteit door contracteren van meer vervoerbedrijven in één regio."

Niet naar de Friezen

Bij de rijksoverheid is inmiddels een ambtelijke werkgroep met het onderwerp bezig. Die hield op 11 april een expertmeeting met 16 deskundigen, en voerde bilaterale gesprekken met Connexxion Taxi Services en Transvision. Op de bijeenkomst op 18 mei in het Haagse Sofitel was voor Transvision aanwezig Paul Pietersen: "Wij hadden daar zelf geen model gepresenteerd. Daar waren we ook niet voor uitgenodigd. Maar in veel varianten is er behoefte aan een centrale regisseur. Ik zie ons als Transvision best in een pilot meedraaien. Op dit gebied hebben wij veel ervaring, en zien wij best een rol voor ons weggelegd. Bij het KNV-plan voor het rugzakje is de vraag: wie bewaakt de kwaliteit?"

Theo van Eck, aanwezig namens consumentenorganisatie ROVER, staat ambivalent tegenover de plannen. "Aan de ene kant geven we honderden miljoenen uit aan aanpassing van OV-materieel voor gehandicapten. Moet je dan nog gezonde bejaarden met CVV vervoeren? Maar aan de andere kant heb je op het platteland soms loopafstanden van 800 of 1.000 meter naar de dichtstbijzijnde bushalte. En verder praat je in het doelgroepenvervoer wel over heel verschillende soorten klanten. De motie-Dijkzma ziet dat onderscheid over het hoofd. Je moet toch ook kijken wat de klant wil. Er zal wel ergens een experiment komen, maar een duidelijke voorkeur heb ik nog niet. In de Friese FlexiTax zie ik weinig. De provincie Fryslân grossiert in systemen van kleinschalig taxi- en openbaar vervoer. Dat had voorkomen kunnen worden door tijdig provinciebreed CVV in te voeren. Het door de Tweede Kamer gevraagde experiment vertrouw ik dus in elk geval de Friezen niet toe."

MARNIX BRUGGEMAN

Budgetten doelgroepenvervoer (in miljoen euro)

WVG	432
Valys	30
Zittend ziekenvervoer	117
AWBZ	200
Wet sociale werkvoorziening	niet bekend
Wet REA	niet bekend
Leerlingenvervoer	120
Totaal circa	1.000
Subsidie stads- en streek-OV incl. CVV	1.180

wordt toegepast of overwogen bij de WGR+-regio's KAN en Rotterdam en de provincie Noord-Brabant. Zij hebben de regie, terwijl de gemeenten verder inkopen bij deze OV-autoriteiten.

Rugzakjessysteem

Het KpVV-rapport signaleert dat taxibedrijven nu al gecombineerd over de dag uiteenlopende soorten doelgroepenvervoer door elkaar uitvoeren. Hoewel daar in het rapport met geen woord over wordt gerept, is duidelijk dat deze 'schaalgrootte-winst' nu bij de taxiondernemers belandt. Als dadelijk het doelgroepenvervoer als één totaalpakket zou worden aanbesteed, verschuift deze combinatie-winst naar overheid en ziektekostenverzekeraars. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat KNV Taxi meer ziet in een rugzakjessysteem. KNV spreekt van "Gebundelde kilometerbudgetten, waarmee de burger zelf vervoer inkoopt. Afzonderlijke taxideelmarkten (zieken-, gehandicapten-, bedrijfs-, luchthaven-, koerier-, Treintaxi- en CVV-vervoer kunnen door vervoerders worden geïntegreerd tot één product-formule." Maar ook zegt KNV: "Grotere landelijke vervoerders hebben inkoopvoordelen en kunnen door middel van communicatie met