

Publieke Mobiliteit VNG

Position Paper

Inleiding

Het is belangrijk dat iedereen belangrijke voorzieningen goed kan bereiken. Er liggen veel kansen in het beter op elkaar afstemmen van verschillende vervoersvormen. Door openbaar vervoer, doelgroepenvervoer en deelmobiliteit beter te integreren ontstaat een systeem van Publieke Mobiliteit waarbij vraaggestuurd en aanbodgedreven elkaar aanvullen. De reiziger wordt zo optimaal bediend, en zo zorgen we voor een goede bereikbaarheid voor álle inwoners van ons land.

Onder Publieke Mobiliteit verstaan we alle vormen van gemeenschappelijke en gecoördineerde mobiliteit van personen waarvoor een vergoeding wordt betaald, inclusief alle daarvoor benodigde infrastructuur, openbare ruimte en ondersteunende (digitale) diensten en functionaliteiten¹.

Het systeem voor OV, doelgroepenvervoer en deelmobiliteit is op de huidige wijze niet houdbaar door stijgende kosten, teruglopende

reizigersaantallen en verschraling van dienstregeling. De bereikbaarheid van voorzieningen komt hiermee onder druk te staan. Om deze trend te keren moet ingezet worden op Publieke Mobiliteit door vervoerssystemen beter te integreren. Hiervoor moet een verschuiving plaatsvinden van verantwoordelijkheden en moeten afspraken worden gemaakt over financiering. Publieke Mobiliteit moet regionaal worden vormgegeven, met nationale ondersteuning vanuit het ministerie van IenW, het IPO, de VNG en de VDVN. Hierdoor verandert de rol van de gemeente. De uitvoering van doelgroepenvervoer wordt regionaal geregeld, indicaties voor doelgroepenvervoer worden lokaal verleend. Publieke Mobiliteit kan hiermee bijdragen aan een goede bereikbaarheid van voorzieningen door een slimme combinatie van modaliteiten tegen gelijkblijvende kosten.

Met het VNG-perspectief op mobiliteit in 2050 schetsen we hoe we mobiliteit in 2050 in Nederland voor ons zien. Met Publieke Mobiliteit geven we invulling aan dit perspectief door te werken aan een

¹ Definitie geïnspireerd door definitie van Geert Kloppenburg

systeem dat de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het mobiliteitssysteem vergroot, dat afgestemd is op regionale behoeften en leidt tot de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd. Door Publieke Mobiliteit wordt het mogelijk het toekomstige beleid zo in te richten dat in heel Nederland cruciale voorzieningen bereikbaar zijn. Niet onbeperkt en onbegrensd, want door groeiende schaarste in geld en ruimte zien we dat niet alles meer kan. Een belangrijke rol voor bereikbaarheid is weggelegd voor ruimtelijke ordening. We moeten in de eerste plaats sturen op de realisatie van woningen op plekken waar cruciale voorzieningen al bestaan. Ook voorzieningenbeleid wordt belangrijk. Als we zorgen dat een aantal basisvoorzieningen dicht bij mensen worden gerealiseerd, zorgen we dat zij zich niet of nauwelijks hoeven te verplaatsen om deze voorzieningen te bereiken. Is dat niet haalbaar dan moeten we zorgen dat onze inwoners toegang hebben tot een passende vorm van mobiliteit, zodat zij altijd verzekerd zijn van de bereikbaarheid van deze voorzieningen.

Wat is dan een passende vorm van mobiliteit? In de cijfers zien we dat ruim 25% van de Nederlanders geen eigen auto heeft en daarom afhankelijk is van een ander soort vervoer². Openbaar vervoer wordt echter steeds onaantrekkelijker. Er is een verschraving gaande van OV door de afnemende vraag en tekorten in budgetten³. Gemeenten zien dat vervoerders nog steeds moeite hebben om voldoende chauffeurs in te zetten met als gevolg rituitval en een beperkter aanbod. Dat leidt tot een nog grotere afname van het gebruik van OV (zie Facts and figures hieronder). Mede door deze verschraving van het OV ontstaat aan de andere kant een groeiende vraag naar doelgroepenvervoer. Door de grotere reizigersaantallen stijgen de kosten van het doelgroepenvervoer voor gemeenten. Dit zorgt ervoor dat de bereikbaarheid van voorzieningen voor burgers onder druk staat of in de (nabije) toekomst onder druk zal komen te staan. Voor gemeenten is het belangrijk dat we vervoersvormen beter integreren en op elkaar afstemmen zodat zij toe kunnen werken naar een hoogwaardig vervoerssysteem waarmee een zo groot mogelijke groep toegang geboden wordt tot voorzieningen en waardoor de leefbaarheid voor iedereen wordt vergroot. Dat betekent dat we

enerzijds een betrouwbaar en toegankelijk systeem hebben voor de meest kwetsbare groepen in onze samenleving. Anderzijds streven we een systeem na dat schaalbaar en voorspelbaar is zodat ook andere groepen, zoals automobilisten, verleid worden daarvan gebruik te maken.

Facts and figures

Onderstaande cijfers laten zien dat voorzieningen minder bereikbaar of duurder worden dan voorheen als een reiziger gebruik maakt van het openbaar vervoer of deelmobiliteit. Door de ontwikkelingen in het OV, het doelgroepenvervoer en deelmobiliteit ontstaat een onhoudbare situatie. Om de bereikbaarheid van voorzieningen te borgen is het voor gemeenten van belang dat er werk gemaakt wordt van de transitie naar Publieke Mobiliteit.

Publieke Mobiliteit stelt overheden en vervoersbedrijven in staat om verschillende systemen beter te integreren. Het wordt mogelijk om meer maatwerk te leveren doordat Publieke Mobiliteit uitgaat van een combinatie tussen een aanbodgedreven en een vraaggestuurde mobiliteitssysteem. Hierdoor kan het aanbod worden afgestemd op de behoefte van de reiziger, dat per regio verschilt. Door de toegenomen flexibiliteit zijn meer reizigers in staat zelfstandig te reizen, mogelijk met ondersteuning, waar ze voorheen afhankelijk waren van een vorm van doelgroepenvervoer.

Digitalisering en data kunnen worden ingezet voor een efficiënter systeem en deelmobiliteit kan worden ingezet als waardevolle toevoeging voor het publiek mobiliteitssysteem dat daardoor beter aansluit bij de individuele vervoersbehoeften van inwoners. Voor de VNG is het doel van Publieke Mobiliteit het mogelijk maken van een goede bereikbaarheid van voorzieningen door een slimme combinatie van modaliteiten tegen gelijkblijvende kosten.

Vervoersvormen Publieke Mobiliteit

Publieke Mobiliteit bestaat in essentie uit een aantal vervoersmethoden die tot op heden zijn benaderd als losstaande systemen. Het gaat hierbij om:

2 https://www.kimnet.nl/binaries/kimnet/documenten/publicaties/2022/02/22/het-wijdverbreide-autobezit-in-nederland/KiM+brochure+Het+wijdverbreide+autobezit+in+Nederland_def+A.pdf

3 https://www.kimnet.nl/binaries/kimnet/documenten/publicaties/2023/04/03/de-ontwikkeling-van-de-mobiliteit-en-bereikbaarheid-in-stedelijk-en-ruraal-nederland/KiM+brochure+De+ontwikkeling+van+de+mobiliteit+en+de+bereikbaarheid+in+stedelijk+en+ruraal+Nederland+_defA_2.pdf

openbaar vervoer (bus, trein, tram, metro, belbus, haltetaxi), doelgroepenvervoer (Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, regiotaxi, Valys, Wlz-vervoer, ziekenvervoer en Participatiewetvervoer), deelmobiliteit en flexvervoer. Daarnaast zijn ook hubs, reizigersservices en bijbehorende infrastructuur onderdeel van Publieke Mobiliteit⁴. Omdat besloten collectief busvervoer niet openbaar toegankelijk is wordt dit type vervoer buiten beschouwing gelaten.

Ontwikkeling OV

Door de COVID-19-crisis heeft het OV een groeivertraging opgelopen (1,2 miljoen treinreizigers per dag in 2017 ten opzichte van 1,1 miljoen in 2023). Het treinvervoer in Nederland is de afgelopen jaren duurder geworden, in 2023 5,5%⁵. Ook in 2025 zullen de prijzen stijgen, namelijk met 8,7%, exclusief inflatiecijfers⁶. Treinen rijden minder punctueel (89% in 2024, t.o.v. 95% in 2022⁷) en de NS (maar ook bussen en trams) leunen steeds meer op subsidiëring van het rijk (in 2020 1,2 miljard) om verliezen te compenseren.

Ook het busvervoer kampt met stijgende kosten en 15% minder reizigers in 2023 t.o.v. 2019⁸. Dit is met name zichtbaar in het landelijk gebied. De kosten voor een buskaartje voor stad- en streekvervoer zijn het afgelopen jaar gestegen met 7%⁹. Daarnaast is er bezuinigd op de dienstregeling in het buitengebied¹⁰. Er zijn ongeveer 1.500 bushaltes minder in 2023 dan in 2018 en op de bestaande trajecten rijden minder vaak bussen¹¹. Dit valt te wijten aan de oplopende kosten, teruglopende vraag en personeelstekorten.

Ontwikkeling deelmobiliteit

Deelmobiliteit heeft zich de afgelopen jaren verder ontwikkeld. Gemiddeld zijn er 41 deelauto's per 100.000 inwoners, met grote verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden¹². In absolute aantallen is deelmobiliteit nog steeds vooral geconcentreerd in grote steden¹³. Toch lijkt deelmobiliteit enige invloed te hebben op autobezit. Uit het Landelijk Gebruikersonderzoek blijkt dat 20% van de respondenten de aanschaf van een auto uitstelde, 27% niet meer van plan is een auto te kopen, en 20% hun auto al heeft weggedaan. Tegelijkertijd blijven prijs, aanbod, beschikbaarheid en bereikbaarheid belangrijke drempels voor een bredere toepassing. Hierdoor blijft het aandeel van deelmobiliteit in de bereikbaarheid van voorzieningen voorsnog relatief beperkt.

Ontwikkeling doelgroepenvervoer

Doordat het openbaar vervoer verschaalt en duurder wordt zal het aantal mensen dat een beroep moet doen op doelgroepenvervoer verder toenemen. Het KiM schat dat in 2030 ongeveer 1,2 miljoen mensen een beroep moeten doen op doelgroepenvervoer, ten opzichte van 800.000 gebruikers in 2015¹⁴. Bovendien hebben we te maken met een vergrijzing, terwijl ook het aantal chauffeurs dat deze groeiende vraag kan opvangen afneemt (dubbele vergrijzing). Gemeenten worden geconfronteerd met de stijgende kosten van doelgroepenvervoer: de kosten stijgen sinds 2015 ongeveer met 5% per jaar. Als deze trend doorzet is doelgroepenvervoer in 2030 75% duurder dan in 2015.

4 <https://dova.nu/document/praatplaat-publieke-mobiliteit-februari-2023>

5 <https://nieuws.ns.nl/nieuwe-ns-tarieven-voor-2023-gemiddelde-prijs-43-omhoog-veelgebruiker-goedkoper-uit/#:~:text=Wie%20volgens%20jaar%20met%20de,juist%20%2C4%20procent%20goedkoper>

6 <https://nieuws.ns.nl/financiele-halfjaarcijfers-ns-2024-verlies-in-eerste-helft--van-het-jaar/>

7 <https://prestaties.prorail.nl/>

8 <https://www.mobiliteit.nl/ov/2024/06/21/het-ov-mist-nog-steeds-15-procent-van-zijn-reizigers-maar-groeit-weer-gestaag/>

9 <https://dova.nu/sites/default/files/Adviesaanvraag%20LTK-tarieven%202024%20incl.%20bijlagen%2C%206%20juli%202023.pdf>

10 <https://dova.nu/nieuws/ongekende-prijsstijging-van-12-stads-en-streekvervoer-politieke-keuze>

11 <https://www.pbl.nl/publicaties/toegang-voor-iedereen>

12 <https://www.kimnet.nl/publicaties/rapporten/2021/10/05/deelauto--en-deelfietsmobiliteit-in-nederland-ontwikkelingen-effecten-en-potentie>

13 <https://www.crow.nl/kennisproducten/staat-van-de-deelmobiliteit-2024/, CROW 2025>

14 <https://www.kimnet.nl/publicaties/rapporten/2019/07/01/de-reizigers-in-het-sociaal-recreatieve-doelgroepenvervoer-in-nederland>

Bied maatwerk voor de meest kwetsbare groepen van de samenleving

Het Publieke Mobiliteitssysteem is voor een groot deel van de huidige gebruikers van het doelgroepenvervoer toegankelijk, al dan niet met ondersteuning. Binnen het doelgroepenvervoer zijn er reizigers voor wie vervoersoplossingen op maat noodzakelijk zijn en blijven (bijvoorbeeld vervoer van kwetsbare leerlingen). Met de vrijgespeelde ruimte die ontstaat door Publieke Mobiliteit wordt het mogelijk om extra aandacht te besteden aan kwetsbare doelgroepen die, om welke reden dan ook, niet zelfstandig kunnen reizen. Zo ontstaat er een maatwerksysteem voor de meest kwetsbare doelgroepen in de samenleving, aanvullend op het Publiek Mobiliteitssysteem.

Knelpunten en Oplossingen

De VNG erkent dat een systeemwijziging zoals Publieke Mobiliteit niet vanzelf gaat. Knelpunten moeten worden opgelost, afspraken moeten worden gemaakt en organisaties moeten anders gaan werken. Dit heeft invloed op gemeentelijke processen, verantwoordelijkheden en financiën.

Verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheden over de onderdelen van Publieke Mobiliteit zijn op dit moment bij verschillende partijen belegd. Ondanks dat ze onderling sterk afhankelijk zijn van elkaar, wordt er nu slechts gestuurd op de losse onderdelen en niet op het volledige systeem. Dit leidt tot een inefficiënt systeem met hoge kosten voor gemeenten. Daarnaast leidt een verdeling van verantwoordelijkheid tot afwenteling van problemen. Zoals het clusteren van voorzieningen afgewenteld wordt op het mobiliteitssysteem, en het verschransen van het OV afgewenteld wordt op het doelgroepenvervoer.

De VNG stelt voor dat de transitie naar Publieke Mobiliteit gepaard gaat met een verschuiving in verantwoordelijkheden. Dat leidt tot een betere afstemming van modaliteiten en voorkomt afwentelen. De verdeling van verantwoordelijkheden zien wij als volgt:

Het rijk: het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) stelt als stelselverantwoordelijke

de kaders van Publieke Mobiliteit¹⁵. Dit gebeurt door middel van passende regelgeving, het vaststellen van tarieven en verstrekken van informatie. Op dit moment is het ministerie van VWS stelselverantwoordelijke voor doelgroepenvervoer, dat verschuift naar IenW door middel van interdepartementale samenwerking. Waar mogelijk streven we standaardisatie na, bijvoorbeeld in online omgevingen en platformen. Daarnaast verdeelt IenW in dit systeem de middelen en blijft het rijk verantwoordelijk voor het nationale treinvervoer.

Provincies: de provincies zijn verantwoordelijk voor de concessieverlening van het regionale OV (bus en regionaal treinverkeer). Daarnaast zijn de provincies verantwoordelijk voor infrastructuur specifiek voor het regionale vervoerssysteem. Denk hierbij aan buslijnen, oplaadpunten etc. Verschillende verantwoordelijkheidsdragers van een vervoerssysteem moeten continu met elkaar in gesprek blijven om de systemen en bijbehorende infrastructuur te integreren. Bijvoorbeeld: bij een woningbouwopgave van een gemeente is de te hanteren parkeernorm afhankelijk van de mogelijkheden van de dienstregeling van een buslijn. Integratie tussen modaliteiten betekent dus ook betere afstemming tussen rijk, provincie, gemeente en aanbieders.

Regio: op dit moment kopen gemeenten individueel en in verschillende samenstellingen vervoersdiensten in. Om zo goed mogelijk te kunnen sturen op het Publieke Mobiliteitssysteem is het verstandig dat doelgroepenvervoer regionaal wordt aanbesteed. De omvang van die regio kan verschillen, maar sluit bij voorkeur zo veel mogelijk aan bij de regionale OV-concessie. Een regionale regiecentrale speelt een centrale rol in de uitvoer van het mobiliteitssysteem, door de actuele vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Op dit moment kopen gemeenten individueel vervoersdiensten. Schaalvergroting naar de regio leidt tot meer efficiëntie en een sterkere onderhandelingspositie richting vervoersaanbieders.

Gemeenten: de gemeenten zijn wettelijk gezien verantwoordelijk voor het doelgroepenvervoer. In de voorgestelde situatie mandateren zij een regionale samenwerking voor de inkoop en aanbesteding daarvan. Gemeenten bepalen voor hun eigen inwoners wie een bijzondere indicatie

15 In de huidige situatie is het doelgroepenvervoer belegd bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). IenW is stelselverantwoordelijk voor het mobiliteitssysteem. In dit voorstel wordt IenW ook stelselverantwoordelijke voor de uitvoer van het doelgroepenvervoer onder het Publieke Mobiliteitssysteem. Inhoudelijk blijft VWS verantwoordelijk.

krijgt. Daarbij zorgen we voor zoveel mogelijk uniformiteit over de regio heen, zodat er zo min mogelijk verschil voor inwoners van verschillende gemeenten ontstaat. Met het mandateren van een regionale situatie verliest een gemeente mogelijk wel een stuk budgetbevoegdheid. Consulanten moeten opgeleid worden om indicaties te verlenen die passend zijn bij het nieuwe beschikbare Publieke Mobiliteitsaanbod. Ook verlenen gemeenten deelautovergunningen. Daarnaast zorgen gemeenten dat de infrastructuur bijdraagt aan de bereikbaarheid van vervoerssystemen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan bushaltes, parkeerplaatsen en -normen, oplaadplekken voor (deel)auto's en fietsen etc. Als laatste zijn gemeenten verantwoordelijk voor de communicatie over het doelgroepenvervoer en de infrastructuur richting de burger.

Aanbieders: de aanbieders voeren het vraaggestuurd onderdeel van het systeem uit. Zij regelen vervoersmiddelen en chauffeurs. Reizigers worden door de aanbieders geïnformeerd over reistijden, kosten, reserveringen, etc.

Financiering

Gemeentelijke financiën komen steeds verder onder druk te staan. Tegelijkertijd lopen de kosten voor doelgroepenvervoer verder op. De noodzaak groeit om de beschikbare middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Op dit moment worden het regionale OV en het doelgroepenvervoer vanuit verschillende gesloten financiële stromen bekostigd. Het integreren van verschillende systemen vereist een heroverweging van deze financiering. Hiervoor moeten beschikbare budgetten van verschillende vervoerssystemen worden ontschot. Ten gevolge van ontschotting kunnen gemeenten wellicht ook een stuk budgetbevoegdheid verliezen in het geval van regionale aanbesteding. Een succesvol publiek mobiliteitssysteem kan bovendien een aanzuigende werking hebben op het vervoersaanbod. De scenario's en de impact hiervan moeten in kaart worden gebracht om te kunnen bespreken met rijk, provincies en gemeenten.

Infrastructuur

De lokale openbare wegen, busbanen, verkeerslichten, bushaltes en busstations vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente als wegbeheerder. Het is belangrijk dat gemeenten zorgen dat verschillende groepen gebruik kunnen maken van een publiek mobiliteitssysteem. Daarvoor is het van belang dat er voldoende fysieke aantakkingen komen op het Publieke Mobiliteitssysteem. Om aantakkingen te realiseren

zijn investeringen nodig. Daarnaast zijn er tekorten op regulier beheer en onderhoud van gemeentelijke infrastructuur door een toenemende druk op de gemeentefinanciën. Het is een aandachtspunt om deze investeringsmogelijkheid in de toekomst te waarborgen, maar dit is geen belemmering om te starten met de transitie naar Publieke Mobiliteit.

Personeel en ondersteuning

De krapte op de arbeidsmarkt laat zich ook voelen bij gemeenten. Daarom is het belangrijk om efficiënt om te gaan met schaarse capaciteit. Daarvoor is het verstandig om gemeenten te ondersteunen bij de transitie naar Publieke Mobiliteit. In een interbestuurlijk ondersteuningsprogramma kunnen gemaakte afspraken over en kaders voor OV, doelgroepenvervoer en deelmobiliteit vertaald worden naar de regio en worden geoperationaliseerd. Tegelijkertijd zorgen we zo voor de borging en overdracht van kennis over de gemeente- en regiogrenzen heen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het inrichten van een gezamenlijke applicatie voor heel Nederland, nieuwe vormen van (flexibel) aanbesteden of het omvormen van (lopende) contracten. Zo voorkomen we dat 342 gemeenten onafhankelijk van elkaar aan de slag gaan met de transitie naar Publieke Mobiliteit. Het is aan te bevelen in een landelijk programma ook oog te houden voor innovaties in het mobiliteitsdomein. Ontwikkelingen als autonoom rijden kunnen op termijn chauffeurstekorten het hoofd bieden.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

april 2025