

Valide vervoer: doelmatig vervoer van mensen met een handicap in 2030

Een verkenning van de rol van de overheid in de mobiliteit van mensen met een handicap

december 2001

Peeters Advies

Paul Peeters, vervoeradviseur vervoer & milieu

Paul Peeters



inno-V ADVISEURS

Dirk Boonstra

Esra Broekhof

Lars Lutje Schipholt

Marc Maartens

Met bijdragen van:

TUDelft

Enne de Boer

Remon Rooij

Mart Tacken



vrije Universiteit amsterdam

Frank Bruinsma

Henk van Gent

Barry Ubbels

Ron Vreeker



Voorwoord

In de mobiliteit van mensen met een handicap wordt niet altijd doelmatig of doeltreffend voorzien. Dat komt onder meer door een sterke organisatorische, ruimtelijke en financiële versnippering van de verschillende regelingen. De komende jaren neemt de groep mensen met een handicap sterk in omvang toe, onder andere door de vergrijzing. Bovendien moet het openbaar vervoer aanzienlijk gaan winnen aan toegankelijkheid voor mensen met een handicap. Al deze aspecten leiden tot een heroverweging van het huidige vervoer van mensen met een handicap.

Bij het vinden van de oplossing hebben we geprobeerd ons los te maken van de ‘waan van de dag’ en hebben we ons geconcentreerd op een oplossing anno 2030. We hebben dus niet altijd rekening gehouden met de huidige wetgeving (die kun je de komende dertig jaar aanpassen) of politieke gevoeligheden (die veranderen de komende decennia).

Opdrachtgever voor dit onderzoek ‘Valide Vervoer’ was het ministerie van Verkeer en Waterstaat, begeleid door vertegenwoordigers van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het is uitgevoerd door vijf onderzoeksbureaus: de faculteiten Bouwkunde en Civiele Techniek van de Technische Universiteit Delft, het Economische Sociaal Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam, inno-V adviseurs uit Utrecht en Peeters Advies uit Ede. Daarnaast is in vier workshops en bij een bespreking van het concept van dit rapport intensief contact geweest met de mensen uit het veld, zoals vertegenwoordigers van decentrale overheden, consumenten- en belangenorganisaties en marktpartijen.

Ten slotte willen we vanaf deze plaats onze dank uitspreken voor de vele bijdragen van de begeleidingsgroep. Deze groep bestond uit de heer A. van Herk (V&W en voorzitter van de begeleidingsgroep), de heer T. Ypma (SZW), de heer T. Hoogeveen (VWS) en mevrouw G. Duijndam (VWS).

Paul Peeters
Peeters Advies

Peters Advies



innov ADVISEURS



vrije Universiteit

amsterdam

Samenvatting

Waarom is een andere aanpak nodig van het vervoer van mensen met een handicap?

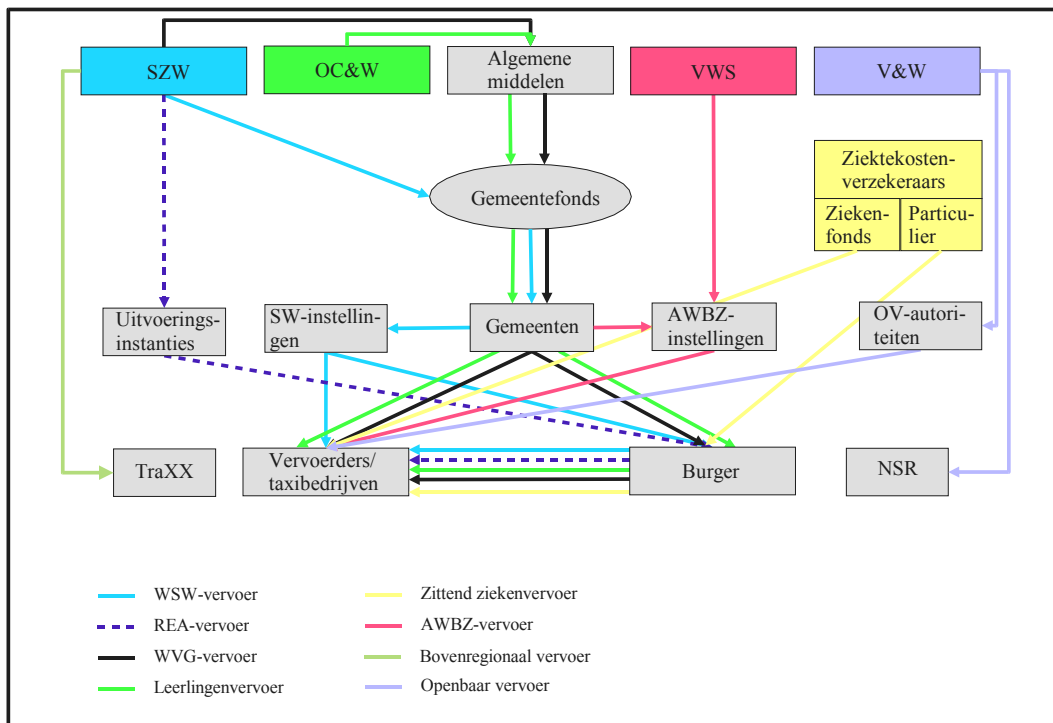
Er zijn twee tendensen die een andere aanpak nodig maken. Ten eerste neemt het aantal mensen met een handicap de komende dertig jaar sterk toe, zowel absoluut als relatief. In totaal heeft op dit moment ruim 20 procent van de bevolking een handicap, waarvan 4 procent een zeer ernstige en 7 procent een ernstige beperking. In 2030 kent, vooral als gevolg van de vergrijzing, rond de 6 procent van de bevolking zeer ernstige beperkingen en groeit het totaal aantal mensen met een matige tot zeer ernstige beperking tot een kwart van de bevolking. Verder neemt de omvang van de bevolking met zo'n tien procent toe. Daarnaast groeit bij mensen met een handicap de behoefte aan vervoer vanwege de algemene stijging van de mobiliteit per persoon. Daarom zal de vraag naar vervoer door mensen met een handicap tot 2030 flink toenemen.

Ten tweede verbetert de toegankelijkheid van het openbaar vervoer de komende decennia aanzienlijk. Dat vereist uiteraard ook een aanpassing van het huidige aanvullende systeem van gehandicaptenvervoer.

Wat is er mis?

Het vervoer van mensen met een handicap valt onder een breed palet aan regelingen, waardoor het sterk is versnipperd, zowel organisatorisch als financieel. Dat staat een goede afstemming van het vervoer in de weg evenals de mogelijkheid gebruik te maken van schaalvoordelen. Een doelmatige besteding van het overheidsgeld is hierdoor minder goed mogelijk. De omvangrijkste regeling voor het gehandicaptenvervoer vormt de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). Daarnaast bestaan er aparte regelingen voor het woon-werkvervoer, het woon-schoolvervoer, zieken die zittend vervoerd kunnen worden en vervoer naar allerlei gezondheidsinstellingen. Daarnaast is er ook sprake van een ruimtelijke versnippering. Er zijn gemeenten met alleen individuele verstrekkingen (in geld), terwijl andere gemeenten alleen al dan niet openbaar collectief vervoer aanbieden.

De financiering van allerhande aan gehandicaptenvervoer gerelateerde vormen van (collectief) doelgroepenvervoer is zo versnipperd dat het een doelmatige besteding van gelden in de weg staat. Zo kan er bijvoorbeeld geen doelmatige afweging plaatsvinden tussen het bereik van collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) en de opzet van het lijngebonden openbaar vervoer omdat de aansturing organisatorisch en/of financieel gescheiden is. Dit schema laat de structuur zien van de financiering van vervoer dat te maken heeft met mensen met een handicap:



Deze situatie kent drie belangrijke nadelen voor mensen met een handicap. De voorziening die een gehandicapte met een bepaalde indicatie kan krijgen verschilt per woonplaats. Het collectief vervoer van gehandicapten is duurder en kwalitatief minder goed dan voor hetzelfde geld zou kunnen. En het bovenregionaal vervoer is vaak alleen mogelijk met behulp van een nationale ketenmanager. Ook dit is niet doelmatig, omdat het onnodig extra geld kost en omdat het mensen met een handicap dwingt een 'reisbureau' te gebruiken voor reizen die mensen zonder handicap eenvoudig zelf kunnen maken.

De doeltreffendheid van het openbaar vervoer is beperkt voor mensen met een handicap. Veertien procent van de bevolking is op dit moment niet in staat zelfstandig het openbaar vervoer te gebruiken. Deze veertien procent vormt tweederde deel van alle mensen met een matige tot zeer ernstige beperking.

Hoe ziet doelmatig vervoer van gehandicapten eruit in 2030?

De hoofdkeuzen van een doelmatig vervoer voor mensen met een handicap gaan tussen de aard van de voorziening (collectief of individueel), de wijze van financiering (gebundeld of versnipperd) en de wijze van aansturing (via aanbod of vraag). Eenvoudig kiezen voor één combinatie voor al het gehandicaptenvervoer is te eenvoudig. Om een goede keuze te maken moeten we de mobiliteitsmarkt voor mensen met een handicap segmenteren. Zowel de vervoermarkt als de doelgroep dienen we in tweeën te delen. De vervoermarkt bestaat dan uit:

- ultrakorte afstanden (tot 800 meter, gemiddeld 250 meter, bijvoorbeeld een luchtje scheppen, een bezoek brengen aan burens of vrienden vlakbij, een brief posten)
- langere afstanden (vanaf 800 meter, bijvoorbeeld reizen naar vrienden of familie op wat grotere afstand of dagelijks tussen woning en werk);

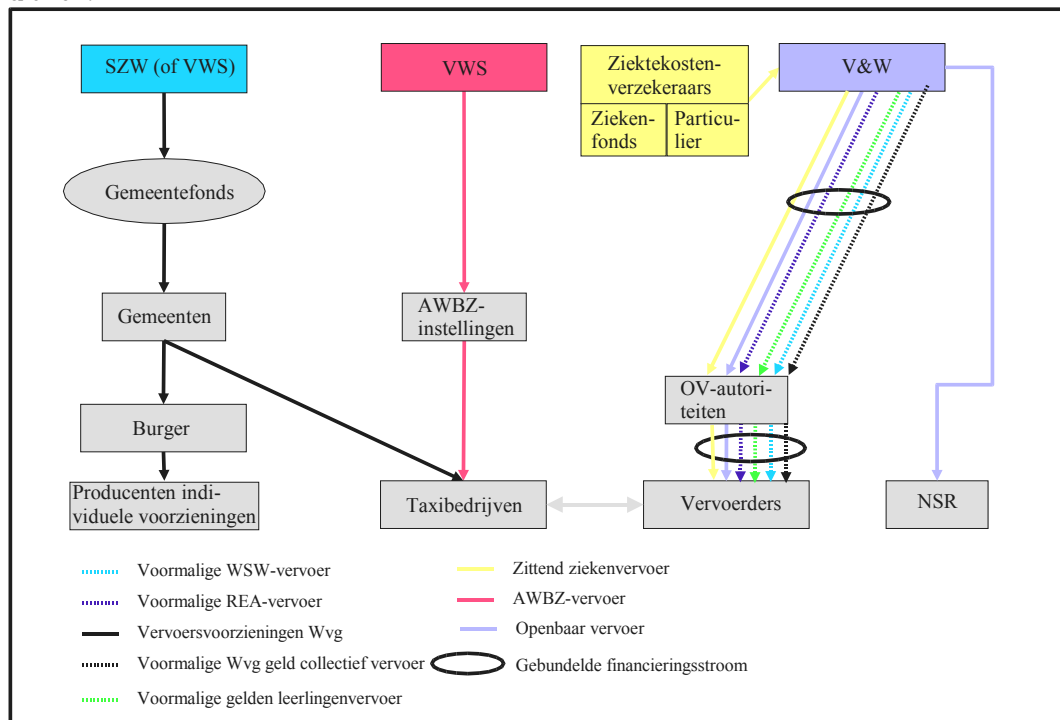
En de doelgroep bestaat uit:

- *minder-mobiele mensen met een handicap*. mensen met een zeer ernstige handicap, waarvoor bijna alleen vervoer-op-maat geschikt is (circa 6 procent van de bevolking in 2030; ruim tweederde deel daarvan is niet-mobiel omdat mensen in deze groep niet in staat zijn zelfstandig te functioneren in de buitenruimte)
- *mobiele mensen met een handicap*. mensen met een handicap die zelfstandig het goed toegankelijke openbaar vervoer inclusief openbaar CVV kunnen gebruiken (circa 20 procent van de bevolking in 2030).

Voor de ultrakorte afstanden voldoen voor de mobiele mensen met een handicap vooral individuele oplossingen. Bij langere afstanden is collectief vervoer de beste oplossing omdat daar het grootste deel van de doelgroep iets aan heeft, dit goedkoper (doelmatiger) is dan het aanbieden van individuele oplossingen voor iedereen en omdat dit in lijn ligt met de keuze van de overheid voor mensen zonder handicap (het openbaar vervoer gesubsidieerd, de eigen auto belast).

De collectieve oplossing bestaat uit openbaar CVV in heel Nederland als onderdeel van een goed toegankelijk openbaar vervoer. Hiermee is 94 procent van de bevolking in 2030 voorzien van de benodigde mobiliteit. Voor de overblijvende groep van minder-mobiele mensen met een handicap is maatwerk nodig. Daarvoor blijft de huidige Wvg het vangnet, maar met (1) een strengere indicatie, (2) waar nodig vervoer van-kamer-tot-kamer en (3) een kleinere doelgroep. Speciale voorzieningen voor bovenregionaal vervoer zijn niet meer nodig, mits zowel het betalingssysteem als het informatiesysteem geschikt zijn voor de gehele groep mobiele mensen met een handicap. Bovenregionaal vervoer zal meestal verlopen via de keten openbaar CVV – trein – openbaar CVV en dus functioneren als vervoer van-deur-tot-deur.

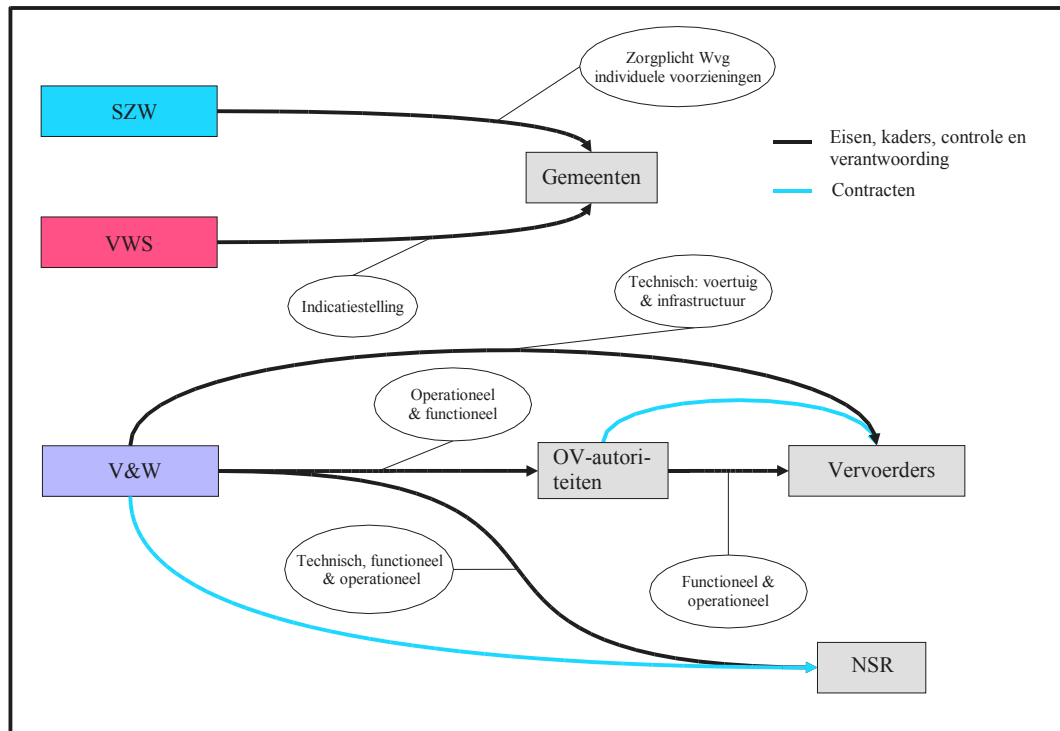
De financiering van het doelmatige vervoer van mensen met een handicap kan er in 2030 zo uitzien:



Uitgangspunt bij deze financiering is scheiding van collectief en individueel vervoer en bundeling van geldstromen voor collectief vervoer. Ook liggen de financiële stromen zoveel mogelijk bij budgethouders met kennis van zaken en beleidsmatige betrokkenheid¹. De bundeling van openbaar vervoer en openbaar CVV leidt tot schaalvoordelen en de mogelijkheid om lijnvoering en halteafstanden economisch te optimaliseren zonder de bereikbaarheid van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap te frustreren. Daarom is deze integratie een voorwaarde om het financieerbaar te houden. Dat geldt uiteraard ook voor de bundeling en gedeeltelijke overheveling van de gelden voor allerlei vormen van doelgroepenvervoer.

De financiering van het collectieve vervoer (openbaar CVV plus openbaar vervoer) is aanbodgericht. Vraagsturing blijkt hierbij meer nadelen dan voordelen op te leveren, met als grootste nadeel dat voorzieningen zouden kunnen verdwijnen, wat de keuzevrijheid van mensen met een handicap sterk beperkt. In beginsel kan vraagsubsidie (bijvoorbeeld door middel van geormerkte persoonsgebonden budgetten) wel een rol spelen bij de individuele voorzieningen voor de ultrakorte afstanden, mits de cliënt in staat is zelfstandig de keuze te maken voor de meest geschikte voorziening.

De organisatie van het doelmatig vervoer sluit naadloos aan op de financiering. In deze figuur staat wie verantwoordig is verschuldigd aan wie, wie de kaders stelt en wie de uitvoering controleert:



¹ De keuze tussen het ministerie van VWS of SZW voor het vervoer van de minder-mobiele mensen met een handicap en over ultrakorte afstanden hangt af van het accent dat men legt: is het sociaal (inkomens-)beleid of zorgbeleid?

Het rijk dient voorwaarden te stellen aan decentrale overheden en marktpartijen opdat zij geen keuzes maken die een doelmatig vervoer van mensen met een handicap in de weg staan. Daarom stelt het rijk (functionele) eisen op het gebied van minimale beschikbaarheid van collectief vervoer, functionele en technische eisen aan toegankelijkheid en vooral functionele eisen aan de kwaliteit. Ook bij de indicatiestelling speelt het rijk een rol. De indicatiestelling is strikt medisch van aard en komt los te staan van degene die de voorziening verstrekt. De budgethouders bepalen echter samen de relatie tussen indicatie en de aan te bieden voorzieningen.

Tegelijk dienen de decentrale overheden voldoende ruimte te hebben om zelf de best passende oplossingen te vinden en marktpartijen te prikkelen om met goede oplossingen te komen. Daarom zorgt het rijk voor een helder doel bij de regels en eisen en formuleert deze eisen in eerste instantie vanuit de functie ervan. Uiteraard houdt het rijk toezicht op de naleving van de regels en op de overeenkomsten en contracten met decentrale overheden en marktpartijen.

Hoe komen we van nu naar 2030?

Bij de overgang van het huidige naar het toekomstige systeem ligt een 'evolutionaire' ontwikkeling voor de hand. Om het doelmatig vervoer van mensen met een handicap te realiseren zijn in grote lijnen deze veranderingen nodig:

- openbaar CVV invoeren in alle gemeenten en inpassen in het openbaar vervoer
- de toegankelijkheid van dat geïntegreerde openbaar vervoer verbeteren zodat alle 'mobiele mensen met een handicap' het zelfstandig kunnen gebruiken
- een deel van de budgetten voor Wvg en verschillende vormen van doelgroepenvervoer overhevelen naar het openbaar vervoer voor de financiering van de betere toegankelijkheid
- moderne technieken inzetten voor betalen (chipcard) en informeren (over toegankelijkheid)
- het rijk duidelijke richtlijnen en regels laten stellen voor decentrale overheden en marktpartijen en toezien op de naleving
- gedegen onderzoek doen naar de mobiliteit van mensen met een handicap.

De veranderingen zijn complex. Succesvolle invoering vraagt om een strakke regie en een planmatige aanpak zodat:

- op korte termijn tastbare verbeteringen optreden voor de doelgroep
- bepaalde doelgroepen hun vervoerregelingen pas verliezen nadat er een alternatief is
- verantwoordelijkheden én budgetten gelijktijdig verhuizen naar andere budgethouders
- beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden bij elkaar komen te liggen
- kennis en vaardigheden van verantwoordelijke overheden bijtijds op peil zijn.

Om dit te realiseren stellen we een projectmatige aanpak voor, waarbij het rijk duidelijk stuurt en voorwaarden creëert voor decentrale overheden en marktpartijen om het doelmatig vervoer van mensen met een handicap succesvol in te voeren. Projecten zijn resultaatgericht en geclusterd naar: projecten voor de opbouw van het geïntegreerde openbaar vervoer, projecten voor de aanpassing van de Wvg tot maatwerk voor de minder-mobiele mensen met een handicap en projecten die voorwaarden scheppen.

Peters Advies



innov ADVISEURS



vrije Universiteit

amsterdam

Inhoud

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	13
1.1 Doel van het onderzoek.....	13
1.2 Aanleiding van het onderzoek.....	13
1.3 Uitgangspunten bij dit onderzoek	14
1.4 Opbouw van dit onderzoek	15
2 GEHANDICAPTENVERVOER NU	17
2.1 Wetten en regels.....	17
2.2 Vervoervoorzieningen.....	18
2.3 Organisatie en financiering	21
2.4 Behouden en verbeteren.....	23
3 DE VRAAG: BEHOEFTE TOT 2030	25
3.1 Aantal mensen met beperking	25
3.2 Behoeftte aan activiteiten	27
3.3 Behoeftte aan mobiliteit	28
3.4 Kwalitatieve behoefte.....	29
3.5 Behoeftte aan toegankelijkheid	30
3.6 Functionele en technische eisen	32
3.7 Kwaliteitseisen gehandicaptenvervoer	32
4 HET AANBOD: DOELMATIG VERVOER IN 2030	35
4.1 Hoofdkeuzen doelmatig vervoer	35
4.2 Doelmatig individueel vervoer.....	37
4.3 Doelmatig openbaar vervoer.....	38
4.4 Doelmatig Wvg-vervoer (maatwerk)	39
4.5 Effectieve toegankelijkheid.....	39
4.6 Zachte toegankelijkheid	40
5 FINANCIERING DOELMATIG VERVOER	42
5.1 Opzet.....	42
5.2 Doelgroepen bundelen	45
5.3 Kosten en baten.....	47
5.4 Vraagsubsidie.....	48
5.5 Effecten doelmatige financiering	49
6 ORGANISATIE DOELMATIG VERVOER	51
6.1 Rollen en taken.....	51
6.2 Marktpartijen.....	52
6.3 Decentrale verantwoordelijkheden.....	54
6.4 Centrale overheid	56
6.5 Samenvatting organisatie	57

7	TEN SLOTTE: OP WEG NAAR 2030.....	59
7.1	Projectmatige aanpak	59
7.2	Voorwaardenscheppende projecten.....	60
7.3	Projecten openbaar vervoer.....	62
7.4	Projecten minder-mobiele mensen met een handicap	64
	LITERATUUR.....	65
	BIJLAGE 1: TECHNISCHE OF FUNCTIONELE EISEN.....	67
	BIJLAGE 2: DEELNEMERSLIJST BESPREKING CONCEPT RAPPORTAGE.....	69
	BIJLAGE 3: SELECTIEVE TOEGANKELIJKHEID	71

1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de aanleiding, het doel, de uitgangspunten en de opbouw van dit onderzoek.

1.1 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het bieden van doelmatige voorzieningen voor mobiliteit van mensen met een handicap zodat ze zelfstandig kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Van dit hoofddoel vallen deze subdoelen af te leiden:

- iedereen met een handicap heeft in principe de mogelijkheid om mobiel te zijn
- de meerkosten voor deze mobiliteit moeten op individueel niveau betaalbaar zijn
- mensen met een handicap krijgen overal een gelijkwaardige behandeling; gemeentegrenzen vormen dus geen mobiliteitsgrenzen.

In de toelichting op de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) definieert de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad) de term 'doelmatig' als volgt:

“Het begrip doelmatig slaat erop dat er zo min mogelijk onnodige kosten moeten worden gemaakt. Nauw verwant met het begrip verantwoord is de term goedkoopst adequaat. Deze term komt niet voor in de wettekst, maar vormt voortbouwend op de AAW-praktijk (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet) wel de basis van de Wvg. Gemeenten dienen in het kader van de Wvg minimaal een goedkoopst adequate voorziening te verstrekken. Dat betekent dat de te verstrekken voorziening in ieder geval adequaat dient te zijn. Adequaat is daarbij gelijk te stellen aan het begrip verantwoord. Indien er meerdere adequate alternatieven voorhanden zijn, dan mag de gemeente de goedkoopste daarvan verstrekken.”

Het onderzoek geeft voor de huidige situatie (bij de beperkte toegankelijkheid van het openbaar vervoer) en vooral voor de situatie in 2030 (bij goed toegankelijk openbaar vervoer) antwoord op drie hoofdvragen:

- Hoe ziet een doelmatig vervoer voor mensen met een handicap eruit dat aansluit op de behoeften van deze mensen? Het gaat hier om een beschrijving van het systeem, de organisatie en de financiering.
- Welke partijen hebben welke verantwoordelijkheden? Hierbij gaat het om de rolverdeling tussen overheden en bedrijven en om financiële stromen rond de Wet voorzieningen gehandicapten, het bovenregionaal vervoer (van TraXX) en het openbaar vervoer.
- Hoe krijgen zowel sturing op aanbod als op vraag een plaats? Het gaat om de beleidsinstrumenten en financieringsvormen die vraag en aanbod op elkaar afstemmen.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Vanuit het non-discriminatiebeginsel vindt de overheid het haar plicht om mensen met een handicap voorzieningen te bieden voor mobiliteit. Op die manier kunnen zij zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk leven. Op grond van het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP) moet mobiliteit doelmatig, veilig en duurzaam zijn. Ook voor mensen met een handicap.

Aanleiding voor dit onderzoek vormt het Plan van Aanpak van de Stuurgroep post-Ibo (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) Wvg. De Stuurgroep heeft dit Plan van Aanpak in het

voorjaar van 2001 opgesteld naar aanleiding van de brief van 8 december 2000 van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 550, nummer 1). Daarin verwoordt het kabinet haar standpunt over het rapport 'Zorg Lokaal' van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de Wvg. In de brief kondigt het kabinet onderzoek aan naar "de integratie van verantwoordelijkheden voor collectief Wvg-vervoer, bovenregionaal vervoer en regulier openbaar vervoer" en "het samenvoegen van verschillende financieringsstromen voor collectief Wvg-vervoer, bovenregionaal vervoer en openbaar vervoer een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer".

Doel van het Interdepartementale Beleidsonderzoek Wvg (Ibo-Wvg) was "na te gaan in hoeverre een duidelijkere afbakening van beleidsverantwoordelijkheden en voorzieningspakketten kan bijdragen aan een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid, zowel in maatschappelijk als in financieel opzicht". Het onderzoeksdoel van het Ibo-Wvg sluit aan bij een in 1999 aangenomen Kamermotie (26 435, nummer 18), waarin met het oog op mensen met een handicap wordt verzocht om "een onderzoek naar de knelpunten met betrekking tot de afbakening tussen en de samenhang binnen de bestaande wetten en regelingen, teneinde deze om te vormen tot een samenhangend, geïntegreerd geheel".

Het Ibo-Wvg doet voor het vervoer deze aanbeveling: "Nader onderzocht zal worden of, en zo ja op welke wijze, het mogelijk is om de verantwoordelijkheden en geldstromen voor het gehandicaptenvervoer meer te integreren in het reguliere openbaar vervoer, op uitvoerings- en/of rijksniveau."

Dat veranderingen nodig zijn in het gehandicaptenvervoer hangt samen met twee tendensen:

- de komende decennia verbetert de toegankelijkheid van het openbaar vervoer, waardoor de rol van specifiek gehandicaptenvervoer verandert
- de verwachte sterke groei van het aantal mensen met een handicap en hun behoefte aan mobiliteit.

1.3 Uitgangspunten bij dit onderzoek

Dit onderzoek gaat uit van deze punten:

- We beschouwen alleen het vervoer van mensen met een handicap binnen Nederland.
- Dit is een breed, verkennend onderzoek met een kwalitatieve en deels kwantitatieve onderbouwing.
- Dit onderzoek omvat de rollen van de rijksoverheid, de 35 decentrale OV-autoriteiten en de gemeentelijke overheden.
- Dit onderzoek staat bij het zoeken naar oplossingen los van de huidige situatie.
- Dit onderzoek brengt opties in beeld die technisch en financieel haalbaar zijn. Omdat het om een toekomstig vervoersysteem gaat, komt de politieke haalbaarheid op de tweede plaats.
- Dit onderzoek omvat oplossingen met zowel individueel vervoer (met particuliere vervoermiddelen) als collectief vervoer (met openbare vervoermiddelen).
- We hanteren de volgende termen voor de beschreven systemen:
 - voor het openbaar collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV) schrijven we 'openbaar CVV'

- voor het gesloten of halfopen Wvg-vervoer (meestal ook collectief en vraagafhankelijk) schrijven we 'niet-openbaar collectief Wvg-vervoer'
- voor het nieuwe Wvg-vervoer schrijven we 'Wvg-vervoer-op-maat' (zie 4.2).

1.4 Opbouw van dit onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit drie delen: het vervoer van mensen met een handicap nu, de vraag naar mobiliteit nu en straks en de opbouw van een doelmatig systeem voor straks inclusief organisatie en financiering. Deelrapport A gaat in op de situatie nu, deelrapport B op ontwikkelingen rond de vraag en deelrapport C op het gewenste aanbod. Daarmee geeft deelrapport C antwoord op de drie hoofdvragen van het onderzoek (zie hoofdstuk 1.2).

De drie deelrapporten zijn:

- Deelrapport A: De Boer, E., Op weg naar een integrale bereikbaarheid en toegankelijkheid, TU Delft, Civiele Techniek, Delft, 2001 (te bestellen bij Enne de Boer, tel. (015) 278 46 72, e-mail: E.deBoer@ct.tudelft.nl)
- Deelrapport B: Rooij, R. en M. Tacken, Beperkte mobiliteitsbehoefte? Verkenning naar de vervoersbehoefte van mensen met beperkingen, TU Delft, Bouwkunde, Delft, 2001 (bestellen: Berlageweg 1, 2628 CR Delft, (015) 278 41 66/13 67, R.M.Rooij@bk.tudelft.nl en M.H.H.K.Tacken@bk.tudelft.nl)
- Deelrapport C: Bruinsma, F., H. van Gent, B. Ubbels en R. Vreeker, Naar een doelmatig systeem, Valide Vervoer: deelrapport C, Vrije Universiteit, Afdeling Ruimtelijke Economie, Amsterdam, 2001 (te bestellen bij Frank Bruinsma, (020) 444 60 96, e-mail: fbruinsma@econ.vu.nl)

Naast deze literatuurstudies en beleidsanalyses zijn vier workshops gehouden met:

- organisaties van gehandicapten en ouderen
- aanbieders van vervoer
- overheden
- adviseurs.

<i>workshop</i>	<i>onderwerpen</i>	<i>deelnemers</i>
1. vraag: behoeften van gebruikers	toegankelijkheid, veiligheid, gemak	organisaties
2. aanbod: oplossingsrichtingen systemen	techniek, organisatie, financiën	vervoerders
3. vraag en aanbod: rol overheid	verantwoordelijkheden, aanbod versus vraag	overheden
4. scenario's	rollen, instrumenten, oplossingen	adviseurs

Ten slotte is het concept-eindrapport nogmaals aan een aantal externen voorgelegd. In bijlage 2 is een opsomming te vinden van de deelnemers aan deze laatste workshop. Mede op grond van deze opmerkingen is dit definitieve eindrapport opgesteld.

Peters Advies



innov ADVISEURS



vrije Universiteit

amsterdam

2 Gehandicaptenvervoer nu

2.1 Wetten en regels

Het rijk heeft wetten en regels opgesteld voor het vervoer van groepen zoals mensen met een handicap. Uitgangspunt is het non-discriminatiebeginsel. Voor het vervoer hebben decentrale overheden (provincies, Kaderwetgebieden en gemeenten) vooral te maken met deze twee wetten:

- *Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)*
De Wvg is van kracht sinds 1994. Deze Wet biedt een stelsel van voorzieningen waardoor mensen met een handicap kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Het gaat bijvoorbeeld om voorzieningen rond woning en vervoer. Voor vervoer zijn er voorzieningen in natura (bijvoorbeeld een aangepaste auto), vergoedingen voor individuele vervoerkosten (bijvoorbeeld voor een taxi) of voorzieningen met collectief vervoer (bijvoorbeeld met taxibusjes). Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de Wvg. De zorgplicht ligt bij de gemeenten. Wvg-vervoer heeft alleen betrekking op sociaal-recreatief vervoer.
- *Wet personenvervoer 2000 (WP 2000)*
De WP 2000 is van kracht sinds 2001. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de WP 2000. De 35 OV-autoriteiten voeren de WP 2000 uit. Dat zijn de twaalf provincies, de zeven Kaderwetgebieden en zestien grotere gemeenten. Zij moeten concessies uitgeven voor het regionaal openbaar vervoer, bij voorkeur door middel van Europese aanbestedingen. Dat past in het proces van 'ontvlechting en verzakelijking' tussen de 35 OV-autoriteiten en de vervoerbedrijven. Het dubbele doel van de WP 2000 is meer reizigers en lagere subsidies.

Naast het Wvg-vervoer bestaan er andere vormen van doelgroepenvervoer, waaronder het niet-recreatieve vervoer van mensen met een handicap:

Tabel 2-1: doelgroepenvervoer in 1997 (meest recente cijfers voor alle vormen van doelgroepenvervoer)

regeling	verantwoordelijke instantie		budget in f miljoen
	voor het beleid	voor de uitvoering	
Wvg-vervoer	ministerie van SZW plus gemeenten	gemeenten	533 ²
WSW-vervoer	ministerie van SZW	WSW-instellingen	66
leerlingenvervoer	ministerie van OCW	gemeenten	250
zittend	ministerie van VWS	zorgverzekeraars	289
ziekenvervoer	plus zorgverzekeraars		
AWBZ-vervoer	ministerie van VWS	AWBZ-instellingen	39
Wet REA	ministerie van SZW	uitvoeringsinstellingen	25
totaal			1.202

Bron: KPMG/BEA, 1999.

Het WSW-vervoer is bedoeld voor werknemers van sociale werkvoorzieningen. Zittend ziekenvervoer is voor mensen die zich vanwege een medische behandeling moeten verplaatsen. AWBZ-vervoer is voor mensen met een dagbehandeling in een AWBZ-inrichting. Naast het AWBZ-vervoer is er sinds 1996 een aparte regeling waardoor het sociaal vervoer van bewoners van de AWBZ-instellingen onder de regelingen van het Wvg-vervoer vallen. Een deel daarvan maakt (onder begeleiding) ook gebruik van het openbaar vervoer. De REA biedt woonwerkvergoedingen voor de reïntegratie van mensen met een handicap op de arbeidsmarkt (en soms ook voor onderwijs of recreatieve doelen). Leerlingenvervoer is voor leerlingen in het basisonderwijs en het (voortgezet) bijzonder onderwijs die daarvoor vaak wat langere afstanden moeten afleggen. Een beperkt deel van deze leerlingen heeft meer of minder ernstige handicaps. Een verdere toelichting staat in 5.2.

2.2 Vervoervoorzieningen

Voordat de Wvg in 1994 werd ingevoerd vielen vervoervoorzieningen onder de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Mensen boven de 65 jaar waren daarvan uitgesloten. Zo nodig konden zij bijvoorbeeld een rolstoel krijgen of aanschaffen via de Gemeentelijke Sociale Dienst of een particuliere ziektekostenverzekering. Onder de AAW was een forfaitaire bijdrage van circa 3.600 gulden gebruikelijk. Daarnaast ontvingen sommige mensen met een handicap een speciaal voertuig. De bijdrage werd vaak gebruikt om een aantal taxikilometers te declareren.

De gemeente kan kiezen: een voorziening geven in geld en/of natura zodat mensen zelf kunnen voorzien in hun vervoer óf collectief vervoer opzetten voor mensen met een handicap. De model-verordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) adviseert gemeenten een hiërarchie aan te brengen in hun vervoervoorzieningen: eerst openbaar vervoer, dan collectief vervoer van-deur-tot-deur, dan pas individueel vervoer en tot slot een geldbedrag. Als de Wvg-gerechtigde redelijk mobiel is³, kan hij of zij het openbaar vervoer

² In 1997 werd 533 miljoen uitgegeven aan vervoervergoedingen, waaronder een bedrag van 186 miljoen voor collectief vervoer. In 1999 was dit bedrag opgelopen tot circa 250 miljoen gulden.

³ In de praktijk geldt dat 'wie in staat is zelfstandig meer dan achthonderd meter te lopen het gewone openbaar vervoer kan gebruiken.'



gebruiken. De kosten zijn voor eigen rekening, want openbaar vervoer is een normale uitgave. Voor mensen die minder goed ter been zijn, is collectief vervoer van-deur-tot-deur een optie. Er geldt dan in veel gevallen een eigen bijdrage die net zo hoog is als het tarief voor het openbaar vervoer (maar zonder seniorenkorting). Als mensen niet verder kunnen lopen dan tweehonderd meter kunnen ze in vrijwel alle gemeenten in aanmerking komen voor een elektrische rolstoel of een scootmobiel.

Voorwaarde voor een Wvg-voorziening is enerzijds een inkomen van maximaal vijftig procent boven de bijstandsnorm⁴ en anderzijds het onvermogen om meer dan achthonderd meter te lopen. Doel is het mogelijk maken van verplaatsingen voor een zelfstandig, alledaags bestaan binnen de directe leefomgeving. De jurisprudentie over het minimumniveau geeft steeds minder kilometers aan: volgens de laatste inzichten volstaat duizend kilometer per jaar. Dat is een tiende van wat de Nederlander gemiddeld aflegt.

2.2.1 *Openbaar vervoer*

Het openbaar vervoer met bus, tram, metro en trein is niet altijd geschikt voor mensen met een handicap, maar de situatie verbetert wel geleidelijk. Het rijksbeleid is erop gericht dat in 2010 het stads- en streekvervoer en vanaf 2030 het vervoer per trein volledig toegankelijk is. Bussen hebben steeds vaker een lage instap, waardoor de toegankelijkheid verbetert. Door het strekken van lijnen en verminderen van het aantal haltes (om de dienstverlening sneller te maken) groeien de loopafstanden naar de haltes, wat de bereikbaarheid van het openbaar vervoer voor mensen die minder goed ter been zijn weer vermindert. Het creëren van service-routes kan dit in stedelijk gebied compenseren. Het maken van een verschil tussen spits en buiten de spits is mogelijk ook een oplossing. Sneltrams en metro's zijn meestal goed toegankelijk. Bij trams is het beeld nogal wisselend, maar verbetert wel.

Treinen zijn doorgaans minder goed toegankelijk vanwege de hoge instap en de spleet tussen perron en trein. Dubbeldekkers hebben vaak wel een betere toegang, maar doordat de hoogteverschillen en bijbehorende trapjes in de trein is slechts een beperkt deel van de rijtuigen toegankelijk. Bovendien kun je op vrijwel alle stations de perrons alleen via overbrugging van een fors hoogteverschil bereiken en zijn niet overal roltrappen, liften en/of hellingbanen. Met oprijbruggen en assistentie zijn treinen wel toegankelijk. Ook de wijze waarop de dienstverlening wordt uitgevoerd is van belang. Ten slotte zijn de mensen met een handicap gevoeliger voor verstoringen van de dienstregeling⁵.

2.2.2 *Collectief vervoer van-deur-tot-deur*

De verwachte verdubbeling van het aantal Wvg-gebruikers (vóór de Wvg gold de regeling alleen voor mensen onder de vijfenzeftig jaar; op de Wvg kunnen ook ouderen met een handicap aanspraak maken) was voor de VNG aanleiding om gemeenten te adviseren om een collectief vervoer van-deur-tot-deur op te zetten voor hun mensen met een handicap. Anders dreigde een halvering van het budget per persoon. Collectief vervoer is goedkoper dan individueel vervoer.

⁴ Voor de verstrekking van een rolstoel of scootmobiel geldt geen inkomenstoets.

⁵ Voor een reiziger zonder handicap is het al lastig om zich bij de steeds vaker voorkomende verstoringen te handhaven in de juist bij ernstige verstoringen vaak overvolle treinen. Dit is nog veel moeilijker voor de gehandicapte reiziger. De dove hoort de omroepberichten over uitgevallen treinen en spoorwijzigingen niet, de blinde komt niet door de mensenmassa's heen en de rolstoeler kan niet snel genoeg op een ander spoor komen bij een spoorwijziging, en sommige ouderen zullen moeite hebben om adequaat te bevatten wat er aan de hand is. Juist voor deze categorieën mensen is een vlekkeloze uitvoering met voldoende personeel en materieel een voorwaarde.

Collectief betekent dat de taxibusjes verschillende reizigers tegelijk kunnen vervoeren. Ze rijden vraagafhankelijk: alleen als reizigers zich hebben aangemeld. De vervoerder kan verschillende ritten combineren.

Vervoer van-deur-tot-deur met taxibusjes kan openbaar (voor iedereen), halfopen (alleen voor mensen met een handicap en ouderen) of gesloten zijn (alleen voor mensen met een Wvg-indicatie). Ongeveer een kwart van het totale Wvg-budget vloeit naar collectief vervoer. In 70 procent van de gemeenten bestaat inmiddels collectief Wvg-vervoer. De meeste systemen zijn gesloten of half open (zie Tabel 2-2).

Tabel 2-2: enkele kenmerken van de systemen voor collectief vraagafhankelijk vervoer in 1999.

<i>systeem</i>	<i>lokaal</i>	<i>regionaal</i>	<i>totaal</i>
open	10 %	15 %	25 %
halfopen	17 %	19 %	36 %
gesloten	10 %	29 %	39 %
totaal	37 %	63 %	100 %

Bron: (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001a).

Steeds vaker maken (samenwerkende) gemeenten gesloten of half open collectief vervoer openbaar: het is dan geen Wvg-vervoer meer maar collectief vraagafhankelijk vervoer (openbaar CVV). Daarmee is CVV een vorm van openbaar collectief vervoer tussen de bus en de taxi in. CVV valt onder de taxiwet. Loonkosten vallen lager uit dan bij het openbaar vervoer omdat werknemers onder een andere CAO vallen. Dit heeft de opkomst van vraagafhankelijk vervoer versterkt.

De bus rijdt alleen van-halte-naar-halte. Met openbaar CVV kunnen mensen van-deur-tot-deur reizen. Lopen naar een halte is niet meer nodig. Dat maakt openbaar CVV bij uitstek geschikt voor het vervoer van mensen met een beperking, ook wanneer zij geen indicatie voor een handicap hebben. Verder is openbaar CVV door de service en kleinschaligheid sociaal veiliger dan de rest van het openbaar vervoer. Dat is voor veel ouderen en mensen met een handicap een voorwaarde om het te gebruiken.

Als het Wvg-vervoer open is (dus ook voor gewone reizigers is te gebruiken), dan komt het in aanmerking voor openbaar-vervoersubsidie. Openbaar CVV vult het reguliere openbaar vervoer aan. Soms vervangt het ook busvervoer waarnaar te weinig vraag is. Openbaar CVV rijdt in steeds meer regio's, van 's morgens vroeg tot 's avonds laat. De taxibusjes zijn goed toegankelijk voor mensen met een handicap, mede doordat de bestuurder van het busje doorgaans de gelegenheid heeft te helpen bij het in- en uitstappen. Het vervoer wordt door de wetgever overigens gezien als taxivervoer.

Van het openbaar CVV en het niet-openbare collectief Wvg-vervoer (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001a):

- biedt 5 procent vervoer van-kamer-tot-kamer, 11 procent ook vervoer van-deur-tot-halte en 85 procent alleen vervoer van-deur-tot-deur
- rijdt 22 procent dag en nacht en 78 procent niet 's nachts.

Er zijn ook andere grote verschillen tussen systemen. Zo bestaat er bijvoorbeeld geen landelijke norm voor de toegankelijkheid van vervoermiddelen voor openbaar CVV. De eisen die gemeenten er aan stellen verschillen sterk per gemeente. Pashouders in het ene gebied mogen niet zomaar mee met het niet-openbare Wvg-vervoer in het andere gebied. De tarieven, kortingen en voorwaarden verschillen vaak per gemeente of regio. Informatie over de mogelijkheden is bovendien moeilijk vooraf te krijgen, vooral voor de niet-ingezetene van de bestemmingsgemeente. De gebruikers missen daardoor het overzicht over andere systemen dan het openbaar CVV in hun eigen regio: kun je er komen met een rolstoel, kan een rolstoel of rollator mee, wat kost het, hoe moet je afrekenen, hoe groot zijn de afstanden bij het overstappen, is de wachtgelegenheid beschermt, et cetera.

2.2.3 Bovenregionaal vervoer

Met de motie-Wolffensperger na de tweede evaluatie van de Wvg erkende de Tweede Kamer dat mensen met een handicap ook behoefte hebben aan reizen over langere afstanden. Op dat moment was dat een knelpunt. Dat leidde ertoe dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1999 een contract afsloot met connexion voor het in stand brengen en houden van een landelijke ketenmanager. Connexion noemt dit systeem TraXX. TraXX regelt bovenregionale verplaatsingen, in principe met Wvg-vervoer, openbaar CVV en openbaar vervoer (vooral de trein). Waar gewenst krijgt de TraXX-reiziger assistentie bij het in- en uitstappen. TraXX baseert de tarieven op die van Wvg-vervoer, openbaar CVV en treinvervoer. De gebruiker moet een pasje aanschaffen. Het aantal reiskilometers is onbeperkt. Ook geldt er geen inkomensgrens.

TraXX biedt aan mensen met een handicap zonder rolstoel of scootmobiel op 360 stations assistentie bij het in-, uit- of overstappen. Voor rolstoelreizigers is op 16 van de 360 treinstations permanente assistentie. NS biedt op 140 stations assistentie voor rolstoelers, maar zij moeten dat een dag van tevoren aanvragen. Bij TraXX kan dat een uur van tevoren.

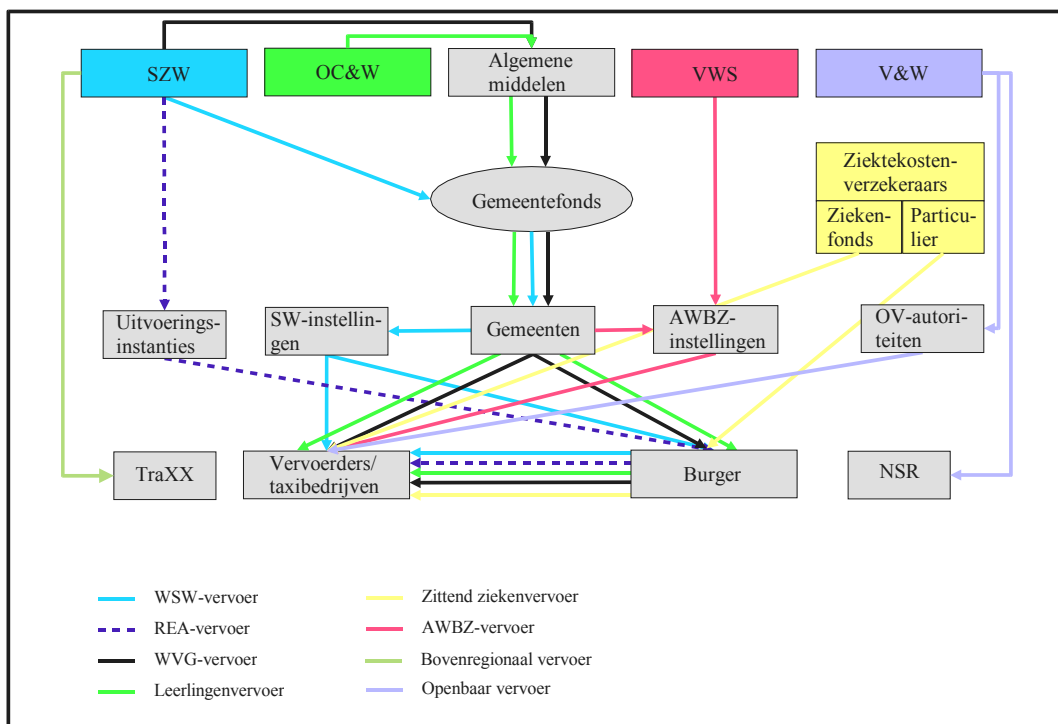
De vraag naar vervoer met TraXX is tot nu toe niet zo groot. Slechts een kwart van de 27.000 pashouders gebruikt het. Bijna eenderde deel van de TraXX-ritten is korter dan 15 kilometer. Dat is nauwelijks bovenregionaal vervoer. Het gebruik van de 16 treinstations met assistentie is circa 100 verplaatsingen per dag. Uit de evaluatie TraXX (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001b) blijkt dat het gebruik van TraXX aanzienlijk achter is gebleven bij de verwachtingen, dat slechts iets meer dan 2 procent van de Wvg-vervoergeïndiceerden daadwerkelijk gebruik maakt van de voorziening en dat de groei van de reizen vooral zit in een toename van de directe reizen en niet via een keten per trein. Mogelijk komt dat mede omdat TraXX volgens de gebruikers niet goed functioneert en omdat het TraXX bij potentiële gebruikers nauwelijks bekend is.

2.3 Organisatie en financiering

De organisatie en financiering van het collectief vervoer van mensen met een handicap verschillen per gemeente of regio. Gebruikers betalen per zone, per rit of per kilometer. De contracten tussen gemeenten en vervoerbedrijven en tussen vervoerders onderling wisselen nogal. Ongeveer 80 procent van de (samenwerkende) gemeenten heeft een contract met één vervoerder; 70 procent van de vervoerders voert het werk zelf uit. Driekwart van de gemeenten heeft het collectief vervoer Europees aanbesteed. Boven een bedrag van 200.000 euro is dat verplicht. De voorwaarden in de contracten lopen nogal uiteen. De meest voorkomende eisen

betreffen de maximale marge in de vertrektijd, hulp bij in- en uitstappen, begeleiding tot de voordeur en de maximale omrijtijd. Zaken als toegankelijkheid voor rolstoelen, veiligheidsvoorzieningen voor rolstoelen, voorlichting en informatie zijn in de meeste gevallen niet contractueel geregeld. Een van de grote problemen is de telefonische bereikbaarheid voor de reizigers.

Wanneer we het palet aan doelgroepenvervoer bekijken, dan blijken vier ministeries betrokken bij de financiering (zie Figuur 2-1 en Tabel 2-1).



Figuur 2-1: financiële stromen voor doelgroepenvervoer en openbaar vervoer.

Bron: bewerking van figuur van BEA (KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, 1999)⁶.

De rolverdeling tussen de ministeries, de gemeenten, OV-autoriteiten en de verschillende instanties op het gebied van gezondheidszorg is verre van eenvoudig of doorzichtig. De versnippering leidt tot een minder doelmatige besteding van het geld:

- de afweging tussen (bijvoorbeeld) het niet openbare Wvg-vervoer en het openbaar CVV enerzijds en regulier openbaar vervoer anderzijds gebeurt niet uitsluitend op grond van doelmatigheid, maar ook voor een belangrijk deel op basis van de wensen van verschillende overheden die daarover geen verantwoording aan elkaar verschuldigd zijn
- veel collectief Wvg-vervoer is alleen te gebruiken voor bewoners van de eigen gemeente of regio⁷ en functioneert vaak ook alleen binnen deze gemeente of regio. Daardoor sluit het niet aan op buurgemeenten of -regio's en is het niet te gebruiken als natransport voor

⁶ De financiële stromen in figuur 2-1 zijn alleen subsidiegelden; eigen bijdragen van burgers staan er niet in. Verder is een aantal tussenliggende instanties weggelaten als ze het geld rechtstreeks doorsluizen.

⁷ Met het woord 'regio' bedoelen we dat in een aantal gevallen een aantal buurgemeenten samen een collectief systeem hebben.

mensen van buiten de gemeente. Door dit alles zijn bovenregionale verplaatsingen vaak moeilijk en soms zelfs niet te maken. Informatie over de lokale systemen is vaak alleen lokaal op een eenvoudige wijze te verkrijgen

- vervoerbedrijven krijgen een scala aan wensen en vragen voor vervoer wat ten koste kan gaan van een optimale inzet van onder andere materieel en personeel
- de gemeente is niet altijd volledig geoutilleerd voor het opstellen van vervoercontracten
- budgetten kunnen oneigenlijk gebruikt worden (bijvoorbeeld gebruik van openbaar CVV of gesloten Wvg-vervoer voor zittend ziekenvervoer, gefinancierd door de gemeente waar dat eigenlijk voor rekening van de zorgverzekeraars zou moeten komen; er zijn voorbeelden bekend waarbij de kosten voor zittend ziekenvervoer van zorgverzekeraars na invoering van een collectief vervoersysteem in het kader van de Wvg met tientallen procenten daalden).

De totale Wvg-uitgaven op kasbasis (voor vervoer, wonen en rolstoelen) zijn tussen 1994 en 1999 verviervoudigd van 450 miljoen gulden naar 1.800 miljoen gulden. Dat heeft te maken met de groeiende groep ouderen die sinds 1994 ook onder de Wvg vallen. De individuele vervoervergoeding is een kleiner deel gaan uitmaken van het budget (26 procent in plaats van 39 procent). Aan collectief vervoer geven gemeenten nu een groter deel uit (19 procent in plaats van 14 procent). De rest van het budget gaat op aan woonvoorzieningen en rolstoelen.

2.4 Behouden en verbeteren

In de tabellen hieronder staat wat van het gehandicaptenvervoer het behouden waard is en welke knelpunten voor verbetering vatbaar zijn. We onderscheiden daarbij drie terreinen: het systeem, de organisatie en de financiering. Tabel 2-3 en Tabel 2-4 vormen de basis voor de ontwikkeling van het doelmatige systeem voor 2030.

Tabel 2-3: te behouden kenmerken van het huidige systeem voor invalidenvervoer.

<i>behouden</i>	<i>bron</i>
<i>s y s t e e m</i>	
beleid voor toegankelijk vervoer in 2010 (stad en streek) en 2030 (trein)	workshops, Ibo
een vorm van ketenmanagement voor bovenregionaal vervoer	workshops
betaalbaarheid	workshops, Ibo
<i>o r g a n i s a t i e</i>	
rol gemeenten bij individuele voorzieningen	workshops, Ibo, Verstrekkende wet 3
<i>f i n a n c i e r i n g</i>	
financiering individuele voorzieningen door het rijk via gemeenten	workshops, Ibo

Tabel 2-4: te verbeteren aspecten van het huidige systeem voor invalidenvervoer.

<i>verbeteren</i>	<i>systeem</i>	<i>bron</i>
S1	transparantie vergroten	workshops, deelrapport A
S2	fundamentele verschillen tussen gemeenten opheffen	workshops, deelrapport A
S3	meer keuze: overal collectief vervoer voor mensen met een handicap aanbieden	workshops, deelrapport A
S4	wachttijden en omrijden openbaar CVV verminderen	Verstrekkende wet 3
S5	reisinformatie specifiek en toegankelijker maken voor mensen met een handicap	workshops, deelrapport A deelrapport B
S6	bovenregionaal vervoer van mensen met een handicap verbeteren	Ibo, Verstrekkende wet 3, evaluatie TraXX
S7	meer aandacht voor sociale veiligheid, rijstijl, zekerheid, toegankelijkheid, reisinformatie en betrouwbaarheid	deelrapport B
S8	betaalbaarheid (bovenregionaal) vervoer voor de reiziger met een handicap	workshops
o r g a n i s a t i e		
O1	regie rijk uitbouwen: voorwaarden aan kwaliteit, functioneel/technische eisen aan systemen, voertuigen en categorieën gehandicapten	workshops, Ibo
O2	ruimte laten voor innovaties in contracten tussen overheden en vervoerbedrijven	workshops
O3	openbaar vervoer en collectief vraagafhankelijk vervoer samensmeden	Ibo
O4	systeemafwegingen op niveau van uitvoering	Ibo
O5	toezicht instellen op toegankelijkheid openbaar vervoer en kwaliteit (frequenties, bedieningsperiode) van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap	deelrapport A
f i n a n c i e r i n g		
F1	budgetten voor vervoervoorzieningen in lijn brengen met de ambities	workshops, Verstrekkende wet 3
F2	financiële schotten verwijderen	Ibo
F3	voorwaarden financiering richten op doelmatigheid vervoer.	workshops
F4	limitering gebruik (maximum aantal kilometers) vermijden	deelrapport A
F5	Wvg-kosten voor zittend ziekenvervoer, die eigenlijk bij de zorgverzekeraars thuis horen	deelrapport A, Ibo

3 De vraag: behoeften tot 2030

In dit hoofdstuk komen aan bod: het aantal mensen met een beperking, de eisen en wensen die mensen met een handicap stellen aan hun vervoer en het gebruik dat ze van dat vervoer gaan maken.

3.1 Aantal mensen met beperking

Er bestaan verschillende definities van beperkingen. Het aantal mensen met een beperking hangt af van die definities. Er is veel variatie in de aard en mate van beperkingen. Allemaal zijn ze van invloed op de mobiliteit van mensen met een handicap. Dit onderzoek onderscheidt deze beperkingen:

- Motorische beperkingen: bewegingen zijn beperkter, gaan moeizamer of zijn zelfs onmogelijk.
- Organische beperkingen: het uithoudingsvermogen is beperkt of er zijn regelmatig sanitaire of functie-ondersteunende hulpmiddelen nodig.
- Zintuiglijke beperkingen: minder of niet ontvankelijk voor soorten informatie uit de omgeving en daardoor minder adequate reacties op mogelijkheden en bedreigingen.
- Verstandelijke beperkingen: geen adequate reacties op informatie en derden.

De statistische onderzoeken op dit gebied bevatten niet alle beperkingen, maar slechts een deel. Dat maakt het lastig om een overzicht te maken van het aantal mensen met een handicap. Na een verkenning van de aantallen mensen met een handicap volgens verschillende definities zijn voor zelfstandig wonenden de resultaten in Tabel 3-1 samengevat.

Tabel 3-1: aantal mensen met een handicap in 1986, 1998 en 2010.

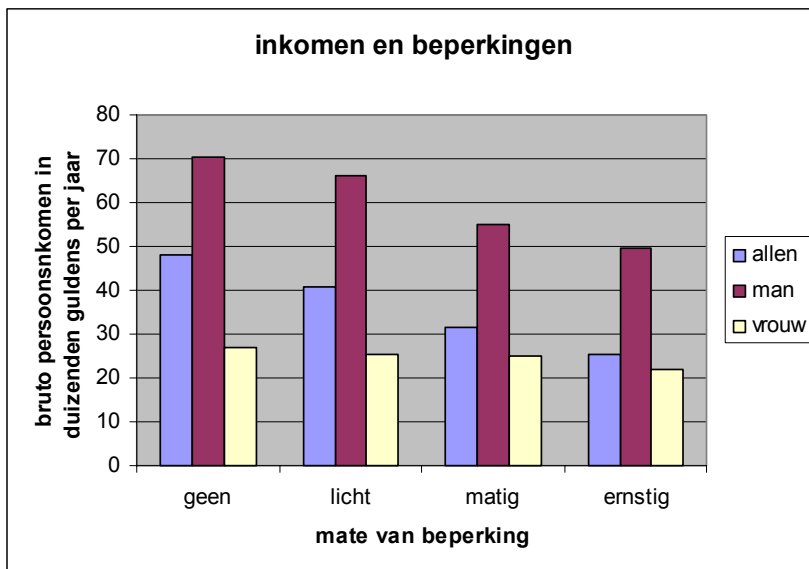
<i>bevolking ouder dan 5 jaar</i>	<i>percentage bevolking</i>	<i>aantal x 1.000</i>		
	1986	1986	1998	2010
zeer ernstige beperking	4,1	545	660	760
inclusief ernstige beperking	11,5	1.550	1.850	2.125
inclusief matige beperking	20,7	2.780	3.225	3.650

Bron: deelrapport B.

Dit aantal is exclusief de mensen met een verstandelijke beperking. Dat zijn er naar schatting ruim 100.000: de helft met een lichte beperking en de rest met een ernstige beperking. Voor de verstandelijke beperkingen gaat het niet alleen om zelfstandig wonenden maar ook om de bewoners van een tehuis of inrichting.

Het inkomen hangt sterk af van de mate van beperking. Figuur 3-1 geeft de resultaten voor mensen tussen de 18 en 64 jaar. Voor mensen van 65 jaar en ouder is het beeld globaal gelijk.

Figuur 3-1: relatie inkomen en beperkingen (in 1995).



Bron: deelrapport B

Uit de statistieken blijkt ook dat beperkingen vaker voorkomen bij vrouwen dan bij mannen. Zelfs gecorrigeerd naar het verschil in levensverwachting blijkt dit verschil tussen vrouwen en mannen nog duidelijk te bestaan. Er is geen onderbouwde verklaring voor. Dit gegeven weegt mee bij het bepalen van de activiteiten en de behoefte aan mobiliteit. Tussen de feitelijke mobiliteit van vrouwen en mannen bestaan duidelijke verschillen in motieven, wijze van vervoer en omvang.

Het aantal mensen dat een beroep doet op de Wvg voor collectief vervoer was in 1999 bijna 300.000 en groeit met ongeveer 20.000 per jaar (bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001). Voorts zijn er in 1999 in totaal ruim 50.000 scootmobielen en bijna 120.000 rolstoelen. Het totaal aantal uitstaande voorzieningen van de Wvg (inclusief woonvoorzieningen) was in 1999 ongeveer 740.000. Uiteraard is dit aantal kleiner dan het aantal mensen met een beperking (zie Tabel 3-1) omdat voor belangrijke delen van de Wvg in de meeste gemeenten alleen mensen die voldoen aan een inkomenstoets er een beroep op mogen doen. Verder zal er ook een groep rechthebbenden bestaan die, om wat voor reden dan ook, geen beroep doet op de Wvg.

Het aantal beperkingen hangt sterk af van de leeftijd: hoe ouder, hoe meer beperkingen en hoe ernstiger de beperkingen. Het totale aantal mensen met een beperking hangt ook af van de omvang van de bevolking. Tabel 3-2 geeft de schattingen zoals de onderzoekers van de TU Delft maakten op basis van demografische prognoses voor 2030.

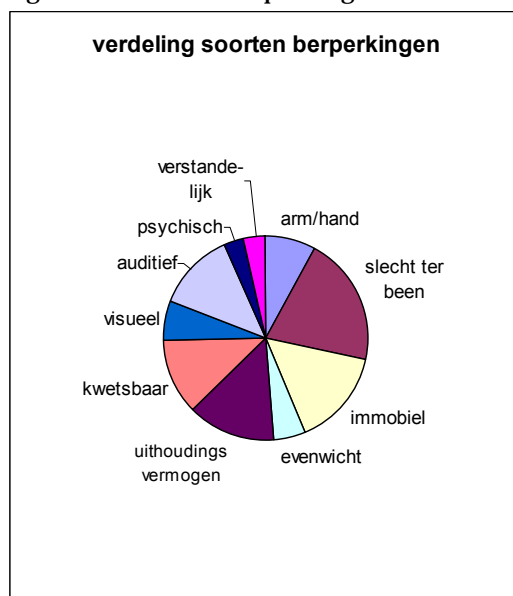
Tabel 3-2: schattingen voor het aantal mensen met een lichamelijke beperking in 2030.

bevolking ouder dan 5 jaar	percentage bevolking		aantal x 1.000		index (1986 = 100)	
	1986	2030	1986	2.030	1986	2030
zeer ernstige beperking	4,1	5,9	545	990	100	182
inclusief ernstige beperking	11,5	15,9	1.550	2.653	100	171
inclusief matige beperking	20,7	25,7	2.780	4.292	100	154

Bron: deelrapport B.

Het aantal mensen in 2030 met een verstandelijke beperking neemt zeker toe, onder andere omdat mensen met ernstige afwijkingen steeds langer leven. De totale bevolking groeit van 15,9 miljoen in 2000 naar 17,4 miljoen in 2030. Het aantal 65-plussers groeit van 2,1 naar 3,8 miljoen. Vooral het aantal mensen met een ernstige beperking neemt ook daardoor sterk toe. In Figuur 3-2 is ten slotte nog te vinden hoe het aantal mensen met een handicap over de verschillende soorten handicaps verdeeld zal zijn in 2030. Duidelijk is dat ongeveer driekwart van de beperkingen motorisch is en problemen zal opleveren bij lopen, instappen en gaan staan of zitten.

Figuur 3-2: soorten beperkingen in 2030.



Bron: deelrapport B.

3.2 Behoeftes aan activiteiten

In beginsel hebben mensen met een beperking dezelfde behoeften aan activiteiten als mensen zonder beperking. Echter door hun beperking neemt het aantal soorten activiteiten waaraan ze kunnen meedoen af, waardoor het kan lijken dat hun behoefte afneemt. De behoefte aan mobiliteit blijft evenwel divers. Zo variëren de motieven (werken, winkelen, persoonlijke verzorging, visite, logeren, recreëren), de afstanden, de vervoermiddelen en de tijdstippen. Het belangrijkste voor ouderen is de behoefte aan sociale contacten. Het aantal ontvangen bezoeken hangt niet af van de aard en ernst van hun beperkingen. Het aantal afgelegde bezoeken neemt echter wél af als er een beperking in het spel is.

Ouderen gaan minder vaak uit. Deze activiteit hangt sterk af van hun lichamelijke beperkingen. Ook leeftijd speelt een rol bij de behoefte aan activiteiten. Dat is evident voor betaald werk en onderwijs. Uit statistieken blijkt dat ouderen vaak minder activiteiten buitenshuis ondernemen. Het zou kunnen zijn dat mensen als ze ouder worden hun belangstelling verliezen voor deze activiteiten omdat die meer moeite kosten en minder genot opleveren. Het met het stijgen der jaren toenemende aantal beperkingen speelt daarbij ongetwijfeld ook een rol. Wanneer de huidige beperkingen in reistijd en kosten van mobiliteit zouden worden verminderd, neemt het aantal activiteiten van ouderen en mensen met een handicap vrijwel zeker toe.

Anderzijds valt te verwachten dat de toekomstige oudere mobieler is dan de huidige. Uit allerlei bronnen over verplaatsingsgedrag blijkt dat mensen geneigd zijn bestaand gedrag zo lang mogelijk te handhaven. De ouderen van de toekomst hebben een duidelijk mobieler leven geleid dan de ouderen van nu. Dus valt te verwachten dat de behoefte aan activiteiten buitenshuis en de behoefte aan verplaatsingen van de toekomstige ouderen een stuk groter is dan nu bij ouderen.

3.3 Behoeft e aan mobiliteit

De wetenschappelijke literatuur en beschikbare statistieken schieten tekort in het antwoord op de vraag welke beperkingen van invloed zijn op de kwantitatieve behoefte aan mobiliteit. Uit onderzoek van de TU Delft blijkt dat ouderdom van invloed is op verplaatsingen buitenshuis: ouderen maken minder en veelal kortere verplaatsingen. Maar het is niet duidelijk of deze afname het gevolg is van de toenemende lichamelijke beperkingen en er dus een (toegenomen) latente behoefte is aan vervoer. Wel blijkt uit onderzoek dat aanbod van vervoer ook leidt tot vraag en dus voorziet in een (latente) behoefte. Tijdens een workshop is geopperd dat bijvoorbeeld geestelijk gehandicapten een grote behoefte aan mobiliteit hebben, maar deze behoefte door gebrek aan vervoermogelijkheden niet kunnen vervullen.

Er is een opvallende overeenkomst tussen het percentage mensen met een lichte, matige of ernstige beperking per leeftijdscategorie en het percentage mensen dat op de meetdag van het jaarlijkse Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG) van het Centraal Bureau voor de Statistiek nul verplaatsingen maakt. Uitgaande van een oorzakelijk verband tussen de beperking en de mate van nulvervoer (dit is dus een hypothese) is het OVG te corrigeren met als uitgangspunt dat een 'perfect systeem van gehandicaptenvervoer' leidt tot evenveel mobiliteit bij mensen met een handicap als mensen zonder handicap en zonder rekening te houden met de hiervoor geschetste afname van behoefte aan bepaalde activiteiten als gevolg van de beperkingen. Dat levert voor 1997 een maximale behoefte op van twaalf miljard reizigerskilometers, waarvan de helft per eigen auto, een kwart als autopassagier, een achtste openbaar vervoer en een achtste langzaam verkeer. Uit het OVG blijkt verder dat de keuze van een vervoermiddel bij het ouder worden verschuift van auto en fiets naar lopen en openbaar vervoer. Het aandeel 'autobestuurder' neemt boven de 75 af naar slechts 30 procent, terwijl dat voor mensen tussen de 25 en 60 jaar boven de 60 procent ligt.

Voor 2030 neemt de totale vraag naar vervoer door mensen met een beperking alleen al flink toe om de simpele reden dat het aantal mensen met een beperking met meer dan 50 procent groeit. De behoefte aan vervoer per gehandicapte stijgt onder andere omdat het kilometrage van de gemiddelde Nederlander ook toeneemt. Ouderen van straks met een handicap zullen

hun activiteiten en verplaatsingen zo lang mogelijk willen blijven volhouden. De gemiddelde vervoerbehoefte per persoon neemt tot 2030 toe met ongeveer 50 procent. De bestemming kan elke plaats in Nederland zijn. Het ideale vervoer mensen met een handicap dekt daarom het hele land, is vierentwintig uur per dag beschikbaar en is geschikt voor alle motieven.

Op grond hiervan is de verwachting dat mensen met een handicap en ouderen jaarlijks behoefte hebben aan zo'n twee tot vier miljard reizigerskilometers aan geschikt collectief vervoer. Op dit moment is het kilometrage van Wvg-vervoer en openbaar CVV circa 100 miljoen reizigerskilometer per jaar. Ook de vraag naar dit vervoer van-deur-tot-deur groeit naar verwachting sterk, aangezien zowel de landsdekking als de toegankelijkheid toeneemt. Een grove schatting komt uit op driehonderd tot vijfhonderd miljoen reizigerskilometer, inclusief gewone reizigers. De veronderstelling daarbij is dat in een doelmatig systeem in 2030 in alle gemeenten openbaar CVV rijdt.

3.4 Kwalitatieve behoefte

In hoeverre verschillen de kwaliteitsbehoeften van mensen met een beperking of handicap anno 2001 van die van mensen in 2030? Dat die verschillen is duidelijk: in 2030 zal er een ander kwaliteitsbesef zijn dan in 2001. Net zoals dat nu ook anders is als in 1970. Toch valt voor 2030 te verwachten dat de thema's van kwaliteitsbehoeften hetzelfde zijn als nu:

- reistijd (van-deur-tot-deur, objectief en subjectief)
- kosten (in relatie tot kwaliteit)
- comfort (inclusief naar en van voertuig)
- betrouwbaarheid (inclusief betrouwbare informatie).

Verder valt te verwachten dat de behoefte aan kwaliteit verschuift in de richting van:

- kortere reistijden: de gevoelssnelheid om een bestemming te bereiken moet hoog zijn
- grotere veiligheid (fysiek en sociaal): zowel in de vervoermiddelen als op overstappunten
- klantgerichtere benadering: respect, zorg en aandacht
- hogere betrouwbaarheid: zekerheid
- betere informatie: overal aanwezig, actueel en dynamisch
- ketenmobiliteit: modaliteiten niet langer als concurrenten, maar als aanvullende schakels
- meer keuze: mensen willen zelf kunnen kiezen tussen prijs en kwaliteit, waarbij schaarste en duurzaamheid grenzen stellen.

Iemand met een handicap wil zich dus net zoals de gewone reiziger zonder veel nadenken en moeite kunnen verplaatsen van adres naar adres. Onzekerheid en onveiligheid zijn belangrijke redenen om het openbaar vervoer te mijden. OV-autoriteiten en vervoerbedrijven leggen het accent vaak op de 'harde' kwaliteit. Andere zaken als gemak en imago zijn 'zacht', omdat ze subjectiever zijn. 'Zachte' aspecten worden vaak onderschat. Dat komt omdat ze lastiger in te voeren en te meten zijn. 'Zachte' kwaliteit zou net zo zwaar moeten wegen als 'harde' omdat mensen met een handicap in het openbaar vervoer aan systemen hechten die transparant, begrijpelijk, veilig, eenvoudig en betrouwbaar zijn. Dat betekent dat ze zelfstandig informatie willen kunnen inwinnen, ritten kunnen reserveren en reizen kunnen maken. Een klein deel van de mensen met een handicap heeft in het openbaar vervoer behoefte aan assistentie. Dat kan door voldoende en goed opgeleid personeel met aandacht voor de klant en hulp bij het in-, uit- en overstappen.

Ook bij lopen, fietsen en autorijden speelt ‘zachte’ kwaliteit een steeds grotere rol. Zo hebben mensen met een handicap behoefte aan een verkeersruimte met zo min mogelijk obstakels, veiliger verkeer, voldoende oversteeftijd bij verkeerslichten, niet te steile hellingen, et cetera. Door meer aandacht te schenken aan de dagelijkse leefomgeving kan de overheid de mobiliteit van mensen met een handicap bevorderen. Het terugdringen van het percentage mensen dat thuis blijft omdat ze de straat niet op durven zou een doel moeten zijn van het ruimtelijke beleid.

3.5 Behoeftte aan toegankelijkheid

Mensen met een handicap vragen om herkenbaar, transparant en toegankelijk vervoer, waarin alle elementen passen en op elkaar afgestemd zijn, die voor een verplaatsingsketen van-deur-tot-deur gebruikt kunnen of moeten worden. Gewone reizigers profiteren daar in het algemeen ook van, en niet alleen lange mensen, kleine mensen, reizigers met vouwfietsen of zware bagage en ouders met kinderwagens.

De ingezette voertuigen kunnen qua grootte sterk uiteenlopen. De hier geformuleerde functionele eisen zijn van toepassing op alle voertuigen vanaf de in collectieve WVG-systemen gebruikelijke achtpersoonsbusjes met stahoogte tot en met Intercity-treinen. Voor kleinere voertuigen, space-wagons en personenauto’s geldt slechts een selectie. Er is één belangrijke extra eis: tenminste één zitplaats moet vanuit stand kunnen worden ingenomen, net als een zitplaats op een halte of een stoel in een vertrek. In de space-wagon kan dat door een stoel bij een deur draaibaar te maken, in een lagere auto door een stoel horizontaal uitschuifbaar te maken.

Men kan kiezen voor selectieve toegankelijkheid, bijvoorbeeld door niet alle voertuigen of niet alle rijtuigen van een trein of tram toegankelijk te maken voor rolstoelen, waardoor de toegankelijkheid van het systeem op peil is te brengen tegen geringere kosten dan nodig om alle voertuigen toegankelijk te maken.

- *goed toegankelijke, verlichte en beschutte haltes en stations*
Motorisch gehandicapten hebben baat bij korte loopafstanden. Zonder roltrappen en/of liften zijn veel stations voor een deel van de motorisch gehandicapten ontoegankelijk.
- *een korte overstap tussen systemen*
De overstap voldoet aan dezelfde eisen als voor haltes en stations, dus in beginsel onder een dak en zo mogelijk cross platform.
- *gemakkelijke toegang tot voertuigen*
Hierbij draait het om eenduidigheid en zichtbaarheid. Op de halte moet, ook voor blinden en slechtzienden, zijn aangegeven waar de deuren van het voertuig precies komen. Dat betekent de inzet van standaard voertuigen. Die hebben als voordeel dat alle reizigers er sneller hun weg in weten te vinden. Dat is in ieders belang.
- *gemakkelijke in- en uitstap*
Met een minimale spleet, zonder hoogteverschillen tussen perron en benedendorpel van de deur (bij bussen beide te realiseren door een goed halte-ontwerp, bij railvervoer eventueel via een rijplaat) en met de bovendorpel op een hoogte die bukken overbodig maakt. De deurbediening moet goed voel- en zichtbaar zijn en weinig kracht kosten.
- *hulpmiddelen*
Het gaat hier om ruimte voor hulpmiddelen als rolstoelen, wandelstokken, krukken en dergelijken; dit biedt tevens ruimte voor volumineuze bagage.



- *houvast bij alle fasen van het in- en uitstappen, inclusief het gaan zitten en staan*
Handgrepen moeten zichtbaar zijn en stroef, zodat ook zwakkeren en vermoeiden voldoende houvast vinden.
- *een vlakke en stroeve vloer, waarop eventuele overgangen gemarkeerd zijn*
- *voldoende ruimte in het gangpad*
Behalve ruimte in het gangpad is ook voldoende ruimte tussen de stoelen nodig om ongehinderd plaats te kunnen nemen.
- *ergonomisch verantwoorde zitplaatsen*
De zitplaatsen zijn geplaatst in de rijrichting, voldoende hoog, voorgevormd, met hoofdsteen en opklapbare leuning, zodat het zitten en (gaan) staan gemakkelijker wordt.
- *gereserveerde en opeisbare zitplaatsen*
Mensen met een handicap dienen er zeker van te zijn dat ze een zitplaats kunnen krijgen. Daarom dienen er in alle openbare vervoermiddelen (dus ook in de trein) bij voorkeur bij het personeel opeisbare zitplaatsen te zijn, vooral als niet alle zitplaatsen toegankelijk of ergonomisch geschikt zijn.
- *aangepaste rijstijl*
Een chauffeur moet pas gaan rijden als iedereen zit. Ook moeten reizigers na stilstand van het voertuig genoeg tijd hebben om op te staan. Bij een trein is dat laatste vaak onmogelijk. Dat is vooral een probleem voor mensen die slecht ter been zijn of evenwichtsproblemen hebben. Daarnaast kunnen schokken of g-krachten vervelend zijn voor mensen die lichamelijk kwetsbaar zijn.
- *laagdrempelige informatie*
Nu is het openbaar vervoer vaak een puzzel. Mensen met een handicap hebben behoefte aan eenvoudige en eenduidige informatie.
- *informatie in andere vorm*
Visueel gehandicapten hebben behoefte aan een dienstregeling in groot letterformaat of soms in braille. Ook is het voor hen handig als onderweg in het voertuig haltes en stations duidelijk worden omgeroepen. Omroepberichten op haltes en stations zelf over vertrektijd en -plaats van bussen en treinen zou een welkome aanvulling zijn. Vooral motorisch gehandicapten hebben behoefte aan informatie over de toegankelijkheid van het systeem. Verstandelijk gehandicapten hebben behoefte aan extra duidelijke informatie.
- *sociaal veilig*
Mensen met een handicap hebben niet alleen behoefte aan fysieke maatregelen. Toegankelijkheid heeft ook betrekking op 'zachte' kwaliteit, zoals menselijk toezicht. Dit kan ondersteund worden door een gedragscode voor passagiers, die ook actief wordt gehandhaafd. Een zitplaats afstaan aan zwakkeren en kwetsbaren moet daarvan een onderdeel zijn.
- *betrouwbaar*
Mensen met een handicap zijn extra kwetsbaar voor onzekerheden. Het ontbreken van onzekerheden is voor hen belangrijker dan een verbinding die een paar minuten sneller is.

Sommige van deze eisen zijn ook nu al onlosmakelijk onderdeel van systemen, omdat ze nu al een operationele voorwaarde vormen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de in- en uitstap van metro's en voor het rijgedrag (inclusief optrekken en afremmen) van personentreinen. Het blijft overigens nodig om altijd de belangen van zowel reizigers met als zonder handicap in de gaten te houden. In de meeste gevallen zijn de genoemde eisen voor alle reizigers voordelig. Wanneer dat echter niet het geval is, kan men het probleem niet oplossen door het bestaan ervan te ontkennen.

3.6 Functionele en technische eisen

Bij het stellen van eisen kun je functionele eisen en technische eisen onderscheiden. Een functionele eis geeft weer wát wordt beoogd, een technische eis geeft aan hóe dat moet worden bereikt (zie ook bijlage 1). Een voorbeeld van een functionele eis is: 'alle visueel gehandicapten in staat moeten zijn om informatie over de vertrektijd van een bus te vinden', een technische eis is: 'alle letters moeten een bepaalde grootte en een bepaald (kleur)contrast hebben'. Het voordeel van functionele eisen is dat de regelgever geen 'schakel' kan vergeten, waardoor een voertuig wél aan alle technische eisen voldoet, maar uiteindelijk functioneel niet toegankelijk is. Ook bieden functionele eisen meer ruimte voor creativiteit bij het vinden van een technische oplossing dan met technische eisen. Aan de andere kant bestaat de kans dat functionele eisen leiden tot een veelvoud aan oplossingen, waardoor het gebruiksgemak bij de doelgroep in gevaar kan komen. De kunst is hier het juiste evenwicht te vinden, bijvoorbeeld door functionele eisen wettelijk vast te leggen en technische eisen sterk aan te bevelen. Dat laatste kan worden bereikt doordat de bewijslast om aan te tonen dat een voertuig aan de functionele eisen voldoet eenvoudiger kan zijn wanneer al voldoet aan de vaak eenvoudig te controleren technische eisen.

Op grond van de Wet personenvervoer 2000 moet het openbaar vervoer in 2020 toegankelijk zijn, met uitzondering van de trein. Die moet in 2030 aan de eisen voldoen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in 2000 wenkenbladen uitgegeven voor toegankelijke busstations, stadsbussen, trams en reisinformatie. Deze bevatten functionele eisen en daarvan afgeleide technische minimum-eisen, uitgaande van beperkingen van rolstoelrijders en mensen met motorische, visuele en auditieve beperkingen. De wenken worden te zijner tijd via een algemene maatregel van bestuur omgezet in voorschriften. Voor taxi's, taxibusjes, streekbussen en treinen moeten nog toegankelijkheidseisen worden ontwikkeld. Die voor de trein worden afgeleid uit de Europese Cost 335. In 3.7 geven we een overzicht van alle relevante eisen. De toegankelijkheid voor bepaalde groepen gehandicapten (bijvoorbeeld geestelijk of verstandelijk) is nog niet geregeld.

3.7 Kwaliteitseisen gehandicaptenvervoer

Op grond van de informatie in dit hoofdstuk en het deelrapport A moet in 2030 het vervoer van mensen met een handicap voldoen aan deze voorwaarden en eisen:

Vervoervraag:

E1. Voldoende (zitplaats)capaciteit

Sociale veiligheid:

E2. klantgerichte opstelling personeel (bijvoorbeeld een buschauffeur die even wacht met optrekken tot de mensen met een handicap een zitplaats hebben gevonden)

E3. een goede toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap is sterk gebaat bij begrip en inschikkelijkheid van medereizigers zonder handicap

Fysieke (harde) toegankelijkheid:

E4. openbaar vervoer (inclusief het openbaar CVV) volledig toegankelijk

E5. laagdrempelige reisinformatie toegespitst op de behoeften van mensen met een handicap

E6. korte loopafstanden bij overstappen

E7. goede en beschutte wachtruimtes

Overige (zachte) toegankelijkheid

- E8. transparantie van het systeem
- E9. assistentie (onder andere bij in- en uitstappen)
- E10. betrouwbaarheid (onbetrouwbaarheid treft mensen met een handicap vaak nog sterker dan de overige reizigers, omdat zij vaak minder goed in staat zijn flexibel met de veranderde omstandigheden om te gaan)
- E11. betaalbaarheid (geen hogere drempel dan voor mensen zonder handicap)
- E12. comfort (onder andere een geschikte zitplaats voor mensen met een handicap).

Dit dekt niet het hele palet van voor gehandicapten wenselijke kwaliteiten af. Opdrachtgevers kunnen wensen rond comfort, betrouwbaarheid en betaalbaarheid vastleggen. Dat geldt echter niet voor wensen die voortvloeien uit verstandelijke of organische beperkingen. De laatste kunnen bijvoorbeeld sanitaire voorzieningen vereisen.

Bij het ontwikkelen van een doelmatig vervoersysteem voor mensen met een handicap houden we hier zoveel mogelijk rekening mee. Ook moeten er eisen komen voor de vooraanmeldtijd, wachttijd en omrijtijd voor het openbaar CVV. Deze eisen kunnen eventueel afhangen van het tarief en van de omvang van het vervoergebied van het openbaar CVV: hoe groter dat gebied hoe strenger de eisen.

Peters Advies



innov ADVISEURS



vrije Universiteit

amsterdam



4 Het aanbod: doelmatig vervoer in 2030

Dit hoofdstuk beschrijft een doelmatig vervoer voor mensen met een handicap dat aansluit op hun mobiliteitsbehoeften. Het gaat daarbij om het eindbeeld voor 2030, wanneer het hele openbaar vervoer goed toegankelijk is. Een vraag binnen dit onderzoek is hoe het doelmatige systeem eruit ziet bij de huidige toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Die vraag laat zich lastig beantwoorden: er zit nogal wat dynamiek in de huidige toegankelijkheid. Enerzijds groeit het aantal lagevloerbussen gestaag. Ook wordt er gewerkt aan betere toegankelijkheid van het railvervoer, al lijken de resultaten daarvan op zich te laten wachten. Steeds meer gemeenten voeren collectief vervoer in en zetten besloten vraagafhankelijk collectief vervoer om in openbaar vraagafhankelijk collectief vervoer.

Een en ander betekent dat er behoefte is aan een gecoördineerde ontwikkeling van een doelmatig systeem voor gehandicaptenvervoer en van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Het heeft niet zo veel zin om gebaseerd op de huidige toegankelijkheid van het openbaar vervoer een doelmatig systeem te beschrijven, omdat dat vooral een theoretische exercitie zal zijn: voordat de daarin beschreven aanbevelingen daadwerkelijk uitgevoerd zijn is de feitelijke situatie al weer zoveel veranderd dat geen sprake meer is van een doelmatig oplossing. Daarom hebben we ervoor gekozen de onderzoeksvraag naar een doelmatig systeem gegeven de huidige toegankelijkheid van het openbaar vervoer te beantwoorden door een eerste schets van een projectmatige aanpak aan te geven voor de invoering van het doelmatig systeem (zie hoofdstuk 7). Op deze manier schetsen we de evolutie van het huidige naar het doelmatige gehandicaptenvervoer in 2030.

4.1 Hoofdkeuzen doelmatig vervoer

De hoofdkeuzen van een doelmatig vervoer voor mensen met een handicap gaan tussen collectief en individueel vervoer (dit hoofdstuk), de wijze van financiering (hoofdstuk 5) en tussen aanbod- of vraaggestuurde financiering (overheid versus markt, zie hoofdstuk 6). Zie ook deelrapport C.

Bij het vaststellen van een doelmatig vervoersysteem voor gehandicapten is het van belang de rol van de overheid goed in het oog te houden. Hieronder zijn we ervan uitgegaan dat deze rol niet wezenlijk hoeft te verschillen van die voor mensen zonder handicap. Voor mensen zonder handicap neemt de overheid verantwoordelijkheid voor de infrastructuur van zowel openbaar als individueel vervoer en voor het aanbod (de exploitatie) van het openbaar vervoer. Bij het individueel vervoer ligt alleen de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur bij de overheid. De aanschaf en het gebruik van individuele vervoermiddelen worden juist belast. Daarom kiezen we allereerst voor een belangrijke rol van de overheid bij het openbaar collectief vervoer, voor zover dat doelmatig en doeltreffend is. Ook voor gehandicaptenvervoer is dit voor de meeste verplaatsingen de meest doelmatige oplossing. De gemiddelde kosten van collectief vervoer bedragen per actieve pashouder (die het vervoer daadwerkelijk gebruikt) circa 900 gulden per jaar⁸.

⁸ Dit bedrag is ontleend aan het gegeven dat in 1999 circa 250 miljoen gulden per jaar naar de exploitatie van collectief vervoer vloeit en dat 67 procent van de circa 400.000 pashouders dit vervoer daadwerkelijk gebruikt.

Een individuele uitkering ligt rond de 1.800 gulden. Bij een doelmatig gehandicaptenvervoer liggen oplossingen met individuele vervoermiddelen alleen voor de hand als collectief vervoer niet voorziet in de behoeften⁹.

Bij een keuze tussen collectief en individueel vervoer spelen deze factoren:

- *afstandssegment*
Dit onderzoek onderscheidt twee afstandsegmenten met elk een eigen vervoeroplossing:
 - ultrakorte afstanden (tot 800 meter, gemiddeld circa 250 meter)
 - langere afstanden (vanaf 800 meter).
- *de doelgroep*
 - minder-mobiele mensen met een handicap: mensen die niet in staat zijn om het goed toegankelijk openbaar vervoer zelfstandig te gebruiken (circa 6 procent van de bevolking in 2030)
 - mobiele mensen met een handicap: mensen met een handicap die zelfstandig het goed toegankelijke openbaar vervoer inclusief openbaar CVV kunnen gebruiken (circa 20 procent van de bevolking in 2030)
 - overige reizigers: de resterende reizigers (circa 74 procent van de bevolking in 2030).

De verdeling over ultrakorte afstanden en langere afstanden is ingegeven door de vaak gehanteerde indicatie dat mensen die meer dan 800 meter kunnen lopen ook in staat zijn het openbaar vervoer te gebruiken. Internationaal ligt de grens tussen ultrakort en langer vaak op 1.000 meter.

Uiteraard is de grens geen harde scheidslijn waarbij mensen gedwongen worden van een bepaalde oplossing gebruik te maken. Bedoeld is dat de oplossingen voor de ultrakorte afstand geoptimaliseerd zijn voor dergelijke korte afstanden en de oplossingen voor de langere afstand vooral geschikt zijn voor die langere afstanden.

Het onderscheid in de twee doelgroepen is nodig om duidelijker te definiëren wie doelmatig met een generieke oplossing is te helpen en wie afhankelijk is van maatwerk. De groep minder-mobiele mensen met een handicap is gebaseerd op de analyses van het onderzoeksbureau P5 (Kahmann, L. R. M., J. A. L. Schmidt *et al.*, 2001). De bedoelde 6 procent van de bevolking in 2030 is als volgt opgebouwd (tussen haakjes het percentage van de bevolking in 2030):

- mensen die niet zelfstandig gebruik kunnen maken van de buitenruimte (4,7 procent)
- mensen met een rolstoel die problemen hebben met hellingbanen (0,2 procent; één kwart van alle mensen met een rolstoel)
- alle mensen met een scootermobiel (0,4 procent)
- het deel van de rollatorgebruikers dat moeite heeft met afstanden en hellingbanen (0,7 procent)

De eerste groep betreft feitelijk niet-mobiele mensen met een handicap die alleen met hulpmiddelen binnenshuis kunnen lopen, hulpmiddelen nodig hebben bij het gaan zitten of opstaan, niet langer dan tien minuten achtereen kunnen zitten zonder last of pijn of die

⁹ Dit betekent dat we voorstellen de vergoedingen van aanpassingen voor eigen auto's niet tot de verantwoordelijkheid van het gehandicaptenbeleid van de overheid te rekenen. Ook voor mensen zonder handicap is autorijden duurder dan gebruik van het openbaar vervoer in combinatie met de fiets. Het gegeven dat gehandicapten gemiddeld een lager inkomen hebben en (mede) daardoor niet in staat zullen zijn de meerkosten als gevolg van aanpassing van een auto zelf te dragen dient in beginsel niet door subsidies, maar door inkomensbeleid te worden opgelost.

problemen met het uithoudingsvermogen hebben zoals doorlopend last van benauwdheid, kortademigheid of hartklachten.

Tabel 4-1 geeft schematisch het in 2030 door de overheid aangeboden¹⁰ doelmatig vervoer weer.

Tabel 4-1: overzicht van het aanbod van doelmatige vervoersysteem.

	mensen met handicap		mensen zonder handicap
	mobiele (20 % bevolking)	minder-mobiele (6 % bevolking)	overige reizigers (74 % bevolking)
< 800 m	individuele voorzieningen	Wvg-vervoer (van-kamer-tot-kamer) en	openbaar vervoer
> 800 m	openbaar vervoer inclusief openbaar CVV	medisch vervoer (ambulance)	inclusief openbaar CVV

In het vervolg van dit hoofdstuk staan we stil bij de verschillende onderdelen van het voorgestelde doelmatige gehandicaptenvervoer.

4.2 Doelmatig individueel vervoer

Circa een kwart van de verplaatsingen van mensen met een handicap valt binnen 800 meter van de eigen woning. Het gaat om een bezoek brengen aan de burens, een boodschap doen in de buurtwinkel, een brief posten, het uitlaten van de hond of gewoon een tijdje in de zon zitten in het park. Lopen en fietsen zijn daarvoor de belangrijkste vervoerwijzen.

Voor deze ultrakorte verplaatsingen is collectief vervoer minder geschikt: de haltes van het reguliere openbaar vervoer liggen te ver uit elkaar en het openbaar CVV is vaak te onhandig vanwege het verplicht reserveren en de onzekerheid over de reistijd. Daarom stellen we voor dat alle mensen met een handicap die niet in staat zijn om zonder te rusten 800 meter te lopen of te fietsen (en die znodig voldoen aan de inkomenstoets) recht krijgen op een bijdrage voor de aanschaf van een individuele voorziening. Bijvoorbeeld een loopvoorziening (rollator), een aangepaste fiets (bijvoorbeeld met lage instap), een fiets-met-hulpmotor, een scootmobiel of een rolstoel voor gebruik buitenshuis. De hoogte van deze bijdrage hangt af van de indicatie. Mensen met een geïndiceerde handicap kopen de hulpmiddelen zoveel mogelijk zelf op de markt, maar krijgen daarbij financiële steun van de overheid.

Het verdient aanbeveling ook aandacht te schenken aan voorzieningen rond de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Bijvoorbeeld door kleinschaliger en beter over woonkernen gespreide voorzieningen en voor mensen met een handicap geschikte woonruimte bij alle centra van voorzieningen. Dat maakt de mobiliteitsbehoefte geringer. Ook past hierin een parkeerbeleid voor mensen met een handicap.

¹⁰ Uiteraard kiezen gehandicapten ook andere oplossingen, zoals zelf autorijden en meerijden met kennissen of familie; het schema geeft weer waar iemand met een handicap de overheid op kan aanspreken.

4.3 Doelmatig openbaar vervoer

Voor langere afstanden (vanaf ongeveer 800 meter) liggen collectieve oplossingen voor de hand. Individuele voorzieningen (bijvoorbeeld een auto) zijn kostbaarder en bieden voor mensen met een laag inkomen geen oplossing. De essentie van het voorgestelde doelmatig collectief vervoer is dat het openbaar vervoer beschikbaar en toegankelijk is voor 94 procent van de bevolking (iedereen met uitzondering van de minder-mobiele mensen met een handicap). Dit betekent onder andere:

- openbaar CVV gedurende een groot deel van de dag (bijvoorbeeld minimaal achttien uur per dag en zeven dagen per week)
- bij lange verplaatsingen (veelal bovenregionaal) meestal alleen een reismogelijkheid via een keten en overstap van het openbaar CVV op het goed toegankelijke reguliere openbaar vervoer. Het bereik (het maximale aantal zones) van het openbaar CVV en waar het aansluit op het reguliere openbaar vervoer is een zaak van de OV-autoriteiten en de vervoerbedrijven
- maximum wachttijden en maximum omrijtijden hangen af van het reserveringstijdstip: hoe langer van tevoren, hoe korter de wachttijd en het omrijden. Vervoerders krijgen de vrijheid om extra geld te vragen voor kleinere marges in de vertrek- of aankomsttijd en voor bijvoorbeeld vervoer in de spits.
- een rit die aansluit op lijnvervoer heeft bij het voortransport kleinere marges in aankomsttijd en bij het natransport kleinere marges in vertrektijd. Dat geldt ook voor ritten naar en van collectieve tijdgebonden bezigheden, bijvoorbeeld de concertzaal, de soos, een opleiding of het werk (het leerlingen-, REA- en WSW-vervoer) en een rit naar een medische afspraak (het zittend ziekenvervoer).

De precieze invulling van het openbaar vervoer hangt af van de plaatselijke omstandigheden als de dichtheid van de bewoning, de omvang van het vervoergebied en de vraag naar mobiliteit. Steeds voldoet het vervoer echter aan de wettelijke eisen voor toegankelijkheid en voorziet het dus voor de gespecificeerde 94 procent van de bevolking in zoveel mogelijk mobiliteit per belastinggulden. In die zin is de beschikbaarheid van openbaar vervoer gelijk voor alle (mobiele) inwoners.

In het nieuwe systeem worden het reguliere, openbare lijnvervoer en het openbaar CVV goed op elkaar afgestemd. Dat kan omdat dat vervoer onder één regie valt: de volledige bevoegdheid komt terecht bij de OV-autoriteiten. Die kunnen samen met de vervoerbedrijven de meest doelmatige oplossing bedenken. Daarbij gaat het om afwegingen als lijnvoering (strekken van lijnen), haltedichtheid (de bedrijfseconomisch optimale halteafstand is ongeveer twee keer zo groot als nu), het bereik van het openbaar CVV (nu vaak drie tot vijf zones, terwijl het tegen het lijnvervoer afgewogen optimum per regio sterk kan verschillen) en de tarieven. Daardoor zijn besparingen mogelijk terwijl de bruikbaarheid en toegankelijkheid van het openbaar vervoer als geheel voor alle doelgroepen kunnen toenemen.

Het bovenregionaal vervoer zal soepel verlopen, veelal via ketens. Net zoals nu al voor reizigers zonder handicap. Dat is een goedkopere oplossing dan de huidige situatie waarbij een aparte organisatie van specialisten (TraXX) nodig is omdat het openbaar vervoer voor mensen met een handicap te ontoegankelijk en te ingewikkeld is om het volledig zelfstandig te kunnen gebruiken. De noodzaak voor TraXX als aanbieder van vervoer van-deur-tot-deur op bovenregionale verplaatsingen vervalt daarmee in 2030. Voorwaarde is de beschikbaarheid voor iedereen van een gratis en goede nationale reisplanner, die rekening kan houden met de

wensen van mensen met een handicap, ouderen en andere reizigers met bijzondere reisbehoeften, maar wel eenvoudig is te bedienen.

4.4 Doelmatig Wvg-vervoer (maatwerk)

Voor de minder-mobiele mensen met een handicap (het gaat in 2030 om circa 6 procent van de bevolking) bestaat geen universele oplossing. Ruim tweederde van deze mensen is niet in staat zelfstandig buitenshuis te functioneren. De mobiliteit van deze mensen is alleen al vanuit praktische overwegingen gering, nog los van het aanbod aan vervoervoorzieningen¹¹. Voor de overige minder-mobiele mensen met een handicap ligt maatwerk voor de hand, onder andere in de vorm van vervoer van-kamer-tot-kamer. Hiermee komt ook het (sporadische) bovenregionaal vervoer voor de minder-mobiele mensen met een handicap onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Dat is doelmatig omdat de minder-mobiele mensen met een handicap zich niet kunnen verplaatsen met per collectief vervoer. De gemeente functioneert op de schaal waar het beste kan worden bepaald hoe iemand het beste een bovenregionale verplaatsing kan maken. Zweden is een voorbeeld van een land waarin de gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor bovenregionaal vervoer (zie deelrapport A).

4.5 Effectieve toegankelijkheid

Uiteindelijk ontstaat het in tabel 4-2 weergegeven doelmatige vervoer.

Tabel 4-2: opbouw van het doelmatig vervoersysteem voor mensen met een handicap.

<i>naam</i>	<i>aard vervoer</i>	<i>toegang</i>	<i>verschil met nu</i>	<i>soort vervoer</i>	<i>opdrachtgever</i>
hulpmiddelen	particulier vervoer	n.v.t.	alleen ultra-korte afstand	n.v.t.	gemeenten
Wvg-vervoer	besloten vervoer	goed	voor zwaarste beperkingen	kamer-kamer	gemeenten
openbaar CVV	openbaar vervoer	goed	in hele land beschikbaar	deur-deur	OV-autoriteiten
stad en streek	openbaar vervoer	zo goed mogelijk	efficiënter, sneller	halte-halte	OV-autoriteiten
trein	openbaar vervoer	goed	veel beter toegankelijk	station-station	V&W

In een aantal gevallen valt te overwegen om onnodige parallelle toegankelijkheid in het eindbeeld te vermijden (zie ook bijlage 3). Namelijk wanneer dit leidt tot forse kostenbesparingen en niet of nauwelijks ten koste gaat van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap. We spreken van 'selectieve toegankelijkheid'. Wanneer bijvoorbeeld alle treinen ten minste één volledig toegankelijk en ruim opgezet compartiment hebben, is de trein als systeem voor mensen met een handicap net zo goed te gebruiken als voor mensen zonder handicap. De benodigde investeringen bedragen in dat geval echter een fractie van de kosten van een volledige uniforme toegankelijkheid. Voorwaarde is dat vooraf eenduidige informatie is te krijgen over de exacte plaats waar dit compartiment halt houdt. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de uitvoering door de vervoerder en aan het informatiesysteem.

¹¹ Door het ontbreken van systematische onderzoeksgegevens naar de mobiliteit van gehandicapten is dit niet met zekerheid te zeggen. We bevelen aan nader onderzoek te doen naar de leefstijl en mobiliteit van deze groep mensen.

Selectieve toegankelijkheid kan bij de bus tot gevolg hebben dat minder concessies hoeven te worden gedaan aan tegenstrijdige wensen van de verschillende groepen reizigers. De meerwaarde van het volledig toegankelijk maken van de bus voor mensen met een handicap is mogelijk beperkt, wanneer op dezelfde verplaatsingsafstanden ook openbaar CVV beschikbaar is, dat meer dan de bus is toegesneden op mensen met een handicap. Mensen met een handicap zullen hierdoor de (lagevloer)bus veelal links laten liggen, zoals onder andere blijkt uit recente ervaringen van de OV-autoriteiten. Aan de andere kant is het voor het geïntegreerde openbaar-vervoerbedrijf in veel gevallen goedkoper om een buslijn met goed toegankelijk materieel te rijden dan dit hiaat op te vullen met openbaar CVV over grotere afstanden. Ook kan het goedkoper zijn om standaard te rijden met lagevloermaterieel in plaats van zowel met goed als minder goed toegankelijk materieel.

Een ander punt betreft het stroomlijnen van de lijnvoering. Het strekken van lijnen en optimaliseren van de halteafstanden levert in eerste instantie een nadeel op voor mensen met een handicap, maar dit nadeel kan grotendeels wegvallen met openbaar CVV in het hele land. Tegelijk levert het strekken van lijnen en het optimaliseren van halteafstanden een besparing op van ongeveer 20 procent van de exploitatiekosten ofwel ongeveer een half miljard gulden (Peeters, P. M., T. J. H. Schoemaker *et al.*, 2000). Daaruit kunnen allerlei voorzieningen voor de toegankelijkheid (onder andere het openbaar CVV) worden gefinancierd. Ook levert het een beter gebruik van de bus op, waardoor de frequenties en de bedieningsperiode toenemen. Daar profiteren uiteindelijk alle doelgroepen van.

4.6 Zachte toegankelijkheid

Het accent bij toegankelijkheid ligt vaak op de 'harde' kwaliteit zoals fysieke toegankelijkheid. Het vraagt echter ook om verbetering van 'zachte' kwaliteit zoals sociale veiligheid, rijstijl, toegankelijkheid, reisinformatie, betaalwijze, betrouwbaarheid en zekerheid. Onzekerheid en onveiligheid zijn belangrijke redenen om het openbaar vervoer te mijden. Dat betekent dat de overheid zich niet moet beperken tot het regelen van de fysieke toegankelijkheid.

- *Informatie over toegankelijkheid*
Informatie is cruciaal. De consumenten van 2030, ook de mensen van een handicap, willen zelfstandig op reis en zelf kunnen kiezen. Het sleutelwoord is 'geïnformeerde toegankelijkheid'. Dat betekent dat reisinformatie ook duidelijk en eenduidig is over toegankelijkheid voor allerlei categorieën handicaps.
- *Informatie over reismogelijkheden*
Wie bepaalde beperkingen heeft, kan eenvoudig een reisadvies krijgen dat rekening houdt met die beperkingen. De informatie over het openbaar vervoer is wettelijk openbaar. Iedere aanbieder van openbaar vervoer doet mee aan het nationale systeem voor reisinformatie. Daarnaast is elke vervoerder vrij zelf informatie te geven of reclame te maken.
- *Betaalsysteem*
In 2030 is er een uniform betaalsysteem. Een nationale, long-range contactloze chipcard vormt de basis. Die werkt eenvoudig: de kaart bevat een saldo en kent de individuele rechten op kortingen. De reiziger hoeft de kaart alleen maar op zak te hebben om de kaart te laten afwaarderen of achteraf automatisch de rekening te ontvangen. Bovendien betaal je altijd het voordeligste tarief, rekening houdend met de persoonlijke reisgeschiedenis. De privacy is daarbij uiteraard gewaarborgd.



- *Persoonlijke benadering*

Ondanks de op elektronische leest geschoeide informatie en betaalsystemen staan zowel vooraf als onderweg mensen klaar om de reizigers te helpen. Deze professionals zijn in dienst van de vervoerbedrijven en opgeleid om ook mensen met een handicap te assisteren.

De reisinformatie uit het landelijk systeem is voor iedereen gratis te raadplegen. Zowel elektronisch als per (beeld)telefoon. Het biedt bijvoorbeeld informatie over mogelijkheden om een fiets met hulpmotor, rollator, rolstoel of scootmobiel te stallen of mee te nemen, om maximale afstanden bij het overstappen aan te geven, om toiletten onderweg aan te geven of om een zitplaats te reserveren. Iemand met een handicap hoeft z'n vaste profiel maar één keer door te geven. Een Personal Intelligent Travel Agent (PITA), die leert van eerdere reizen, kan ook onderweg actuele en dynamische reisadviezen geven. Informatie onderweg is zowel visueel als auditief te raadplegen. Op trein- en busstations loopt altijd herkenbaar personeel rond dat reizigers de helpende hand kan bieden. Zij kunnen dit personeel ook oproepen met praatpalen. Achter deze praatpalen zit geen sprekende computer, maar een persoon die bijvoorbeeld ook kan assisteren bij problemen met de veiligheid.

5 Financiëring doelmatig vervoer

Een doelmatig vervoersysteem voor mensen met een handicap is gebaat bij een inzichtelijke financiering. Daar gaat dit hoofdstuk over. Uit de evaluatie (zie 2.5) blijkt dat de financiering deze verbeteringen behoeft:

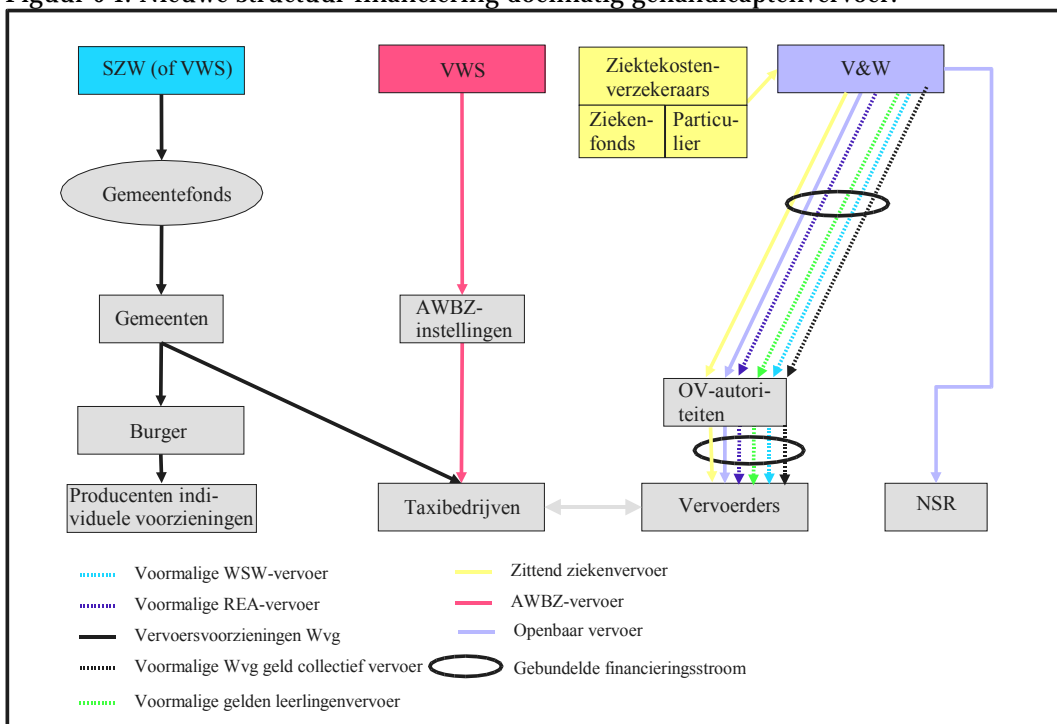
- financiële schotten verwijderen
- voorwaarden financiering richten op doelmatigheid vervoer
- limitering gebruik (maximum aantal kilometers) vermijden
- budgetten voor vervoervoorzieningen in lijn brengen met de ambities.

Een belangrijk deel van de oplossing is financiële stromen te leggen waar je van de budgethouder kennis van zaken en (formeel gezien) directe betrokkenheid mag verwachten. Ook moet de financiering ruimte laten voor bedrijfseconomische optimalisering en innovaties bij de vervoerbedrijven.

5.1 Opzet

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, is de financiering van het gehandicaptenvervoer en het openbaar vervoer ingewikkeld en vaak indirect (zie Figuur 2-1). We kiezen daarom voor een eenvoudiger nieuwe structuur van de financiering:

Figuur 5-1: Nieuwe structuur financiering doelmatig gehandicaptenvervoer.



De huidige structuur staat doelmatigheid in de weg: budgetten zijn vaak uitwisselbaar, maar door schotten tussen de financiering blijven ze zelfstandig in stand. Daarom stellen we voor de financiering van alle vormen van doelgroepenvervoer te bundelen, behalve die voor het vervoer naar AWBZ-instellingen (zie hoofdstuk 5.2 voor de argumenten). Daardoor is nog maar één ministerie verantwoordelijk voor ál het collectieve vervoer.

5.1.1 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹² is verantwoordelijk voor:

- *Individueel vervoer over ultrakorte afstanden (tot 800 meter)*
 Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekt via het Gemeentefonds de gemeenten financiële middelen voor individueel vervoer over ultrakorte afstanden. In wezen is dit dezelfde regeling als nu in de Wvg met het verschil dat het vervoersegment sterk is verkleind. Het vervoersegment betreft niet meer alle verplaatsingen, maar alleen die over ultrakorte afstanden. De te verstrekken voorzieningen behoeven dus ook alleen maar geschikt te zijn voor dit ultrakorte segment. Een aangepaste auto is dan een minder voor de hand liggende oplossing, zeker ook gezien de kosten ervan. Gemeenten kunnen via allerlei vormen van persoonsgebonden budgetten hun inwoners individuele persoonlijke vervoermiddelen laten aanschaffen. Daarmee heeft deze bijdrage het karakter van een vraagsubsidie. De verplaatsing over langere afstanden van de groep mobiele mensen met een handicap vallen voortaan onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van V&W via het goed toegankelijk openbaar vervoer en het daarin opgenomen openbaar CVV.
- *Vervoer op maat*
 Voor de minder-mobiele mensen met een handicap die niet in staat zijn het openbaar vervoer en openbaar CVV te gebruiken, dienen gemeenten voor adequaat vervoer te zorgen: Wvg-vervoer-op-maat. Het gaat in 2030 om circa 6 procent van de bevolking. De individuele vervoerbehoefte van deze groep is beperkt. Ten eerste omdat ruim tweederde van deze groep niet zelfstandig buitenshuis kan functioneren en dus om praktische redenen niet snel ergens naar toe kan (of zelfs maar willen) gaan¹³. Ten tweede omdat het resterende deel van deze groep om puur praktische redenen (als het gebruik moeten maken van een scootmobiel, waarvan het voorlopig niet de bedoeling is dat deze bijvoorbeeld mee kan in de trein of bus) niet in het openbaar vervoer terecht kunnen. De financiering van dit vervoer dient te geschieden door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid via het Gemeentefonds. Sociale Zaken omdat eventueel vervoer vooral een kostenplaatje met zich meebrengt dat de financiële draagkracht van juist deze groep mensen (met een gemiddeld inkomen dat tientallen procenten lager is dan voor mensen zonder handicap) bijna per definitie te boven gaat. De gemeente omdat deze immers het meest toegankelijke overheidsloket kan bieden voor de individuele gehandicapte¹⁴.
 Overigens valt te overwegen om deze taak bij de zorgverzekeraars te leggen: mensen dienen zich te verzekeren voor het verkrijgen van hulpmiddelen bij individuele mobiliteit voor het geval ze gehandicapt raken. Voordeel daarvan is dat de markt een en ander organiseert en dat de taak van de overheid fors vermindert. Nadeel hiervan is de sociale

¹² Men zou hier ook kunnen kiezen voor het ministerie van VWS. De keuze tussen het ministerie van VWS of SoZaWe voor het vervoer van de minder-mobiele mensen met een handicap en voor het verstrekken van individuele vervoervoorzieningen voor ultrakorte afstanden hangt af van het accent: is het sociaal (inkomens)beleid of zorgbeleid?

¹³ Door een gebrek aan goed kwantitatief onderzoek naar de mobiliteit en activiteiten van deze veelal zwaar gehandicapte mensen is deze stelling niet nader te onderbouwen, maar ligt ze wel in de lijn der verwachtingen. Zie 4.1 voor een nadere omschrijving van de betreffende groep.

¹⁴ De crux van dit onderdeel is dat de gemeente het aanspreekpunt is voor de voorzieningen te financieren door het ministerie van SoZaWe. Voor de doelmatigheid maakt het dan niet uit of eventueel het ministerie van VWS de budgethouder wordt. Dat kan echter wel wezenlijk uit gaan maken, wanneer de politieke beslissing genomen zou worden om de vervoervoorzieningen voortaan via zorgverzekeraars te laten lopen (mensen moeten zich er maar voor verzekeren). De voors en tegens daarvan zijn geen onderwerp van deze studie.

component: verzekeringsmaatschappijen zullen vanuit marktoverwegingen hun tarieven niet afstemmen op de draagkracht van de cliënt. De overheid kiest daar meestal wel voor. Gevolg is dat mensen met een hoog inkomen een groot eigen risico kunnen nemen en dus een lage premie betalen, terwijl mensen met een gering inkomen zich zo'n eigen risico niet kunnen veroorloven en óf een premie betalen die een zwaar beslag legt op hun bestedingsruimte óf zich niet of te laag verzekeren en dus verstoken kunnen zijn van hulpmiddelen. Daarom kiezen we er vooralsnog voor dat deze taak bij de overheid blijft. Als deze taak toch bij zorgverzekeraars komt te liggen, dan adviseren we de regie bij de overheid te houden om de uniformiteit te garanderen in het aanbod van de vervoerdiensten of hulpmiddelen. Het rijk dient dan met de zorgverzekeraars te onderhandelen over de vergoeding die zij hiervoor ontvangt. Een ander punt vormt de AWBZ. Ook op dit moment komen de kosten van onderdelen van het vervoer dat onder de AWBZ valt bij gemeenten terecht. Nader onderzocht kan worden of dit niet kan worden geformaliseerd voor al het AWBZ-vervoer, zodat gemeenten daarvoor ook toereikende budgetten kunnen krijgen.

5.1.2 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor:

- *Stads- en streekvervoer (afstanden langer dan 800 meter)*
Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) stuurt via wetgeving de OV-autoriteiten aan en verstrekt subsidies voor het aanbodgestuurde regionaal openbaar vervoer (regionale raillijnen plus stads- en streekvervoer inclusief openbaar CVV). V&W zorgt dat vervoerbedrijven hun plicht nakomen om mensen met een handicap te vervoeren. De investeringen hiervoor dienen te geschieden in het kader van deze vervoerplicht. De OV-autoriteiten moeten de toegankelijkheid voor mensen met een handicap opnemen in hun bestekken op grond van de wettelijke eisen voor toegankelijkheid (zie ook bijlage 1) van het rijk. Aan de tariefvrijheid voor de OV-autoriteiten zou het rijk enkele voorwaarden kunnen verbinden, zoals een maximum voor mensen met een handicap waardoor zij de meerkosten van het vervoer van-deur-tot-deur ten opzichte van dat van lijngebonden openbaar vervoer niet hoeven te betalen¹⁵. Een groot deel van de mensen met een handicap is aangewezen op openbaar CVV, voor hen noodzakelijk openbaar vervoer. Zij moeten dit openbaar CVV daarom voor een normaal openbaar-vervoertarief (blauwe strippenkaart) kunnen gebruiken. Zo lang er geen chipkaart is, vormt een kortingskaart de oplossing. Betaling van een vol tarief en restitutie achteraf van een deel daarvan, zoals gebruikelijk in het CVV, is onhandig voor de mensen met een handicap en kost waarschijnlijk veel extra vanwege de administratieve rompslomp.
- *Nederlandse Spoorwegen*
V&W stuurt via een concessie en een prestatiecontract de Nederlandse Spoorwegen (NS) aan. Het toegankelijk maken van treinen op het kernnet dient het rijk te regelen in de concessie. NS betaalt de aanpassingen aan het materieel, het rijk de aanpassingen aan de infrastructuur.
- *Nationale systemen voor reisinformatie en betalen*
Voor het landelijk systeem voor reisinformatie en betalen kan de financiering vergelijkbaar zijn: V&W draagt de investeringen in de infrastructuur en de vervoerbedrijven betalen de exploitatie. Deze werkwijze is nodig om een landelijk toegankelijk en uniform systeem te

¹⁵ Ervaringen met CVV leren dat het nationale tarief van strippenkaart en sterabonnement leidt tot veel meer reizigers, vooral ook niet-gehandicapt. Om CVV niet aan z'n eigen succes ten onder te laten gaan is daarom een hoger tarief nodig voor openbaar CVV.

garanderen. Want het lijkt onwaarschijnlijk dat er een landelijk, gratis en goed toegankelijk informatiesysteem komt als de vervoerbedrijven het zelf moeten ontwikkelen en in stand moeten houden.

5.2 Doelgroepen bundelen

Dit hoofdstuk geeft de motieven om de financiering te bundelen van allerlei vormen van doelgroepenvervoer. De belangrijkste algemene motieven zijn dat:

- collectieve vervoerssystemen in het algemeen goedkoper werken wanneer de 'massa' van het vervoer toeneemt
- een optimale (dus goedkope) inzet van materieel en personeel lastiger is te bewerkstelligen naarmate het aantal vragende onafhankelijke organisaties en instanties toeneemt
- de uitbreiding van taken bij het openbaar vervoer extra budget nodig maakt

Uiteraard gaat het bij het bundelen alleen om dat deel van het budget van de betreffende regelingen dat aan doelgroepenvervoer wordt uitgegeven. Vaak is dat slechts een klein deeltje van de hele regeling. Per soort doelgroepenvervoer kunnen we nog de volgende argumenten geven:

- *WSW-vervoer*
Uit deelrapport A blijkt dat 11 procent van de werknemers van een sociale werkvoorziening een vervoerindicatie heeft. Dit betekent dat bijna 90 procent zonder probleem met het doelmatig vervoer kan reizen. Voor de resterende 11 procent moet worden bekeken of het doelmatig vervoer geschikt is. Het kleine gedeelte dat onmogelijk kan reizen met het doelmatig vervoer valt onder de groep minder-mobiele mensen met een handicap en dus onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.
- *Leerlingenvervoer*
Het leerlingenvervoer is bedoeld voor leerlingen uit het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs waarvoor geen geschikte school direct in de woonomgeving is te vinden. De meeste leerlingen hebben geen beperkingen en kunnen zich dus zelfstandig via het doelmatig systeem verplaatsen. Een groeiend deel van dit vervoer ontstaat door de toename van scholen op confessionele grondslag. Een deel van de doelgroep valt onder de minder-mobiele mensen met een handicap en komt dus onder verantwoordelijkheid van de gemeente (zie onder 'vervoer op maat' in 5.1.1). Door het voorspelbare karakter van het vervoer is het aantrekkelijk om bij voldoende omvang apart vervoer in te zetten. De beslissing hierover kan het beste worden genomen op het niveau van het vervoerbedrijf, aangezien die het beste de consequenties voor kosten en doelmatigheid kan overzien. Bij onvoldoende vervoeromvang voor aparte scholierenbussen kan het openbaar CVV dienen als vangnet.
- *Zittend ziekenvervoer*
Het doelmatig vervoer is in principe geschikt voor de mobiliteitsbehoefte van zieken die zittend kunnen reizen. Dit vervoer vindt nu met gewone taxi's, het openbaar vervoer, collectief Wvg-vervoer of de eigen auto. Het gebruik van het Wvg-vervoer is in die zin oneigenlijk dat de zorgverzekeraars de volledige kosten van dat vervoer voor de gemeenten niet vergoeden. Een voorbeeld daarvan is te vinden in een project in het Land van Heusden en Altena, waarbij zorgverzekeraar Trias betrokken is bij de integratie van zittend ziekenvervoer in andere collectieve vervoerssystemen (zie D&O, z.j.). Ook is gebleken dat bij invoering van een collectief vraagafhankelijk vervoersysteem in één van de grote steden de vervoerder van het zittend ziekenvervoer zijn omzet met vier miljoen



gulden zag afnemen. In een regionaal systeem gebeurde hetzelfde: een afname van de zittend ziekenvervoeromzet met ruim 15 procent. Naar schatting gaat 92 procent van de vergoedingen op aan taxi's. Openbaar CVV kan een belangrijk deel daarvan opvangen. De totale omvang van dit substitutie-effect is niet bekend, maar het is onder meer in Zorg Lokaal (IBO, 2000) genoemd als probleem. De eigen bijdrage van 150 gulden bij de zorgverzekeraar is voor patiënten een stimulans om het Wvg-vervoer te gebruiken, dat zo'n eigen bijdrage niet vraagt. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt verantwoordelijk voor het zittend ziekenvervoer. Hoewel het over het algemeen om lokaal en regionaal vervoer gaat, moeten de zorgverzekeraars met het ministerie van V&W onderhandelen over een bijdrage van de verzekeraars aan het goed toegankelijke openbaar CVV. Het ministerie sluis vervolgens de gelden door aan de OV-autoriteiten.

- *AWBZ-dagvervoer*
Het doelmatig vervoer voldoet minder goed aan de behoeften aan mobiliteit voor mensen die zich in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) regelmatig moeten laten vervoeren naar een instelling voor dagbehandeling. Mensen vallen onder de AWBZ als ze langdurig ziek zijn of ernstige lichamelijke of verstandelijke gebreken hebben. Het gaat dus vooral om minder-mobiele mensen met een handicap. Het voorstel is dan ook om de huidige opzet, waarin AWBZ-instellingen zelf het vervoer organiseren, te handhaven¹⁶.
- *REA-vergoedingen*
Het doelmatig vervoer moet voldoende zijn om te voorzien in de mobiliteitsbehoefte van mensen met een arbeidshandicap die actief zijn op de arbeidsmarkt. Het gaat ook hier vrijwel altijd om 'mobiele mensen met een handicap' die in staat zijn het doelmatig vervoer te gebruiken. Uiteraard dient het openbaar CVV de mensen te garanderen dat ze op tijd op hun werk komen en na het werk ook weer op tijd thuis zijn. Op dit moment biedt de REA alleen geldelijke ondersteuning aan bedrijven of individuen. Het goed toegankelijke openbaar vervoer biedt de mogelijkheid deze vergoedingen in steeds meer gevallen te laten bestaan uit een vergoeding voor het openbaar vervoer. Daardoor kunnen de uitgaven voor REA verminderen en kan een substantieel deel van het budget worden gebruikt voor het instandhouden van het openbaar CVV.

Tabel 5-1 vat de argumenten en conclusies samen voor integratie van doelgroepenvervoer in het goed toegankelijke openbaar vervoer.

¹⁶ Nader onderzoek is nodig naar het AWBZ vervoer omdat nu een deel van de vervoerskosten bij gemeenten terecht komt. Wellicht is daarom te overwegen dit te formaliseren en dan ook het gehele AWBZ-vervoer onder te brengen bij het nieuwe 'vervoer op maat' bij gemeenten.

Tabel 5-1: overzicht van mogelijkheden voor integratie van doelgroepenvervoer in goed toegankelijk openbaar vervoer.

<i>doelgroep</i>	<i>mobiele mensen met een handicap</i>	<i>overige argumenten</i>	<i>integreren</i>
WSW	grotendeels		ja
leerlingen	grotendeels	extra doelmatigheid bij vervoerbedrijven	ja
zittend zieken	grotendeels	bestaande substitutie Wvg	ja
AWBZ	nee	kosten reeds deels bij gemeenten	nee
REA	ja	ten behoeve van REA wordt zelden extra groepsvervoer aangeboden; de huidige taxivergoedingen komen in aanmerking voor integratie omdat ze overbodig zijn.	ja

5.3 Kosten en baten

Doelmatig wil zeggen dat het beoogde effect wordt bereikt tegen zo laag mogelijke kosten. Of het doelmatig vervoer van mensen met een handicap betaalbaar is, hangt vooral af van politieke kwesties als tariefhoogte, tariefdifferentiatie, inspelen op de naar aard sterk veranderende en in omvang sterk groeiende doelgroep en eisen aan kwaliteit en toegankelijkheid.

Toch is er wel iets te zeggen over de staat van baten en lasten voor de overheid. Om met de baten te beginnen:

- De bundeling van gelden levert bij elkaar een impuls van ruim één miljard gulden voor V&W (zie 2.1).
- Bundeling van vormen van doelgroepenvervoer (zie 5.2).
- Het verdwijnen van de noodzaak van TraXX leidt tot een besparing op het budget op de begroting van SZW.
- De optimalisatie van vooral het stads- en streekvervoer (het strekken van lijnen en het vergroten van halteafstanden) kan een besparing opleveren van ongeveer een half miljard gulden (zie 4.3); omdat dit vooral in het gesubsidieerde deel van het vervoer optreedt gaat het om een bate voor de overheid (vermindering van de subsidie); dit is een cruciale overweging bij de gedachte om in heel Nederland CVV in te voeren als onderdeel van het openbaar vervoer.¹⁷
- Besparingen door bundeling van bestaande financieel gescheiden vervoersstromen (zie 5.2): P.M.
- Besparingen door inzet van goedkopere (collectieve) vervoerwijzen in plaats van individuele taxi's¹⁸, bijvoorbeeld in het bovenregionaal vervoer, leerlingenvervoer en zittend ziekenvervoer (zie 5.2): P.M.

¹⁷ Het strekken van lijnen en vergroten van halte-afstanden is een bestaande trend, die verder door zal zetten wanneer het lijnvervoer niet meer gebonden is aan de huidige, vanuit sociale overwegingen ingegeven, eisen voor korte afstanden tussen woning en halte. Die laatste eis kan vervallen als elke inwoner van Nederland een beroep kan doen op openbaar CVV. Dit is een belangrijke gedachte achter het doelmatige systeem voor 2030.

¹⁸ Formeel is het huidige openbare CVV taxivervoer, maar ook openbaar collectief vervoer. De besparing zit in het combineren van ritten.

Aan de kostenkant voor de overheid staan investeringen voor een beter toegankelijk openbaar vervoer en een informatiesysteem (zie 4.5) en kosten voor het invoeren en exploiteren van openbaar CVV in heel Nederland en het Wvg-vervoer-op-maat (zie 4.3). De hoogte van deze kosten is niet goed te schatten door het gebrek aan gegevens over de mobiliteit en de (latente) mobiliteitsbehoefte van mensen met een handicap.

Resteert nog een aantal kosten en opbrengsten die afhangen van de besluitvorming rond tarieven en budgetten. Subsidies stijgen sterk bij ongewijzigd beleid doordat de doelgroep in omvang bijna verdubbelt tot 2030 en de mobiliteitsbehoefte per persoon van de doelgroep waarschijnlijk toeneemt. In hoeverre deze vraag zich manifesteert in het doelmatig vervoer hangt onder meer af van de uiteindelijke kwaliteit en de tarieven. Bij lage tarieven dalen de opbrengsten per rit terwijl de vraag toeneemt. Waar het saldo ligt is zonder nader onderzoek niet in te schatten. Het lijkt aan te bevelen om van deze punten uit te gaan:

- maak onderscheid in tarieven voor openbaar CVV tussen mensen met een handicap en overige reizigers
- stel budgetten en in grote lijnen taakstellingen vast en laat de OV-autoriteiten de tarieven binnen grenzen gebruiken als variabele om kosten en opbrengsten in evenwicht te krijgen (marktwerking)
- verhoog het budget voor openbaar vervoer (via Verkeer en Waterstaat) structureel door (een deel van) de budgetten voor leerlingenvervoer, WSW-vervoer, REA-vervoer en het collectieve Wvg-vervoer over te hevelen naar V&W.

5.4 Vraagsubsidie

Het is mogelijk om via persoonsgebonden budgetten, bijvoorbeeld een vouchers, het doelmatige vervoer te financieren. Deelrapport C gaat uitvoerig in op deze mogelijkheid. Conclusie is onder meer dat vouchers voor openbaar vervoer niet per definitie goed werken. Zo is de kans groot dat minder rendabele voorzieningen erdoor verdwijnen, wat kan leiden tot vervoerarmoede en een afname van de keuzevrijheid voor een deel van de mensen dat ervan afhankelijk is. Ook bestaat de kans dat vervoersystemen met hoge vaste kosten verdwijnen door de invoering van vouchers. Deze systemen krijgen bij vraaguitval namelijk te maken met sterk toenemende gemiddelde kosten, waardoor de vraaguitval verder versterkt en het vervoerbedrijf belandt in een negatieve spiraal. Verder kunnen vouchers leiden tot het verdwijnen van complementariteit tussen verschillende modaliteiten (bijvoorbeeld streekbus en trein, stadstram en CVV). Daardoor vervalt een deel van de samenhang binnen het netwerk, waardoor ook weer een negatieve spiraal kan ontstaan. Op grond hiervan ligt de financiering van het doelmatig openbaar vervoer via vraagsubsidie niet het meest voor de hand. Vouchers die zowel voor eigen als voor openbaar vervoer gebruikt kunnen worden leiden tot vermindering van de keuzevrijheid van de cliënten, omdat de kans bestaat dat openbaar vervoer erdoor in veel gebieden niet is te handhaven. Anderzijds voegen vouchers die uitsluitend voor openbaar vervoer zijn te gebruiken niets toe aan het huidige systeem, waarbij de reiziger een kaartje koopt voor het openbaar vervoer en waar bovenop de OV-autoriteit een suppletie betaalt aan het vervoerbedrijf.

Hoewel vraagsubsidie voor collectief vervoer niet voor de hand ligt, is dat juist wel het geval bij de verstrekking van individuele voorzieningen voor de ultrakorte afstanden. In dat geval gaat het om het gebruik van een persoonsgebonden budget (PGB) in plaats van hulp in natura. Er bestaan vele voorbeelden van de toepassing van PGB's in de zorgsector. De cliënten zijn over

het algemeen enthousiast omdat ze zelf kunnen bepalen bij wie, wanneer en waar ze zorg inkopen. Bij zorg in natura bepaalt de zorgverzekeraar dat.

Een belangrijk aspect is dat een deel van de cliënten niet in staat is of geen zin heeft om de handelingen te verrichten die nodig zijn om op tijd aan de juiste vorm van zorg te komen. Voor deze groep blijft het noodzakelijk een (min of meer) directe voorziening in natura als optie te handhaven.

Bij het individueel vervoer over ultrakorte afstanden hebben we het over de aanschaf van hulpmiddelen bij het lopen en eventueel fietsen. Op basis van de indicatie moet de hoogte van het PGB worden vastgesteld, zodanig dat iemand daarvoor een adequate voorziening kan aanschaffen. Door uit te gaan van een 'globaal geormerkt PGB' kan de cliënt zelf kiezen of die geïndiceerde voorziening wordt aangeschaft of een andere of dat het PGB over verschillende voorzieningen wordt gespreid. Het enige dat vaststaat is de hoogte van het PGB en een lijst met soorten voorzieningen die ervoor in aanmerking komen. Op deze wijze kan iemand die moeilijk loopt een PGB krijgen, waarvan de hoogte is gebaseerd op een rollator. Maar dat bedrag mag dan worden uitgegeven aan een rollator, een scootmobiel, een rolstoel of een lage instapfiets. Het gevolg kan zijn dat deze cliënt bijvoorbeeld liever eerst een aangepaste fiets aanschaf dan een rollator, omdat een fiets beter voorziet in de persoonlijke mobiliteitsbehoefte. Een ander voorbeeld: iemand krijgt een PGB voor een scootmobiel. De hoogte ervan is die voor een standaard scootmobiel. Maar omdat de cliënt er wat grotere afstanden mee zou willen afleggen mag hij er ook een duurder model mee financieren. Het verschil betaalt hij dan uit eigen zak bij.

Het PGB wordt niet in 'baar geld' verstrekt, maar in de vorm van een waardebon die alleen is te gebruiken bij bepaalde bedrijven en voor bepaalde voorzieningen. De cliënt betaalt ermee en de leverancier krijgt uiteindelijk z'n geld door de waardebon in te leveren met een kopie van de kassabon en een garantiebewijs op naam van de cliënt. Dat laatste om eventuele fraude te voorkomen.

Het is raadzaam het PGB te baseren op één gespecificeerde voorziening en de cliënt de keuze te laten om het PGB aan de gemeente terug te geven in ruil voor deze 'standaardvoorziening'. Op deze manier wordt bereikt dat de cliënt de volledige vrijheid heeft het budget naar behoefte te gebruiken, zonder dat het systeem te ingewikkeld wordt.

Het werken met een PGB past in de trend naar emancipatie van de doelgroep en het mondiger worden van mensen met een handicap in het algemeen en van ouderen in het bijzonder.

5.5 Effecten doelmatige financiering

De in 5.1 voor 2030 voorgestelde financiering van het vervoer van mensen met een handicap, ouderen en andere doelgroepen gaat uit van twee geldstromen: van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat draagt via de OV-autoriteiten zorg voor het aanbodgestuurde goed toegankelijke openbaar vervoer en geïntegreerde openbaar CVV voor de groep mobiele mensen met een handicap. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid via het Gemeentefonds voor het vraaggestuurde Wvg-vervoer voor de groep minder-mobiele mensen met een handicap.

Tabel 5-2 bevat een overzicht van het doelmatig vervoer met de financiële stromen. Over de politieke keuze of de overheid een eigen bijdrage verwacht van mensen met een handicap doet dit onderzoek geen uitspraken.

Tabel 5-2: doelmatig vervoer naar financieringsstromen

<i>segment</i>	<i>coll./ind.</i>	<i>sturing</i>	<i>wetgeving</i>	<i>uitvoering</i>
< 800 meter	individueel	vraag (PGB)	SZW	gemeenten
> 800 meter (6 %)	individueel	aanbod ¹⁹ en vraag (PGB)	SZW	gemeenten
> 800 meter (94 %)	collectief	aanbod	V&W	OV-autoriteiten + marktpartijen
reisinformatie en betalen		aanbod	V&W	V&W + marktpartijen

Deze financiering lost de in hoofdstuk 5.1 genoemde problemen voor het grootste deel op:

- financiële schotten zijn verwijderd door bundeling van vervoergelden via één ministerie
- vervoerbedrijven worden contractueel en financieel alleen nog aangestuurd door de OV-
autoriteiten in plaats van door verschillende overheden en subsidiegelden via burgers
kunnen daardoor beter de inzet van materieel en personeel optimaliseren en zo een lager
kostenniveau bereiken
- limitering gebruik (maximum aantal kilometers) is vermeden door openbaar collectief
vervoer dat afhangt van de vraag en de vraag volgt
- de overzichtelijkere wijze van financieren maakt dat de budgetten voor vervoer beter in lijn
kunnen komen met de ambities voor het vervoer van gehandicapten.

¹⁹ Het vervoer van kamer-tot-kamer kan het beste aanbodgestuurd worden gefinancierd.

6 Organisatie doelmatig vervoer

Dit hoofdstuk beschrijft globaal de organisatie en rolverdeling – zowel tussen overheden onderling als tussen overheid en markt – die leidt tot het doelmatig vervoer uit hoofdstuk 4 en dat past bij de financiering zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Doelmatigheid van het vervoer vraagt aan de ene kant om voldoende beleidsruimte bij decentrale overheden. Dit mag echter niet ten koste gaan van algemene doelen van het rijk. De organisatie van het doelmatig vervoer moet deze knelpunten oplossen (zie hoofdstuk 2.4):

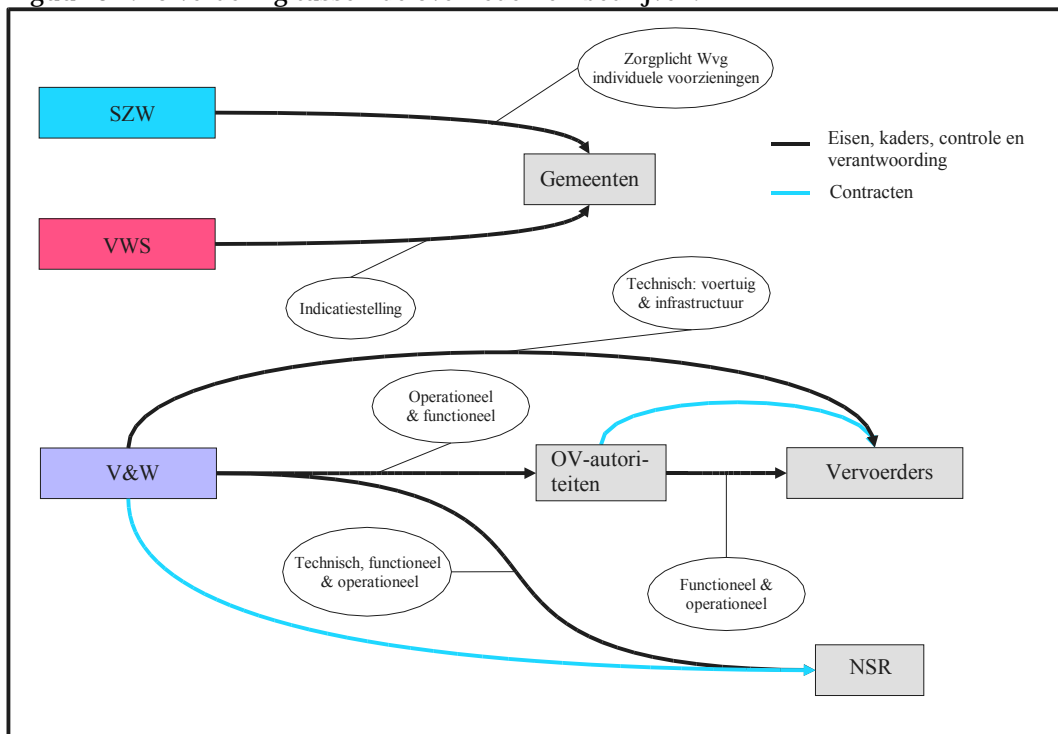
- het wegnemen van organisatorische en financiële schotten tussen verschillende vormen van doelgroepenvervoer door betere integratie
- betere integratie van het collectief vraagafhankelijk vervoer met het openbaar vervoer
- meer aandacht voor ‘zachte’ toegankelijkheid, zoals reisinformatie, sociale veiligheid en service
- meer ruimte laten voor innovatieve en efficiënte oplossingen voor toegankelijkheid door minder op detailniveau te specificeren
- beter toezien op toegankelijkheid voor mensen met een handicap.

Wie betaalt bepaalt. Verantwoordelijkheden lopen bij een doelmatig systeem daarom in grote lijnen parallel met de financieringsstromen.

6.1 Rollen en taken

De rollen en taken staan in het volgende schema: Figuur 6-1 geeft weer welke instanties wat voor kaders stellen voor wie, waar controles liggen, welke zakelijk relaties (contracten) er bestaan en wie verantwoording verschuldigd is aan wie.

Figuur 6-1: rolverdeling tussen de overheden en bedrijven.



De beslissingen vallen op drie niveaus:

- **Strategisch:** welke kwaliteit en welk gebruik is het streven en hoe valt dat te bereiken (keuze tussen bijvoorbeeld individueel of collectief vervoer en subsidie op basis van vraag of aanbod). Dit niveau is het domein van het rijk.
- **Tactisch:** hoe wordt het product feitelijk vormgegeven. We bevinden ons hier op het niveau van contracten tussen overheden en marktpartijen, concessies en bedrijfseconomische overwegingen.
- **Operationeel:** de dagelijkse uitvoering van het vervoer of productie en verkoop van het product (rollators et cetera). Het zijn de marktpartijen die dit niveau beheersen.

Hierna lichten we een en ander toe. Daarbij geven we een bottom-up beschrijving: eerst de marktpartijen (operationeel), dan de decentrale overheden (tactisch) en ten slotte de centrale overheid (strategisch).

6.2 Marktpartijen

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de aansturing van de marktpartijen voor zowel het taxivervoer als het stads- en streekvervoer, het nationale spoorvervoer, het bovenregionaal vervoer en het individuele vervoer.

6.2.1 Stads- en streekvervoer

Het stads- en streekvervoer vindt plaats met reguliere bussen, trams en metro's en taxi's of taxibusjes. De decentrale overheden besteden het vervoer uit aan vervoerbedrijven op de markt. Er kunnen meer partijen deelnemen aan aanbestedingen dan wanneer al het vervoer in de

regio aan één partij wordt aanbesteed. Openbaar vervoerbedrijven hebben veel ervaring bij het aanbieden van aanbodgestuurd vervoer, taxibedrijven met vraagafhankelijk vervoer.

Wat de markt minder goed kan invullen is aanbod creëren voor specifieke doelgroepen, waarbij de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. Een groot deel van de mensen met een handicap vormt zo'n doelgroep. De vervoerbedrijven zullen er vaak extra kosten voor moeten maken, terwijl daar geen hogere bijdrage van de reizigers met een handicap noch van de overheid tegenover staat. Daarom zal de rijksoverheid op het tactische niveau aan moeten geven hoe en voor wie de toegankelijkheid wordt geregeld en zullen de decentrale overheden de middelen moeten krijgen om deze doelstellingen op het strategische niveau waar te maken.

Voor het vervoer van mensen met een handicap spelen twee veranderingen een rol: de integratie van het openbaar CVV in het traditionele openbaar vervoer en het sterk verbeteren van de toegankelijkheid van het gehele systeem. De kunst is om contracten af te sluiten die deze veranderingen sterk stimuleren. Een doelmatig vervoer van mensen met een handicap is er daarom gebaat bij dat de vervoerbedrijven:

- er een directe relatie ligt tussen inkomsten en vervoerprestaties (bijvoorbeeld met een chipcard)
- het vervoer van iemand met een handicap extra inkomsten oplevert, zo mogelijk afhankelijk van de indicatie
- hun inkomsten zien dalen wanneer iemand van de groep mobiele mensen met een handicap in de praktijk niet vervoerd blijkt te kunnen worden
- voldoende prikkels krijgen voor winst en/of continuïteit om te investeren in verbeterde toegankelijkheid
- voldoende ruimte krijgen om operationele grootheden zelf in te vullen door een niet al te gedetailleerde aanbesteding.

De kern van de bedrijfsvoering is een evenwicht tussen de vraag vanuit de markt en de kosten van de productie. Hoe meer de overheid aanbesteedt op detail, hoe minder risico zij loopt. Maar de exploitant krijgt dan minder speelruimte en kan minder worden afgerekend op de realisatie van de door de overheid geformuleerde beleidsdoelen. Dit in tegenstelling tot een situatie waarbij de overheid op hoofdlijnen aanbesteedt en de exploitant meer ruimte krijgt voor het opzoeken van de markt. Om kosten en opbrengsten in evenwicht te houden is het daarom verstandig na te gaan in hoeverre de openbaar vervoerautoriteiten binnen bepaalde randvoorwaarden zelfstandig de tarieven vast kunnen stellen. Op die manier kan worden voorkomen dat dure vervoersystemen (bijvoorbeeld CVV) massaal als goedkope taxi gebruikt door groepen waar het niet voor is bedoeld (bijvoorbeeld gewone scholieren). Een en ander molet er ook toe leiden dat de potentieel aanwezige kostenbesparingen als gevolg van een lagere lijn- en haltedichtheid ook daadwerkelijk worden gerealiseerd zonder de toegankelijkheid daarbij op het spel te zetten.

6.2.2 *Nationaal spoorvervoer*

NS verzorgt dit vervoer in ieder geval tot 2010 of 2015. Het is zaak om de aandacht voor mensen met een handicap te verinnerlijken in de bedrijfsstrategie. De voornaamste prikkel daarvoor moet komen van de overheid, omdat markttechnisch de marginale kosten van het vervoer van mensen met een handicap in veel gevallen groter zijn dan de marginale

opbrengsten²⁰. Dat betekent eisen aan toegankelijkheid en kwaliteit voor het materieel en een investering in de infrastructuur. Dat laatste is nu ook al een verantwoordelijkheid van het rijk en de OV-autoriteiten. Vervoer van de groep mobiele mensen met een handicap zou onder de vervoersplicht moeten komen te vallen. Door aan NS minimumeisen te stellen voor toegankelijkheid en een financiering in te stellen op basis van de prestaties bij het vervoer van mensen met een handicap, zijn de prikkels voor NS om te zoeken naar creatieve en kostenefficiënte oplossingen veel groter dan wanneer het rijk alles tot in detail vastlegt en zelf opdraait voor de kosten.

6.2.3 *Bovenregionaal vervoer*

In het doelmatig vervoer is er geen rol meer voor een nationale door de overheid gefinancierde ketenmanager omdat:

- in het hele land openbaar CVV is ingevoerd, zodat dat geen probleem meer is voor mensen van buiten een gemeente
- het hele openbaar vervoer toegankelijk is zonder fysieke assistentie buiten het vervoerbedrijf om (de servicemedewerkers van de spoorwegen bieden onmiddellijk, bijvoorbeeld binnen een kwartier, assistentie als daar behoefte aan is; alleen voor grote groepen assistentievragers zou men een meldplicht van bijvoorbeeld een etmaal kunnen verplichten)
- informatie landelijk is en (bijna) gratis verkrijgbaar is, ook over toegankelijkheid voor reizigers met alle voor openbaar-vervoergebruik gespecificeerde handicaps.

Integraal onderdeel van goed toegankelijk openbaar vervoer is de beschikbaarheid van voldoende personeel dat aan alle reizigers die daar behoefte aan hebben (ook mensen zonder handicap) hulp kan bieden bij het vinden van de weg, informatie en zo nodig bij het in- en uitstappen.

Voor de groep minder-mobiele mensen met een handicap verzorgen de gemeenten maatwerk, waar nodig ook voor bovenregionaal vervoer.

6.2.4 *Individueel vervoer (tot 800 m)*

Voor individuele voorzieningen geldt dat iemand met een handicap op indicatie een globaal geormerkt persoonsgebonden budget ontvangt, bijvoorbeeld in de vorm van een waardebon voor bepaalde hulpmiddelen (zie ook 5.4). De leverancier van het hulpmiddel ontvangt de waardebon en claimt de tegenwaarde ervan terug bij de overheid. De keuzevrijheid voor de cliënt is erin gelegen dat hij de waardebon voor een groot scala aan hulpmiddelen kan inzetten, maar altijd een vast bedrag vergoed krijgt, gebaseerd op één bepaalde geïndiceerde voorziening. Daardoor kan de cliënt zelf besluiten een aantrekkelijkere voorziening te financieren door zonodig zelf een deel van de kosten te dragen. Een specifiek geormerkt budget laat dat niet toe.

6.3 **Decentrale verantwoordelijkheden**

De decentrale overheden krijgen taken op het tactisch niveau. We maken onderscheid tussen de gemeenten en de OV-autoriteiten.

²⁰ Ook nu staat het ontbreken van kwantitatieve gegevens over de mobiliteit van mensen met een handicap een nadere onderbouwing van deze stelling in de weg.

6.3.1 Gemeenten

De gemeenten krijgen deze taken en verantwoordelijkheden:

- het (door een onafhankelijke organisatie van medici laten) indiceren voor de Wvg, individueel vervoer en begeleiderskaarten voor het openbaar vervoer²¹
- het uitgeven en administreren van persoonsgebonden budgetten voor individueel vervoer
- de zorgplicht voor de 6 procent minder-mobiele mensen met een handicap door het bieden van Wvg-vervoer-op-maat (waaronder vervoer van-kamer-tot-kamer en ook bovenregionaal vervoer)
- het sluiten van contracten met taxibedrijven voor het vervoer van-kamer-tot-kamer
- klachtenafhandeling in verband met individuele budgetten en vervoervoorzieningen voor het Wvg-vervoer-op-maat.

De gemeenten zijn verantwoording schuldig aan het ministerie van SZW voor de besteding van de Wvg-gelden en aan VWS voor de indicatiestelling. Beleidsvrijheid hebben de gemeenten vooral voor de oplossingen die zij kiezen voor de minder-mobiele mensen met een handicap (vervoer van-kamer-tot-kamer). Het uitgeven van persoonsgebonden budgetten en de indicatiestelling is vooral een uitvoerende taak. De gemeente heeft echter wel invloed op de relatie indicatiestelling-voorziening (zie voetnoot 21) en daarmee op het evenwicht tussen kosten en budgetten.

6.3.2 OV-autoriteiten

De taken van de OV-autoriteiten liggen bij:

- het opstellen van operationele doelen voor het openbaar vervoer binnen de kaders van het rijk
- het aanbesteden van het openbaar vervoer (waarvan het openbaar CVV ofwel vervoer van-deur-tot-deur een onlosmakelijk onderdeel uitmaakt) binnen de kaders van het rijk
- het uitgeven van concessies aan vervoerbedrijven
- het controleren op de naleving van de vervoercontracten, onder andere op toegankelijkheid voor de groep mobiele gehandicapten
- het afhandelen van klachten over het openbaar vervoer
- het doorsluizen van de rijksbijdrage voor openbaar vervoer naar de vervoerbedrijven.

Verder houden OV-autoriteiten zich in de voorbereiding van de aanbesteding bezig met het bepalen van operationele doelen, zoals de minimumeisen voor de bedieningsperiode, doelgroepen, reistijden, bruikbaarheid (frequenties) en de voorwaarden voor openbaar CVV (zoals de reserveertermijn en de maximale afwijkingen van vertrek- en aankomsttijd). De eisen omvatten ook doelen voor mobiele mensen met een handicap (waaronder het vervoer dat nu onder REA en WSW valt), zittend ziekenvervoer en leerlingenvervoer.

De OV-autoriteiten zijn verantwoording schuldig aan het ministerie van V&W. Dit ministerie stelt kaders waarbinnen de OV-autoriteiten hun werk doen. Voor het openbaar CVV zijn alle OV-autoriteiten verplicht om ook ritten van-deur-tot-deur en van-deur-naar-halte aan te bieden

²¹ De kunst is hier om het (financiële) belang van de gemeente geen rol te laten spelen bij de indicatiestelling. Het valt te overwegen de regels voor de indicatiestelling bij een nationale organisatie te leggen, de praktische uitvoering ervan (het organiseren van het onderkomen, de verwijzing van cliënten ernaartoe) bij de gemeenten te leggen en de vaststelling van de feitelijk toe te kennen voorzieningen per medische indicatie door een stuurgroep waarin alle (financieel) belanghebbenden zijn vertegenwoordigd.

tot een door het rijk bepaalde norm buiten hun vervoergebied. Dit is nodig om het bovenregionaal vervoer tussen vervoergebieden veilig te stellen.

Ook leggen de OV-autoriteiten contractueel vast dat de vervoerbedrijven informatie over de dienstregeling en details over de toegankelijkheid leveren voor het nationale systeem voor reisinformatie en dat ze meedoen met de nationale chipcard voor het openbaar vervoer.

Ten slotte spelen OV-autoriteiten een rol bij het vastleggen van het verband tussen indicatiestelling en de soort en omvang van de voorziening, zodat zij invloed behouden op de verhouding tussen kosten en budgetten voor het goed toegankelijk openbaar vervoer.

6.4 Centrale overheid

In grote lijnen is de centrale overheid verantwoordelijk voor het strategisch niveau. Het gaat om deze taken bij diverse ministeries:

- het stellen van normen en kaders voor de indicatiestelling
 - formuleren van regels voor de indicatiestelling
 - de hoogte van persoonsgebonden budgetten
 - het vastleggen wie recht heeft op Wvg-vervoer-op-maat of een begeleiderskaart voor het openbaar vervoer
- het opstellen van een lijst met individueel vervoer (aangepaste fiets, rollator, et cetera) waarvoor mensen met een handicap hun persoonsgebonden budgetten kunnen aanwenden
- het stellen van kaders voor het openbaar vervoer
 - het opstellen van een nauwkeurige lijst met aard en ernst van beperkingen waarvoor het openbaar vervoer toegankelijk moet zijn
 - het formuleren van beschikbaarheid (waaronder vervoer van-deur-tot-deur voor alle adressen in een vervoergebied)
 - het formuleren van kwaliteitseisen aan het vervoer
 - het formuleren van functioneel-technische eisen aan de toegankelijkheid van materieel en infrastructuur (waaronder haltes en stations)
 - het formuleren van een tarievenbeleid
 - het formuleren van een nationaal beleid rond reisinformatie
- het bepalen van de hoogte van de individuele vergoeding in relatie tot de indicatie
- het controleren of decentrale overheden en vervoerders de eisen en normen naleven
- het onderhandelen met zorgverzekeraars (zowel ziekenfonds als particulier) over een bijdrage aan het openbaar vervoer voor zittend ziekenvervoer
- het beslechten van geschillen tussen mensen met een handicap en decentrale overheden en/of vervoerbedrijven.

Enkele aspecten lichten we hieronder toe:

- *Functioneel specificeren*
 Het rijk dient voorwaarden te stellen aan decentrale overheden en marktpartijen opdat zij geen keuzes maken die een doelmatig vervoer van mensen met een handicap in de weg staan. Het vervoer van mensen met een handicap moet voldoen aan nationale regels van inrichting en vormgeving. Het rijk stelt zoveel mogelijk functionele eisen (zie ook bijlage 1) op het gebied van:
 - beschikbaarheid: landelijk dekkend openbaar CVV, gastgebruik openbaar CVV, reistijd in vergelijking met gewone reiziger

- toegankelijkheid: categorieën beperkingen en soort hulpmiddelen die mee moeten kunnen; eisen aan (nieuw) materieel
- informatie en gebruik: verplichte deelname aan één nationaal systeem voor reisinformatie, gebruik en reservering, toegang van marktpartijen tot één nationaal systeem voor reisinformatie
- tarieven: verdeling en oormerking budget, maximum tarieven

Behalve de functionele eisen stelt het rijk ook een technische aanbeveling op. Wanneer een voertuig aan deze aanbeveling voldoet kan het eenvoudiger worden goedgekeurd dan wanneer het op een andere wijze voldoet aan de functionele eisen. Dit biedt extra flexibiliteit en meer zekerheid dat ook de functie daadwerkelijk wordt vervuld. Functionele eisen aan toegankelijkheid kunnen hiërarchisch zijn. Eerst de basiseis van de internationale indeling International Classification of Functioning, Disability and Health (ICIDH-2) dat 94 procent van de bevolking (de mensen zonder handicap en de groep 'mobiele mensen met een handicap') zelfstandig het openbaar vervoer kan gebruiken.

Deze basiseis is te vertalen naar:

- een exacte omschrijving van beperkingen die geen belemmering mogen vormen voor het gebruik van het openbaar vervoer
- de soorten hulpmiddelen (rollator, scootmobiel, rolstoel, geleidehond, et cetera) die mee moeten kunnen.
- *Nationaal informatiesysteem*
Heldere informatie over dienstregelingen, gebruik en reserveringen is alleen te bereiken door alle vervoerders te verplichten deel te nemen aan één nationaal systeem voor reisinformatie. Opzet en onderhoud van dit systeem is een verantwoordelijkheid van het rijk. Voor dynamische reisinformatie onderweg is toegang van marktpartijen tot één nationaal systeem gewenst. Voor de vaste informatie onderweg, zoals bewegwijzering en vertrekstaten, is nationale uniformiteit gewenst. Daaraan moet het rijk dus technische eisen stellen.
- *Nationaal betaalsysteem*
De tariefvrijheid voor de OV-autoriteiten van het goed toegankelijk openbaar vervoer in 2030 is aanzienlijk groter dan nu. Op die manier kan er een betere afstemming komen van vraag en aanbod. Alleen neemt het rijk voor mensen met een handicap haar verantwoording door maximum-tarieven vast te stellen. Zo kunnen vervoerbedrijven voorkomen dat hun vervoer van-deur-tot-deur als goedkope taxi gaat functioneren zonder dat ze dat vervoer uit een oogmerk van winst onbereikbaar maken voor mensen met een handicap.

6.5 Samenvatting organisatie

De bestuurlijke organisatie dient duidelijker te worden en meer gericht te zijn op een doelmatige invulling door de vervoerbedrijven. Deze moeten daarvoor voldoende speelruimte krijgen. Daardoor richten bedrijven zich niet meer op gedetailleerde politieke wensen, maar wegen ze meer zaken af om een zo efficiënt mogelijk vervoer neer te zetten dat voldoet aan de eisen aan het rijk.

Deze eisen komen uit hoofdstuk 2.5:

- het rijk geeft zo veel mogelijke functionele richtlijnen op hoofdlijnen
- het rijk is verantwoordelijk voor het nationale systeem voor reisinformatie en betalen en pasjes voor cliënten met een indicatie waarvoor bepaalde voorzieningen of gereduceerde tarieven gelden

- het vervoerdeel van de Wvg blijft alleen bestaan voor het verstrekken van individuele hulpmiddelen voor de ultrakorte afstand en het vervoer van-kamer-tot-kamer.

De organisatiestructuur voorziet daarin. Het model gaat uit van het principe dat wie eisen stelt ook controle moet uitoefenen.

7 Ten slotte: op weg naar 2030

Met het formuleren en beschrijven van een eindbeeld is het natuurlijk nog niet gerealiseerd. Bij de overgang van het huidige naar het toekomstige systeem ligt een 'evolutionaire' ontwikkeling voor de hand. In dit hoofdstuk geven we daarvoor enige aanzetten. Niet meer dan dat omdat daarvoor een veel bredere studie én een beleidsproces nodig zijn, die beiden buiten het kader van deze studie vallen. Ook willen we voorkomen dat we een blauwdruk beschrijven die de discussie zou onderdrukken, een discussie die juist op gang zou moeten komen. Om het beschreven doelmatig gehandicaptenvervoer (het gaat om alle collectieve en individuele voorzieningen) te realiseren zijn in grote lijnen de volgende veranderingen nodig:

- openbaar CVV wordt in het hele land ingevoerd als onderdeel van het openbaar vervoer
- de toegankelijkheid van dat openbaar vervoer moet zo goed worden dat alle 'mobiele mensen met een handicap' het kunnen gebruiken
- de financiering van het toegankelijke openbaar vervoer vereist het overhevelen van een gedeelte van de budgetten van Wvg en verschillende vormen van doelgroepenvervoer naar het openbaar vervoer
- bij het betalen (chipcard) en het bieden van (toegankelijkheids)informatie worden moderne technieken ingezet
- het rijk zorgt voor duidelijke richtlijnen en regelgeving naar de decentrale overheden en ziet ook toe op de naleving ervan
- er wordt gedegen onderzoek gedaan naar de mobiliteit(sbehoeften) van mensen met een handicap, waarbij ook de invloed van verschillende soorten handicaps van belang is.

7.1 Projectmatige aanpak

De veranderingen zijn complex en van strategisch belang. Dit houdt in dat er betrokkenheid moet zijn van verschillende partijen en mogelijkheden om bij te sturen. Succesvolle implementatie vraagt om een strakke regie, een planmatige aanpak en trekkers die mensen kunnen binden en enthousiasmeren om te voorkomen dat:

- veel geld wordt geïnvesteerd zonder direct tastbare verbeteringen voor de doelgroep
- bepaalde doelgroepen hun huidige vervoerregelingen verliezen zonder dat het alternatief in werking is getreden
- kosten worden overgeheveld naar andere budgethouders zonder dat de budgetten zelf zijn overgeheveld
- beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden worden gescheiden
- kennis en vaardigheden van verantwoordelijke overheden achterlopen.

Om een strakke regie en planmatige aanpak te realiseren stellen we voor een projectmatige aanpak te kiezen waarbij het rijk een duidelijk sturende rol op zich neemt en de voorwaarden creëert voor decentrale overheden en marktpartijen om het doelmatig gehandicaptenvervoer succesvol te kunnen invoeren. We adviseren het rijk een duidelijk en logisch stappenplan te maken en per stap de te verwachten resultaten te beschrijven. Coördineer dit als rijk, stuur het proces aan en betrek partijen bij het invullen en uitwerken van het beoogde eindbeeld. Verwerk de resultaten van de discussies in een notitie en bespreek die. Daarmee vermijd je dat partijen telkens terugkomen op eerder genomen beslissingen.

Om een idee te geven van het soort projecten dat nodig is, geven we een aantal voorbeelden. Daarbij maken we onderscheid in voorwaardenscheppende projecten, projecten rond (de toegankelijkheid van) openbaar vervoer en projecten ten behoeve van de minder-mobiele

mensen met een handicap. Overigens wordt aan een deel van onderstaande projecten op dit moment al gewerkt.

7.2 Voorwaardenscheppende projecten

In deze paragraaf geven we een *indicatieve* omschrijving van een projectmatige aanpak om te komen tot een doelmatig gehandicaptenvervoer. Het doel ervan is de creativiteit te prikkelen en het denken over deze aanpak te stimuleren. Veel van het onderstaande behoeft nader onderzoek en overleg. Een projectmatige aanpak kan voorkomen dat tijdens de overgangperiode doelgroepen of voorzieningen in de knel komen of het gehandicaptenvervoer tijdelijk onbetaalbaar wordt.

7.2.1 Project Indicatiestelling

- *Omschrijving en doel.* Het doel van de veranderingen bij de indicatiestelling is te komen tot een voor iedereen gelijkwaardige indicatie, die louter is gebaseerd op onafhankelijk vastgestelde medische gronden. De instantie die een indicatie uitvoert geeft een medisch advies op grond waarvan de zorgverstrekkende instantie een voorziening (vervoermiddel korte afstand en/of vervoer van-kamer-tot-kamer) levert. Het is van belang dat het medisch deel en het uitvoerende deel (door de verstrekkende instantie) goed gescheiden blijft omdat anders het (financiële) belang van de verstrekker bij individuele indicatiestellingen een rol kan spelen.
De koppeling van een voorziening aan een indicatie wordt vastgelegd door de instanties die de voorzieningen financieren (zoals VNG en het Interprovinciaal Overleg). Zo wordt allereerst voorkomen dat een medicus moet vaststellen of iemand met een rollator beter is geholpen dan met een aangepaste fiets (daar is een medicus niet voor opgeleid) en dat de voorzieningen-verstrekkende instanties te maken krijgen met een sterke over- of onderbesteding van hun budgetten, zonder daar zelf invloed op te kunnen uitoefenen.
- *Trekker:* VWS
- *Betrokkenen:* belangenorganisaties, VNG, IPO, V&W
- *Planning:* dit project dient op korte termijn vorm te krijgen.

7.2.2 Project invoering contactloze long-range chipcard

- *Omschrijving en doel.* De invoering van de contactloze long-range chipcard is op korte termijn noodzakelijk. Allereerst maakt een dergelijk systeem de weg vrij om de financiering van met name het zittend ziekenvervoer over te hevelen naar de OV-autoriteiten (via het ministerie van V&W). Door de chipcard is nauwkeurig aan te geven welke ritten door de zorgverzekeraars vergoed zouden moeten worden aan de OV-autoriteiten. Een tweede belangrijke reden is dat via de chipcard mensen met een indicatie op eenvoudige weg direct een korting is te geven. Ten derde geeft het een stevige marktprikkel aan de vervoerbedrijven, omdat het de vervoerprestatie en de inkomsten één-op-één koppelt. Ten slotte is het genoemde geavanceerde systeem eenvoudig te bedienen, vooral ook voor mensen met een handicap. Wanneer de reiziger eenmaal een chipcard op zak heeft, kan hij het openbaar vervoer gebruiken zonder deze kaart tevoorschijn te halen. Ingewikkelde handelingen onderweg zijn niet nodig.
- *Trekker:* ministerie van V&W.
- *Betrokkenen:* Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV), OV-autoriteiten, vervoerbedrijven, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.

- *Planning:* dit project heeft een hoge prioriteit en is een voorwaarde voor een snelle ontwikkeling naar doelmatig gehandicaptenvervoer en goed toegankelijk openbaar vervoer.

7.2.3 *Project persoonsgebonden budgetten voor voorzieningen*

- *Omschrijving en doel.* De invoering van een PGB-systeem bij de verstrekking van individuele hulpmiddelen kan onafhankelijk van de ontwikkeling van het goed toegankelijk openbaar vervoer van de grond komen.
- *Trekker:* VWS
- *Betrokkenen:* belangenorganisaties, VNG, IPO, V&W, zorgverzekeraars
- *Planning:* dit project heeft lagere prioriteit omdat het losstaat van een toegankelijker openbaar vervoer.

7.2.4 *Project toegankelijkheidsinformatie en ketenmanagement*

- *Omschrijving en doel.* Allereerst is een forse aanvulling van informatie over toegankelijkheid nodig. Zonder dat is selectieve toegankelijkheid (zie bijlage 3) een leeg begrip en dus niet toepasbaar. Deze informatie dient in ieder geval bij Openbaar Vervoer Reisinformatie (OVR) en in alle ‘papieren’ dienstregelingen te worden opgenomen. Daarnaast dient bekeken te worden of er ook behoefte is aan ketenmanagement (het organiseren van een wat ingewikkelder reis waarvoor bijvoorbeeld verschillende schakels vooraf moeten worden gereserveerd) en bij welke doelgroep dat het geval is. Uit nader onderzoek moet blijken op welke manier het beste in deze behoefte kan worden voorzien. Voorbeelden zijn: integreren in OVR, organisatie door de regio of het wegnemen van belemmeringen, waardoor de markt dit op commerciële basis kan organiseren).
- *Trekker:* V&W
- *Betrokkenen:* OVR, CVOV, OV-autoriteiten, vervoerbedrijven, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft prioriteit omdat met beperkte middelen het reeds op korte termijn tot een toegankelijker openbaar vervoer kan leiden.

7.2.5 *Project regelgeving en toezicht toegankelijkheid*

- *Omschrijving en doel.* Het vervolmaken van een volledige set regels voor toegankelijkheid van het openbaar vervoer inclusief openbaar CVV. Voortbouwend op de wenkenbladen worden in dit project hiaten ingevuld (onder andere taxibusjes, treinen, multimodale overstappunten) en worden de functionele eisen wettelijk vastgelegd en technische eisen als dringende (minimum) aanbeveling opgenomen in de Wet.
- *Trekker:* V&W
- *Betrokkenen:* CVOV, OV-autoriteiten, vervoerbedrijven (inclusief taxiondernemingen), consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft prioriteit omdat met beperkte middelen het reeds op korte termijn tot een toegankelijker openbaar vervoer kan leiden.

7.2.6 *Project overheveling budgetten doelgroepenvervoer*

- *Omschrijving en doel.* In dit project wordt nader onderzoek gedaan naar het huidige gebruik van het doelgroepenvervoer (zittend ziekenvervoer, leerlingenvervoer, WSW-vervoer en REA) en de wijze waarop en mate waarin dit kan worden geïntegreerd in het

goed toegankelijk openbaar vervoer. Gebleken is dat weinig bruikbare informatie beschikbaar is over de omvang, de doelgroep en/of het gebruik van de huidige regelingen voor doelgroepenvervoer. Een verantwoorde overheveling is alleen mogelijk als dit soort informatie beschikbaar komt. Ook dient dit project te voorzien in een verantwoorde planning van de overheveling.

- *Trekker:* V&W
- *Betrokkener:* VWS, OC&W, VNG, IPO, CVOV, OV-autoriteiten, vervoerbedrijven, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft hoge prioriteit omdat het een voorwaarde is bij de verdere ontwikkeling van het geïntegreerde openbaar vervoer met openbaar CVV. Het kan echter alleen in samenhang met project 7.2.7.

7.2.7 *Project mobiliteitsonderzoek en modelontwikkeling gehandicapten*

- *Omschrijving en doel:* Over de gemanifesteerde en latente mobiliteitsbehoefte van mensen met een handicap is relatief weinig bekend. Dit project moet deze leemte opvullen. Een mogelijkheid is om enkele vragen naar de mate van beperkingen of handicaps van respondenten te laten meelopen in het jaarlijkse onderzoek verplaatsingsgedrag van het CBS. Om een goede indruk van de mobiliteit te verkrijgen hoeft dit niet elk jaar te gebeuren. Een extra steekproeftrekking onder mensen met een handicap zou nuttig kunnen zijn in verband met de representativiteit van de cijfers. Daarnaast zou meer onderzoek gedaan moeten worden (of openbaar beschikbaar moeten komen) naar de effecten van vervoerssystemen voor mensen met een handicap, zoals niet-openbare Wvg-systemen en openbaar CVV. Pas als deze gegevens bekend zijn kunnen er bijvoorbeeld goede modelschattingen komen van de effecten van een voorziening of aangepast vervoerssysteem en de kosten en baten ervan.
- *Trekker:* V&W
- *Betrokkener:* VWS, OV-autoriteiten, vervoerbedrijven, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft prioriteit omdat het draagvlak voor keuzen kan vergroten en beter inzicht geeft in de gevolgen van allerlei maatregelen. Het project krijgt een lange looptijd, omdat periodiek (bijvoorbeeld eens per vijf jaar) een herhaling van het veldwerk nodig is.

7.3 **Projecten openbaar vervoer**

7.3.1 *Project analyse financiering*

- *Omschrijving en doel:* Uit dit onderzoek 'Valide Vervoer' blijkt dat het integreren van doelgroepen vervoer in openbaar CVV en integratie hiervan in openbaar vervoer financiële voordelen kan opleveren, zowel kostenbesparingen als extra inkomsten van reizigers. Om hier meer zekerheid over te krijgen wordt deze materie in dit project nader onderzocht. Uit het project kan blijken hoever men precies moet gaan met de invoering van openbaar CVV en welke afwegingen openbaar-vervoerbedrijven kunnen maken bij de afstemming van openbaar CVV en lijngebonden openbaar vervoer.
- *Trekker:* V&W
- *Betrokkener:* CVOV, OV-autoriteiten, vervoerbedrijven, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.

- *Planning:* dit project heeft een hoge prioriteit en is een voorwaarde voor een snelle ontwikkeling naar doelmatig gehandicaptenvervoer en goed toegankelijk openbaar vervoer.

7.3.2 Project toegankelijkheid spoor

- *Omschrijving en doel.* Doel van het project is het opstellen van een plan van aanpak dat tracht door selectieve toegankelijkheid (zie bijlage 3 voor een nadere toelichting) in korte tijd volledige ketens per trein goed toegankelijk te maken. Daarvoor is het nodig per lijn of treinserie alle schakels goed toegankelijk worden. Bijvoorbeeld ten minste één rijtuig van alle treinen of een deel van de treinen in een regelmatig patroon (bijvoorbeeld om en om) goed toegankelijk. Goed toegankelijk is spleetvrij en met voor mensen met een handicap gereserveerde ruimte inclusief ruimte voor hulpmiddelen. Ook moeten stations langs deze lijn volledig toegankelijk moeten zijn, dus met liften én zo mogelijk hellingbanen. Het project begint met een gedegen inventarisatie van wat er moet gebeuren en welke lijnen de hoogste prioriteit moeten krijgen. Het ligt voor de hand om Intercity's en sneltreinen prioriteit te geven.
- *Trekker:* V&W
- *Betrokkenen:* NS, Railinfrabeheer, leveranciers spoorwegmaterieel, consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft prioriteit omdat met beperkte middelen het reeds op korte termijn tot een toegankelijker openbaar vervoer kan leiden.

7.3.3 Project toegankelijkheid stad en streek

- *Omschrijving en doel.* In dit project wordt een steeds per OV-autoriteit een integrale aanpak van de toegankelijkheid nagestreefd. Het gaat om een planmatige aanpak, waarin de ontwikkeling van openbaar CVV binnen het vervoersysteem van de verschillende OV-autoriteiten wordt afgestemd met de ontwikkeling van de toegankelijkheid (niet alleen de aanschaf en planmatige inzet van lagevloerbussen, maar ook kwesties rond haltes, overstappen en aansluitingen op andere vervoer).
- *Trekker:* V&W
- *Betrokkenen:* VWS, CVOV, IPO, OV-autoriteiten, vervoerbedrijven, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft een hoge prioriteit en is een voorwaarde voor een snelle ontwikkeling naar doelmatig gehandicaptenvervoer en goed toegankelijk openbaar vervoer.

7.3.4 Project openbaar CVV

- *Omschrijving en doel.* Voor een versnelde verbetering van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer is het van belang dat de inrichting van openbaar CVV in het hele land op gang komt. Daarom is de invoering van openbaar CVV in alle concessiegebieden noodzakelijk, waarbij dat systeem in beginsel voor elk adres beschikbaar dient te zijn. Ook dient ten minste overal de keten CVV – trein / streekbus – CVV gemaakt te kunnen worden. Uiteraard dienen de daarvoor ingezette lijnen goed toegankelijk te zijn (dus voor iedereen in de groep mobiele mensen met een handicap).
- *Trekker:* V&W

- *Betrokkenen:* VWS, SoZaWe, CVOV, VNG, IPO, OV-autoriteiten, vervoerbedrijven, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft een hoge prioriteit en is een voorwaarde voor een snelle ontwikkeling naar doelmatig gehandicaptenvervoer en goed toegankelijk openbaar vervoer.

7.4 Projecten minder-mobiele mensen met een handicap

7.4.1 Project maatwerk minder-mobielen

- *Omschrijving en doel:* Aanscherpen en toespitsen van de indicatiestelling voor het verkrijgen van maatwerk-voorzieningen, waaronder het vervoer van-kamer-tot-kamer voor de minder-mobiele mensen met een handicap (mensen die niet zelfstandig buiten hun woning kunnen functioneren). Uiteraard is hier maatwerk per gemeente of regio nodig.
- *Trekker:* VNG
- *Betrokkenen:* V&W, VWS, SoZaWe, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft lagere prioriteit omdat de voorwaarden om mee te doen aan het vervoer van-kamer-tot-kamer voor de minder-mobiele mensen met een handicap pas kunnen worden aangescherpt wanneer het openbaar CVV de mobiele mensen met een handicap kan opvangen (tot die tijd is een deel van de mobiele mensen met een handicap ook van deze voorzieningen afhankelijk).

7.4.2 Project bovenregionaal vervoer minder-mobielen

- *Omschrijving en doel:* In Zweden regelen gemeenten niet alleen het lokale, maar ook het regionale en bovenregionale vervoer. In dit project wordt nagegaan welke behoefte bij de minder-mobiele mensen met een handicap bestaat aan bovenregionaal vervoer en in welke mate gemeenten in staat zijn daarin te voorzien.
- *Trekker:* VNG
- *Betrokkenen:* V&W, VWS, SoZaWe, taxiondernemingen, consumentenorganisaties.
- *Planning:* dit project heeft lagere prioriteit omdat de voorwaarden om mee te doen aan het vervoer van-kamer-tot-kamer voor de minder-mobiele mensen met een handicap pas kunnen worden aangescherpt wanneer het de huidige regeling voor het bovenregionaal vervoer is ontmanteld.

Literatuur

- CBS (1997); Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG), database; Centraal Bureau voor de Statistiek; Voorburg
- D&O (z.j.); CVV Land van Heusden en Altena; actiekaarten; Verkeersadviesburo Diepens en Okkema; Delft
- IBO (2000); Zorg Lokaal, Van de WVG naar een dienstverleningsstelsel; Interdepartementaal beleidsonderzoek Wet Voorzieningen Gehandicapten; Den Haag, juni 2001
- Kahmann, L. R. M., J. A. L. Schmidt en S. Tang (2001); Assistentiebehoefte in het Openbaar Vervoer; P5 adviseurs voor product- en kwaliteitsbeleid; 000130/02; Amsterdam, juni 2001
- KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (1999); Verbeteringen in het doelgroepenvervoer - eindrapportage -; KPMG BEA; Proj. nr. 2294; Hoofddorp, 22 februari 1999
- Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001a); Een verstrekkende wet 3: eindrapport. Evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten derde meting; Doetinchem, Den Haag; Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001b); Evaluatie TraXX; Eindrapport; Ministerie van SZW; Den Haag, maart 2001
- Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000); Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Wet Voorzieningen Gehandicapten; Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001; Kamerstukken 27550 nr. 1; Den Haag, 8 december 2000
- Peeters, P. M., T. J. H. Schoemaker, C. D. Van Goeverden, P. Rietveld, F. R. Bruinsma, A. W. M. Claassen en H. A. Katteler (2000); Openbaar vervoer op eigen benen, Tussen klant en belegger. Hoofdrapport; Adviesdienst Verkeer en Vervoer; Rotterdam

Deelrapporten van de studie Valide Vervoer:

- Boer, Enne de (2000); Deelrapport A: De integratie van gehandicaptenvervoer en openbaar vervoer; Convergentie en mogelijke versmelting van ontwikkelingslijnen; TU Delft, Delft
- Rooij, Remon en Mart Tacken (2001); Deelrapport B: Beperkte mobiliteits-behoefte? Verkenning naar de vervoersbehoefte van mensen met beperkingen; TU Delft, Delft.
- Bruinsma, Frank, Barry Ubbels, Ron Vreeker en Henk van Gent (2001); Deelrapport C: Naar een doelmatig systeem; Valide Vervoer: deelrapport C; Vrije Universiteit, Amsterdam

Peters Advies



innov ADVISEURS



vrije Universiteit

amsterdam



Bijlage 1: technische of functionele eisen

De overheid kan functionele of technische eisen stellen. Functionele eisen beschrijven wat het vervoer moet kunnen. Technische eisen geven waarden voor afmetingen, gewichten, snelheden en cetera voor de verschillende onderdelen van het vervoer. Op het eerste gezicht lijkt misschien niet zo belangrijk of je bijvoorbeeld een technische eis stelt aan de afmetingen van een deur en een gangpad of dat je de functionele eis stelt dat je met een bepaald type rolstoel een bepaalde plaats moet kunnen bereiken.

Toch is er een groot verschil. Bij het formuleren van een technische eis neemt de regelgever alle creativiteit weg functie en praktische ontwerp. Een functionele eis laat juist ruimte voor creativiteit aan de ontwerper, die doorgaans het beste is uitgerust om een doelmatige oplossing te verzinnen voor een functionele eis. Voorwaarde is dat ook de organisatorische en financiële prikkels op doelmatigheid zijn gericht.

De (lokale) creativiteit bij het invullen van de functionele eis kan betekenen dat de reiziger met verschillende oplossingen te maken krijgt. Dat *kán* een probleem zijn als daardoor de transparantie van het systeem in gevaar komt. Daarom verdelen we het vervoer in drie lagen: de techniek (infrastructuur en wat daar op rijdt), de organisatie en de interface (informatie vooraf en onderweg). De klant 'ziet' vooral de interface en uiteraard het voor de reiziger toegankelijke deel van de infrastructuur en voertuigen (de passagierscabine, de halte, het station). De organisatie is normaal gesproken voor de klant onzichtbaar.

Functionele eisen worden al vele decennia toegepast in de luchtvaart. Vooral de eisen die de Amerikaanse Federal Aviation Administration (FAA) stelt aan vliegtuigen en hun gebruik hebben een grote invloed op de eisen elders in de wereld. De VS heeft de Federal Aviation Rules (FAR) opgedeeld in een aantal hoofdstukken. Zo beschrijft FAR-25 nauwkeurig de eisen waaraan een passagiersvliegtuig dient te voldoen. Deze eisen zijn doorgaans functioneel. Basiseis is dat elk onderdeel van een vliegtuig moet kunnen falen zonder dat het daardoor crasht óf dat een vitaal onderdeel een 'safe live' heeft. In dat laatste geval is de (minieme) kans op falen gegeven. Het eerste betekent bijvoorbeeld dat het vliegtuig altijd twee of meer motoren moet hebben. Voorts is een reeks functionele eisen gesteld voor het geval dat één motor gedurende bepaalde welomschreven fases van de vlucht uitvalt. Zo is er een eis dat bij motorstoring direct na het loskomen van de grond het vliegtuig een bepaalde klimhoek moet kunnen volhouden op de overgebleven motor(en). Hoeveel motorvermogen de vliegtuigbouwer installeert blijft een keuze voor de fabrikant, maar hij moet de geëiste klimhoek wel in een testvlucht demonstreren. Een andere eis is dat de in- en (nood)uitgangen zo zijn opgesteld dat de cabine bij de maximaal toegelaten bezetting in één minuut ontruimd kan zijn. Ook dit wordt in een test met vrijwilligers aangetoond. Hoeveel uitgangen er zijn, hoe die opgesteld worden, hoe de hoogte vanaf de uitgang tot de grond wordt overbrugd, het zijn allemaal zaken die de vliegtuigontwerper zelf kan afwegen. Deze werkwijze laat zoveel mogelijk ruimte aan de vliegtuigontwerper bij het vinden van de technische oplossingen bij de functionele eisen. Alleen op die manier kan een vliegtuig behalve veilig ook efficiënt worden ontworpen.

Bij de technische invulling gaat het om bijvoorbeeld maten, gewichten, snelheden, opbouw van het vervoersysteem, capaciteit van de voertuigen en de wijze waarop de 'spleet' tussen voertuig en halte wordt overbrugd. Het is voor de klant niet belangrijk hoe dat wordt opgelost, als het maar eenvoudig is. Kortom, functionele eisen volstaan, uniformiteit is niet noodzakelijk, mits natuurlijk de interface de vereiste transparantie verschaft.



Bij de organisatie gaat het om de verdeling van de verantwoordelijkheid, over verschillende bedrijven en overheidslagen. In het dagelijks gebruik is dit niet van belang voor de klant. De klant interesseert zich er vooral voor óf het vervoer het afgesproken tijdstip komt, niet of dat vervoermiddel door firma A of B wordt geëxploiteerd. Alleen als de reis niet normaal verloopt is het belangrijk dat de klant weet bij wie hij of zij moet aankloppen voor een klacht. Klachtenbureaus kunnen we echter rekenen tot de interface.

Van belang is de transparantie van de interface tussen het systeem en de gebruiker: de informatie over de dienstregeling, de wijze van bestellen van vervoer van-deur-tot-deur, de bewegwijzering op haltes en perrons, de dynamische reisinformatie op de halte, et cetera. Wanneer dit systeem faalt (of de reiziger het niet begrijpt) neemt de waarde van het hele vervoer sterk af. Bovendien lijkt het doelmatig dat de interface in Amsterdam niet wezenlijk anders functioneert als in Groningen, al moet er voldoende ruimte bestaan om het systeem toe te spitsen is op de lokale omstandigheden. Daarom is het onvoldoende om hier alleen functionele eisen te stellen. Een belangrijk deel van de interface zal aan nationale regels van inrichting en vormgeving moeten voldoen.

Maatregelen om de toegankelijkheid van vervoer te verbeteren zijn net schakels in een keten: wanneer één van de kwesties niet goed is geregeld is op slag het hele systeem niet meer toegankelijk. Een voorbeeld: stel dat alle treinen toegankelijk zijn voor rolstoelen, dat er geen onoverbrugbare spleet meer is tussen perron en voertuig maar dat liften ontbreken om de perrons te bereiken, dan is er veel verbeterd maar niets bereikt: mensen in een rolstoel kunnen dan nog steeds de trein niet gebruiken. Ander voorbeeld: als alle vervoerbedrijven bussen met een lage instap gebruiken maar de chauffeurs te ruw rijden, dan is er weliswaar veel geregeld maar ontbreekt de finishing touch, waardoor gehandicapten het vervoer zullen mijden.

Bijlage 2: deelnemerslijst bespreking concept rapportage

Het concept-rapport is op 27 november 2001 besproken met externen. Daarnaast is ook schriftelijk gereageerd. Schriftelijke en mondelinge bijdragen zijn gekomen van:

- mw. R. Reitsma, gemeente Arnhem
- B. Corporaal, IPO
- J. van Rosmalen, SB-Belang
- M. Versteeg, Rover
- H. van Hamersveld, KAN
- H. Schaik, KNV/Taxi
- J. van Hal, CG-Raad
- mw. J. Voermans, VNG
- T. Corbeij (provincie Noord Brabant),
- mw. J. van Abeelen (VNG)

Peters Advies



innov ADVISEURS



vrije Universiteit

amsterdam

Bijlage 3: Selectieve toegankelijkheid

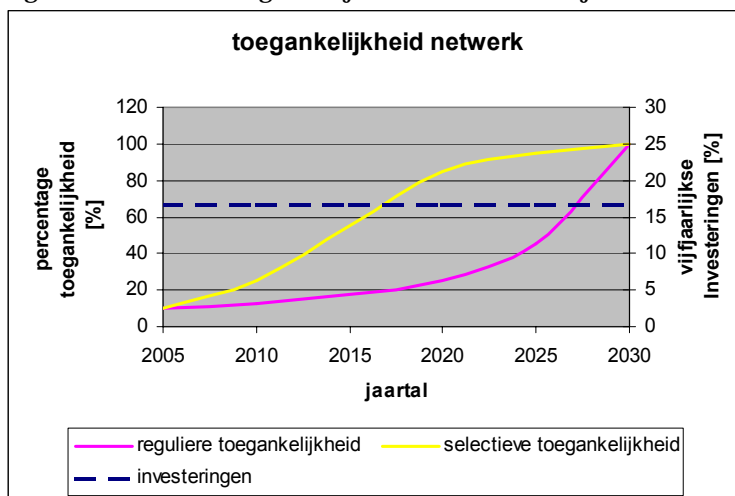
Zo lang het openbaar vervoer niet integraal toegankelijk is, kan men streven naar selectieve toegankelijkheid. Daarmee bedoelen we dat maatregelen prioriteit krijgen die het meeste rendement opleveren en niet ten koste gaan van andere doelgroepen van het openbaar vervoer. Gedurende deze overgangperiode van het huidige naar het toekomstige toegankelijke openbaar vervoer is het zinvol te denken in:

- Vervoersketens en vanuit de vraag.*
De zwakste schakel is bepalend of reizigers een systeem gebruiken. Zo hebben fysieke maatregelen aan voertuigen bijvoorbeeld weinig zin als het systeem als sociaal onveilig wordt beleefd en eenvoudige informatie over toegankelijkheid ontbreekt.
- Partiële toegankelijkheid*
Door het slechts deels toegankelijk maken van een schakel, bijvoorbeeld één rijtuig van een trein in plaats van de gehele trein, kan veel sneller en goedkoper reeds worden voorzien in een toegankelijk treinsysteem. Op regionaal niveau is het minder zinvol parallelle schakels, bijvoorbeeld reguliere buslijnen naast openbaar CVV, volledig toegankelijk te maken. In de praktijk blijkt vervoer van-deur-tot-deur mogelijk beter aan te sluiten op de eisen en wensen van mensen met een handicap. Bovendien is CVV veel integraler toegankelijk te maken dan een lijnbus, omdat bij deze laatste de toegankelijkheid zich vooral zal richten op de instap (lagevloerbus) en dus zaken als comfort, voor- en natransport, kwaliteit van de halte, dienstregeling buiten beschouwing laat. Bij openbaar CVV worden al deze aspecten integraal opgelost.

Door bovenstaande lijnen te volgen kan men met een gegeven budget sneller een volledig netwerk van voor mensen met een handicap toegankelijk vervoer realiseren.

Selectieve toegankelijkheid betekent dat iemand met een handicap niet altijd en overal precies dezelfde voorzieningen krijgt als de niet-gehandicapte, maar dat wel een landelijk dekkend, voldoende frequent systeem ontstaat. Door selectieve toegankelijkheid van railsystemen na te streven kan het grootste deel van dat vervoer eerder toegankelijk zijn dan in 2030, zoals geïllustreerd in deze figuur:

Figuur 1: toename toegankelijkheid railvervoer bij constante investeringen (indicatief).



Peters Advies



innov ADVISEURS



vrije Universiteit

amsterdam