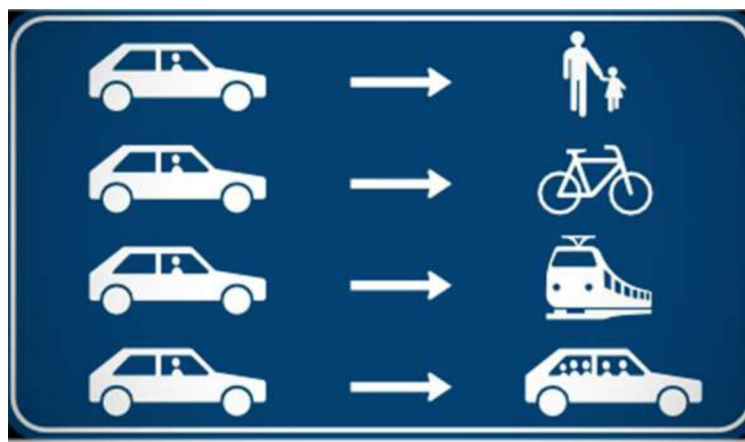


In beweging!

Visie op mobiliteit in Dinkelland & Tubbergen

Versie 1.4 Marloes van Hest

22-6-2015



Visie op mobiliteit in Dinkelland en Tubbergen

1. Inleiding

In 2014 is het beleidsplan 'Omzien naar Elkaar' vastgesteld. Hierin staat beschreven hoe de gemeente invulling geeft aan de wettelijke kaders vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), Jeugdwet en de Participatiewet. Onder deze wettelijke kaders vallen alle mensen die op een manier (tijdelijk) ondersteuning nodig hebben van de gemeente. Mobiliteit en bereikbaarheid van voorzieningen vallen daar ook onder.

Mobiliteit gaat in dit document over verplaatsingen van inwoners, structureel en incidenteel. Dit betekent dat niet gesproken wordt over doelgroepen, maar over mensen die ergens naar toe willen en dat al dan niet zelfstandig kunnen.

Wat is mobiliteit

Mobiliteit is niets meer en niets minder dan het verplaatsen van een persoon van A naar B. Te voet, op de fiets, in de auto, het openbaar vervoer of de taxi. Het kunnen gaan van A naar B is een belangrijke manier om te kunnen participeren in de samenleving. Wie zich niet kan verplaatsen doet niet meer mee en raakt in een isolement met alle gevolgen van dien. De opgave van de gemeente is het binnen de Wmo ervoor zorgen dat iedereen zo zelfstandig mogelijk kan participeren.

2. Aanleiding

Nederland is aan het veranderen. Steeds meer wordt ingezet op vergroten van de zelfredzaamheid en eigen kracht. Dit betekent dat voorzieningen opnieuw tegen het licht gehouden worden, omdat deze niet meer passen binnen de huidige denkwijze. Dit geldt ook voor mobiliteit.

In 2015 is het sociale domein uitgebreid met nieuwe taken. Ieder afzonderlijk onderdeel binnen het sociale domein heeft haar mobiliteitsvraagstuk beantwoord, maar samenhang ontbreekt vaak nog. In het beleidsplan 'Omzien naar elkaar' is mobiliteit uitgewerkt als belangrijk onderdeel om te kunnen participeren in de samenleving. Hierin is ook het probleem geschetst. De manier waarop mobiliteit onder gemeentelijke verantwoordelijkheid is georganiseerd is voor verbetering vatbaar. Vooral (kleinschalig en vraagafhankelijk) vervoer voor mensen met een ondersteuningsbehoefte is versnipperd en duur. De kosten daarvan zijn in de afgelopen jaren gestegen. De contracten met de vervoerders van Regiotaxi lopen in juni 2016 af en van leerlingenvervoer enkele maanden erna. Dat betekent dat dit het moment is om keuzes te maken ten aanzien van mobiliteit. Dit wordt in Twente in Samen14 verband uitgewerkt. Andere aanleidingen zijn de verbeterde toegankelijkheid van bussen in het Openbaar Vervoer en verschillende initiatieven en vernieuwingen in de markt, die leiden tot meer zelfredzaamheid en/of kostenbesparing.

3. Kapstok

De wettelijke kaders zijn in beeld gebracht in relatie tot aantallen klanten en werkelijke kosten, zie bijlage. De overheid heeft wettelijke verplichtingen op het gebied van mobiliteit, maar zet nu soms meer in dan wat wettelijk verplicht is. Vaak is dit ook vanuit vroegere regelingen gegroeid. In de huidige trend wordt meer uitgegaan van maatwerk (individuele oplossingen, aansluitend bij de individuele mogelijkheden en beperkingen) dan van kostbare collectieve oplossingen. De basis van die verandering in denken is gelegd in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, waarbij onder andere het beleidsplan Omzien naar Elkaar een lokaal antwoord voor de gemeenten Dinkelland en Tubbergen geeft.

In Dinkelland en Tubbergen wordt er collectief geregeld wat wettelijk minimaal verplicht is. Daarnaast is er de bereidheid om met inwoners mee te denken en waar nodig maatwerk te leveren. In de bijlage over wettelijke kaders staat uitgewerkt welke wettelijke plichten er zijn en welke huidige voorzieningen we hebben op het gebied van mobiliteit.

Verder is in het beleidsplan Omzien naar Elkaar voor het sociaal domein geregeld hoe de wettelijke kaders vertaald worden. Daarin staat over mobiliteit: "voor het vervoer naar voorzieningen gaan we inzetten op het versterken van zelfredzaamheid en het versoberen van de vergoedingsmogelijkheden." De onderstaande piramide van Zelf, Samen en Overdragen is ook van toepassing op mobiliteit. Deze piramide is afkomstig uit het beleidsplan Omzien naar Elkaar.

3.1 Zelf, Samen, Overdragen



Zelf:

oplossingen die mensen zelf of met hun sociale omgeving bedenken om zich te kunnen verplaatsen. Dit financieren zij ook zelf.

Samen:

oplossingen in de samenleving (bijvoorbeeld commercieel) en vrij toegankelijke voorzieningen die ervoor zorgen dat mensen (tijdelijk) ondersteund worden om zich zo zelfstandig mogelijk te kunnen verplaatsen. Dit kan ook gaan om het zelfstandig leren reizen.

Overdragen:

maatwerkvoorzieningen, door de gemeente georganiseerd, voor mensen die zich niet zelfstandig kunnen verplaatsen en het niet zelf kunnen organiseren of leren. Dit kan gaan om structureel en incidenteel vervoer.

Citaat: Hoofdstuk 4 beleidsplan omzien naar elkaar

"Het gemeentebestuur hecht veel waarde aan het welzijn van haar inwoners en willen dat alle inwoners op een zo volwaardig mogelijke manier meedoen in de samenleving. Inwoners moeten eigen regie over hun huishouden kunnen voeren, een sociaal netwerk kunnen onderhouden en kunnen deelnemen aan de samenleving. Kortom: elke inwoner is in staat om zo lang en zo veel mogelijk zelfredzaam te zijn op elk leefgebied. Hierbij staat de Eigen Kracht van inwoners centraal en verandert de rol van de gemeente van "zorgen voor" naar "zorgen dat". Ook wordt veel waarde gehecht aan het credo "keep it simple" en de gemeente wil zorg en ondersteuning betaalbaar, bereikbaar en benaderbaar houden voor de mensen die dat echt nodig hebben. De gemeente onderscheidt drie niveaus van ondersteuning en zorg: Zelf, Samen en Overdragen volgens het nieuwe denkmodel."

De opgave van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen is om mensen zoveel mogelijk en zo lang mogelijk alles zelf te laten organiseren. Hiervoor hebben zij de gemeente niet nodig. Belangrijk is om daarin als gemeente te durven loslaten en bewust te zijn van de veranderende rol van de overheid. Als het gaat over mobiliteit is faciliteren belangrijk en moeten we maatwerk regelen wanneer het echt niet anders kan.”

3.2 Wettelijk kader

Als in de wetten gekeken wordt naar de gemeentelijke verplichtingen op het gebied van vervoer, valt daaruit op te maken dat er ruimte is voor verandering. In de WMO 2015 is alleen bepaald dat gemeenten maatwerkvoorzieningen moeten verstrekken ten behoeve van zelfredzaamheid en participatie en daarbij ook het noodzakelijke vervoer. In deze wet wordt niet specifiek ingegaan op het soort maatwerkvoorziening. In de Jeugdwet is bepaald dat vervoer naar een voorziening indien nodig geboden moet worden. Het leerlingenvervoer is geregeld in de Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs. Daarin is bepaald welke aanspraken bestaan bij bepaalde omstandigheden. Bij het leerlingenvervoer geldt specifiek vervoer van en naar school. In het geval van WSW-vervoer geldt een leegloopconstructie, daar komen geen nieuwe inwoners voor in aanmerking. In alle gevallen heeft de gemeente ruimte om samen met inwoners te zoeken naar een alternatieve oplossing. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat voor een deel van de inwoners altijd het vervoer geregeld moet worden, omdat deze het echt niet zelf kunnen en het niet kunnen leren en/of regelen.

De vorm van de WMO maatwerkvoorziening is vrij, dit kan dus ook een financiële tegemoetkoming zijn. Ook is er geen recht of aanspraak op een maatwerkvoorziening vastgelegd in de wet of in lokale regels. Dit betekent dat vanuit de principes van zelfredzaamheid en participatie altijd eerst gekeken moet worden naar wat iemand zelf kan (regelen of leren), voordat een maatwerkvoorziening wordt toegekend.

4. Huidige situatie

Het huidige mobiliteitssysteem kenmerkt zich door een duidelijke scheiding tussen Openbaar Vervoer en doelgroepenvervoer¹ met de Regiotaxi als enig overlappend concept. De beoogde integratie van de Regiotaxi OV blijft in de praktijk echter achterwege, met als kanttekening dat een hoog gebruik van de Regiotaxi een grote kostenpost voor de gemeente is. Daarbij komt dat de verschillende vormen van doelgroepenvervoer zeer versnipperd zijn en dat ook bij het doelgroepenvervoer de bundeling en integratie onderling minimaal is. Dit terwijl aan de andere kant door vervoerders aangegeven wordt dat de grootste efficiëntieslag juist die integratie van doelgroepenvervoer is. Vooral voor de daarvoor in te zetten middelen, niet per se voor de te vervoeren mensen.

Vervoer is op dit moment vooral op het niveau van 'Overdragen' georganiseerd. Daardoor zijn er op dit moment vanuit de gemeente weinig mogelijkheden om inwoners te stimuleren meer zelfredzaam te worden op het gebied van mobiliteit. Dit sluit niet aan op de visie Omzien naar elkaar, waarin uiteengezet is dat in de eerste plaats wordt ingezet op de zelfredzaamheid van elke inwoner. De inzet van de gemeente is gericht op ondersteuning van deze zelfredzaamheid.

4.1 Financiën

De Regiotaxi wordt deels gefinancierd door bijdrage van de Provincie Overijssel, via een BDU. Verder betalen alle gebruikers een eigen bijdrage. Voor gebruikers met een WMO-kortingspas voor de Regiotaxi is de eigen bijdrage gelijk aan het zonetarief van de bus (OV). Voor de zo geheten OV-gebruikers van de Regiotaxi geldt een hoger tarief. De gemeente betaalt het resterende bedrag per gereden rit. In het kostenoverzicht in de bijlage is de eigen bijdrage en de BDU al verrekend.

¹ Doelgroepenvervoer: vervoer van bepaalde groepen van mensen, waarbij doorgaans meerdere personen tegelijk worden vervoerd met behulp van veelal taxibusjes of taxi's. Voor gemeenten gaat het om leerlingenvervoer, vervoer van inwoners met een WSW en vervoer in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet.

Maatwerkvoorzieningen en Leerlingenvervoer worden indirect betaald uit het gemeentefonds. Maatwerkvoorzieningen worden voor zover dit nieuwe taken bevat bekostigd uit de integratie uitkering Sociaal domein.

4.2 Soorten georganiseerd vervoer

Er zijn op dit moment twee soorten georganiseerd vervoer, onder te verdelen in structureel en incidenteel vervoer:

- Structureel (planbaar): zoals naar dagbesteding, leerlingenvervoer, WSW-vervoer
- Incidenteel (vraagafhankelijk): zoals Regiotaxi, taxi

7. Toekomstbeeld

7.1 De uitdaging op het gebied van mobiliteit

- Het Openbaar Vervoer als een algemene voorliggende voorziening beschikbaar en bereikbaar te houden voor alle mensen in Twente
- Het gebruik van oplossingen vanuit de samenleving stimuleren
- Het sociale netwerk van mensen optimaal benutten om in de vervoersbehoefte van mensen te voorzien
- Het versterken van de eigen kracht van mensen om zelfstandig een passende oplossing te vinden voor zijn of haar vervoersbehoefte (leren, gebruik hulpmiddel)

7.2 Mogelijke inrichting systeem

1. Volledig open marktsysteem met de inwoner in de lead, financieel gesteund door de gemeente. Dus geen overeenkomsten tussen de gemeente met vervoerder of centrale.
2. Regionaal mobiliteitscentrum: intake + regie. Uitvoering bij taxibedrijven.
3. Combinatie tussen 1 en 2:
 - Structureel (massa): regionaal mobiliteitscentrum (2)
 - Incidenteel (vraagafhankelijk vervoer): open markt systeem (1)

Bij Dinkelland en Tubbergen lijkt de derde optie het beste te passen. In deze optie houdt de gemeente niet de regie over al het vervoer, maar wordt wel het structurele vervoer efficiënt en kosteneffectief georganiseerd. Structureel vervoer is altijd maatwerk, incidenteel vervoer is voornamelijk vrij toegankelijk. Voor een zeer beperkte groep kan incidenteel vervoer via het regionaal mobiliteitscentrum verlopen. Het gaat hierbij alleen om de mensen die een maatwerkvoorziening nodig hebben en het echt niet zelf kunnen en het niet kunnen leren of regelen. Deze ritten kunnen dan voornamelijk gereden worden in de daluren, waardoor de voertuigen minder stilstaan in de daluren.

Voor incidenteel vervoer wordt zoveel mogelijk aangestuurd op wat inwoners zelf kunnen regelen en indien nodig wordt (tijdelijk) maatwerk geregeld. Omdat incidenteel vervoer (voor het grootste gedeelte) aan de markt wordt overgelaten biedt het alle mogelijkheden voor vernieuwing en innovaties, waardoor inwoners bijvoorbeeld zelfstandig(er) leren reizen.

7.3 Gebruikersbehoeften

De gebruikersbehoeften van reizigers zijn de afgelopen jaren op verschillende manieren in kaart gebracht. Ook daaruit blijkt dat een deel van de gebruikers wensen heeft die niet aansluiten bij de huidige systemen. De gebruikerswensen moeten nadrukkelijk meegenomen worden in de uitwerking van oplossingen. Een opsomming van enkele belangrijke behoeften:

- Wens is 'zo gewoon mogelijk' (net als ieder ander)
 - Verschillende mensen, verschillende behoeften
 - Denken vanuit mogelijkheden, niet rechten en beperkingen
- Kwaliteit van uitvoering (o.a. kundige chauffeur, veilige
- rit, op tijd, laagdrempelig)
- Eigen regie (flexibel en spontaan)

- Eenvoudig en toegankelijk systeem
- Communicatie en informatie

7.4 Kansen en mogelijkheden

Bij het zoeken naar nieuwe mogelijkheden gaat het om mobiliteit dat past binnen de regels van de Taxiwet, of mobiliteit binnen het eigen netwerk. Er zijn verschillende goede initiatieven bekend, zoals de groene auto's in Fleringen of de GO-OV app waarvan in Denekamp een pilot is geweest. Verder zijn initiatieven als de SmartCab en Greenwheels al enige tijd op de markt, deze zijn voor iedereen toegankelijk. Dit zijn betaalbare alternatieven voor taxi en auto. Wereldwijd is op dit moment de taxi-app Uber een innovatieve organisatie die sterk groeit, Uber is een smartphone app die chauffeurs (met licentie) in contact brengt met mensen die een rit willen maken². Dit is nu alleen in de grote steden beschikbaar, maar moet vooral gezien worden als voorbeeld van een innovatie in de taxiwereld. Om mobiliteit te vernieuwen kunnen lokaal en regionaal zorgaanbieders en taxibedrijven worden uitgedaagd om gebruik te maken van innovatie en nieuwe techniek.

7.5 Lokale situatie Dinkelland en Tubbergen

In de overweging voor een keuze moet wel meegenomen worden dat Dinkelland en Tubbergen in beperkte mate over Openbaar Vervoer beschikken, waardoor terugvallen op het Openbaar Vervoer niet voor iedereen een goede optie is. Dan kan een aanvullend Openbaar Vervoersysteem (zoals de huidige Regiotaxi) in de toekomst noodzakelijk blijven om inwoners de kans te geven zo zelfstandig mogelijk te reizen. Dit kan ook een oplossing per dorp / kern zijn, waarbij inwoners en lokale partijen zelf creatief nieuwe mogelijkheden ontwikkelen. In de tweede fase van het project moeten de demografische ontwikkelingen ook meegenomen worden, bij de afweging van de oplossingen. In de bijlage is alvast een aantal tabellen uitgewerkt.

Belangrijk in de nieuwe situatie af te wegen wat een regionale aanpak wordt en wat lokaal. Met name mobiliteit binnen maatwerk leent zich goed om in regionaal verband te organiseren, voor het incidentele vervoer kunnen mogelijk lokale oplossingen veel passender zijn. Dit moet in de tweede fase van het project verder uitgewerkt worden, omdat het afhankelijk is van de te maken keuzes.

8 Uitgangspunten

Voor wat betreft de organisatie en inrichting van het vervoer voor mensen met een structurele vervoersvraag worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Clustering van vervoersstromen is wenselijk.
- Door massa te creëren (veel reizigers/veel vervoersstromen) kan materiaal beter worden ingezet.
- Daarnaast kan efficiëntie worden gezocht in het beter op elkaar aan laten sluiten van aanvangstijden van bijvoorbeeld scholen, dagbestedingslocaties en sociale werkplaatsen.
- Dit mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit en besparingen op vervoersgebied mogen niet leiden tot een stijging van kosten van bijvoorbeeld dagbesteding of andere vormen van zorgverlening en ondersteuning.
- Naast het gevolgtijdelijk combineren sluiten we ook gelijktijdige combinatie van verschillende vervoersstromen niet bij voorbaat uit.
- Benadering op basis van individuele situatie, geen doelgroep benadering

9. Effecten op de huidige voorzieningen

Toekomstige vernieuwingen binnen mobiliteit zorgen voor effecten op de bestaande systemen en afspraken. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden zijn de effecten klein of groot. Hieronder staat een aantal vragen die op basis van de te maken keuzes beantwoord moeten worden.

² Internationaal is ook de particulierendienst Uberpop geïntroduceerd, wat in Nederland verboden is (in strijd met de taxiwet). Volgens de rechter is duidelijk dat de chauffeurs een "economische activiteit" uitvoerden toen ze onbekenden vervoerden voor Uberpop. Daarom kan niet worden gesteld dat er sprake was van een variant op carpoolen, zoals Uber had betoogd.

- Wat betekent de veranderende rol van de gemeente en de ontwikkelingen in het sociaal domein voor de huidige voorzieningen op het gebied van mobiliteit?
- Past de Regiotaxi nog binnen de nieuwe denkwijze; is dit een voldoende flexibel systeem?
- Aparte aanbestedingen per doelgroep, kan dat anders?
- Is combinatie van materieel mogelijk?
- Dagbesteding en andere voorzieningen: zo dicht mogelijk bij huis organiseren om vervoersstromen in te perken? = lokale keuze
- Zorgaanbieders verleiden om wonen en werken / dagbesteding dicht bij elkaar te organiseren?
- Verantwoordelijkheid voor vervoer bij dagbesteding ligt bij de zorgaanbieder: is dit verstandig en houdbaar?
- Wat voor soort inkoop past bij de toekomstige inrichting?

10. Koppeling regionale visie

In Samen14 verband wordt op dit moment een gezamenlijke visie opgesteld. Dit document dient lokaal als richtinggevende visie. Tevens dwingt het tot het maken van lokale keuzes, om regionaal tot een weloverwogen besluit te kunnen komen.

Huidige lijn in regionale visie Samen14 op mobiliteit:

- lokaal tenzij regionaal effectiever en efficiënter is;
- door 'massa' te creëren kunnen kosten worden bespaard;
- daarom voornamelijk niet het advies voor een pure marktform waarbij gemeenten de burger enkel financieel ondersteunen;
- wel advies voor inkoop van structureel vervoer voor diegenen die het echt nodig hebben (topje piramide): combineren van middelen, doelgroepen en/of materieel;
- advies Regiotaxi: niet doorzetten in huidige vorm:
 - WMO-klanten (incidenteel en structureel vervoer) gaan mee in inkoop maatwerk;
 - Voor aanvullend OV-klanten geldt voor een deel dat het gemakgebruikers zijn. Voor hen zijn er voldoende alternatieven;
 - Voor een ander deel van aanvullend OV-gebruikers moet gekeken worden naar oplossingen.
- provincie verzoeken om Regiotaxi budget te mogen gebruiken om basis OV te behouden en dunne lijnen met een redelijke bezetting te versterken (bijv. met buurtbussen). -> m.n. plattelandsgemeenten;
- initiatieven uit de samenleving zullen zich (door)ontwikkelen om in het gat te springen wat ontstaat door het wegvallen van de Regiotaxi.