

Paper voor het NVC 2021

- *Categorie: discussie*
- *Presentatievorm: sessie 30 minuten*

**Titel: Help de bus verdwijnt!**

*De (on-)mogelijkheden van vrijwilligersvervoer als alternatief voor verdwijnende ov-lijndiensten.*

Auteurs: Mirjam de Bok (Mobycon), Daan Stevens (Forseti), Otto Cazemier (Mobycon)

**Samenvatting**

Bij dunne vervoerstromen is het vaak moeilijk een goed openbaar vervoer in stand te houden. Onrendabele buslijnen staan daardoor onder druk en door de huidige pandemie dreigt het wegvallen van buslijnen en busritten nu versterkt en versneld plaats te vinden. Daar waar onrendabele buslijnen worden geschrapt, bestaat het risico van mobiliteitsarmoede met alle persoonlijke en maatschappelijke schade van dien. Deze paper gaat in op de mogelijkheden van vrijwilligersvervoer als alternatief voor wegvallende buslijnen en als middel om mobiliteitsarmoede te voorkomen. We behandelen de diverse vormen van vrijwilligersvervoer, kijken naar de (on-)mogelijkheden als alternatief voor professioneel vervoer. Welke aandachtspunten zijn er om het vrijwilligersvervoer een goede bijdrage te laten leveren? Tot slot gaan we in op de verschillende rollen die een gemeente kan nemen om het vrijwilligersvervoer een zinvolle plek te geven in het mobiliteitsaanbod.

**1. Probleemschets**

Mobiliteitsarmoede dreigt een oprukkend fenomeen te worden. Bussen op verbindingen met een geringe vervoervraag zijn vaak niet voldoende rendabel voor de vervoerder. Met name in gebieden die te kampen hebben met bevolkingskrimp en vergrijzing verandert de vervoerbehoefte. Daardoor rijden er te veel lege bussen rond en worden er veel, in de ogen van de vervoerder, onnodige extra kosten gemaakt. Dat is financieel onaantrekkelijk. Hierdoor ligt de voornaamste focus op verbindingen met hogere frequenties en grotere reizigersaantallen: de dikke vervoersstromen. Met als gevolg dat er wordt gesneden in de dienstregeling. We zien dat de huidige pandemie deze ontwikkeling verder versterkt en versnelt. Buslijnen dreigen te verdwijnen als gevolg van de sterk teruggelopen reizigersaantallen, of dienstregelingen worden aangepast.

Door de bezuinigingen in het gemeentelijke domein zijn er ook vanuit deze hoek vaak niet voldoende financiële middelen beschikbaar om zomaar een alternatief vervoersaanbod te ontwikkelen. Ook het doelgroepenvervoer staat sinds de decentralisatie en als gevolg van de

toenemende vergrijzing onder druk. In het denken over alternatieven wordt daarom ook regelmatig gekeken naar het inzetten van vrijwilligersvervoer om de lacunes in het professionele aanbod te vullen.

## **2. Effect**

De reiziger is de dupe van de verdwijnende busverbindingen. Door de haltes of busverbindingen die worden geschrapt, wordt de afstand tot een ov-verbinding steeds groter. En de mobiliteitsmogelijkheden voor de reiziger die op het ov is aangewezen steeds kleiner. Maar ook de vitaliteit en leefbaarheid van de betreffende gebieden staat onder druk. En alternatieven die nog wel beschikbaar zijn, zijn lang niet voor iedereen begrijpelijk (denk aan laaggeletterden of digibeten) of betaalbaar (zoals het reguliere taxivervoer).

Met name mensen zonder eigen vervoersmogelijkheden, met beperkte financiële middelen, mensen die minder goed ter been zijn en ouderen lopen hierdoor het risico op mobiliteitsarmoede. Mobiliteitsarmoede kan leiden tot sociale uitsluiting. Het wekelijkse bezoek aan vrienden of familie kan niet meer worden gebracht, doordat de busverbinding die voorheen eens per uur reed is weggefallen. Maar ook bijvoorbeeld de reis naar het werk, de dokter of de winkel wordt ingewikkelder. Zelfontplooiing en meedoen in de maatschappij staan daardoor onder druk. Een probleem dat niet alleen het veld van mobiliteit raakt, maar juist ook moet worden belicht vanuit perspectieven als ruimtelijke ordening, het sociaal domein en economie. Het handhaven van mobiliteitsaanbod in gebieden met een geringe vervoersvraag is dan ook van belang om de sociale uitsluiting en andere risico's zoveel mogelijk te beperken.

## **3. Vrijwilligersvervoer**

Als alternatief voor wegvallende buslijnen of andere lacunes in het mobiliteitsaanbod wordt vaak gekeken naar de mogelijkheden van vrijwilligersvervoer. Al decennialang spelen vrijwilligers een belangrijke rol als het gaat om het aanvullen van ov-lijnen door de inzet van buurt- en wijkbussen. Vrijwilligers verzorgen hierbij lijndienstvervoer ondersteund door de vervoerautoriteit en het openbaar vervoerbedrijf. Als doorontwikkeling van de buurtbus zijn er ook flexibele, vraaggestuurde concepten met vrijwilligers, zoals bijvoorbeeld Twentsflex. Daarnaast zijn er talloze lokale initiatieven waarbij vrijwilligers hetzij met een eigen auto hetzij met een busje vervoer organiseren voor specifieke doelgroepen. Vaak spelen dit soort initiatieven zich af rondom organisaties die betrokken zijn bij ouderen en/of zorg.

Relatief nieuw zijn initiatieven waarbij op de lokale vervoervraag wordt ingespeeld met een aanbod van vrijwilligersvervoer op basis van een landelijke formule zoals Automaatje. Tot slot zijn er nieuwe ontwikkelingen waarbij vervoervraag en -aanbod worden gematcht op basis van ritten die al gemaakt worden in de vorm van meereisapp's. Zie het als een eigentijdse vorm van liften of carpoolen. Voor langere afstanden is Blablacar al een aantal jaren met deze formule zeer succesvol. Op lokale schaal vinden deze initiatieven nog beperkt plaats.

Er is met al deze initiatieven sprake van een breed palet aan vormen waarbij vrijwilligers vervoer aanbieden. En daarmee een zinvolle aanvulling vormen op het mobiliteitsaanbod van professionele aanbieders.

#### **4. Voor- en nadelen**

Ondanks dat er een groot aanbod is aan vervoerdiensten door vrijwilligers, is er geen breed gedragen consensus over de rol die dit vervoer kan hebben. In veel gevallen wordt vrijwilligersvervoer gezien als een second best oplossing en wordt er getwijfeld of dit vervoer wel gezien mag worden als een volwaardig alternatief voor wegvallend professioneel aanbod. Dit neemt niet weg dat er vrijwilligersvervoer een aantal duidelijke sterke punten kent:

- De vrijwilligers zijn positief gemotiveerd en staan vaak dicht bij de doelgroepen die zij rijden. Dat verlaagt de drempels om gebruik te maken van het vervoer en stimuleert dus de mobiliteit onder de doelgroep.
- Bij de uitvoering van het vervoer kan een vrijwilliger meer tijd vrijmaken voor persoonlijk contact en dienstverlening dan dat een professionele chauffeur dat kan doen.
- Niet alleen de reiziger profiteert van het aanbod, ook de vrijwilligers zelf doordat zij een zinvolle bezigheid uitoefenen en daarmee maatschappelijk actief zijn en participeren.

Tot slot geldt uiteraard dat vrijwilligersvervoer substantieel lagere kosten kent dan professioneel vervoer doordat de personele kosten (in het ov ca. 60% van de totale kosten) veel lager zijn. Deze lagere kosten gelden echter niet altijd. In situaties waarbij vrijwilligers beschikking hebben over een (rolstoel-)bus die maar weinig wordt ingezet, zijn door de hoge afschrijving de kosten per kilometer soms gelijk aan of hoger dan die van een professioneel aanbod.

Ondanks de brede inzet van vrijwilligersvervoer en de voordelen zoals hierboven geschetst zijn er een aantal kritische vragen te stellen bij het inzetten van vrijwilligersvervoer als alternatief voor professioneel vervoer:

- Kan vrijwilligersvervoer wel een alternatief zijn voor professioneel vervoer als het gaat om kwaliteiten waarborgen?
- Is er geen sprake van werkverdringing?
- Wat zijn de grenzen aan de inzet van vrijwilligers als het gaat om dienstverlening en inzet?
- Kunnen vrijwilligers wel voldoen aan specifieke veiligheidsregels, zoals voor het vastzetten van rolstoelen?
- En hoe is de continuïteit van dit vervoer geborgd?

Daarnaast geldt dat het aanbod van vrijwilligersvervoer vaak versnipperd is en alleen bekend bij een specifieke doelgroep, waardoor het niet voor iedereen in beeld is en daardoor ook niet door iedereen gebruikt kan worden.

#### **5. Aandachtspunt: kwetsbare doelgroepen**

Door deze specifieke kenmerken en vraagpunten kan het vrijwilligersvervoer niet altijd een volwaardig alternatief vormen voor professioneel vervoer. Dit hoeft echter niet altijd een probleem

te zijn en is zeker geen reden om ervan af te zien om vrijwilligersvervoer te stimuleren. Immers in iedere gemeente is een professioneel Wmo-vervoersysteem dat het vangnet vormt voor inwoners met een beperking. Voor de Wmo-doelgroep is vrijwilligersvervoer dus alleen al interessant als aanvulling op de mobiliteitsmogelijkheden. Als vrijwilligersvervoer een alternatief moet vormen voor het busvervoer vragen dan ook juist andere doelgroepen aandacht. Dit zijn de groepen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer, maar die niet in aanmerking komen voor het professionele Wmo-vervoer. Denk hierbij aan de volgende doelgroepen:

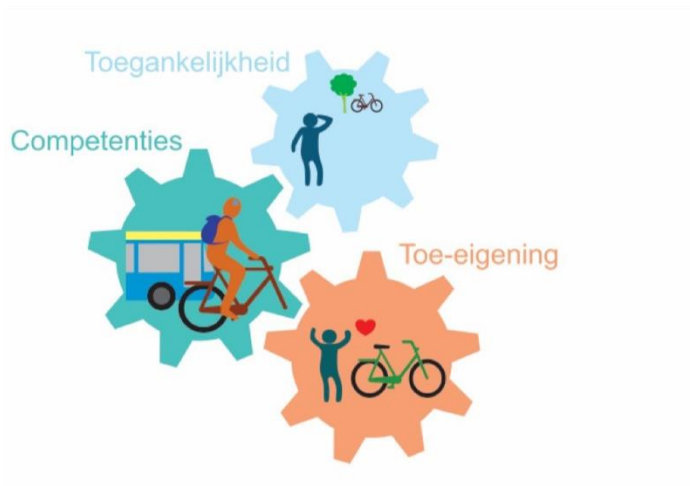
- Laaggeletterden;
- Inwoners met een laag inkomen;
- Inwoners die niet kunnen fietsen en geen fiets bezitten;
- Ouderen

Wanneer vrijwilligersvervoer een alternatief moet vormen voor een wegvallende buslijn moet dan ook goed worden nagedacht wat de doelgroep is van het alternatief en welke eisen dit stelt aan het vrijwilligersaanbod. Als hier niet voldoende aandacht aan wordt gegeven dreigen juist de kwetsbare groepen toch buiten de boot te vallen.

Om ervoor te zorgen dat vraag en aanbod naar vervoer goed met elkaar matchen is het goed om naar de 'motiliteit' benadering van Vincent Kaufmann te kijken. Motiliteit is het vermogen om mobiel te zijn. Drie variabelen zijn hiervoor bepalend:

- Toegang tot vervoer/ beschikbaarheid;
- Vaardigheden om met de vervoermogelijkheden om kunnen gaan;
- Toe-eigening: voorkeuren, waarden, normen over het vervoersaanbod.

Als het gaat om de inzet van vrijwilligers moet dan ook niet alleen het vervoeraanbod goed zijn afgestemd op de mobiliteitsvraag. Ook moeten de competenties van de potentiële gebruikers zodanig zijn dat zij het aanbod ook daadwerkelijk kunnen gebruiken. De toe-eigening van het vervoersaanbod is voor een vrijwilligersvervoersysteem een kans. Immers door de positieve motivatie van de vrijwilligers en het werken met minder tijdsdruk kunnen zij hun passagiers op een andere manier benaderen en aandacht geven. Hierdoor neemt de kans op het toe-eigenen van het vervoersaanbod toe.



*Figuur 1: De onderdelen van Motiliteit*

## 6. De rol van de gemeente

Wat betekent dit nu voor de rol die een gemeente zou moeten nemen wanneer door wegvallend busvervoer het ov-aanbod in de gemeente verslechtert? En welke rol kan een gemeente nemen om goede alternatieven met inzet van vrijwilligers te realiseren?

Er bestaat geen eenduidig beleidsformat voor het oprichten en ondersteunen van lokale vrijwilligersinitiatieven. Dat maakt het voor gemeenten soms een zoektocht. Het is bijvoorbeeld vrijwel onmogelijk om wanneer een ov-lijn wordt opgeheven deze één-op-één te vervangen door vrijwilligersvervoer. En in veel gevallen is complete vervanging ook niet aan de orde en niet noodzakelijk. Immers niet alle bestaande reizigers hebben hetzelfde alternatief nodig en voor veel verplaatsingen zal ook de (e-)fiets een goed alternatief zijn. Wanneer vrijwilligers voor specifieke doelgroepen een alternatief kunnen bieden, biedt dat al voldoende meerwaarde. Te hoge verwachtingen zijn ook een valkuil. Vrijwilligers zitten in de regel niet te wachten op een dwingend en verplichtend karakter, want daarmee verdwijnt nu juist het werkplezier waarvoor zij het doen. In de praktijk begint het met een organisch proces dat de gelegenheid moet krijgen om te groeien en in een vorm die men zelf graag ziet passend bij het gebied en de doelgroep. Pas wanneer de organisatie stevig genoeg is wordt het opportuun om na te denken over verdere stappen en het eventueel dragen van meer verantwoordelijkheid. Maar hoe begin je nu?

### *Initiëren*

Het vinden van een goede balans tussen vrijblijvendheid en verplichting kan gevonden worden door met de mensen zelf om tafel te gaan. Dat vraagt een samenspel tussen actieve burgers, investeren

in een relatie en vooral geduld. Op het vlak van het Wmo-domein, waar de gemeente verantwoordelijkheid draagt, zijn er talloze voorbeelden te vinden waarin het gemeenten gelukt is om samen met burgers serieuze initiatieven van de grond te krijgen. En daarbij wordt een deel van de Wmo-achtige ritten opgevangen met een gunstig effect voor de gemeentelijke balans. Daarmee is bewezen dat het niet altijd bottom-up werkt, maar ook heel goed mogelijk is om vanuit een overheid te beginnen. En dat kan eerst klein zijn. Bij betaalde uitvoering vormen de personeelskosten de hoofdmoot van de uitvoeringskosten. Het kan dus al aantrekkelijk zijn voor vervoerautoriteiten en vervoerders om slechts enkele ritten uit te besteden aan vrijwilligers. Hoe klein ook, als het principe eenmaal werkt en de samenwerking gevonden is, ontstaat er een basis om vanuit verder te denken.

Het snijden in een ov-netwerk gaat politiek gezien niet zonder slag of stoot. Daardoor staan vervoerautoriteiten over het algemeen open voor gemeenten die actief initiatieven vanuit de samenleving ontplooiën op dit vlak. Als het gaat om aanvullend openbaar vervoer is het zaak de provincie/vervoerautoriteit te interesseren hierin te investeren. De gemeente kan de weg daarvoor vrijmaken door de contacten te leggen en de plannen te begeleiden. Doet zij dit niet, dan is de kans groter met lege handen te blijven staan.

Voor een ov-autoriteit of provincie is het namelijk een stuk lastiger om vrijwilligersvervoer te initiëren. Zij zijn minder diepgeworteld in een lokale samenleving en hebben een grotere afstand tot de lokale samenleving dan een gemeente.

#### *Faciliteren en stimuleren*

Vrijwilligers zijn gebaat bij ondersteuning in de vorm van voertuigen, onderhoud, planning, administratie, opleiding, communicatie, reisinformatie en betaaltechnieken. Het faciliteren daarvan schept ook een bepaalde wederkerigheid. Vrijwilligheid staat niet gelijk aan vrijblijvendheid. Maar vrijwilligers laten zich niet dwingen. Dus wanneer er verantwoordelijkheden zijn die zij niet kunnen en willen dragen, is er de bereidheid nodig van de gemeente, vervoerautoriteit of vervoerder dit op te lossen met professionele krachten. Op die manier kan de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening geborgd worden.

#### *Regisseren*

Binnen een gemeente of gemeenschap kan de vrees bestaan dat goedbedoelde initiatieven tegelijkertijd een lokale strekklijn om zeep kunnen helpen, wat weer een toestroom tot de Wmo kan veroorzaken. Een slechtdraaiende ov-lijn waarin niet meer geïnvesteerd wordt en waar een gemeente beperkte zeggenschap over heeft, is echter ook geen prettig vooruitzicht. In plaats van afwachten kan een gemeente zelf in actie komen en zoveel mogelijk regie houden. De gemeente Ten eerste dient de gemeente niet verrast te worden door onverwachte ingrepen in het ov-netwerk, waar zij te laat over geïnformeerd wordt. Daarnaast kan er gesproken worden over investeringen door de provincie, het creëren van lokale beleidsvrijheid, en bijvoorbeeld het koppelen van leerwerktrajecten voor mensen uit 'de kaartenbak' van de gemeente. Diverse initiatieven tonen aan dat deze vervoersvormen mensen langer uit de Wmo kunnen houden. Dat kan uiteindelijk de kracht zijn van kleinschalig vervoer in de haarvaten. Zo wordt het mogelijk om naast het strekken van lijnen buiten de dorpskernen, mobiliteit juist ook weer dichterbij te brengen op de straathoek of op het dorpsplein.