

23 645 Openbaar vervoer
31 305 Mobiliteitsbeleid
Nr. 877 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

Mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, stuur ik u deze brief over de resultaten van de verkenning publieke mobiliteit en de wijze waarop we hier als gezamenlijke departementen een vervolg aan willen geven. Met deze brief geef ik opvolging aan mijn toezegging om de resultaten van de verkenning publieke mobiliteit met de Tweede Kamer te delen¹.

De verkenning laat zien dat integratie van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer door provincies en gemeenten goede mogelijkheden kan bieden om een effectiever, toegankelijker en inclusiever vervoerssysteem voor de reizigers te realiseren. De gezamenlijke departementen zien in de resultaten voldoende aanknopingspunten om dit onderwerp verder uit te werken. Hierbij voelen wij ons gesteund door het belang dat ook vanuit de betrokken organisaties is uitgesproken voor publieke mobiliteit.

Publieke mobiliteit is niet zomaar geregeld; de verkenning vormt een eerste aanzet. Op alle aspecten van de verkenning is een nadere uitwerking en verbreding nodig om te komen tot onderbouwde beleidskeuzes. Aan deze verbreding gaan we de komende periode werken, onder meer door het uitwerken van scenario's, welke geplaatst zullen worden binnen de maatschappelijke en ruimtelijke context.

In het vervolg van deze brief ga ik in op de aanleiding en de resultaten van de verkenning. Ook treft u een planning aan waarin wordt weergegeven wanneer de volgende, verbredende fase wordt

¹ Kamerstuk 23 645, nr. 850 en Toezegging TZ202507-093

afgerond en wanneer deze gedeeld zal worden met de Kamer. Na afronding van deze fase verwacht ik een Kabinetstandpunt Publieke Mobiliteit te kunnen vaststellen.

Aanleiding voor publieke mobiliteit

Het mobiliteitsgedrag van Nederland is veranderd sinds de COVID-pandemie². De gemiddelde bezettingsgraad in het openbaar vervoer (OV) is gedaald, terwijl de kosten zijn gestegen³. Met name in regionale gebieden heeft de versobering van het OV in de periode na de COVID-pandemie geleid tot een verminderde bereikbaarheid van voorzieningen⁴. Sindsdien is er een licht herstel van de reizigersaantallen en is het OV-aanbod op peil gehouden – en soms verbeterd – dankzij structurele investeringen vanuit het Rijk in het regionaal openbaar vervoer (motie Bikker⁵). Daarnaast kampen OV-bedrijven en doelgroepenvervoerders nog steeds met personeelstekorten. Een dubbele vergrijzing⁶ zorgt daarbij voor extra druk op het doelgroepenvervoer⁷. Naar verwachting zullen de kosten van het doelgroepenvervoer de komende jaren met 30 tot 50% toenemen.

Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid zie ik kansen om de beschikbare middelen voor het publiek gefinancierde vervoer effectiever in te zetten, zodat voorzieningen voor reizigers bereikbaar blijven. Dat is een breed vraagstuk. Publieke mobiliteit is dan ook in verschillende overleggen met medeoverheden, zoals het Bestuurlijk Overleg over de Financiële Verhoudingen en Overhedenoverleg in 2024, benoemd als onderwerp dat speciale aandacht verdient. Ik heb daarom gezamenlijk met de andere departementen een opdracht uitgezet om te verkennen of integratie van publiek gefinancierde vervoersvormen kan bijdragen aan een inclusief en toegankelijk vervoerssysteem dat de bereikbaarheid van voorzieningen voor alle reizigersgroepen

² KiM, “Waar is de ov-reiziger gebleven?”, oktober 2023.

³ De inflatie van de kosten van het openbaar vervoer vertoont een gematigder beeld dan de algemene prijsstijgingen voor mobiliteit als geheel in de periode 2015 - 2023. Hierbij speelt mee dat met eenmalige bijdragen van het Rijk de toename van ticketprijzen tijdelijk gedempt werd.

⁴ PBL, “Beter Bereikbaar?”, september 2024.

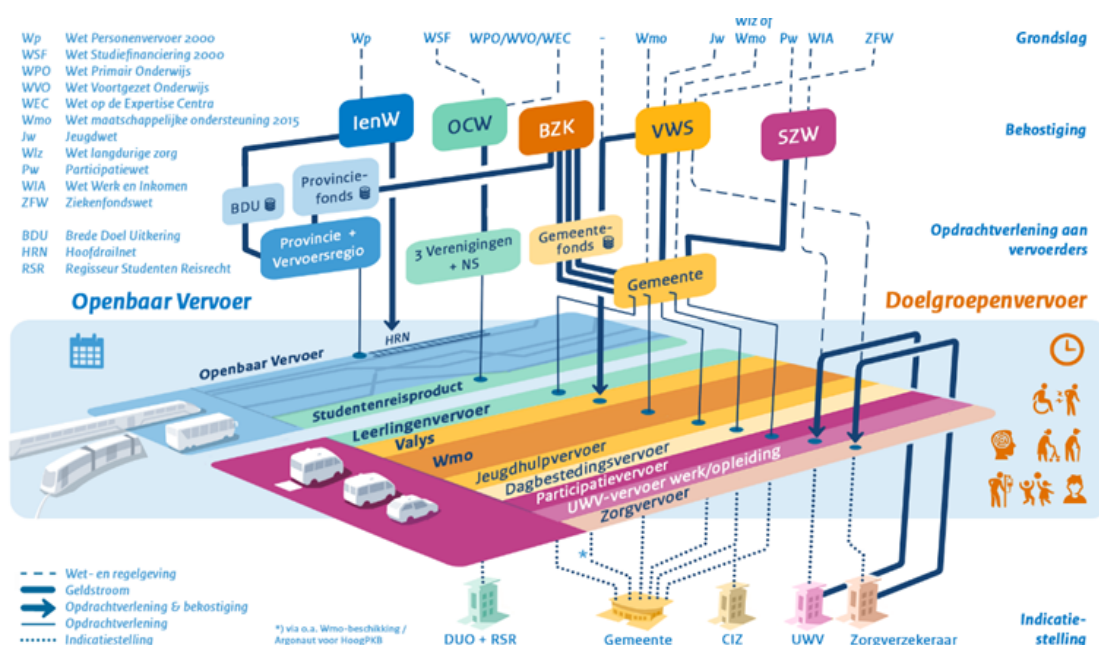
⁵ Uitvoering motie Bikker (Kamerstuk 36 410, nr. 29) over voorkomen van prijsstijgingen in het regionaal OV.

⁶ Dubbele vergrijzing verwijst naar de situatie waarin niet alleen het aandeel ouderen in de bevolking toeneemt, maar ook de gemiddelde leeftijd binnen deze groep stijgt.

⁷ College voor de Rechten van de Mens, “Onderzoek doelgroepenvervoer”, juli 2023.

waarborgt. Deze integratie van vervoersvormen noemen we publieke mobiliteit.

Onderstaande figuur geeft aan dat de huidige organisatie van publiek gefinancierde vervoersvormen zich kenmerkt door verschillende grondslagen, aansturings- en financieringsvormen.



Het verkennen van kansen voor slimme combinaties van OV met doelgroepenvervoer sluit ook aan bij het kabinetsstandpunt “Bereikbaarheid op Peil”⁸ en de Mobiliteitsvisie 2050. Daarnaast past het thema binnen het VN-verdrag Handicap en het Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV 2032. Eén van de doelstellingen van het VN-verdrag Handicap is dat alle belangrijke voorzieningen voor alle Nederlanders bereikbaar moeten zijn.

Resultaten van de verkenning

Van september 2024 tot juli 2025 is de verkenning naar publieke mobiliteit uitgevoerd, waarbij kostenneutraliteit als randvoorwaarde is meegegeven. Bijgaand treft u de onafhankelijke verkenning Publieke Mobiliteit van bureau Berenschot aan.

⁸ Kamerstuk 31 305, nr. 489

Berenschot heeft verkend hoe een systeem van publieke mobiliteit eruit kan zien en wat hiervoor nodig is wat betreft geldstromen en aansturing van het vervoerssysteem. Berenschot heeft daarvoor meer dan vijftig relevante organisaties en experts gesproken. Daaruit blijkt dat het model van publieke mobiliteit bij deze partijen op veel interesse kan rekenen. In het geschetste 'wenkend perspectief' voor publieke mobiliteit beschrijven de onderzoekers een model waarin alle reizigers gebruik kunnen maken van publiek gefinancierde mobiliteit. Het systeem is vraagafhankelijk, flexibel en wordt centraal aangestuurd. Voertuigen zijn op maat en toegankelijk voor reizigers met en zonder een beperking. Afhankelijk van de mate van beperking zal een reiziger thuis dan wel bij een (virtuele) halte nabij huis worden opgehaald. Afhankelijk van de situatie zal het huidige regionale OV deels in stand blijven, hierbij valt te denken aan 'dikke' buslijnen, metro en tram. Deelmobiliteit, mobiliteitshubs, private initiatieven en vrijwilligersvervoer kunnen het aanbod van publieke mobiliteit verder aanvullen.

De verkenning laat zien dat het model van publieke mobiliteit de effectiviteit, toegankelijkheid en inclusiviteit van mobiliteit kan verbeteren. De integratie van OV en doelgroepenvervoer in combinatie met het loslaten van vaste routes en haltes, biedt reizigers de mogelijkheid om zelf ritten te boeken, waardoor voorzieningen op gewenste tijdstippen bereikbaar worden.

Nadere verbreding om tot Kabinetsstandpunt te komen

Het geschetste wenkend perspectief biedt mogelijkheden voor de toekomst voor provincies, vervoerregio's en gemeenten die de verschillende vormen van vervoer willen integreren. Invoering van publieke mobiliteit is geen sinecure. Het vraagt van overheden en vervoersbedrijven een andere attitude. Reizigers zullen moeten wennen aan een systeem met soms andere reispatronen. We zullen daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan kwetsbare groepen.

Publieke mobiliteit is niet een model dat landelijk dwingend wordt opgelegd, maar dat in specifieke regio's kansen biedt om de bereikbaarheid te verbeteren. In welke situaties en onder welke voorwaarden dat het geval is vereist nadere uitwerking. Ik wil dit doen door verschillende scenario's uit te werken waarmee het uiteindelijke 'wenkend perspectief' dichterbij kan worden gebracht. We doen dit ook door goed te kijken naar de regio's waar publieke

mobiliteit in de praktijk wordt gebracht. Ik verwacht dat hieruit zal blijken welke zaken door overheden en vervoerders moeten worden opgepakt om te komen tot verbeteringen.

Nadere uitwerking is gewenst op vijf aanbevelingen die door Berenschot zijn geformuleerd ten aanzien van reizigersbehoeften, regionale aanpak, geldstromen, instituties en aansturing. Dit zal bijdragen aan een bredere visie ten aanzien van publieke mobiliteit en het mogelijk maken om vervolgens te werken aan een Kabinetsstandpunt publieke mobiliteit.

Reizigersgedrag en -behoeften

Publieke mobiliteit moet voor reizigers met en zonder een beperking leiden tot een betere bereikbaarheid van voorzieningen en toegankelijkheid van mobiliteit. De effecten van het bundelen van reizigers uit het OV en doelgroepenvervoer en het meer vraagafhankelijk maken van het openbaar vervoer zijn maar in beperkte mate bekend. In een aantal regio's wordt momenteel weliswaar gewerkt aan de transitie naar publieke mobiliteit, maar is er nog onvoldoende zicht op de effecten op de verschillende reizigersgroepen. In de komende periode gaan we met een aantal regio's onderzoeken onder welke condities de verschillende reizigersstromen in gezamenlijkheid kunnen reizen. Ook stellen we dan vast wat dit vergt voor de toegankelijkheid van voertuigen en haltes en hoe vraag en aanbod slim tot elkaar gebracht kunnen worden, door een mobiliteitscentrale te gebruiken. Publieke mobiliteit moet ook voor reizigers met een beperking leiden tot een betere toegankelijkheid van mobiliteit. De praktijkproeven dienen ook inzichtelijk te maken wat publieke mobiliteit vergt voor de toegankelijkheid van voertuigen en haltes. Het VN-verdrag Handicap is daarbij leidend.

De kosten van publieke mobiliteit

Publieke mobiliteit gaat uit van kostenneutraliteit: het uitgangspunt is dat het nieuwe systeem niet meer kost dan de afzonderlijke systemen samen. Het is voor overheden uitdagend om financiële stromen samen te voegen en daarover goede afspraken te maken. De vraag is hoe een vraagafhankelijk vervoerssysteem zodanig kan worden geëxploiteerd dat het zowel voldoet aan de wensen van reizigers als aan de financiële randvoorwaarden. Deze vraag heeft onze bijzondere aandacht bij de ervaringen die momenteel in de regio's worden opgedaan. We vragen de regio's om informatie over

de kosten en opbrengsten van het nieuwe systeem te delen zodat we voor verschillende situaties vast kunnen stellen onder welke condities publieke mobiliteit op een kostenneutrale wijze kan functioneren.

Aan de slag op regionaal niveau

Een belangrijke aanbeveling van Berenschot is om in regio's aan de slag te gaan met publieke mobiliteit, om zo samen met medeoverheden en marktpartijen ervaring op te doen en verder op te kunnen schalen. Bij het vorige BO MIRT is hiervoor € 5 mln. gereserveerd door IenW. Met de provincie Zeeland en de regio Drechtsteden zijn hierover inmiddels afspraken gemaakt en momenteel ben ik in gesprek met een vijftal andere regio's. Het betreft Overijssel, Flevoland, Achterhoek, MRDH en Utrecht. In elk van de regio's gaan we stapsgewijs aan de slag om ervaring op te doen en investeren Rijk en regio in dezelfde verhouding. Leerervaringen worden door de verschillende regio's met elkaar gedeeld. Deze ervaringen zijn niet alleen op regionaal niveau van belang, maar ook op rijksniveau. Het geeft het rijk inzicht in welke randvoorwaarden aan regio's gesteld kunnen worden, in hoeverre dit binnen de huidige wet- en regelgeving mogelijk is en het leert regio's welke eisen opgenomen kunnen worden in een aanbesteding. In de provincie Zeeland is begin 2025 gestart is met de introductie van publieke mobiliteit: met 'De Flex' is er een netwerk van busjes actief dat voor alle reizigers op afroep beschikbaar is. Vanuit een publieke mobiliteitscentrale worden vraag en aanbod op elkaar afgestemd. De eerste ervaringen van reizigers zijn positief. IenW draagt 50% bij aan deze ontwikkeling, zijnde € 6 mln.

Deze manier van werken vanuit regionaal perspectief sluit tevens aan bij het in de verkenning aangehaalde adviesrapport Elke regio telt! Met de 11 regio's uit het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR), waarvan enkele reeds betrokken zijn, werken we aan verdere opschaling van de aanpak om zodoende bij te dragen aan de duurzame bereikbaarheid van voorzieningen.

Vanwege het flexibele karakter en het belang om voor specifieke doelgroepen stipt op tijd te rijden, zie ik mogelijkheden voor een experiment met autonoom vervoer. Waar mogelijk en indien opportuun wordt aansluiting gezocht bij de pilots die ik heb aangekondigd met autonoom wegvervoer in het OV.

Inzichtelijk maken van geldstromen

Het OV wordt momenteel via de Rijksbegroting (IenW, OCW), het Provinciefonds en de BDU bekostigd en het doelgroepenvervoer wordt grotendeels via het gemeentefonds gefinancierd. Integratie van vervoersvormen betekent volgens Berenschot dat de geldstromen eveneens geïntegreerd en/of gebundeld dienen te worden. Ik vind het te vroeg om deze aanbeveling over te nemen en zal, in gezamenlijkheid met de andere departementen, de betrokken regio's, decentrale overheden en relevante organisaties nader uitwerken welke varianten werkbaar zijn voor het richten, stroomlijnen of eventueel bundelen van geldstromen. Hierbij zal ik ook, wanneer nodig met de betrokken partners, de huidige geldstromen zo goed als mogelijk in kaart brengen. Voor het OV zijn deze geldstromen vrij snel inzichtelijk te maken. Voor het doelgroepenvervoer ligt dit anders, aangezien per gemeente in kaart moet worden gebracht welke bedragen hieraan worden uitgegeven. Binnenkort start een studie naar de macrofinanciering van het openbaar vervoer. Vanuit deze studie zal ik de link leggen naar de financiering van publieke mobiliteit. Hieraan voorafgaand zal ik trachten eerst alle geldstromen in beeld te brengen. Voor het OV, leerlingenvervoer en studentenreisproduct zijn de gegevens voorhanden, maar voor een aantal doelgroepenvervoervormen (o.a. WMO) dient dit nog te gebeuren.

Analyse op aansturing, verantwoordelijkheden, wet- en regelgeving

Publiek (mede)gefinancierde vervoersvormen worden door verschillende overheden aangestuurd. Berenschot adviseert centralisatie op rijks- en decentraal niveau, met één departement als hoeder van het totale publieke mobiliteitssysteem. Met mijn collega's van OCW en VWS ben ik van mening dat een goede aansturing van wezenlijk belang is voor de ontwikkeling van publieke mobiliteit. Het is echter te vroeg om nu al te concluderen dat daarvoor centralisatie vereist is. Er zijn, binnen de bestaande wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling, ook andere manieren voor overheden om effectief samen te werken. Ik ga hiertoe met mijn collega's van OCW en VWS scenario's uitwerken. Waar dit vraagstuk de decentrale aansturing betreft, zal ik de samenwerking zoeken met BZK, IPO, VNG, DOVA en VDVN⁹.

⁹ DOVA is het samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten en VDVN is de vereniging van opdrachtgevers in het doelgroepenvervoer.

Vervolg

De verbredingsfase start begin 2026. Na afronding zal ik u over de resultaten informeren en over de stand van zaken van de regionale projecten.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen