



Overlegorgaan
Fysieke Leefomgeving



Rapport

Mobiliteits- armoede



Mobiliteits- armoede



Aanleiding

De directeur-generaal mobiliteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Mark Frequin, heeft begin 2018 in de bestuursraad het onderwerp tweedeling in mobiliteit/mobiliteitsarmoede genoemd als mogelijk belangrijk beleidsonderwerp voor IenW. Dit deed hij naar aanleiding van de tweede ronde Early Warning (najaar 2017). Early Warning is een systematiek om vroegtijdig signalen over toekomstige ontwikkelingen met invloed op het IenW-beleid van buiten naar binnen te halen.

Aandachtspunten tweedeling in mobiliteit

In het Early Warning rapport wordt op de volgende manieren aandacht gevraagd voor deze tweedeling in mobiliteit:

- Maatschappelijke tweedelingen worden groter en uiteten zich in toenemende verschillen in vervoersmogelijkheden tussen doelgroepen. De mobiliteit van kwetsbare doelgroepen schiet te kort.
- Daarnaast is de digitalisering van vervoersdiensten en de gevolgen hiervan voor digibeten een aandachtspunt: niet iedereen houdt de vergaande digitalisering van vervoersinformatie bij.

Het Early Warning rapport vraagt aandacht voor ouderen, gehandicapten, mensen met een laag inkomen en Nederlanders met een migratieachtergrond. Hoge kosten van OV zijn voor sommige verkeersdeelnemers een drempel. Verder signaleert het rapport dat het gebruik van de fiets met name door mensen met een migrantenachtergrond niet vanzelfsprekend is en dat groepen met weinig digitale vaardigheden geen of onvoldoende toegang hebben tot mobiliteit.

Onderzoek Kennisinstituut voor Mobiliteit (KIM)

Als vervolg op de Early Warning en in opdracht van de Unit Strategie van IenW heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KIM) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar deze mobiliteitsarmoede. KIM heeft onderzocht wat onder mobiliteitsarmoede moet worden verstaan en wat de aard en de omvang ervan zijn. Verder is onderzocht voor wie het geldt en in welke regio's het vooral aan de orde is. Het onderzoeksrapport 'Mobiliteitsarmoede: vaag begrip of concreet probleem?' is inmiddels gepubliceerd.

Nadere verkenning onder stakeholders

In overleg met de DG Mobiliteit heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) aspecten van mobiliteitsarmoede nader verkend onder externe stakeholders. Jacques Wallage heeft, in zijn rol als onafhankelijk voorzitter van het OFL, hiervoor gesprekken gevoerd met onder andere de Nederlandse Spoorwegen en de belangenorganisatie voor senioren (ANBO) (zie voor een volledig overzicht van de gesprekspartners bijlage 1).

In de wetenschap dat het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) een verkenning uitvoerde naar aard en omvang van mobiliteitsarmoede, heeft OFL zich er in dit stadium toe beperkt een



beeld te vormen van met name de gevoelde urgentie bij stakeholders en hun opvattingen over een mogelijke (rijks)overheidsrol bij de bestrijding van deze armoede.

In de gesprekken is niet uitgegaan van een vaststaande definitie van mobiliteitsarmoede¹. De gesprekspartners is gevraagd breed te reflecteren op wat zij in hun organisatie en in hun doelgroep ervaren als 'mobiliteitsarmoede' en dit toe te lichten. Zo is een ruim spectrum aan aspecten de revue gepasseerd, dat past bij een eerste brede OFL-verkenning².

¹ In het onderzoeksrapport 'Mobiliteitsarmoede: vaag begrip of concreet probleem?' van het KIM (oktober 2018) wordt uitvoerig ingegaan op verschillende definities en invalshoeken bij de term 'mobiliteitsarmoede' en de definitie die gekozen is voor het KIM-onderzoek.

² In deze OFL verkenning is (mobiliteits)armoede in relatie tot fysieke handicaps buiten beschouwing gelaten. In het 'VN Verdrag van de rechten van personen met een handicap' zijn hiertoe diverse bepalingen opgenomen waar ook Nederland zich toe heeft verplicht (Preambule en artikel 28).



Gespreksresultaten

Mobiliteit, zo staat in het materiaal voor de onderbouw van het vmbo, gaat over de mogelijkheid om korte en lange afstanden via auto, openbaar vervoer, fiets etc. te overbruggen. In Nederland levert de mobiliteit problemen op door bijvoorbeeld de vele files op de autowegen.

De laatste zin laat zien waar in het maatschappelijk debat het hoofdaccent ligt: 'beperkingen in de mobiliteit waarvan zeer velen last hebben'. Des te meer intrigerend zijn de vragen die het OFL de stakeholders voorgelegd heeft:

- is er sprake van mobiliteitsarmoede?
- hoe ernstig nemen diverse stakeholders van IenW dit vraagstuk?
- wat valt er in hun ogen aan te doen en in welke mate zou het Rijk er beleidsmatig aandacht aan moeten geven?

Mobiliteitsarmoede wordt herkend

Opvallend is dat geen van de gesprekspartners ontkent dat er van mobiliteitsarmoede sprake is, maar dat iedereen het lastig vindt aard en omvang te duiden. Meestal wordt het gezien als een aspect van armoede en maatschappelijk isolement, maar bijvoorbeeld bij het SCP wordt een gebrek aan mobiliteit ook onderzocht als onderdeel van het onvolkomen functioneren van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld het ontbreken van openbaar vervoer bij ploegendienst in de nacht). Pas volgend jaar kan het SCP wat meer inzicht bieden in de maatschappelijke betekenis van tweedeling in de mobiliteit.

Onderscheid stad en platteland

Zoveel is zeker: wie niet beschikt over een motorvoertuig³ (auto, scooter, bromfiets, motor) en een grotere afstand moet overbruggen dan lopend of per fiets haalbaar is, is aangewezen op het openbaar vervoer. Daarmee dringt zich het onderscheid stad-platteland op. Men onderkent dat met name op het platteland de concentratie van het vervoersaanbod op de hoofdstromen risico's in zich draagt voor verschraling van het aanbod. De opheffing van vervoerslijnen, het verdwijnen van de fijnmazigheid in het net, kan met name al kwetsbare mensen in een groter isolement brengen.

Afstemming concessieverlening

Wie bijvoorbeeld diep in de regio chronisch ziek is, een laag inkomen heeft en regelmatig een ziekenhuis in de stad moet bezoeken, ondervindt wel degelijk mobiliteitsarmoede. Dat vraagstuk wordt door vervoerders en bijvoorbeeld het IPO serieus genomen. Zij zien mogelijkheden om in de concessieverlening een betere afstemming tot stand te brengen. Het gaat hierbij om een betere verdeling tussen het vaste, vooral op forensenstromen afgestemde net en tal van kleinschalige initiatieven (deeltaxi, belbussen en vele andere vormen waarbij vrijwilligers op verzoek de afstand tussen woningen, voorzieningen en standaard openbaar vervoer overbruggen). Gesprekspartners geven aan dat dit vraagt om afstemming en regie, die in hun ogen nu nog in de kinderschoenen staan.

³ In 2016 27% van de bevolking (bron CBS, 2018)



Mogelijke rol op lokaal en regionaal niveau

Meer in het algemeen onderstrepen de gesprekspartners vaak dat mobiliteitsarmoede waar het optreedt maatschappelijk een ernstig fenomeen is, maar dat de oplossing vooral lokaal en regionaal moet worden gevonden. Dit vraagt samenwerking tussen de verschillende overheidslagen en maatschappelijke partijen. Gesprekspartners zien aanknopingspunten voor dit vraagstuk in de concessieverlening, in ontschotting van gemeentelijke en provinciale financieringsstromen en in de beprijzing.

Brede aanpak

Mobiliteitsarmoede, zo lijkt het, laat zich het beste bestrijden in samenhang met hulpverlening, zorg en pogingen maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Al onze gesprekspartners benadrukten dat geïsoleerd aanpakken van de mobiliteitsarmoede weinig zinvol lijkt. Des te hoopvoller zijn de lokale initiatieven waar in de strijd tegen armoede ook het betaalbaar houden van het openbaar vervoer voor de risicogroepen een plaats heeft gekregen. Voor mensen die ouder zijn en een minimuminkomen hebben, zijn er in een flink aantal gemeenten voorzieningen geregeld voor gratis OV, bijvoorbeeld Den Haag. Of initiatieven op het platteland om – vaak gedragen door vrijwilligers – eenzaamheid en isolement te bestrijden met onder andere vervoersmaatwerk. Provincies kunnen hier een belangrijke stimulerende rol vervullen en doen dat soms ook al.

Welk effect dit beleid feitelijk op de mobiliteitsarmoede heeft, kan uit de OFL-verkenning niet worden afgeleid. Daarvoor is nader onderzoek nodig.

Digitalisering en culturele aspecten

In de gesprekken is ook aan een tweetal, min of meer geïsoleerde vraagstukken aandacht besteed: de oprukkende digitalisering, met name van de informatieverstrekking. En de culturele dimensie die onder andere tot uitdrukking komt in het feit dat voor sommige migranten fietsen een teken van armoede is en dus vermeden moet worden. Hierdoor kan meer isolement optreden dan nodig zou zijn.

Wat de digitalisering betreft is allereerst opvallend hoezeer – naar het oordeel van onze gesprekspartners - de meeste reizigers de snelle ontwikkeling wel kunnen bijhouden. Een kleine minderheid blijkt hulp nodig te hebben, het gaat dan vooral om laaggeletterden en mensen met een verstandelijke beperking. Het debat over de hulpbalies en andere ondersteunende voorzieningen bij de vervoerders is wel een indicatie dat zij zich voor die minderheid open moeten blijven stellen. Gesprekspartners zijn van mening dat ook hiervoor in de concessieverlening kansen liggen.

Aangenomen mag worden dat onder de mensen met een mobiliteitsprobleem het aandeel laaggeletterden en digibeten hoger zal liggen dan bij de gemiddelde verkeersdeelnemer. Toch pleitte geen van onze gesprekspartners ervoor dit vraagstuk geïsoleerd op een beleidsagenda te plaatsen. Veeleer verwacht men een verbetering door gericht laaggeletterdheid aan te pakken als onderdeel van het bestrijden van maatschappelijk isolement. Na de grote decentralisaties ligt hier primair een lokale verantwoordelijkheid, al kunnen – zeker met betrekking tot het regionaal openbaar vervoer – provincies een stimulerende rol spelen.

Dat er soms ook culturele barrières kunnen zijn voor mobiliteit werd vrij algemeen onderkend. Fietsen staat bij delen van de migrantenpopulatie niet in hoog aanzien, wordt ervaren als een teken van armoede. Ook speelt bij sommige migranten mee dat vrouwen beperkt worden in hun bewegingsvrijheid, waardoor het leren fietsen wordt belemmerd. Toch bepleitten de gesprekspartners niet om dit onderwerp landelijk op een beleidsagenda te plaatsen. Enerzijds niet omdat in de eigen gemeenschap veel onderling hulpbetoon is, waardoor (bijvoorbeeld voor bezoeken aan een ziekenhuis) altijd wel iemand beschikbaar is om te rijden. Anderzijds omdat op grond van veel ervaringen verwacht mag worden dat migranten zich snel aan Nederlandse gewoonten aanpassen, zodat het probleem zich waarschijnlijk zal beperken tot de oudere generatie.



Conclusies en aanbevelingen

1. Uit de gevoerde gesprekken valt op te maken dat er zeker sprake is van tweedeling in mobiliteit/mobiliteitsarmoede. Dit betreft echter een beperkte groep, waarbij mobiliteitsarmoede doorgaans onderdeel is van een breder maatschappelijk isolement. Gesprekspartners zijn het erover eens dat dit vraagstuk het beste decentraal kan worden aangepakt als onderdeel van de bestrijding van armoede en maatschappelijk isolement.
2. Op het platteland, met name in de krimpregio's, zou die decentrale aanpak geholpen zijn met aandacht voor mobiliteitsarmoede bij het verlenen van concessies aan vervoersbedrijven. Dat vraagt een nauwe samenwerking tussen verschillende beroepsvervoerders en vrijwilligersinitiatieven.
3. Overheden, provincies en gemeenten voorop, zouden de maatschappelijke werking van de concessies transparanter moeten maken en het bestrijden van mobiliteitsarmoede explicieter moeten 'inbouwen'. Het Rijk zou dat proces kunnen ondersteunen door in haar verantwoordelijkheid voor het landelijk openbaar vervoer de positie van mensen in mobiliteitsarmoede aan de orde te stellen (vinger aan de pols houden en eventueel bijsturen vanuit systeemverantwoordelijkheid).
4. Daarnaast loont het de moeite tussen de relevante departementen (IenW, SZW en BZK) en het SCP afspraken te maken over het beter in kaart brengen van mobiliteitsarmoede, oorzaken en gevolgen. Het OFL onderschrijft daarmee de aanbeveling van het KIM om aanvullend onderzoek te laten verrichten. Dergelijk onderzoek kan verdieping geven aan het gesprek of, en op welke manier het thema mobiliteitsarmoede geborgd zou moeten worden in de bereikbaarheidsopgaven van IenW.
5. Samenhangend met de vorige conclusie, doet het OFL de suggestie om vanuit het Rijk een 'best practices' beleid te ontwikkelen. Hiermee wordt bedoeld dat interessante lokale en provinciale initiatieven ter bestrijding van mobiliteitsarmoede in kaart worden gebracht en op hun effecten worden geanalyseerd. Dit geldt ook voor initiatieven vanuit het maatschappelijk veld. Vervolgens wordt hierover het maatschappelijk gesprek aangemoedigd. Deze vorm van *geëngageerde kennisontwikkeling* vanuit het Rijk zou een effectieve bijdrage kunnen zijn aan het vervolgonderzoek naar mobiliteitsarmoede en de bestrijding daarvan.



Bijlage

TABEL 1 | Overzicht organisaties en functies gesprekspartners

Organisatie	Functie
Nederlandse Spoorwegen	president-directeur directeur Stakeholder -en Concessiemanagement
Connexxion	directeur
VNG	directeur beleid Leefomgeving, Arbeidszaken beleidsmedewerker directie Inclusieve Samenleving
IPO	directeur
ANBO	directeur beleidsadviseur
SCP	programmameider Duurzame Samenleving
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	directeur Participatie en Decentrale Voorzieningen