

Vergaderjaar 2016–2017

25 847

Evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten

Nr. 129

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2016

In mijn brief van 30 november 2015¹ heb ik u geïnformeerd over het starten van een verkennend onderzoek naar de toegang tot het bovenregionaal sociaalrecreatief vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking, het zgn. «Valysvervoer». In deze brief informeer ik u over de uitkomsten daarvan. Ik doe dit in de bredere context van vervoer van mensen met een mobiliteitsbeperking.

Uitgangspunten voor mobiliteit van mensen met een beperking

Op weg naar een inclusieve maatschappij, waaraan iedereen ongeacht zijn of haar beperking kan deelnemen, vraagt mobiliteit onze bijzondere aandacht. Mensen met beperkingen moeten zoveel mogelijk kunnen (blijven) deelnemen aan de samenleving. Toegankelijk vervoer is daarbij een factor van betekenis.

Uitgangspunt van een inclusieve samenleving is dat mensen gebruik kunnen maken van reguliere, algemene voorzieningen zoals het Openbaar Vervoer (OV). Met de ratificatie van het VN-gehandicaptenverdrag kan hier een verdere impuls aan gegeven worden. Hierbij is zowel de «fysieke toegankelijkheid» van het OV belangrijk als het overwinnen van «mentale drempels», zoals informatie over reizen met OV, mogelijkheid van assistentie en communicatie met de aanbieders.

De *fysiek* noodzakelijke aanpassingen om het openbaar vervoer toegankelijk te maken, hebben de volle aandacht. Hierbij kan gewezen worden op de verregaande concessieafspraken met NS en ProRail, waarin systematisch wordt gewerkt aan de doelstelling om vóór 2030 het Nederlandse spoor voor iedereen zelfstandig toegankelijk te maken. Het is aan decentrale overheden om afspraken te maken met busvervoerders. Metro's zijn voor het overgrote deel toegankelijk. Voor trams bestaan in

¹ Kamerstuk 25 847, nr. 127

Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht verbeterprogramma's die zorgen voor steeds toegankelijker trams en tramhaltes.

Daar waar en voor zo lang het (nog) niet mogelijk is gebruik te kunnen maken van de algemene voorzieningen, vanwege de beperkingen van de burger en/of de mate van toegankelijkheid van de algemene (OV) voorzieningen, dienen alternatieven beschikbaar te zijn.

In mijn brief aan u van 12 augustus 2016 ben ik al ingegaan op de verschillende vormen van vervoer in de langdurige zorg en ondersteuning.² Deze brief vervolg ik met een beschouwing op het Valys-vervoer.

Het Valysvervoer kent zijn oorsprong in het voorzien in de ontbrekende schakel van vervoer tussen huis en toegankelijk openbaar vervoer. Valys dient daarmee te worden aangemerkt als een onderdeel van de keten, daar waar het reguliere openbaar vervoer nog niet volledig toegankelijk is. In die situaties waarin het openbaar vervoer helemaal geen alternatief is, dient Valys voor deur-tot-deur-vervoer. Het gaat hierbij om mensen die vanwege de ernst van hun beperkingen niet in staat zijn (een deel van) hun reis met het OV te maken of om situaties waarin het OV geen alternatief is (niet in de nabijheid aanwezig of onvoldoende toegankelijk). Er is echter een praktijk gegroeid waarin mensen die op zich in staat zijn een deel van hun reis met het OV uit te voeren, kiezen voor deur-tot-deur-vervoer met de Valystaxi.

Om gebruikers die daartoe in staat zijn, meer te stimuleren Valys in te zetten als onderdeel van een reis per openbaar vervoer en om mentale en fysieke drempels te reduceren, is er met ingang van 2014 voor gekozen om de Valysregeling aan te passen en «de ketenreis» explicieter aan pashouders aan te bieden. Hierbij worden reeds vergaande ondersteuningsmogelijkheden toegepast, zo kunnen gebruikers zowel tijdens de treinreis als bij een overstap tussen taxi en trein fysiek of digitaal worden begeleid. Ondanks deze inspanningen om met deze ondersteunende diensten meer Valyspashouders (voor een deel van) hun reis gebruik te laten maken van het OV, leert de praktijk dat in veruit de meeste gevallen Valys nog steeds als deur-tot-deur voorziening wordt gebruikt. De inzet blijft er op gericht hierin verandering te brengen.

Verkenkend onderzoek toegang Valys

Hierna ga ik in op de aanleiding voor en de resultaten van het uitgevoerde verkennend onderzoek naar de toegang van Valys, waarvan u het eindrapport als bijlage bij deze brief aantreft³.

Aanleiding onderzoek

Met betrekking tot de (drieledige) aanleiding voor het onderzoek het volgende. De huidige toegang tot Valys vindt op indirecte wijze plaats. Een persoon komt in aanmerking voor een Valyspas op basis van een verklaring met betrekking tot een door of vanwege de gemeente verstrekte (Wmo) vervoersvoorziening, of een OV-begeleiderskaart of een gehandicaptenparkeerkaart.

Door deze indirecte toegang bestaat allereerst de mogelijkheid dat er voor een deel van de gebruikers van Valys een mismatch tussen behoefte en voorziening bestaat; een deel van de pashouders zou bijvoorbeeld ook gebruik kunnen maken van het (toegankelijke) openbare vervoer.

² Kamerstuk 25 847, nr. 128

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Een tweede aanleiding voor het onderzoek betreft de vraag of de inwerkingtreding en implementatie van de Wmo 2015 gevolgen kent voor de toegang tot het Valysvervoer. De Wmo 2015 legt nadruk op eigen kracht en netwerk; vervolgens wordt zo nodig gekeken welke lokale algemene voorzieningen wellicht passend zijn. Uiteindelijk komen maatwerkvoorzieningen, zoals Wmo-vervoer, aan de orde. Dit kan ertoe leiden dat minder mensen een verklaring met betrekking tot een door of vanwege de gemeente verstrekte (individuele Wmo) vervoersvoorziening kunnen overleggen, waarmee ze toegang kunnen krijgen tot het Valysvervoer.

Tot slot waren de zgn. «bijzondere indicaties» aanleiding voor dit onderzoek. Zoals in de commissiebrief van 18 mei 2015 aan uw Kamer gemeld, bleken er voorheen door de toenmalige uitvoerder in grotere aantallen bijzondere indicaties zoals «solo-vervoer» en «voorin zitten» te zijn afgegeven aan pashouders. Alhoewel deze indicaties niet officieel een onderdeel uitmaken van de aan het Valysvervoer ten grondslag liggende regeling, heb ik met cliëntorganisaties besproken te zullen verkennen wat de mogelijkheden en de implicaties van bijzondere indicaties voor het Valysvervoer zijn.

Het verkennende onderzoek had daarmee als doel om de inrichting van de toegang tot Valys opnieuw te bezien. Hierbij is enerzijds inzicht gegeven in de vervoersbehoeften van de doelgroep en anderzijds in de verschillende mogelijkheden die er zijn om de toegang tot het Valysvervoer te organiseren, evenals de gevolgen en praktische uitwerkingen van deze opties in kaart te brengen. Het verkennende onderzoek is begeleid door een klankbordgroep met deelnemers van cliëntorganisaties, gemeenten, Ministeries van I&M en VWS, Transvision (de huidige vervoerder) en KPVV CROW (kennisplatform vervoer).

Bevindingen onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat de reisbehoefte voor bovenregionale reizen alsmede de daarbij gewenste ondersteuning varieert per individu en per reis. Het onderzoek bevestigt dat het huidige gebruik van Valys niet volledig overeen komt met de behoefte. Een deel van de potentiële doelgroep heeft wel een vervoersbehoefte maar geen toegang tot Valys. Een ander deel heeft wel toegang tot het Valysvervoer zonder dat hier daadwerkelijk behoefte en/of noodzaak voor is. Tot slot is er scheefgebruik van Valys, omdat Valys vrijwel uitsluitend gebruik wordt als deur-tot-deur taxi en nog relatief weinig als ketenvoorziening. Mensen met een mobiliteitsbeperking geven aan dat zij met de juiste hulp en ondersteuning vaak wel in staat zijn met de trein te reizen.

Het onderzoek stelt vast dat de toegang en indicatiestelling, meer dan nu het geval is, rekening zouden moeten houden met de verschillen in behoefte aan ondersteuning en prikkels moeten bevatten om mensen die daartoe in staat zijn te stimuleren om vaker (deels) gebruik te maken van het openbaar vervoer. De klankbordgroep vindt meer maatwerk in de toegang derhalve wenselijk. Dit maatwerk bestaat eruit dat de toegang en indicatiestelling resulteert in een individueel gebruikersprofiel; op basis van de persoonlijke kenmerken van de gebruiker (waaronder de aard en omvang van de beperking) en aan de hand van landelijke criteria wordt in kaart gebracht welk type OV-reis deze persoon, onder welke omstandigheden kan maken.

Dit gebruikersprofiel zou gekoppeld kunnen worden aan mate van toegankelijkheid van een te maken OV-reis. Zodat zowel de huidige als de toekomstige toegankelijkheid van het OV in een nieuwe toegang tot Valys worden vastgelegd.

In het onderzoek is een aanzet gedaan tot het uitwerken van een afwegingskader, zijn er drie mogelijke toegangsscenario's met voor- en nadelen geschetst en is er een stappenplan tot het realiseren van een nieuwe toegang uitgewerkt. In dit stappenplan wordt o.a. voorgesteld om middels pilots verschillende scenario's en elementen verder te verkennen.

Conclusies

Het onderzoek geeft relevante inzichten in de behoeften van de potentiële Valysgebruikers. Dit biedt een goede basis om verder te bouwen aan de optimalisatie van deze vervoersvoorziening.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de indicatiestelling meer dan nu prikkels zou moeten bevatten om mensen te stimuleren om gebruik te maken van het openbaar vervoer. Ik kan me goed vinden in dit uitgangspunt en blijf me samen met de uitvoerder van Valys inzetten om zoveel mogelijk drempels weg te nemen om gebruik te maken van het toegankelijke openbaar vervoer. Dit zal moeten leiden tot een verdere toename van het aantal ketenritten, waarmee de reeds ingezette stijging wordt voortgezet. In dit kader merk ik op dat ik naar aanleiding van de motie De Boer/Hoogland⁴ samen met de staatsecretaris van I&M een onderzoek heb laten doen naar de integratie van doelgroepenvervoer (waaronder Valys) in het openbaar vervoer. Hierbij is in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn om de overstap van doelgroepenvervoer naar het openbaar vervoer te maken en wordt gezien of bundeling van de verschillende soorten doelgroepenvervoer kan leiden tot een efficiëntere en doelmatigere inrichting van het doelgroepenvervoer. Naar aanleiding hiervan is afgesproken dat de komende periode samen met het Ministerie van I&M, decentrale overheden, reizigers en vervoerders een actieprogramma wordt opgesteld om meer regie te voeren op pilots, deze systematisch te monitoren en de leerervaringen gecoördineerd te benutten voor eventuele opschaling.

Een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek betrof de invoering van de Wmo 2015. Deze zou met de introductie van algemene voorzieningen door gemeenten kunnen leiden tot een daling van van mensen met een vervoersindicatie via maatwerkvoorzieningen, waardoor ook het aantal mensen die toegang kunnen krijgen tot het Valysvervoer zou afnemen. Voor dit probleem heb ik u inmiddels – in de beantwoording van de Kamervragen van lid Leijten⁵ – geïnformeerd over een oplossing. In nauw overleg met organisaties van cliënten, VNG en de uitvoerder van Valys is afgesproken dat de mogelijkheden om toegang tot Valys te verkrijgen worden verbreed. De toegang tot Valys is per 1 oktober 2016 aangepast door ook een verklaring van de gemeente toe te staan waaruit blijkt dat, ondanks dat betrokkene niet beschikt over de vereiste documenten, er wel een noodzaak voor bovenregionaal vervoer bestaat. Het effect van deze aanpassing zal vooralsnog worden gemonitord door bij te houden hoeveel verklaringen per maand per regio/gemeente worden verstrekt.

In de klankbordgroep van bijgaand onderzoek is veel discussie geweest over de inrichting van de toegang van het Valysvervoer. Het betreft een complex vraagstuk, veranderingen in de inrichting van het vervoer kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de gebruikers. De onderzoekers hebben een stappenplan opgesteld waarbij een landelijk afwegingskader wordt uitgewerkt en geïmplementeerd. Echter dient voorafgaand aan het nemen van deze stappen wel het principebesluit te worden genomen om de beschreven richting te doorlopen. Cliëntenorga-

⁴ Kamerstuk 23 645, nr. 631

⁵ Ahangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3576

nisaties hebben daarbij aangegeven dat er bij de uitwerkingsrichting van het onderzoek nog teveel aannames (met onvoldoende onderbouwing en uitwerking) zijn gehanteerd en dat het daarmee nog te vroeg is om te gaan experimenteren met een kwetsbare doelgroep.

Ik vind het met de organisatie van cliënten van groot belang om zorgvuldig te werk te gaan, effecten van eventuele veranderingen volledig te kunnen overzien en wil daarom de komende periode gebruiken om samen met cliëntenorganisaties en andere deskundigen te bezien of en zo ja, welke verdere stappen op dit punt gezet zouden kunnen worden. Daarbij zal tevens worden bezien in hoeverre de «indirecte indicatiestelling» voor de toegang tot Valys op termijn gehandhaafd kan blijven en op welke wijze de zogenaamde bijzondere indicaties betrokken kunnen worden bij de toegang van het Valysvervoer.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn