

Vergaderjaar 2011–2012

25 847

Evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten

Nr. 103

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2012

Ik heb per brief van 19 januari jl.¹ toegezegd om de beleidsmatige uitgangspunten voor het sociaalrecreatief, bovenregionaal gehandicaptenvervoer (bekend onder de merknaam Valys en hierna afgekort tot BRV) eind februari gereed te hebben en vervolgens naar de Kamer te zenden. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Algemeen

Aanbestedingsprocedure

De beleidsmatige uitgangspunten in deze brief (die ik ook heb besproken met belangenorganisaties²) vormen de basis voor het opstellen van de documenten (het bestek en het aanbestedingsreglement) die nodig zijn voor het doorlopen van een Europese aanbestedingsprocedure. Zoals ik in mijn brief van 19 januari jl. heb aangegeven wil ik, gelet op het belang van continuïteit in de kwaliteit van dienstverlening, de nieuwe opdrachtnemer zoveel mogelijk tijd geven voor het implementeren van het BRV. Hoe meer tijd een nieuwe opdrachtnemer heeft voor implementatie, hoe groter de kans dat de overgang van de huidige naar de nieuwe opdrachtnemer soepel verloopt. Daarom wil ik de aanbestedingsdocumenten zo snel mogelijk aan de markt aanbieden, in ieder geval vóór de zomer van 2012.

Inclusieve maatschappij

Dit kabinet streeft naar een inclusieve maatschappij, waaraan iedereen ongeacht zijn of haar beperking kan deelnemen. Op het terrein van mobiliteit is het uitgangspunt van het kabinet dat mensen zoveel mogelijk gebruik maken van algemene voorzieningen. Daar waar en voor zo lang dat niet mogelijk is vanwege de beperkingen, worden specifieke voorzieningen aangeboden. Dit uitgangspunt is terug te vinden in de Wmo, maar ligt ook ten grondslag aan het beleid ten aanzien van het toegankelijk maken van het openbaar vervoer (OV). Omdat het OV nog niet overal

¹ TK 2011–2012, 25 847, nr. 101.

² ANBO, Viziris, CG-Raad, Platform VG en CSO ouderenorganisaties.

toegankelijk is en omdat sommige mensen nooit van het OV gebruik kunnen maken (ook niet als dit volledig toegankelijk is) is er bovenregionaal vervoer voor sociaalrecreatieve doeleinden als één van de (vele) mogelijkheden om de participatie te bevorderen.

Bij het bevorderen van de participatie van mensen is het niet alleen de overheid die een rol kan spelen bij het bevorderen van de maatschappelijke participatie. Het realiseren van zo goed mogelijke randvoorwaarden voor maatschappelijke participatie, zoals voldoende mogelijkheden om mobiel te zijn, vindt plaats in samenhang met burgers, lokale overheden en het zorgveld, die elk een eigen verantwoordelijkheid dragen en de ruimte benutten om met oplossingen en vernieuwingen te komen.

Toegankelijk OV

In mijn correspondentie met de Kamer over de toekomst van het BRV heb ik steeds het belang benadrukt om de oorspronkelijke doelstelling van het BRV centraal te stellen. BRV is oorspronkelijk bedoeld als «missing link»: de schakel tussen huis en toegankelijk OV. Deze doelstelling wordt steeds belangrijker nu het OV sinds het begin van de huidige vorm van het BRV in 2004 toegankelijker is geworden voor mensen met een mobiliteitsbeperking. Ook de komende jaren wordt hard gewerkt aan het verbeteren van de toegankelijkheid van het OV. De opgave om het OV steeds beter toegankelijk te maken is verdeeld tussen het Rijk, decentrale OV-autoriteiten (provincies en kaderwetgebieden), gemeenten en vervoerders. Prorail gaat de treinstations toegankelijk maken, de NS en regionale spoorvervoerders gaan zorgen dat de treinen toegankelijk zijn, de stads,- en streekvervoerders gaan het rijdend/rollend materieel aanpassen en de decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de metro-, tram- en bushaltes.

Het Rijk werkt ook aan spoedige besluitvorming over ratificatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van de mens en per 1 april 2012 wordt de Wet gelijke behandeling op grond van een handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) van toepassing op het OV met de inwerkingtreding van AMvB en Ministeriële Regeling. In deze AMvB en de Ministeriële Regeling wordt bepaald dat een aantal onderdelen van het OV in een bepaald jaar geheel of gedeeltelijk toegankelijk moet zijn.

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft in haar brief van 28 juni 2011¹ aangekondigd hoe de stations versneld toegankelijk worden gemaakt. In 2015 zijn alle stations toegankelijk voor doven, slechthorenden, blinden en slechtzienden. In de periode 2011 – 2020 wordt op 45 extra stations de perronhoogte op normhoogte gebracht. Hiermee ontstaat een gelijkvloerse instap als er materieel met een lage vloer stopt. Materieel wordt op revisiemomenten conform de Europese regelgeving aangepast voor mensen met een functiebeperking. Zo worden bijvoorbeeld schermen in de coupés geplaatst waarop actuele reisinformatie te zien is. Voor dove en slechthorende mensen is dit een grote vooruitgang.

Het vervoer per metro is vrijwel overal goed toegankelijk voor mensen met een motorische of visuele handicap. Aan het busvervoer wordt samen met de decentrale overheden gewerkt aan aanpassing van bushaltes en inzet van modern busmaterieel. Het programma moet ervoor zorgen dat per 1 januari 2016 ongeveer 70% van alle busreizen toegankelijk is. Voor het tramvervoer loopt in de drie steden waar stadstrams rijden een vernieuwingsprogramma waardoor geleidelijk meer trams en tramhaltes toegankelijk zijn voor mensen met een functiebeperking.

¹ TK 2010-2011, 25 847, nr. 97.

Decentralisatie naar gemeenten

In mijn brief van 7 november 2011¹ heb ik op basis van de met die brief meegezonden toekomstverkenning geconcludeerd dat het Rijk minder mogelijkheden heeft dan gemeenten om het BRV in samenhang te bezien met andere participatiebevorderende voorzieningen voor de doelgroep. Decentralisatie naar gemeenten biedt de meeste mogelijkheden voor mensen met een mobiliteitsbeperking, maar ik heb onvoldoende zekerheid dat er op 1 april 2013 (de datum waarop de overeenkomst met de huidige vervoerder eindigt) een gemeentelijk georganiseerde voorziening is voor de mensen die dit echt nodig hebben. Ik heb er daarom voor gekozen om het BRV Europees aan te besteden.

Bij het opstellen van de beleidsmatige uitgangspunten voor de nieuwe aanbesteding heb ik, naast de aandachtspunten voor de toekomst van het BRV zoals die aan de orde zijn gekomen in mijn brief van 7 juli 2011² en door de Tweede Kamer zijn benoemd tijdens het Algemeen Overleg van 19 mei 2011³, ook het toekomstperspectief van decentralisatie van het BRV naar gemeenten zwaar meegewogen.

Decentralisatie van het BRV zie ik als onderdeel van een bredere inspanning die ik wil leveren om te verkennen hoe het BRV kan bijdragen aan de bevordering van de mobiliteit van mensen met een mobiliteitsbeperking. Daarbij wil ik ook bezien welke initiatieven uit de samenleving hier een rol in kunnen spelen.

Uitgangspunten voor de nieuwe aanbesteding

Twee reizigersgroepen

Voor alle Valyspashouders geldt dat zij een Valyspas hebben kunnen aanvragen omdat zij in het bezit waren van een Wmo-pas, een gehandicaptenparkeerkaart of een OV-begeleiderskaart. Eenmaal in het bezit van een Valyspas ontvangen zij jaarlijks een standaard persoonlijk kilometerbudget (standaard-pkb) van 450 kilometer in 2012 waarmee zij tegen sterk gereduceerd tarief (€ 0,18 per gereisde kilometer) van het BRV gebruik kunnen maken. Als pashouders hun pkb uitputten dan kunnen zij tegen een commercieel tarief (€ 1,18 per gereisde kilometer) gebruik blijven maken van de voorziening.

Een klein deel van de pashouders komt ook in aanmerking voor een hoog persoonlijk kilometerbudget (hoog-pkb) van 2 250 kilometer in 2012. Het hoog-pkb maakt het mogelijk om tegemoet te komen aan pashouders die vanwege medisch-ergonomische redenen voor hun bovenregionale reizen volledig afhankelijk zijn van het BRV. Om in aanmerking te komen voor een hoog-pkb worden pashouders geïndiceerd door een onafhankelijk indicatiebureau op basis van medisch-ergonomische criteria, waarbij wordt vastgesteld of de pashouders géén gebruik kunnen maken van de trein (ook niet met begeleiding).

Er zijn dus tenminste twee reizigersgroepen in de huidige voorziening te onderscheiden. Een grote meerderheid wordt gevormd door pashouders die in principe van OV gebruik zouden kunnen maken als dit volledig toegankelijk is. Daarnaast is er een kleine groep pashouders die om medisch-ergonomische redenen nooit van de trein gebruik kan maken (ook niet met begeleiding). Dit onderscheid acht ik van belang bij het opstellen van de uitgangspunten. Voor beide groepen ken ik een verantwoordelijkheid om de participatie te bevorderen, en voor beide groepen streef ik naar een voorziening die rechtvaardig is gegeven de financiële en beleidsmatige context.

¹ TK 2011–2012, 25 847, nr. 99.

² TK 2010–2011, 25 847, nr. 98.

³ TK 2010–2011, 25 847, nr. 96

Gebruik van de voorziening

Ik wil dat het BRV zoveel mogelijk uitgaat van de mogelijkheden die mensen hebben. Ik wil pashouders stimuleren om gebruik te maken van toegankelijk OV daar waar dat mogelijk is. Dit betekent dat voor de pashouders die in principe van toegankelijk OV gebruik kunnen maken, de zogenaamde «ketenrit» centraal wordt gesteld. Een ketenrit is een rit waarvan een of meer schakels worden gevormd door toegankelijk OV. Een ketenrit maakt het mogelijk voor pashouders om veel meer kilometers te reizen dan alleen het aantal kilometers dat zij ter beschikking hebben voor het gebruik van BRV. Het principe van de ketenrit wordt ook gesteund door belangenorganisaties. Ik wil het voor zowel de opdrachtnemer als reizigers aantrekkelijker maken om dergelijke ketenritten uit te voeren en te reserveren. Ik denk dan aan mogelijkheden om financiële prikkels voor de opdrachtnemer te realiseren (bijvoorbeeld door voor goed uitgevoerde «ketenritten» een hogere vergoeding te geven) en aan het stellen van hoge eisen ten aanzien van dienstverlening (bijvoorbeeld begeleiding bij op- en overstap naar de trein en ketenadviezen voor de reiziger).

Toegang tot de voorziening

Ik heb signalen ontvangen dat er gemeenten zijn die ruimhartig omgaan met het verstrekken van Wmo-vervoersvoorzieningen aan burgers. Deze ruimhartige omgang zorgt ervoor dat mensen die dit eigenlijk niet nodig hebben toch gebruik kunnen maken van Wmo-vervoersvoorzieningen en daarmee, als zij daarvoor een aanvraag hebben ingediend, ook van het BRV.

Belangenorganisaties hebben aan mij een voorstel gedaan om de toegang tot het BRV te verscherpen. Gemeenten zouden op basis van landelijk vastgestelde toegangscriteria moeten beoordelen of een burger toegang kan krijgen tot het BRV. Gemeenten zouden hiervoor een aparte verklaring kunnen afgeven waarmee burgers vervolgens zelf de pas die toegang geeft tot het BRV kan aanvragen. De toegangscriteria op basis waarvan burgers in aanmerking komen voor een dergelijke verklaring zouden moeten worden voorgeschreven door het Rijk. Daarmee zou het Rijk zelf de toegang tot het BRV vormgeven en de toegang tot Valys kunnen beperken.

Het is voor ons allen een opgave hoe de beschikbare financiële middelen voor het BRV zo goed mogelijk ingezet kunnen worden voor de mensen die het echt nodig hebben. Ik heb in de begroting van VWS voor 2012 aangekondigd om de hoogte van het standaard-pkb voor 2012 te verlagen naar 450 kilometer. Ik ben me ervan bewust dat deze generieke maatregel ingrijpende gevolgen heeft voor pashouders en begrijp dus ook waarom deze maatregel aanleiding heeft gegeven tot verschillende moties¹ waarin door Kamerleden voorstellen zijn gedaan om ook de diversiteit van de pashouders te betrekken bij de verdeling van de verlaging van de kilometerbudgetten. De maatregel die ik heb genomen was, gegeven de omstandigheden, de meest rechtvaardige en effectieve maatregel die ik had kunnen nemen om de kosten voor deze voorziening te beheersen. Ik wil in de toekomst een soortgelijke maatregel voorkomen en ik ga daarom met gemeenten in gesprek om te verkennen op welke manieren de toegang tot het BRV verscherpt kan worden. Ook wil ik, samen met belangenorganisaties, voor de burgers die in de toekomst mogelijk geen toegang meer hebben tot het BRV bezien welke initiatieven er vanuit de samenleving benut kunnen worden om de mobiliteit van deze mensen zo groot mogelijk te houden.

¹ Motie Wolbert c.s. (33000, XVI, nr. 33), Motie Leijten en De Mos (33 000, XVI, nr. 44).

Volumebeheersing

Een wezenlijk element in het BRV is het concept van een persoonlijk kilometerbudget. Binnen de huidige overeenkomst stelt VWS de hoogte van het standaard- en hoog-pkb jaarlijks vast. Dit instrument acht ik noodzakelijk om het gebruik van deze voorziening beheersbaar te houden en om aan te sluiten bij de mogelijkheden van pashouders om van toegankelijk OV gebruik te maken. Ik wil dit element dan ook handhaven, omdat het ongedaan maken van een maximum aantal te bereizen kilometers binnen de voorziening een «open einde»-systeem zou introduceren en ook een prikkel voor het gebruik van toegankelijk OV zou wegnemen. De vaststelling van de hoogte van het standaard- en hoog-pkb hangt mede af van de kosten die gemoeid zullen zijn met het realiseren van een kwalitatief goede dienstverlening. De implicaties van de eisen van een kwalitatief goede dienstverlening ben ik nog aan het onderzoeken. Als het mogelijk is, wil ik een verlaging van het huidige standaard- en hoog-pkb vermijden.

Juridische vormgeving

VWS is opdrachtgever voor het BRV. De juridische basis voor de uitvoering van het BRV wordt gevormd door een privaatrechtelijke overeenkomst waarin afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop de opdrachtnemer het vervoer uitvoert. Deze juridische vorm wil ik handhaven, omdat hiermee optimaal gebruik kan worden gemaakt van de kennis en expertise van de marktpartijen. Ook biedt deze juridische vorm flexibiliteit bij een toekomstige decentralisatie van het BRV naar gemeenten.

Gebruik van onderaannemers

In de huidige overeenkomst is het mogelijk voor de opdrachtnemer om gebruik te maken van zogenaamde «onderaannemers». Voor de nieuwe voorziening wil ik ook deze mogelijkheid blijven bieden, omdat geen enkel vervoersbedrijf in Nederland een contract van deze omvang zelf kan uitvoeren. Het contract van het BRV is een belangrijk contract voor vervoerders, omdat het mogelijkheden biedt om in combinatie met andere vormen van collectief vervoer, zoals leerlingenvervoer of het vervoer van en naar dagbesteding, een optimale inzet van materieel te realiseren. Ook geldt dat het gebruik van lokale vervoerders de kwaliteit van het vervoer ten goede kan komen, omdat deze chauffeurs de lokale (verkeers)situatie goed kennen.

Kwaliteit van dienstverlening

Het jaarlijks uitgevoerde onafhankelijke onderzoek naar de klanttevredenheid van het BRV laat een positief beeld zien, in 2011 was de klanttevredenheid onverminderd hoog en stabiel. De waardering van pashouders over de kwaliteit van vervoer is van groot belang bij het decentraliseren van BRV naar gemeenten. Ik wil zoveel als mogelijk kwaliteitsverbeteringen in de dienstverlening doorvoeren, uiteraard binnen het beschikbare financiële kader dat ik voor het BRV heb. Bij het verbeteren van de dienstverlening zal ik de ervaringen met de uitvoering in de afgelopen jaren betrekken en zoveel mogelijk gebruik maken van nieuwe ontwikkelingen op het terrein van hulpmiddelen en op het terrein van goed werkgever- en werknemerschap. In gesprekken met belangenorganisaties en sociale partners zijn veel ideeën aangedragen om de dienstverlening te verbeteren. Het betreft onder meer ideeën ten aanzien van het meenemen van hulpmiddelen, de reserveringstijd (hoelang voor vertrek mag een pashouder nog een reis reserveren) en de omrijtijd

(hoelang mag een vervoerder omrijden om andere reizigers te halen en te brengen). Deze ideeën zal ik zoveel als mogelijk verwerken in de aanbestedingsdocumenten, waarbij ik in eerste instantie inzet op verbetering voor de groep pashouders met een hoog-pkb.

Daarnaast wil ik elementen die de dienstverlening van de huidige voorziening aantoonbaar hebben verbeterd zoals een compensatieregeling, een bonus-malusregeling ten aanzien van de klanttevredenheid, een bonus-malusregeling ten aanzien van de stiptheid en klachtafhandeling en een malusregeling ten aanzien van de kwaliteitseisen aan de chauffeurs wederom opnemen in de nieuwe overeenkomst.

Maatwerkoplossingen

De mogelijkheid voor het bieden van maatwerkoplossingen bestaat sinds het voorjaar van 2008, na een toezegging van de toenmalige staatssecretaris. Wat een maatwerkoplossing precies omvat is nooit vastgesteld en dit heeft in enkele gevallen geleid tot specifieke afwegingen in individuele situaties door het ministerie van VWS. Bij het maken van deze afwegingen is een praktijk ontstaan waarbij de grens van maatwerk in eerste instantie wordt bepaald door de verkeersveiligheid, maar waarbij ook de aard van de voorziening (BRV is in beginsel combinatievervoer en geen individueel ambulancevervoer) en de kosten die gemoeid zouden zijn met het leveren van maatwerk worden meegewogen. Ik wil in de nieuwe voorziening zo heldere waarborgen creëren die gebaseerd zijn op deze praktijk, maar waarbij de vervoerder de volledige verantwoordelijkheid heeft voor het besluit om iemand wel of niet te vervoeren. Ook wil ik dat de vervoerder de volledige verantwoordelijkheid krijgt om, gebaseerd op afspraken in de nieuwe overeenkomst, maatwerkoplossingen te bieden. Gelet op het feit dat het voor bijna alle maatwerkaanvragen mogelijk was een oplossing te bieden, heb ik er voldoende vertrouwen in dat het goed mogelijk is om hier duidelijke afspraken over te maken in de nieuwe overeenkomst.

Looptijd van de nieuwe overeenkomst

Ik beoog decentralisatie van het BRV naar gemeenten. Decentralisatie zal pas plaatsvinden als samenleving en gemeenten in voldoende mate kunnen zorgen voor een goede organisatie van vervoersvoorzieningen (waaronder het BRV). Een aantal thema's speelt daarin een centrale rol, zoals de manier waarop de toegang tot vervoersvoorzieningen wordt georganiseerd, de mate van toegankelijkheid van het OV en het door burgers beleefde dienstverleningsniveau bij het gebruik maken van voorzieningen. Bij elk van deze thema's is het ook van belang om te bezien welke rol rijksoverheid, decentrale overheden en de samenleving kunnen spelen. Gelet op bovenstaande heb ik het voornemen om de looptijd van de nieuwe overeenkomst tenminste twee jaar en negen maanden te laten zijn, met de mogelijkheid om deze jaarlijks te verlengen.

Vervolg

Ik vind het belangrijk om belangenorganisaties te betrekken bij de aanbesteding van het BRV. Ik heb hen bij de toekomstverkenning van het BRV betrokken en nu bij de voorbereidingen op de Europese aanbesteding heb ik ook met hen gesproken over aandachtspunten voor de uitvoering en het toekomstperspectief van het BRV. Ik wil de belangenorganisaties ook betrekken bij het vormgeven van de punten waar inschrijvingen van potentiële opdrachtnemers op worden beoordeeld.

Ik heb er vertrouwen in dat ik met bovengenoemde uitgangspunten een kwalitatief goede voorziening kan realiseren waarin de aansluiting met toegankelijk OV, en decentralisatie op termijn naar gemeenten centraal staat.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner