

Vergaderjaar 2012–2013

25 847

Evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten

Nr. 117

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2013

In juni 2012 heeft uw Kamer moties aangenomen van de leden Venrooy (Kamerstuk 25 847, nr. 108) en Wolbert (Kamerstuk 25 847, nr. 109) met betrekking tot het doelgroepenvervoer en Valys. In de motie Venrooy wordt de regering verzocht om een integrale visie op doelgroepenvervoer en toegankelijk OV te geven. De motie Wolbert verzoekt de regering om tot heldere toegangscriteria voor Valys te komen. Beide moties zijn ingediend vanuit een soortgelijk motief: een zo effectief mogelijke besteding van middelen voor vervoer mogelijk maken voor de mensen die het echt nodig hebben. Ten behoeve van de uitwerking van deze moties heeft in de afgelopen periode verkennend onderzoek plaatsgevonden. In deze brief informeer ik u, mede namens de staatssecretaris van I&M en de staatssecretaris van OCW, over de resultaten van dit onderzoek en onze reactie daarop.

Doel van het verkennend onderzoek

De investeringen in het toegankelijk maken van het openbaar vervoer dienen te leiden tot een afname van de vraag naar specifiek doelgroepenvervoer. Tegen die achtergrond hebben betrokken departementen een onderzoek laten uitvoeren naar mogelijkheden om te komen tot een meer effectieve en doelmatige inrichting van de verschillende vervoersvormen. Met het onderzoek zijn de volgende doelstellingen beoogd:

- Het verkrijgen van een globaal inzicht in de kenmerken en omvang van de verschillende vormen van doelgroepenvervoer;
- Het verkrijgen van inzicht in de mogelijke samenhang tussen doelgroepenvervoer en het openbaar vervoer;
- Het inventariseren van mogelijke sturingsinstrumenten om reizigers van doelgroepenvervoer, waar mogelijk, gebruik te laten maken van toegankelijk OV;
- Het verkrijgen van inzicht in mogelijkheden en onmogelijkheden om vervoersvormen beter op elkaar af te stemmen en middelen effectiever en doelmatiger te besteden;

- Een categorisering van actieve pashouders van Valys;
- Het toepassen van met het onderzoek verkregen inzichten en sturingsinstrumenten gericht op een meer heldere en uniforme toegang tot Valysvervoer.

Clëntenorganisaties en veldpartijen zijn zowel bij de onderzoeksopzet als bij de uitvoering van het onderzoek betrokken geweest.

Resultaten van het onderzoek

Het onderzoeksrapport « Krachten bundelen voor een toekomstvast doelgroepenvervoer en OV» treft u als bijlage bij deze brief aan¹. De met het onderzoek verkregen inzichten kunnen op hoofdlijnen als volgt worden samengevat.

- Het onderzoek geeft van de verschillende regelingen binnen het doelgroepenvervoer de relevante kenmerken, de huidige omvang en een kwalitatieve inschatting van het toekomstig gebruik.

Wettelijke regeling	Huidige aantal geïndiceerden	Toekomstig gebruik doelgroepenvervoer
Wmo	600.000	-
Valys	428.000, waarvan 171.000 actief	-
Awbz	80.000	-
Zittend Ziekenvervoer	115.000	+
WSW	20.000	-
WIA	60.000	0
Leerlingenvervoer	81.000	0

- Er wordt geconcludeerd dat het OV-systeem toegankelijker wordt en in de toekomst nog toegankelijker gemaakt zal worden. Vastgesteld wordt dat het gebruik van doelgroepenvervoer niet is afgenomen, ondanks een toegankelijker OV. Geconcludeerd wordt dat naast de fysieke toegankelijkheid ook de «mentale toegankelijkheid» een barrière is om gebruik te maken van het OV.
- Uit een onderzoek uit 2007 over enkele pilots met Wmo-vervoer wordt geconcludeerd dat 40% tot 50% van de ritten met het Wmo-vervoer op termijn met toegankelijk OV kan worden afgelegd. Dit zou waarschijnlijk ook voor enkele andere soorten van doelgroepenvervoer kunnen gaan gelden, mits er samenhangende maatregelen worden genomen om mensen te bewegen vaker van het OV gebruik te maken. In het rapport zijn diverse sturingsmaatregelen opgesomd om reizigers meer gebruik te laten maken van het OV.
- Vanwege de sterk uiteenlopende kenmerken van de doelgroepen en afwijkende eisen door verschillende opdrachtgevers wordt in het rapport geconcludeerd dat bundelen van verschillende groepen in één rit weinig kansrijk wordt geacht. Wel worden mogelijkheden gezien voor de versterking van de bundeling op systeemniveau, zoals tussennet en de regiecentrale. Binnen het tussennet neemt het doelgroepenvervoer kenmerken over van het OV en wordt meer volgens een dienstregeling uitgevoerd met vaste tijden en eventueel vaste opstapplaatsen. Bij de regiecentrale wordt de regie van ritten door een regionale centrale uitgevoerd in plaats van door de vervoerder. Op basis van de analyses op het pashoudersbestand van Valys kan het geschatte beeld dat er mensen oneigenlijk gebruik maken van het Valysvervoer niet worden onderbouwd maar ook niet worden weerlegd.
- Naast de vaststelling dat het aantal pashouders Valys autonoom zal afnemen (door de ingezette strengere indicatie van Wmo-vervoer door

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

gemeenten) wordt ingegaan op mogelijkheden van een uniforme strengere indicatie op landelijk niveau, op decentraal niveau en verdergaande differentiatie in persoonlijke kilometerbudgetten (pkb's) zonder dat dit tot concrete, uitvoerbare aanbevelingen leidt.

Reactie op motie Venrooy c.s.

Inclusieve samenleving

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 dit kabinet, evenals van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz), dat mensen zoveel mogelijk gebruik maken van algemene voorzieningen. Daar waar en voor zo lang dat niet mogelijk is vanwege de beperkingen van de burger en/of de mate van toegankelijkheid van de algemene voorzieningen, worden specifieke voorzieningen aangeboden. Dit uitgangspunt is terug te vinden in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), maar ligt ook ten grondslag aan het beleid ten aanzien van het toegankelijk maken van het openbaar vervoer. Hiertoe is ook de Wet gelijke behandeling aangevuld met een paragraaf over openbaar vervoer. Aan dit beleid wordt door het kabinet met de (voorgenomen) ratificatie van het VN-gehandicaptenverdrag een verdere impuls gegeven. De verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag zullen geleidelijk uitgevoerd worden.

Sturingsinstrumenten

We kunnen op basis van het onderzoek vaststellen dat het gebruik van doelgroepenvervoer de afgelopen jaren niet is afgenomen. Hoewel doelgroepenvervoer voor mensen met zeer zware mobiliteitsbeperkingen altijd nodig zal blijven, blijkt toch dat een substantieel deel van het doelgroepenvervoer de overstap naar toegankelijk OV op termijn zou kunnen maken. De fysieke toegankelijkheid van het OV wordt elk jaar beter, als gevolg van de programma's die hiervoor lopen. Echter, met het louter (fysiek) toegankelijk maken van het OV zijn nog onvoldoende voorwaarden gecreëerd om mensen met een beperking meer gebruik te laten maken van het openbaar vervoer. Naast de fysieke toegankelijkheid blijkt volgens de onderzoekers ook de zogenaamde «mentale toegankelijkheid» een barrière te zijn om gebruik te maken van het OV. Het gaat nu dus vooral nog om flankerend beleid. Om die reden zijn I&M, VWS en BZK in samenspraak met belangengroeperingen, vervoerders en decentrale overheden reeds een onderzoek gestart dat moet uitmonden in concrete diensten en producten die kunnen bijdragen aan de verbetering van de toegankelijkheid in de OV-keten.

Voor veel sturingsinstrumenten geldt dat deze vooral kunnen worden toegepast door partijen die op decentraal niveau actief zijn: gemeenten, zorginstellingen en vervoerders. Binnen de verschillende vormen van doelgroepenvervoer zijn diverse initiatieven die de overstap naar OV kunnen stimuleren. Zo wordt er door een aantal gemeenten bij het leerlingenvervoer gebruik gemaakt van het OV-maatje waarmee leerlingen met een beperking worden begeleid bij hun reis per OV.

Daarnaast is door VWS in het bestek van de aanbesteding van de nieuwe Valysvoorziening reeds een aantal sturingsinstrumenten opgenomen om cliënten meer gebruik te laten maken van het OV (probeerkaartjes, stimuleren van ketenritten, assistentie bij overstap).

Bij het bevorderen van de participatie van mensen is het niet alleen de overheid die een rol kan spelen. 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. Eén van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport is om kennisuitwisseling te blijven stimuleren. Ik zal om die reden het onderzoeksrapport met alle relevante partijen delen.

Bundelen vervoersvoorzieningen dichtbij de burger

Door de verantwoordelijkheid voor het voormalig Awbz-vervoer, het Wmo-vervoer, het leerlingenvervoer én Valys allemaal in één hand te leggen, kan maatwerk en een meer afgewogen indicatiestelling in mijn ogen beter worden gerealiseerd. Gemeenten zijn, dicht bij de burger, in staat tot een meer zorgvuldige selectie te komen van de burgers die voor hun participatie in de samenleving, gegeven hun mobiliteitsbeperkingen, op het Valysvervoer zijn aangewezen. Hierbij kan naar aansluiting worden gezocht met de andere, op participatie gerichte, voorzieningen. Ik wil daarom de verkenning naar de decentralisatie Valys, die mijn voorganger in overleg met de cliëntorganisaties heeft ingezet, voortzetten.

Samenwerken op systeemniveau

Naast de diverse sturingsinstrumenten is door de onderzoekers ook gekeken naar mogelijkheden van bundeling binnen het doelgroepenvervoer om zodoende tot een meer efficiëntere en doelmatigere uitvoering te komen. De partijen in het veld, zien kansen voor de versterking van de bundeling op systeemniveau, die op verschillende manieren kan worden vormgegeven. Eén van de mogelijkheden die als kansrijk wordt geacht is de zogenaamde regiecentrale. Hierbij wordt de planning en regie van één of meerdere vormen van doelgroepenvervoer losgekoppeld van de uitvoering. Het regionale schaalniveau wordt gezien als dé plek voor bundeling en stimulering van het maken van een overstap naar het OV. De regiecentrale zou door de lokale overheden zelf kunnen worden opgezet, apart worden aanbesteed en ondergebracht kunnen worden bij een derde partij. Er zijn inmiddels al diverse lokale initiatieven op dit gebied, zoals het model Zeeland². Vanuit het Rijk wil ik de samenwerking tussen regionale overheden stimuleren, daarom zal ik deze vormen van samenwerking bij betrokken organisaties onder de aandacht brengen.

Reactie motie Wolbert c.s.

In onderstaande tabel is een overzicht van de uitgaven van Valys opgenomen.

Jaar	2009	2010	2011	2012
Uitgaven Valysvervoer (mln)	56	58	67	54

In 2012 is het persoonlijk kilometerbudget verlaagd van 750 km naar 450 km per jaar. Sindsdien is het gebruik van Valys meer dan verwacht afgenomen, hetgeen heeft geleid tot enige onderuitputting. In 2013 zal ik het gebruik nauwlettend volgen, zodat ik vóór 1 september een beslissing

² In Zeeland is door gemeenten in Zeeuws Vlaanderen een regiecentrale opgezet die de ritten voor het doelgroepenvervoer plant. De regiecentrale koopt vervoer in bij de vervoerder en geeft vervolgens aan op welke wijze de ritten moeten worden uitgevoerd. Naast de planning komen ook de klachten bij de regiocentrale binnen zodat snel kan worden bijgestuurd richting vervoerder. Voor reizigers is het voordeel dat zij met één lokaal telefoonnummer al hun vragen over het vervoer kunnen stellen.

kan nemen over eventuele bijstelling van de hoogte van het kilometerbudget. Het maximale budget van € 60 mln is hierbij leidend. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal Valysgebruikers in de toekomst naar verwachting zal afnemen vanwege ontwikkelingen in de zorg en maatschappelijke ondersteuning (zelfredzaamheid, meer beroep op sociale omgeving) en ontwikkelingen van alternatieve vervoersvormen (groei stedelijk OV en Intercity en de opkomst georganiseerd vrijwilligersvervoer).

Naast de reeds genoemde sturingsinstrumenten die in het bestek van de nieuwe Valysvoorziening zijn vastgelegd is tevens een periodiek check van de Valyspas opgenomen, zodat wordt geregeld dat de pas niet meer onbeperkt geldig is. Dit is overeenkomstig één van de aanbevelingen uit het onderzoek.

Dit kabinet beoogt mensen waar nodig te ondersteunen in hun zelfredzaamheid en hun participatie in de samenleving. Zij doet daarbij ook een beroep op de eigen kracht van mensen. Mensen die daartoe in staat moeten worden geacht dienen te worden gestimuleerd om meer gebruik te maken van de algemene vervoersvoorzieningen. Dit vraagt initiatief van de burger zelf en als deze om ondersteuning in zijn mobiliteit vraagt, ook om een zorgvuldige verkenning van zijn persoonlijke kenmerken, behoeften, mogelijkheden en onmogelijkheden. Het uitgevoerde onderzoek biedt mij onvoldoende aanknopingspunten om deze verkenning door te vertalen naar uniforme landelijke criteria voor de toegang tot Valys, aanvullend op de landelijke indicatiestelling voor het zgn. «hoog pkb». Naast het ontbreken van aanknopingspunten voor een landelijk, aangescherpte indicatie zou deze overigens ook leiden tot relatief hoge eenmalige en structurele uitvoeringskosten, die gegeven het plafond in de beschikbare middelen ten koste zouden gaan van de hoogte van de pkb's zelf.

Wanneer het Valysvervoer samen met het Wmo-, leerlingen-, WSW en Awbz-vervoer op termijn onder verantwoordelijkheid van gemeenten komt te vallen, ontstaan meer mogelijkheden voor een integrale indicatiestelling, waarmee naar verwachting een meer doelmatigere uitvoering van doelgroepenvervoer mogelijk is. Gemeenten worden geacht maatwerk te leveren en kunnen daarmee een beter afgewogen en daardoor meer selectieve toegang tot de voorziening organiseren. Zoals aangegeven zal ik de verkenning naar de decentralisatie van Valys voortzetten, de indicatiestelling is hierbij vanzelfsprekend een belangrijk aandachtspunt. Ik zal hierover met cliëntenorganisaties in gesprek blijven. Aangezien het Valysvervoer vorig jaar opnieuw is aanbesteed kan de decentralisatie naar verwachting eerst in 2018 worden gerealiseerd. Daarnaast zal ik – met het oog op de tussenliggende periode – in overleg met de cliëntorganisaties en VNG bezien of een handreiking kan worden opgesteld voor de toegang tot het lokale Wmo-vervoer. De toekenning van een Wmo-vervoersvoorziening leidt ook tot kwalificatie voor het Valysvervoer. De handreiking zou gemeenten kunnen helpen bij een meer zorgvuldige afweging van de beoordeling van aanvragen voor Wmo-vervoer en daarmee tot een meer selectieve toegang tot Valys. Hiermee wordt meer gewaarborgd dat de Valysvoorziening ten goede komt aan de mensen die daar het meest op aangewezen zijn.

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