

Toekomst van sociaalrecreatief, bovenregionaal vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking

Deel 1 van 2

Samengesteld door VWS

Datum: 28 juni 2011

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	3
2	<i>Beleidshistorie bovenregionaal vervoer</i>	4
3	<i>Ontwikkelingen</i>	7
3.1	Valys in vogelvlucht.....	7
3.2	Participatiebeleid	9
3.3	Openbaar vervoer	10
3.4	Gelijke behandeling.....	11
3.5	AWBZ-vervoer en de Wmo	11
3.6	OV-begeleiderskaart.....	12
4	<i>Knelpunten</i>	13
5	<i>Aandachtspunten</i>	15

Dit is het eerste deel van de verkenning van de toekomst van het sociaalrecreatief bovenregionaal vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking (op dit moment bekend onder de merknaam Valys).

VWS is opdrachtgever voor Valys. De privaatrechtelijke overeenkomst die VWS heeft met Connexxion voor de uitvoering van Valys loopt op 1 april 2013 af. VWS is daarom gestart met het verkennen van de toekomst van deze voorziening ná 1 april 2013.

Dit eerste deel van de verkenning is tot stand gekomen na overleg met de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad (CG Raad), de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO), Viziris, de koepel van ouderenorganisaties (CSO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Leeswijzer

Dit deel van de verkenning bevat het volgende:

- Hoofdstuk 2 schetst de beleidshistorie van het sociaalrecreatief bovenregionaal gehandicaptenvervoer.
- Hoofdstuk 3 beschrijft relevante ontwikkelingen die van invloed (zullen) zijn op de toekomst van het sociaalrecreatief bovenregionaal gehandicaptenvervoer.
- Hoofdstuk 4 beschrijft knelpunten in het huidige systeem.
- Hoofdstuk 5 benoemt, mede op basis van de voorgaande hoofdstukken, relevante aandachtspunten voor de toekomst.

In het tweede deel van de verkenning komen de mogelijke varianten voor de organisatie en positionering van deze voorziening ná 1 april 2013 aan bod.

Beleids historie bovenregionaal vervoer

Het openbaar vervoer (OV) is niet bruikbaar en toegankelijk voor iedereen. Sommige mensen hebben bepaalde lichamelijke, verstandelijke en/of zintuiglijke beperkingen waardoor zij geen gebruik kunnen maken van het OV. Soms kunnen mensen niet zelfstandig gebruik maken van het OV omdat zij begeleiding nodig hebben. Om in de vervoersbehoefte voor mensen met een mobiliteitsbeperking te voorzien kent Nederland naast (deels toegankelijk) openbaar vervoer verschillende specifieke voorzieningen.

Ter vervanging van ontoegankelijk en/of onbruikbaar openbaar vervoer voor reizen van sociaal-recreatieve aard is er het Wmo-vervoer (regionaal) en Valys (bovenregionaal). Voor vervoer van en naar scholen, dagbesteding en sociale werkplaatsen is er respectievelijk leerlingenvervoer, AWBZ-vervoer en vervoer ten behoeve van de Wsw. Voor vervoer naar het ziekenhuis voor chemo- of radiotherapie danwel nierdialyse is er zittend ziekenvervoer. Ook is er vervoer gericht op het wegnemen van de belemmeringen die worden ondervonden vanwege ziekte of gebrek bij het verrichten van betaalde arbeid of het deelnemen aan activiteiten gericht op werk.

Hieronder is schematisch weergegeven hoe de vervoersvoorzieningen zijn georganiseerd.

Tabel 1. Overzicht vervoer

Voorziening	Systeem - verantwoordelijke	Direct beleids- verantwoordelijke	Financier
Openbaar vervoer/Regiotaxi	IenM	IenM (alleen voor NS) en decentrale vervoersautoriteiten	Decentrale vervoersautoriteiten (IenM voor NS)
Valys	VWS	VWS	VWS
Wmo-vervoer	VWS	Gemeente	Gemeente
AWBZ-vervoer	VWS	AWBZ-instelling / Gemeente ¹	Zorgkantoor
Zittend ziekenvervoer	VWS	Zorgverzekeraar	Zorgverzekeraar
Leerlingenvervoer	OCW	Gemeente	Gemeente
Wsw-vervoer	SZW	Gemeente / SW-organisatie	Gemeente
WIA-vervoer	SZW	SZW	UWV Reïntegratiefonds

De volgende brieven zijn relevant voor de beleids historie van Valys.

- Kabinetsstandpunt 2e evaluatie Wvg, 20 januari 1998 (TK 1997-98, 25 847, nr.1)
- Verslag AO kabinetsstandpunt 2e evaluatie Wvg, 14 april 1998 (TK 1997-98, 25 847, nr. 10)
- Vormgeving bovenregionaal vervoer voor gehandicapten, 8 juli 1998 (TK 1997-98, 25 847, nr. 11)
- Stand van zaken bovenregionaal vervoer, 23 april 2003 (TK 2002-03, 25 847, nr. 29)
- 1^e evaluatie Valys, 22 december 2004 (TK 2004-05, 25 847, nr. 31)

Daarnaast is geput uit relevante managementinformatie van Connexion Taxi Services en TransVision.

¹ In 2013 en 2014 wordt deze verantwoordelijkheid gedecentraliseerd naar gemeenten.

Historie

- Vóór 1994 konden bedrijfsverenigingen op basis van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet burgers in aanmerking laten komen voor voorzieningen (waaronder vervoer), welke strekken tot verbetering van de levensomstandigheden. Een deel van deze voorzieningen werd in 1994 overgeheveld naar gemeenten door middel van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg).
- Het bovenregionale gehandicaptenvervoer als aparte voorziening is eind jaren negentig ontstaan. Naar aanleiding van de tweede evaluatie van de Wvg in 1998 bleek dat gemeenten wel regionaal het vervoer voor de Wvg-doelgroep hadden georganiseerd, maar niet het bovenregionale vervoer. Op grond van de Wg hadden gemeenten wel een zorgplicht voor de bovenregionale vervoersbehoefte: zij dienden een voorziening te treffen indien er sprake was van (dreigend) sociaal isolement als deze voorziening niet getroffen zou worden.
- Door de invulling die gemeenten gaven aan deze zorgplicht ontstond een groep burgers die weliswaar een bovenregionale mobiliteitsbehoefte hadden maar die -naar oordeel van de gemeente- niet voldeed aan bovengenoemde voorwaarde van (dreigend) sociaal isolement. De toenmalige minister van SZW heeft toen naar aanleiding van de bevindingen in de evaluatie aan de Tweede Kamer toegezegd hier een oplossing voor te vinden. De voorkeur was een uitbreiding van de zorgplicht, maar dit stuitte op verzet door gemeenten (het gegeven argument was dat gemeenten in verschillende uitgangspunten verkeerden).
- Uiteindelijk heeft de minister gekozen voor een centraal georganiseerde voorziening: TraXX. Het eerste bovenregionale vervoerssysteem voor mensen met een mobiliteitsbeperking. Dit systeem is gestart op 1 april 1999. TraXX was sociaalrecreatief bovenregionaal vervoer voor burgers met een mobiliteitsbeperking en beoogde daarmee de participatie van deze mensen in de maatschappij te bevorderen. Het bood een voorziening voor plaatsen waar het OV nog niet voldoende toegankelijk was voor burgers met een beperking. Het zou een voorziening zijn die samen met het OV zou moeten zorgen voor een toegankelijke vervoersketen.
- Uit de evaluatie van TraXX in 2001 bleek de boodschap om samen met het OV te zorgen voor een toegankelijke vervoersketen, niet door te werken naar de praktijk: TraXX bleek in de praktijk vervoer van deur tot deur.
- In 2003 is gekozen om kilometerbudgetten (pkb's) te verstrekken aan de doelgroep. Naast de eerdere doelstelling om te zorgen voor een toegankelijke vervoersketen, was het ook de bedoeling van het nieuwe systeem 'Valys' om meer mensen van deze voorziening gebruik te laten maken en tegelijkertijd te voorkomen dat de kosten daarbij onbeheersbaar zouden stijgen.
- Valys startte op 1 april 2004 en werd uitgevoerd door TransVision en is na het eerste halfjaar onafhankelijk geëvalueerd. Deze evaluatie liet zien dat de kwaliteit van de dienstverlening als positief werd ervaren, maar dat het overgrote deel van de pashouders aangaf zich nauwelijks gestimuleerd te voelen om met het OV te reizen.
- Valys bleef voor veel mensen vervoer van deur tot deur en niet een aanvulling voor plaatsen waar het OV niet volledig toegankelijk is². Valys wordt sinds 1 april 2007 uitgevoerd door Connexion Taxi Services in opdracht van VWS op grond van een privaatrechtelijk contract dat in 2006 is gegund na een openbare Europese aanbesteding. Het contract loopt af op 1 april 2013.

² Mensen met een hoge vervoersbehoefte en een standaard kilometerbudget kunnen door gebruik te maken van de keten taxi-trein-(bus)-taxi besparen op hun pkb.

- Connexion Taxi Services verzorgt het vervoer en de organisatie daarvan (ritverdeling, klantenservice, klachtafhandeling en communicatie) en maakt voor het vervoer gebruik van onderaannemers.

3 Ontwikkelingen

3.1 Valys in vogelvlucht

Een reis kan als Valysvervoer worden gedefinieerd als:

- het aankomstadres volgens de zonekaart is gelegen op een afstand van meer dan vijf OV-zones vanaf het woonadres van de pashouder; òf
- het vertrekadres volgens de zonekaart is gelegen op een afstand van meer dan vijf OV-zones vanaf het woonadres van de pashouder; en
- geen sprake is van woon- werkvervoer, leerlingenvervoer of vervoer dat ten laste komt van de AWBZ, de Zorgverzekeringswet, noch van ander vervoer waarvan de pashouder bij of krachtens een wettelijke regeling of uit andere hoofde gebruik kan maken.

Hoe werkt Valys?

Mensen met een mobiliteitsbeperking komen in aanmerking voor Valys als zij beschikken over:

- een bewijs van de gemeente waaruit blijkt dat de aanvrager recht heeft op een Wmo-vervoersvoorziening, zoals Wmo-vervoer, een Wmo-rolstoel of scootmobiel of
- een gehandicaptenparkeerkaart óf
- een OV-begeleiderskaart.

Elke pashouder krijgt een standaard 'persoonlijk kilometerbudget' (standaard pkb) van in 2011 750 kilometer per jaar om de (deel)taxi buiten de eigen regio te nemen.

De hoogte van de pkb's wordt ieder jaar vastgesteld. De pashouder betaalt een eigen bijdrage per kilometer (in 2011 € 0,18). Daarbij kan de pashouder één begeleider gratis meenemen en maximaal drie meereizenden voor het gereduceerde tarief van € 0,18.

Mensen die door hun beperking niet met de trein kunnen reizen –ook niet met begeleiding-, kunnen in aanmerking komen voor een hoog pkb van in 2011 2.250 kilometer per jaar en worden daartoe geïndiceerd door een onafhankelijk bureau (Argonaut Advies). Dit betreft een groep van ruim 8.000 pashouders (op een totaal van meer dan 300.000 pashouders).

Hieronder worden enkele kerncijfers van Valys weergegeven.

Tabel 2. Financiën

	2007	2008	2009	2010
begrotingsbedragen Valys (x € mln)	36,1	56,8	58,0	60,0

Tabel 3. Totaal aantal pashouders

	31-12-2008	31-12-2009	31-12-2010
- met standaard pkb	209.592	257.744	300.210
- met hoog pkb	7.444	8.128	8.478

Tabel 4. Gebruik

	2008	2009	2010
- gem. aantal ritten per maand	74.278	82.019	87.874
- gem. benuttingpercentage pkb	29,94%	27,45%	24,41%
- % volledig uitgeput pkb	3,16%	2,66%	2,30%
- % inactieve pashouders	Ca. 44%	Ca. 47%	Ca. 51%

Passieve pashouders

In 2010 is gebleken dat 51% van het totaal aantal pashouders niet gebruik maakt van deze voorziening. Dit percentage is een voortzetting van een meerjarige trend. In 2009 is door een onafhankelijk onderzoeksbureau een onderzoek uitgevoerd naar de redenen van dit niet-gebruik. De onderzoeksresultaten (op basis van een telefonische enquête op basis van 385 passieve pashouders) waren als volgt:

- Meer dan de helft van de passieve pashouders (56%) heeft nog nooit gebruik gemaakt van Valys.
- De passieve pashouders die wel met Valys hebben gereisd waren in het algemeen tevreden over Valys: 79,7% geeft aan (zeer) tevreden te zijn.
- De voornaamste oorzaken voor het niet-gebruik van Valys moeten vooral gezocht worden buiten Valys. De twee belangrijkste redenen om geen gebruik te maken van Valys:
 - De pashouder reist met ander vervoer, waarbij 'met anderen meerijden' en 'openbaar vervoer' het meest worden gebruikt.
 - De pashouder maakt geen reizen (meer) over grotere afstand.
- De spelregels (10%) en de uitvoering (8%) zijn in mindere mate een belemmering om van Valys gebruik te maken.
- Ondanks het huidige niet-gebruik geeft 88,2% van de passieve pashouders aan (misschien) wel in de toekomst weer gebruik te gaan maken van Valys. De oorzaken hiervan zijn:
 - De pashouder is door zijn beperking aangewezen op Valys
 - De pashouder kan in de toekomst geen gebruik meer maken van het openbaar vervoer
- Ongeveer een kwart van de passieve pashouders (26%) zou de stiptheid van Valys willen verbeteren als zij één aspect zouden mogen verbeteren. De overige antwoorden zijn zeer divers.
- Hoewel de antwoorden van pashouders met diverse toegangspoorten soms van elkaar verschillen, is geen sprake van significante verschillen.

Samenstelling pashouders

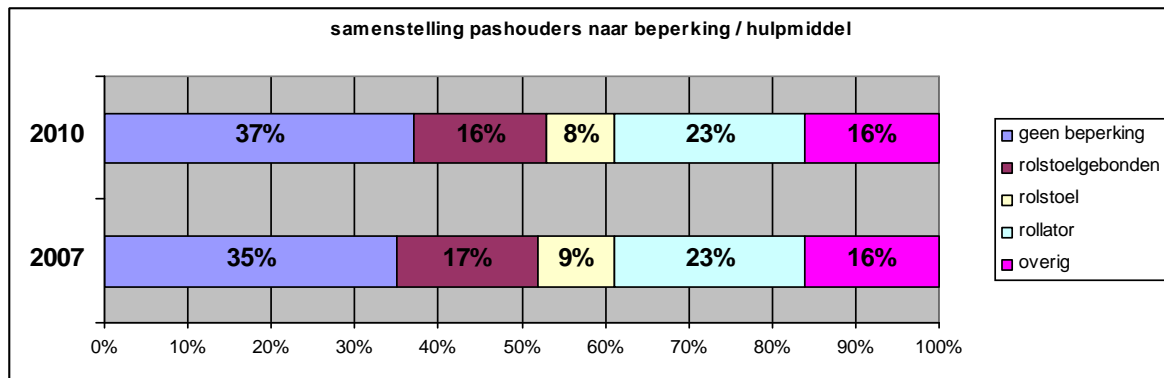
Omdat de toegang tot Valys grotendeels wordt bepaald door de wijze waarop gemeenten Wmo-beschikkingen verstrekken is er op dit moment geen beeld van wat voor mensen nu gebruik maken van de voorziening. Dit is alleen bekend van de groep die een hoog pkb heeft. Mensen die in deze laatste groep vallen (ruim 8.000 pashouders) zijn volgens een medisch indicatieprotocol geïndiceerd en hebben zware, vaak meervoudige mobiliteitsbeperkingen die hen belemmeren gebruik te maken van de trein (ook als zij begeleiding zouden hebben).

Van de overige groep pashouders (ruim 300.000) zijn alleen kenmerken bekend die relevant zijn voor het vervoer (het soort hulpmiddel dat iemand gebruikt en wil

meenemen). In juni 2010 is onderzocht hoe de populatie aan de hand van deze gegevens is samengesteld.

De samenstelling van de pashouders in 2007 en 2010 (t/m juni) naar beperking / hulpmiddel is op hoofdlijnen als volgt:

Tabel 5. samenstelling pashouders



Van alle hulpmiddelen die pashouders gebruiken, komt de rollator het meest voor (23% in 2007 en in 2009). Een deel van de pashouders (35% in 2009, 37% in 2010) heeft geen fysieke beperking die direct van invloed is op de uitvoering van vervoer. Het kan echter wel zo zijn dat begeleiding noodzakelijk is voor deze groep om te kunnen reizen. Het is niet bekend hoe het *gebruik* van de voorziening verdeeld is over de soorten hulpmiddelen.

Het zijn voornamelijk de gemeenten die de toegangspoort van Valys beheren (zij verstrekken de Wmo-vervoersvoorziening en de gehandicaptenparkeerkaart). De criteria voor toegang tot deze voorzieningen verschillen per gemeente.

3.2

Participatiebeleid

Uitgangspunt van kabinetsbeleid is dat mensen met een beperking in staat moeten worden gesteld te participeren in de samenleving. Deze doelstelling is ook gecodificeerd in wet- en regelgeving: zo bevat het VN-gehandicaptenverdrag een verbod op discriminatie van mensen met een handicap en verplicht lidstaten om sociale en fysieke belemmeringen weg te nemen die gehandicapten dagelijks ervaren. Hoewel Nederland het verdrag nog niet heeft geratificeerd, heeft Nederland al wel de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wghb/cz). Deze wet bevat een verbod op discriminatie en een gebod voor het treffen van redelijke voorzieningen op de domeinen arbeid, onderwijs, wonen en openbaar vervoer.

Het bevorderen van mobiliteit wordt zowel in het VN-verdrag als de Wghb/cz genoemd. De overheid dient er zorg voor te dragen dat op bepaalde einddata het OV toegankelijk is, en dient bovendien doeltreffende voorzieningen te treffen waar het OV nog niet toegankelijk is. Deze twee sporen vormen samen de basis voor het inclusief beleid bij doelgroepenvervoer: een algemene voorziening bieden waar het kan en een specifieke voorziening waar het moet.

In haar brief van 27 januari 2011 'Vertrouwen in de Zorg (TK 2010-2011, 32 620, nr.2) heeft de staatssecretaris ook aangegeven dat de toegang tot zorg en ondersteuning zo eenvoudig mogelijk moet zijn. Dit betekent ook 'zorgzaamheid dicht bij huis'. Daarbij ziet de staatssecretaris de gemeenten als eerste poortwachter voor de ondersteuning die mensen nodig hebben om te participeren in de maatschappij.

Gemeenten staan dichtbij de burger en kunnen oplossingen op maat regelen. Gemeenten kunnen voorzieningen scheppen waar mensen elkaar ontmoeten, samen activiteiten verrichten en gestimuleerd worden iets te betekenen voor de medemens, bijvoorbeeld als vrijwilliger of mantelzorger. Dat maakt mensen zelfstandiger, sterker en vergroot hun sociale netwerk. Gemeenten kijken ook breder dan zorg en ondersteuning, en zorgen dat de omgeving toegankelijk is, dat er geschikte woningen zijn voor mensen met beperkingen en dat mensen toegeleid worden naar werk of onderwijs. Bij het oplossen van problemen wordt zoveel mogelijk de eigen kracht van mensen benut waardoor mensen minder vaak een beroep hoeven te doen op (zwaardere) zorg. Voor hen die hier hulp bij nodig hebben bieden de gemeenten ondersteuning. (TK 2010-2011, 32 620, nr.2, p.9)

Een integrale benadering bij het bieden van deze ondersteuning wordt ook door de staatssecretaris ondersteund:

Mensen moeten vaak naar veel loketten waar telkens maar een deel van de problematiek aan de orde komt. De gemeenten zijn daarom hard aan de slag met een werkwijze, waarbij eerst een breed gesprek wordt gevoerd over wat iemand wil, maar ook over wat iemand zelf kan, al dan niet met hulp van familie en vrienden (project De Kanteling). Dat gesprek kan gaan over alle levensdomeinen. In dat gesprek krijgen cliënten ook informatie over welke mogelijkheden er zijn. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de wensen van mensen centraal staan en dat de eigen kracht van mensen optimaal wordt benut. Ik ondersteun van harte deze integrale benadering. (TK 2010-2011, 32 620, nr.2, p.10)

3.3

Openbaar vervoer

De opgave om het OV toegankelijk te maken is verdeeld tussen Rijk, decentrale OV-autoriteiten (provincies en kaderwetgebieden), gemeenten en vervoerders. Prorail moet de treinstations toegankelijk maken, de NS en regionale spoorvervoerders moeten zorgen dat de treinen toegankelijk zijn, de stads,- en streekvervoerders moeten het rijdend/rollend materieel aanpassen en de decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de metro-, tram- en bushaltes.

In het regeerakkoord heeft het kabinet voorgenomen om de stations en treinen versneld toegankelijk te maken. Voor stations zal dit gerealiseerd worden, omdat het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) verantwoordelijk is voor de hoofdspoorweginfrastructuur. De spoorvervoerders zijn marktpartijen en kunnen zodoende niet gedwongen worden om hun materieel aan te passen. Wel kan bij een nieuwe concessie de eis gesteld worden dat het materieel toegankelijk moet zijn.

Substitutie naar OV

De ambitie van de OV-autoriteiten is dat landelijk in 2015 gemiddeld 50% van de haltes voldoet aan de toegankelijkheidseisen met betrekking tot perronhoogte, haltebreedte en toepassing van routemarkeringen. Vanwege verschillen in dichtheid en gebruik zijn deze ambities gedifferentieerd naar vervoersgebied. Bij het toegankelijk maken van haltes gaan beheerders uit van een strategische en optimale selectie van (bus)haltes. Het gaat bijvoorbeeld om haltes bij zieken- en verzorgingshuizen en haltes op OV-knooppunten.

Met betrekking tot het busmaterieel ligt het aandeel lagevloerbussen in 2011 bijna op 100%. Voor het treinvervoer geldt 2030 als jaar waarin het materieel toegankelijk moet zijn (dit duurt lang vanwege de lange afschrijvingstermijnen van treinmaterieel).

Tabel 6. Tijdpad toegankelijk OV

		Stapsgewijs te realiseren eindbeeld voor optimale toegankelijkheid
Spoorvervoer	Treinmaterieel	2030: 80% van de treinen
	infrastructuur: stations / perrons	2020: 75% van de stations (90% bereik)
Stads- en streekvervoer	Busmaterieel	2010: 89% - 100% van de bussen
	infrastructuur bushaltes	2010 met een uitloop t/m 2015: gemiddeld 50% van de bushaltes

Het is op landelijk niveau niet bekend in hoeverre het materieel, de stations, de reisinformatie en de bushaltes nu al toegankelijk zijn: er is geen landelijke 'foto' beschikbaar van de huidige stand van zaken.

Het is de verantwoordelijkheid van I&M om op termijn voor de reiziger met beperkingen inzicht te geven in de bestaande toegankelijkheid. Zij zijn hierbij afhankelijk van de aanwezigheid van kennis bij vervoerders c.q. 530 haltebeheerders (gemeenten, waterschappen, hoogheemraden, provincies, Rijkswaterstaat en ProRail).

3.4

Gelijke behandeling

Het VN-gehandicaptenverdrag beoogt dat wereldwijd de circa 650 miljoen mensen met een handicap op dezelfde wijze als anderen de universele rechten van de mens kunnen genieten, zodat ze optimaal aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen. Het verdrag verplicht de lidstaten om sociale en fysieke belemmeringen weg te nemen die gehandicapten dagelijks ervaren. Nederland heeft het verdrag ondertekend en werkt aan participatie. Daarnaast heeft Nederland al wel de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). Deze wet bevat een verbod op discriminatie en een verplichting tot het treffen van redelijke aanpassingen op de domeinen arbeid, onderwijs, wonen en openbaar vervoer. Ook geeft de Wgbh/cz rechtsbescherming aan mensen met een handicap bij ongelijke behandeling door de Commissie Gelijke Behandeling bevoegd te maken klachten te behandelen.

Hoewel deze wet ook van toepassing is op het OV, is de inwerkingtreding voor het OV afhankelijk gemaakt van nadere regelgeving in de vorm van een AMvB en een ministeriële regeling. In de AMvB wordt voorgeschreven wat er wanneer moet gebeuren om het OV volledig toegankelijk te maken en schrijft voor dat de details van dit toegankelijk maken in een Ministeriële Regeling wordt opgenomen. De AMvB is inmiddels al gepubliceerd.

De implicaties van de inwerkingtreding van de AMvB en de ministeriële regeling voor de burger zijn dat de burger over het niet voldoen aan de eisen van toegankelijkheid van het OV in de AMvB en de ministeriële regeling kan klagen bij de Commissie Gelijke Behandeling of zelfs haar zaak direct aanhangig kan maken bij een rechter.

Juist omdat de Wgbh/cz alleen voorschrijft dat onderdelen van het OV op bepaalde einddata toegankelijk moeten zijn, is moeilijk vast te stellen welk deel van de huidige doelgroep nu al met het OV zou kunnen reizen.

3.5

AWBZ-vervoer en de Wmo

De functies dagbesteding en begeleiding worden gedecentraliseerd van de AWBZ naar de Wmo. Dit betekent dat ook het vervoer van en naar de dagbesteding wordt

gedecentraliseerd naar de Wmo. Bij decentralisering naar de Wmo kunnen gemeenten mogelijk andere accenten leggen bij de dagbesteding voor (nu) AWBZ-verzekerden. Ook is het zo dat bij de decentralisering de groepsbegeleiding als 'voorliggende' voorziening wordt gezien op individuele begeleiding.

De functies dagbesteding en begeleiding kunnen het best dichtbij de cliënt geregeld worden. Zij passen daarom beter binnen de systematiek van de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) dan bij de AWBZ. De gemeente kent deze mensen en hun situatie beter dan de logge zorgkantoren. Daarom worden de functies dagbesteding en begeleiding overgeheveld van de AWBZ naar de Wmo. ("vrijheid en verantwoordelijkheid" regeerakkoord VVD-CDA, p. 37)

Bovenstaande impliceert ook dat het met de dagbesteding samenhangende vervoer een verantwoordelijkheid van gemeenten wordt. Hierdoor krijgen gemeenten een vervoerstaak die, net als het Valysvervoer, bovenregionaal van aard kan zijn. Van belang voor de uitvoering van decentralisering is hoe groot het budget is dat wordt gedecentraliseerd in vergelijking met het huidige budget.

3.6

OV-begeleiderskaart

De OV-begeleiderskaart wordt op dit moment uitgegeven door de NS. Deze pas geeft recht op het gratis meereizen van een begeleider en op vrijstelling van het kopen van een kaartje aan de automaat. Ook geeft de kaart de kaarthouder het recht op het kunnen kopen van een speciaal OV-chipkaartabonnement met een 'B' voor blind/slechtziend op hun kaart. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt dit uitgebreid naar de doelgroep van alle houders van een OV-begeleiderskaart

Er zijn knelpunten genoemd in informele gesprekken van VWS met gemeenten, indicatiestellers, provincies en gebruikersorganisaties en er zijn knelpunten gesignaleerd op basis van managementinformatie van Connexxion Taxi Services, Argonaut Advies en de begroting 2011 van VWS.

Welke knelpunten ervaren gebruikers?

- a) In de praktijk komt het voor dat mensen wel een beperking hebben, maar geen indicatie hebben of krijgen voor Wmo-vervoer. Dit omdat ze zelf een lokale oplossing hebben gezocht, of omdat ze boven een inkomensgrens zitten³. Omdat de toegang van Valys sterk bepaald wordt door het hebben van een beschikking voor een Wmo-vervoersvoorziening, is het voor deze mensen moeilijker om in aanmerking te komen voor Valys. Zij kunnen dan nog wel een OV-begeleiderspas aanvragen bij de NS.
- b) Het feit dat het kunnen reizen met begeleiding in het OV een afwijzingsgrond is voor het hoog pkb kan mensen het gevoel geven dat zij afhankelijk gemaakt worden van hun sociale omgeving.
- c) De voorziening in de huidige vorm kan niet differentiëren naar (objectieerbare) vervoersbehoefte. Er zijn twee toekenningen: een standaard of een hoog pkb. De vervoersbehoefte van mensen en de mogelijkheid die zij mogelijk zelf hebben om vervoer te organiseren speelt niet mee bij de toekenning.
- d) Voor de pashouders die wel met de trein kunnen reizen geldt dat niet alle treinen en stations toegankelijk zijn. Ook is er niet op alle treinstations assistentieverlening (juni 2011: 110 van de 391 treinstations). In de praktijk kan dit betekenen dat pashouders een langere reis moeten maken: eerst een rit naar het dichtstbijzijnde toegankelijke treinstation met assistentieverlening, dan een treinreis naar eindstation waar assistentieverlening is en vervolgens weer een rit naar de eindbestemming. Dit kan, gecombineerd met de nu toegestane omrijtijden, leiden tot een zeer lange reistijd.
- e) Op dit moment mogen maximaal twee hulpmiddelen meegenomen worden. Voor sommige mensen is dat te weinig.
- f) Sommige mensen moeten meerdere indicaties/passen aanvragen voor vervoer: een OV-begeleiderspas, Wmo-vervoerspas, Valyspas en de gehandicaptenparkeerkaart. Dit kan onduidelijkheid geven over welke pas waarvoor is.
- g) Het bestaan van verschillende regelingen maakt de organisatie van het doelgroepenvervoer moeilijk kenbaar voor de aanvrager en voor de gebruiker. Voorbeelden hiervan zijn de knip tussen Wmo-vervoer en Valys en het onderscheid dat gemaakt wordt naar het soort bestemming (naar ziekenhuis mag niet met Valys of de regiotaxi, hoewel sociaalrecreatief bezoek aan een familielid die in het ziekenhuis ligt wel weer zou mogen). In het verlengde hiervan is het ook lastig dat Valys voor het hoog pkb wél een afzonderlijke indicatie kent.
- h) Systemen sluiten soms niet aan in de letterlijke zin: de zone-indeling die gemeenten hanteren bij het Wmo-vervoer sluit niet altijd aan bij de zone-indeling van het Valys vervoer, omdat gemeenten niet de correcte zone-indeling gebruiken.

Welke knelpunten ervaart VWS?

- i) Bij ongewijzigd beleid treedt een financieel knelpunt op vanwege toenemend gebruik van Valys. De toegang tot Valys is nu grotendeels afhankelijk van indicatiestelling door anderen (Wmo, OV-begeleiderskaart en

³ *Sommige gemeenten hanteren een inkomensgrens bij de indicatiestelling voor een vervoersvoorziening. Grofweg is bij deze gemeenten de bovengrens voor een voorziening 1,5 keer het norminkomen. Er is een aanzienlijk deel van de aanvragers dat vanwege dit criterium afgewezen wordt voor een vervoersvoorziening (ook al zijn er wel gronden om een voorziening toe te kennen).*

gehandicaptenparkeerkaart). De grootste instroom wordt gevormd door mensen die recht hebben op een Wmo-voorziening. Dit betekent dat nu hoofdzakelijk gemeenten de instroom bepalen.

- j) Valys is in de praktijk 'van-deur-tot-deur vervoer' gebleken, terwijl Valys bij de start als oogmerk had om samen met het OV te zorgen voor een toegankelijke vervoersketen.
- k) De toelating tot Valys kent een zwakke relatie met de toegankelijkheid van het OV. Dat wil zeggen dat de vraag naar de voorziening niet terugloopt terwijl het OV wel steeds toegankelijker wordt.
- l) Omdat VWS beoogt de participatie van mensen te bevorderen door ook de eigen kracht van mensen en hun sociale netwerk te ondersteunen, wordt de doeltreffendheid van deze voorziening beperkt door de huidige vormgeving. Er zijn geen mogelijkheden om te differentiëren naar (objectiveerbare) vervoersbehoefte.
- m) De integrale vervoersindicatie is bij Valys deels tot stand gekomen. Om in aanmerking te komen voor een pkb kan men volstaan met een indicatie voor de OV-begeleiderskaart, of een Wmo-vervoerspas of een gehandicaptenparkeerkaart. Voor het hoog pkb dienen pashouders zich wel apart te laten indiceren.

De voorgaande hoofdstukken vormen de basis voor het benoemen van aandachtspunten waaraan scenario's getoetst kunnen worden. VWS ziet, na overleg met VNG en gebruikersorganisaties in ieder geval de onderstaande aandachtspunten, die relevant zijn bij het oordelen over de verschillende scenario's.

- Betaalbaarheid voor de burger.
De voorziening moet betaalbaar blijven voor de gebruikers.
- Betaalbaarheid, beheersbaarheid en uitvoerbaarheid voor de (gehele) overheid.
De te kiezen voorziening moet bij invoering en in de toekomst betaalbaar, beheersbaar en uitvoerbaar zijn voor de overheid.
- Passendheid (gezien de beperking van de burger)
De geboden voorziening moet zo passend mogelijk zijn gezien de beperking van de gebruiker en zo zijn vormgegeven dat alleen mensen die het nodig hebben worden toegelaten en bereikt. Hierbij zouden nieuwe inzichten op vervoertechnisch en medisch gebied benut kunnen worden.
- Kwaliteit voor de groep die er gebruik van maakt.
De kwaliteit van de voorziening moet voldoende zijn voor de groep die er gebruik van kan maken. Deze kwaliteit moet geborgd zijn onder meer door voldoende mogelijkheden voor inspraak en betrokkenheid van gebruikers.
- Aansluiting met inclusief beleid.
De voorziening moet zoveel mogelijk aansluiten bij het reguliere openbaar vervoer en dient een prikkel bevatten voor mensen om met het openbaar vervoer te reizen. Tegelijkertijd dient ook het openbaar vervoer prikkels te bevatten om daar gebruik van te maken (service, reisgemak, reisinformatie, toegankelijkheid).
- Koppeling met participatiebevordering.
De voorziening moet de participatie van mensen bevorderen. De voorziening dient onderdeel uit te maken van een integraal beeld van wat mensen zelf nog kunnen.
- Verantwoordelijkheidsverdeling.
De verantwoordelijkheidsverdeling dient zodanig te zijn dat duidelijk is voor de gebruiker welke partij waarvoor verantwoordelijk is. De gebruiker mag zo min mogelijk 'gaten' of 'overlap' ervaren bij het gebruik maken van verschillende vervoersregelingen.
- Klantgerichtheid.
Voor de burger moet duidelijk zijn waar hij terecht kan met zijn mobiliteitsvraag. De indicatiestelling voor de voorziening moet zoveel mogelijk integraal worden georganiseerd, er moeten zo weinig mogelijk schotten zijn tussen de verschillende vervoersregelingen en zo min mogelijk bureaucratie.