

Toekomst van sociaalrecreatief, bovenregionaal
vervoer voor mensen met een
mobiliteitsbeperking

Deel 2 van 2

Samengesteld door VWS

Datum: 31 oktober 2011

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	2
2	<i>Knelpunten</i>	3
3	<i>Aandachtspunten</i>	5
4	<i>Scenario A: Gemeenten verantwoordelijk voor BRV</i>	6
5	<i>Scenario B: Rijksoverheid verantwoordelijk voor BRV</i>	9
6	<i>Scenario C: Provincies verantwoordelijk voor BRV</i>	11

Dit is het tweede en laatste deel van de toekomstverkenning van het sociaalrecreatief bovenregionaal vervoer voor mensen met een mobiliteitsbeperking (op dit moment bekend onder de merknaam Valys en hierna afgekort tot BRV).

De aanleiding voor de verkenning is het feit dat de staatssecretaris gebruikt heeft gemaakt van de mogelijkheid om het contract met Connexxion Taxi Services voor de uitvoering van BRV, binnen de voorwaarden van het huidige contract, nog eenmaal te verlengen tot 1 april 2013. Daarnaast heeft de staatssecretaris van VWS tijdens het Algemeen Overleg van 19 mei 2011 gemeld dat door de aanhoudende stijging van het aantal pashouders de kosten van deze voorziening toe zijn genomen naar ruim € 60 miljoen in 2010. Daarbij heeft zij aangegeven dat zij het huidige uitgavniveau voor deze voorziening als maximaal aanmerkt en dat, gelet op de jaarlijkse toename van de kosten, een herbezinning noodzakelijk is.

De verkenning bestaat uit twee delen. In deel 1 wordt de beleidshistorie van BRV geschetst, worden relevante ontwikkelingen en knelpunten in kaart gebracht en zijn aandachtspunten voor de toekomst beschreven. Dit deel is met de brief van 7 juli 2011 naar de Kamer verzonden. In deel 2 komen drie mogelijke varianten voor de organisatie en positionering van deze voorziening ná 1 april 2013 aan bod en zijn nogmaals de knelpunten en aandachtspunten opgenomen (waarbij de formuleringen op enkele onderdelen zijn verhelderd). Mede op basis van de afgeronde verkenning zal de staatssecretaris een besluit nemen over de toekomst van BRV.

Dit tweede deel van de verkenning is tot stand gekomen na overleg met:

- de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad (CG Raad),
- de seniorenorganisatie ANBO,
- de koepel van ouderenorganisaties (CSO),
- het Interprovinciaal Overleg (IPO),
- de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV),
- het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M),
- de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en
- Viziris.

Leeswijzer

Dit tweede deel van de verkenning bevat omschrijvingen van drie mogelijke scenario's voor organisatie en positionering van deze voorziening ná 1 april 2013. In hoofdstuk 2 en 3 worden respectievelijk de knelpunten en aandachtspunten van deze verkenning genoemd. Hoofdstuk 4, 5 en 6 vormen elk een uitwerking op hoofdlijnen van een scenario.

Knelpunten

Onderstaande knelpunten zijn gesignaleerd na gesprekken met gemeenten, indicatiestellers en gebruikersorganisaties en op basis van managementinformatie van Connexion Taxi Services, Argonaut Advies en de begroting 2011 van VWS.

Welke knelpunten ervaren gebruikers?

- BRV in de huidige vorm differentieert niet naar individuele mogelijkheden en beperkingen die leiden tot verschillende behoefte. Er zijn twee toekenningen: een standaard of een hoog pkb.
- In de praktijk komt het voor dat mensen wel een beperking hebben, maar geen beschikking hebben of krijgen voor Wmo-vervoer. Dit komt omdat zij zelf een lokale oplossing hebben gezocht, of omdat ze boven een inkomensgrens zitten. Omdat de toegang tot BRV 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 BRV. Zij kunnen dan nog wel een gehandicaptenparkeerkaart of een OV-begeleiderspas aanvragen bij de NS.
- Het feit dat het kunnen reizen met begeleiding in het OV een afwijzingsgrond is voor het hoog pkb roept bij pashouders vragen op over zelfstandigheid en privacy.
- Voor de pashouders die met de trein zouden kunnen reizen, geldt dat niet alle treinen en stations toegankelijk zijn. Ook is er niet op alle treinstations assistentieverlening (in juni 2011 was er assistentieverlening op 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.
- Op dit moment mogen maximaal twee hulpmiddelen meegenomen worden. Voor sommige pashouders is dat te weinig.
- Het bestaan van verschillende vervoersvoorzieningen maakt de organisatie daarvan moeilijk kenbaar voor de aanvrager. Voorbeelden hiervan zijn de knip tussen de lokale Wmo-vervoersvoorziening en BRV, en het onderscheid dat gemaakt wordt naar het soort bestemming. Het gevolg is dat mensen meerdere indicaties/passen moeten aanvragen voor vervoer: een OV-begeleiderspas, Wmo-vervoersvoorziening, Valyspas en de gehandicaptenparkeerkaart. Dit geeft voor mensen onduidelijkheid over waar welke pas voor is.
- Systemen sluiten soms niet aan op elkaar: de zone-indeling die sommige gemeenten hanteren bij de Wmo-vervoersvoorziening sluit niet altijd aan bij de zone-indeling van BRV.

Welke knelpunten ervaart VWS?

- De integrale vervoersindicatie is bij BRV maar deels tot stand gekomen. Om in aanmerking te komen voor Valys kunnen mensen volstaan met een bewijs dat zij in het bezit zijn van een OV-begeleiderskaart, een Wmo-vervoersvoorziening of een gehandicaptenparkeerkaart. Om in aanmerking te komen voor een hoog persoonlijk kilometerbudget (hoog pkb) dienen pashouders zich apart te laten indiceren.
- In de huidige voorziening heeft de Rijksoverheid directe beleidsverantwoordelijkheid voor BRV, maar heeft geen rol¹ bij de toewijzing die toegang geeft tot gebruik van

¹ Uitzondering hierop is de aparte indicatieprocedure voor het hoog pkb. Dit betreft een zeer kleine groep pashouders met ernstige mobiliteitsbeperkingen. Het gaat om 2,5% van het totaal aantal pashouders.

BRV.² Bij ongewijzigd beleid treedt een financieel knelpunt op vanwege toenemend gebruik van de voorziening.

- BRV is in de praktijk 'van deur tot deur-vervoer' gebleken, terwijl BRV bij de start als oogmerk had om samen met het OV te zorgen voor een toegankelijke vervoersketen.
- De toegang tot BRV kent een zwakke relatie met de toegankelijkheid van het OV. Dat wil zeggen dat het gebruik van BRV niet terugloopt terwijl het OV wel steeds toegankelijker wordt.
- Omdat VWS beoogt de participatie van mensen te bevorderen door ook de eigen kracht van mensen en hun sociale netwerk te ondersteunen, wordt door de huidige vormgeving de doeltreffendheid van deze voorziening beperkt.

² Burgers kunnen nu gebruik maken van BRV als zij in het bezit zijn van een Wmo-vervoersvoorziening of een gehandicaptenparkeerkaart (beide toegewezen door gemeenten) of van een OV-begeleiderskaart (toegewezen door NS).

Aandachtspunten

VWS ziet, na overleg met VNG en gebruikersorganisaties, in ieder geval de onderstaande aandachtspunten die relevant zijn bij het beoordelen van de scenario's.

- Koppeling met participatiebevordering
De voorziening moet de participatie van burgers bevorderen. De voorziening dient onderdeel uit te maken van een integraal beeld van de mogelijkheden en beperkingen van burgers.
- Kwaliteit voor burgers
De kwaliteit van de voorziening moet voldoende zijn voor burgers. Deze kwaliteit moet geborgd zijn onder meer door voldoende mogelijkheden voor inspraak en betrokkenheid van burgers.
- Klantgerichtheid
Voor burgers moet duidelijk zijn waar zij terecht kunnen met mobiliteitsvragen. De toegang voor de voorziening moet zoveel mogelijk integraal worden georganiseerd, er moeten zo weinig mogelijk schotten zijn tussen de verschillende vervoersvoorzieningen en zo min mogelijk onnodige bureaucratie.
- Betaalbaarheid voor burgers
De voorziening moet betaalbaar blijven voor burgers.
- 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 (gehele) overheid.
- Passendheid (gezien de mogelijkheden en beperkingen van burgers)
De geboden voorziening moet zo passend mogelijk zijn gezien de mogelijkheden en beperkingen van burgers en zo zijn vormgegeven dat alleen zij die het nodig hebben worden toegelaten en bereikt. Hierbij zouden nieuwe inzichten op vervoertechnisch en medisch gebied benut moeten worden.
- Aansluiting met inclusief beleid
De voorziening moet zoveel mogelijk aansluiten bij het OV en dient een prikkel bevatten voor burgers om, waar mogelijk, met het OV te reizen. Tegelijkertijd dient ook het OV prikkels te bevatten om daar gebruik van te maken (zoals tarief, service, reisgemak, reisinformatie, toegankelijkheid).
- Verantwoordelijkheidsverdeling
De verantwoordelijkheidsverdeling dient zodanig te zijn dat duidelijk is voor de burger welke partij waarvoor verantwoordelijk is. Burgers mogen zo min mogelijk 'gaten' of 'overlap' ervaren bij het gebruik maken van verschillende vervoersvoorzieningen.

Scenario A: Gemeenten verantwoordelijk voor BRV

Inleiding

De in hoofdstuk 3 genoemde aandachtspunten hebben aanleiding gegeven om dit scenario op hoofdlijnen uit te werken. Daarbij speelden in het bijzonder de volgende aandachtspunten een rol: koppeling met participatiebevordering, verantwoordelijkheidsverdeling en passendheid (gezien de mogelijkheden en beperkingen van burgers).

Algemeen

In dit scenario heeft de Rijksoverheid geen directe beleidsverantwoordelijkheid meer voor het BRV. De verantwoordelijkheid voor BRV is belegd bij gemeenten. De wettelijke grondslag van deze verantwoordelijkheid is neergelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die hiervoor gewijzigd is: de reikwijdte van de compensatieplicht van de Wmo is verruimd zodat gemeenten niet alleen voorzieningen moeten treffen voor burgers om zich lokaal te verplaatsen per voermiddel, maar ook om zich bovenlokaal te verplaatsen. Dit betekent dat gemeenten bij het verstrekken van een passende voorziening ook de bovenlokale vervoersbehoefte van de aanvrager moet bezien.

Kanttekeningen

- Gemeenten hebben voldoende tijd en capaciteit nodig om zich voor te bereiden op deze verantwoordelijkheid. Andere decentralisatietrajecten (zoals de decentralisatie van de AWBZ-begeleiding en de jeugdzorg) spelen daarbij ook een rol.
- Indien de verantwoordelijkheid voor BRV bij gemeenten wordt belegd dan kan meer afstemming tussen gemeenten (en mogelijk ook provincies) nodig zijn dan nu. In de huidige situatie is dergelijke afstemming niet nodig, omdat het huidige BRV centraal is aanbesteed.

Toegang tot de voorziening

De toegang is dicht op burgers en op andere participatievoorzieningen georganiseerd. Gemeenten organiseren de toegang door een beeld te vormen van de kenmerken van de huidige pashouders en nieuwe aanvragers. Bij toewijzing zullen gemeenten motiveren waarom een voorziening redelijk en passend is. Gemeenten hebben hier al veel ervaring mee. De Wmo biedt mogelijkheden om het sociale netwerk te betrekken, maar om goede ondersteuning te bieden zullen gemeenten ook een beeld hebben of vormen van het toegankelijk OV bij of rond de eindbestemming, de individuele mobiliteitsbeperkingen die een burger ervaart (in het algemeen en bij het gebruik maken van de trein) en van de mogelijkheden die een burger heeft om uit het oogpunt van kosten zelf in maatregelen te voorzien.

Kanttekeningen

- Een landelijk beeld van toegankelijk OV is belangrijk om het gebruik van OV voor mensen met mobiliteitsbeperkingen te kunnen stimuleren (en daarmee betere ondersteuning te bieden. Op dit moment is dit beeld er niet.
- Indien afspraken met gemeenten (onderling, met de Rijksoverheid of met provincies) nodig worden geacht, dan kan dit gevolgen hebben voor de beleidsvrijheid van gemeenten.
- Door de toegang op deze manier te organiseren kunnen mogelijk verschillen tussen gemeenten ontstaan. Omvang van gemeenten en de aanwezigheid van 'dikke' OV-stromen kunnen daarbij ook een rol spelen.

Gevolgen voor burgers

Decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor BRV door een wetwijziging van de Wmo vergroot de mogelijkheden voor een integrale benadering van oplossingen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en mobiliteit, omdat voor het bieden van een

voorziening eenzelfde motiveringsplicht zal gaan gelden als bij de aanvraag en toewijzing van de gehandicaptenparkeerkaart, de Wmo-vervoersvoorziening en het vervoer van en naar dagbesteding³. Voor burgers betekent dit dat zij naast lokale mobiliteitsvragen ook voor bovenlokale vragen terecht kunnen bij gemeenten.

Een uitbreiding van de compensatieplicht in de Wmo betekent ook dat burgers de mogelijkheid hebben om bezwaar aan te tekenen danwel in beroep te gaan tegen een beschikking van een gemeente op het terrein van de Wmo. De Wmo stelt specifiekere eisen aan het handelen van de overheid dan de Awb (het wettelijke kader op grond waarvan men in de huidige situatie van BRV bezwaar kan aantekenen).

Als gemeenten ervoor kiezen hun Wmo-beleid uit te werken door de uitvoering van BRV aan te besteden, dan zijn zij (via artikel 11 en 12 van de Wmo) verplicht om ingezetenen en belanghebbenden te betrekken bij de voorbereiding. Ook kunnen burgers invloed uitoefenen op het beleidskader van de Wmo (via Wmo-raden) en op de Wmo-verordeningen (via de gemeenteraad).

Kanttekeningen

- Gemeenten kunnen gegeven het huidige financiële kader voorzieningen treffen die (mogelijk onterecht) wordt vergeleken met het huidige BRV. De kans bestaat dat burgers de gemeentelijke voorziening als verslechtering zien ten opzichte van het huidige BRV en dat er burgers zijn die straks geen gebruik meer kunnen maken van deze voorziening (bijvoorbeeld omdat zij boven een inkomensgrens zitten).
- Mogelijk zullen gemeenten de huidige pashouders opnieuw indiceren (met alle kosten van dien) en/of zullen zij reisvoorwaarden creëren die afwijken van de huidige reisvoorwaarden.
- Gemeenten kunnen niet zelfstandig sturen op het toegankelijk maken van het OV.
- De beoordeling van gemeenten kan bij burgers vragen oproepen over rechtvaardigheid, privacy en zelfstandigheid.

Financiën

Het geld voor BRV is, onder voorbehoud van besluitvorming over de Rijksbegroting, beschikbaar voor gemeenten. De Wmo biedt beleidsvrijheid om dit geld naar eigen inzicht doelmatig en doeltreffend in te zetten. Gemeenten hebben bij het treffen van een passende voorziening mogelijkheden om:

- Aansluiting te zoeken met OV-oplossingen.
- Aansluiting te zoeken met lokale participatievoorzieningen.
- Samen te werken met andere gemeenten (en eventueel provincies) voor vervoersoplossingen.
- Het sociale netwerk te betrekken bij het bieden van een passende voorziening.
- De capaciteit van de aanvrager vanuit oogpunt van kosten om zelf maatregelen te treffen te betrekken.

Kanttekeningen

- Onvoorzien vertragingen in het OV of op de openbare weg komen voor. Dit maakt een ketenreis kwetsbaar. Indien een onvoorzien vertraging optreedt, dan kan dit de geplande ketenreis opbreken zodat een alternatief voor de keten (vervoer van deur tot deur) noodzakelijk wordt. Omdat het hier ad hoc vervoer betreft, dan kan dit de kosten opdrijven voor gemeenten.
- Indien gemeenten zowel de financiële verantwoordelijkheid als de toewijzingsverantwoordelijkheid voor BRV hebben, dan krijgen zij een prikkel om hun ondersteuningsbeleid toe te snijden op de individuele mogelijkheden en beperkingen van de burger.
- Gemeenten hebben voldoende middelen nodig om deze verantwoordelijkheid voor te bereiden en te organiseren.

³ Vanaf 2013 en 2014

- De Rijksoverheid kan een voorziening die soortgelijk is vormgegeven als het huidige BRV efficiënter aanbesteden dan gemeenten of provincies, omdat zij een (financieel) schaalvoordeel kent. Dit betekent dat gemeenten andere oplossingen over de breedte van de Wmo moeten realiseren om de organisatie efficiënt te houden.

Scenario B: Rijksoverheid verantwoordelijk voor BRV

Inleiding

De in hoofdstuk 3 genoemde aandachtspunten hebben aanleiding gegeven dit scenario op hoofdlijnen uit te werken. Daarbij speelden in het bijzonder de volgende aandachtspunten een rol: de betaalbaarheid voor de overheid, verantwoordelijkheidsverdeling, betaalbaarheid voor burger, kwaliteit voor de groep die er gebruik van maakt.

Algemeen

In dit scenario blijft de Rijksoverheid direct beleidsverantwoordelijk voor het BRV. Dit betekent dat de Rijksoverheid de vormgeving van de voorziening bepaalt. Er kunnen voorwaarden gesteld worden voor toegang, uitvoering, kwaliteit, betaalbaarheid en samenhang met andere instrumenten gericht op participatie. De toegang tot BRV blijft afhankelijk van een toewijzing. De Rijksoverheid heeft voldoende tijd nodig om deze voorziening vorm te geven.

Kanttekening

- De Rijksoverheid heeft voldoende tijd en capaciteit nodig om het toekomstige BRV vorm te geven.

Toegang tot de voorziening

De Rijksoverheid organiseert de toegang door zich een beeld te vormen van de kenmerken van de huidige pashouders en aanvragers. Om dit beeld te vormen kan zij een aparte (her)indicatieprocedure starten of afspraken maken met andere partijen over de mogelijkheden van uitwisseling van gegevens over pashouders. Gelet op het huidige financiële kader kan de Rijksoverheid ook de huidige toegangspoorten handhaven en maatregelen nemen in de reisvoorwaarden.

Kanttekeningen

- Een landelijk beeld van toegankelijk OV is belangrijk om het gebruik van OV voor mensen met mobiliteitsbeperkingen te kunnen stimuleren (en daarmee betere ondersteuning te bieden). Op dit moment is dit beeld er niet.
- Indien afspraken met gemeenten (onderling, met de Rijksoverheid of met provincies) nodig worden geacht, dan kan dit gevolgen hebben voor de beleidsvrijheid van gemeenten.
- Het is niet duidelijk of, en zo ja onder welke voorwaarden persoonsgegevens bij het CiZ, UWV, gemeenten en NS uitgewisseld kunnen worden met Rijksoverheid voor toewijzing van BRV. Mogelijk zijn hier wetswijzigingen (Wmo, AWBZ, ZWV) voor nodig.
- De Rijksoverheid staat verder van burgers af dan provincies of gemeenten. De Rijksoverheid heeft zodoende minder zicht op individuele mogelijkheden en beperkingen van burgers. Daarmee wordt de mogelijkheid voor het realiseren van een betaalbare, passende voorziening beperkt. De Rijksoverheid zal generieke mogelijkheden moeten vinden om de voorziening betaalbaar te houden.

Gevolgen voor burgers

De gevolgen voor burgers zijn afhankelijk van de manier waar de Rijksoverheid het BRV vormgeeft. Mogelijk worden huidige pashouders opnieuw geïndiceerd, of zullen de voorwaarden van deze voorziening anders worden vormgegeven (zoals wijzigingen in het kilometerbudget, omrijtijden, eigen bijdrage).

Een centraal vormgegeven voorziening kan beperkt mogelijkheden voor maatwerk bieden voor burgers die deze voorziening echt nodig hebben. Wel is een vorm van differentiatie mogelijk, door binnen het huidige financiële kader de reisvoorwaarden voor de huidige

groep mensen met een hoog-pkb te verbeteren. Een ander deel van de huidige pashouders krijgt dan wel te maken krijgen met versoberde of gewijzigde reisvoorwaarden.

De inspraak van burgers wordt vormgegeven tijdens het vormgevingsproces. In de uiteindelijke overeenkomst met de opdrachtnemer is de inspraak van burgers geregeld via bepalingen die de vergoeding voor de uitvoering afhankelijk maakt van stiptheid, klanttevredenheid en klachtafhandeling.

Kanttekeningen

- De Rijksoverheid kan gegeven het huidige financiële kader een voorziening treffen die (mogelijk onterecht) wordt vergeleken met het huidige BRV. De kans bestaat dat burgers de gemeentelijke voorziening als verslechtering zien ten opzichte van het huidige BRV en dat er burgers zijn die geen gebruik meer kunnen maken van deze voorziening.
- Mogelijk zal de Rijksoverheid de huidige pashouders opnieuw moeten indiceren (met alle kosten van dien) en/of zij zullen reisvoorwaarden creëren die afwijken van de huidige reisvoorwaarden.
- De Rijksoverheid kan niet zelfstandig sturen op het toegankelijk maken van het OV.
- Als de Rijksoverheid wel de toewijzing in eigen hand neemt dan zal zij hiervoor een apart loket moeten starten en dit brengt kosten met zich mee. Het aantal loketten neemt dan ook niet af: burgers hebben nog steeds te maken met meerdere toegangspoorten, waardoor het knelpunt van meerdere aanvragen blijft bestaan.
- Er blijft landelijke uniformiteit van spelregels. Dit maakt het lastig om passende ondersteuning te bieden waarin ook de individuele mogelijkheden en mobiliteitsbeperkingen van burgers worden betrokken.

Financiën

Om de voorziening financieel beheersbaar te houden, kan de Rijksoverheid, meer dan nu, een 'ketenbenadering' stimuleren. Kort gezegd gaat het om reizen waarbij de trein de primaire drager is van bovenregionale reizen en waar toegankelijke (bus)taxi's het vervoer en natransport verzorgen. Indien treingebruik niet mogelijk is voor een reiziger dan bestaat er ook nog een mogelijkheid voor 'van deur tot deur-vervoer'. Ook beziet de Rijksoverheid of en zo ja welke mogelijkheden er zijn om bij de toegangsprocedure de doelgroep te beperken op zwaarte van beperking, inkomen, vervoersbehoefte, beschikbaarheid en toegankelijkheid OV of bezit auto.

Kanttekeningen

- Onvoorziene vertragingen (in het OV of op de weg) komen voor. Dit maakt een ketenreis kwetsbaar. Indien er een onvoorziene vertraging optreedt, dan kan dit de geplande keten breken, zodat een alternatief voor de keten (vervoer van deur tot deur) noodzakelijk wordt. Omdat het hier ad hoc vervoer betreft kan dit de vervoerskosten opdrijven.
- In de huidige situatie heeft de Rijksoverheid directe beleidsverantwoordelijkheid voor BRV, maar heeft geen rol⁴ bij de toewijzing die toegang geeft tot gebruik van deze voorziening.⁵ Als dit bij de vormgeving van het toekomstige BRV niet wijzigt dan zal zij niet in staat zijn om de voorziening tegelijkertijd doeltreffend én betaalbaar te houden.
- De Rijksoverheid kan een voorziening die soortgelijk is vormgegeven als Valys efficiënter aanbesteden dan gemeenten of provincies, omdat zij een (financieel) schaalvoordeel kent.

⁴ Uitzondering hierop is de aparte indicatieprocedure voor het hoog pkb. Dit betreft een zeer kleine groep mensen met ernstige mobiliteitsbeperkingen. Het gaat om 2,5% van het totaal aantal pashouders.

⁵ Burgers kunnen nu gebruik maken van BRV als zij in het bezit zijn van een Wmo-vervoersvoorziening of een gehandicaptenparkeerkaart (beide toegewezen door gemeenten) of van een OV-begeleiderskaart (toegewezen door NS).

Scenario C: Provincies verantwoordelijk voor BRV

Inleiding

De in hoofdstuk 3 genoemde aandachtspunten hebben aanleiding gegeven om dit scenario op hoofdlijnen uit te werken. Daarbij speelden in het bijzonder de volgende aandachtspunten een rol: de mogelijkheden voor aansluiting met inclusief beleid en Passendheid (gezien de mogelijkheden en beperkingen van burgers).

Algemeen

De directe beleidsverantwoordelijkheid voor BRV is belegd bij provincies. De wettelijke grondslag van deze verantwoordelijkheid is neergelegd in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) en het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000). De provincies zijn verplicht een passende voorziening te treffen voor burgers die (nog) geen gebruik kunnen maken van het OV. De Wp2000 geeft het kader van de concessieverlening aan, maar schrijft geen verplichte invulling van concessies voor. De competentie voor de invulling van concessies ligt bij provincies.

Kanttekeningen

- Provincies hebben voldoende tijd en capaciteit nodig om zich voor te bereiden op deze verantwoordelijkheid.
- Indien de verantwoordelijkheid voor BRV bij provincies wordt belegd dan kan meer afstemming tussen provincies (en mogelijk ook met gemeenten) nodig zijn dan nu. In de huidige situatie is dergelijke afstemming niet nodig, omdat het huidige BRV centraal is aanbesteed.
- Provincies kennen geen participatiebevorderende taak op dit terrein. Sociale voorzieningen zoals BRV zijn wezensvreemd voor provincies.
- In de Wp2000 is onder meer geregeld dat regionale overheden het decentraal OV gunnen. Concessies zijn per definitie gebieds- of lijngebonden. BRV is niet gebieds- of lijngebonden en past dus niet in de concessiesystematiek van de Wp2000. BRV voor mensen met een beperking zou dus een wezensvreemde toevoeging zijn voor de Wp2000.

Toegang tot de voorziening

Provincies organiseren de toegang door zich een beeld te vormen van de kenmerken van de huidige pashouders en aanvragers. Om dit beeld te vormen kan zij een aparte (her)indicatieprocedure starten of afspraken maken met andere partijen over de mogelijkheden van uitwisseling van gegevens over pashouders.

Kanttekeningen

- Een landelijk beeld van toegankelijk OV is belangrijk om het gebruik van OV voor mensen met mobiliteitsbeperkingen te kunnen stimuleren (en daarmee betere ondersteuning te bieden). Op dit moment is dit beeld er niet.
- Indien afspraken met provincies (onderling, met de Rijksoverheid of met gemeenten) nodig worden geacht, dan kan dit gevolgen hebben voor de beleidsvrijheid van gemeenten.
- Het is niet duidelijk of, en zo ja onder welke voorwaarden persoonsgegevens bij het CiZ, UWV, gemeenten en NS uitgewisseld kunnen worden met Rijksoverheid voor toewijzing van BRV. Mogelijk zijn hier wetswijzigingen (Wmo, AWBZ, ZWV) voor nodig.
- Provincies staan verder van burgers af dan gemeenten. Provincies hebben zodoende slecht zicht op individuele mogelijkheden en beperkingen van burgers. Daarmee wordt de mogelijkheid voor het realiseren van een betaalbare, passende voorziening beperkt. Provincies zullen generieke mogelijkheden moeten vinden om de voorziening betaalbaar te houden.

- Door de toegang op deze manier te organiseren kunnen mogelijk verschillen tussen provincies ontstaan. Omvang van provincies en de aanwezigheid van 'dikke' OV-stromen kan daarbij ook een rol spelen.

Gevolgen voor burgers

De gevolgen voor de burger zijn afhankelijk van hoe provincies deze voorziening vormgeven. Mogelijk worden huidige pashouders opnieuw geïndiceerd, of zullen de voorwaarden van deze voorziening anders worden vormgegeven (wijzigingen in het pkb, omrijtijden, eigen bijdrage, prikkels voor ketenbenadering).

Een door provincies vormgegeven voorziening kan beperkt mogelijkheden voor maatwerk bieden voor burgers die deze voorziening echt nodig hebben. Wel is een vorm van differentiatie mogelijk door binnen het huidige financiële kader de reisvoorwaarden voor de huidige groep mensen met een hoog-pkb te verbeteren. Een ander deel van de huidige pashouders krijg dan wel te maken krijgen met versoberde of gewijzigde reisvoorwaarden.

Provincies zijn opdrachtgever voor het regionaal spoorvervoer, het stads- en streekvervoer en de regiotaxi. Door de verantwoordelijkheid voor het BRV ook bij provincies te beleggen ontstaat een prikkel om het gebruik van toegankelijk regionale OV te stimuleren. Hierdoor zullen steeds minder mensen gebruik hoeven maken van BRV. Provincies krijgen bovendien als concessieverlenende / openbare dienst verlenende partij extra mogelijkheden om innovatieve vervoersvormen te stimuleren en te organiseren.

Inspraak van gebruikers op vormgeving van de voorziening zou kunnen plaatsvinden via de ROCOV's, die op dit moment ook betrokken zijn bij de concessieverleningen van het OV.

Kanttekeningen

- Provincies kunnen gegeven het huidige financiële kader een voorziening treffen die (mogelijk onterecht) wordt vergeleken met het huidige BRV. De kans bestaat dat burgers de provinciale voorziening als verslechtering zien ten opzichte van het huidige BRV en dat er burgers zijn die geen gebruik meer kunnen maken van deze voorziening.
- Mogelijk zullen provincies de huidige pashouders opnieuw indiceren (met alle kosten van dien) en/of zij zullen reisvoorwaarden creëren die afwijken van de huidige reisvoorwaarden.
- Provincies kunnen niet zelfstandig sturen op het toegankelijk maken van het OV.
- Als provincies de toewijzing in eigen hand nemen dan zullen zij hiervoor een apart loket moeten starten en dit brengt kosten met zich mee. Het aantal loketten neemt dan ook niet af: burgers hebben nog steeds te maken met meerdere toegangspoorten, waardoor het knelpunt van meerdere aanvragen blijft bestaan.
- Er blijft een bepaalde uniformiteit van spelregels. Dit maakt het lastig om passende ondersteuning te bieden waarin ook de individuele mogelijkheden en mobiliteitsbeperkingen van burgers worden betrokken.

Financiën

Het geld dat nu voor BRV beschikbaar is, onder voorbehoud van besluitvorming over de Rijksbegroting, beschikbaar voor provincies. Afhankelijk van de aangepaste Wp2000 kunnen provincies dit geld naar eigen inzicht doelmatig en doeltreffend in te zetten. Het OV wordt door provincies toegankelijker gemaakt door het aanpassen van materieel. De inzet van (een deel van) het beschikbare geld voor BRV kan gebruikt worden voor het stimuleren van het gebruik van OV. Hierdoor hoeven minder mensen gebruik te maken van BRV, wat een doeltreffende inzet van geld bevordert.

Kanttekeningen

- Onvoorziene vertragingen (in het OV of op de weg) komen voor. Dit maakt een ketenreis kwetsbaar. Indien er een onvoorziene vertraging optreedt, dan kan dit de geplande keten breken, zodat een alternatief voor de keten (vervoer van deur tot deur) noodzakelijk wordt. Omdat het hier ad hoc vervoer betreft kan dit de vervoerskosten opdrijven.
- Indien provincies zowel de financiële als toewijzingsverantwoordelijkheid voor BRV hebben, dan krijgen zij een prikkel om hun toewijzingsbeleid toe te snijden op de individuele mogelijkheden en beperkingen van de burger.
- Provincies hebben voldoende middelen nodig om deze verantwoordelijkheid voor te bereiden en te organiseren.
- Provincies kunnen een voorziening die soortgelijk is vormgegeven als Valys efficiënter aanbesteden dan gemeenten, omdat zij een (financieel) schaalvoordeel kent. Dit betekent dat provincies andere oplossingen moeten realiseren om de organisatie efficiënt te houden.