

HET BEGRIP VERVOERSBEHOEFTE NADER BEZIEN

1. Het begrip vervoersbehoefte

Waaruit blijkt wat dit begrip precies inhoudt? Die vraag klemt temeer omdat dit begrip door het Sociaalplein als een maatstaf wordt gebruikt voor het beoordelen van een aanvraag voor een regiotaxipas. Iets anders gesteld: aan welke voorwaarden moet een mindervalide voldoen om op basis van dit criterium voor een dergelijke pas in aanmerking te kunnen komen. Ondanks een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur, is dat nergens uit naar voren gekomen. Kortom: alle redenen om aan te nemen dat het hier een beleid uit de losse pols betreft. Dit bovendien in strijd met diverse beginselen van behoorlijk bestuur.

2. Een wettelijke plicht

Op de website van de Rijksoverheid staat: "Bent u onvoldoende zelfredzaam of kunt u niet goed meedoen in de maatschappij? En kan uw netwerk ook niet bijdragen? Dan is de gemeente verplicht ondersteuning te bieden. In de wet staat niet wat voor soort voorziening dit moet zijn. Dat kan een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening zijn."

Als voorbeeld van een maatwerkvoorziening valt vervolgens te lezen. "Vervoer in de regio (voor mensen die slecht ter been zijn en niet met het openbaar vervoer kunnen reizen)"

Kort samengevat, zijn die genoemde criteria dezelfde zoals die voor het verstrekken van een regiotaxipas ook door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Buiten de raad om heeft het college daar eigenmachtig aan toegevoegd het criterium vervoersbehoefte. Dit zelfs zodanig, dat ook al wordt voldaan aan de door de raad vastgestelde criteria, toch het recht op vervoer binnen de regio vervalft. Echter: waar haalt het college de bevoegdheid vandaan om op die wijze een besluit van de raad te beknotten? En met welk doel? Die vragen klemmen temeer, omdat dit niets meer te maken heeft met een keuze tussen een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening. Zonder een behoorlijke uitleg, gaat het college aan het maken van die keuze klakkeloos voorbij.

3. Maatwerk

Het college wil maatwerk leveren. Echter, voor mindervaliden die geen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer, is het regiotaxivervoer reeds een maatwerkvoorziening. Het toepassen van het criterium vervoersbehoefte voegt daar niets aan toe.

4. Overwegingen van de raad

Bij het vaststellen van de Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Heerhugowaard 2015 heeft de raad o.a. overwogen: ...; dat burgers die zelf, dan wel samen met personen in hun omgeving onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende in staat zijn tot participatie, een beroep moeten kunnen doen op ondersteuning door de gemeente, zodat zij zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven wonen;

Het toepassen van het criterium Vervoersbehoefte en het daarmee blokkeren van die ondersteuning, lijkt in strijd daarmee.

5. Het regiotaxivervoer

Voor dit WMO-vervoer heeft het college een overeenkomst afgesloten met zowel Connexion als met de HugoHopper. Dubbelop dus. Maar waarom? Uit B&W-stukken blijkt dat het college pogingen heeft gedaan om ten faveure van de HugoHopper, als deelnemer uit het regiotaxivervoer te stappen. Eveneens uit B&W-stukken blijkt dat de provincie en de andere regiogemeenten dat hebben tegengehouden. Dat neemt echter niet weg dat de toepassing van het criterium vervoersbehoefte, daardoor in een geheel ander licht is komen te staan. Veel wordt daardoor duidelijk.

Naar blijkt, is door het college die daadwerkelijke intentie ook al eens in de week gelegd tijdens een “benen-op-tafel-sessie.” Op een vraag van de HOP werd in aanwezigheid van wethouder Stam toen ambtelijk geantwoord: “De Hugohopper wordt weliswaar gepromoot maar er wordt wel degelijk gekeken naar de individuele behoefte. Cliënten die buiten de gemeente willen reizen krijgen uiteraard een pas voor de Regiotaxi.”

6. Regionaal rolstoeltaxivervoer/lokaal rolstoeltaxivervoer

De wijze waarop het college thans met het WMO-vervoer omgaat is voor de mindervaliden van Heerhugowaard bijzonder nadelig. Ook ten opzichte van andere regiogemeenten worden zij daardoor aanmerkelijk op achterstand gezet. Ter vergelijking:

- Connexion rijdt 7 dagen per week tussen 06.00 en 24.00 uur; de HugoHopper van maandag t/m vrijdag van 09.00 –18.00 uur.
- Connexion vervoert binnen de hele regio Noord-Kennemerland; de HugoHopper slechts binnen de gemeente Heerhugowaard.
- Bij Connexion kan een rit besteld worden tot uiterlijk één uur van tevoren; bij de HugoHopper minimaal een dag van te voren.
- Voor vervoer door Connexion is een regiotaxipas nodig; bij de HugoHopper moet men verplicht lid worden van die vereniging. Dit om juridisch het alleenrecht van Connexion te omzeilen.

Overigens: los van het WMO-vervoer, verdient het functioneren van de HugoHopper veel waardering.

7. Uitspraak CRvB

In zijn brief van 12 juli 2018 verwijst het college o.a. naar een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 21 maart 2018. Het geschil betreft hier het toekennen van een persoonsgebonden budget (Pgb) voor beschermd wonen, inclusief huishoudelijke hulp. Het zal geen betoog behoeven dat daarvoor andere regels gelden dan voor het verkrijgen van een regiotaxipas.

Wel relevant in die uitspraak is, dat onder participatie tevens moet worden begrepen het daarvoor noodzakelijk vervoer. Door het recht op participatie en het daarvoor noodzakelijke vervoer van elkaar los te koppelen, gaat het college daaraan voorbij. Het gevolg daarvan is dat naar de mening van het college in Heerhugowaard geldt: naar ons oordeel geen vervoersbehoefte, dan ook geen recht op participatie. Dit ondanks het feit dat de raad het college bij verordening heeft opgedragen participatie te bevorderen. Bovendien: participatie is een fundamenteel recht van iedereen.

8. **Beginselen van behoorlijk bestuur**

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden normen en waarden waaraan een bestuur bij al zijn handelen moet voldoen. Dus ook een college. Tevens zijn het rechtsnormen die de behoorlijkheid van een bestuursoptreden moeten garanderen: het bestuur moet de rechtszekerheid in acht nemen, de belangen behoorlijk tegen elkaar afwegen, etc. Rijst de vraag, in hoeverre het college met zijn (heimelijke) besluit tot toepassing van het criterium vervoersbehoefte, aan die beginselen heeft voldaan.

9. **Het motiveringsbeginsel**

Het motiveringsbeginsel strekt ertoe duidelijk te maken waarom een besluit, gelet op de wettelijke regel en gegeven de belangenafweging, zo moet luiden als zij luidt. Het besluit tot toepassing van het criterium vervoersbehoefte is echter nergens te vinden, laat staan de motivering daartoe. Kortom: er is hier sprake van een motiveringsgebrek.

10. **Het verbod van willekeur/redelijkheidsbeginsel**

Voor een bestuur leidt dit tot de verplichting om binnen de grenzen van zijn wettelijke mogelijkheden, alle relevante belangen in redelijkheid af te wegen. Relevant zijn in dit verband de vragen: wat was bij het besluit tot toepassing van het criterium vervoersbehoefte het bestuursbelang en in hoeverre woog dat op tegen het nadeel dat mindervaliden hiervan zouden ondervinden? Dat er een dergelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden blijkt nergens uit. Daarnaast is er ook hier tevens nog strijd met het motiveringsbeginsel.

Toch is die belangenafweging voor belanghebbenden zeer belangrijk. Zij kunnen daaraan rechten ontnemen. Temeer daar voor die belangenafweging geldt, dat het dienen van het bestuursbelang er niet toe mag leiden dat het bestuur de overhand krijgt boven het belang van de waarborging van de rechten van de burgers. Deze belangenafweging is een van de kenmerken van het bestuursrecht.

11. **Het rechtsgelijkheidsbeginsel**

Ten aanzien van het recht is een ieder gelijk. Dit roept vragen op als: Zijn sinds 1 januari 2016 consequent alle aanvragen voor een regiotaxipas steeds eveneens getoetst aan het criterium verkeersbehoefte? Hoeveel aanvragen betrof dat sinds 1 januari 2016 en hoeveel daarvan zijn er op basis van het criterium vervoersbehoefte afgewezen? Aannemelijk is dat het college er niet mee gediend was zijn ondermijning van het regiotaxivervoer al te zeer op te laten vallen. Dat zeker niet in de richting van de provincie en de andere regiogemeenten.

12. **Internationale verdragen**

De rechten van burgers vloeien niet alleen voort uit wetten, maar ook uit verdragen. Kortom: het college heeft zich ook te houden aan de normen en waarden zoals die in internationale verdragen zijn vastgelegd. Maar voldoet het college daaraan? En geldt dat ook voor het toepassen van het criterium vervoersbehoefte?

13. Het recht om te gaan waar men wil

Op grond van het Verdrag van Rome heeft iedereen de vrijheid om te gaan en te staan waar men wil. Bij de toepassing van het criterium vervoersbehoefte wil het college precies weten waar men als gehandicapte naar toe wil gaan. Het al of niet verkrijgen van een vervoerspas hangt daar zelfs van af. Dit leidt tot de vraag: waar haalt het college het recht vandaan om voor het verkrijgen van een regiotaxipas gehandicapten te verplichten precies te vertellen waar hij/zij naar toe wil gaan? Voor de hand liggend is dan de conclusie dat het hier een inmenging betreft in een fundamentele vrijheid.

14. Recht op privacy

Eveneens in het Verdrag van Rome staat: Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de oefening van dat recht, dan voor zover bij wet is voorzien. Kennelijk is het college van mening dat het recht om te gaan en te staan waar men wil, voor gehandicapten niet behoort tot hun privé leven.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) noemt in dit verband als flankerende wetgeving voor de uitvoering van de WMO, artikel 10 van de Grondwet. Daar staat: Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Vervolgens wijst ook de VNG op het Verdrag van Rome.

15. Persoonlijke mobiliteit

Eveneens onder dat kopje staat in het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (geldend sinds 14-07-2016) vermeld: “De Staten die Partij zijn nemen alle effectieve maatregelen om de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap met de grootst mogelijke mate van zelfstandigheid te waarborgen onder meer door de persoonlijke mobiliteit van personen met een handicap te faciliteren op de wijze en op het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs”.

Het zal duidelijk zijn dat het toepassen van het criterium vervoersbehoefte moeilijk kan worden gezien als een waardevolle bijdrage daaraan. Integendeel.

16. Gedwongen lidmaatschap van een vereniging

Connexxion heeft binnen de regio het alleenrecht op zowel het openbaar vervoer als het WMO-vervoer. Om juridisch dat alleenrecht te omzeilen, fungeert de HugoHopper als een vereniging. Een vereniging heeft het recht zijn eigen leden te vervoeren. Mensen die geen lid zijn, mogen door de HugoHopper dus niet vervoerd worden. Voor het overhevelen van het WMO-vervoer van Connexxion naar de HugoHopper vormt dat een probleem.

In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens staat onder artikel 20 vermeld: “Niemand mag worden gedwongen om tot een vereniging te behoren.” Maar wat te doen als iemand recht heeft op WMO-vervoer, maar tegelijkertijd zegt dat hij geen lid van de HugoHopper wil worden? Heeft hij dan geen recht meer op WMO-vervoer? Het zal moeilijk vallen dan nog een andere conclusie te trekken dan dat de HugoHopper juridisch ongeschikt is om voor de gemeente een overheidstaak als het WMO-vervoer uit te voeren.

17. Werken met twee overeenkomsten

Via een EU-aanbesteding is door de regio gemeenten aan Connexxion het alleenrecht verleend voor de uitvoering van het collectief vraagafhankelijk WMO-vervoer in de regio Noord-Kennemerland. De overeenkomst tot het verlenen van dat alleenrecht is mede ondertekend door wethouder Stam.

Eveneens ondertekend door wethouder Stam, is de gemeente daarnaast tevens een verbintenis aangegaan met de HugoHopper. Dit met als beleidsdoel: “het mogelijk maken dat kwetsbare burgers langer zelfstandig kunnen wonen en kunnen deelnemen aan de samenleving “. Voor de uitvoering van het daaruit voortvloeiende WMO-vervoer had de gemeente echter al reeds aan Connexxion het alleenrecht verleend.

Ter bevoorrechtiging van de HugoHopper leidt dit beleid er inmiddels schriftelijk aantoonbaar toe, dat met toepassing van het begrip vervoersbehoefte, kwetsbare burgers een regiotaxipas wordt onthouden en zij tegelijkertijd in diezelfde beschikking worden verwezen naar de HugoHopper. Echter: Connexxion heeft voor het WMO-vervoer het alleenrecht. De gemeente gaat daaraan voorbij. Het mag daarom ook niet worden uitgesloten dat de gemeente zich daardoor jegens Connexxion schadelijkt heeft gemaakt.

18. Splitsing WMO-vervoer

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn verwerkt in de Aanbestedingswet 2012. Artikel 2.14, lid 1, van die wet geeft aan: De aanbestedende dienst splitst de voorgenomen overheidsopdracht niet met het oogmerk om zich te onttrekken aan de toepassing van deze wet.

Duidelijk is in elk geval dat het door de gemeente aangaan van twee overeenkomsten voor het WMO-vervoer, tot een splitsing van dat vervoer heeft geleid. Dit bovendien op basis van een ongelijke behandeling van de betreffende dienstverleners.

19. Controle

De volksvertegenwoordiging heeft een controlerende taak. Uiteraard geldt dat ook ten aanzien van de toepassing van het criterium vervoersbehoefte . Voorkomen moet worden dat het college op grond van eigen inzichten maar zijn gang kan gaan. Ook een college dient de grenzen van zijn bevoegdheden in acht te nemen.

20. Toezicht

Artikel 268, lid 1, van de Gemeentewet vermeldt: Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur kan bij koninklijk besluit worden vernietigd. Dit vloeit overigens tevens voort uit artikel 132, lid 4, van de Grondwet

M. Dijkstra
11-09-2018