Gemeente Duiven

Gemeente Duiven
Koning Willem-Alexanderplein 1
Postbus 6
6920 AA Duiven

(0316) 279 111
gemeente@duiven.nl
www.duiven.nl

Stichting Gehandicaptenraad Duiven
Rubensstraat 48
6921 LW Duiven

datum	:	16 maart 2021
uw brief van	:	16 oktober 2020
zaaknummer	:	Z/20/075050 /201492014
onderwerp	:	Reactie aan GHR op advies inzake doelgroepenvervoer
contactpersoon	:	Wytze Schouten / Esther Vaessen

Geachte heer/mevrouw,

Het college van Duiven dankt u voor het advies dat wij ontvingen inzake een concept-collegevoorstel met maatregelen voor het doelgroepenvervoer. Graag gaan we kort in op de achtergrond van het aan u gevraagde advies. Daarna geven wij u, in de bijlage, onze reactie.

Achtergrond
Het college zoekt naar mogelijkheden om voorzieningen minder ruim en meer op maat in te richten. Daarbij wordt een groter beroep gedaan op de eigen kracht van inwoners. Dit leidt tot besparingen op de uitgaven aan taxivervoer. Voor het doelgroepenvervoer is hiervoor afgelopen najaar een collegevoorstel voorbereid met uiteenlopende maatregelen.

Een concept van het betreffende collegevoorstel is in 2020 voor advies gedeeld met vertegenwoordigers van de Gehandicaptenraad Duiven, Groessen en Loo nadat de Raad Sociaal Domein Duiven het besluit nam om de participatie inzake dit voorstel te 'delegeren.' Wij ontvingen daarop uw advies.

Uw advies gaat in op de individuele maatregelen én op het pakket maatregelen als geheel. Het college reageert in de bijlage op de algemene feedback, daarna op de feedback op individuele maatregelen.

Op 16 maart heeft het college kennisgenomen van het plan van aanpak Maatregelen Doelgroepenvervoer. In dit plan van aanpak zijn de maatregelen, zoals opgenomen in het concept collegevoorstel, bijna allemaal overgenomen met daarbij op onderdelen rekeninghoudend met uw advies.

In het plan van aanpak kennen we drie soorten maatregelen:
1. Maatregelen die door de organisatie 1Stroom opgepakt gaan worden.
2. Maatregelen die vaststelling vragen van (aangepaste) beleidsregels (collegebevoegdheid).
3. Maatregelen die vaststelling vragen van (aangepaste) Verordening (raadsbevoegdheid).

De eerste maatregelen worden doorgevoerd en dit wordt door 1Stroom opgepakt. De maatregelen die een aanpassing of het opstellen van beleid betreft, daarbij zal het door u gegeven advies en de reactie van het college daarop worden meegenomen bij de besluitvorming in het college.
Bij het aanpassen/opstellen van een Verordening zal opnieuw uw advies worden gevraagd.

Met vriendelijke groeten,

Burgemeester en wethouders van Duiven

Ing C.J. (Chris) Papjes
Secretaries

mr. H.B. (Huub) Hieltjes
burgemeester

Bijlage 1: Inhoudelijke reactie college

Inhoudelijke reactie college

Algemeen

Maatwerk

In algemene zin spreekt uit uw advies dat er zorgen zijn over maatwerk. Het college hecht eraan te benadrukken dat aanpassing van beleidsregels bedoeld is om de standaard keuzes in de toekenning van voorzieningen te veranderen, maar niet om maatwerk te beperken. Daar waar de standaard voorzieningen niet passend zijn voor een individu, wordt maatwerk geleverd. Dat uitgangspunt blijft onveranderd.

Besparingen als motivatie

In uw advies wordt aangegeven dat kosten en besparing de boventoon voeren in het concept collegevoorstel en wordt gesteld dat participatie hieraan "totaal ondergeschikt" zou worden gemaakt. Het college hecht er waarde aan om deze stellige bewering met kracht te nuanceren. Het is onmiskenbaar dat beheersing van kosten een belangrijke drijfveer is. Dat betekent ook dat in de tekst van het conceptvoorstel vaak de termen 'kosten' en 'besparing' voorkomen.

Tegelijk heeft het college ook de bedoeling om met deze maatregelen een inhaalslag te maken op de eigen kracht van inwoners, in het belang van diezelfde inwoners. Naar aanleiding van uw advies is deze bedoeling duidelijker en uitgebreider verwerkt.

Inhaalslag op maatwerk en eigen kracht

Het college neemt graag de gelegenheid om haar redenen voor deze inhaalslag nader toe te lichten. Deze redenen zijn: (1) omdat mensen vaak meer kunnen dan we denken, (2) omdat er zelden wordt heroverwogen, (3) omdat inwoners die afhankelijk zijn van Avan daar regelmatig nadelen van ondervinden, maar bovenal (4) omdat mensen er sterker van worden wanneer ze zich meer op eigen kracht leren verplaatsen. En dat geldt (5) in het bijzonder voor kinderen, van wie (6) het schoolgaan altijd de verantwoordelijkheid is van de ouder. Op deze zes punten wil het college nader toelichting geven.

- Meer dan we denken: vervoer wordt nu niet altijd na uitgebreid onderzoek toegekend. Het is bij de huidige spelregels, werkwijze en beschikbare tijd voor consulenten lastig om een goed beeld te vormen van wat iemand wel en niet kan in relatie tot zijn of haar beperkingen, vermogens en behoeften en de beschikbare vervoersopties. Daardoor past de consulent op dit moment zelfs weinig maatwerk toe en wordt uitgegaan van de standaarden zoals nu in Verordening en Besluit opgenomen.

  De inwoner die vervoer aanvraagt heeft vaak al een beeld dat taxivervoer de gewenste oplossing en draagt daarvoor de nodige argumenten aan. De consulent heeft minder kennis van de situatie en moet grotendeels afgaan op wat de inwoner aangeeft. Bij elkaar leidt dit ertoe dat soms taxivervoer wordt toegekend waar een andere oplossing voor het vervoerprobleem beter was geweest.

- Er wordt zelden heroverwogen. Bij leerlingen die overgaan naar een vorm van speciaal onderwijs is er ook vaak sprake van opgelopen spanningen en problematiek; dat is een goede reden om tijdelijk taxivervoer in te zetten, ook voor kinderen die in beginsel met bus of trein of fiets zouden kunnen reizen, of dat zouden kunnen leren. Vervolgafspraken over een moment waarop de leerling (weer) zelfstandig gaat reizen worden daarna echter zelden gemaakt.

Is taxivervoer eenmaal toegekend, dit geldt ook voor de Wmo-pas, dan komt het zelden voor dat er een nieuwe afweging wordt gemaakt nadat meer informatie bekend is geworden of nadat de acute crisis in het persoonlijk leven is gepasseerd. Het proces van aanvraag, toekenning en controle is daar onvoldoende ingericht. Het gevolg is dat de vervoervoorziening een permanent karakter krijgt terwijl dit niet altijd bij voorbaat nodig is.

1) Unieke nadelen taxivervoer: reizen met Avan heeft serieuze nadelen. Kinderen zitten elke dag lang in een voertuig, waarbij de meest veraf wonende leerling langs zeven andere adressen rijdt voordat de school bereikt wordt. Veel van deze kinderen zijn prikkelgevoelig; met zijn achten tweemaal langdurig in een busje zitten maakt dat sommigen moe en overprikkeld op school of thuis arriveren. Ook zonder coronavirus is langdurig stilzitten in een voertuig geen gezonde tijdsbesteding.

   Wmo-pashouders hebben te maken met onzekerheid over wanneer de taxi komt, of de chauffeur wel lang genoeg zal wachten en of ze voldoende speling hebben ingepland voor uitlopende afspraken. En voor alle cliënten geldt dat als er iets mis gaat, je met een groot, complex bedrijf te maken hebt waar niet (zoals op school, de dagbesteding, of het sociaal loket) een bekend gezicht voor je klaarstaat om je te helpen bij problemen en waarbij de verantwoordelijkheid soms bij de vervoerder, soms bij de BVO DRAN en soms bij de gemeente ligt.

2) Mensen worden sterker: wie zich op eigen kracht verplaatst, of met een beetje hulp van het netwerk, voelt zich sterker en zelfstandiger. Dat straalt ook uit op de rest van iemands leven. Het beste voorbeeld daarvan is de Reiskoffer, die ieder jaar een klein aantal 'geslaagde' kandidaten aflevert van wie de ouders zeggen "We hielden ons hart vast, maar onze dochter had het snel door en ze heeft nu veel meer zelfvertrouwen, ook op andere vlakken."

   Dit rooskleurige beeld past niet bij elke leerling en zeker niet bij elke Wmo-cliënt. Maar er zijn zeker, in alle categorieën, inwoners die meer kunnen dan in een taxi zitten. Maatwerk betekent dat we die kracht willen aanspreken én stimuleren. Daarom wordt in dit pakket niet alleen ingezet op minder (d.w.z. minder taxivervoer), maar ook op meer: meer aandacht van de consulent voor de inwoner en de alternatieven, stimulering van zelfredzaamheid.

3) Kinderen in het bijzonder. Voor kinderen in het taxivervoer is het zo mogelijk nog belangrijker dan voor volwassenen dat de gemeente hen uitdaagt op hun eigen kracht. Kinderen groeien dagelijks, ieder op eigen tempo, in de richting van meer zelfstandigheid. Dat is een van de redenen waarom ouders ieder jaar opnieuw leerlingenvervoer moeten aanvragen.

   De omgeving loopt soms achter op wat het kind kan. Juist in het speciaal onderwijs kan de zorg rondom het kind soms ook onnodig remmend zijn. De ervaring leert dat maar weinig scholen en ouders uit eigen beweging met de leerling gaan oefenen met openbaar vervoer. Terwijl dat wel bij de opvoeding en de basiskennis van kinderen hoort.

4) De taak van de ouder. Tenslotte geldt dat ook van ouders eigen kracht verwacht wordt. Het schoolgaan van het kind is de verantwoordelijkheid van ouders, niet die van de gemeente. De gemeente verstrekt in bijzondere gevallen taxivervoer omdat ouders in hun aanvraag aangeven dat er geen reële andere mogelijkheid is. Dat moet dan ook echt het geval zijn en als ouders de last *deels* zelf kunnen dragen, dan moeten ze dat ook doen.

VN-verdrag

1. Uw advies verwijst naar het VN-verdrag voor gelijke rechten van mensen met een handicap. Daarin wordt in artikel 20 aan de overheid opgedragen om "...de persoonlijke mobiliteit van mensen met een beperking met de grootst mogelijk mate van zelfstandigheid te waarborgen onder meer door: (a) de persoonlijke mobiliteit van mensen met een handicap te faciliteren op de wijze en op het tijdstip van hun keuze en tegen een betaalbare prijs."
2. Uw advies geeft niet expliciet aan waarom het VN-verdrag wordt geciteerd. Het college gaat ervanuit dat de verwijzing naar het verdrag bedoeld is als een waarschuwing dat voorgenomen maatregelen moeten voldoen aan het verdrag. Het college is van mening dat alle voorstellen voldoen aan het VN-verdrag.

Zorgvuldigheidsbeginsel

1. Uw advies citeert een 'zorgvuldigheidsbeginsel' en verwijst naar "artikel 3.2 Awb" en bevraagt of het collegevoorstel hieraan voldoet.
2. De geciteerde tekst is niet artikel of afdeling 3.2 Awb, maar benoemt een aantal beginselen die in de Awb voorkomen. Niet duidelijk is of met de 'besluiten' waarvan u de zorgvuldigheid ter discussie stelt wordt gedoeld op het voorstel tot besluit in het concept collegevoorstel, of op de toekenning van individuele vervoervoorzieningen zoals die beoogd is na implementatie van de maatregelen.
3. Het college is van mening dat het proces rondom het projectplan zorgvuldig is genomen, mede doordat vooraf advies is gevraagd aan belangenbehartigers. Voor wat betreft de toekenning van voorzieningen aan individuele inwoners vermindert het plan van aanpak als geheel niet de mate van zorgvuldigheid van besluiten. Wel zijn er kwalitatieve veranderingen:
   3.1. Enkele maatregelen hebben het doel om meer aandacht te besteden aan de behoeftes, beperkingen en mogelijkheden van inwoners in het proces van toekenning en in de controle op rechtmatig gebruik. Deze aandacht zou moeten leiden tot *meer* zorgvuldigheid.
   3.2. Enkele maatregelen veranderen de standaard "porties" waarin vervoer wordt toegekend en enkele maatregelen veranderen de criteria op basis waarvan een inwoner zonder verder onderzoek een voorziening krijgt toegekend. Dat laat onverlet dat voorzieningen worden toegekend op basis van de behoefte en dat daarbij altijd maatwerk wordt geleverd.
   3.3. Enkele maatregelen zien erop dat vrijwilligersvervoer (van de Plusbus) deels voorliggend wordt op taxivervoer (van Avan). Het uitgangspunt hier is dat de Plusbus een passende algemene voorziening is; wanneer blijkt dat dit voor een individuele situatie niet geldt, dan wordt in die individuele situatie de Plusbus niet als passend beoordeeld en dus niet als voorliggend ingezet.

Significante behoefte

In uw advies wordt bezwaar gemaakt tegen het gebruik van het criterium 'significante behoefte' en wordt gesteld dat deze term niet voorkomt in de wet. Dat is correct. De term 'significant' is niet gelukkig gekozen. Gemeente Arnhem heeft in 2020 nieuwe beleidsregels voor de Wmo vastgesteld waarin voor vervoer alleen een voorziening wordt gegeven bij een *structurele* behoefte[1]. Het college volgt Arnhem en vervangt de term *significant* door *structureel*.

De Wmo geeft de gemeente ruimte om een concrete invulling te geven aan begrippen als maatwerk, ondersteuning en behoefte. Het begrip structurele behoefte is zo'n invulling. Dat inwoners een beperkt probleem zelf moeten oplossen is een beginsel dat op alle vlakken van

[1] Dit wordt door Arnhem uitgewerkt als de situatie waarin de inwoner "meerdere malen per maand, in elk geval 12 keer per jaar" een vervoerprobleem heeft dat alleen met taxivervoer kan worden opgelost.

ondersteuning geldt. Het begrip structurele behoefte wordt opgenomen in het besluit Maatschappelijke ondersteuning.

Financiële onderbouwing
In uw advies wordt gesteld dat de financiële onderbouwing verbetering behoeft. Het college is van mening dat elke maatregel afzonderlijk en het pakket als geheel meer dan voldoende zijn uitgewerkt.

Participatie inzake leerlingenvervoer
In uw advies wordt geadviseerd om participatie van ouders/verzorgers actief te organiseren. In de huidige Verordening leerlingenvervoer staat de mogelijkheid van opstapplaatsen reeds benoemd. Daarnaast is het vergoeden van het OV voor VSO bestaand beleid, zoals u zelf ook al aangeeft in uw advies. Dit zal in de nieuwe Verordening en beleidsregels opgenomen worden. Het college zal ouders tijdig informeren over de wijzigingen die plaatsvinden, dit wordt meegenomen in de communicatie over het aanvragen van leerlingenvervoer voor het volgende schooljaar. Hierdoor kunnen ouders bij de aanvraag ook aangeven als er sprake is van een uitzondering waardoor er mogelijk geen gebruik gemaakt kan worden van OV of opstapplaatsen.

Kwaliteitsverschillen tussen Plusbus en Avan.
Het klopt dat er kwaliteitsverschillen zijn tussen Plusbus en Avan. Het lokaal voorliggend maken zal hier ook op worden aangepast: Avan verwijst alleen door naar Plusbus op tijden en dagen waarop de Plusbus daadwerkelijk rijdt. Voordat de maatregel wordt ingevoerd wordt zeker gesteld dat de Plusbus voldoende capaciteit heeft om het extra vervoer te leveren. Er zal in die fase ook opnieuw worden gekeken naar het reserveren vooraf en naar de tarieven.

Specifieke maatregelen

- **OV voor VSO.** Wijziging van de verordening met deze strekking wordt bij de eerste gelegenheid meegenomen. Het is goed denkbaar dat dit tegelijk zal zijn met de herijking van verordeningen en beleidsregels in maatregel 1 (in het concept was dit 11).
- **Zeldenrijders.** Op dit punt bevat uw advies veel opmerkingen. Het college heeft besloten op dit moment de maatregel niet verder uit te laten werken.
- **Km-budget omlaag vanwege Plusbus**
  Uw advies stelt dat het km-budget van de Wmo-pas alleen omlaag kan als uit herindicatie blijkt dat er een op de persoon toegesneden voorziening overblijft. Het college is van mening dat het km-budget omlaag kan en dat er met de inzet van de Plusbus en de mogelijkheid om ook gebruik te maken van Avan voor de inwoners een goed voorzieningsniveau blijft. Natuurlijk moet daarbij aandacht zijn voor de inwoners waar de Plusbus mogelijk geen alternatief voor is.
- **Plusbus lokaal voorliggend**
  Uw advies stelt dat de Plusbus geen invulling geeft aan de 'gelijkwaardige mogelijkheden' van het VN-verdrag. Het college is van mening dat de Plusbus voor lokale ritten *op specifieke tijden en dagen van de week* een adequate vervoervoorziening is voor de meeste inwoners. Opnieuw geldt dat bij bijzondere behoeften maatwerk wordt geleverd.
- **Sociaal begeleider**
  De indicatie 'sociaal begeleider' wordt vooralsnog niet geschrapt, conform uw advies. In plaats daarvan is een vergelijkbare maatregel opgenomen die inhoudt dat bij bijzondere indicaties (zoals 'sociaal begeleider' maar bijv. ook 'individueel vervoer' en 'kamer tot kamer') het principe van vier ogen wordt toegepast: de consulent kent deze indicaties straks alleen na akkoord van een leidinggevende of toetsende collega toe.
- **Ritbijdrage dagbesteding**
  U adviseert om geen gebruik te maken van deze maatregel gezien het lage inkomen

van de doelgroep. Het college stelt vast dat ouderen doorgaans voldoende inkomen hebben om de kosten van openbaar vervoer naar dagbesteding te dekken. Avan heeft aangegeven dat het betalen van een ritbijdrage zoals in het vraagafhankelijk vervoer niet mogelijk is bij vervoer naar dagbesteding. De gemeente zal daarom zelf een bijdrage moeten innen vergelijkbaar met leerlingenvervoer. Net als bij leerlingenvervoer zal daarbij op basis van inkomen een uitzondering worden gemaakt voor de laagste inkomens.

- **Analyse rittenbak**
  Uw advies koppelt het analyseren van rittenbakken aan de Plusbus. Dit is onjuist: de beoogde analyses zouden worden toegepast op de rittenbakken van Avan.
- **LLV-consulent**
  Uw advies ondersteunt de beoogde maatregel.
- **Wmo-vervoerconsulent**
  Uw advies wijst op een formulering over verschillende insteken. Deze formulering is ongewenst en is verwijderd.
- **Opstapplaatsen**
  Uw advies vraagt om een uitwerking met grote zorgvuldigheid en goede monitoring. Het college deelt uw mening van goede monitoring en het is vanzelfsprekend dat er zorgvuldig i.s.m. de vervoerder gekeken wordt naar locaties van opstapplaatsen.
- **Herijking regels**
  Uw advies stelt dat een herijking niet moet leiden tot in beton gegoten regels omdat maatwerk nodig is. Het college deelt deze visie.
- **Nu nog niet**
  De maatregelen onder 'nu nog niet' zijn genoemd om een blik te geven op andere mogelijke maatregelen. De bovenstaande reactie op de maatregelen die *wel* worden toegepast is al zeer omvangrijk. Het college ziet af van reactie op uw opmerkingen onder dit punt, aangezien deze op dit moment niet verder worden uitgewerkt.