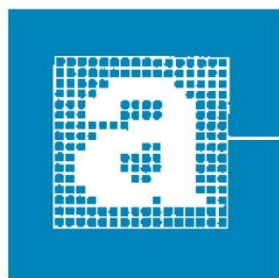


Y A A P I A N O S
O L O M H I S E

Verantwoordelijk voor vervoer



a b c d e f g o
h e l p e n s t f



Kennis voor beleid en praktijk



Verantwoordelijk voor vervoer

Een onderzoek naar de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer

In opdracht van: Ministerie van OCW

Sjak Rutten, IJsbrand Jepma en Wander van Es
Sardes, Utrecht
December 2012

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	9
1.1 Onderzoeksvragen	9
1.2 Opzet en uitwerking van het onderzoek	10
1.3 Opbouw van het rapport	12
2. Het huidige leerlingenvervoer	13
2.1 Korte geschiedenis van het leerlingenvervoer	13
2.2 Hoofdlijnen van de wet- en regelgeving	13
2.3 De keten in beeld.....	14
2.4 Het aanbesteden van leerlingenvervoer	16
3. Uitvoering van het leerlingenvervoer	19
3.1 Verscheidenheid in de uitvoering.....	19
3.2 Het gemeentelijk beleid t.a.v. leerlingenvervoer.....	20
3.3 De adviesrol van de scholen	24
3.4 Kwaliteit van het leerlingenvervoer	25
3.5 Vervoer op basis van godsdienst of levensbeschouwing	26
3.6 Samenwerking tussen gemeenten	28
3.7 Ouders en cliëntparticipatie	29
3.8 De verhouding tussen gemeenten en vervoerders	30
3.9 De kosten van leerlingenvervoer	31
3.10 Samenvatting van de hoofdpunten uit de uitvoeringspraktijk	33
4. Voor- en nadelen van de verlegging van de verantwoordelijkheid	35
4.1 Opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling	35
4.2 Argumenten om het vervoer bij de gemeenten te houden	38
4.3 Argumenten tegen de uitvoering door de gemeenten.....	40
4.4 Argumenten voor uitvoering door de samenwerkingsverbanden.....	41
4.5 Argumenten tegen uitvoering door de samenwerkingsverbanden	42
4.6 Verleggen of verbeteren?	43
5 De onderzoeksvragen	45
6. Conclusies en aanbevelingen	57
6.1 Conclusies.....	57
6.2 Aanbevelingen	57
Literatuur	59
Bijlage 1	61
Bijlage 2	64

Samenvatting

Dit rapport bevat het verslag van een onderzoek naar de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer van de gemeenten naar het onderwijs. In het Bestuursakkoord 2011 – 2015 tussen de rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is afgesproken om hier een onderzoek naar te laten doen. De aanleiding voor het onderzoek zijn de steeds verder oplopende kosten van leerlingenvervoer voor gemeenten in combinatie met de beperkte mogelijkheden om de hoogte van de uitgaven te sturen. De vorming van samenwerkingsverbanden in het kader van de Wet passend onderwijs biedt een mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer bij deze samenwerkingsverbanden te beleggen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Sardes in september en oktober 2012. Er is een brede verkenning uitgevoerd naar de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid van de gemeenten naar de samenwerkingsverbanden. Er zijn gesprekken gevoerd met alle betrokkenen en hun landelijke organisaties: gemeenten, schoolbesturen uit het regulier en speciaal onderwijs, samenwerkingsverbanden, ouders en vervoerders. Daarnaast is gesproken met experts op uiteenlopende gebieden, waaronder openbare financiën, onderwijsrecht en Europees aanbesteden. In totaal is met 93 mensen gesproken. Alle gesprekspartners spraken op persoonlijke titel en gaven vanuit hun eigen positie en expertise meningen weer die in het werkveld leven. Officiële standpunten van organisaties over het verleggen van de verantwoordelijkheid ontbreken nog omdat er tot op heden nooit concrete beleidsvoorstellen zijn gedaan om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer anders te beleggen. De opbrengst van het onderzoek naar voor- en nadelen is een breed beeld van factoren waarmee bij een eventuele verlegging van de verantwoordelijkheid rekening moet worden gehouden.

De huidige uitvoering van het leerlingenvervoer

Artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs, van de Wet op de expertisecentra en van de Wet op het voortgezet onderwijs legt de opdracht tot het regelen van leerlingenvervoer neer bij de gemeenten. De onderwijswetgeving geeft ouders recht op een tegemoetkoming in de kosten van leerlingenvervoer door de gemeente wanneer dat voor het bezoeken van een school noodzakelijk is. De gemeenteraad moet in een verordening de voorwaarden vastleggen op grond waarvan ouders in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming. De gemeente mag hierbij geen onderscheid maken tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer berust vanaf de Lager onderwijswet 1920 bij de gemeente. Het Ministerie van Onderwijs stelde op basis van artikel 13 van de toenmalige Lager onderwijswet centrale regels voor leerlingenvervoer vast, die door de gemeenten werden uitgevoerd. De gemeenten konden vervolgens 80 procent van de uitgaven voor leerlingenvervoer bij de rijksoverheid declareren. Sinds 1987 heeft de gemeente meer beleidsvrijheid bij de uitvoering van het leerlingenvervoer. De gemeenteraad moet een verordening op het leerlingenvervoer opstellen die moet voldoen aan regels die in de onderwijswetten zijn opgenomen. Gemeenten hebben binnen de wettelijke regels meer beleidsruimte, onder andere door de mogelijkheid kilometergrenzen en leeftijdsgrenzen in te stellen, een ouderbijdrage te heffen en afwegingen te maken tussen eigen vervoer, openbaar vervoer, al dan niet met begeleiding en aangepast vervoer.

De modelverordening van de VNG, die in alle gemeenten de basis vormt voor de eigen

gemeentelijke verordening op het leerlingenvervoer, biedt een heldere structuur, maar leidt in de praktijk tot verschillende keuzes (bijvoorbeeld kilometergrenzen) en een verschillende uitvoeringspraktijk. De ene gemeente hanteert de regels ruimhartig, de andere restrictief. De ene gemeente doet zelf de rittenplanning zodat vervoerders bij wijze van spreken alleen maar hoeven te rijden, in de andere gemeente ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op basis van een contract met de gemeente bij de vervoerders. Dit zijn uitersten, er zijn vele tussenvormen. Er zijn veel plannings- en tarifieringsmodellen in gebruik. De adviesrol van de scholen wordt in de praktijk heel verschillend ingevuld en ook klachtenregelingen verschillen. Sommige gemeenten voeren de regeling leerlingenvervoer zelfstandig uit, andere werken samen. Soms betreft die samenwerking alleen de aanbesteding, soms ook de uitvoering. Deze verscheidenheid is niet op voorhand negatief te waarderen. De decentrale uitvoering van het leerlingenvervoer biedt de mogelijkheid om de uitvoering aan te passen aan de lokale omstandigheden. Geen gemeente is gelijk. De ene gemeente heeft veel onderwijsvoorzieningen binnen de eigen grenzen en beschikt over een dicht net van openbaar vervoer. De andere gemeente heeft een geringe bevolkingsdichtheid, weinig scholen en weinig openbaar vervoer. Deze verschillen vormden destijds een belangrijk argument om het leerlingenvervoer decentraal uit te voeren. Decentrale uitvoering hoeft niet te betekenen dat de uitvoering per definitie een taak van de gemeente moet zijn. Ook samenwerkingsverbanden opereren op een geografische schaal die hen in staat stelt rekening te houden met de lokale omstandigheden. Landelijke gelijkheid is geen absolute waarde, zolang een minimumniveau is gegarandeerd.

De laatste jaren is een aantal ontwikkelingen zichtbaar in het leerlingenvervoer. Vrijwel overal wordt de regeling als gevolg van bezuinigingen soberder uitgevoerd. Tevens is er sprake van een toenemende juridisering. Zowel tussen gemeenten en ouders als tussen gemeenten en vervoerders is het aantal rechtszaken de laatste jaren toegenomen. Er is ook sprake van een voorzichtige ontwikkeling in de richting van het bevorderen van zelfredzaamheid. Hierbij geldt het uitgangspunt dat het voor leerlingen belangrijk is om zich zelfstandig te leren bewegen in het verkeer en het openbaar vervoer en dat kinderen daarom alleen als het niet anders kan met aangepast vervoer moeten reizen.

Gemeenten en scholen zijn wederzijds ontevreden over elkaars rol. Gemeenten vinden dat scholen om de relatie met ouders goed te houden, te gemakkelijk adviseren tot aangepast vervoer ook als dat niet strikt noodzakelijk is. Dat leidt tot meerkosten voor de gemeenten. Scholen daarentegen vinden dat gemeenten te veel bezuinigen op het vervoer en te weinig gebruik maken van hun expertise. Gemeenten vinden het grootse probleem van de huidige regeling dat zij onvoldoende greep hebben op de kosten van het leerlingenvervoer. Ze dragen de financiële gevolgen van besluiten over plaatsingen van leerlingen waar ze onvoldoende invloed op hebben. Gemeenten vinden het ook een probleem dat het begrip dichtstbijzijnde toegankelijke school niet helder is. Dit speelt vooral in cluster 4 (voor leerlingen met gedragsproblemen) van het speciaal onderwijs, waar scholen formeel gelijk zijn, maar in de praktijk een heel verschillend onderwijsaanbod hebben of zich richten op een heel verschillende categorie leerlingen. Gemeenten vrezen dat de Wet passend onderwijs deze specialisatie nog zal versterken.

Er is de laatste jaren geïnvesteerd in de kwaliteit van het leerlingenvervoer via projecten en ondersteuning in de vorm van handreikingen over kwaliteit en aanbesteden. Gemeenten zijn over de kwaliteit van het leerlingenvervoer redelijk tevreden, ouders en vervoerders veel minder. Ouderorganisaties wensen meer landelijke regels rond maximale reistijden en kwaliteit. Vervoerders voelen zich onvoldoende in staat gesteld om de gebruiker binnen de budgetbegrenzungen het best passende vervoersaanbod te leveren.

Het vervoer op godsdienstige en levensbeschouwelijke grondslag staat op dit moment ter discussie. Dit vervoer vormt een klein deel van het totale leerlingenvervoer, maar vooral

gemeenten vinden dat ouders van leerlingen zonder lichamelijke of geestelijke beperking zelf het vervoer zouden moeten betalen als ze kiezen voor een school van een bepaalde godsdienst of levensbeschouwelijke richting.

Voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid

De gesprekspartners hebben verschillende opvattingen over de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. In grote lijnen zijn er wel overeenkomstige opvattingen binnen de gemeenten, binnen de onderwijswereld, binnen de ouderorganisaties en binnen de vervoerswereld. Maar binnen ieder van deze geledingen zijn er ook andere meningen. De voor- en nadelen van het beleggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeente en de samenwerkingsverbanden zijn in de gesprekken uitvoerig aan de orde geweest. De algemene indruk is dat de meeste gemeenten onder de huidige regels graag van het vervoer af willen en dat de samenwerkingsverbanden niet staan te springen om de verantwoordelijkheid over te nemen. Het onderzoeken van het draagvlak voor het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer was uitdrukkelijk niet het doel van dit onderzoek. Het doel is om de voor- en nadelen van het overdragen van de verantwoordelijkheid naar het onderwijs zo volledig mogelijk in beeld te brengen.

Er is in de gesprekken een aantal voordelen genoemd van de huidige situatie waarin de gemeente verantwoordelijk is. De belangrijkste zijn de volgende.

- De gemeente is een neutrale partij. De uitvoering door de gemeente garandeert objectiviteit en onafhankelijkheid. Bij de gemeente is sprake van democratische controle. Als het leerlingenvervoer niet goed wordt uitgevoerd, kan de burger de politiek hierop aanspreken. De rechtsbescherming van ouders is bij de gemeente gewaarborgd via Algemene Wet Bestuursrecht. Wanneer het onderwijs verantwoordelijk is, moet hiervoor een aparte regeling worden getroffen.
- De gemeente heeft expertise op het gebied van het Europees aanbesteden en kan deze gemakkelijk onderhouden omdat zij op veel terreinen aanbesteedt en inkoop. Grootschalig inkopen kan de kosten beheersbaar houden. Bij grote gemeenten is het leerlingenvervoer omvangrijk. Kleine gemeenten kunnen schaalgrootte realiseren door samen te werken. De gemeente heeft ook de verantwoordelijkheid voor andere vormen van contractvervoer.
- Leerlingenvervoer is voor de gemeente een openeinderegeling. Dit garandeert dat leerlingen altijd vervoerd worden.
- Samenwerkingsverbanden willen het vervoer graag bij de gemeenten houden omdat ze vervoer niet zien als een kerntaak voor het onderwijs. Bovendien vrezen ze de financiële risico's. Op het moment dat de vergoedingen van de rijksoverheid niet toereikend zijn, kunnen kinderen niet vervoerd worden, verschaalt de kwaliteit of gaan de kosten van het vervoer ten koste van het onderwijs.
- Scholen uit de clusters 1 en 2 van het speciaal onderwijs zien de verantwoordelijkheid het liefste bij de gemeente blijven. Zij vrezen dat samenwerkingsverbanden onvoldoende aandacht hebben voor hun kinderen omdat cluster 1 en 2 geen deel uitmaken van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Als belangrijkste nadelen van de gemeentelijke verantwoordelijkheid worden genoemd:

- De gemeente heeft minder prikkels om kwalitatief goed vervoer te organiseren omdat ze niet dagelijks rechtstreeks met de gevolgen van slecht vervoer wordt geconfronteerd.
- De gemeente staat relatief ver af van het onderwijs en is daardoor moeilijk in staat om te gaan met de vervoersconsequenties van complexe onderwijskundige ontwikkelingen:

ambulante begeleiding, stages, tussenvoorzieningen, tijdelijke plaatsingen en deeltijdplaatsingen.

- Op dit moment zijn de verschillen binnen een samenwerkingsverband met leerlingen uit verschillende gemeenten vaak erg groot. Die kunnen geringer worden als het vervoer door het samenwerkingsverband voor alle leerlingen wordt geregeld.
- De gemeenten vinden het belangrijkste nadeel van de huidige regeling dat zij te weinig invloed hebben op de kosten van leerlingenvervoer omdat beslissingen over de toewijzing van extra ondersteuning elders worden genomen. Samenwerkingsverbanden zijn bij hun onderwijskundige afwegingen wellicht meer geneigd rekening te houden met de kosten van vervoer wanneer ze de kosten zelf moeten betalen. Met het oog op de invoering van het passend onderwijs kan zo een prikkel ontstaan om meer thuisnabij onderwijs aan te bieden.

Voorwaarden voor overheveling

Een belangrijke bevinding is dat de meeste gemeenten van de verantwoordelijkheid af willen, hoewel dat niet voor alle gemeenten geldt. De meeste samenwerkingsverbanden en schoolbesturen staan niet te springen om de verantwoordelijkheid over te nemen. Zij zien het geven van onderwijs als hun kerntaak, niet het vervoeren van leerlingen. Een aantal samenwerkingsverbanden wijst de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer niet op voorhand af maar verbindt aan het overnemen van de verantwoordelijkheid wel een aantal voorwaarden.

- Ze willen de consequenties kunnen overzien. Daarvoor moeten zij kunnen beschikken over alle relevante gegevens en kengetallen.
- Ze willen zicht op de omvang en aard van het budget en ze willen dat dit budget toereikend is. Hoeveel leerlingen moeten worden vervoerd en wat zijn hiervan de kosten? Kosten zijn zowel de kosten van het vervoer zelf als de organisatiekosten. Naast de vaste jaarlijkse kosten zijn er ook incidentele kosten voor het periodiek opnieuw aanbesteden van vervoer.
- Het budget moet gebaseerd zijn op realistische verdeelmaatstaven. Er moet een keus gemaakt worden voor opneindefinanciering of budgetfinanciering. Bij budgetfinanciering moeten de verdeelmaatstaven helder, realistisch en kostenvolgend zijn.
- Het moet duidelijk zijn voor welke leerlingen het samenwerkingsverband verantwoordelijk is. Geldt dit voor de leerlingen die in het samenwerkingsverband naar school gaan of voor de leerlingen die in het voedingsgebied van het samenwerkingsverband wonen?
- De rijksoverheid moet een landelijk kader voor het leerlingenvervoer opstellen, met eenduidige kwaliteits- en veiligheidseisen.
- Samenwerkingsverbanden moeten expertise kunnen opbouwen. Deze expertise betreft het vaststellen van beleidsregels die de gemeentelijke verordening vervangen, het toekennen van vervoer, het Europees aanbesteden en het contractbeheer.
- Er moet sprake zijn van een realistisch tijdpad. Samenwerkingsverbanden moet de tijd worden gegund om het leerlingenvervoer te kunnen regelen. Het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het vervoer zou niet tegelijk met de invoering van het passend onderwijs moeten worden ingevoerd. Dat heeft als bezwaar dat er dan twee majeure operaties tegelijk moeten worden uitgevoerd. Bovendien heeft de vereveningsoperatie passend onderwijs gevolgen voor het vervoer die nu nog niet kunnen worden overzien.

Een aantal gesprekspartners benadrukt dat zij geen principiële voorkeur voor uitvoering door de gemeente of de samenwerkingsverbanden hebben. Het belangrijkste is niet wie verantwoordelijk is voor het leerlingenvervoer, maar dat het vervoer goed wordt uitgevoerd.

Diverse gesprekspartners, met name de ouderorganisaties en enkele experts, pleiten voor het opstellen van een landelijk kader voor het leerlingenvervoer, met eenduidige afspraken en kwaliteitseisen voor veiligheid en zeggenschap van ouders en leerlingen. Daarbij willen sommigen ruimte geven voor diversiteit binnen deze regels, terwijl anderen verschillen in de uitvoering zoveel mogelijk via landelijke regels willen elimineren.

In het kader van het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer is ook een aantal praktische vragen van belang, zoals het uitlichten van de kosten uit het gemeentefonds en het ontwikkelen van verdeelmaatstaven voor de verdeling over de samenwerkingsverbanden. Ten aanzien van het uitlichten uit het gemeentefonds geldt dat een speciaal onderzoek moet worden uitgevoerd naar de hoogte van het uit te lichten bedrag. De toevoeging aan het gemeentefonds is in 1987 gebeurd en daarmee te lang geleden om met een berekening via extrapolatie te kunnen volstaan. Voor de verdeling over de samenwerkingsverbanden moeten realistische en kostenvolgende verdeelmaatstaven worden ontwikkeld, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de verdeling over het primair en het voortgezet onderwijs.

Conclusies

1. Er zijn op dit moment onvoldoende harde indicaties dat een overheveling van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer automatisch leidt tot beter vervoer.
2. Gemeenten willen in overwegende mate van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer af, maar het onderwijs staat niet te springen om de verantwoordelijkheid over te nemen.
3. Sommige samenwerkingsverbanden zouden de verantwoordelijkheid mogelijk willen overnemen, maar alleen onder strikte voorwaarden: zicht op managementinformatie, voldoende budget, realistische verdeelmaatstaven, duidelijkheid over de doelgroep, opbouw van expertise, een landelijk kader en een realistisch tijdpad.
4. Het ontkoppelen van vervoer voor leerlingen met beperkingen en signatuurvervoer is een moeilijk begaanbare weg.
5. Naar omvang van de huidige uitgaven is nader onderzoek nodig. Op basis van de gegevens die gemeenten hebben, zou het mogelijk moeten zijn een beeld te krijgen van de uitgaven voor leerlingenvervoer op dit moment.
6. Bij het opstellen van verdeelmaatstaven voor de verdeling van budgetten over samenwerkingsverbanden moeten heldere, realistische en kostenvolgende criteria worden gebruikt.
7. Vooral ouderorganisaties en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs hechten aan heldere kwaliteitseisen die in een landelijk kader worden vastgelegd.
8. Het dichttimmeren van het beleid met landelijke regels biedt onvoldoende ruimte voor maatwerk. In de huidige uitvoeringspraktijk zijn verschillende aanpakken te zien die in de lokale situatie tot tevredenheid functioneren.

9. Verbeteringen in het leerlingenvervoer kunnen ook binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling worden gerealiseerd. Communicatie en overleg zijn cruciaal. Ook zijn er aarzelende ontwikkelingen in de richting van duurzaam leerlingenvervoer en zelfredzaamheid.

Aanbevelingen

1. Gezien de conclusie dat de meeste samenwerkingsverbanden niet staan te springen om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer over te nemen is een zorgvuldig vervolgtraject nodig.
2. Landelijke overheveling van de verantwoordelijkheid op dit moment brengt grote risico's met zich mee, gezien het geringe draagvlak. Kies daarom voor een stapsgewijze aanpak waarbij via een leermodel met checks en balances, ervaring kan worden opgedaan met de verantwoordelijkheidsverschuiving.
3. Een volgende stap zou kunnen zijn om in enkele regio's in het land te experimenteren met het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer bij de samenwerkingsverbanden.
4. Bij de omvang van een regio als bij punt 3 bedoeld, kan gedacht worden aan een provincie, zodat ook samenwerking tussen samenwerkingsverbanden onderzocht kan worden. De experimenteerregio's moeten verschillen in stedelijkheid, bevolkingsdichtheid en aanwezigheid van scholen en vervoersvoorzieningen.

1. Inleiding

De rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in het Bestuursakkoord 2011 – 2015 afgesproken dat er een onderzoek wordt uitgevoerd naar de verantwoordelijkheidsverdeling voor het leerlingenvervoer (Bestuursakkoord, 2011). Op dit moment ligt die verantwoordelijkheid bij de gemeente. Dit rapport bevat het onderzoek naar de voor- en nadelen van het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer bij het onderwijs, meer specifiek bij de samenwerkingsverbanden die als gevolg van de Wet passend onderwijs gevormd worden.

De aanleiding tot het onderzoek zijn de steeds oplopende kosten van het leerlingenvervoer voor gemeenten in combinatie met de beperkte mogelijkheden om de hoogte van de uitgaven te sturen. Besluiten over de toelating van leerlingen op scholen worden genomen door schoolbesturen. In het (voortgezet) speciaal onderwijs moet hier een indicatie van een Commissie voor Indicatiestelling aan ten grondslag liggen. Besluiten over de toelating van leerlingen hebben gevolgen voor het leerlingenvervoer. Gemeenten vinden dat ze nu al onvoldoende greep hebben op de kosten van het leerlingenvervoer en dat hun sturingsmogelijkheden door het passend onderwijs nog minder zullen worden. Hieraan kan tegemoet worden gekomen door de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer daar te leggen waar de toedelingsverantwoordelijkheid voor de extra ondersteuning ligt.

Een dergelijke operatie is echter niet eenvoudig. Zo bestaat het leerlingenvervoer niet alleen uit vervoer voor leerlingen met beperkingen, maar ook uit afstandsvervoer. Dit moet leerlingen in staat stellen een school te bezoeken als die op grote afstand van de woning ligt. Daarbij moet de godsdienst of levensovertuiging van de ouders worden gerespecteerd. Een andere complicerende factor is dat de uitgaven voor leerlingenvervoer niet of slechts globaal bekend zijn omdat ze al in 1987 naar het gemeentefonds zijn overgeheveld en daardoor binnen het gemeentefonds niet meer als zodanig herkenbaar zijn. Een derde factor betreft de diversiteit in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, waarvan bekend is dat die groot is, maar niet exact hoe groot. Om verantwoorde besluiten te kunnen nemen over een eventuele verlegging van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer is het nodig om een brede kwalitatieve verkenning uit te voeren naar de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid. In dit onderzoek wordt gerapporteerd over deze brede verkenning die is uitgevoerd onder alle belanghebbenden: beleidsmakers, uitvoerenden en hun belangenorganisaties uit de gemeentelijke wereld, het onderwijs, de vervoerswereld en ouders. Daarnaast zijn experts op verschillende relevante terreinen geraadpleegd.

1.1 Onderzoeksvragen

De directie Jeugd, Onderwijs en Zorg van het Ministerie van OCW heeft, in nauw overleg met de VNG, acht concrete vragen gesteld die in het eindrapport beantwoord moeten worden.

Deze vragen zijn:

- 1) *Wat zijn de voor- en nadelen om de uitvoering van het leerlingenvervoer bij de gemeente te houden?*
- 2) *Wat zijn de voor- en nadelen van het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer naar de samenwerkingsverbanden passend onderwijs?*

- 3) *Is het mogelijk de middelen voor het leerlingenvervoer binnen het gemeentefonds af te scheiden?*
- 4) *Is het mogelijk en wenselijk bepaalde vormen van leerlingenvervoer (bijv. die in het kader van denominatie en afstand) bij gemeenten te houden en andere vormen (bijv. voor gehandicapten) te decentraliseren naar de samenwerkingsverbanden?*
- 5) *Hoe zouden de middelen voor leerlingenvervoer voor gehandicapten over de diverse samenwerkingsverbanden moeten worden verdeeld?*
- 6) *Hoe staan het onderwijsveld (de samenwerkingsverbanden, (v)so) en de gemeenten tegenover het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer?*
- 7) *Zijn er nog andere opties mogelijk buiten de gemeenten en de samenwerkingsverbanden?*
- 8) *Onder welke randvoorwaarden zou leerlingenvervoer bij het onderwijs belegd kunnen worden?*

Een nadere beschouwing van de vragen leert dat het hier zowel gaat om feitelijke vragen (vraag 3), vragen naar opvattingen (vraag 1, 2 en 6) als vragen waarin zowel feiten als opvattingen spelen (de overige vragen). In dit verband zijn twee opmerkingen vooraf van belang.

1. Er is in de gesprekken gevraagd naar standpunten over het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer naar het onderwijs. Deze standpunten worden in het rapport weergegeven in de vorm van een kwalitatieve verkenning. In het rapport staan dan ook geen kwantitatieve uitspraken over het verleggen van de verantwoordelijkheid (bijv. x % van de samenwerkingsverbanden wil de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer graag overnemen). U vindt formuleringen als "de meerderheid van de gesprekspartners uit de gemeenten waarmee wij spraken vindt dat..."). Het doel van het onderzoek is uitdrukkelijk om een zo breed mogelijke, kwalitatieve verkenning te doen en toekomstscenario's in beeld te brengen. Het kwantificeren van draagvlak voor het verleggen van de verantwoordelijkheid behoorde niet tot de opdracht.

2. Alle gesprekspartners spraken op persoonlijke titel en gaven vanuit hun eigen positie en expertise meningen weer die in hun werkveld leven. Officiële standpunten van organisaties over de wenselijkheid van het verleggen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer hebben wij niet aangetroffen. Deze standpunten ontbreken nog omdat er tot op heden nooit concrete beleidsvoornemens zijn geweest om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer te verleggen. Dit onderzoek is juist bedoeld om bij te dragen aan de verdere meningsvorming over dit onderwerp.

1.2 Opzet en uitwerking van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op een brede verkenning waarin zoveel mogelijk aspecten die samenhangen met een mogelijke nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling voor het leerlingenvervoer in onderling verband aan de orde komen. Het onderzoek is uitgevoerd door het voeren van individuele en groepsgesprekken met een breed scala van betrokkenen. Er is gekozen voor het voeren van gesprekken omdat het vraagstuk te complex is om met schriftelijke vragenlijsten af te doen. De groep van respondenten is zeer divers en gesprekken bieden de mogelijkheid om op cruciale onderwerpen door te vragen en meningen met elkaar te confronteren.

De gesprekken zijn gehouden in september en oktober 2012. Met de volgende partijen is gesproken.

De gemeentelijke wereld

- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- De vier grote gemeenten (groepsgesprek).
- Drie gemeenten uit de groep van middelgrote gemeenten (G-37).
- Vier groepsgesprekken met beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers leerlingenvervoer. In ieder deel van het land is een rondetafelgesprek gehouden, waaraan in totaal door 31 medewerkers uit 28 gemeenten is deelgenomen.¹

De onderwijswereld

- De PO-Raad.
- De VO-Raad.
- Twee groepsgesprekken met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO (i.o.).
- Twee groepsgesprekken met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO
- Vier (groeps)gesprekken met vertegenwoordigers van de vier clusters van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Ouders

- Een groepsgesprek met vertegenwoordigers van de algemene ouderorganisaties (LOBO, VOO, Ouders & Co).
- Een groepsgesprek met vertegenwoordigers van ouderorganisaties van kinderen met een beperking (CG-Raad, Platform VG, Balans, NVA. Aan dit gesprek nam ook een vertegenwoordiger van de koepel voor hoogbegaafden deel).

De vervoerswereld

- Een vertegenwoordiger van de openbaar vervoerbedrijven, tevens bestuurder KNV
- Een vertegenwoordiger van de taxibedrijven, tevens bestuurder KNV

Experts

- Expert gemeentefinanciën (Raad financiële verhoudingen).
- Expert onderwijsrecht (Besturenraad).
- Expert aanbesteden (PIANOO).
- Expert kwaliteit (Kennisplatform Verkeer en Vervoer).
- Expert klachtrecht en kwaliteit (Bureau Nationale ombudsman).
- Zelfstandig adviseur leerlingenvervoer, tevens docent leerlingenvervoer op de Bestuursacademie Nederland en redactielid Handboek leerlingenvervoer.

In totaal is in 28 (groeps)gesprekken gesproken met 93 mensen. Een overzicht van alle gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

Van alle gesprekken is een verslag gemaakt dat aan de gesprekspartners voor akkoord is voorgelegd. De verslagen vormen de basis voor deze rapportage. Op basis van de gesprekken is de informatie gesystematiseerd, geanalyseerd en gewogen. De acht onderzoeksvragen vormen de leidraad van deze rapportage.

¹ In de gespreksronden met gemeenten is, in overleg met de opdrachtgever, uitsluitend met beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers gesproken. De standpunten van bestuurders worden door de VNG verwoord.

1.3 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 beschrijven we de geschiedenis en de belangrijkste wettelijke regels rond het leerlingenvervoer. We schetsen daarbij de keten vanaf de aanvraag door ouders tot de uitvoering door vervoerders.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de huidige uitvoering van het leerlingenvervoer. Er is sprake van een grote verscheidenheid. We beschrijven de ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid, de rol van de scholen, de kwaliteit van het vervoer en de rol van de vervoerders. De belangrijkste knelpunten, gekozen oplossingen en dilemma's komen in beeld. Door de beschrijving van de huidige praktijk ontstaat inzicht in de factoren waarmee rekening gehouden moet worden bij het verleggen van de verantwoordelijkheid.

In hoofdstuk 4 beschrijven we de opvattingen van de verschillende gesprekspartners over de voor- en nadelen van het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het leerlingenvervoer bij de gemeenten en de samenwerkingsverbanden. De opvattingen van de gemeenten, de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden, de ouders, de vervoerders alsmede de experts komen aan de orde.

In hoofdstuk 5 beantwoorden we de acht onderzoeksvragen, waarna we in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen formuleren.

In de tekst zijn twee soorten kaders opgenomen. Enerzijds korte beschrijvingen van voorbeelden die we in de praktijk aantreffen. Anderzijds treffende uitspraken en citaten van gesprekspartners die op een bondige wijze het betoog in de tekst illustreren.

De onderzoekers danken alle gesprekspartners. Een ieder was graag bereid om aan het onderzoek mee te werken. Opvallend was de grote betrokkenheid bij het leerlingenvervoer en de kinderen die er gebruik van maken. Gesprekspartners zijn zeer benieuwd naar de uitkomsten van het onderzoek en het vervolgtraject en spraken uit dat zij hier graag bij betrokken willen worden.

2. Het huidige leerlingenvervoer

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige regelgeving rond het leerlingenvervoer. We gaan kort in op de geschiedenis van het leerlingenvervoer en behandelen daarna de regelgeving. Vervolgens beschrijven we de keten van aanvraag tot daadwerkelijke uitvoering van het vervoer. Ook de regels rond aanbesteding komen aan de orde. De praktijk van de uitvoering, met veel aandacht voor de grote verscheidenheid die op dit moment in de gemeenten te onderkennen is, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

2.1 Korte geschiedenis van het leerlingenvervoer

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer berust vanaf de Lager onderwijswet 1920 bij de gemeente. Het Ministerie van Onderwijs stelde op basis van artikel 13 van de toenmalige Lager onderwijswet centrale regels voor leerlingenvervoer vast, die door de gemeenten werden uitgevoerd. De gemeenten konden vervolgens 80 procent van de uitgaven voor leerlingenvervoer bij de rijksoverheid declareren. In 1987 kreeg de gemeente meer beleidsvrijheid bij de uitvoering van het leerlingenvervoer. De gemeenteraad moet een verordening op het leerlingenvervoer opstellen die moet voldoen aan regels die in de onderwijswetten zijn opgenomen. De gemeenten hebben de mogelijkheid om een kilometer- en leeftijdsgrens vast te stellen en een ouderbijdrage te heffen. De kilometergrens en de ouderbijdragen mogen niet hoger zijn dan een in de wet vastgelegde grens. De vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid ging gepaard met het overhevelen van de kosten van het leerlingenvervoer naar het gemeentefonds.

De motieven om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer bij de gemeenten te beleggen waren dat de bestaande regeling een opneideregeling was die voor de rijksoverheid moeilijk te beheersen was. Door het overhevelen van de verantwoordelijkheid zouden de apparaatskosten bij het Ministerie van Onderwijs verminderen. Maar er was ook een positief geformuleerde motivering, nl. dat de gemeenten beter in staat zijn in de lokale situatie de goede afwegingen te maken (Van der Meijs, 1987). In 1987 werd een bedrag van ongeveer 120 miljoen gulden overgeheveld naar het gemeentefonds. Te Wechel, het toenmalige hoofd Financiële en Economische Zaken van de VNG vroeg zich af of de gemeenten blij moesten zijn met de nieuwe regeling, gezien de gedetailleerde rijksregels die rond het leerlingenvervoer bleven bestaan (Te Wechel, 1987).

2.2 Hoofdpijnen van de wet- en regelgeving

Artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs, van de Wet op de expertisecentra en van de Wet op het voortgezet onderwijs legt de opdracht tot het regelen van leerlingenvervoer neer bij de gemeenten.² De onderwijswetgeving geeft ouders recht op een tegemoetkoming in de kosten van leerlingenvervoer door de gemeente wanneer dat voor het bezoeken van een school noodzakelijk is. De gemeenteraad moet in een verordening de voorwaarden vastleggen op grond waarvan ouders in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming.

Vrijwel alle gemeenten gebruiken de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2011) als basis voor hun eigen verordening, maar dat is niet verplicht. De gemeente kan in de verordening een aantal keuzes maken, de verordening restrictief of

² Zie voor de tekst van deze artikelen bijlage 2

ruimhartig toepassen en/of aanvullende beleidsregels opstellen. Daardoor kan op basis van dezelfde modelverordening een gevarieerde uitvoeringspraktijk ontstaan.

Ouders kunnen een beroep doen op de gemeentelijke verordening voor een bijdrage in de kosten van het vervoer naar school. Die voorziening kan bestaan uit een fietsvergoeding, een vergoeding voor openbaar vervoer, al dan niet met begeleiding, of een bijdrage in de kosten van aangepast vervoer. De gemeente kan het vervoer ook zelf organiseren of een bijdrage geven aan ouders die het vervoer voor hun kinderen zelf organiseren.

Het grootste deel van het leerlingenvervoer betreft kinderen die vanwege een beperking niet zelfstandig naar school kunnen reizen. Daarnaast kunnen ouders recht doen gelden op een tegemoetkoming in de vervoerskosten wanneer de afstand tot de dichtstbijzijnde school van de gewenste levensbeschouwelijke richting groter is dan de kilometergrens in de gemeentelijke verordening. In de modelverordening wordt bepaald dat een leerling recht heeft op de bekostiging van aangepast vervoer wanneer openbaar vervoer ontbreekt of wanneer de leerling met openbaar vervoer meer dan anderhalf uur onderweg is en de reistijd met aangepast vervoer tot de helft of minder kan worden teruggebracht.

De wetgeving biedt de gemeente beleidsinstrumenten die zij kan hanteren om het leerlingenvervoer af te stemmen op de lokale omstandigheden. De belangrijkste instrumenten zijn het vaststellen van een kilometergrens, een leeftijdsgrens en het heffen van een eigen bijdrage. De kilometergrens kan voor de diverse schoolsoorten (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs) verschillen en mag maximaal zes kilometer bedragen. Binnen de kilometergrens bestaat geen recht op vervoer, tenzij dit op grond van de handicap van de leerling noodzakelijk is. Ook de hoogte van de eigen bijdrage voor ouders kan door de gemeenteraad, binnen wettelijke grenzen worden gevarieerd. Gemeenten mogen van ouders geen eigen bijdrage vragen in de kosten van vervoer als het gaat om gehandicapte leerlingen. In het primair onderwijs kan de gemeente een leeftijdsgrens hanteren. Het hanteren van een leeftijdsgrens biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om voor jonge kinderen aangepast vervoer te vergoeden, terwijl boven een bepaalde leeftijdsgrens alleen openbaar vervoer wordt vergoed of de vergoeding geheel kan vervallen.

Het uitgangspunt in de wet en de modelverordening is dat de aanspraak op leerlingenvervoer in principe beperkt blijft tot de afstand tussen de woning en de dichtstbijzijnde toegankelijke school. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dit de school waarop de leerling is aangewezen op grond van zijn lichamelijke of geestelijke beperking. Bij het begrip dichtstbijzijnde toegankelijke school dient de gemeente de levensbeschouwelijke keuze van de ouders te respecteren.

Stagevervoer valt onder schoolvervoer. Wanneer de stage onderdeel uitmaakt van het onderwijsprogramma van een leerling die aanspraak heeft op leerlingenvervoer, kunnen de ouders aanspraak maken op vergoeding naar het stageadres.

2.3 De keten in beeld

In deze paragraaf wordt de keten van aanvraag tot uitvoering van het vervoer beschreven. Achtereenvolgens beschrijven we de aanvraagprocedure, de beoordeling, de (advies)rol van de school, de beschikking en de bezwaar- en beroepsprocedure.

De aanvraag

Ouders die in aanmerking willen komen voor een tegemoetkoming in de kosten van het vervoer naar school, moeten jaarlijks voor 1 juni een aanvraag indienen bij het college van burgemeester en wethouders. Het college beslist binnen acht weken op de aanvraag, zodat de aanspraken op vervoer in principe voor de start van het nieuwe schooljaar bekend zijn. Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid om tijdens het schooljaar een aanvraag in te dienen. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een kind naar het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt verwezen of verhuist naar een andere gemeente. De toetsing van een eerste aanvraag is over het algemeen zwaarder dan de toetsing van een herhalingsaanvraag. Gemeenten kunnen de administratieve lasten voor ouders, vooral bij herhalingsaanvragen, beperken door automatisering. De gemeente heeft de mogelijkheid om meerjarige beschikkingen af te geven, maar de meeste gemeenten doen dit niet vanwege de veelvuldige mutaties in de leerlingen- en schoolgegevens.

De beoordeling

Ouders hebben aanspraak op vervoer naar de dichtstbijzijnde school. Wanneer de leerling het basisonderwijs bezoekt en niet gehandicapt is, bestaat alleen recht op een vergoeding wanneer de afstand tot de dichtstbijzijnde toegankelijke school meer dan zes kilometer bedraagt. In de praktijk betreft dit vrijwel altijd een school op levensbeschouwelijke grondslag. Ouders moeten dan verklaren dat zij overwegende bezwaren hebben tegen het openbaar onderwijs of de richting van dichterbij gelegen basisscholen.

Als een leerling een school voor speciaal basisonderwijs bezoekt is de dichtstbijzijnde toegankelijke school een school die deel uitmaakt van het samenwerkingsverband waarvan de basisschool waar de leerling zat, deel uitmaakt. Voor scholen van cluster 4 van de Wet op de Expertisecentra (WEC) staat een aanvullende bepaling in de modelverordening. Als een leerling een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs van cluster 4 bezoekt geldt als dichtstbijzijnde toegankelijke school de school die door de commissie van indicatiestelling is geadviseerd.³ Cluster 4 scholen zijn scholen voor kinderen met ernstige gedragsproblemen en/of psychiatrische problemen. Wij zullen in het volgende hoofdstuk zien dat dit een van de bepalingen is die voor gemeenten leidt tot vervoerkosten waarop zij nauwelijks invloed kunnen uitoefenen.

Vergoedingen voor het bezoeken van een school voor voortgezet onderwijs blijven beperkt tot leerlingen die vanwege hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen. Na de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs (Staatsblad, 2012, nr. 533) gaat deze bepaling ook gelden voor leerlingen die het (voortgezet) speciaal onderwijs bezoeken.

Indeling van de vergoedingen

Vervoersvoorzieningen moeten passend zijn. Bij de beoordeling van de wijze van vervoer bekijkt het college van burgemeester en wethouders hoe het vervoer op de beste manier kan plaatsvinden. De beslissing over welk vervoer het meest aangewezen is, kan beschouwd worden als een drietrapsraket. Als eerste moet de gemeente kijken of de leerling zelfstandig kan reizen. In dat geval kan een fietsvergoeding of een vergoeding voor openbaar vervoer worden toegekend. Als de leerling niet zelfstandig met het openbaar vervoer kan reizen, moet de gemeente kijken naar de mogelijkheid van reizen met openbaar vervoer met begeleiding. Pas als derde mogelijkheid komt aangepast vervoer, waaronder taxivervoer, in

³ Artikel 15a van de modelverordening.

beeld. De gemeente kan ouders een vergoeding geven om het vervoer zelf te verzorgen, maar alleen als ouders hier mee instemmen.

De (advies)rol van de school

De wet bepaalt dat de gemeente in de verordening moet regelen op welke wijze burgemeester en wethouders advies van deskundigen inwinnen. In de modelverordening wordt hier een rol toegekend aan de permanente commissie leerlingzorg voor het speciaal basisonderwijs en aan de commissie voor indicatiestelling voor het (voortgezet) speciaal onderwijs.⁴ Wanneer de gemeente ten nadele van de ouders afwijkt van de aanvraag moet het advies van deze commissies bij de beslissing worden betrokken. De gemeente kan ook besluiten andere deskundigen om advies te vragen. We zullen in het volgende hoofdstuk zien hoe de adviesrol van de school in de praktijk wordt vormgegeven.

De beschikking

Het college van burgemeester en wethouders moet binnen acht weken na het binnenkomen van de aanvraag een beschikking afgeven. Daarin staat voor welke vervoersvoorziening de leerling in aanmerking komt, de hoogte van de vergoeding en de tijdsduur van de bekostiging. De tijdsduur kan voor een jaar, meerdere jaren of de hele schoolperiode worden toegekend.

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd om ten gunste van de ouders af te wijken van de bepalingen in de verordening, zo nodig na advies gevraagd te hebben aan deskundigen. Deze bepaling wordt de hardheidsclausule genoemd.

Bezwaar en beroep

Wanneer ouders niet akkoord gaan met de beslissing van de gemeente kunnen zij een bezwaarschrift indienen op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht. Daarna is een beroep op de rechter mogelijk.

Uitvoering van het vervoer

Wanneer aan ouders een vervoersvoorziening in de vorm van een financiële vergoeding wordt toegekend regelen de ouders het vervoer verder zelf. Wanneer een voorziening in de vorm van aangepast vervoer wordt toegekend, maakt de gemeente afspraken met vervoerders om het vervoer te verzorgen. Deze afspraken verschillen per gemeente evenals de wijze van bekostiging. In sommige gemeenten bemoeit de gemeente zich uitdrukkelijk met de rittenplanning, in andere gemeenten wordt dit aan de vervoerder overgelaten. Ook het indienen van klachten verschilt per gemeente. In de ene gemeente moeten ouders en scholen klagen bij de gemeente, in de andere bij de vervoerder. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 3.

2.4 Het aanbesteden van leerlingenvervoer

Gemeenten moeten het leerlingenvervoer openbaar en vrijwel altijd Europees aanbesteden. Europees aanbesteden is verplicht wanneer de dienst met publieke middelen wordt gefinancierd en de omvang van de dienst een drempelbedrag overschrijdt. Het drempelbedrag bedraagt ongeveer 200.000 euro⁵ (Besluit aanbesteding overheidsopdrachten, 2005). De aan te besteden opdracht kan in één perceel worden ondergebracht, maar ook in meerdere percelen.

⁴ Artikel 10 en 16 van de modelverordening.

⁵ In 2011 was het drempelbedrag € 193.000,--.

Aanbestedingen kunnen variëren in duur. Er zijn gemeenten die contracten afsluiten voor drie of vier jaar, maar zeven of acht jaar komt ook voor. Ook worden contracten afgesloten voor een aantal jaren, met de optie om het contract één of meerdere keren voor een jaar te verlengen. Bij langere contractperioden kan er een relatie worden opgebouwd tussen de gemeente en de vervoerder. Vervoerders zijn bij een langere periode ook eerder geneigd om te investeren in de kwaliteit van de voertuigen en in opleidingen voor de chauffeurs.

De beleidskeuzen van de gemeente en de kwaliteitseisen die de gemeente aan het vervoer stelt worden neergelegd in een bestek, dat als basis dient voor de aanbesteding. De laatste jaren is veel geïnvesteerd om de kwaliteit van de aanbesteding te bevorderen. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) en het kenniscentrum PIANOo hebben een Beleidskader Leerlingenvervoer (kpVV, 2011) en een Handboek Professioneel Aanbesteden Leerlingenvervoer (KpVV en PIANOo, 2009) uitgebracht, die in een groot aantal gemeenten worden gebruikt.

3. Uitvoering van het leerlingenvervoer

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering van het leerlingenvervoer in de praktijk. In de uitvoering van het leerlingenvervoer is een grote verscheidenheid te onderkennen. In de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat vrijwel iedere gemeente het leerlingenvervoer anders uitvoert. De Modelverordening leerlingenvervoer van de VNG dient in vrijwel alle gemeenten als basis voor de eigen verordening, maar blijkt een grote verscheidenheid mogelijk te maken. Verschillen zijn er onder andere op het gebied van de aanspraken van ouders, de administratieve behandeling van aanvragen, de (advies)rol van de scholen, de aanbesteding, de afspraken tussen gemeenten en vervoerbedrijven en de samenwerking tussen gemeenten.

Wij beschrijven in dit hoofdstuk de uitvoering van het leerlingenvervoer in de praktijk. Het doel hiervan is niet om een uitputtende beschrijving van het leerlingenvervoer te geven, maar om helder te maken welke keuzes bij de uitvoering worden gemaakt en wat daarvoor de redenen zijn. We beschrijven ook de ervaringen van verschillende betrokkenen met de huidige regeling en de manier waarop die wordt uitgevoerd. Gemeenten, schoolbesturen, ouders, vervoerders en experts komen aan het woord. Sommige ervaringen werden in veel gesprekken genoemd, andere punten werden minder en soms slechts door een enkele respondent genoemd. In dat geval zijn ze toch opgenomen. Alle ervaringen en opvattingen dragen bij aan een breed beeld van het huidige leerlingenvervoer. Dat is van belang om de gevolgen te kunnen overzien van een verlegging van de verantwoordelijkheid naar het onderwijs.

3.1 Verscheidenheid in de uitvoering

De decentrale uitvoering van het leerlingenvervoer biedt gemeenten de mogelijkheid om de uitvoering van het leerlingenvervoer aan te passen aan de lokale omstandigheden. Geen gemeente is gelijk. Een grote stedelijke gemeente heeft meestal veel onderwijsvoorzieningen binnen de eigen grenzen en beschikt vaak over een dicht openbaar vervoernet. In kleine plattelandsgemeenten is de bevolkingsdichtheid vaak gering, is de afstand tot voorzieningen voor speciaal onderwijs groot en is het openbaar vervoer dun gezaaid. Die verschillen vormen een belangrijk argument om de regeling van het leerlingenvervoer decentraal uit te voeren. Dat wil niet automatisch zeggen dat de gemeente verantwoordelijk moet zijn. Ook samenwerkingsverbanden opereren op een geografische schaal die hen in staat stelt rekening te houden met de lokale omstandigheden. Landelijke gelijkheid is geen absolute waarde, zolang een minimumniveau is gegarandeerd.

De verschillen in uitvoering tussen de gemeenten zie ik dagelijks op de parkeerplaats van mijn school.

Directeur school voor speciaal onderwijs

Decentrale uitvoering zal, wie de regeling ook uitvoert, plaats moeten vinden binnen landelijke regels over aanspraken van ouders, bezwaar en beroep en kwaliteit van het vervoer. De vraag is hoe ver die landelijke regels moeten gaan. Landelijke organisaties van belanghebbenden hebben vaak een voorkeur voor centraal beleid in de vorm van landelijk geldende regels of kwaliteitseisen. Behalve door landelijke regels wordt de lokale beleidsvrijheid ook begrensd door jurisprudentie die rond het leerlingenvervoer is en nog steeds wordt opgebouwd. Teveel centrale regulering kan afbreuk doen aan de mogelijkheid om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Bovendien bestaat het gevaar dat landelijke regels

extra kosten met zich meebrengen, die vervolgens in het gemeentefonds of de uitkeringen aan samenwerkingsverbanden moeten worden doorvertaald.

Binnen de huidige wettelijke regels en ondanks het feit dat de meeste gemeenten de modelverordening van de VNG hanteren zijn er grote verschillen. De meeste gemeenten voeren het leerlingenvervoer op de klassieke manier uit. Zij maken op basis van de afgegeven beschikkingen aan ouders afspraken met vervoerbedrijven over de uitvoering van het vervoer. Maar in Opsterland, St Michielsgestel en Schijndel wordt, geheel of gedeeltelijk, gewerkt met persoonsgebonden vervoersbudgetten, waarbij ouders het vervoer zelf inkopen. In Opsterland loopt dit al jaren naar tevredenheid, wat blijkt uit een evaluatieonderzoek (Kamminga, 2009). In de andere twee gemeenten is men recent, in de vorm van een pilot, gestart met deze wijze van uitvoering. Ook deze drie gemeenten hanteren de modelverordening van de VNG. Bij een verlegging van de verantwoordelijkheid naar de samenwerkingsverbanden blijft de vraag actueel hoe het evenwicht wordt bepaald tussen centrale regels en ruimte voor lokale uitvoering.

Leerlingenvervoer in Opsterland, Sint Michielsgestel en Schijndel.

In Opsterland krijgen ouders sinds 2008 een vergoeding voor leerlingenvervoer op basis van het aantal zones tussen huis en school. Ouders kiezen zelf een vervoerder en maken zelf afspraken met de vervoerder. De gemeente stelt als eis dat de vervoerder het TX-kwaliteitskeurmerk van de branche heeft. Ouders kunnen aan het begin van het schooljaar en per 1 januari van vervoerder veranderen. Aanbesteden is in dit geval niet nodig omdat ouders vervoer inkopen. Het systeem is ingevoerd door de ervaringen met openbaar aanbesteden. Kleine vervoerders die jarenlang tot tevredenheid hadden gewerkt, werden uit de markt gedrukt of konden alleen nog als onderaannemer werken. Een ander voordeel is volgens de gemeente dat je ouders serieus neemt. Ouders kennen hun vervoerders en spreken hen rechtstreeks aan op de kwaliteit. Vervoerders stellen er een eer in om goede kwaliteit te leveren.

In Sint Michielsgestel en Schijndel loopt een pilot. Ouders die niet van het taxivervoer gebruik maken krijgen een persoonsgebonden vervoersbudget. De hoogte is afhankelijk van het aantal openbaar vervoerzones. Hoe ouders het vervoer regelen is hun eigen verantwoordelijkheid. Ze kunnen het kind met openbaar vervoer sturen, met de auto rijden of poolen met andere ouders. De voordelen zijn flexibiliteit en minder uitvoeringslasten. Drie andere gemeenten in de regio volgen de pilot. Bij de volgende aanbesteding zullen zij beslissen of zij het persoonsgebonden vervoersbudget ook invoeren.

3.2 Het gemeentelijk beleid t.a.v. leerlingenvervoer

De gemeenteraad stelt de gemeentelijke verordening leerlingenvervoer vast. Ambtenaren voeren de regeling uit. In hoeverre wordt er vanuit de lokale politiek sturing gegeven aan de uitvoering van het leerlingenvervoer?

Beleidsmedewerkers leerlingenvervoer geven aan dat de politieke belangstelling voor het leerlingenvervoer lange tijd niet groot is geweest. Leerlingenvervoer werd in veel gemeenten lang beschouwd als een administratieve aangelegenheid, die ambtenaren beleidsarm op basis van de wetgeving en de gemeentelijke verordening, uitvoeren. Leerlingenvervoer is een politiek gevoelig onderwerp. Het gaat om kwetsbare leerlingen, waardoor emotie een grote rol speelt. Ouders weten raadsleden gemakkelijk te vinden wanneer zij zich benadeeld voelen door maatregelen van de gemeente of wanneer de beslissing in hun individuele geval

hen niet aanstaat. Wethouders zijn daarom huiverig om de regeling streng (en volgens de bedoeling van de verordening) toe te passen.

Bezuinigingen

Door een aantal ontwikkelingen verandert de portefeuille leerlingenvervoer van karakter. Door de noodzaak om te bezuinigen worden gemeenten strenger. Vanuit het onderwijs wordt aangegeven dat gemeenten fors bezuinigen op het leerlingenvervoer. De grenzen van wat wettelijk mogelijk is worden opgezocht. Gemeenten ontkennen dit niet. De kilometergrenzen worden in steeds meer gemeenten verhoogd. In het basisonderwijs stond hij meestal al op 6 kilometer. In het speciaal basisonderwijs was de kilometergrens vaak lager, maar wordt nu ook op 4 of 6 kilometer gesteld. Er worden touringcars ingezet in plaats van taxibusjes of taxi's. En kinderen worden opgehaald op opstapplaatsen in plaats van thuis. In gesprekken met gemeenten hebben we vaak gehoord dat de regeling leerlingenvervoer de afgelopen jaren te ruim is toegepast en nu als gevolg van de bezuinigingen weer wordt teruggebracht tot waarvoor hij bedoeld is. In het verleden is het ontlasten van ouders te veel het uitgangspunt van het beleid geweest en te weinig de mogelijkheden van de leerling. Gemeenten zeggen nu consequenter naar de mogelijkheden van de leerlingen te kijken: alleen aangepast vervoer als openbaar (met of zonder begeleiding) niet mogelijk is.

Gemeenten benadrukken dat vervoer naar school is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de ouders is. Als ouders hun kind niet kunnen vervoeren voorziet de regeling leerlingenvervoer in een oplossing. Leerlingenvervoer gaat "back to basics". Oneigenlijke elementen die er in de afgelopen jaren zijn ingeslopen sneuvelen nu weer als gevolg van bezuinigingsoperaties, bijvoorbeeld het vervoer naar de buitenschoolse opvang. Gemeente benadrukken dat het ombuigen van de gegroeide praktijk niet gemakkelijk is, omdat ouders aan voorzieningen als aangepast vervoer gewend zijn geraakt. Gemeenten ontkennen dat ze bezuinigen op de kwaliteit. Ze zeggen dat ze bij aanbestedingen niet voor de laagste prijs gaan, maar nog steeds voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) heeft invloed op het denken over leerlingenvervoer. In de WMO staan eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid meer op de voorgrond. Die benadering krijgt geleidelijk invloed op het denken over leerlingenvervoer.

Vroeger keken we veel meer hoe we ouders zouden kunnen ontlasten. Nu is de centrale vraag hoe het kind op een verantwoorde manier de school kan bereiken. Dat is een omslag in denken. De WMO speelt daar ook een rol bij.

Beleidsmedewerker gemeente

Bij zowel het (voortgezet) speciaal onderwijs als de ouderorganisaties, de partijen die de gevolgen van de veranderingen bij de uitvoering van de regeling van het leerlingenvervoer rechtstreeks ondervinden, bestaat de indruk dat er de laatste tijd fors wordt bezuinigd op het leerlingenvervoer. Er worden door hen diverse voorbeelden genoemd die dit inzichtelijk maken. Gemeenten willen het leerlingenvervoer beperken, want er is veel geld mee gemoeid. De kwaliteit van het leerlingenvervoer staat onder druk. Er worden soms goedkopere onderaannemers ingezet om het leerlingenvervoer uit te voeren. Er zijn veel wisselingen van chauffeurs. Er zijn klachten van ouders over de omgang van chauffeurs met kinderen met een beperking. Er wordt niet altijd op tijd gereden. Vooral in het speciaal basisonderwijs wordt bezuinigd door kilometergrenzen gelijk te trekken met het basisonderwijs. Inkomensafhankelijke ouderbijdragen worden ingevoerd en waar ze al bestonden gaan ze omhoog.

Er worden hier en daar grote touringcars ingezet, waar eerder kleinere busjes reden. Dat is een duidelijke indicatie van kwaliteitsvermindering.

Directeur/bestuurder speciaal onderwijs

Inzetten op zelfredzaamheid

Een voorzichtige trend is het inzetten op de zelfredzaamheid van kinderen. Aalders (2012) stelt dat kinderen door het taxivervoer worden gestigmatiseerd. Kinderen raken in een isolement, maar ze willen meedoen met hun leeftijdgenoten. Kinderen worden zelfstandiger als ze niet met de taxi worden vervoerd en leren hoe ze zich in het verkeer of in het openbaar vervoer moeten bewegen. Ze zijn mobieler en zelfstandiger en niet afhankelijk van de rijtijden van het busje bij lesuitval. Fietsen is bovendien gezond. Fietsende leerlingen halen betere cijfers. Aalders stelt dat 50% van de leerlingen die nu met taxibusjes worden vervoerd ook met de fiets of met het openbaar vervoer kunnen reizen. Gemeenten kunnen volgens haar een actief beleid voeren om de zelfstandigheid van kinderen te ontwikkelen.

Een project dat inspeelt op deze voorzichtige trend is de pilot *MEE op weg*. Dit project is in Zwolle gestart en vindt nu zijn weg elders in het land. Volgens de gemeente Zwolle werkt de filosofie van de WMO, gericht op het bevorderen van zelfstandigheid en participatie, ook steeds meer door in het leerlingenvervoer.

MEE op weg in Zwolle

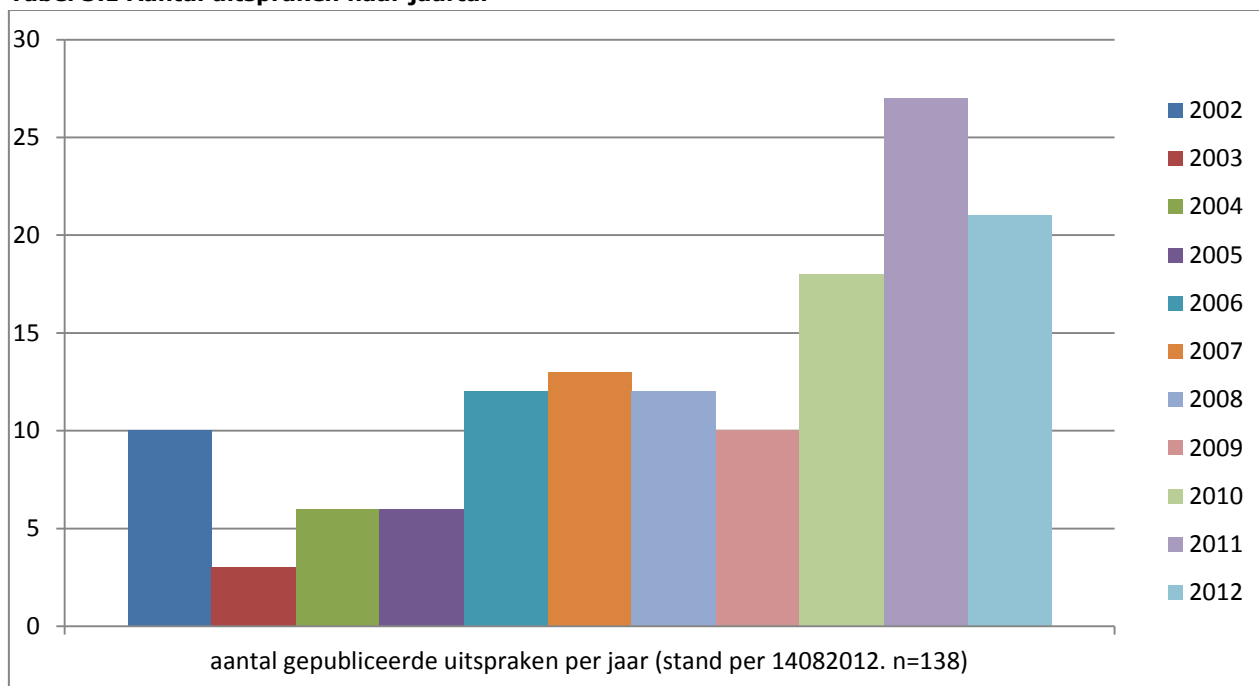
In het project *MEE op weg* leren kinderen uit de doelgroep van MEE (die vaak op scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen zitten) zichzelf te redden in het verkeer. Zij krijgen begeleiding van een vrijwilliger die als mentor (vervoermaatje) optreedt. MEE IJsseloevers richt zich niet alleen op de kinderen, maar ook op de ouders, de scholen, de vervoerders en de zorgprofessionals. Het is vaak lastig om ouders over de streep te trekken, maar ouders gaan het belang van zelfredzaamheid steeds meer inzien. Kinderen zijn trots als ze zelfstandig kunnen reizen. Volgens de gemeente Zwolle moet het opvoeden tot zelfredzaamheid in het verkeer niet worden onderschat. Het gaat niet alleen om het gebruik van de OV-chipkaart en het gebruiken van de dienstregeling, maar ook om kennis van verkeersborden en verkeersregels. Voor het basale verkeersonderwijs op school schijnt echter steeds minder aandacht te zijn.

Juridisering

De laatste trend die we signaleren, is een toenemende juridisering van het leerlingenvervoer. Zowel tussen gemeenten en ouders als tussen gemeenten en vervoerders neemt het aantal rechtszaken toe. Hoewel het aantal geschillen ten opzichte van het aantal gebruikers en overige betrokkenen bij het leerlingenvervoer, relatief gering is, zien we over de laatste tien jaar wel een duidelijke toename. De registratie⁶ van uitspraken vanaf het jaar 2000 behelst een aantal van 143. Rechtbanken behandelden het merendeel hiervan (88), gevolgd door de Raad van State (46). Overige uitspraken werden gedaan door: de Hoge Raad (2), de Centrale Raad van Beroep (2) en de Gerechtshoven (5). In tabel 3.1 geven we een overzicht over de laatste tien jaar.

⁶ Bron: Rechtspraak.nl, per 14082012

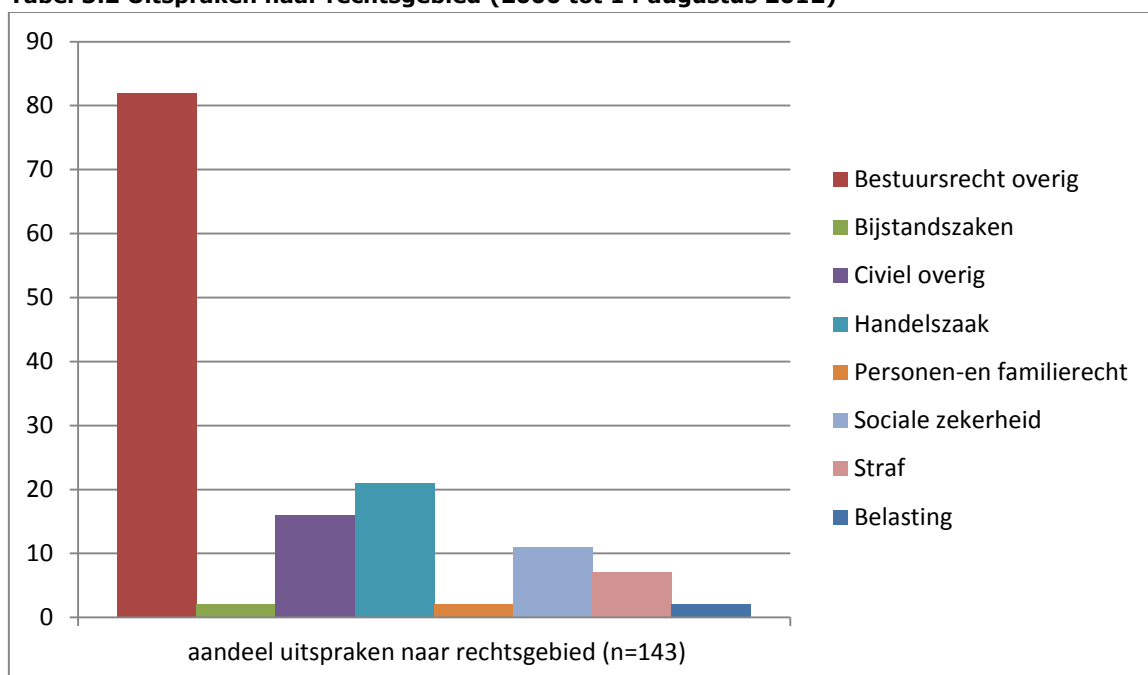
Tabel 3.1 Aantal uitspraken naar jaartal



Een nadere onderverdeling naar rechtsgebied in tabel 3.2 laat zien dat het merendeel van de uitspraken vanaf het jaar 2000 betrekking heeft op het bestuursrecht (82), gevolgd door handelszaken (21). Bestuursrechtelijke zaken hebben hoofdzakelijk betrekking op geschillen tussen gemeenten en ouders over de toekenning van leerlingenvervoer. Bij handelszaken gaat het om het geschillen tussen de aanbestedende partij en de mogelijke contractpartij rond aanbestedingsprocedures. Naar de waarneming van een ervaren, grote vervoerder zijn door de soms tot op het bot uitonderhandelde contracten in een aantal gevallen kille verhoudingen ontstaan die mogelijk alternatieve oplossingen om tot betere vervoersarrangementen te komen, in de weg staan.

Bij geschillen tussen de gemeente en ouders kan het om verschillende inhoudelijke onderwerpen gaan. Het valt buiten het bestek van dit rapport om een inhoudelijke analyse te maken van de geschillen. We volstaan met het noemen van een onderwerp dat de laatste jaren de nodige aandacht heeft gekregen: leerlingenvervoer voor hoogbegaafde leerlingen. Hierover zijn verschillende zaken gevoerd. Naar aanleiding van deze zaken heeft de minister uitgesproken dat elke basisschool geacht mag worden een onderwijsaanbod voor hoogbegaafden te hebben (Tweede Kamer, 2012b). De meeste gemeente gaven in de gesprekken aan geen leerlingenvervoer te vergoeden voor hoogbegaafde kinderen waarvan de ouders vervoer aanvragen naar bijvoorbeeld een Leonardo-school. Enkele gemeenten deden dit wel, in elk geval voor het verschijnen van de brief van de minister. Dit laat zien dat de regeling leerlingenvervoer ook verschillend werd uitgelegd voor wat betreft de doelgroep die voor leerlingenvervoer in aanmerking komt.

Tabel 3.2 Uitspraken naar rechtsgebied (2000 tot 14 augustus 2012)



3.3 De adviesrol van de scholen

Wanneer een leerling in de huidige situatie wordt verwezen naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs moet de permanente commissie leerlingzorg (PCL) of de Commissie voor Indicatiestelling (CvI) een indicatie afgeven over de vraag of de leerling toelaatbaar is tot de betreffende school, waarna het bevoegd gezag besluit of de leerling daadwerkelijk wordt toegelaten. Vaak vraagt de gemeente de PCL of de CvI ook om een advies over het vervoer te geven. Gemeenten ervaren hier een duidelijk knelpunt. Scholen hebben volgens hen belang bij het toelaten van voldoende leerlingen en een goede relatie met de ouders. Daarom adviseren ze vaak aangepast vervoer, ook als dat volgens de gemeente niet nodig is. Volgens de gemeenten doen scholen adviesaanvragen vaak administratief af. Zij maken onvoldoende onderscheid tussen de vraag of een leerling toelaatbaar is tot een school en de vraag welke vervoersvoorziening voor de leerling gepast is. Gemeenten zeggen soms een second opinion te vragen bij een jeugdarts of een medisch adviesbureau (Argonaut werd in enkele gesprekken genoemd). Scholen maken zich hier kwaad over omdat hun expertise niet serieus wordt genomen

Er is niet altijd vertrouwen in de deskundigheid van onderwijzers. Soms worden hele dossiers van leerlingen opgevraagd, waarbij de regelgeving rondom privacy in het geding kan zijn.

Directeur speciaal onderwijs

Gemeenten zeggen dat overleg met de scholen er wel toe leidt dat de advisering beter wordt opgepakt. Zij beseffen in toenemende mate dat dit probleem alleen door goede communicatie en het maken van heldere afspraken kan worden opgelost.

In West Friesland bestaat een gemeenschappelijke regeling voor doelgroepenvervoer waaraan alle gemeenten deelnemen. De gemeenten in West Friesland hebben een gezamenlijke verordening voor het leerlingenvervoer. Er is een uitvoeringsbureau in Hoorn, dat "alles" doet: aanbesteding, aanvragen afhandelen, maar ook rittenplanning en facturering. Het bureau voert veel activiteiten uit die in andere gemeenten door vervoerders worden gedaan. Met de scholen is jaarlijks overleg en de scholen zijn exact op de hoogte van de toekenningscriteria voor leerlingenvervoer die de gemeente hanteert. Daardoor heeft men de volgende afspraak kunnen maken. Wanneer een school een leerling toelaat en aangepast vervoer nodig vindt, meldt ze dit aan de gemeente. Het kind wordt alvast vervoerd voordat de beschikking formeel is toegekend. Aanvraagprocedures zijn verregaand geautomatiseerd. Bij herhalingsaanvragen hoeven ouders alleen de ingevulde formulieren te checken en te ondertekenen.

Het belang van een goede communicatie wordt ook benadrukt door het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Het beeld van het leerlingenvervoer wordt sterk beïnvloed door incidenten, zoals een groep leerlingen die aan het begin van het schooljaar niet wordt opgehaald. Vrijwel altijd blijkt het in dit soort gevallen om onvoldoende communicatie te gaan. Ook communicatie tussen scholen en vervoerbedrijven is essentieel. De gemeenten in West Friesland eisen dat scholen voor speciaal (basis)onderwijs en vervoersbedrijven jaarlijks een chauffeursbijeenkomst beleggen. Chauffeurs komen zo meer te weten over de beperkingen van de leerlingen, waardoor de kwaliteit toeneemt. Enkele andere gemeenten geven aan dat zij pogingen hebben ondernomen om dit soort bijeenkomsten te bevorderen, maar dat dit niet van de grond is gekomen.

Geen enkele partij kan alleen zorgen voor goed vervoer. Leerlingenvervoer doe je samen.

Beleidsmedewerker Kennisplatform Verkeer en Vervoer

3.4 Kwaliteit van het leerlingenvervoer

De kwaliteit van het leerlingenvervoer is een zaak die een groot publiek aanspreekt, te meer omdat er en grote maatschappelijke kosten aan verbonden zijn en er van sprake is van een geconcentreerde samenballing van problematiek op kindniveau. In november 2009 bracht de Nationale ombudsman een rapport uit over het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen (Nationale ombudsman, 2009). Dit naar aanleiding van signalen van verschillende partijen dat nader onderzoek naar de kwaliteit van het leerlingenvervoer wenselijk was. In het rapport worden de volgende verbeterpunten genoemd waaraan gemeenten bij de uitvoering van het (aangepast) leerlingenvervoer zouden kunnen werken:

1. Deskundigheid van de scholen gebruiken.
2. Zorgen voor specifieke deskundigheid.
3. Passend vervoer bieden aan iedere leerling onder andere wat betreft vervoersvorm.
 1. Reistijd en begeleiding van bepaalde leerlingen.
 4. Kwaliteitseisen in aanbestedingsbestek vastleggen.
 5. Informatie aan de vervoerder verstrekken.
 6. Contact met ouders onderhouden.
 7. Regels voor communicatie chauffeur/begeleider/vervoerder met ouders afspreken.
 8. Zorgen voor klachtregeling en terugkoppeling.
 9. Afspraken over omgangsregels maken.
 10. Contact met vervoerder onderhouden.
 11. Rolverdeling vastleggen.

Naar de waarneming van de Nationale ombudsman zou het onderwijs een belangrijke(r) rol kunnen vervullen door het inzetten van hun deskundigheid bij het verstrekken van leerlinginformatie waar de vervoerder bij gebaat zou kunnen zijn.

Dit hangt samen met wat de Nationale ombudsman een 'botsing van werelden' noemt: die van de kinderen en die van de chauffeurs. Die laatste zijn in de eerste plaats vervoerders, verantwoordelijk voor het op veilige wijze door het verkeer loodsen van hun voertuig met passagiers, en geen opvoeders. De meeste chauffeurs hebben goede bedoelingen maar weten onvoldoende over/van de specifieke leerlingen die zij vervoeren en hoe daar mee om te gaan. Ook in de gesprekken met gemeenten, samenwerkingsverbanden en ouders is dit aspect aan de orde gekomen.

In 2009 is het project *Naar beter contractvervoer* gestart. Op verzoek van drie ministeries heeft het Kennisplatform Verkeer en Vervoer voorstellen gedaan om de kwaliteit van het contractvervoer te verbeteren. In het kader van het project *Naar beter contractvervoer* zijn o.a. de volgende maatregelen genomen:

- Zorgen voor meer kwaliteit bij de aanbesteding door de ontwikkeling van het Handboek professioneel aanbesteden leerlingenvervoer (Kennisplatform Verkeer en Vervoer en PIANOo, 2009).
- Ontwikkelen van een Beleidskader leerlingenvervoer, waarin de kwaliteitseisen centraal staan (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2011).
- Meer betrekken van de gebruikers, via het project *Grip op vervoer*.
- Een brochure voor de scholen. (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2010).
- Organiseren van bijeenkomsten rond inhoudelijke thema's.
- Introduceren van tevredenheidsmetingen. Inmiddels heeft een nulmeting en een vervolgmeting plaatsgevonden. De score voor leerlingenvervoer is 7,4 (TNS Consult, 2011).

Over de opbrengsten is het lastig harde uitspraken te doen. 60 procent van de gemeenten gebruikt de handreikingen. Het tevredenheidscijfer van leerlingenvervoer is hoger dan van andere vormen van contractvervoer. Vervoerders geven aan dat zij hoge eisen stellen aan hun chauffeurs en daar door opleidingen in te investeren. Gemeenten van hun kant proberen de kwaliteit te borgen; door het betrekken van ouders of door het contact tussen chauffeurs en school in het bestek vaste leggen.

Voorbeelden uit Brabant:

De gemeenten Tilburg, Etten Leur en St Michielsgestel doen tevredenheidsmetingen. Etten-Leur werkt met het taxipaspoort. Ouders vullen het paspoort in. Ze geven aan waar de chauffeur op moet letten bij het kind. Het paspoort werkt goed. Het draagt bij aan de communicatie tussen ouders en chauffeurs. De klachtenafhandeling is in de gemeenten verschillend geregeld. Het uitgangspunt is dat klachten bij de vervoerder worden ingediend. In St Michielsgestel moet de vervoerder iedere drie maanden een overzicht van de klachten maken en met de gemeente bespreken. In Tilburg moeten ouders met klachten zich melden bij het Servicepunt Regiotaxi Midden-Brabant dat voor de regiogemeenten de vervoerscontracten beheert. Het Servicepunt wijst door naar de vervoerder, maar houdt via deze procedure wel zicht op het aantal, de aard en de afhandeling van de klachten. Contacten tussen scholen en vervoerders worden actief bevorderd, o.a. door het chauffeursuurtje op school. Dat is in het bestek opgenomen.

3.5 Vervoer op basis van godsdienst of levensbeschouwing

Vervoer op basis van godsdienst of levensbeschouwing maakt in de gemeenten een vrij klein deel uit van het totale vervoer. Ook de kosten zijn in het algemeen enkele procenten van de

totale uitgaven voor leerlingenvervoer. De kosten kunnen oplopen wanneer ouders van kinderen met een beperking kiezen voor een school van de eigen godsdienstige overtuiging die niet de dichtstbijzijnde school van het betreffende schooltype is. Ondanks het feit dat het hier een betrekkelijk klein deel van de uitgaven voor leerlingenvervoer betreft, willen gemeenten vrij massaal af van de vergoeding van de vervoerkosten op basis van godsdienst of levensbeschouwelijke grondslag voor basisschoolleerlingen zonder zintuiglijke, geestelijke of lichamelijke beperkingen. Zij vinden dat ouders het grondwettelijke recht hebben om te kiezen voor een school van de eigen levensbeschouwing, maar dat de financiële gevolgen van deze keuze niet op de gemeenschap moeten worden afgewenteld. In diverse gesprekken werd gewezen op de motie van deze strekking die recent door de gemeenteraad van Gasterlân-Sleat is aangenomen en naar alle gemeenten is gestuurd. Gemeenten zeiden gebonden te zijn aan de wet die eist dat de keuze van ouders voor een school op basis van godsdienst of levensbeschouwing wordt geëerbiedigd. Ze zouden die wet graag veranderd willen zien voor wat betreft de vervoersconsequenties van de vrijheid van onderwijs. Bevraagde samenwerkingsverbanden (i.o.) geven aan zich verantwoordelijk te voelen voor het vervoer van leerlingen waar dat vervoer nodig is op basis van een door het samenwerkingsverband vastgestelde ondersteuningsbehoefte. In overwegende mate wordt daaraan toegevoegd dat dit niet geldt voor het vervoer op basis van godsdienst of levensbeschouwing wat men in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de ouders vindt en in tweede instantie een verantwoordelijkheid van de overheid: lees de gemeente.

Een ondersteuningsbehoefte kies je niet als ouder, daar word je mee geconfronteerd. Kiezen voor een geloof, een levensbeschouwing aanhangen: dat is een keuze en daarmee de verantwoordelijkheid van de ouders, niet van een samenwerkingsverband.

Directeur samenwerkingsverband i.o.

De Besturenraad, centrum voor christelijk onderwijs, heeft een onderzoek onder alle gemeenten gedaan naar het vervoer op basis van godsdienst of levensovertuiging (Besturenraad, 2012). Daaruit blijkt dat in Nederland ongeveer 6000 leerlingen gebruik maken van leerlingenvervoer vanwege de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. De kosten voor gemeenten hiervoor bedragen ongeveer € 10 miljoen. De meeste gemeenten vragen een ouderbijdrage. De Besturenraad is van mening dat besparingen nauwelijks geld opleveren, maar wel resulteren in een aantasting van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

Wordt de vrijheid van onderwijs aangetast wanneer de financiële verantwoordelijkheid voor het vervoer op levensbeschouwelijke grondslag bij de ouders wordt gelegd? Brengt de in de Grondwet vastgelegde vrijheid van schoolkeuze automatisch met zich mee dat de overheid de vervoerskosten op levensbeschouwelijke grondslag moet vergoeden? Of wordt de vrijheid van schoolkeuze geen geweld aangedaan wanneer ouders zelf moeten betalen voor vervoer op levensbeschouwelijke grondslag? De als expert geraadpleegde juriste van de Besturenraad zegt dat uit de grondwettelijke vrijheid om eigen scholen te stichten niet automatisch het recht voortvloeit om (gratis) naar school vervoerd te worden. Maar uit een recente uitspraak van de Raad van State blijkt dat dit destijds wel zo bedoeld is. Wat heb je aan het recht om een school te stichten als leerlingen die niet kunnen bezoeken?

De Raad van State heeft d.d. 13 juli 2011 (LJN BR1478), r.o. 2.4.2 een uitspraak gedaan waaruit blijkt dat de wetgever uitdrukkelijk het recht op vervoer naar de dichtstbijzijnde school van de gewenste levensbeschouwelijke richting heeft beoogd: "Daarbij kan worden gewezen op de wetsgeschiedenis bij - thans - artikel 4, derde en vijfde lid, van de Wpo, waaruit volgt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om de vrijheid van schoolkeuze met betrekking tot de richting van de school te waarborgen (Kamerstukken II, 1984/85, 18 841, nr. 6-7, blz. 5 e.v.). Uit deze wetsgeschiedenis volgt evenzeer dat met "richting" wordt bedoeld op de godsdienstige of levensbeschouwelijke visie en niet op de onderwijskundige richting of een bepaalde pedagogische methode (Kamerstukken II, 1985/86, 18 841, nr. 10, blz. 4). In lijn hiermee stelt de toelichting in het kader van de totstandkoming van de Wpo dat bij de regeling van het leerlingenvervoer rekening gehouden wordt met de godsdienstige of levensbeschouwelijke keuze van de ouders (Kamerstukken II, 1996/97, 25 409, nr. 3, blz. 21)".

Een vraag die bij het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer beantwoord moet worden is of het garanderen van vervoer op basis van godsdienst of levensbeschouwing een verantwoordelijkheid is die bij de samenwerkingsverbanden, zijnde particuliere rechtspersonen, kan worden neergelegd. Of vereist het waarborgen van het recht op vervoer op levensbeschouwelijke grondslag dat ouders dit recht kunnen doen gelden ten opzichte van een overheidsinstantie: de gemeente?

3.6 Samenwerking tussen gemeenten

Sommige gemeenten voeren de regeling leerlingenvervoer zelfstandig uit, andere werken samen. Die samenwerking krijgt op een aantal verschillende manieren gestalte.

Samenwerken bij aanbesteden

De meest voorkomende samenwerking is de samenwerking bij het aanbesteden. Gezamenlijke regionale aanbesteding komt in veel gemeenten voor. Soms betreft het twee gemeenten, maar het aantal kan ook oplopen tot tien of hoger. Samenwerken bij de aanbesteding leidt niet automatisch tot samenwerking bij de uitvoering. Sommige gemeenten besteden wel gezamenlijk aan, maar voeren de regeling afzonderlijk uit.

Samenwerken bij de uitvoering

De wet bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders beslist over het toekennen van een vervoersvoorziening. Dat is dus een verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke gemeenten. Bij de voorbereiding wordt regelmatig samengewerkt. Maastricht heeft een uitvoerend bureau, waar de aanvragen van ouders uit vijf gemeenten worden beoordeeld en beschikkingen voorbereid. Het uitvoerend bureau regelt ook de afspraken met de vervoerders.

Samenwerking in de regio Maastricht

In Maastricht werkt een uitvoerend bureau voor vijf gemeenten. Er is een geharmoniseerde verordening, maar gemeenten kunnen aanvullende beleidsregels vaststellen wanneer ze vinden dat die beter bij de lokale situatie passen. Een voorbeeld is dat in de gemeente Eijsden-Margraten ouders van kinderen die het speciaal basisonderwijs bezoeken, mogen kiezen tussen de dichtstbijzijnde school in Maastricht en de op wat grotere afstand gelegen school in Gulpen-Wittem. De reden is dat ouders er vaak moeite mee hebben om hun kinderen vanuit de beschermde dorpsomgeving naar de school in de grote stad te sturen. De extra kosten die uit deze beleidsregel voortkomen worden door de gemeente Eijsden-Margraten betaald.

Samenwerken in het contractvervoer

Veelal is leerlingenvervoer in gemeenten nog een geïsoleerd werkterrein. Een integrale aanpak van meerdere of zelfs alle vormen van contractvervoer waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, komt nog weinig voor. Waar wel verbindingen worden gelegd hebben die meestal betrekking op het gezamenlijk aanbesteden van het vervoer. Ook organisatorische afstemming vindt soms plaats. Door WMO-vervoer waar dat kan buiten de schooltijden te organiseren, blijkt het mogelijk om voertuigen en chauffeurs doelmatiger in te zetten. Fysiek combineren van het contractvervoer komt vrij sporadisch voor.

Vervoer is mede duur omdat de capaciteit van alle vormen van contractvervoer is afgestemd op de piekbelasting.

Beleidsmedewerker Kennisplatform Verkeer en Vervoer

3.7 Ouders en cliëntparticipatie

Weinig gemeenten hebben een cliëntenraad voor het leerlingenvervoer. In een enkele gemeente wordt het leerlingenvervoer meegenomen in een breder adviesorgaan, meestal de (wettelijk verplichte) adviesraad WMO. Argumenten om geen cliëntenraad in te stellen zijn dat dat de belangstelling van ouders gering is en dat ouders in de perceptie van beleidsmedewerkers van gemeenten vaak niet het algemeen belang voor ogen hebben, maar enkel het belang van hun eigen kind(eren). Ook het project *Grip op vervoer* heeft de participatie op gemeentelijk niveau niet merkbaar vergroot.

Ouderorganisaties zien verschillende mogelijkheden om het huidige leerlingenvervoer te verbeteren, los van de vraag wie de verantwoordelijkheid heeft bij de uitvoering van het leerlingenvervoer. Het maakt voor de ouderorganisaties niet veel uit wie het leerlingenvervoer in beheer heeft, als het maar goed geregeld is. Tegen die achtergrond denken ze dat verbeteringen mogelijk zijn door het vaststellen van een duidelijk landelijk (kwaliteits)kader. Daarin worden wettelijke normen vastgelegd waaraan verantwoord leerlingenvervoer behoort te voldoen, zoals bijvoorbeeld minimumeisen die gesteld moeten worden aan de competenties en de kwaliteit van chauffeurs en duidelijkheid ten aanzien van vervoer na/onder schooltijd naar een buitenschoolse voorziening. Dit beleidskader heft de grote verschillen in de uitvoeringspraktijk van de gemeenten op of voorkomt dat er tussen samenwerkingsverbanden grote verschillen in de uitvoeringspraktijk ontstaan.

Verder noemen de ouderorganisaties als verbeterpunten het organiseren van beter overleg en heldere afspraken tussen gemeente/samenwerkingsverband, (speciale) school en ouders over:

- Het opleggen van een informatieplicht richting de ouders.
- Voor zover mogelijk, het geven van meer inspraak bij ouders bij besluitvorming en invulling van het vervoer. Erkend wordt dat niet alle ouders de capaciteit hebben om het heft in eigen hand te nemen.
- Het betrekken van de gezinssituatie bij de beoordeling of leerlingenvervoer nodig is.
- Het bieden van meer ruimte voor maatwerk ('per kind bekijken wat wenselijk en nodig is').
- Het ontwikkelen van meer oog voor opleiding en professionalisering van beleidsmedewerkers van gemeenten belast met het leerlingenvervoer.
- Het garanderen van meer veiligheid in het aangepaste vervoer.
- Het ontmoedigen van gecombineerd vervoer.
- Het inkorten/minimaliseren van de reisduur ('geen ellenlange omwegen').
- Meer aandacht voor training en beloning van chauffeurs in het leerlingenvervoer ('chauffeurs zullen basiskennis van leerlingen met een beperking moeten hebben').

De Nationale ombudsman geeft aan dat verdere juridisering wellicht voorkomen kan worden indien zijn advies wordt opgevolgd dat gemeenten een goed overleg tussen gekwalificeerde externe deskundigen en ouders moeten entameren, alvorens tot een definitief besluit over een vervoersvoorziening te komen.

*Bij de bepaling van de vervoersbehoefte kan beter gebruik worden gemaakt van (goede) externe deskundigen gecombineerd met de informatie van de ouders.
Casus: kind kan volgens deskundige fietsen, dus fietsvergoeding. Ouders: klopt, ons kind met Down kan technisch fietsen, maar het ontbreekt haar aan verkeersinzicht en ze overziet de gevaren niet.*

Onderzoekster Nationale ombudsman

3.8 De verhouding tussen gemeenten en vervoerders

De verhouding tussen gemeenten en vervoerders is in de gemeenten op veel verschillende manieren geregeld. Bij de aanbesteding komt het voor dat het hele vervoer in een perceel wordt aanbesteed, maar ook dat het vervoer in meerdere percelen wordt verdeeld. Een motivering om het laatste te doen is om niet afhankelijk te zijn van een enkele aanbieder en om kleinere lokale vervoerders de kans te geven om mee te dingen. Grote vervoerders als ConneXXion en Veolia werken vaak samen met lokale vervoerders als onderaannemers. De Vier Gewesten (DVG) is een belangrijke speler op de markt. DVG doet de aanbestedingen namens kleine vervoerders die zich bij DVG hebben aangesloten.

Ook in de uitvoering van het vervoer verschilt in de praktijk. Het ene uiterste is dat de gemeente het vervoer in de vorm van een all-in contract aanbesteedt bij een vervoerbedrijf, dat zelf verantwoordelijk is voor de planning en uitvoering van het vervoer. Het andere uiterste is dat de rittenplanning op het stadhuis plaatsvindt en dat de vervoerders alleen maar hoeven te rijden. Voor het contractbeheer met de vervoerbedrijven zijn veel methodieken in omloop. Sommige gemeenten gebruiken modellen van adviesbureaus of laten het contractbeheer door deze bureaus doen. Vervoerders klagen dat de kosten hiervan hoog zijn, wat gemeenten dan weer proberen terug te verdienen bij de vervoerbedrijven. Ook gemeenten klagen over hoge kosten van uitbesteed contractmanagement. Overigens geven vervoerders aan dat grote aanbestedingen niet altijd tot kostenvoordeel voor de gemeenten leiden en ook niet in het voordeel voor kleinere lokale ondernemers zijn. Een grote aanbesteding op alle routes in een grootstedelijk gebied naar één aanbieder kan bijna alleen gewonnen worden door een speler met een grote 'vloot' aan nieuw materieel. De lagere inkomsten op onrendabele routes worden daarbij gecompenseerd door de overige routes. Bij het verdeeld aanbesteden van routes over een groter gebied wordt elke route in het bestek "uitgebeend". Daarmee haalt de gemeente een lagere prijs op vervoer binnen maar tegelijkertijd hogere beheerskosten. Vervoerders wijzen erop dat in deze combinatie van ondersteuning bij aanbesteden en uitvoeren contractbeheer voor ondersteunende bureaus het gunstigste verdienmodel zit.

De tarieven staan onder druk door aanbestedingen op uitsluitend prijs. Door deze prijzenoorlog gaan deze naar een zeer bedenkelijk niveau. Dit is op dit moment het grootste probleem in onze branche.

Directeur groot vervoersbedrijf

Gemeenten zeggen bij de aanbesteding voor de beste prijs – kwaliteitsverhouding te gaan. Volgens de vervoerbedrijven is steeds meer de prijs doorslaggevend. Zij geven aan dat de

aanbestedingen steeds minder gelegenheid bieden om een eigen aanbod te formuleren dat volgens hen het best tegemoet zou kunnen komen aan de vraag van de eindgebruiker. Dat laatste is volgens sommigen echter absoluut niet het geval; naar inschatting van de een van de grotere vervoerders is het gemiddelde bestek voor 40% van de eindgebruikers niet de beste oplossing. Het bestek dat gemeenten uitschrijven is echter vaak zo "dichtgetimmerd" dat de vervoerder niets rest dan te hopen dat zijn bieding de laagste in prijs is. Vervoerders geven ook aan dat in feite een soort uitholling gaande is. De taxibranche is verder geprofessionaliseerd, de rechtspositie van werknemers is gelijkgetrokken met die van andere werknemers in het openbaar vervoer, daarnaast zijn alle overige operationele kosten gestegen maar bevinden de prijzen binnen de huidige contractvorming zich op het niveau van 8 jaar geleden.

De Nationale ombudsman plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij de huidige aanbestedingspraktijk. Er zijn nog te veel gemeenten die denken dat ze bij iedere nieuwe aanbestedingsronde een nieuwe aanbieder (op de economisch meest gunstige aanbieder) moeten kiezen, terwijl juist bij aangepast leerlingenvervoer in het bestek de nadruk gelegd zou kunnen en moeten worden op ervaring, deskundigheid en de aard van het in te zetten materieel. Ook zou er volgens de Nationale ombudsman landelijk meer aandacht moeten zijn voor het bundelen van expertise over aanbesteden door gemeenten, waarbij de VNG een belangrijke rol zou kunnen spelen. Het Handboek van het KPVV en PIANOo (KPVV en PIANOo, 2009) wordt daarbij genoemd als een belangrijk instrument voor gemeenten.

De kennis over aanbesteden verschilt per gemeente. Bij grotere steden is er over het algemeen meer kennis om het Europees aanbesteden in goede banen te leiden.

Expert PIANOo

3.9 De kosten van leerlingenvervoer

De minister heeft recent in de Tweede Kamer gezegd dat zij geen inzicht heeft in het bedrag dat gemeenten aan leerlingenvervoer uitgeven (Tweede Kamer, 2012b). De oorzaak is dat deze cijfers op nationaal niveau niet verzameld worden. In de verantwoording van het gemeentefonds zijn de kosten van leerlingenvervoer opgenomen in een bredere post Overige educatieve uitgaven. De gesprekspartners uit de gemeenten wisten zonder uitzondering te melden hoeveel leerlingen in hun gemeente worden vervoerd, hoeveel daarvan gebruik maken van aangepast vervoer, hoeveel er om godsdienstige of levensbeschouwelijke redenen gebruik maken van het leerlingenvervoer en hoe hoog het bedrag is dat voor leerlingenvervoer wordt uitgegeven. Daarom moet het mogelijk zijn om via een gericht onderzoek vast te stellen hoeveel de gemeenten gezamenlijk aan leerlingenvervoer uitgeven. Hierbij past echter een aantal kanttekeningen.

- a. De werkelijke uitgaven zijn niet gelijk aan de noodzakelijke kosten. Het kan zijn dat sommige gemeenten de regeling ruimhartiger uitvoeren dan de wet vraagt en dat een deel van de kosten hierdoor wordt veroorzaakt.
- b. De kosten van leerlingenvervoer zijn niet alleen de kosten van het vervoeren van leerlingen, maar ook de kosten om dit vervoer te organiseren. Van de kosten van deze ambtelijke inzet kunnen de gesprekspartners over het algemeen geen exacte bedragen noemen, maar wel een globale schatting. Tot de ambtelijke kosten behoren niet alleen de kosten van het behandelen van aanvragen, het afgeven van beschikkingen en het behandelen van bezwaarschriften, maar ook de kosten van het contractbeheer.
- c. Naast de jaarlijks terugkerende ambtelijke kosten zijn er de incidentele kosten. De belangrijkste hiervan zijn het aanpassen van de verordening, het opstellen van aanvullende beleidsregels en het om de zoveel jaar opnieuw aanbesteden van het leerlingenvervoer.

Gemiddeld wordt in een gemeente meer dan 90% van de kosten uitgegeven voor aangepast vervoer. De rest betreft in hoofdzaak vergoedingen voor openbaar vervoer.

De vier grote gemeenten voeren regelmatig een benchmark leerlingenvervoer uit. Deze omvat onder andere kengetallen over het aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen, het vervoer naar onderwijssoort, de verdeling over de soorten vervoer, de kosten per gebruiker en de totale kosten per gemeente (Zunderdorp, 2011). Met de benchmarkrapporten in de hand vergelijken de vier grote gemeenten hun beleid en prestaties met elkaar. Opvallende verschillen blijken dan te herleiden tot lokaal beleid. De kosten per leerling zijn in Den Haag bijvoorbeeld hoger dan in de andere drie gemeenten. Dat blijkt te verklaren door een besluit van de gemeenteraad van Den Haag om begeleiders op de bussen te bekostigen. De andere drie gemeenten zetten veel minder betaalde begeleiding in.

Een uitstapje naar het buitenland

Een land met een zeer geavanceerd systeem van leerlingenvervoer zijn de Verenigde Staten van Amerika. Dagelijks worden daar ruim 46 miljoen kinderen met de bekende gele schoolbussen vervoerd. Dat is 54,6% van alle leerlingen. De kosten bedragen 21,8 miljard dollar per jaar. Dat is 866 dollar per vervoerde leerling. Voor het vervoer zijn de schooldistricten verantwoordelijk. De schooldistricten krijgen hun geld uit de lokale belastingen, aangevuld met bijdragen van de staten. De federale overheid speelt in het primair en voorgezet onderwijs nauwelijks een rol.

Uit hun budget moeten de schooldistricten onderwijs en vervoer betalen. Wanneer het vervoer duurder wordt en de lokale overheid niet bijpast, moet er versoberd worden op het vervoer of het onderwijs. Uit de onderwijsstatistieken blijkt dat de kosten van schoolvervoer tussen 1930 en 2008 relatief veel meer gestegen zijn dan de totale onderwijskosten en de gemiddelde kosten van levensonderhoud. Ondanks de scherpe aanbestedingen en de moordende concurrentie tussen vervoerders slagen schooldistricten er niet in de kosten van vervoer te beperken. De belangrijkste oorzaken van de relatief snelle stijging zijn de brandstofkosten en de veiligheidseisen.

Bron: IES, National Center for Education Statistics. Digest of Education Statistics.

Gemeenten zien de kosten van leerlingenvervoer oplopen. Zij zeggen dat ze niet uitkomen met de vergoeding voor leerlingenvervoer in het gemeentefonds en een fors bedrag uit algemene middelen moeten bijleggen. Zij vrezen dat de Wet passend onderwijs in de toekomst nog kan leiden tot een verdere verhoging van de kosten van leerlingenvervoer. Deze wet zorgt in gemeenten voor veel onzekerheid over de toekomstige kosten. Ook een recent advies van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2012) over de modernisering van het begrip richting, draagt bij aan de onzekerheid. De Onderwijsraad bepleit ruimte voor het stichten van scholen op basis van pedagogische visies of relatief nieuwe levensbeschouwelijke overtuigingen. Volgens deze opvatting kunnen pedagogische concepten als Montessori, Dalton of Jenaplan worden erkend als richting. Maar ook een school die zich richt op een beperkte leerlingpopulatie, bijv. hoogbegaafden, kan volgens deze interpretatie van het richtingbegrip voor bekostiging in aanmerking komen. De politieke reactie op het rapport van de Onderwijsraad moet nog verschijnen. Het is echter duidelijk dat er een enorme opwaartse druk op de uitgaven voor leerlingenvervoer kan ontstaan, wanneer de politiek de visie van de Onderwijsraad onderschrijft en tevens op de nieuwe richtingen de huidige regelgeving voor leerlingenvervoer van toepassing verklaart. Op dit moment ervaren de gemeenten dat zij onvoldoende invloed hebben op de kosten van leerlingenvervoer, omdat belangrijke beslissingen in het onderwijs worden genomen. Twee punten worden in dit verband veruit het meest genoemd.

- a. Gemeenten vinden dat scholen zich in hun adviesrol te veel laten leiden door de wensen van ouders op het gebied van vervoer en daarom vaak aangepast vervoer adviseren, ook in gevallen waar openbaar vervoer gepast zou zijn. In de visie van de gemeenten maken scholen onvoldoende onderscheid tussen de vraag naar de toelaatbaarheid van de leerling tot de school en de vraag hoe de leerling deze school zou moeten bereiken. Volgens de gemeenten zijn dit verschillende vragen. In een aantal gevallen heeft dit ertoe geleid dat gemeenten de advisering over vervoer elders hebben belegd of in twijfelgevallen een second opinion aanvragen. Scholen vatten dit op als onvoldoende vertrouwen van de gemeente in hun professionele oordeel
- b. Er is onduidelijkheid over het begrip "dichtstbijzijnde toegankelijke school". Dit speelt vooral bij scholen voor speciaal onderwijs in cluster 4. In dit cluster is een zodanige specialisatie van scholen opgetreden dat de dichtstbijzijnde toegankelijke school in afnemende mate de geografisch gezien dichtstbijzijnde school uit het betreffende cluster is. Scholen specialiseren op typen leerlingen, maar hebben ook in hun onderwijsprogramma's een verschillend onderwijsaanbod. Er is dan bijvoorbeeld verschil in de diploma's die leerlingen op scholen kunnen behalen.

3.10 Samenvatting van de hoofdpunten uit de uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de uitvoering van het leerlingenvervoer in de praktijk. We hebben geconstateerd dat de uitvoering in de verschillende gemeenten zeer divers is. Dat was ook een van de doelstellingen van de decentralisatie in 1987: maatwerk leveren in de verschillende lokale situaties. Via regelgeving worden landelijke kwaliteitseisen gesteld. De spanningsverhouding tussen centrale regelgeving en lokale ruimte voor maatwerk is inherent aan het systeem en zal aanwezig blijven wanneer de verantwoordelijkheid verschuift van de gemeenten naar de samenwerkingsverbanden.

We zijn ingegaan op een aantal ontwikkelingen uit de laatste jaren: bezuinigingen die leiden tot een back to basics-benadering, juridisering en een voorzichtige ontwikkeling in de richting van het bevorderen van zelfredzaamheid. Gemeenten en scholen zijn wederzijds ontevreden over elkaars rol een beleid, met name bij de advisering en beslissing in individuele gevallen. Op veel plaatsen ontbreekt de communicatie die hierin verbetering zou kunnen bergen, maar er zijn ook voorbeelden van goede communicatie en afstemming genoemd. Op het punt van de kwaliteit van het vervoer hebben we gesignaleerd dat er de afgelopen jaren via projecten en ondersteuning in de vorm van handreikingen is geïnvesteerd in de kwaliteit van het vervoer. Gemeenten zijn op dit moment meer tevreden over de kwaliteit van het vervoer dan scholen, ouders en vervoerders. Het vervoer op levensbeschouwelijke grondslag staat op dit moment ter discussie. Cliëntparticipatie komt moeizaam van de grond. Vervoerders voelen zich onvoldoende in staat gesteld om de eindgebruiker –binnen redelijke budgetbegrenzings- het best passende vervoersaanbod te kunnen leveren.

Gemeenten vinden dat ze onvoldoende greep hebben op de kosten van het leerlingenvervoer omdat belangrijke beslissingen door de schoolbesturen worden genomen. Bepalen en betalen liggen volgens hen niet in een hand. Gemeenten denken dat de Wet passend onderwijs dit proces nog zal versterken.

De beschrijving van de huidige uitvoeringspraktijk en de problemen die daarbij optreden worden in het vervolg van dit rapport gebruikt om na te gaan welke gevolgen een verlegging van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer met zich mee kan brengen.

4. Voor- en nadelen van de verlegging van de verantwoordelijkheid

De hoofdvraag van het onderzoek is: Wat zijn de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer van de gemeenten naar de samenwerkingsverbanden? Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de voor- en nadelen en van de argumenten die in de gesprekken met belanghebbenden zijn aangevoerd. We streven naar een zo breed mogelijk overzicht van alle aspecten die aan de orde komen bij een mogelijke verlegging van de verantwoordelijkheid en geven de meningen en argumenten van de verschillende respondenten weer. Wij benadrukken nogmaals dat het in bijna alle gevallen om persoonlijke meningen gaat omdat organisaties over het verleggen van de verantwoordelijkheid nog geen standpunten hebben ingenomen. Bij het weergeven van argumenten streven we naar compleetheid. Ook een argument of invalshoek die in de gesprekken maar een keer genoemd is kan een zeer relevant punt betreffen. In paragraaf 4.1 beschrijven we op hoofdlijnen de opvattingen van de verschillende gesprekspartners. In paragraaf 4.2 behandelen we de argumenten om de verantwoordelijkheid bij de gemeenten te houden. In paragraaf 4.3. gaan we in op de nadelen van het handhaven van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling. In paragraaf 4.4 bespreken we de argumenten voor het beleggen van de verantwoordelijkheid bij het onderwijs. In paragraaf 4.5 bespreken we de nadelen hiervan. Vaak is er sprake van een spiegeling. Een voordeel van de ene optie is een nadeel van de andere. Maar dat geldt niet altijd. Sommige nadelen van de gemeente worden niet opgelost door de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk te maken en andersom.

4.1 Opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling

Gebleken is dat de meeste gemeenten af willen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. Daar staat tegenover dat de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden niet staan te springen om de verantwoordelijkheid over te nemen. Ze vinden dat vervoer geen kerntaak is van het onderwijs en ze vrezen de financiële risico's. Ouderorganisaties, vervoerders en experts hebben geen principiële voorkeur hebben voor uitvoering door de gemeenten dan wel de samenwerkingsverbanden. Hun standpunt is dat het vervoer goed geregeld moet zijn, ongeacht wie er verantwoordelijk is.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft haar opvattingen over de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer verwoord in een brief aan de Tweede Kamer over het Wetsontwerp passend onderwijs (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012). De VNG stelt voor om de "verantwoordelijkheid voor het vervoer daar te leggen waar de toedelingsverantwoordelijkheid ligt. De VNG zegt dat de gemeenten, in tegenstelling tot de samenwerkingsverbanden, geen invloed hebben op de 'thuisnabijheid' van het onderwijsaanbod. Daar gaan de samenwerkingsverbanden over. Gezien de omvang van de te vormen samenwerkingsverbanden moeten deze in staat zijn het leerlingenvervoer adequaat te organiseren." De VNG noemt een aantal factoren waardoor de kosten van leerlingenvervoer onder het regime van het passend onderwijs verder kunnen oplopen. De schaal van de samenwerkingsverbanden wordt groter. Het aantal samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs daalt van 235 naar 76. Daardoor kunnen de afstanden die leerlingen moeten overbruggen groter worden. Volgens de VNG omvat het nieuwe stelsel van passend onderwijs een prikkel tot specialisatie. De kans bestaat dat scholen zich gaan specialiseren op een specifieke groep zorgleerlingen. Hoe meer scholen zich specialiseren, hoe groter de afstanden die moeten worden afgelegd. Tenslotte wijst de VNG op de Wet kwaliteit van het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (Staatsblad, 2012, nr. 545), die in

samenhang met de Wet passend onderwijs wordt ingevoerd. Op grond van deze wet worden drie uitstroomprofielen geïntroduceerd: vervolgonderwijs, toeleiding tot de arbeidsmarkt en dagbesteding. Als gevolg van het arbeidsgerichte uitstroomprofiel gaan meer leerlingen verplicht stage lopen. De VNG wijst erop dat stagevervoer onder het leerlingenvervoer valt en begroot de extra kosten op 6,2 miljoen euro.

De meeste beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers van de gemeenten vinden dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer beter bij de samenwerkingsverbanden kan worden belegd. "Wie bepaalt, betaalt". Zij wijzen op het feit dat de specialisatie die kan ontstaan als gevolg van de invoering van passend onderwijs, nu al te onderkennen is. Zij wijzen hierbij met name op de cluster 4 scholen. Deze scholen specialiseren zich steeds meer op leerlingen met bepaalde gedragsstoornissen.

Specialisatie in het (voortgezet) speciaal onderwijs?

Een gemeente, die zelf twee cluster 4 scholen binnen de grenzen heeft, zei dat uit een interne inventarisatie is gebleken dat leerlingen uit deze gemeente in totaal 12 cluster 4 scholen in een straal van 100 kilometer bezoeken. Dit is onderwerp van gesprek geweest met de scholen. Redenen die de verwijzende scholen aangeven zijn, naast de specifieke stoornis van de leerling, het onderwijsaanbod van de scholen. Op de dichtstbijzijnde cluster 4 school kan de leerling alleen een vmbo-diploma halen, terwijl hij havo aankan. De scholen gaven echter volgens de gemeente ook aan dat er in de loop der jaren relaties tussen verwijzende en plaatsende scholen zijn ontstaan die leiden tot automatismen, waardoor men zich bij de volgende leerling onvoldoende afvraagt of een dichterbij gelegen school ook een passende school kan zijn.

Niet alle gemeentelijke beleidsmedewerkers onderschrijven het standpunt dat de Wet passend onderwijs tot meer specialisatie gaat leiden omdat dit tegen de geest van het passend onderwijs ingaat. Passend onderwijs is juist bedoeld om meer thuisnabij onderwijs te geven. In dat geval kunnen de vervoerskosten mogelijk afnemen, maar daar staat dan tegenover dat de kosten van onderwijshuisvesting kunnen toenemen omdat in meer schoolgebouwen specifieke voorzieningen moeten worden getroffen.

Leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting zijn voor mij twee communicerende vaten.

Beleidsmedewerker gemeente

De landelijke sectororganisaties, (PO-Raad en VO-Raad), die in dit dossier gezamenlijk optrekken, hebben nog geen formeel standpunt. Na sonderingen onder de eigen leden is men tot de conclusie gekomen dat er geen draagvlak is voor overdracht van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. Het belangrijkste argument is dat vervoer een sectorvreemde activiteit is. De kerntaak van de school is het geven van onderwijs. Men is van mening dat de gemeenten in het algemeen beter in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer te dragen. Voor schoolbesturen zijn de financiële risico's te groot. Bij ontoereikende budgetten zullen kostenstijgingen in het vervoer ten koste gaan van het onderwijs.

Kostenstijging van het leerlingenvervoer in het onderwijs gaat direct ten koste van het onderwijs. Daarmee zijn de risico's te groot.

Beleidsmedewerkers PO-Raad en VO-Raad

De beide sectororganisaties zouden, liever dan de verantwoordelijkheid overnemen, verbeteringen aanbrengen in de huidige uitvoeringspraktijk. Zo zouden op regionaal niveau convenanten kunnen worden afgesloten tussen gemeenten en het onderwijs. Daarbij moet ruimte blijven voor diversiteit, mede omdat omstandigheden snel kunnen veranderen. Regio's die in de komende jaren te maken krijgen met bevolkingskrimp, krijgen andere vervoersbehoeften. Daar moet snel op ingespeeld kunnen worden.

Dat de gemeenten zo graag van dat vervoer af willen is voor ons een extra reden om heel kritisch te zijn op voorstellen om de verantwoordelijkheid bij ons te leggen.

Bestuurslid samenwerkingsverband

De vertegenwoordigers van de clusters 3 en 4 maken zich zorgen over de positie van hun scholen en leerlingen binnen de samenwerkingsverbanden, waar de besturen van reguliere scholen de dienst uitmaken. Daarom willen zij dat het leerlingenvervoer bij de gemeente blijft. Maar de kwaliteit zal omhoog moeten. De vertegenwoordigers van cluster 3 en 4 maken zich ernstig zorgen over de teruglopende kwaliteit van het leerlingenvervoer. De afwezigheid van begeleiding op de voertuigen is in hun sector, met veel leerlingen met gedragsstoornissen, het grootste knelpunt. De oplossing ligt in landelijke kwaliteitseisen, die op regionaal niveau verder ingevuld moeten worden.

Het moet niet zo zijn dat de overheveling naar samenwerkingsverbanden wordt ingegeven door bezuinigingsoverwegingen. Dat zou een volstrekt verkeerde motivatie zijn.

Coördinator samenwerkingsverband

De vertegenwoordigers van de clusters 1 en 2 geven aan dat hun scholen buiten de nieuwe samenwerkingsverbanden passend onderwijs blijven. Indien de samenwerkingsverbanden dan verantwoordelijk worden voor het vervoer vrezen ze dat de belangstelling voor het vervoer van de leerlingen van cluster 1 en 2, die geen school binnen het samenwerkingsverband bezoeken, geen prioriteit zal hebben. De scholen uit cluster 1 stellen dat ongeveer een kwart van hun leerlingen onderwijs volgt op de cluster 1 school. De rest wordt ambulante begeleid in het regulier onderwijs. Wie is dan verantwoordelijk voor de leerlingen uit cluster 1 die een reguliere school bezoeken? Het leerlingenvervoer bij het bezoek van tussenvormen tussen regulier en speciaal onderwijs levert ook in cluster 1 en 2 problemen op.

Als de verantwoordelijkheid bij de samenwerkingsverbanden komt te liggen zou het vervoer van onze kinderen wel eens een sluitpost kunnen worden.

Directeur Cluster 2 school

Nogal wat gesprekspartners geven aan dat zij geen principiële voorkeur hebben voor het uitvoeren van het leerlingenvervoer door gemeenten of samenwerkingsverbanden. Het meest uitgesproken in deze opvatting zijn de ouderorganisaties. De insteek van de ouderorganisaties is dat de kwaliteit van het huidige leerlingenvervoer omhoog kan en moet. Dat kan in de huidige situatie, maar ook in de situatie waarbij het samenwerkingsverband de scepter zwaait over het leerlingenvervoer. Ouderorganisaties willen dat onderwijsinhoudelijke argumenten voorop staan, ook al leidt dat tot hoge vervoerskosten. Het beleggen van de verantwoordelijkheid bij de samenwerkingsverbanden vinden zij risicovol. Ouderorganisaties

omschrijven de positie van ouders ten opzicht van samenwerkingsverbanden als zwak. De machtsverhouding is ongelijk. Samenwerkingsverbanden kunnen oneigenlijke argumenten opvoeren om leerlingen geen leerlingenvervoer te geven. Samenwerkingsverbanden krijgen er belang bij om de vervoerskosten te beteugelen.

In de ideale situatie wordt eerst gekeken naar het beste aanbod, en daarna pas naar de kosten van het leerlingenvervoer. Als de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden ontstaat het risico dat de kosten van het leerlingenvervoer gaan meewegen bij de onderwijsinhoudelijke keuzen, waardoor het kind niet krijgt wat het nodig heeft.

Lid van ouderorganisatie voor kinderen met een beperking

De ouderorganisaties zien als een voordeel dat er kortere lijnen ontstaan tussen ouder, school en vervoerder als het samenwerkingsverband het voor het zeggen krijgt. Een ander voordeel is dat het bevorderen van sociale redzaamheid veel beter is te regelen. Scholen kennen de leerlingen veel beter dan gemeenten. Op school kunnen leerlingen verkeerslessen krijgen om het zelfstandig reizen met het openbaar vervoer onder de knie te krijgen. Ook kunnen er eenvoudiger maatjesprojecten worden opgestart. Samenwerkingsverbanden met verantwoordelijkheid voor leerlingenvervoer hebben een intrinsieke motivatie om het goed te doen. Daarmee helpen ze hun scholen en leraren die nu vaak hebben te maken met klagende ouders of ontregelde leerlingen na een hectische reis van thuis naar school.

Ook het Kennisplatform Verkeer en Vervoer stelt geen principiële voorkeur te hebben voor het beleggen van de verantwoordelijkheid. Wie het vervoer ook organiseert, het moet goed gebeuren. Goede kwaliteit staat of valt met de communicatie tussen alle partijen: de aanbestedende dienst, de scholen, de vervoerbedrijven en de ouders. Geen enkele partij kan alleen voor goed vervoer zorgen. Vervoerders reageren ook in deze lijn en maken kanttekeningen vanuit hun ervaring met de huidige praktijk. Eén van de vervoerders aan dat de wijze van financiering en de hoogte van de budgetten bij een mogelijke verschuiving van de verantwoordelijkheid van de gemeenten naar het onderwijs cruciaal zijn. Te lage budgetten leiden onvermijdelijk tot kwaliteitsverlies. De vervoerders zien parallellen met andere beleidsoperaties die gepaard zijn gegaan met efficiencykortingen. Indien dat aan de orde zou zijn vervalt het kwaliteitsargument om tot overheveling over te gaan.

4.2 Argumenten om het vervoer bij de gemeenten te houden

Argumenten om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer bij de gemeenten te houden komen uit alle geledingen. In de vorige paragraaf hebben we de standpunten van de verschillende partijen op hoofdlijnen weergegeven. In iedere geleding zijn ook afwijkende meningen. In deze en de volgende paragraaf gaan we meer in detail in op de argumenten. Argumenten om de verantwoordelijkheid bij de gemeente te houden zijn de volgende.

- De gemeente is een neutrale partij. De uitvoering van de regeling door de gemeente garandeert objectiviteit en onafhankelijkheid. De verhouding tussen ouders en school komt onder druk te staan wanneer de school over vervoer moet beslissen. Als een school niet het vervoer toekent of regelt dat de ouder wenst, is de start op school al meteen problematisch.

De gemeente is veel beter toegerust om impopulaire beslissingen te nemen. Van ons accepteren ouders een afwijzing gemakkelijker dan van een school.

Beleidsmedewerker gemeente

- Als de regeling van het leerlingenvervoer niet goed wordt uitgevoerd, kan de burger de politiek hierop aanspreken. Er is sprake van democratische controle.
- De gemeente heeft relevante achtergrondgegevens van de leerlingen. Voor een goede uitvoering van het leerlingenvervoer is een koppeling tussen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), de leerplichtadministratie en het databestand voor het leerlingenvervoer nodig. Bij het onderwijs is deze informatie niet aanwezig. Ook is bij gemeenten en aanpalende instellingen (Centrum voor Jeugd en Gezin, Jeugdzorg, GGD, UWV e.d.) veel informatie bekend op basis waarvan een beredeneerde beslissing kan worden genomen over het leerlingenvervoer.

Vragen rond het leerlingenvervoer worden vaker door een WMO-bril bekeken. Er worden vragen gesteld die je ook in het kader van de WMO stelt. Wat zijn de eigen mogelijkheden en wat is de eigen verantwoordelijkheid?

Beleidsmedewerker VNG

- De rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor ouders is groter wanneer de gemeente het leerlingenvervoer uitvoert. Een verordening legt de aanspraken voor ouders duidelijk vast. Voor bezwaar en beroep hoef je geen aparte regels te stellen. Dat is automatisch geregeld als de gemeente deze taak uitvoert. Wanneer schoolbesturen of samenwerkingsverbanden verantwoordelijk zijn, moeten er aparte regelingen voor bezwaar en beroep worden getroffen. Dat gebeurt overigens op veel plekken in de onderwijswetgeving.
- Gemeenten hebben meer ervaring met aanbesteden. Zij doen dit op allerlei terreinen en hebben vaak een eigen inkoopbureau. Schoolbesturen zullen deze expertise veel vaker extern moeten inhuren.
- De huidige regeling is een opneinderegeling. De gemeente is verplicht de wet en de verordening toe te passen en dat garandeert dat ieder kind wordt vervoerd. Het is niet waarschijnlijk dat de rijksoverheid voor de samenwerkingsverbanden een opneinderegeling zal hanteren, omdat die per definitie financieel onbeheersbaar is. Hoge kosten voor vervoer kan voor het samenwerkingsverband ten koste gaan van het onderwijs.

Het vervoer kost ons klauwen met geld, maar uiteindelijk blijft geen kind op de stoep staan.

Beleidsmedewerker gemeente

- De gemeenten heeft de verantwoordelijkheid voor andere vormen van contractvervoer. Afstemming met het WMO-vervoer is daardoor mogelijk. Winst valt niet zo vaak te halen door fysieke combinaties, maar wel door afstemming van rijtijden en door leerlingenvervoer en WMO-vervoer gezamenlijk aan te besteden.

- Verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer naar het onderwijs gaat in tegen de maatschappelijke tendens om de verantwoordelijkheid voor vervoersvoorzieningen steeds meer vanuit de zorgverzekeringen naar de gemeente over te hevelen. De voorgenomen decentralisatie van de AWBZ naar de WMO omvat ook vervoer dat nu nog op grond van de AWBZ wordt bekostigd. Het gaat tegen de algemene maatschappelijke trend in om een vervoerstaak die al bij de gemeente ligt, daar weg te halen.

ZMOK-kinderen en demente bejaarden zet je niet bij elkaar in de bus. Maar je kunt wel tegen een oudere zeggen: "we vervoeren u graag naar de kapper, maar pas na half tien 's morgens." Dan kun je die taxibusjes veel efficiënter inzetten.

Beleidsmedewerker gemeente

- De belangen van cluster 1 en 2 scholen zijn bij gemeenten beter gewaarborgd. Cluster 1 en cluster 2 zijn geen partners binnen het samenwerkingsverband. Het gevaar is dat het leerlingenvervoer voor de leerlingen uit cluster 1 en cluster 2 bij samenwerkingsverbanden een sluitpost wordt op de begroting.
- De opgebouwde expertise van aanbesteding en uitvoering ligt bij de gemeente. De uitvoering van de regeling van het leerlingenvervoer is complex. Het is veel meer dan alleen een administratieve taak. Verplaatsing van de verantwoordelijkheid is een desinvestering. Het opbouwen van expertise bij de samenwerkingsverbanden kost veel tijd. Personeel dat het leerlingenvervoer nu bij gemeenten uitvoert moet ander werk bij de gemeente zoeken of overstappen naar het onderwijs.

4.3 Argumenten tegen de uitvoering door de gemeenten

- De gemeente heeft minder prikkels om kwalitatief vervoer te organiseren omdat ze niet dagelijks met de gevolgen van slecht vervoer worden geconfronteerd. De gevolgen van leerlingenvervoer van ondermaatse kwaliteit (bijv. het incidenteel of tijdelijk niet rijden van aangepast taxivervoer, dreigende situaties in het gecombineerd vervoer, onvoldoende kwaliteit van taxichauffeurs, veel wisselingen van chauffeurs op een traject, gebrek aan begeleiding in het vervoer), worden eerst en vooral gevoeld door de gezinnen van de leerlingen en de scholen voor speciaal onderwijs. Als een samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid zou hebben voor het leerlingenvervoer, kan er eerder en adequater worden ingegrepen om de kwaliteit van het leerlingenvervoer op orde te brengen.

Als een samenwerkingsverband het vervoer niet goed regelt, kan dat de relatie met de ouders verstoren. Nu kunnen speciale scholen slechte kwaliteit nog afschuiven op de gemeente.

Beleidsmedewerker leerlingenvervoer gemeente

- De gemeente is een betrekkelijk kleine eenheid. Er zijn 415 gemeenten. Daar tegenover staan 150 samenwerkingsverbanden. Daar wordt weer tegenin gebracht worden dat veel gemeenten samenwerken bij het vervoer waardoor er geen 415 uitvoeringseenheden en geen 415 aanbestedende diensten zijn.

- De gemeente staat relatief ver af van het onderwijs en is daardoor moeilijk in staat om te gaan met de vervoersconsequenties van tussenvoorzieningen en deeltijdplaatsingen.
- Gemeenten hebben te weinig invloed op de kosten van leerlingenvervoer omdat beslissingen over zorgtoewijzing elders worden genomen.

4.4 Argumenten voor uitvoering door de samenwerkingsverbanden

- Het samenwerkingsverband wordt in de volle breedte verantwoordelijk voor de relatie tussen plaatsing van leerlingen en de vervoerskosten die dit met zich meebrengt. De financiële gevolgen van besluiten over plaatsing van leerlingen moeten ze zelf dragen. Er ontstaat daardoor mogelijk een prikkel om thuisnabij onderwijs aan te bieden
- Samenwerkingsverbanden hebben meer oog voor de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Scholen hebben een directe relatie met de ouders en zijn daarom gevoelig voor klachten van ouders over de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Samenwerkingsverbanden moeten hun besluiten zelf over vervoer zelf naar de ouders verantwoorden. Zij kunnen zich niet meer verschuilen achter de gemeente.
- Een samenwerkingsverband kan veel beter inspelen op de vervoersgevolgen van de steeds complexer wordende onderwijsorganisatie. In toenemende mate worden voor kinderen onderwijsarrangementen ontwikkeld als ambulante begeleiding, stages, tussenvoorzieningen, deeltijdplaatsingen of kortdurende plaatsingen. Het huidige leerlingenvervoer kan hier moeilijk mee omgaan. Dat zou beter kunnen lopen als het samenwerkingsverband verantwoordelijk is.

Door de samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid te geven voor het leerlingenvervoer, komt het dichterbij de gebruikers te liggen. Dit verdient de voorkeur boven de gemeenten, die op grotere afstand staan.

Directeur speciaal onderwijs

- Opvoeding tot zelfredzaamheid in het verkeer en het openbaar vervoer is gemakkelijk in het onderwijsprogramma te integreren
- Verschillen in een samenwerkingsverband worden geringer omdat het vervoer door het samenwerkingsverband wordt geregeld. Speciale scholen hebben in de huidige situatie te maken met alle gemeenten van waaruit hun leerlingenpopulatie is samengesteld. Delen van het speciaal onderwijs hebben een groot voedingsgebied. Ze hebben dus te maken met vele gemeenten om het leerlingenvervoer goed geregeld te krijgen. De schaal van een samenwerkingsverband is gemiddeld groter dan die van een gemeente. Dit betekent dat er met minder partijen overleg nodig is om het leerlingenvervoer te regelen.
- Samenwerkingsverbanden zijn bij hun onderwijskundige afwegingen meer geneigd rekening te houden met de kosten van vervoer.
- De schaalgrootte van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs maakt overheveling van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer mogelijk. Vanuit het VO wordt echter betwijfeld of er in een samenwerkingsverband VO voldoende volume aanwezig is om het vervoer efficiënt te organiseren. Het leeuwendeel

van het vervoer speelt zich immers af in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

4.5 Argumenten tegen uitvoering door de samenwerkingsverbanden

- Vervoer is geen kerntaak voor samenwerkingsverbanden of wordt door samenwerkingsverbanden in elk geval niet als een kerntaak gezien.
- Samenwerkingsverbanden lopen grote financiële risico's. Op het moment dat de vergoedingen van de rijksoverheid niet toereikend zijn, kunnen kinderen niet vervoerd worden, verschaalt de kwaliteit of gaan de kosten van het vervoer ten koste van het onderwijs.
- Binnen elke regio zijn minimaal twee uitvoerders van leerlingenvervoer actief: de samenwerkingsverbanden PO en VO. Het volume voor een samenwerkingsverband VO wordt meestal erg klein.
- Samenwerkingsverbanden voelen zich vooral verantwoordelijk voor leerlingen die hun scholen bezoeken. Daardoor kan het levensbeschouwelijk vervoer en het vervoer van cluster 1 en cluster 2 leerlingen in de verdrukking komen. Wanneer het vervoer voor leerlingen met beperkingen naar de samenwerkingsverbanden gaat en het vervoer op basis van godsdienst of levensovertuiging bij de gemeente blijft, neemt het aantal uitvoerders fors toe. In Zeeland zouden dan 20 partijen bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor een deel van het leerlingenvervoer.

De mening van de samenwerkingsverbanden in Zeeland

In deze regio wordt openlijk getwijfeld over nut en meerwaarde van veranderingen, met name vanuit het oogpunt van efficiency. Op dit moment wordt het leerlingenvervoer uitgevoerd door 13 Zeeuwse gemeenten. Wanneer de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden, komt de verantwoordelijkheid te liggen bij 7 samenwerkingsverbanden (drie PO, drie VO en het landelijke samenwerkingsverband voor het reformatorisch onderwijs). De samenwerkingsverbanden geven aan alleen verantwoordelijk te willen zijn voor de leerlingen die scholen van het samenwerkingsverband bezoeken, niet voor vervoer op levensbeschouwelijke grondslag naar scholen buiten het samenwerkingsverband. Mocht er besloten worden tot het splitsen van het vervoer voor leerlingen met beperkingen en het vervoer op levensbeschouwelijke grondslag, dan komen we uit op 20 uitvoerders van het leerlingenvervoer. Dat kun je niet efficiënt noemen. Misschien is het daarom een goed idee als de provincie de verantwoordelijkheid overneemt. Dat zou ook passen in de provinciale taken rond het openbaar vervoer.

- Rechtszekerheid voor ouders is niet automatisch geregeld. De rechten van ouders moeten in een regeling worden neergelegd en ook bezwaar en beroep moeten apart worden geregeld. Dit is overigens niet ongebruikelijk in de onderwijswetgeving en is in meerdere onderwijswetten gebeurd.
- Samenwerkingsverbanden moeten expertise opbouwen. Dat kan leiden tot aanloopproblemen in de eerste jaren na de overgang. Het onderwijs beschikt op korte termijn over te weinig ervaring met aanbestedingstrajecten om dit goed ten uitvoer te brengen. Het is van groot belang dat het onderwijs zich de commercieel-technische wijze van onderhandelen en de kennis over het specifieke werkveld en de regelgeving eigen

maakt. Dat soort activiteiten is niet echt eigen aan de corebusiness van het onderwijs, dus het is maar de vraag of contracten uiteindelijk kwalitatief en kostentechnisch aantrekkelijk worden vormgegeven. Friciekosten zijn overigens geen reden om af te zien van verlegging van de verantwoordelijkheid wanneer dit op termijn leidt tot aantoonbare en duurzame verbeteringen

Het kost organisaties vaak jaren om zich aan te passen aan de nieuwe situatie (i.c. de regels rond Europees aanbesteden). Het inkopen van vervoer (en budgetbeheer) is een specialisme.

Medewerker Nationale ombudsman

4.6 Verleggen of verbeteren?

Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat het verleggen van de verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer sommige problemen oplost, maar dat er tegelijk nieuwe problemen ontstaan. Het is niet op voorhand duidelijk dat de verlegging van de verantwoordelijkheid per saldo beter is. Zij geven dan ook de voorkeur aan een aanpak waarbij gemeenten en scholen beide belang hebben bij een kwalitatief hoogwaardig en doelmatig vervoer tegen zo laag mogelijke kosten. Een dergelijk systeem valt te prefereren boven het huidige systeem waar de ene partij zonder verantwoordelijkheid voor de kosten, uitgaven kan afwentelen op de andere partij. Zo'n aanpak tekent zich niet automatisch af, maar het is de moeite waard er naar te zoeken. Een instrument kan zijn om binnen het ondersteuningsplan passend onderwijs verplicht een herkenbare vervoersparagraaf op te nemen. De zeggenschap van de gemeente over die vervoersparagraaf zou verder moeten gaan dan de verplichting om op overeenstemming gericht overleg te voeren, die voor het ondersteuningsplan geldt. Instemmingsrecht van de gemeente op dit deel van het ondersteuningsplan valt te rechtvaardigen vanuit de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook ouders zouden via het ondersteuningsplan meer invloed op het vervoer kunnen krijgen.

Het KpVV noemt het verbeteren van de communicatie tussen alle partijen het belangrijkste middel om de kwaliteit van het vervoer te verbeteren. De kwaliteit van de chauffeur bepaalt in grote mate de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Daar kun je van alles aan doen: opleiden, taxipaspoorten, maar ook chauffeursuurtjes op school, waar chauffeurs horen over de beperkingen van leerlingen en hoe ze daar mee om kunnen gaan. Gemeenten kunnen de kwaliteit bevorderen door contacten tussen scholen en chauffeurs bij aanbestedingen in hun bestek op te nemen.

Verder benadrukken gesprekspartners dat de rijksoverheid een systeemverantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer moet houden. De meeste gesprekspartners vinden dat de overheid landelijke regels moet stellen rond het leerlingenvervoer, ongeacht wie verantwoordelijk is. Hoe ver die regels moeten gaan, daarover verschillen de meningen. Ouderorganisaties zijn het meest uitgesproken. Zij wensen duidelijke en landelijk vastgestelde regels op het gebied van de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Ook de Nationale ombudsman spreekt zich in deze zin uit.

Het onderwijsveld stelt vast dat er grote verschillen bestaan in de uitvoerlegging van de wet en regelgeving door de onderscheiden gemeenten. Dat vinden zij ongewenst omdat de verschillen bij een school zo duidelijk zichtbaar zijn. Ondanks hun voorkeur voor landelijke regels claimen scholen wel beleidsruimte om het vervoer aan de lokale omstandigheden aan te passen, wanneer zij zelf verantwoordelijk worden.

5 De onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de acht onderzoeksvragen beantwoord.

Vraag 1.

Wat zijn de voor- en nadelen om de uitvoering van het leerlingenvervoer bij de gemeente te houden?

In hoofdstuk 4 is uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen van het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. De opvattingen van de verschillende partijen zijn aan de orde geweest en de argumenten zijn genoemd en toegelicht. Hieronder vatten wij de belangrijkste voor- en nadelen van het voortzetten van de huidige gemeentelijke verantwoordelijkheid kort samen.

Voordelen.

- De gemeente is een neutrale partij. De uitvoering door de gemeente garandeert objectiviteit en onafhankelijkheid.
- Bij de gemeente is sprake van democratische controle. Als het leerlingenvervoer niet goed wordt uitgevoerd kan de burger de politiek hierop aanspreken.
- De gemeente heeft relevante achtergrondgegevens van leerlingen en gezinnen die van belang zijn voor het toekennen van leerlingenvervoer.
- De rechtsbescherming van ouders is bij de gemeente gewaarborgd. De Algemene Wet Bestuursrecht voorziet hierin.
- De gemeente heeft expertise op het gebied van het Europees aanbesteden en kan deze gemakkelijker onderhouden omdat zij op veel terreinen aanbesteedt en inkoopt.
- Voor de gemeenten is het leerlingenvervoer een opneinderegeling. Dit garandeert dat leerlingen altijd vervoerd worden.
- De gemeente heeft ook de verantwoordelijkheid voor andere vormen van contractvervoer. Hierdoor is afstemming mogelijk met WMO-vervoer.
- De belangen van cluster 1 en 2 scholen zijn bij gemeenten beter gewaarborgd.
- Verplaatsing van de verantwoordelijkheid is een desinvestering. Het opbouwen van expertise bij de samenwerkingsverbanden kost veel tijd.

Nadelen

- De gemeente heeft minder prikkels om kwalitatief goed vervoer te organiseren omdat ze niet dagelijks rechtstreeks met de gevolgen van slecht vervoer wordt geconfronteerd.
- De gemeente is een betrekkelijk kleine eenheid. Er zijn 415 gemeenten. Daar tegenover staan 150 samenwerkingsverbanden.

- De gemeente staat relatief ver af van het onderwijs en is daardoor moeilijk in staat om te gaan met de vervoersconsequenties van complexe onderwijskundige arrangementen als tussenvoorzieningen en deeltijdplaatsingen.
- Gemeenten hebben te weinig invloed op de kosten van leerlingenvervoer omdat beslissingen over toewijzing van extra ondersteuning elders worden genomen.

Conclusie

Uit het onderzoek komt niet naar voren dat het verleggen van de verantwoordelijkheid overwegend voordelen oplevert. Wanneer dat zou leiden tot de conclusie dat de verantwoordelijkheid bij de gemeente moet blijven, moet er wel serieuze aandacht besteed worden aan de nadelen die aan het huidige systeem verbonden zijn.

Vraag 2.

Wat zijn de voor- en nadelen van het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs?

De voor- en nadelen van uitvoering door het onderwijs zijn grotendeels gespiegeld aan de voor- en nadelen van uitvoering door de gemeenten. De voordelen zijn de volgende.

- Samenwerkingsverbanden worden zelf financieel verantwoordelijk voor de vervoersconsequenties van hun onderwijskundige beslissingen. Er ontstaat mogelijk een prikkel om meer thuisnabij onderwijs aan te bieden.
- Er is meer oog voor de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Scholen hebben een directe relatie met de ouders en zijn daarom gevoeliger voor klachten van ouders over het leerlingenvervoer.
- Samenwerkingsverbanden kunnen beter omgaan met de steeds complexer wordende organisatie van het onderwijs: tussenvoorzieningen, stages, ambulante begeleiding.
- Opvoeding tot zelfredzaamheid in het verkeer en het openbaar vervoer is gemakkelijk in het onderwijsprogramma te integreren. Scholen krijgen hier ook een belang bij.
- Verschillen binnen een samenwerkingsverband kunnen geringer worden omdat het vervoer door het samenwerkingsverband voor alle leerlingen wordt geregeld.
- Samenwerkingsverbanden zijn bij hun onderwijskundige afwegingen meer geneigd rekening te houden met de kosten van vervoer.
- De schaalgrootte van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs maakt overheveling van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer mogelijk.

De nadelen zijn de volgende.

- Vervoer is geen kerntaak voor samenwerkingsverbanden of wordt door samenwerkingsverbanden in elk geval niet als een kerntaak gezien.

- Samenwerkingsverbanden lopen grote financiële risico's. Op het moment dat de vergoedingen van de rijksoverheid niet toereikend zijn, kunnen kinderen niet vervoerd worden, verschaalt de kwaliteit of gaan de kosten van het vervoer ten koste van het onderwijs.
- Binnen elke regio zijn minimaal twee uitvoerders van leerlingenvervoer actief: de samenwerkingsverbanden PO en VO. Het volume voor een samenwerkingsverband VO wordt meestal erg klein.
- Samenwerkingsverbanden voelen zich vooral verantwoordelijk voor leerlingen die hun scholen bezoeken. Daardoor kan het levensbeschouwelijk vervoer en het vervoer van cluster 1 en cluster 2 leerlingen in de verdrinking komen.
- Rechtszekerheid voor ouders is niet automatisch geregeld. De rechten van ouders moeten in een regeling worden neergelegd en ook bezwaar en beroep moeten apart worden geregeld.
- Samenwerkingsverbanden moeten expertise opbouwen. Dat kan leiden tot aanloopproblemen in de eerste jaren na de overgang.

Conclusie. De genoemde nadelen zijn vooral door de samenwerkingsverbanden zelf aangegeven. Vooral de onder punt 1 en 2 genoemde nadelen wegen voor hen zwaar. Hoewel een aantal samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer niet op voorhand afwijst, stellen ze hieraan wel een aantal voorwaarden. Daar komen we bij vraag 6 op terug.

Vraag 3.

Is het mogelijk de middelen voor het leerlingenvervoer binnen het Gemeentefonds af te scheiden?

Wanneer gemeenten nieuwe taken krijgen wordt er geld overgeheveld naar het gemeentefonds. Omgekeerd wordt er geld uit het gemeentefonds gelicht wanneer taken elders worden belegd of helemaal verdwijnen. Dit zal ook bij het leerlingenvervoer het geval zijn. Er vervalt een gemeentelijke taak, die wordt belegd bij de samenwerkingsverbanden. Deze dienen dan te beschikken over financiële middelen om het leerlingenvervoer uit te voeren. Wanneer de gemeenten niet langer verantwoordelijk zijn voor het leerlingenvervoer ligt het voor de hand om de middelen voor het leerlingenvervoer uit het Gemeentefonds te lichten. De vraag of uitlichting mogelijk is, kan positief worden beantwoord. Daarmee is echter nog niet de vraag opgelost hoe hoog de uitlichting uit het gemeentefonds zou moeten zijn. Wij gaan hieronder in op de punten die van belang zijn voor het uitlichten uit het gemeentefonds. Vragen rond de toedeling aan de samenwerkingsverbanden komen onder vraag 5 aan de orde.

a. Het gemeentefonds.

Gemeenten bekostigen de uitvoering van wettelijke taken, hun eigen autonome beleid en de kosten van het eigen apparaat uit de algemene uitkering van het gemeentefonds, specifieke uitkeringen, lokale belastingen en anderen inkomsten.

Voor leerlingenvervoer bestaan wettelijke voorschriften, maar hieraan is geen specifieke uitkering gekoppeld. Gemeenten betalen het leerlingenvervoer uit het gemeentefonds.

De algemene uitkering van het gemeentefonds is voor gemeenten vrij besteedbaar maar de wettelijke taken, waaronder leerlingenvervoer, moeten wel worden uitgevoerd.

b. Ontwikkeling van het gemeentefonds

De algemene uitkering van het gemeentefonds wordt jaarlijks bijgesteld. Op basis van o.a. loon- en prijsstijgingen, ontwikkelingen in het aantal inwoners en woningen en toe- of afname van gemeentelijke taken wordt het percentage stijging of daling van de algemene uitkering, het accres, vastgesteld. Wanneer de gemeente er een nieuwe taak verkrijgt, is het uitgangspunt dat hiervoor extra geld aan het gemeentefonds wordt toegevoegd. Dat principe heet "Nieuwe taken, nieuw geld" of "Boter bij de vis". Periodiek wordt het gemeentefonds herijkt. Dan wordt bekeken hoe de algemene uitkering zich verhoudt tot de omvang het gemeentelijke takenpakket en of de verdeelmaatstaven, op grond waarvan het gemeentefonds over de gemeenten wordt verdeeld, nog voldoen. De herijkingen die tot nu toe hebben plaats gevonden zijn geen aanleiding geweest om het gemeentefonds aan te passen op basis van de ontwikkelingen in het leerlingenvervoer.

De kosten van leerlingenvervoer hoeven niet parallel te lopen met de ontwikkeling van de algemene uitkering. Het is mogelijk dat de kosten van het leerlingenvervoer sneller stijgen dan de uitkering van het gemeentefonds. Oorzaken kunnen zijn dat de kosten van vervoer meer dan evenredig stijgen door sterke verhogingen van de brandstofkosten of strengere veiligheidseisen. Op den duur wordt de relatie tussen het bedrag dat oorspronkelijk in het gemeentefonds is gestort en de uitgaven voor de betreffende taak, steeds minder helder. Hiermee wordt rekening gehouden wanneer er sprake is van uitlichting uit het gemeentefonds.

c. Uitlichting uit het gemeentefonds

Voor de hoogte van een uitlichting geldt in het algemeen dat uitkeringen die sinds de herijking van 1997 in het gemeentefonds zijn gestort, worden geïndexeerd. Voor oudere uitkeringen, waaronder leerlingenvervoer is dat niet te doen. De gebruikelijke procedure is dan dat het verantwoordelijke ministerie (in dit geval OCW) samen met de beheerders van het gemeentefonds (BZK en Financiën, waarbij BZK de lead heeft) opdracht geeft aan een onderzoeksinstituut om een onderzoek te doen naar de werkelijke kosten van de uit te lichten activiteit. Dat gebeurt meestal door steekproeven te nemen en deze te extrapoleren, waarbij in het geval van leerlingenvervoer bij het samenstellen van de steekproef rekening gehouden moet worden met indicatoren als aantallen jeugdigen, spreiding van onderwijsvoorzieningen en bevolkingsconcentratie.

Bij leerlingenvervoer moet naast de kosten van het vervoer zelf ook gekeken worden naar de desintegratiekosten: de kosten van het ambtelijk apparaat om het leerlingenvervoer uit te voeren: het beoordelen aanvragen, het afgeven beschikkingen, het aanbesteden van vervoer en contractbeheer. Ook incidentele kosten, zoals de kosten van aanbesteden kunnen worden betrokken. Op grond van het onderzoek wordt een voorstel voor de hoogte van de uitlichting opgesteld en met de VNG besproken. Daarna nemen de beheerders van het gemeentefonds een besluit. Bij grotere of politiek gevoelige onderwerpen wordt meestal de Raad voor de financiële verhoudingen om advies gevraagd.

d. De kosten van het leerlingenvervoer

Recent onderzoek naar de uitgaven van gemeenten voor leerlingenvervoer ontbreekt. De minister antwoordde op kamervragen naar de hoogte van de uitgaven voor leerlingenvervoer dat deze op landelijk niveau niet bekend zijn (Tweede Kamer, 2012b). Alle gemeentelijke respondenten geven in de gesprekken aan exact te weten hoeveel leerlingen in hun gemeente worden vervoerd en hoeveel dit kost. Daarom moet het technisch mogelijk zijn om

de uitgaven van alle gemeenten te achterhalen via een gericht onderzoek, waardoor een landelijk overzicht verkregen kan worden. Hierbij moet worden aangetekend dat de gemeenten aangeven de kosten van het vervoer nauwkeurig in beeld te hebben, maar dat dit niet geldt voor de kosten om het vervoer te organiseren. Van de kosten van het ambtelijk apparaat konden de meeste gemeentelijke gesprekspartners een beredeneerde schatting geven op basis van het aantal fte's, maar geen nauwkeurig bedrag. Met het inventariseren van de uitgaven voor leerlingenvervoer bij gemeenten is nog niet de vraag beantwoord of de gemeentelijke uitgaven reëel zijn. Sommige gemeenten voeren het leerlingenvervoer vrij restrictief uit, andere zijn ruimhartiger. Het realiteitsgehalte van de huidige uitgaven kan bij uitneming worden verdisconteerd. Ook dat is onderwerp van nader onderzoek.

Conclusie

Uitlichten uit het Gemeentefonds lijkt mogelijk. Gezien de termijn die verstreken is sinds de kosten van het leerlingenvervoer aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd (1987) kan niet worden volstaan met extrapolatie, maar is een gericht onderzoek nodig om de hoogte van de uitlichting te bepalen.

Vraag 4

Is het mogelijk en wenselijk bepaalde vormen van leerlingenvervoer (bijv. die in het kader van denominatie en afstand) bij gemeenten te houden en andere vormen (bijv. voor gehandicapten) te decentraliseren naar de samenwerkingsverbanden?

In theorie is dit mogelijk, maar in de praktijk is het een moeilijk begaanbare weg. Een deel van het leerlingenvervoer bestaat immers uit vervoer voor leerlingen met een beperking waarvoor de ouders hun schoolkeuze mede op denominatieve gronden kunnen maken. Het vervoer van zo'n leerling kan dan onder de verantwoordelijkheid van een samenwerkingsverband vallen zolang hij een basisschool in zijn directe woonomgeving bezoekt. Wordt hij naar een school voor speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs verwezen en een school van de gewenste denominatie is alleen buiten het samenwerkingsverband aanwezig, dan verschuift de verantwoordelijkheid naar de gemeente. Wordt een leerling teruggeplaatst, dan verschuift het vervoer opnieuw. Ingewikkelder wordt het nog bij deeltijdplaatsingen. Dan wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het vervoer gedeeld.

Bij het verleggen van de verantwoordelijkheid naar de samenwerken moet bepaald worden voor welke leerlingen het samenwerkingsverband verantwoordelijk wordt. Er zijn twee mogelijkheden.

De eerste is dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk wordt voor het vervoer van alle leerlingen die wonen in de gemeenten die het geografische werkgebied vormen voor het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband wordt dan verantwoordelijk voor alle leerlingen uit die gemeenten, ook als ze scholen buiten het samenwerkingsverband bezoeken. Het woonadres van de leerling bepaalt dan wie verantwoordelijk is.

De tweede mogelijkheid is dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk wordt voor alle leerlingen die een van de scholen van het samenwerkingsverband bezoekt. Waar deze leerling woont, maakt dan niet uit. De school waar de leerling onderwijs volgt is bepalend voor de vraag wie verantwoordelijk is voor het vervoer.

Wanneer het woonplaatsprincipe leidend wordt, zijn samenwerkingsverbanden verantwoordelijk voor leerlingen die niet op hun scholen zitten. In de praktijk zijn dat vooral

de leerlingen van de clusters 1 en 2 en de leerlingen die op basis van levensbeschouwelijke keuzes een school buiten het samenwerkingsverband bezoeken. De respondenten uit de cluster 1 en 2 scholen hebben aangegeven dat ze vrezen dat het vervoer van hun leerlingen dan geen prioriteit zal hebben.

Wanneer de school verantwoordelijk wordt, zijn deze problemen gemakkelijker oplosbaar. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het vervoer van cluster 1 en 2 wordt dan belegd bij deze clusters en het vervoer van het landelijk reformatorisch samenwerkingsverband komt terecht bij dit landelijke samenwerkingsverband. Voor andere leerlingen die om levensbeschouwelijke redenen een verder weg gelegen school bezoeken, bijv. een gereformeerde, islamitische of vrije school, wordt het samenwerkingsverband waartoe de gekozen school behoort verantwoordelijk

Bij een splitsing van de verantwoordelijkheid neemt het aantal uitvoerende partijen en aanbestedende diensten toe. Het signatuurvervoer vormt maar een klein deel van het leerlingenvervoer: ongeveer 4%. Daarvoor blijven dan 415 gemeenten verantwoordelijk, dus per gemeente gaat het om zeer kleine aantallen leerlingen.

Conclusie

Het opsplitsen van vervoer in vervoer op levensbeschouwelijke grondslag en vervoer op basis van een beperking is moeilijk uitvoerbaar, omdat ouders van leerlingen met beperkingen ook schoolkeuzes maken die worden ingegeven door hun levensbeschouwing. Bij het overhevelen van de verantwoordelijkheid naar de samenwerkingsverbanden moet duidelijk vastgelegd worden wie voor welke leerling verantwoordelijk is. Uitgaan van het woonplaatsbeginsel is dan lastiger uitvoerbaar dan uitgaan van de school die bezocht wordt. Juist voor ouders die kiezen op levensbeschouwelijke grondslag is helderheid op dit punt van groot belang.

Vraag 5

Hoe zouden de middelen voor leerlingenvervoer voor gehandicapten over de diverse samenwerkingsverbanden moeten worden verdeeld?

a. Het landelijke budget

Wanneer de samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden voor het leerlingenvervoer, hebben ze uiteraard geld nodig om deze taak uit te voeren. Op het eerste gezicht ligt het voor de hand dat het bedrag dat over de samenwerkingsverbanden verdeeld wordt hetzelfde is als het bedrag dat uit het gemeentefonds gelicht wordt. Het is echter mogelijk dat samenwerkingsverbanden in staat zijn om het vervoer efficiënter uit te voeren dan de gemeenten waardoor ze met minder middelen zouden kunnen volstaan. Maar het is even goed mogelijk dat samenwerkingsverbanden juist meer middelen nodig hebben om kwalitatief goed vervoer te regelen. Voor het een, noch het ander bestaan op dit moment harde indicaties, wat niet wil zeggen dat nader onderzoek deze niet aan het licht zouden kunnen brengen.

b. Openeinderegeling of budgetfinanciering?

Bij de toedeling van een budget voor leerlingenvervoer aan de samenwerkingsverbanden kan gekozen worden voor een openeindebekostiging of voor bekostiging via een vast budget. Openeindefinanciering heeft als nadeel dat er geen prikkel is om de kosten te beheersen, omdat samenwerkingsverbanden de kosten van leerlingenvervoer kunnen declareren bij de rijksoverheid. Budgetfinanciering kent die prikkel wel. Wanneer de kosten echter hoger zijn dan het budget kan dit leiden tot het niet kunnen vervoeren van leerlingen die hiervoor wel

in aanmerking komen of versobering van de kwaliteit. Een ander nadeel van openeindefinanciering is dat het meer administratieve lasten met zich meebrengt. Binnen het systeem van budgetfinanciering kan gekozen worden voor een systeem waarbij de samenwerkingsverbanden afzonderlijke budgetten krijgen voor het onderwijs en het vervoer en voor een systeem waarbij één budget voor onderwijs en vervoer wordt toegekend. Bij een ongedeeld budget kunnen hogere vervoerskosten ten koste gaan van de onderwijsvoorzieningen. Omgekeerd kunnen besparingen op vervoer ten goede komen aan het onderwijs.

c. Verdeelmaatstaven

Nadat de hoogte van het vervoersbudget is vastgesteld moeten verdeelmaatstaven ontwikkeld worden voor de verdeling van het budget over de samenwerkingsverbanden. Budgetten voor vervoer moeten kostengeoriënteerd zijn, d.w.z. tegemoet komen aan de reële kosten voor leerlingenvervoer. Bevolkingsdichtheid speelt een geringe rol bij de verdeling van onderwijsmiddelen over de samenwerkingsverbanden, maar is een belangrijke indicator voor de kosten van leerlingenvervoer.

d. Verdeling over primair en voortgezet onderwijs

Wanneer ieder afzonderlijk samenwerkingsverband verantwoordelijk wordt moeten de middelen verdeeld worden over 150 samenwerkingsverbanden. Binnen iedere regio zijn dan twee samenwerkingsverbanden actief op het gebied van vervoer (daarnaast mogelijk ook de landelijke verbanden op gereformeerde grondslag). Uiteraard kunnen samenwerkingsverbanden PO en VO in een regio samenwerken en ook samenwerking van samenwerkingsverbanden in aangrenzende regio's is mogelijk. Dat neemt niet weg dat de middelen per samenwerkingsverband berekend en uitgekeerd moeten worden.

e. Verevening

De Wet passend onderwijs leidt tot een vereveningsoperatie, die in 2020 voltooid moet zijn. Verevening heeft gevolgen voor de uiteindelijke verdeling van de middelen over de samenwerkingsverbanden. Verevening heeft ook invloed op de kosten van het vervoer, maar het is niet op voorhand duidelijk hoe de vervoerskosten door de verevening worden beïnvloed. Dat hangt in hoge mate af van de vraag hoe de samenwerkingsverbanden op de verevening gaan reageren.

Conclusie

Bij het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer bij de samenwerkingsverbanden moet eerst het totale budget worden vastgesteld, waarna er verdeelmaatstaven moeten worden ontwikkeld om het budget over de samenwerkingsverbanden PO en VO te verdelen. Budgetfinanciering heeft de voorkeur boven openeindefinanciering, omdat budgetfinanciering prikkels tot doelmatig handelen bevat. De vereveningsoperatie passend onderwijs kan gevolgen hebben voor de budgetten voor het leerlingenvervoer.

Vraag 6

Hoe staan het onderwijsveld (de samenwerkingsverbanden, (v)so en de gemeenten tegenover het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer?

De opvattingen van de verschillende partijen zijn uitvoerig aan de orde geweest in hoofdstuk 4. We vatten hier de hoofdpunten samen.

De gemeenten vinden in meerderheid dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer beter bij het onderwijs belegd kan worden. De belangrijkste reden is dat zij onvoldoende greep hebben op de kosten van de uitvoering van het vervoer omdat de beslissingen over de toelating tot onderwijsvoorzieningen bij de samenwerkingsverbanden liggen. Gemeenten plaatsen echter wel een aantal kanttekeningen. Zij vinden zichzelf, meer dan de scholen, een neutrale partij die de regeling naar de ouders objectief kan uitvoeren en waar de rechtsbescherming voor ouders goed geregeld is. Verder worden de kosten van het leerlingenvervoer altijd binnen de gemeentebegroting gevonden, zonder dat dit ten koste van de kwaliteit van het onderwijs gaat.

De sectororganisaties van het PO en VO staan niet te wachten op de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. Zij vinden dit geen kerntaak voor het onderwijs. Sommige samenwerkingsverbanden zouden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het vervoer willen overnemen onder een aantal voorwaarden. Hier gaan we verder op in bij vraag 8.

De besturen uit het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn huiverig voor het overhevelen van de verantwoordelijkheid naar de samenwerkingsverbanden omdat deze worden gedomineerd door de besturen uit het regulier onderwijs. Daardoor zouden de belangen van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen ondersneeuwen.

Vrijwel alle andere gesprekspartners hebben geen principiële voorkeur en vinden dat de kwaliteit van het vervoer goed moet zijn, ongeacht de vraag wie verantwoordelijk is. Ouderorganisaties willen dat bereiken door meer landelijke richtlijnen en kwaliteitseisen. Het KpVV en de Nationale ombudsman zien meer in het verbeteren van de communicatie op lokaal niveau tussen alle partijen. Vervoerders benadrukken vooral dat de budgetten voor het vervoer kwalitatief goed vervoer mogelijk moeten maken, ongeacht de vraag wie de aanbestedende partij is. Vervoerders spreken daarnaast de zorg uit dat verantwoordelijkheidsverschuiving kan leiden tot amateurisme en daarmee kwaliteitsverlies.

Conclusie

Het dossier leerlingenvervoer lijkt op een hete aardappel die de meesten het liefst op het bord van de ander willen leggen. Iedere gesprekspartner toont zich begaan met de kwaliteit van het vervoer en met de leerlingen en ouders die er gebruik van maken. Maar onder de huidige condities, die bepaald worden door geld en beleidsruimte, willen de huidige verantwoordelijken het liefst van de verantwoordelijkheid af, terwijl de beoogde verantwoordelijken afwijzend tot zeer terughoudend zijn om de verantwoordelijkheid over te nemen.

Vraag 7

Zijn er nog andere opties mogelijk buiten de gemeenten en de samenwerkingsverbanden?

In totaal zijn in de gesprekken vier opties genoemd die een alternatief zouden kunnen zijn voor het beleggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeenten of de samenwerkingsverbanden. We noemen deze opties in de wetenschap dat zij een denkrichting aangeven en niet doordacht zijn in alle consequenties.

De provincie

In één regio werd voorgesteld om de verantwoordelijkheid te beleggen bij de provincie. Dat zou passen binnen de verantwoordelijkheden die de provincies al hebben ten aanzien van het (openbaar) vervoer. Als voorbeelden van een provinciale rol worden genoemd: afstemming van verschillende vervoerstaken, uitlijning van de organisatie en toekenningsvoorwaarden, vakkundige en grootschaliger aanbestedingsmogelijkheden dan op het huidig gemeentelijk en mogelijk toekomstig samenwerkingsverbandniveau.

Doordecentraliseren

Ook werd het voorstel gedaan om te kiezen voor de mogelijkheid van doordecentraliseren van het leerlingenvervoer. Dat wil zeggen dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor de kosten van het leerlingenvervoer, maar de mogelijkheid hebben de verantwoordelijkheid naar de samenwerkingsverbanden door te decentraliseren, vergezeld van een af te spreken budget. Dit systeem is gelijk aan het huidige systeem van de onderwijshuisvesting. De beslissing of het leerlingenvervoer onder de verantwoordelijkheid van de gemeente of het samenwerkingsverbanden valt, wordt dan aan de gemeenten overgelaten.

Fiscaliseren

De expert gemeentefinanciën wees op de optie om het levensbeschouwelijk vervoer uit de regeling leerlingenvervoer te halen en te fiscaliseren. Gemeenten of samenwerkingsverbanden zijn dan verantwoordelijk voor het vervoer aan kinderen met een beperking. De verantwoordelijkheid voor levensbeschouwelijk vervoer valt onder de verantwoordelijkheid voor de ouders. Deze ouders zouden via een belastingfaciliteit een korting of toeslag kunnen krijgen voor de kosten van het vervoer van hun kinderen.

Regionale vervoersconvenanten

De vierde suggestie is om een systeem te ontwikkelen waarbij de kosten van de beslissingen van de een niet worden afgewenteld op een andere partij, maar waarbij alle partijen ook financieel belang krijgen bij een kwalitatief hoogwaardig vervoerssysteem, waarin prikkels tot kostenbeheersing zitten. Een mogelijkheid is om dat vast te leggen in regionale vervoersconvenanten op basis van een aantal landelijk vastgelegde minimumeisen rond kwaliteit en ruimte voor diversiteit in de regio. Een andere suggestie in dit verband was om in het ondersteuningsplan passend onderwijs een aparte vervoersparagraaf op te nemen, waarbij de rol van de gemeente verder gaat dan het voeren van op overeenstemming gericht overleg. Dat dwingt partijen om met elkaar om de tafel te gaan.

Vraag 8

Onder welke randvoorwaarden zou leerlingenvervoer bij het onderwijs belegd kunnen worden?

De gesprekspartners hebben diverse randvoorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan bij een overheveling van de verantwoordelijkheid. Wij vatten deze hieronder samen.

a. Zicht op managementinformatie, inzicht in relevante kengetallen

Het is belangrijk dat een samenwerkingsverband de consequenties van de verantwoordelijkheid kan inschatten. Daarvoor moet zij kunnen beschikken over alle relevante gegevens en kengetallen. Dat betreft onder andere het aantal kinderen dat in principe in aanmerking komt voor het leerlingenvervoer, uitgesplitst naar gehandicaptenvervoer en signatuurvervoer. Verder is inzicht nodig in het aantal kinderen dat thuis zit, in het aanbod van speciale onderwijsvoorzieningen en speciale

onderwijsarrangementen binnen het samenwerkingsverband. Gegevens en kengetallen zijn onmisbaar om het leerlingenvervoer te kunnen uitvoeren.

b. Zicht op de omvang en aard van het budget

Bekend moet zijn hoeveel leerlingen vervoerd worden en wat de kosten hiervan zijn. Bij de kosten van het vervoer moeten de vaste kosten voor het organiseren van het vervoer en het contractbeheer worden opgeteld, alsmede de incidentele kosten voor het periodiek opnieuw aanbesteden van vervoer. Ook scholen maken kosten voor het goed regelen van het leerlingenvervoer. Ook dit zou verdisconteerd kunnen worden in het berekenen van de macrokosten van het leerlingenvervoer.

c. Realistische verdeelmaatstaven

Er moet een keus gemaakt worden voor opneindefinanciering of budgetfinanciering. Bij budgetfinanciering kan het gaan om een geïntegreerd budget voor onderwijs en vervoer of om afzonderlijke budgetten. Vervolgens kan worden gekeken naar verdeelmaatstaven voor de verdeling van het budget over de samenwerkingsverbanden PO en VO. Die verdeelmaatstaven moeten kostenvolgend zijn en rekening houden met factoren als bevolkingsdichtheid en aanwezigheid van voorzieningen. Overhevelen van de verantwoordelijkheid brengt ook transitiekosten met zich mee, zoals de opbouw van expertise.

d. Zicht op de doelgroep waarover de verantwoordelijkheid zich uitstrekt.

Er zal een heldere uitspraak moeten komen over de vraag voor welke leerlingen het samenwerkingsverband verantwoordelijk is. Voor de leerlingen die in het samenwerkingsverband naar school gaan of voor de leerlingen die in het voedingsgebied van het samenwerkingsverband wonen. Op dit punt is al uitgebreid in gegaan onder vraag 4.

e. Opbouwen van expertise van Europees aanbesteden en van de uitvoering van de regeling

De uitvoering van de huidige regeling van het leerlingenvervoer vraagt om capaciteit en expertise die nu bij de gemeente zit: het vaststellen van beleidsregels die de gemeentelijke verordening vervangen, het toekennen van vervoer, het Europees aanbesteden van vervoer en het contractbeheer. Daarbij horen een uitvoeringsapparaat en (geautomatiseerde) systemen voor afspraken met vervoerders, toekenning van beschikkingen, rittenplanning, facturering, afhandeling van klachten, bezwarencommissie, tevredenheidsmetingen, cliëntenraad en/of ouderpanel. Behalve geld kost dit ook tijd. En tijdens de verbouwing moet de verkoop doorgaan.

f. Landelijk kader

Diverse partijen tonen zich een voorstander van het opstellen van een landelijk kader voor het leerlingenvervoer, met eenduidige afspraken en kwaliteitseisen, verantwoordelijkheid voor veiligheid in het vervoer, zeggenschap van ouders en leerlingen e.d. Daarbij hechten sommige partijen aan ruimte voor diversiteit binnen deze regels, terwijl andere verschillen in de uitvoering zoveel mogelijk via landelijke regels willen elimineren.

g. Tijdpad en relatie met de Wet passend onderwijs.

Samenwerkingsverbanden zal de tijd moeten worden gegund om het leerlingenvervoer te kunnen regelen. Het opbouwen van expertise en het neerzetten van een uitvoerende dienst kost veel tijd. Voor het verleggen van de verantwoordelijkheid is een wetswijziging nodig. Het verleggen van de verantwoordelijkheid tegelijk met de invoering van passend onderwijs heeft als bezwaar dat er twee majeure operaties tegelijk moeten worden uitgevoerd.

Bovendien heeft de vereveningsoperatie passend onderwijs gevolgen voor het vervoer die nu nog niet kunnen worden overzien.

Conclusie

Op basis van de gesprekken kunnen een zevental voorwaarden worden aangewezen waaraan voldaan moet worden, wil het samenwerkingsverband de regeling van het leerlingenvervoer kunnen overnemen van de gemeente. Dit zijn: zicht op managementinformatie, voldoende budget, realistische verdeelmaatstaven, duidelijkheid over de doelgroep, opbouw van expertise, een landelijk kader en een realistisch tijdpad.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

1. Er zijn op dit moment onvoldoende harde indicaties dat een overheveling van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer automatisch leidt tot beter vervoer.
2. Gemeenten willen in overwegende mate af van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingevervoer, maar het onderwijs staat niet te springen om de verantwoordelijkheid over te nemen.
3. Sommige samenwerkingsverbanden zouden de verantwoordelijkheid mogelijk willen overnemen, maar alleen onder strikte voorwaarden: zicht op managementinformatie, voldoende budget, realistische verdeelmaatstaven, duidelijkheid over de doelgroep, opbouw van expertise, een landelijk kader en een realistisch tijdpad.
4. Het ontkoppelen van vervoer voor leerlingen met beperkingen en signatuurvervoer is een moeilijk begaanbare weg.
5. Naar omvang van de huidige uitgaven is nadere onderzoek nodig. Op basis van de gegevens die gemeenten hebben, zou het mogelijk moeten zijn een beeld te krijgen van de uitgaven voor leerlingenvervoer op dit moment.
6. Bij het opstellen van verdeelmaatstaven voor de verdeling van budgetten over samenwerkingsverbanden moeten realistische, kostenvolgende criteria worden gebruikt.
7. Vooral ouderorganisaties en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs hechten aan heldere kwaliteitseisen die in een landelijk kader worden vastgelegd.
8. Het dichttimmeren van het beleid met landelijke regels biedt onvoldoende ruimte voor maatwerk. In de huidige uitvoeringspraktijk zijn verschillende aanpakken te zien die in de lokale situatie tot tevredenheid functioneren.
9. Verbeteringen in het leerlingenvervoer kunnen ook binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling worden gerealiseerd. Communicatie en overleg zijn cruciaal. Ook zijn er aarzende ontwikkelingen in de richting van duurzaam leerlingenvervoer.

6.2 Aanbevelingen

1. Gezien de conclusie dat de meeste samenwerkingsverbanden niet staan te springen om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer over te nemen is een zorgvuldig vervolgtraject nodig.
2. Het in één maal overhevelen van de verantwoordelijkheid op dit moment brengt grote risico's met zich mee, gezien het geringe draagvlak. Kies daarom voor een stapsgewijze aanpak waarbij via een leermodel met checks en balances, ervaring kan worden opgedaan met de verantwoordelijkheidsverschuiving.
3. Een volgende stap zou kunnen zijn om in enkele regio's in het land te experimenteren met het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer naar de samenwerkingsverbanden.
4. Bij de omvang van een regio als bij punt 3 bedoeld, kan gedacht worden aan een provincie, zodat ook samenwerking tussen samenwerkingsverbanden onderzocht kan worden. De experimenteerregio's moeten verschillen in stedelijkheid, bevolkingsdichtheid en aanwezigheid van scholen en vervoersvoorzieningen.

Literatuur

Aalders, Carolien (2012), *Vervoer leerlingen creatiever*. Opiniestuk in Binnenlands Bestuur, 22 juni 2012, p. 33.

Besluit van 16 juli 2005, houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. (*Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten*).

Besturenraad, centrum voor christelijk onderwijs (2012), *Besparen op signatuurvervoer levert nauwelijks geld op, wel aantasting van vrijheid van onderwijs*. Woerden, Besturenraad.

Bestuursakkoord 2011 – 2015. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk. Den Haag 2011.

CG-Raad, FvO, LOBO, NKO, Ouders & Co en VOO (2002), *Vlug en veilig naar school. Een handreiking voor ouders voor het leerlingenvervoer naar basisscholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht, 2002.

Kamminga, Arthur (2009), *Evaluatie persoonsgebonden budgetten in het leerlingenvervoer in de gemeente Opsterland*. Groningen, RUG.

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2009), *Handboek professioneel aanbesteden leerlingenvervoer*. Utrecht, KpVV.

Kennisplatform Verkeer en Vervoer en PIANOo, Expertisecentrum aanbesteden (2011), *Beleidskader leerlingenvervoer*. Utrecht, KpVV.

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2012), *Samenwerking op het gebied van doelgroepenvervoer*, Eindrapportage. Utrecht, KpVV.

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2010), *Op weg naar beter leerlingenvervoer; een brochure voor scholen*. Utrecht, KpVV.

Meijs, A.G.M. van der (1987), *decentralisatie leerlingenvervoer: op weg naar een betere allocatie*. Bank en Gemeente, april 1987.

Nationale ombudsman (2009), *Het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen; graag maatwerk onderweg*. Rapportnummer 2009/240.

Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag, Onderwijsraad.

TNS Consult (2011), *De kwaliteit in het contractvervoer. Deelrapport Leerlingenvervoer*, februari 2011, Amsterdam, TNS. Ook verschenen als Kamerstuk 31521, nr. 63.

Tweede Kamer (2012a), vergaderjaar 2011 – 2012, *Verslag van een schriftelijk overleg over de kwaliteit van het leerlingenvervoer*. 31521, nr. 64.

Tweede Kamer (2012b), vergaderjaar 2011 – 2012, *Brief van de minister over het leerlingenvervoer voor hoogbegaafde leerlingen*. 31521, nr. 65.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Modelverordening leerlingenvervoer*. Laatste keer gewijzigd op 28 november 2011.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012). *Brief aan de Tweede Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Sport* over het Wetsvoorstel Passend onderwijs, 16 januari 2012

Wechel, G.J. te (1987), *De financiële verhouding vanuit gemeentelijk perspectief*. Economisch Statistische Berichten, p. 501 – 505.

Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. (Wet passend onderwijs). Staatsblad, 2012, nr 533.

Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. (Wet kwaliteit speciaal onderwijs) Staatsblad, 2012, nr. 545

Zunderdorp Beleidsadvies & Management (2011), *G4 Benchmark Leerlingenvervoer 2009 0 2010. Een vergelijking van uitvoering en beleid van leerlingevervoer in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht*. Den Haag, Zunderdorp.

Bijlage 1

Overzicht respondenten onderzoek leerlingenvervoer

m/v	Achternaam	tuss.vg	vrlt	Organisatie
mevr	Aalders		C.	
dhr	Abbink		L.	swv PO i.o. Friesland/Fryslân
dhr	Amstel	van	W.	Gemeente Amsterdam
dhr	Badloe		R.	Gemeente Den Haag
mevr	Bekhuis		M.	Gemeente Tubbergen
mevr	Bekken		Y.	Gemeente Hellendoorn
dhr	Berkhout		D.	Ouders & Co
mevr	Bijl		E.	Gemeente Utrecht
dhr	Bijlsma		P.	VOO
dhr	Bisscheroux		T.	St.Alterius
dhr	Boelen		A.	LECSO, Onderwijscentrum Zorg
dhr	Boshuizen		B.	Bureau Koers VO
dhr	Bosman		P.	Gemeente Lossler
dhr	Brink	van de	T.	De Waterlelie
dhr	Brouwer		W.J.	DVG, bestuurslid KNV
mevr	Brouwer		S.	Gemeente Smallingerland
dhr	Brouwers		L.	Veolia Transport Nederland, bestuurslid KNV
dhr	Cantrijn		M.	LECSO
dhr	Chotoe		R.	Gemeente Den Haag
dhr	Dahmen		C.	swv VO/SVO Helmond e.o.
mevr	Dorresteijn		T.	Gemeente Huizen
mevr	Egtbert		G.	AudCom
dhr	Faber		S.	Gemeente Hoorn
dhr	Foppen		N.	NKO
dhr	Goossens		P.	Mgr. Hansseschool
dhr	Grevink		F.	Visio
mevr	Hagens		A.	Gemeente Oldenzaal
mevr	Hallensleben		C.	Gemeente Rotterdam
mevr	Helvoirt	van	C.	LECSO
dhr	Hermans		G.	KPVV
mevr	Hidders		M.	Gemeente Hengelo
mevr	Hofwegen	van	I.	Gemeente Zwolle
mevr	Kaspers		F.	CG Raad / Platform VG
dhr	Kempers		G.	Gemeente Enschede
mevr	Kleinheerenbrink		M.	Gemeente Hardenberg

dhr	Koster		J.	VNG
mevr	Koster		T.	swv VO Delft en Pijnacker
mevr	Kottink		M.	Gemeente Dinkelland
mevr	Kreuwel		A.	Gemeente Oldenzaal
mevr	Kruimer		A.	Bartimeus
dhr	Kuijs		T.	St. Boor
mevr	Leeuwen	van	M.	swv VO/VSO/MBO Passend Onderwijs Helmond-Peelland i.o.
dhr	Leeuwen	van	G.	VCOG, landelijk netwerk PO en VO op gereform.grondslag
mevr	Lenderink		A.	Gemeente Zwolle
mevr	Loggen		K.	swv VO Zuid-Holland West
dhr	Lonte		H.	NV SRO
dhr	Losser	van	D.	Gemeente Wierden
dhr	Lubbers		H.	Gemeente Zwolle
mevr	Luttikholt		M.	Gemeente Haaksbergen
mevr	Meijers		T.	REC 3-23 Limburg
dhr	Melisse		T.	Gemeente Etten-Leur
dhr	Midden	van	G.	PO raad
mevr	Muntz-Beekhuis		J.	PIANOO
mevr	Naafs		H.	Gemeente Twenteraad
mevr	Nieuwkoop		M.	Gemeente Nieuwkoop
dhr	Nijendaal	van	G.	Raad voor de financiële verhoudingen
mevr	Oldekamp		A.	Gemeente Midden Drenthe
mevr	Overbeek		P.	LOBO
mevr	Özturk		M.	Gemeente Rijssen
dhr	Pauw		H.	Gemeente Borne
mevr	Petit		M.	Gemeente Rotterdam
dhr	Reussink		B.	De Zonnebloemschool
mevr	Roij	van	A.	wsns Zeeuws-Vlaanderen
mevr	Rooker-van Leeuwen		P.	Gemeente Den Haag
dhr	Roon	van	J.	Gemeente Amersfoort
dhr	Roos		K.	VO raad
mevr	Smeding		M.	Gemeente Hellendoorn
mevr	Smits		C.	Gemeente Berkelland
mevr	Stegeman		C.	Gemeente Hardenberg
dhr	Stroeks		T.	swv-en PO en VO Weert e.o.
dhr	Tazelaar		K.	Pianoo
dhr	Toscani		E.	Gemeente Schiedam
mevr	Trigallez		Y.	Gemeente Hoorn
dhr	Trigt	van	A.	SBO De Springplank, wsnsn Tholen

mevr Vanderbosch		S.	NVA
dhr Verkerk		B.	St.Reg.Interzuilair swv VO Midden-Holland & Rijnstreek
mevr Vermeulen		H.	Gemeente St. Michielsgestel
mevr Vernimmen		A.	Gemeente Groningen
dhr Vis		A.	CvB Alpha Scholengroep, WSNS de Bevelanden
mevr Visser-Buizert		E.	Besturenraad
dhr Voet		R.	CvB St.Prisma
dhr Vries	de	R.J.	Besturenraad
dhr Vries	de	F.	SOTOG
mevr Vries		A.	Gemeente Zwolle
mevr Vries	de	I.	Gemeente Losser
dhr Waarden	van	T.	Koepel Hoogbegaafden
mevr Waayers-van Dijk		H.	Nationale ombudsman
dhr Wanrooij	van	W.	Gemeente Vught
mevr Wegereef		H.	Gemeente Hof van Twente
mevr Weij-van Wanrooij		M.	wsns Walcheren en Oosterschelderegio
dhr Wende	van der	G.	RSV VO Eindhoven-De Kempen
dhr Werff	van der	J.	Gemeente Assen
mevr Westerink		G.	Gemeente Almelo
mevr Westerweel		J.	Balans
dhr Willemse		T.	Gemeente Tilburg
dhr Winters		L.	Gemeente Papendrecht
dhr Wolves		B.	Gemeente Wierden
dhr Zanten	van	F.	Gemeente Maastricht

Bijlage 2

Deze bijlage bevat de tekst van de bepaling rond leerlingenvervoer (artikel 4) uit achtereenvolgens:

De Wet op het primair onderwijs

De Wet op de expertisecentra

De Wet op het voortgezet onderwijs

WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

Artikel 4. Kosten van leerlingenvervoer

1. Ten behoeve van het schoolbezoek verstrekken burgemeester en wethouders aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen op aanvraag bekostiging van de door burgemeester en wethouders noodzakelijk te achten vervoerskosten. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast, met inachtneming van het bepaalde in de volgende leden.
2. De regeling maakt geen onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.
3. De regeling eerbiedigt de op godsdienst of levensbeschouwing van de ouders berustende keuze van een school.
4. De regeling voorziet erin dat het vervoer kan plaatsvinden op een wijze die voor de leerling passend is.
5. De regeling bepaalt dat de kosten worden vergoed van vervoer over de afstand tussen de woning van de leerling en
 - a. de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke basisschool of, indien een leerling op het onderwijs van een speciale school voor basisonderwijs is aangewezen, de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke speciale school voor basisonderwijs,
 - b. een andere basisschool of speciale school voor basisonderwijs, indien het vervoer naar die school voor de gemeente minder kosten met zich mee zou brengen dan het vervoer naar de basisschool onderscheidenlijk speciale school voor basisonderwijs, bedoeld onder a, en de ouders met het vervoer naar die andere school instemmen,
 - c. de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband van de basisschool waarvan de leerling afkomstig is, indien de ouders met het vervoer naar die speciale school voor basisonderwijs instemmen, of
 - d. een andere speciale school voor basisonderwijs in het onder c bedoelde samenwerkingsverband, indien het vervoer naar die school voor de gemeente minder kosten met zich zou brengen dan het vervoer naar de speciale school voor basisonderwijs, bedoeld onder c, en de ouders met het vervoer naar die andere school instemmen.
6. Bij de toepassing van het vijfde lid worden de afstanden gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg en wordt de keuze van de ouders, bedoeld in het derde lid, in acht genomen.
7. De regeling kan ten aanzien van ouders wier inkomen tezamen meer bedraagt dan € 17 700 bepalen dat slechts bekostiging wordt verstrekt voor zover de kosten van vervoer de kosten van het openbaar vervoer over de door de gemeenteraad op grond van het achtste lid vastgestelde afstand te boven gaan, welke afstand ten hoogste 6 kilometer bedraagt. Bij de berekening van het inkomen wordt uitgegaan van het inkomen in het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin het schooljaar waarvoor bekostiging wordt gevraagd, begint. De kosten van het openbaar vervoer, bedoeld in de eerste volzin, betreffen de kosten van openbaar vervoer die op grond van de zone-indeling in de regeling die is gebaseerd op artikel 27, eerste lid, van de Wet personenvervoer, voor de afstand redelijkerwijs zouden worden gemaakt, ongeacht de aanwezigheid van openbaar vervoer of het daadwerkelijk gebruik ervan. Ingeval toepassing wordt gegeven aan het tiende lid

voorziet de regeling in een overeenkomstig de derde volzin berekende financiële bijdrage van de ouders. Het bedrag, bedoeld in de eerste volzin, wordt met ingang van 1 januari 1999 jaarlijks aangepast aan de wijziging die het indexcijfer van de regelingslonen van volwassen werknemers heeft ondergaan ten opzichte van het voorafgaande jaar, en afgerond op een veelvoud van € 450. Het aangepaste bedrag treedt in de plaats van het in de eerste volzin bedoelde bedrag.

8. De regeling kan bepalen dat geen aanspraak op bekostiging bestaat op grond van de afstand tussen de voor de leerling toegankelijke school en de woning van de leerling, gemeten langs de kortste, voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg.

9. De regeling kan bepalen dat voor een leerling die ouder is dan een bepaalde leeftijd, de aanspraak op bekostiging wordt beperkt tot de kosten van openbaar vervoer, dan wel, indien zulks in redelijkheid kan worden verlangd, een goedkopere wijze van vervoer. In dat geval dient de regeling erin te voorzien, dat uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in het vierde lid voor die leerlingen voor wie openbaar vervoer ontbreekt en de in de vorige volzin bedoelde goedkopere wijze van vervoer in redelijkheid niet kan worden verlangd.

10. De regeling kan bepalen dat de gemeente, in plaats van bekostiging in geld te geven, het vervoer verzorgt of doet verzorgen.

11. De regeling kan voor leerlingen voor wie de afstand bedoeld in het vijfde lid, meer bedraagt dan 20 kilometer, bepalen dat de hoogte van de bekostiging afhankelijk is van de financiële draagkracht van de ouders, of dat het vervoer dat de gemeente verzorgt of doet verzorgen geschiedt tegen een van de financiële draagkracht van de ouders afhankelijke bijdrage tot ten hoogste het bedrag van de kosten van het vervoer van de desbetreffende leerling. In dat geval bevat de regeling tevens voorschriften omtrent de bepaling van de financiële draagkracht van de ouders. De eerste volzin is niet van toepassing voor een leerling van een speciale school voor basisonderwijs voor wie geldt dat de afstand tot de dichtstbijzijnde openbare of bijzondere speciale school voor basisonderwijs meer dan 20 kilometer bedraagt.

12. De regeling kan bepalen dat burgemeester en wethouders in bijzondere gevallen de bevoegdheid hebben ten gunste van de ouders van de inhoud van de regeling af te wijken.

13. Het zevende tot en met negende lid en het elfde lid zijn niet van toepassing op leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken.

WET OP DE EXPERTISECENTRA

Artikel 4. Kosten van leerlingenvervoer

1. Ten behoeve van het schoolbezoek verstrekken burgemeester en wethouders aan ouders van in de gemeente verblijvende leerlingen, dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, aan de leerling op aanvraag bekostiging van de door burgemeester en wethouders noodzakelijk te achten vervoerskosten. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast, met inachtneming van het bepaalde in de volgende leden.

2. De regeling maakt geen onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

3. De regeling eerbiedigt de op godsdienst of levensbeschouwing van de ouders, dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, van de leerling berustende keuze van een school.

4. De regeling voorziet erin dat het vervoer kan plaatsvinden op een wijze die voor de leerling passend is. De regeling bepaalt op welke wijze burgemeester en wethouders terzake advies van deskundigen inwinnen.

5. De regeling bepaalt dat de kosten worden vergoed van vervoer over de afstand tussen de woning van de leerling en de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school, met

inachtneming van de keuze van de ouders, dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, van de leerling, en gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg, tenzij vervoer met betrekking tot een verder weg gelegen school voor de gemeente minder kosten met zich zou brengen en de ouders onderscheidenlijk de leerling met het vervoer naar die school instemmen. Indien de ouders dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, de leerling, kiezen respectievelijk kiest voor de school die op grond van artikel 28c, negende lid, door de commissie voor de indicatiestelling is geadviseerd, wordt voor de toepassing van dit artikel de geadviseerde school aangemerkt als dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school. De tweede volzin is van toepassing zolang de leerling zijn woonplaats heeft in het gebied van het regionaal expertisecentrum waaraan de commissie voor de indicatiestelling, die het advies, bedoeld in die volzin, heeft gegeven, is verbonden.

6. De regeling bepaalt in welke gevallen en onder welke voorwaarden burgemeester en wethouders aan in de gemeente wonende ouders van leerlingen die met het oog op het volgen van voor hen passend speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs in een internaat of pleeggezin verblijven, op aanvraag bekostiging verstrekken ten behoeve van de kosten verbonden aan het weekeinde- en vakantievervoer.

7. De regeling kan per schoolsoort, als bedoeld in artikel 2, tweede lid, en onverminderd het bepaalde in het vierde lid voor leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, bepalen dat geen aanspraak op bekostiging bestaat op grond van de afstand tussen de voor de leerling toegankelijke school en de woning van de leerling, gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg.

8. De regeling kan per schoolsoort, als bedoeld in artikel 2, tweede lid, bepalen dat voor een leerling die ouder is dan een bepaalde leeftijd, de aanspraak op bekostiging wordt beperkt tot de kosten van openbaar vervoer, dan wel, indien zulks in redelijkheid kan worden verlangd, een goedkopere wijze van vervoer. In dat geval dient de regeling erin te voorzien, dat uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in het vierde lid voor die leerlingen voor wie openbaar vervoer ontbreekt en de in de vorige volzin bedoelde goedkopere wijze van vervoer in redelijkheid niet kan worden verlangd en voor die leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen.

9. De regeling kan bepalen dat de gemeente, in plaats van bekostiging in geld te geven, het vervoer verzorgt of doet verzorgen.

10. De regeling kan bepalen dat burgemeester en wethouders in bijzondere gevallen de bevoegdheid hebben ten gunste van de ouders, dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, ten gunste van de leerling van de inhoud van de regeling af te wijken.

WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Artikel 4. Kosten van leerlingenvervoer

1. Ten behoeve van het schoolbezoek verstrekken burgemeester en wethouders aan ouders, voogden of verzorgers van in de gemeente verblijvende leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken, op aanvraag bekostiging van de door burgemeester en wethouders noodzakelijk te achten vervoerskosten. Indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, wordt de bekostiging op aanvraag verstrekt aan de leerling. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast, met inachtneming van het bepaalde in de volgende leden.

2. De regeling maakt geen onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.
3. De regeling eerbiedigt de op godsdienst of levensbeschouwing van de ouders, voogden of verzorgers, dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, van de leerling berustende keuze van een school.
4. De regeling voorziet erin dat het vervoer kan plaatsvinden op een wijze die voor de leerling passend is. De regeling bepaalt op welke wijze burgemeester en wethouders terzake advies van deskundigen inwinnen.
5. De regeling bepaalt dat de kosten worden vergoed van vervoer over de afstand tussen de woning van de leerling en de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school, met inachtneming van de keuze van de ouders, voogden of verzorgers, dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, van de leerling, tenzij vervoer met betrekking tot een verder weg gelegen school voor de gemeente minder kosten met zich zou brengen en de ouders, voogden of verzorgers onderscheidenlijk de leerling met het vervoer naar die school instemmen.
6. De regeling kan bepalen dat de gemeente, in plaats van bekostiging in geld te geven, het vervoer verzorgt of doet verzorgen.
7. De regeling kan bepalen dat burgemeester en wethouders in bijzondere gevallen de bevoegdheid hebben ten gunste van de ouders, voogden of verzorgers, dan wel, indien de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, ten gunste van de leerling van de inhoud van de regeling af te wijken.

Colofon

Titel: Verantwoordelijk voor vervoer. Een onderzoek naar de voor- en nadelen van het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer

Auteurs: Sjak Rutten, IJsbrand Jepma en Wander van Es

Project: Doorcentralisatie van het leerlingvervoer

Sardes projectnummer: TR1017

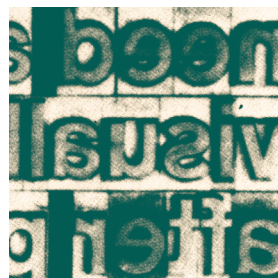
Opdrachtgever: Ministerie van OCW

Datum: december 2012

QAO M H S E



Sint Jacobsstraat 63
3511 BP Utrecht (NL)
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht (NL)
T +31 (0)30 23 26 200
F +31 (0)30 23 33 017
E-mail secretariaat@sardes.nl



F J i n
v
l f
v
o p f
R R R
v
A
v
v i b

— d
he lou
lous
sou
iv, qu
avec
voic
mar
in p
July
terre
Cher
a' So
Cha
Tou
is ma
me y
u son
table
mes B
hent.

bcdefg