

Vergaderjaar 2005–2006

**30 300 VIII**

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006**

**Nr. 248**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETEN-  
SCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2006

In antwoord op het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij brief van 23 mei 2006, kenmerk 06-OCW-B-028, om nog voor het zomerreces over de knelpuntenanalyse te beschikken, zend ik u hierbij, mede namens mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, de gevraagde analyse van de knelpunten leerlingenvervoer.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. J. A. van der Hoeven

## Analyse knelpunten leerlingenvervoer

Het afgelopen jaar is er een toename van klachten van ouders over het leerlingenvervoer gesignaleerd.

Uit een aantal brieven aan het ministerie en de notitie «Toenemende bezuinigingen op het leerlingenvervoer en de problemen hierdoor voor ouders en kinderen» van de CG-Raad, die overigens alleen ziet op het leerlingenvervoer naar het speciaal onderwijs, komt naar voren dat ouders uit een aantal gemeenten constateren dat het leerlingenvervoer versobert. Ook komt naar voren dat in veel gemeenten het leerlingenvervoer nog wel goed loopt. De reden voor de versobering zou zijn dat gemeenten niet uitkomen met de middelen die zij voor leerlingenvervoer in het gemeentefonds ontvangen en daarom genoodzaakt zijn de gemeentelijke verordening leerlingenvervoer strenger toe te passen dan zij in het verleden gedaan hebben.

De versobering leidt tot twee hoofdklachten:

1. wijziging van vervoer met (taxi-)bus naar openbaar vervoer;
2. bundeling van ritten (taxi-)bus waardoor langere reistijd ontstaat.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de notitie van de CG-Raad mede is gebaseerd op de bij de notitie gevoegde enquête. De enquête is verspreid onder alle bijna 1000 contactpersonen van het Project Adviesraden Leerlingenvervoer en leverde een respons op van 304 ouders en 133 scholen. De lijsten van de ouders hadden betrekking op 107 gemeenten, die van de scholen op 94 gemeenten. In totaal 48 ouders (16% van de respondenten, 5% van de bevroegden) gaven in de enquête aan ontevreden of zeer ontevreden te zijn over het vervoer, 21 ouders gaven aan dat hun kind met openbaar vervoer moet reizen in plaats van met een (taxi-)bus.

### A. Juridisch kader

Op grond van artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 4 van de Wet op de expertisecentra (WEC) moet de gemeenteraad een regeling vaststellen voor het leerlingenvervoer waarbij rekening moet worden gehouden met de bepalingen van genoemde artikelen. In het kader van deze analyse zijn daarbij van belang van artikel 4 WPO het;

- vierde lid: De regeling voorziet erin dat het vervoer kan plaatsvinden op een wijze die voor de leerling passend is,
- negende lid: 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,
- tiende lid: De regeling kan bepalen dat de gemeente, in plaats van bekostiging in geld te geven, het vervoer verzorgt of doet verzorgen,
- twaalfde lid: 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, en
- dertiende lid: 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.

En van artikel 4 WEC het:

- vierde lid: 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

- achtste lid: 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
- negende lid: De regeling kan bepalen dat de gemeente, in plaats van bekostiging in geld te geven, het vervoer verzorgt of doet verzorgen, en
- tiende lid: 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.

## **B. Analyse knelpunten**

### *1. Wijziging van vervoer met (taxi-)bus naar openbaar vervoer*

Het naar voren gebrachte knelpunt ten aanzien van de wijziging van vervoer met (taxi-)bus naar openbaar vervoer ziet op het (tijds)probleem van ouders om hun kind te begeleiden wanneer deze niet zelfstandig met het openbaar vervoer kan reizen. Gelet op het negende en dertiende lid van artikel 4 WPO en het achtste lid van artikel 4 WEC kan de gemeente alleen overgaan tot het vergoeden van de kosten op basis van openbaar vervoer wanneer de leerling oud genoeg is om zelfstandig te reizen en niet tevens een handicap heeft waardoor hij op ander dan openbaar vervoer is aangewezen dan wel daardoor niet in staat is zelfstandig te reizen.

Voor kinderen jonger dan 9 jaar wordt door de gemeenten op twee manieren invulling gegeven aan de bepaling dat voor oudere kinderen de aanspraak op bekostiging wordt beperkt tot de kosten van openbaar vervoer. Een aantal gemeenten verzorgt voor de jonge leerlingen het vervoer met (taxi-)busjes, een groeiend aantal gemeenten geeft een vergoeding voor de vervoerskosten van een begeleider bij het reizen met openbaar vervoer. Dit levert in toenemende mate een probleem op voor de ouders, zowel wanneer beide ouders werken als wanneer er meerdere kinderen in het gezin zijn waar ook voor moet worden gezorgd. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 1997 geoordeeld dat deze invulling door de gemeente toegestaan is aangezien het tot de verantwoordelijkheid van de ouders behoort om zorg te dragen voor de begeleiding van hun kind bij vervoer naar school.

### *2. Bundeling van ritten (taxi-)bus waardoor langere reistijd ontstaat*

Behalve het toekennen van een vergoeding voor het vervoer kan de gemeente het vervoer ook zelf (doen) verzorgen. De laatste tijd wordt er een toename van bundeling van ritten geconstateerd, dat wil zeggen dat of reizen naar verschillende scholen in soms ook verschillende plaatsen worden samengevoegd, of reizen vanuit verschillende plaatsen naar een of meerdere scholen worden gecombineerd. Hierdoor kan de reistijd voor de leerling aanzienlijk toenemen. Hierbij speelt dat naarmate er meer leerlingen met gedragsstoornissen samen worden vervoerd, de langere reistijd meer pedagogisch ongewenste effecten tot gevolg heeft, waar-

door deze leerlingen een moeilijke start op school hebben en sneller zijn uitgeteld. Deze reistijd wordt vaak ook al langer door de files.

Uit oogpunt van kostenbeheersing is een zekere mate van bundeling goed te verdedigen en OCW, VWS en Verkeer en Waterstaat werken ook in bredere zin aan het bundelen van het doelgroepenvervoer. Een redelijke verlenging van de reistijd, wat ook weer afhankelijk is van de totale reistijd, moet mogelijk zijn. Het belang en het welzijn van de leerling mag echter niet uit het oog worden verloren, het vervoer moet passend zijn. Door de grote verscheidenheid aan situaties, van lokaal vervoer tot vervoer over grote afstand, zijn daar geen criteria voor te stellen. Per situatie moet beoordeeld worden of de verlenging van de reistijd voor de betreffende leerling nog voldoet aan het uitgangspunt van passend vervoer. Deze toetsing is door de wetgever bij de rechter belegd. Dit geldt evenzeer voor de overige geuite klachten als te grote bus, opstapplaats, ontbreken van begeleiding etc.

### **C. Oorzaken versobering**

Door de VNG zijn de volgende knelpunten met betrekking tot het leerlingenvervoer naar voren gebracht die tot de sterke kostenstijging zouden leiden:

1. toename leerlingenaantallen in het speciaal onderwijs
2. verschuiving medische kosten in vervoer
3. recht op onderwijs aan laag functionerende kinderen
4. begeleiding in het aangepast vervoer.

De VNG merkt daarover op dat deze ontwikkelingen niet hebben geleid tot toevoegingen aan het gemeentefonds.

#### *Ad 1 toename leerlingenaantallen in het speciaal onderwijs*

Naar het oordeel van de VNG heeft de invoering van de Wet leerlinggebonden financiering niet geleid tot minder leerlingenvervoer. Met name in het VSO en dan weer vooral in cluster 4 is een toename van het aantal leerlingen te zien. Ook na correctie voor de groei ten gevolge van de plaatsbekostiging en de overgang van de justitiële inrichtingen, is vanuit cluster 4 sprake van een toename van aanvragen in het leerlingenvervoer van circa 3%.

#### *Ad 2 medische kosten in vervoer*

Wanneer het gaat om zorg in het vervoer, wordt het leerlingenvervoer als voorliggende voorziening gezien en worden geen AWBZ gelden ingezet. Ook kan geen gebruik worden gemaakt van een persoonsgebonden budget. De kosten van zorgbegeleiding in het leerlingenvervoer zijn hoog, rond de € 150 per kind per dag.

#### *Ad 3 recht op onderwijs aan laag functionerende kinderen*

Het door de VNG gestelde ad 2 neemt in urgentie toe sinds het recht op onderwijs voor laagfunctionerende kinderen sinds de invoering van de Wet leerlinggebonden financiering vaker wordt geëffectueerd. Doordat nu niet meer de school de toelaatbaarheid vaststelt maar de commissie voor de indicatiestelling, kunnen scholen deze kinderen minder makkelijk weigeren. Het betreft een kleine groep kinderen die echter ook vaak zorg in het vervoer nodig hebben waardoor wel sprake is van relatief duur vervoer.

Behalve de CG-Raad en de VNG heeft ook de gemeente Capelle aan den IJssel in een brief de problematiek rond de begeleiding aan de orde gesteld. Er valt een sterke toename van leerlingen met een bepaalde gedragsproblematiek te signaleren waarbij de noodzaak tot begeleiding ook nog wordt versterkt door de keuze van gemeenten om wegens logistieke en financiële redenen leerlingen met verschillende handicaps dan wel stoornissen bij elkaar in een busje te vervoeren.

De situatie waartoe het ontbreken van begeleiding zoals neergelegd in de brief van Capelle aan den IJssel leidt, is onwenselijk. Dergelijke situaties zouden zich niet mogen voordoen. De gemeente dient vervoer aan te bieden dat passend is voor de leerling en heeft ook een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de leerlingen, chauffeurs en het verkeer. Indien de situatie daarom vraagt, behoort begeleiding wegens gedragsproblematiek evenzeer te worden aangeboden als de door de VNG in ad 2 aan de orde gestelde zorgbegeleiding. Aangezien dit een maatschappelijke ontwikkeling van de laatste jaren betreft, zijn dit nieuwe kosten waar gemeenten mee worden geconfronteerd.

### **Conclusie**

Het leerlingenvervoer is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Voor de uitvoering van hun taken, waaronder het leerlingenvervoer, ontvangen de gemeenten een vergoeding uit het gemeentefonds. Binnen het systeem van het gemeentefonds is geen sprake van een aparte, herkenbare vergoeding voor het leerlingenvervoer. Plaatselijk kan de problematiek zeer verschillen; veel of weinig vraag naar leerlingenvervoer en veel of weinig vraag naar relatief duur leerlingenvervoer.

Uit de verschillende signalen komt naar voren dat gemeenten op verschillende manieren met het leerlingenvervoer omgaan. Enerzijds zijn er gemeenten die bezien wat voor de leerlingen aan goed passend vervoer nodig is en daarvoor ook de benodigde middelen vrij maken, anderzijds is er een, afgaand op de signalen, geringer aantal gemeenten dat probeert de kosten voor het leerlingenvervoer zo veel mogelijk in de hand te houden door een zo sober mogelijke verordening op te stellen. De wetgeving op grond waarvan de gemeenten hun verordening moeten vaststellen beoogt bepaalde minimum voorwaarden voor de gehele doelgroep te geven: wanneer komt men voor leerlingenvervoer in aanmerking, in welke gevallen komt men in aanmerking voor aangepast vervoer en als sluitstuk het vervoer moet passend zijn. Gelet op de grote verschillen tussen leerlingen en omstandigheden is het antwoord op de vraag wanneer vervoer passend is niet eenduidig te geven. Zo is bijvoorbeeld de redelijkheid van de reistijd afhankelijk van de afstand tussen huis en school en eventuele files. Voor dergelijke zaken valt geen norm op te stellen. Om dezelfde reden is ook het voorstel van de CG-Raad het uitgangspunt «passend vervoer» af te schaffen voor leerlingen tot 12 jaar en voor hen te vervangen door het recht op aangepast vervoer, niet geschikt om over te nemen. Hiermee zouden ook de zeer vele leerlingen voor wie openbaar vervoer wel passend is, aangepast vervoer aangeboden moeten worden. Niet alleen schiet daarmee de regeling haar doel voorbij, ook brengt dit onnodig hoge kosten met zich mee.

De knelpunten die door een aantal ouders in een aantal gemeenten worden ervaren zijn daarmee naar mijn mening niet direct een gevolg van

de regelgeving, maar vooral van keuzes die de betreffende gemeenten maken ten aanzien van de besteding van de middelen uit het gemeentefonds.

Waar het hier een aan de gemeenten gedecentraliseerde regeling betreft, zou daarom in eerste instantie op gemeentelijk niveau bereikt moeten worden dat die regeling voldoet aan de uitgangspunten van het leerlingenvervoer en de wensen, voor zover redelijk en terecht, van de gebruikers. Het toezicht hierop verloopt via de gemeenteraad. Verder is er voor de individuele besluiten altijd de mogelijkheid van bezwaar en beroep waarbij wordt getoetst of de gemeente op correcte wijze invulling heeft gegeven aan haar taak. Hierbij mag overigens niet uit het oog worden verloren dat, zoals de CG-Raad ook opmerkt, in veel gemeenten het leerlingenvervoer wel goed is geregeld.

Dit neemt niet weg dat niet kan worden ontkend dat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen voor de gemeenten kostenverhogend werken. Binnen de toekenningssystematiek van het gemeentefonds spelen leerlingenaantallen nauwelijks een rol. De toename van het aantal leerlingen in met name het voortgezet speciaal onderwijs en ook de toename van het aantal laag functionerende kinderen dat onderwijs volgt, heeft dan ook nauwelijks invloed op de hoogte van de vergoeding in het gemeentefonds. Hierbij moet overigens niet uit het oog worden verloren dat het leerlingenvervoer niet een apart onderdeel is binnen het gemeentefonds, maar een niet identificeerbaar onderdeel uitmaakt van het subcluster overige educatie.

Verder kan niet worden ontkend dat er een ontwikkeling gaande is rond de noodzaak tot begeleiding van de kinderen bij het vervoer. Dit valt in twee categorieën uiteen; 1) de begeleiding van kinderen jonger dan 9 jaar en 2) de begeleiding van kinderen met gedragsproblemen (leerlingen met diverse gedragsproblemen in één (taxi-)busje.

- 1) Zoals hierboven is aangegeven, is de begeleiding van jonge kinderen geen probleem wanneer het vervoer wordt aangeboden met (taxi-)busjes. Het gaat hier immers om kinderen die te jong zijn om zelfstandig naar school te reizen en met de busjes worden zij van huis naar school gebracht. Wanneer de gemeente echter overgaat tot het toekennen van een vergoeding voor openbaar vervoer, inclusief een vergoeding voor een begeleider, levert dit voor ouders steeds vaker een probleem op door de maatschappelijke tendens dat beide ouders werken en ook in geval van alleenstaande ouders het beleid erop gericht is dat deze ouder werk zoekt. Gelet op de in het algemeen grotere reisafstand wanneer sprake is van leerlingenvervoer, wordt het voor die ouders vaak moeilijk zelf hun kind naar school te begeleiden. De gemeente kan aan dat probleem tegemoetkomen door vervoer met (taxi-)busje te regelen. Voor een enkel kind of weinig kinderen leidt dat echter al snel tot meerkosten.
- 2) Kinderen met een handicap dienen op een veilige en verantwoorde manier vervoerd te worden. Door de toename van de gedragsproblematiek is goed voorstelbaar dat bepaalde groepen leerlingen niet zonder begeleiding vervoerd kunnen worden. Ook vormen dergelijke leerlingen een zware belasting voor leerlingen met andersoortige handicaps wanneer zij om logistieke, maar vooral financiële redenen gecombineerd vervoerd worden. Indien gemeenten al naar gelang de noodzaak het gecombineerde vervoer splitsen naar gelang de soort handicap en waar nodig voor begeleiding zorgen, nemen de kosten voor de gemeenten toe.

Overigens zie ik na overleg met het ministerie van BZK vooralsnog geen aanleiding om maatregelen te treffen i.v.m. bovengenoemde ontwikkelingen. Dit aangezien per 1 januari 2006 naar aanleiding van het onderzoek in het kader van de herijking van het cluster Bijstand en Zorg – waar het

leerlingenvervoer onderdeel van uitmaakt – de verdeling van de vergoeding in het gemeentefonds op een nieuw, door de Tweede Kamer geaccepteerd, niveau is vastgesteld. Zowel het Kabinet als de Kamer zagen geen concrete aanleidingen om het budget bij te stellen. Daarboven is in het kader van het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding onlangs € 15 miljoen extra voor het leerlingenvervoer in het gemeentefonds toegezegd. Dit betreft de honorering van een oude claim van de VNG voor hogere uitgaven dan aan het gemeentefonds ter compensatie is toegevoegd. Daarboven wordt het gemeentefonds jaarlijks aangepast met het accrès dat ook voor het leerlingenvervoer kan worden aangewend. Tot slot moet worden opgemerkt dat ondanks klachten van of over een klein aantal gemeenten, in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR), dat jaarlijks als bijlage aan de gemeentefondsbegroting verschijnt, geen signalen naar voren zijn gekomen dat gemeenten niet uitkomen met hun vergoeding uit het gemeentefonds. Gelet op de in deze analyse aangegeven knelpunten, zal dit element in het POR wel in de gaten worden gehouden.

Samenvattend:

- de door ouders gesignaleerde knelpunten zijn niet direct een gevolg van de regelgeving maar vooral van keuzes die de desbetreffende gemeenten maken
- maatschappelijke ontwikkelingen doen de kosten voor het leerlingenvervoer stijgen, echter op basis van onderzoek en het Periodiek Onderhoudsrapport bij het gemeentefonds is er geen aanleiding tot nadere maatregelen;
- waar dit een gedecentraliseerde regeling betreft moeten de gesignaleerde knelpunten op gemeenteniveau worden besproken