

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1: Begripsomschrijving

In artikel 1 van de modelverordening is een aantal begrippen nader gedefinieerd, die regelmatig gebruikt worden in de verordening.

Ad a

De Wet op het primair onderwijs (WPO), die op 1 augustus 1998 in werking is getreden, voorziet in de samenvoeging van het basisonderwijs en het onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), moeilijk lerende kinderen (mlk) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) in een wet. De scholen voor lom, mlk en iobk gaan onder de WPO 'speciale scholen voor basisonderwijs' heten.

Het oude vso-lom en vso-mlk zijn onder deel II van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), artikelen 124 en volgende, gebracht. Inhoudelijk komen de bepalingen in dit deel overeen met de bepalingen die op grond van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO) golden. In de Wet regeling leerwegen mavo en vbo alsmede invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs is bepaald dat beide schooltypen met ingang van 1 augustus 1998 moeten worden aangeduid als 'scholen voor speciaal voortgezet onderwijs'.

Scholen voor speciaal voortgezet onderwijs zijn in de periode van 1 augustus 1999 tot 1 augustus 2002 omgezet in leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Deze schoolsoorten maken deel uit van het reguliere voortgezet onderwijs. Onder meer naar aanleiding van de Wet wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het vervoer van leerlingen (TK 27 884, Staatsblad 2002, 59) is het leerlingenvervoer op deze schoolsoorten in beginsel niet meer van toepassing. Slechts leerlingen van het regulier voortgezet onderwijs die vanwege hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap niet of niet zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken, kunnen aanspraak maken op bekostiging van de kosten van leerlingenvervoer (zie Titel 6). Voor leerlingen die in het schooljaar 2001-2002 leerlingenvervoer kregen, bestaat een overgangsregeling. Zie de toelichting op artikel 31. Omdat in deze overgangsregeling nog verwezen wordt naar het speciaal voortgezet onderwijs (svo) en praktijkonderwijs, is er voor gekozen om deze schoolsoorten te schrappen uit de verordening, behalve uit de begripsomschrijving (artikel 1).

Onder een school voor voortgezet onderwijs als bedoeld in de Wvo, vallen het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het hoger en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (havo en mavo) en het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), waar praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs deel van uit maken.

De Wet op de expertisecentra (WEC) omvat al het overig speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, de zogeheten 2/3-scholen. Het gaat om onderwijs voor doven, slechthorenden, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden, visueel gehandicapten, lichamelijk gehandicapten, kinderen opgenomen in het ziekenhuis, langdurig zieken, zeer moeilijk lerende kinderen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, meervoudig

gehandicapten en onderwijs op pedologische instituten. Deze scholen blijven scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs heten.

Op 1 augustus 2003 treedt de Wet leerlinggebonden financiering in werking. Vanaf dat moment worden leerlingen die geïndiceerd zijn voor (voortgezet) speciaal onderwijs gefaciliteerd indien zij kiezen voor het regulier onderwijs. Zij krijgen dan een zogenaamde 'rugzak', een leerlinggebonden budget, met daarin middelen voor de school ten behoeve van extra formatie, ambulante begeleiding etcetera. Leerlingen die naar het (voortgezet) speciaal onderwijs gaan maken onverminderd aanspraak op leerlingenvervoer. Voor leerlingen van cluster 4 scholen B zeer moeilijk opvoedbare kinderen, leerlingen van pedologische instituten, langdurig zieke kinderen (psychiatrische problematiek) B geldt dat zij recht hebben op vervoer naar de cluster 4-school waarvoor de commissie voor de indicatiestelling (cvi) een advies heeft afgegeven (zie tevens de algemene toelichting onder C1).

Het Besluit trekkende bevolking van de WBO (Stb. 465, 1985) bevat voorschriften voor scholen voor kinderen van wie de ouders een trekkend bestaan leiden.

Vijf categorieën zijn hierin te onderscheiden:

1. rijdende scholen voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers;
2. ligplaatsscholen voor varende kinderen;
3. scholen voor kinderen van woonwagbewoners;
4. afdelingen voor zeer jeugdige kinderen van woonwagbewoners;
5. scholen voor kinderen van schippers, kermisexploitanten en circusmedewerkers.

Tot 1 augustus 1985 waren de bepalingen ten aanzien van deze categorieën opgenomen in de LO-wet, het Besluit buitengewoon onderwijs en wat betreft de varende kinderen, gebaseerd op de Experimentenwet (Stb. 1970, 370).

Met de inwerkingtreding van de WBO zijn de voorzieningen ten behoeve van deze groepen opgenomen in deze wet.

Deze scholen zijn vanaf 1 augustus 1985 aangemerkt als basisscholen.

Belangrijkste overweging hiervoor was, dat de desbetreffende kinderen in principe aangewezen zijn op het reguliere basisonderwijs. Van overwegende orthopedagogische of orthodidactische benadering was geen sprake.

Dit betekent dat de bekostigingen van vervoerskosten aan ouders van eerdergenoemde leerlingen ook geent dienen te zijn op de bepalingen omtrent het vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs en speciale scholen voor basisonderwijs (Titel 2 van de modelverordening). Met andere woorden: de volumebepalende maatregelen zoals die zijn vastgelegd in Titel 2 en Titel 5 van de modelverordening zijn ook van toepassing op het vervoer van deze leerlingen. Uitzondering hierop vormen:

- leerlingen die rijdende scholen bezoeken voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers (Titel B Besluit trekkende bevolking);
- leerlingen die ligplaatsscholen bezoeken voor varende kinderen (Titel C Besluit trekkende bevolking).

Ouders van leerlingen die voornoemde scholen bezoeken, komen niet voor bekostiging van de vervoerkosten in aanmerking. De kosten voor noodzakelijk vervoer van deze leerlingen ten behoeve van het schoolbezoek, vormen onderdeel van de materiele instandhouding van die scholen.

Doorgaans bestaan basisscholen uit acht groepen. De vrije scholen kennen daarentegen soms een 'negende klas'. Door de uitspraak van de afdeling rechtspraak van de Raad van State (van 27 juni 1988, Weekoverzicht RvS 1.61/88) is duidelijk geworden dat de 'negende klas' bij vrije scholen onderdeel kan uitmaken van dit type basisscholen. Ouders van leerlingen uit deze klassen komen dus, indien voldaan is aan de voorwaarden van de gemeentelijke verordening, in aanmerking voor een vervoerkostenbekostiging.

Vrije scholen kunnen nog tot 1 augustus 2001 afwijken van het beginsel dat leerlingen binnen een tijdvak van acht aaneengesloten jaren het onderwijs kunnen doorlopen. Vanaf deze datum komt de mogelijkheid van een negende klas echter ook hier te vervallen.

Artikel 2 van de WEC verdeelt het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs in onderwijs aan:

- dove kinderen;
- slechthorende kinderen;
- kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden die niet tevens behoren tot de hiervoor bedoelde kinderen;
- visueel gehandicapte kinderen;
- lichamelijk gehandicapte kinderen;
- langdurig zieke kinderen
 1. met een lichamelijke handicap
 2. anders dan met een lichamelijke handicap;
- zeer moeilijk lerende kinderen;
- zeer moeilijk opvoedbare kinderen;
- kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten;
- meervoudig gehandicapte kinderen.

Met betrekking tot bovengenoemde onderwijssoorten worden de volgende clusters onderscheiden:

Cluster 1: onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap

Cluster 2: onderwijs aan dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps

Cluster 3: onderwijs aan langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, lichamelijk gehandicapte kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps

Cluster 4: onderwijs aan langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten.

Daarnaast werd tot 1 augustus 1998 onderscheid gemaakt naar:

- moeilijk lerende kinderen;
- kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden; en
- in hun ontwikkeling bedreigde kleuters.

Deze categorieën worden vanaf 1 augustus 1998 aangemerkt als speciale scholen voor basisonderwijs vallend onder de WPO.

Wanneer voor een hoogbegaafde leerling het reguliere onderwijsaanbod niet adequaat is en de leerling dientengevolge een school voor gewoon voortgezet onderwijs bezoekt, dan behoeft de gemeente volgens de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen bekostiging van de kosten van het leerlingenvervoer toe te kennen. De reden hiervoor is dat een school voor gewoon voortgezet onderwijs geen school is in de zin van de WEC en WVO II en de Verordening leerlingenvervoer (uitspraak van 9 november 1995, nr. H 01.95.0165; zie Jur. 21.8; in een uitspraak van 23 april 1998, nr. H01.98.0221 bevestigd).

Ad b

In de omschrijving van het begrip 'ouders' is het onderscheid dat in de WPO en de WEC ten aanzien van ouders is aangebracht niet overgenomen. De WPO verstaat onder ouders: ouders en voogden van kinderen. De WEC verstaat ook de verzorgers daaronder.

In de praktijk van het leerlingenvervoer is gebleken dat aanvragen voor leerlingenvervoer naar het primair onderwijs ook - zij het incidenteel - gedaan worden door verzorgers. Een redelijke uitleg van de verordening brengt met zich mee dat deze aanvragen in behandeling worden genomen. Uiteraard dient ook de verzorger van een kind dat de basisschool of speciale school voor basisonderwijs bezoekt de financiële verplichtingen na te komen die uit een eventuele honorering van de aanvraag voortvloeien.

Vervolgens dient voor de bepaling of een drempelbedrag verplicht is, een inkomen in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting aanwezig te zijn. Uitgangspunt is dat daarbij het belastbaar inkomen van de aanvragende ouders, voogden of verzorgers genomen wordt.

Het volgende onderscheid kan daarbij gemaakt worden:

- de kinderen vallen onder de zorg van natuurlijke personen;
- de kinderen vallen onder de zorg van een instelling.

Indien de ouder een natuurlijk persoon is, hoeft de bepaling van dit inkomen doorgaans geen problemen op te leveren. Op eenvoudige wijze kan worden vastgesteld wat het inkomen van de betrokken ouders is. De belastingwetgeving houdt rekening met de verschillende samenlevingsvormen. Als in een concreet geval onduidelijk is hoe het belastbaar inkomen bepaald moet worden, dan is het raadzaam de belastingaanslagen dan wel jaaropgaven bij de ouders op te vragen.

Als de aanvrager een rechtspersoon is, dan valt deze formeel niet onder de werking van de Wet op de

inkomstenbelasting. In de bekostiging van sommige instellingen is echter rekening gehouden met bekostiging van de kosten van het dagelijks vervoer naar school en het weekeinde- en vakantievervoer. In voorkomende gevallen kan met de betrokken instelling contact worden opgenomen.

Analoog aan de jurisprudentie van artikel 13 van de LO-wet vallen ook verenigingen die minderjarigen onder voogdij hebben (KB 1 december 1954, nr. 22; MO 1955, blz. 7) onder de begripsomschrijving 'ouders'.

Ad c

Voor de begripsomschrijving 'leerling' geldt, evenals voor de begripsomschrijving van 'school', dat die leerlingen zijn uitgesloten die een rijdende school voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers dan wel een ligplaatsschool voor varende kinderen bezoeken.

Ook de niet-leerplichtige leerlingen vallen onder de begripsomschrijving 'leerling'.

Met andere woorden: ook ouders van niet-leerplichtige leerlingen kunnen aanspraak maken op bekostiging van de vervoerkosten. Hierbij wordt aangesloten bij de jurisprudentie (KB 14-11-1986, nr. 30), en het gestelde tijdens de parlementaire behandeling van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer, dat de niet-leerplichtige leerlingen onder het regime van de wet vallen.

In artikel 39, derde lid, van de WPO is bepaald dat kinderen vanaf drie jaar en tien maanden ten hoogste vijf dagen (schoolgewenningsdagen) de basisschool mogen bezoeken. Deze kinderen worden echter pas als zij de leeftijd van vier jaar hebben bereikt leerling in de zin van de WPO (artikel 39, eerste lid, WPO). De ouders kunnen dan ook pas vanaf het moment dat hun kind vier jaar is geworden eventueel aanspraak maken op bekostiging van de vervoerkosten naar de basisschool of speciale school voor basisonderwijs.

De toelatingsleeftijd voor kinderen in het speciaal onderwijs is geregeld in artikel 39 van de WEC. Artikel 39 WEC luidt als volgt:

1. De leeftijd waarop het kind tot het speciaal onderwijs mag worden toegelaten is voor:
 - a. zeer moeilijk opvoedbare kinderen: 6 jaar;
 - b. zeer moeilijk lerende kinderen: 4,5 jaar;
 - c. andere kinderen: 3 jaar.
2. In het belang van het kind kan de inspecteur toestaan dat een kind eerder wordt toegelaten dan in het eerste lid is bepaald.
3. De leeftijd waarop de leerling het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs moet verlaten, is 20 jaar.
4. De inspecteur kan voor een leerling in het voortgezet speciaal onderwijs ontheffing verlenen van het bepaalde in het derde lid, indien het voortgezet verblijf op de school wenselijk is ter voltooiing van zijn opleiding of van een op verhoging van zijn arbeidsgeschiktheid gerichte behandeling. Hij kan zich ten behoeve van zijn beslissing een rapport over de leerling, opgesteld door de in artikel 41, tweede lid,

bedoelde commissie, doen voorleggen. De commissie kan daartoe de betrokken leerling aan een onderzoek onderwerpen. De ontheffing wordt telkens voor de tijd van 1 jaar verleend.'

Voor leerlingen die op grond van deze artikelen toegelaten zijn op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, ongeacht of zij de leerplichtige leeftijd hebben bereikt, of al voorbij zijn kunnen de ouders, indien zij voldoen aan de voorwaarden van de gemeentelijke verordening leerlingenvervoer, aanspraak maken op bekostiging van de vervoerskosten.

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat zolang een leerling toegelaten is op een school voor voortgezet onderwijs, en dus 'leerling' is van zo'n school, er aanspraak kan bestaan op bekostiging op grond van titel 6 van de verordening.

Ad d

Onder 'woning' wordt in de modelverordening verstaan: de plaats waar de leerling feitelijk zijn verblijf heeft. Met andere woorden, de plaats van waaruit het kind de school bezoekt. In dezen is het niet relevant in welke gemeente de ouders en/of het kind staan ingeschreven.

Niet ter zake doet of de ouders, voogden of verzorgers in de gemeente hun officiële verblijf hebben in de zin van de artikelen 10 en verder van Boek euro van het Burgerlijk wetboek. Bij deze definitiebepaling is aangesloten bij de oude regelgeving en de jurisprudentie onder artikel 13 van de LO-wet (KB van 17 augustus 1951, nr. 10; MO nrs. 7 en 8, blz. 543).

Dit betekent dat indien een leerling tijdelijk in een andere gemeente verblijft in deze andere gemeente in het algemeen bekostiging van de vervoerkosten van deze leerling aangevraagd moet worden (dit geldt overigens niet indien het bijvoorbeeld een leerling betreft die vanwege een vakantie van de ouders tijdelijk elders verblijft). Met name bij zeer kort tijdelijk verblijf van de leerling in een andere gemeente de vraag rijzen of het redelijk is dat deze gemeente de vervoerskosten moet dragen.

Door het incidentele karakter van dit vervoer laat het zich doorgaans moeilijk organiseren binnen de bestaande gemeentelijke kaders, zodat dit vervoer zeer veel extra kosten met zich mee kan brengen. Ook voor ouders is dit omslachtig: bij gemeente A moeten zij deelname aan het vervoer opzeggen, bij gemeente B vervoer aanvragen en een aantal weken later dienen zij het omgekeerde te doen. Bovendien bevat de definitie van het begrip woning een structureel element.

In een voorkomend geval kan als volgt worden gehandeld. Als vooraf vaststaat dat een leerling gedurende een korte periode (niet meer dan bijvoorbeeld zes weken) in een andere gemeente (B) verblijft en zijn oude school blijft bezoeken, dan wordt dit verblijf aangemerkt als verblijf in de oorspronkelijke gemeente (A).

Deze gemeente (A) zal dan ook het vervoer gedurende deze weken blijven verzorgen. Hierbij wordt er van uitgegaan dat het kind naar zijn eigen school blijft gaan. Is de afstand van het tijdelijk verblijf van de leerling naar school kleiner dan de kilometergrens die gemeente A hanteert, dan zal uiteraard (tijdelijk) geen aanspraak op bekostiging van vervoerkosten bestaan.

In alle andere situaties waarin een leerling tijdelijk in een andere gemeente verblijft verdient het aanbeveling de hoofdregel toe te passen, namelijk dat in de gemeente waarin de leerling feitelijk verblijft het leerlingenvervoer wordt aangevraagd. Deze gemeente beoordeelt dan dit verzoek op basis van de eigen verordening leerlingenvervoer. Deze verordening kan uiteraard andere criteria bevatten dan de verordening

leerlingenvervoer van de oorspronkelijke gemeente.

In het geval een leerling vanuit een ouderlijke woning een school bezoekt en vanuit die school, omwille van een medische of sociale indicatie, naar een dagcentrum reist, kan ervan uitgegaan worden dat het kind twee woningen in de zin van de verordening heeft, te weten de ouderlijke woning en het dagcentrum.

In hoofdstuk B, pagina 26 van de bijlage bij de Wet op de jeugdhulpverlening is het begrip dagcentra als volgt gedefinieerd: 'Voorzieningen die buiten schooltijd begeleiding bieden aan schoolgaande kinderen wier functioneren door psychosociale problemen wordt belemmerd, alsmede aan hun (stief)ouders.'

Bekende dagcentra zijn de Boddaertcentra, terwijl medische kinderdagverblijven, die kinderen in de leeftijd van nul tot vier jaar begeleiden, ook als zodanig kunnen worden aangemerkt. Om te bepalen of andere voorzieningen als een dagcentrum kunnen worden aangemerkt, kan verder bij de provincie worden geïnformeerd of gedeputeerde staten de voorziening als een dagcentrum subsidiëren. Het is redelijk in dit soort gevallen een tegemoetkoming te verlenen in de kosten van het vervoer van:

1. de ouderlijke woning naar de school;
2. de school naar het dagcentrum (uiteraard dient wel aan de afstandscriteria voldaan te worden).

Het vervoer van dagcentrum naar huis komt niet voor rekening van de gemeente.

Een kind van gescheiden ouders kan twee woningen hebben in de zin van de verordening. Indien leerlingenvervoer is gewenst, moeten beide ouders afzonderlijk, voor de dagen dat het kind doordeweeks bij hen verblijft, een aanvraag indienen bij de gemeente waar hij of zij woonachtig is.

Ad e

Met betrekking tot het begrip 'afstand' heeft de afdeling Rechtspraak van de Raad van State bepaald dat de veiligheid van de weg op zich zelf beoordeeld voldoende dient te zijn (uitspraak van 31 maart 1989, R03.87.2599; zie Jur. 1.5). Het college mag niet volstaan met verwijzing naar een minder veilige alternatieve route.

Indien de afstand van de woning naar school niet voldoet aan het afstandscriterium, dan dienen de ouders in voorkomend geval zelf voor begeleiding zorg te dragen indien de af te leggen route onveilig is, aldus de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak van 12 juni 1995, nr. R03.93.5575; zie jur.1.6).

De afdeling bestuursrechtspraak is voorts van mening dat de route niet in alle gevallen volledig toegankelijk moet zijn voor gemotoriseerd verkeer (uitspraak van 12 juni 1995, nr. R03.93.5639; zie jur. 1.7).

Ad f

Indien de gemeente opstapplaatsen hanteert, dient dit in de verordening te worden opgenomen. Voorts is ter verduidelijking opgenomen dat het vervoer alleen plaatsvindt in aansluiting op het begin en einde van de schooldag, zoals aangegeven in het schoolplan. Hiermee wordt voorkomen dat ouders op basis van bijvoorbeeld sociale of tijdelijke medische overwegingen aanvragen indienen voor het vervoer tijdens de schooltijd (bijvoorbeeld omdat de leerling te jong is om het hele onderwijsprogramma te volgen). Uitsluitend indien de

structurele handicap van een leerplichtige leerling noodzaakt tot het volgen van slechts een deel van het onderwijsprogramma, dient in voorkomend geval wel tijdens de schooltijd vervoerd te worden.

Bij de definiering van het begrip 'openbaar vervoer' is aangesloten bij de begripsomschrijving zoals deze is vastgelegd in artikel 1 van de Wet personenvervoer (wet van 12 maart 1987, Stb. 175). In deze Wet wordt onder 'openbaar vervoer' verstaan: voor een ieder openstaand personenvervoer per trein, metro, tram, bus, of auto volgens een dienstregeling. De Wet personenvervoer definieert 'dienstregeling' als voor een ieder kenbaar schema van reismogelijkheden. In de verordening is de begripsomschrijving 'openbaar vervoer' uitgebreid met 'veerdienst'.

Ad j

Onder 'reistijd' wordt in de modelverordening verstaan: de totale tijdsduur die ligt tussen het verlaten van de woning en de aanvang van de schooldag volgens het schoolplan, dan wel de totale tijdsduur die ligt tussen het einde van de schooldag volgens het schoolplan minus maximaal tien minuten indien en voorzover de leerling het schoolgebouw met bijbehorend terrein gewoonlijk eerder bereikt dan het schoolplan aangeeft en de aankomst bij de woning.

Hiermee wordt aangegeven de tijdspanne die ligt tussen het verlaten van het huis en de aanvang van de schooldag, dan wel de tijdspanne die ligt tussen het einde van de schooldag en de aankomst bij het huis. Voorts leert de praktijk dat leerlingen, ongeacht of zij gebruikmaken van het leerlingenvervoer, zich vaak zo'n tien minuten voor de aanvang van de lessen op het schoolplein bevinden. Het ligt voor de hand deze tijd uit te sluiten van de reistijd. Dit betreft enkel de wachttijd aan het begin van de schooldag. Er wordt niet nog eens 10 minuten afgetrokken voor een eventuele wachttijd aan het einde van de schooldag.

Het is niet de bedoeling het begrip reistijd in alle gevallen uit te breiden, slechts indien en voorzover de leerling voor de aanvang van de lessen zich in de school dan wel op het schoolplein bevindt.

Ad k

De WPO, die op 1 augustus in werking treedt, introduceert een nieuw orgaan, namelijk de permanente commissie leerlingenzorg (pcl, artikel 23 WPO). Deze commissie beslist op aanvraag van de ouders of een leerling op het onderwijs van een speciale school voor basisonderwijs is aangewezen. Alleen als dit besluit positief is, kan een leerling op een speciale school voor basisonderwijs worden opgenomen. Het college moet bij de beoordeling van een aanvraag voor leerlingenvervoer van dit besluit uitgaan. Dit besluit is overigens een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het kader van de operatie Weer samen naar school is afgesproken dat, indien vaststaat dat een leerling is aangewezen op een hulpklas bij een basisschool, deze basisschool moet worden aangemerkt als de toegankelijke school, ook wanneer dit niet de dichtstbijzijnde basisschool is, en dat derhalve vervoer naar deze basisschool met hulpklas dient te worden bekostigd. Vanaf 1 augustus 1999 bepaalt de rvc de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs. Dit is geregeld in artikel 10g van de WVO.

Ad l

Om te bepalen of op grond van artikel 23 een drempelbedrag kan worden geheven, is het inkomen van ouders in het peiljaar nodig. Voor het schooljaar 2003-2004 is het peiljaar 2001, dit betekent dat niet meer de Wet op de inkomstenbelasting 1964, maar de Wet op de inkomstenbelasting 2001 van toepassing is. Ouders kunnen een IB 60-formulier opvragen bij de Belastingdienst, waarop dit gecorrigeerde verzamelinkomen staat vermeld.

Ad m

Een van de mogelijkheden om het vervoer efficiënter en daardoor goedkoper te organiseren, is het instellen van centrale opstapplaatsen, van waar de leerlingen met de taxi of bus worden vervoerd. Met een dergelijk systeem worden de leerlingen niet thuis voor de deur opgehaald, maar dienen zij zich, al dan niet onder begeleiding van de ouders, te begeven naar de door de gemeente aangewezen opstapplaats.

In de uitspraak van 26 februari 1992 (nr. R03.89.0419/83-107) heeft de afdeling Rechtspraak van de Raad van State inzake centrale opstapplaatsen het volgende gesteld. In het onderhavige geval bedroeg de loopafstand tussen huis en de opstapplaats niet meer dan dertig minuten (1.200 meter). Naar het oordeel van de afdeling is deze reistijd, die overigens nog bekort kan worden wanneer de afstand van de ouderlijke woning naar de bushalte met de fiets wordt afgelegd, alleszins redelijk te noemen. Gelet op de leeftijd van de leerling (vijf jaar) mag worden verwacht dat de ouders hun kind vergezellen naar de bushalte. Dat ouders zelf voor deze begeleiding moeten zorg dragen, acht de afdeling een reeel uitgangspunt. De afstand tot aan de bushalte wijkt immers niet af van die welke vele van de in X woonachtige leerlingen moeten afleggen, aan wie reeds in verband met het feit dat zij op minder dan vier kilometer afstand van de school wonen geen vervoerkostenbepaling, noch een vervoervoorziening wordt toegekend, aldus de afdeling Rechtspraak. De afdeling acht het kennelijk redelijk dat de gemeente opstapplaatsen opstelt vanaf waar de leerling van het vervoer gebruik kan maken. De afdeling vindt de reistijd, die in dit geval niet meer dan dertig minuten bedraagt, alleszins redelijk. Hiermee is echter nog niet aangegeven wanneer de afdeling de reistijd niet meer redelijk acht.

Wanneer gekozen wordt voor het aanwijzen van opstapplaatsen, dan is het van belang dat de gemeente daarbij let op de af te leggen afstand van huis naar de opstapplaats. Hierbij kan in ieder geval gedacht worden aan bestaande halteplaatsen binnen een loopafstand van dertig minuten, waar een beschutte halteplaats aanwezig is (mede in verband met de weersomstandigheden). Het feit alleen dat de halte aan een drukke verkeersweg ligt en dus niet veilig genoeg zou zijn voor een leerling, is niet voldoende om af te zien van het aanwijzen van opstapplaatsen. Van ouders mag in dergelijke gevallen verwacht worden dat zij hun kinderen begeleiden tot ten minste het moment dat hun kinderen in het voertuig zijn gestapt.

De afdeling Rechtspraak van de Raad van State stelt in haar uitspraak van 24 augustus 1992 (nr. R03.90.1504/83-105) dat, indien de route onveilig zou zijn, van de ouders verwacht mag worden dat zij hun kind vergezellen naar de bushalte. Dat de ouders zelf voor deze beperkte begeleiding moeten zorg dragen kan in alle redelijkheid van hen worden gevergd, gelet op het feit dat ook ouders van wie de kinderen een school bezoeken die op een kortere afstand van hun woning is gelegen dan de in de verordening genoemde vier kilometer, zo nodig voor begeleiding zullen moeten zorg dragen, aldus de afdeling Rechtspraak.

In de uitspraak van de afdeling Rechtspraak van 11 augustus 1989 is gesteld: 'Niet aannemelijk is dat het

ontbreken van de mogelijkheid om bekostiging te krijgen voor reiskosten bij een reisafstand tot zes kilometer, de ouders wezenlijk belemmert in de vrijheid om voor hun kinderen een school van de door hen gewenste richting te kiezen'.

Deze uitspraak in aanmerking genomen en gezien het feit dat de gemeente volgens de afdeling Rechtspraak opstapplaatsen mag aanwijzen zou het wellicht mogelijk zijn ook voor de opstapplaatsen een afstandsgrens van zes kilometer te hanteren, indien de gemeente in artikel 10 een afstandsgrens van zes kilometer hanteert. Ouders van wie de woning op bijvoorbeeld vijf kilometer van de school gelegen is, krijgen immers over die vijf kilometer ook geen bekostiging. Zij dienen er zelf voor te zorgen dat hun kinderen de school bezoeken. De positie van die ouders is in feite niet anders dan die van de ouders van wie de woning op zes kilometer of meer van de school is gelegen. Het lijkt ons daarom redelijk van beide ouders over ten minste dezelfde afstand hetzelfde te mogen vragen zowel wat betreft de begeleiding als de kosten van het vervoer.

Met nadruk wordt erop gewezen dat de afdeling Rechtspraak van de Raad van State nog geen uitspraak heeft gedaan over een afstandsgrens tussen huis en de opstapplaats.

Wanneer een verzoek om een tegemoetkoming van de vervoerkosten wordt ingediend, blijft de afstand tussen de woning en de school relevant; het instellen van opstapplaatsen verandert daar niets aan. Dit betekent dat ouders die op bijvoorbeeld negen kilometer van de school wonen terwijl de gemeente op zes kilometer afstand een opstapplaats heeft ingesteld, recht hebben op bekostiging van het vervoer (en eventueel begeleiding) over de resterende drie kilometer. Ook blijft het berekenen van de reistijd zoals dat nu geldt onverkort intact; met andere woorden de tijdsduur die gemoeid is met het bereiken van de opstapplaats telt mee als reistijd als bedoeld in artikel 13, onder a, en artikel 18, eerste lid onder b, van de modelverordening.

Ad n

De commissie voor de begeleiding komt in de plaats voor de commissie van onderzoek. De indicerende taken van de CvO gaan over naar de regionale commissies van indicatiestelling (Cvi). De taken omtrent toewijzing van (ambulante) begeleiding blijven bij de commissie voor de begeleiding, verbonden aan een school.

Ad o

De wet bepaalt dat de gemeenten het vervoer zelf kunnen verzorgen dan wel doen verzorgen. In de begripsbepaling 'vervoersvoorziening' is dit nader uitgewerkt.

Ad p

De WPO introduceert een nieuw orgaan, namelijk de permanente commissie leerlingenzorg (pcl). Besluiten van de pcl over de toelating van een leerling tot een speciale school voor basisonderwijs dienen door het college bij de beoordeling van een aanvraag voor leerlingenvervoer betrokken te worden.

Ad q

Op basis van de WPO gaan basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs een zodanige zorgstructuur inrichten, dat voor elke leerling die zorg geboden kan worden die op een bepaald moment wenselijk is. Artikel 18 van de WPO geeft een regeling voor de samenwerkingsverbanden.

Ad r

De regionale verwijzingscommissie heeft op grond van artikel 10g Wet op het voortgezet onderwijs tot taak te beoordelen of een leerling tot het praktijkonderwijs toelaatbaar is.

Ad s

Opdc: orthopedagogisch en didactisch centrum. Bovenschoolse voorziening bedoeld om leerlingen extra zorg te geven. Op een opdc kan ook onderwijs gegeven worden, maar de leerlingen blijven ingeschreven op een school voor voortgezet onderwijs.

Leerlingen die volledig onderwijs volgen aan een opdc en aanspraak maken op vervoer op basis van titel 6, kunnen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer naar het opdc. Leerlingen die gedeeltelijk onderwijs volgen aan een opdc en gedeeltelijk aan een school voor voortgezet onderwijs, kunnen alleen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer naar de school voor voortgezet onderwijs.

Ad t

Een ambulante begeleider is verbonden aan een school voor speciaal onderwijs en geeft ondersteuning aan gehandicapte leerlingen in het reguliere primair en voortgezet onderwijs. De gemeente kan aan de ambulante begeleider van gehandicapte leerlingen in het reguliere onderwijs, voor wie een aanvraag leerlingenvervoer wordt ingediend, advies vragen over de vervoersbehoefte van die leerlingen.

Ad u

Elk kind dat wordt aangemeld voor het speciaal onderwijs moet worden geïndiceerd. De commissie voor de indicatiestelling beoordeelt aan de hand van onafhankelijke landelijke criteria of een leerling in aanmerking komt voor leerlinggebonden financiering en in welk cluster de leerling wordt geplaatst.

Artikel 2 Bekostiging van de door het college noodzakelijk te achten vervoerskosten

In de modelverordening worden de aanspraken van de ouders op gehele of gedeeltelijke bekostiging voor het dagelijks vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs, speciale scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs vastgelegd. Tevens zijn in de regeling aanspraken op bekostiging van de kosten die zijn verbonden aan het weekeinde- en vakantievervoer vastgelegd van ouders van leerlingen, die met het oog op het volgen van voor hen passend onderwijs in een internaat of pleeggezin verblijven.

De verantwoordelijkheid voor het schoolbezoek blijft echter ingevolge de Leerplichtwet ten principale in alle

gevallen bij de ouders liggen. In artikel 2, derde lid, van de modelverordening is deze verantwoordelijkheid nog eens expliciet vastgelegd. Deze verantwoordelijkheid kan door de ouders niet op- of overgedragen worden aan de gemeente. De wettelijke regeling, noch de gemeentelijke verordening beperkt deze verantwoordelijkheid van de ouders.

Indien het college het vervoer zelf laat verzorgen, kan het van ouders, die voor bekostiging van de vervoerskosten in aanmerking komen, verlangen dat hun kinderen van dit vervoer gebruik maken (dit kan dus zijn bekostiging van het openbaar vervoer, al dan niet onder begeleiding, of aangepast vervoer). Tevens verlangen zij dan dat ouders, aan wie slechts een gedeeltelijke bekostiging van de vervoerskosten toekomt, een eigen bijdrage betalen aan het vervoer van hun leerlingen (artikel 2, tweede lid, van de modelverordening). De hoogte van deze eigen bijdrage, die slechts van toepassing is op ouders van leerlingen die scholen voor basisonderwijs of speciale scholen voor basisonderwijs (het voormalige LOM, MLK en IOBK-onderwijs) bezoeken, is afhankelijk van het inkomen van de ouders en de afstand tussen de woning en de te bezoeken school. Indien de ouders weigeren of nalatig zijn met betrekking tot de ingevolge de verordening te betalen bijdrage, leidt dit tot het vervallen van de aanspraak op de bekostiging dan wel, indien gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld een taxi (busje), tot stopzetting van het vervoer. Het behoeft geen betoog dat juist bij het aangepast vervoer afspraken kunnen worden gemaakt met regiogemeenten om een zo efficiënt en goedkoop mogelijke wijze van aangepast vervoer te organiseren.

Tevens komt in artikel 2, tweede lid, tot uitdrukking dat het eventuele drempelbedrag en de bijdrage afhankelijk van het inkomen nooit hoger kunnen zijn dan de werkelijke kosten van vervoer.

In het vierde lid staat dat een leerling die meerderjarig en handelingsbekwaam is zelf een aanvraag voor leerlingenvervoer kan doen in plaats van de ouders/verzorgers. De vaste kamercommissie voor onderwijs, cultuur en wetenschappen heeft daarom verzocht in het verslag bij de behandeling van het wetsvoorstel 'wijziging van de Wpo, Wec en Wvo in verband met het vervoer van leerlingen' (TK 2001-2002, 27 884).

Artikel 3 Bekostiging naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school

Een van de uitgangspunten van de artikelen 4 van de WPO, WVO en de WEC is dat de gemeenteraad bij het vaststellen van de verordening en het college bij de uitvoering daarvan de op godsdienst of levensbeschouwing van ouders berustende keuze voor een school dient te eerbiedigen. Tevens is in genoemde artikelen bepaald dat in de verordening geen onderscheid wordt gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In de verordening is deze bepaling in artikel 3 verankerd. Bekostiging van de vervoerskosten wordt verstrekt over de afstand tussen de woning van de leerling en de dichtstbijzijnde voor hem toegankelijke school.

Als toegankelijke school is aan te merken wat betreft het primair onderwijs: de school van de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting dan wel de openbare school. Wat betreft (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal voortgezet onderwijs en praktijkonderwijs wordt hier nog een tweede criterium aan toegevoegd: de school van de soort waarop de leerling is aangewezen op grond van zijn lichamelijke of geestelijke toestand. De hierbedoelde soorten zijn schooltypen zoals vermeld in artikel 2 van de WEC en artikel 5 van de WVO. Dit impliceert dat bekostiging van de vervoerskosten van de leerling in principe plaatsvindt naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school (openbaar of bijzonder) van de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting. Als dichtstbijzijnde school kan worden aangemerkt, de school die naar afstand

het dichtstbij gelegen is, gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende (meest) begaanbare, veilige weg. Het spreekt voor zichzelf dat op een toegankelijke school wel plaatsruimte voor de leerling moet zijn en dat de leerling moet zijn/worden toegelaten tot de desbetreffende school. Van belang hierbij is dat wanneer het college een aanvraag om bekostiging afwijst in verband met de aanwezigheid van een dichterbijgelegen school van (de aangewezen soort en van) dezelfde richting, het dient aan te tonen dat de leerling daadwerkelijk kan worden toegelaten tot die school. Hierbij kan nog worden aangetekend dat bijvoorbeeld een nieuwe school met slechts een leerkracht, namelijk voor de groepen 1 en 2, voor leerlingen uit groep 3 en verder niet toegankelijk is. De leerling zal, indien hij niet toegelaten wordt op de desbetreffende dichtstbijzijnde school, moeten uitzien naar een andere school. Deze school is dan aan te merken als de dichtstbijzijnde toegankelijke school.

In een dergelijk geval dient bekostiging van vervoerskosten te worden verstrekt, naar deze andere (dichtstbijzijnde) school. Met de introductie van de WPO per 1 augustus 1998 dient voor de speciale scholen voor basisonderwijs het vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school in het samenwerkingsverband te worden bekostigd. Zie daarvoor artikel 9 van de modelverordening.

In de parlementaire behandeling van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer is uitgebreid aandacht besteed aan de richting van het onderwijs.

Een belangrijke wijziging van de wet kan in dit verband niet onvermeld blijven.

Om alle twijfels weg te nemen dat de afstand die voor bekostiging in aanmerking komt maximaal betrekking heeft op de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school van de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting is, door middel van een Vierde nota van wijziging (Kamerstuk 18841, nr. 21) in de relevante artikelen expliciet opgenomen dat vervoer plaatsvindt naar de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school, tenzij het vervoer met betrekking tot een verder weg gelegen school voor de gemeente minder kosten met zich mee zou brengen, en de ouders met het vervoer naar die school instemmen.

Bovengenoemd uitgangspunt houdt in dat indien een leerling een school bezoekt die, met voorbijgaan van een school van dezelfde gewenste richting, verder van de woning van de leerling is verwijderd, de aanspraak in principe beperkt blijft tot de kosten verbonden aan het vervoer naar en van de dichtstbijzijnde bij de woning gelegen school. Dit is echter geen verplichting. Het college kan besluiten om in het geheel geen bekostiging te verstrekken indien vervoer aanwezig is waarvan de kosten gelijk blijven ongeacht het aantal leerlingen dat van dat vervoer gebruik maakt.

Indien de situatie zich zou voordoen dat vervoer naar een verder van de woning van de leerling gelegen school van dezelfde richting voor de gemeente goedkoper zou zijn (of niet meer kosten met zich meebrengt), kan het college aan de ouders vragen ermee in te stemmen dat de leerling naar die school wordt vervoerd. Voor een openbare school geldt hetzelfde.

Ouders hebben in beginsel veel ruimte om hun bezwaren inhoud te geven. Zo heeft de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de wet en de verordening leerlingenvervoer zich er niet tegen verzetten dat ouders tijdelijk kiezen voor een school met een van hun principiële voorkeur afwijkende richting (Uitspraak 30 juli 1993, R03.901947 en R03.90.7314; zie Jur. 5.8).

De uitvoering van artikel 13 van de LO-wet heeft in het verleden geleid tot veel jurisprudentie. Met name het zogenoemde 'richtingenvraagstuk' stond daarbij centraal. Aanvankelijk beperkte de jurisprudentie zich bij de vraag over het al dan niet doen toekennen van een vervoerskostenbekostiging tot het zogenoemde 'klassieke

richtingenbestand'. Kenmerkend hierbij is dat het gaat om stromingen van levensbeschouwelijke en godsdienstige aard. Ook bijzonder onderwijs op algemene grondslag is hierbij als richting aan te merken. In het algemeen kan gesteld worden dat naast scholen voor openbaar onderwijs, tot het klassieke richtingenbestand binnen het bijzonder onderwijs gerekend worden: scholen voor (rooms)katholiek onderwijs, scholen voor protestants-christelijk onderwijs, scholen voor gereformeerd (vrijgemaakt) onderwijs (KB 28 december 1960, nr. 95; zie Jur 5.1), scholen voor reformatorisch onderwijs, scholen voor algemeen bijzonder onderwijs (KB 15 december 1948, nr. 37; zie Jur. 5.2). Daarnaast zijn ook de Joodse scholen als afzonderlijke richting aan te merken.

Relatief nieuw is de jurisprudentie over de zogenoemde 'vrije scholen'. Deze scholen, die hun onderwijs stoelen op de antroposofische wijsbegeerte en met name de filosofie van Rudolf Steiner, kunnen geacht worden een bepaalde richting in het onderwijs te vertegenwoordigen, aangezien het onderwijs wordt gegeven vanuit een eigen mens- en wereldbeschouwing (KB 18 juni 1980, nr. 32; zie Jur. 5.3).

De vrije school kent in Nederland vele tientallen scholen, die onder de volgende benamingen voorkomen:

- a. Vrije school ...
- b. Rudolf Steinerschool
- c. Parcivalschool
- d. Geert Grooteschool
- e. Tobiasschool
- f. Adriaan Roland Holtschool
- g. Michaelschool
- h. Michaelshoeveschool
- i. Johannesschool
- j. De Zonneschool

De verscheidenheid in richtingen is regelmatig onderwerp van geschillen. Met het oog hierop is het volgende te melden.

1. De Platoschool in Amsterdam

In Nederland is 1 Platoschool, gevestigd in Amsterdam. Alhoewel deze school in het Plan van Scholen van Amsterdam is opgenomen als uitgaande van een eigen richting en de Onderwijsraad in 1985 als zijn opvatting heeft gegeven dat deze school van een eigen richting uitgaat, wordt de Platoschool niet geacht een eigen richting te vertegenwoordigen.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft namelijk in haar uitspraak van 17 november 1995 (nr. R03.93.3057; zie Jur. 5.11) beslist dat de Platoschool geen aparte richting vertegenwoordigt.

2. In het christelijk onderwijs kunnen wat betreft het leerlingenvervoer de volgende richtingen worden onderscheiden: protestants-christelijk, reformatorisch, gereformeerd, gereformeerd (vrijgemaakt), gereformeerde schoolvereniging, scholen met den bijbel, christelijk-nationaal, hervormd.
In recente jurisprudentie worden ook de zogenoemde evangelische scholen als een afzonderlijke richting aangemerkt (RvS 11-2-97, AB 1998, 28).
3. Kees Boekeschool Werkplaats kindergemeenschap
In Bilthoven is gevestigd de Werkplaats kindergemeenschap, opgericht door Kees Boeke. Deze school behoort tot de algemeen bijzondere richting.
4. Jan van Rijckenborgschool (Rozenkruisschool)
Nederland telt op dit moment drie scholen met deze naam, gevestigd in Hilversum, Heiloo en Duiven. Deze gaan uit van het kerkgenootschap Lectorium Rosicrucianum en worden in stand gehouden door de Stichting scholen van het Rozenkruis. Volgens adviezen van de Onderwijsraad uit 1984 en 1985 is het kerkgenootschap Lectorium Rosicrucianum blijkens zijn afzonderlijke kerkformatie een van de richtingen die zich in het Nederlandse volk op geestelijk terrein openbaren.
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt in haar uitspraak van 20 november 1995 (nrs. R03.92.4810 en R03.93.5156; zie Jur. 5.10) dat de van het Lectorium Rosicrucianum uitgaande Jan van Rijckenborgscholen een eigen richting vertegenwoordigen.
5. Janus Korczakschool
Gezien het advies van de Onderwijsraad en het hiermee overeenkomende oordeel van de Kroon (KB 26 november 1986, nr. 42; zie Jur. 5.4) gaat deze school uit van de algemeen-bijzondere richting.
6. Islamitische scholen
Gezien de antwoorden die staatssecretaris Wallage op 29 januari 1992 heeft gegeven op de vragen van het kamerlid Franssen, waren er op dat op moment 18 bevoegde gezagsorganen die in totaal 20 basisscholen op Islamitische grondslag besturen. Gezien de statuten van Islamitische scholen wordt er van uitgegaan dat zij een eigen richting vertegenwoordigen.
7. Hindoeïstische scholen
Gezien de antwoorden die staatssecretaris Wallage 29 januari 1992 heeft gegeven aan het kamerlid Franssen was er op die datum een schoolbestuur dat 3 scholen op Hindoeïstische grondslag bestuurt. Gezien de statuten van de Hindoeïstische scholen wordt er van uitgegaan dat zij een eigen richting vertegenwoordigen.

Op grond van artikel 3, tweede lid, van de modelverordening dienen ouders, indien een leerling een school voor basisonderwijs bezoekt op grotere afstand dan bepaald in de modelverordening, terwijl zich dichterbij andere (openbare en bijzondere) basisscholen bevinden, schriftelijk te verklaren, dat zij overwegende bezwaren hebben tegen het openbaar onderwijs dan wel tegen de richting van de dichterbij gelegen bijzondere basisscholen. Uiteraard geldt voor het (voortgezet) speciaal onderwijs dat het bovenstaande slechts van toepassing is op dichterbij gesitueerde scholen van de soort waarop de leerling is aangewezen (bijvoorbeeld ZMOK-school of school voor lichamelijk gehandicapte kinderen).

In dit kader is van belang dat de afdeling Rechtspraak heeft bevestigd dat voor het antwoord op de vraag op welke soort speciaal onderwijs een leerling is aangewezen slechts een keuze kan worden gemaakt uit de in artikel 2 van de ISOVSO (inmiddels: artikel 2 van de WEC) onderscheiden soorten (afdeling Rechtspraak van de Raad van State, 2 januari 1992, R03.88.4075 en R03.89.160/62-129; zie Jur. 21.2). 'Binnen die soorten is geen nadere onderverdeling aangebracht op basis waarvan onderscheid tussen (...) scholen (...) kan worden gemaakt'. Slechts indien door de ouders wordt aangetoond - met name via deskundigenrapporten - dat niet de dichtstbijgelegen school van de gewenste richting en de aangewezen soort geschikt is maar een verder gelegen school, neemt de Afdeling aan dat de leerling op deze verder gelegen school feitelijk is aangewezen, en is er voor het college aanleiding te bezien of met toepassing van de hardheidsclausule het vervoer naar de verdergelegen school dient te worden bekostigd.

Voorbeeld 1

School A is een rooms-katholieke basisschool en ligt op zes kilometer afstand van de woning van de leerling. School B is een protestants-christelijke basisschool en ligt op drie kilometer afstand van de woning van de leerling.

Indien de ouders nu schriftelijk verklaren overwegende bezwaren te hebben tegen de richting van de school die dichterbij gelegen is (i.c. school B), verstrekt het college bekostiging voor het vervoer van de leerling naar school A.

Voorbeeld 2

Een leerling bezoekt een school voor algemeen-bijzonder basisonderwijs op drie kilometer afstand van de woning. De ouders besluiten dat de leerling naar een andere basisschool van dezelfde richting gaat, gelegen op zes kilometer afstand van de woning. In dit geval verstrekt het college geen bekostiging voor het vervoer naar deze basisschool op zes kilometer afstand (immers, het is niet de dichtstbijzijnde toegankelijke school). Of bekostiging plaatsvindt naar de basisschool op drie kilometer afstand, is afhankelijk van de door de gemeenteraad bepaalde kilometergrens.

Voorbeeld 3

Een leerling bezoekt een gereformeerde (vrijgemaakt) school op zeven kilometer afstand van de woning. Op drie kilometer afstand wordt een nieuwe gereformeerde (vrijgemaakt) basisschool gesticht. In principe vervalt de bekostiging van de vervoerskosten naar de school op zeven kilometer afstand. Het is immers niet meer de dichtstbijzijnde toegankelijke school.

Hierbij is echter een redelijke overgangsregeling gewenst.

Aansluitend bij de gangbare opvattingen hierover lijkt een overgangsperiode van circa twee jaren reeel indien daarmee het belang van de leerling wordt gediend. Na een dergelijke overgangsperiode vervalt dan de bekostiging van de vervoerskosten naar de school op zeven kilometer afstand van de woning.

Indien de ouders beslissen om de leerling eerder naar de dichterbij gelegen school te sturen, vervalt de

bekostiging op het moment dat de leerling de nieuwe school bezoekt. Of er dan bekostiging plaatsvindt naar de nieuwe basisschool, is afhankelijk van de door de gemeenteraad bepaalde afstandsgrens.

Voorbeeld 4

Een leerling bezoekt een openbare school op drie kilometer afstand van de woning.

Halverwege het jaar verhuist het gezin naar een andere wijk in dezelfde gemeente, waardoor de bezochte school niet meer de dichtstbijzijnde school voor openbaar onderwijs is. De bezochte school ligt nu op een afstand van acht kilometer. In principe bestaat geen aanspraak meer op bekostiging naar deze school. Echter, indien de ouders voornemens zijn de leerling toch op de verder weg gelegen school te laten, lijkt een redelijke overgangperiode voor de hand te liggen. Het college kan dan overwegen - indien daarmee het belang van de leerling wordt gediend - bekostiging te verlenen voor het resterende schooljaar. Of er dan bekostiging plaatsvindt naar de dichterbij gelegen school is afhankelijk van de door de gemeenteraad bepaalde afstandsgrens.

Voorbeeld 5

Een leerling bezoekt een protestants-christelijke speciale school voor basisonderwijs op zes kilometer afstand van de woning terwijl een rooms-katholieke speciale school voor basisonderwijs en een protestants-christelijke ZMOK-school dichterbij zijn gesitueerd (respectievelijk op twee kilometer en drie kilometer). De ouders komen voor bekostiging van de vervoerskosten in aanmerking indien zij schriftelijk verklaren overwegende bezwaren te hebben tegen de richting van de dichterbij gelegen toegankelijke school (i.c. de rooms-katholieke speciale school voor basisonderwijs).

De protestants-christelijke ZMOK-school is geen school van de soort waarop de leerling is aangewezen en is dus niet aan te merken als een dichterbij gelegen toegankelijke school.

Voorbeeld 6

Een leerling bezoekt een openbare basisschool op negen kilometer afstand van de woning. Op zes kilometer afstand is ook een openbare basisschool gehuisvest, terwijl er dichterbij gelegen scholen voor bijzonder basisonderwijs aanwezig zijn. Het college verstrekt bekostiging van de vervoerskosten naar de school op zes kilometer afstand van de woning, indien de ouders schriftelijk hebben verklaard overwegende bezwaren te hebben tegen de richting van deze dichterbij gelegen bijzondere basisscholen. Deze school op zes kilometer afstand is immers aan te merken als de dichtstbijzijnde toegankelijke school.

Voorbeeld 7

Op drie kilometer afstand van de woning van de leerling is een reformatorische basisschool gesitueerd. De leerling bezoekt een reformatorische basisschool op acht kilometer afstand van de woning omdat op deze school godsdienstonderwijs wordt gegeven volgens een bepaalde modaliteit, die niet tot uitdrukking komt in de

dichterbij gelegen reformatorische school. In dit geval bekostigt het college niet de kosten van het vervoer naar de school, gelegen op een afstand van acht kilometer.

Of bekostiging plaatsvindt naar de reformatorische basisschool op drie kilometer afstand is afhankelijk van de door de gemeenteraad bepaalde kilometergrens.

Voorbeeld 8

Een leerling bezoekt een vrijgemaakt-gereformeerde speciale school voor basisonderwijs op twaalf kilometer afstand van de woning van de leerling, omdat de onderwijskundige methode van die school geschikter blijkt voor de leerling dan de onderwijskundige methode die gehanteerd wordt op de vrijgemaakt-gereformeerde speciale school voor basisonderwijs, gelegen op een afstand van vijf kilometer van de woning van de leerling. Het college verstrekt een eventuele bekostiging voor het vervoer van en naar de school gelegen op vijf kilometer afstand.

Voorbeeld 9

Een leerling bezoekt een openbare speciale school voor basisonderwijs binnen het samenwerkingsverband van de basisschool waarvan de leerling afkomstig is, terwijl er buiten het samenwerkingsverband een dichterbij de woning van de leerling gelegen toegankelijke openbare speciale school voor basisonderwijs is. Het college verstrekt bekostiging naar de school binnen het samenwerkingsverband (zie artikel 9 van de modelverordening).

Voor alle hiervoor weergegeven voorbeelden geldt dat het college de ouders met toepassing van de hardheidsclausule toch een - volledige - bekostiging kan verstrekken indien daartoe naar de mening van het college aanleiding is.

Niet tot het begrip 'richting' wordt gerekend een bepaalde onderwijskundige methode van een school. Hiermee worden onder andere bedoeld: Jenaplanscholen, Montessorischolen, Daltonscholen en Freinetscholen. Deze scholen baseren hun identiteit op de onderwijskundige inrichting van de school en niet op de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting.

Montessorischolen c.a. kunnen onder meer van katholieke, protestante signatuur zijn. Dit betekent dat er in dezen geen verschil bestaat tussen een 'reguliere' katholieke basisschool en een katholieke Montessorischool, etc.

Een verklaring van bezwaar (artikel 3, tweede lid) dient zich te richten tegen de richting van het bijzonder onderwijs dan wel tegen het openbaar onderwijs en niet tegen de onderwijskundige methode die op de school gehanteerd wordt. Dat de Kroon een onderwijsmethode als zodanig niet als aparte richting erkent, blijkt uit het KB 25 november 1980, nr. 15 (Baarn), waarin wordt geoordeeld dat de bezwaren van een ouder, die koos voor de pedagogie van Rudolf Steiner, zich richten tegen het feit dat naburige scholen niet de gewenste onderwijskundige methode hanteren en dat daarom met het woord 'richting' een ander begrip wordt aangeduid dan in artikel 13 van de LO-wet is bedoeld.

Ouders dienen in de verklaring dus aan te geven overwegende bezwaren te hebben tegen het openbaar onderwijs dan wel tegen de richting van het onderwijs van alle bijzondere scholen, van de soort waarop de

leerling is aangewezen, die dichterbij zijn gelegen.

Sedert de totstandkoming van artikel 13 van de LO-wet is het oordeel over de bezwaren, die aan de richting van het onderwijs verbonden zijn, aan de overheid onttrokken. Met andere woorden: het college is niet gerechtigd de bezwaren van ouders tegen een bepaalde richting inhoudelijk te verifiëren. Ook onder de huidige regeling wordt deze gedragslijn in de jurisprudentie gevolgd. Slechts in een enkel uitzonderlijk geval neemt de Afdeling rechtspraak van de Raad van State aan dat niet de richting van het onderwijs maar de kwaliteit daarvan de keuze van de ouders heeft bepaald, in weerwil van de door de ouders afgelegde verklaring inzake hun bezwaar tegen de overige richtingen en het openbaar onderwijs (Afdeling rechtspraak Raad van State, 10 april 1989, R03.87.2455/98-86; zie Jur. 21.1. Afdeling rechtspraak Raad van State, 2 januari 1992, R03.89.0685/72-107; zie Jur. 5.7). Op het college rust in deze gevallen een zware bewijslast. Aangetoond dient te worden dat de bezwaren van de ouders in weerwil van de letter van hun verklaring kennelijk niet de richting van het onderwijs betreffen. Zelfs indien ouders hun kinderen aanvankelijk naar een openbare basisschool sturen, vervolgens naar een katholieke basisschool en uiteindelijk wederom naar een openbare basisschool, geeft de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak de ouders het voordeel van de twijfel (Voorzitter Afdeling rechtspraak Raad van State, 24 maart 1988, R03.88.0917/S526098.00). Ook indien ouders hun kind pas op twaalfjarige leeftijd naar de school met de door hen gewenste richting sturen, dient het college de verklaring van de ouders, dat zij tegen de overige richtingen en tegen het openbaar onderwijs bezwaar hebben te respecteren, zeker nu de ouders aangaven dat zij hun kind aanvankelijk te jong achtten om de afstand naar de gewenste school te overbruggen (Voorzitter Afdeling rechtspraak Raad van State, 17 februari 1989, R03.89.0286/S5137-58; zie Jur. 5.6). Ook het feit dat kinderen uit hetzelfde gezin scholen van diverse richtingen bezoeken levert onvoldoende grond op voor het oordeel dat de ouders hun keuze kennelijk niet met het oog op de richting van het onderwijs hebben bepaald (Afdeling rechtspraak Raad van State, 9 december 1989, R03.87.2975/72-86; zie Jur. 5.5).

Op 1 augustus 2003 treedt de Wet leerlinggebonden financiering in werking. Vanaf dat moment kunnen leerlingen die geïndiceerd zijn voor (voortgezet) speciaal onderwijs tevens kiezen voor het regulier onderwijs. Leerlingen die naar het (voortgezet) speciaal onderwijs gaan, titel 3 van de modelverordening, maken onverminderd aanspraak op leerlingenvervoer. Voor leerlingen van cluster 4 scholen B zeer moeilijk opvoedbare kinderen, leerlingen van scholen verbonden aan pedologische instituten, langdurig zieke kinderen (psychiatrische problematiek) B geldt dat zij recht hebben op vervoer naar de cluster 4-school waarvoor de commissie voor de indicatiestelling (cvi) een advies heeft afgegeven. Vanaf 1 augustus 2003 wordt namelijk op basis van de nieuwe wet (artikel 4, vijfde lid Wet op de expertisecentra) de cluster 4-school waarvoor de cvi een advies heeft afgegeven, aangemerkt als de dichtstbijzijnde, toegankelijke school. Dit geldt zolang de leerling woont in het gebied van het regionaal expertisecentrum waar voornoemde commissie aan is verbonden.

Artikel 4 Uitbetaling van de bekostiging

De bekostiging zal als regel voor de tijdsduur van een schooljaar verstrekt worden. Dit zal zeker het geval zijn als de ouders voorafgaande aan een schooljaar een aanvraag doen ten behoeve van een geheel schooljaar. In enkele gevallen echter, bijvoorbeeld als de aanvraag gedurende het schooljaar plaatsvindt, of bij

onveranderde situatie, kan het college beslissen dat de bekostiging geldt voor dat lopende schooljaar en indien noodzakelijk ook voor het daaropvolgende schooljaar. Het creëren van deze beleidsruimte is de reden dat in artikel 4 van de modelverordening is bepaald, dat het college bij de verstrekking van de bekostiging tevens de termijn van de bekostiging bepaalt. In de beschikking dient deze termijn wel aangegeven te worden. Stelt de gemeenteraad zich echter op het standpunt dat de bekostiging te allen tijde tot het einde van het aangevraagde schooljaar dient te lopen, verdient het aanbeveling om de verordening in die zin aan te passen. De gekozen formulering van artikel 4 van de modelverordening laat de ruimte om per geval de termijn van de bekostiging te bepalen.

Tevens dient het college bij verstrekking van bekostiging de wijze en het tijdstip van uitbetaling te bepalen.

Bepaald zal onder andere dienen te worden of:

- de bekostiging per maand, kwartaal, of halfjaar geschiedt;
- de bekostiging in de vorm van een voorfinanciering of op declaratiebasis, dan wel via een vast termijnbedrag achteraf geschiedt;
- de bekostiging, in het geval er sprake is van aangepast vervoer, rechtstreeks aan de vervoersonderneming geschiedt.

Aangezien de praktijk ten aanzien van de wijze van betaling en het tijdstip van betalen veel verschillende varianten laat zien, is in de modelverordening geen expliciete keuze gemaakt. Afhankelijk van de lokale gewoonte of de lokale wensen kan hieraan invulling worden gegeven. Wel kan in dit verband opgemerkt worden dat bekostiging op declaratiebasis, bijvoorbeeld door het overleggen van strippenkaarten of maandabonnementen, de betrouwbaarste indicator is.

Artikel 5 Aanvraagprocedure

De artikelen 5 en 6 van de modelverordening regelen de aanvraagprocedure voor bekostiging van de vervoerskosten. Tevens zijn bepalingen opgenomen omtrent de handelwijze bij veranderingen van omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de bekostiging. Indien ouders menen voor bekostiging in aanmerking te komen, dienen zij hiertoe een aanvraag in bij het college. Van gemeentezijde wordt hiervoor een aanvraagformulier beschikbaar gesteld (zie afdeling F). Artikel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft in het algemeen de gemeente de bevoegdheid om het gebruik van aanvraagformulieren voor te schrijven. In artikel 5 van de modelverordening zijn nadere bepalingen opgenomen omtrent de aanvraag van bekostiging van de vervoerskosten.

De aanvraag kan in principe op twee tijdstippen plaatsvinden:

1. indien het betreft een aanvraag voor het nieuwe schooljaar, dient de aanvraag voor 1 juni voorafgaand aan dat nieuwe schooljaar ingediend te worden;
2. indien het betreft een aanvraag gedurende het schooljaar, kan de aanvraag gedurende het schooljaar worden ingediend.

Ad 1 Aanvraag voor 1 juni; beschikking geven voor het nieuwe schooljaar

Veelal zal ruimschoots voor de aanvang van het nieuwe schooljaar bekend zijn dat een leerling in het nieuwe schooljaar een bepaalde school gaat bezoeken. Ook continuering van het schoolbezoek is in veel gevallen ruim voor de aanvang van het nieuwe schooljaar bij de ouders bekend. In dergelijke gevallen bepaalt artikel 5, tweede lid, van de modelverordening dat de ouders, die in aanmerking wensen te komen voor bekostiging van de vervoerskosten, voor 1 juni voorafgaande aan het nieuwe schooljaar een aanvraag bij de gemeente moeten indienen.

Deze datum is gekozen omdat het van belang is om de afwikkeling van de aanvraagprocedures zoveel mogelijk voor de werkelijke aanvang van het schooljaar gerealiseerd te hebben respectievelijk voor de zomervakantie in verband met de - in voorkomend geval - vereiste werkzaamheden van de commissie van onderzoek.

Indien de aanvraag voor 1 juni is ingediend bij de gemeente, heeft het college op grond van artikel 5, vierde lid, tot uiterlijk het begin van het nieuwe schooljaar de tijd een besluit te nemen en aan de aanvragers af te geven. De aanvraag dient dan wel juist en volledig te zijn ingevuld en voorzien te zijn van de noodzakelijke bijlagen.

Indien het aanvraagformulier niet juist en/of volledig is ingevuld, zullen ouders het aanvraagformulier moeten aanpassen dan wel aanvullen en opnieuw moeten inzenden. In artikel 4:15 van de Awb is bepaald dat de beslistermijn wordt opgeschort tot de dag waarop de aanvraag met de ontbrekende gegevens is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Artikel 5, vierde lid, van de modelverordening is vervolgens van toepassing (zie ad 2).

Voor de termijn van 1 juni plus acht weken is gekozen om de eventueel te verwachten stormloop van aanvragen in de zomervakantie te kunnen verwerken. Ondanks de gestelde termijnen in artikel 5 van de modelverordening kan het voorkomen dat de gestelde afwikkelingstermijnen niet haalbaar zijn voor de gemeente. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in het geval van een vakantiepiek, indien het gevraagde oordeel van de commissie van onderzoek of andere deskundigen uitblijft, of indien er sprake is van een bijzondere situatie. In dergelijke gevallen kan het college de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen (artikel 5, vijfde lid, van de modelverordening). De Awb bepaalt dat dit uitstel schriftelijk kenbaar gemaakt moet worden aan de betrokken ouders door het college, voor afloop van de eerste termijn. Dit in verband met de bepalingen omtrent het overschrijden van de termijnen en de daaruit voortvloeiende toewijzing van de aanvragen. Uiterlijk een dag voor het verstrijken van de tweede termijn dient een beschikking op de ingediende aanvraag door het college te zijn gegeven. Als blijkt dat ook de verdagingstermijn onvoldoende soelaas biedt, bijvoorbeeld als gevolg van het uitblijven van het advies van de commissie van onderzoek, is het van belang dat er toch een beschikking wordt afgegeven. In een dergelijk geval ligt het voor de hand een beschikking te geven, zonder bijvoorbeeld het advies van de commissie van onderzoek af te wachten. Dit is dan ook geregeld in artikel 16, derde lid.

Een beschikking treedt niet in werking voordat deze bekend is gemaakt (artikel 3:44 van de Awb). De termijnen die in artikel 5 van de modelverordening zijn opgenomen zijn inclusief de tijd die het college nodig heeft om een genomen beschikking aan de aanvragers bekend te maken. Artikel 4:13 van de Awb bepaalt dat een redelijke termijn waarbinnen een beschikking dient te worden gegeven in ieder geval is verstreken indien het college binnen acht weken geen beschikking heeft gegeven.

Indien bovenstaande termijnen (acht weken en een eventuele verdaging van vier weken) overschreden worden,

dan kunnen de aanvragers op basis van artikel 6:2 van de Awb daartegen bezwaar maken en beroep instellen. In het onderhavige geval is het bezwaar en beroep niet aan een termijn gebonden (artikel 6:12, eerste lid, van de Awb). Het bezwaar- of beroepschrift wordt niet-ontvankelijk verklaard indien het onredelijk laat is ingediend (artikel 6:12, derde lid).

Bij de berekening van de termijnen (acht weken voor de beslissing, vier weken uitstel), gelden de bepalingen zoals deze zijn opgenomen in de Algemene termijnenwet (Stb. 1969, 314).

De Algemene termijnenwet bepaalt dat, indien de gestelde termijn eindigt op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag, de termijn verlengd wordt tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is. (Als algemeen erkende feestdagen zijn aan te merken nieuwjaarsdag, tweede paasdag, beide kerstdagen, Hemelvaartsdag en Koninginnedag.)

Ad 2 Aanvragen gedurende het schooljaar; beschikking binnen acht weken

In gevallen waarin de ouders een aanvraag ten behoeve van het nieuwe schooljaar om welke reden dan ook niet tijdig voor 1 juni indienen, is het in de meeste gevallen niet haalbaar de beschikking voor het begin van het nieuwe schooljaar af te geven. Hetzelfde geldt in het geval de aanvraag - weliswaar ingediend voor 1 juni - onvolledig is of onjuist is ingevuld (tenzij de gecorrigeerde aanvraag ook voor 1 juni bij de gemeente binnen is).

Immers, in een dergelijk geval zullen de ouders de aanvraag moeten aanvullen of corrigeren. Is er sprake van een bovengenoemde situatie dan is artikel 5, vierde lid, van de modelverordening van toepassing. Hierin wordt bepaald dat het college binnen acht weken na ontvangst van het formulier een beslissing neemt, nadat ouders in voorkomend geval in de gelegenheid zijn gesteld de aanvraag met ontbrekende gegevens aan te vullen.

Deze termijn is ook van toepassing indien gedurende het schooljaar een aanvraag plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien in de loop van het schooljaar een leerling van schoolsoort wisselt (bijvoorbeeld van basisonderwijs naar speciaal onderwijs), of wel dat het kind in de loop van het jaar verhuist en daardoor een andere gelijksoortige school gaat bezoeken.

In de uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 6 maart 1992 (R03.88.7294/83-129; zie Jur. 21.3) staan de gevolgen van een verhuizing centraal. Ervan uitgaande dat de voormalige woongemeente de ouders wijst op de noodzaak een aanvraag bij de nieuwe woongemeente in te dienen mag van de ouders worden verwacht dat zij onverwijld - maar uiterlijk binnen een week na de berichtgeving van de voormalige woongemeente - een aanvraag bij de nieuwe woongemeente indienen. Bij latere indiening is de nieuwe woongemeente niet gehouden om de kosten van vervoer in de periode vanaf een week na de mededeling van de oude woongemeente tot aan de uiteindelijke indiening van de aanvraag bij de nieuwe woongemeente te bekostigen.

Ook ten aanzien van de aanvraagprocedures geldt echter dat de afwikkelingstermijnen niet haalbaar kunnen zijn voor de gemeente. Hiervoor geldt dan ook de verdaging van de termijn met vier weken. Dezelfde criteria en sancties gelden als onder ad 1 zijn gesteld.

Indien op een aanvraag positief is beslist of indien via bezwaar of beroep een positieve beschikking is afgedwongen, luidt de vraag met ingang van welke datum de bekostiging wordt verleend. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het college de ingangsdatum van de bekostiging bepaalt. In het geval een aanvraag voor het nieuwe schooljaar wordt gedaan, zal de ingangsdatum van de bekostiging in principe samenvallen met

de eerste schooldag van het nieuwe schooljaar (artikel 5, zesde lid, onder a). Hieronder dient dan de werkelijke start van het schooljaar verstaan te worden en niet de wettelijke aanvangsdatum. De bekostiging gaat uiteraard pas in op de dag dat het vervoer daadwerkelijk plaatsvindt. Indien de aanvraag gedurende het schooljaar aan het college wordt gericht zal de ingangsdatum van de bekostiging in principe samenvallen met de in het aanvraagformulier verzochte datum van ingang, echter niet voor de datum waarop de aanvraag wordt gedaan (artikel 5, zesde lid, onder b) (de datum van ontvangst).

Hiermee is aangesloten bij jurisprudentie die bestaat omtrent artikel 13 van de LO-wet. Uit de bewoordingen van artikel 13 van de LO-wet volgde dat bekostiging als in dat artikel bedoeld slechts kan worden verleend voor kosten van schoolbezoek na de tot het gemeentebestuur gerichte aanvraag (vergelijk ook jur. 21.4).

Zoals reeds eerder is opgemerkt geeft artikel 4:4 van de Awb de gemeente in het algemeen de bevoegdheid om het gebruik van aanvraagformulieren voor te schrijven. Artikel 4:15 van de Awb bepaalt dat de beslistermijn wordt opgeschort tot de dag waarop de aanvraag met de ontbrekende gegevens is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Onder gegevens dient ook te worden verstaan eventuele toevoeging van verklaringen (bewijsstukken). Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een medische verklaring, werkgeversverklaring, verklaring van de rijksinspecteur der belasting, verklaring van overwegende bezwaren en eventuele andere bewijsstukken.

Ouders zijn op grond van artikel 4:2 van de Awb verplicht deze gegevens te overleggen, indien deze gegevens van belang zijn voor een juiste beoordeling van de aanvraag. Of gegevens daadwerkelijk van belang zijn voor een juiste beoordeling wordt door het college bepaald. Uiteraard dient het begrip 'juist' redelijk geïnterpreteerd te worden. Criterium is: gegevens die van invloed zijn op de aanvraag dienen juist en volledig ingevuld te zijn. Het college bepaalt of dat daadwerkelijk het geval is. Indien het aanvraagformulier aanvulling behoeft of gecorrigeerd dient te worden, stuurt het college het aanvraagformulier terug. Ouders worden dan in de gelegenheid gesteld om de verlangde gegevens binnen een door het college te bepalen termijn (bijvoorbeeld vier weken) aan te vullen of te verbeteren. Wordt hiervan geen gebruik gemaakt, dan dient het college de afweging te maken of de aanvraag in behandeling wordt genomen (artikel 4:5, eerste lid, van de Awb). Op grond van artikel 4:5, vierde lid van de Awb, dient in een voorkomend geval aan de aanvrager bekend te worden gemaakt dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen.

Uit een beschikking van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (9 november 1989, nr. R03.89.5831/S6535; zie Jur. 8.1) wordt duidelijk dat gemeenten bij een afwijzende beschikking zich niet louter kunnen beroepen op een onjuist dan wel onvolledig ingevuld aanvraagformulier, maar dat zij bij hun beoordeling mede moeten betrekken wat de kennelijke bedoeling van de aanvrager is. De voorzitter overweegt het volgende: 'Wij stellen voorop dat, hoewel is gebleken dat het aanvraagformulier voor de in geding zijnde reiskostenbekostiging onjuist dan wel onvolledig is ingevuld, de kennelijk bedoeling van verzoeker, gezien de aanvragen van de voorafgaande jaren, duidelijk is. Derhalve beschouwen wij de aanvraag als zijnde correct gedaan.' Bij het in behandeling nemen van aanvragen zal de gemeente dus moeten letten op de kennelijke bedoeling van de aanvrager zoals die uit aanvragen van de voorafgaande jaren gebleken is.

Het vijfde lid van artikel 5 geeft het college de mogelijkheid om de beslissing op de aanvraag met vier weken te verdagen. Een beslissing van een bestuursorgaan om een beslissing te verdagen is een beschikking in de zin van de Awb. Dit betekent onder andere dat het bestuursorgaan een dergelijke beslissing dient te motiveren (artikel 4:16 van de Awb) en dat de beslissing aan de belanghebbende bekend gemaakt dient te worden

(artikel 3:41 van de Awb).

Artikel 6 Doorgeven van wijzigingen

Lid 1

Artikel 6, eerste lid, van de modelverordening regelt dat ouders verplicht zijn wijzigingen door te geven aan het college, die van directe invloed zijn op de verstrekte bekostiging van de vervoerskosten.

Gegevens die van invloed kunnen zijn op de bekostiging zijn onder andere:

- wijziging van de reistijd, in verband met verandering in bijvoorbeeld het openbaar vervoer;
- wijziging in het woonadres van de leerling, door bijvoorbeeld verhuizing;
- wijziging van de gezinssamenstelling;
- wijziging in de gezinssituatie, die invloed heeft op het al dan niet begeleiden van leerlingen;
- wijziging van het adres van de school;
- wijziging van de schooltijden van de school;
- wijziging van school (bijvoorbeeld van speciaal onderwijs naar voortgezet speciaal onderwijs);
- toekenning van bekostiging op grond van de Wet Rea etc.

Lid 2

Ouders dienen dergelijke wijzigingen onverwijld mede te delen aan het college. Indien de wijziging daartoe aanleiding geeft trekt het college de verstrekte bekostiging in en verstrekt het college al dan niet opnieuw bekostiging van de vervoerskosten (artikel 6, tweede lid, van de modelverordening). Indien de wijziging geen invloed op de bekostiging heeft gebeurt dit uiteraard niet. Wijziging in het inkomen van ouders van leerlingen die een school voor basisonderwijs of speciale school voor basisonderwijs volgen heeft in principe geen invloed op de bekostiging van de vervoerskosten voor het desbetreffende jaar. Indien echter sprake is van een structurele wijziging in het inkomen van de ouders die voor hen ernstig nadelig is, kan het college vooruitlopend op het volgende schooljaar de bekostiging aanpassen. Indien het college, zonder hiervan door de ouders onverwijld op de hoogte te zijn gesteld, zelf wijzigingen vaststelt die van invloed kunnen zijn op de bekostiging, kan het zijn dat ouders ten onrechte bekostiging (hebben) ontvangen.

Lid 4

Artikel 6, vierde lid, van de modelverordening biedt in dergelijke situaties een kapstok om de ten onrechte

betaalde bekostigingen terug te vorderen of in mindering te brengen bij eventueel nieuw te verstrekken bekostigingen. Ook in onderhavige gevallen geldt immers dat nadat de wijziging is vastgesteld de bekostiging kan vervallen en eventueel opnieuw wordt verstrekt. De beslissing dient aan de aanvrager bekend te worden gemaakt. Artikel 3:41 van de Awb bepaalt dat een beslissing, die tot een of meer belanghebbenden is gericht, bekend wordt gemaakt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

Artikel 7 Peildatum leeftijd leerling

Aangezien in de modelverordening het leeftijds criterium in het basisonderwijs als een van de volumebeperkende middelen is opgenomen (artikel 12) om al dan niet in aanmerking te komen voor vervoer onder begeleiding, verdient het aanbeveling een peildatum van de leeftijd van de leerling te kiezen. Indien de leerling in aanmerking komt voor openbaar vervoer onder begeleiding en in de verordening is geen peildatum gekozen, zal in dat schooljaar waarin de leerling de leeftijd van negen jaar bereikt, tweemaal een beschikking dienen te worden afgegeven, namelijk voor de periode dat de leerling nog acht jaar is en voor de periode dat de leerling de leeftijd van negen jaar heeft bereikt. Een dergelijke handelwijze houdt nogal wat extra administratieve werkzaamheden in.

In de modelverordening (artikel 7) is dan ook gekozen voor een peildatum die geldt voor het gehele schooljaar. Gekozen is voor de peildatum van 1 augustus van het betreffende schooljaar, omdat deze datum samenvalt met de wettelijke start van het schooljaar. Deze bepaling houdt in dat indien de leerling op 1 augustus van een bepaald schooljaar acht jaar is, hij in het kader van de modelverordening het gehele schooljaar als acht jaar wordt aangemerkt (ook al wordt de leerling halverwege het schooljaar negen jaar). Er hoeft dan ook maar 1 beschikking voor het gehele schooljaar te worden afgegeven.

Ten behoeve van het (voortgezet) speciaal onderwijs is een dergelijke leeftijdsgrens niet opgenomen.

Artikel 9 Bekostiging naar de dichtstbijzijnde toegankelijke speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband

Dit artikel is een aanvulling op artikel 3 van de modelverordening. Voor alle onderwijssoorten geldt de hoofdregel van artikel 3, eerste lid. Artikel 4 van de WPO bepaalt voor speciale scholen voor basisonderwijs echter dat het vervoer naar de dichtstbijzijnde school in het samenwerkingsverband dient te worden bekostigd. Dat zal veelal wel, maar hoeft niet de dichtstbijzijnde toegankelijke school van zijn soort te zijn omdat buiten het samenwerkingsverband een dichterbij gelegen speciale school kan zijn. Deze regeling is door de wetgever getroffen om zo veel mogelijk opvang binnen het eigen samenwerkingsverband te realiseren. Evenals bij de regeling voor basisscholen wordt bij het toekennen van een voorziening voor leerlingenvervoer rekening gehouden met de toegankelijkheid voor de leerling en de op godsdienst of levensbeschouwing berustende keuze van de ouders. In artikel 9 wordt gesproken van de basisschool waarvan de leerling afkomstig is. Dit is op grond van artikel 3 van de verordening de dichtstbijzijnde toegankelijke basisschool. Is dit het geval, dan is artikel 9 van toepassing. Daarnaast geldt als gevolg van de verwijzing naar artikel 3 van de modelverordening bij toepassing van onderdeel b ook hier het vereiste van schriftelijke instemming van de ouders.

Artikel 10 Permanente commissie leerlingenzorg

In de WPO wordt aan de permanente commissie leerlingenzorg (pcl) de taak opgedragen om een besluit te nemen over de toelating van een leerling tot een speciale school voor basisonderwijs. Het college moet bij de beoordeling van een aanvraag voor leerlingenvervoer van dit besluit uitgaan. Daarnaast kunnen door het samenwerkingsverband aan de permanente commissie leerlingenzorg adviestaken worden opgedragen. Wanneer dat is gebeurd dient het college het advies van de commissie bij de beoordeling te betrekken. Omdat het een advies betreft, is het college daaraan echter niet gebonden.

Artikel 11 Bekostiging van de kosten van openbaar vervoer en vervoer per fiets

In artikel 11 van de modelverordening zijn de minimumvoorwaarden vastgelegd om ouders aanspraak te kunnen laten maken op bekostiging van de vervoerkosten. Hierbij geldt als uitgangspunt: 'bekostiging van de kosten van openbaar vervoer dan wel de kosten van het vervoer per fiets'.

Op 6 februari 1990 heeft de Raad van State in een uitspraak (nrs. R03.88.1134/VE24 en R03.88.1135/VE25; zie Jur. 1.3) bepaald dat een gemeentelijke bepaling waarin een grens van veertien kilometer was opgenomen in strijd is met artikel 4, derde lid, van de Wet op het basisonderwijs. Aan die bepaling van de gemeentelijke verordening werd de verbindende kracht onttrokken. Een zelfde uitspraak heeft de Raad van State gedaan over een afstandsgrens van acht kilometer (uitspraak van 15 mei 1990, R03.88.0790; zie Jur. 1.2).

Daarentegen heeft de Afdeling rechtspraak van de Raad van State op 11 augustus 1989 (R03.88.3592; zie Jur. 1.1) uitgesproken dat een afstandsgrens van zes kilometer voor het basisonderwijs mogelijk is. De Afdeling overweegt 'dat niet aannemelijk is dat het ontbreken van de mogelijkheid om bekostiging te krijgen bij een reisafstand tot zes kilometer, de ouders wezenlijk belemmert in de vrijheid om voor hun kinderen een school van de door hen gewenste richting te kiezen'.

Als afstandscriterium wordt in de modelverordening zes kilometer gehanteerd. In de lijn van de jurisprudentie is deze kilometergrens inmiddels in artikel 4, zevende lid, van de WPO als bovengrens vastgelegd.

In de uitspraak van 27 december 1989 (R03.88.7309; zie Jur. 1.4) heeft de afdeling Rechtspraak van de Raad van State duidelijkheid verschaft over de wijze waarop de afstand tussen school en woning bepaald moet worden. Als er een klein verschil (minder dan enkele honderden meters) bestaat tussen de meting van de afstand door de ouders en de gemeente, dan kan niet volstaan worden met het meten van de afstand door een auto-dagteller. In dit geval dient een methode gebruikt te worden waardoor de exacte afstand kan worden bepaald, bijvoorbeeld door middel van het gebruik van een geijkte teller.

Van belang is tevens dat de afdeling Rechtspraak van de Raad van State in dezelfde uitspraak heeft bepaald dat bij het meten van de afstand niet mag worden uitgegaan van de gemiddelde afstand van de heenweg ('s morgens) en de terugweg ('s middags). Indien de reisafstand op de heenweg onder de in de verordening gestelde grens ligt doch de reisafstand op de terugweg daarboven - of omgekeerd - dan ligt het naar het oordeel van de afdeling veeleer in de rede dat een gedeeltelijke bekostiging - voor alleen de heen- dan wel de terugreis - wordt verstrekt.

Een combinatie van afstandscriterium en leeftijdscriterium is op grond van de wet niet mogelijk (artikel 4, achtste en negende lid, van de WPO en artikel 4, zevende en achtste lid, van de WEC).

Artikel 4, achtste en negende lid, van de WPO luidt:

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 (...).

Met andere woorden: een voor de hand liggend onderscheid in afstand voor jongere en oudere kinderen is niet mogelijk.

Overigens is het de vraag of de wetgever een dergelijk onderscheid bewust niet wenste op te nemen. De parlementaire behandeling van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer geeft geen duidelijk antwoord op deze vraag.

De oorspronkelijke tekst van het wetsontwerp gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer bepaalde dat de gemeentelijke regeling kan bepalen dat geen aanspraak op bekostiging bestaat op grond van de leeftijd van de leerling en de afstand.

De huidige tekst van het negende lid van artikel 4 van de WPO en het achtste lid van artikel 4 van de WEC heeft zijn vorm gekregen door middel van een tweede nota van wijziging (Kamerstuk 18 841, nr. 11, 31 oktober 1985).

Deze wijziging is opgenomen naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie in het eindverslag (Kamerstuk 18 841, nr. 9, blz. 5, 26 september 1985) of het de gemeenten vrijstaat vierjarigen die het basisonderwijs volgen, van bekostiging uit te sluiten.

Naar aanleiding van deze vraag antwoordt de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het eindverslag (Kamerstuk 18 841, nr. 10, blz. 3, 30 oktober 1985) dat het niet de bedoeling is de gemeenten de mogelijkheid te geven vierjarigen geheel van de aanspraak op vervoer uit te sluiten. Om deze onduidelijkheid weg te halen is de wet aangepast in vorenstaande zin.

Het effect van de wijziging is dat leerlingen op grond van de leeftijd niet uitgesloten kunnen worden van een aanspraak op bekostiging.

De artikelen 4 van de WPO en de WEC bepalen dat de gemeentelijke regeling kan bepalen dat geen aanspraak op bekostiging bestaat op grond van de afstand. In de modelverordening is deze afstand nader ingevuld door het stellen van een kilometergrens.

Het drempelbedrag en het draagkrachtbeginsel

Voor het vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs heeft de gemeente naast de vaststelling van een afstandsgrens en leeftijdsgrens nog twee andere volumebeperkende maatregelen ter beschikking ter regulering van de vervoerskosten, namelijk een drempelbedrag en het toepassen van het draagkrachtbeginsel. In het kader van het vervoer van leerlingen naar speciale scholen voor basisonderwijs kan eveneens een drempelbedrag geheven worden, maar is het toepassen van het draagkrachtbeginsel niet mogelijk.

1 DREMPELBEDRAG

Het drempelbedrag houdt in dat:

- aan ouders wier inkomen meer bedraagt dan euro 17.700,- [**6**]per jaar (geïndexeerd), slechts bekostiging wordt verleend voorzover de kosten van vervoer van de leerling de kosten van het openbaar vervoer over de in artikel 11 dan wel artikel 15 bepaalde afstand te boven gaan;
- indien het college het vervoer zelf organiseren dienen ouders een financiële bijdrage per te vervoeren leerling te betalen die gelijk is aan de kosten van het openbaar vervoer over de in artikel 11 dan wel artikel 15 bepaalde afstand als het inkomen meer bedraagt dan euro 17.700,-1 per jaar (geïndexeerd) (zie artikel 23 van de modelverordening).

2 DRAAGKRACHTPRINCIPE

Naast het heffen van een drempelbedrag kan de gemeente in een aantal gevallen 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 (artikel 4, elfde lid, van de WPO). Dit draagkrachtbeginsel kan worden toegepast indien het leerlingen betreft die een school voor basisonderwijs, een school voor speciaal voortgezet onderwijs of een school of afdeling voor praktijkonderwijs bezoeken en voor wie de afstand van de woning naar de school meer dan twintig kilometer bedraagt. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 17 februari 1992 (R03.88.6457; zie Jur. 2.2) bepaald dat het niet is toegestaan naast de bijdrage naar draagkracht, zoals berekend via de oude, op de zogeheten IPO-norm gebaseerde formule tevens de verplichte eigen bijdrage te heffen. Inmiddels is de berekening van de bijdrage naar draagkracht aangepast. Er wordt nu gewerkt met inkomenscategorieën, met een bijbehorende draagkrachtafhankelijke bijdrage. Bij de vaststelling van de hoogte van de draagkrachtafhankelijke bijdrage is rekening gehouden met het gelijktijdig in rekening brengen van de verplichte eigen bijdrage. Dit betekent dat in deze systematiek zowel de verplichte eigen bijdrage als de draagkrachtafhankelijke bijdrage in rekening dienen te worden gebracht.

Als uitgangspunt van de modelverordening geldt bekostiging op basis van het openbaar vervoer: 'Openbaar vervoer eventueel onder begeleiding is regel en aangepast vervoer is uitzondering'.

Artikel 11 van de modelverordening bepaalt dat de ouders van leerlingen die een school voor basisonderwijs of een speciale school voor basisonderwijs bezoeken, in aanmerking kunnen komen voor bekostiging op basis van de kosten van het openbaar vervoer dan wel vervoer per fiets, indien de afstand van de woning naar de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school meer dan zes kilometer bedraagt.

Het tweede lid van artikel 11 voorziet er in dat een fietsvergoeding wordt verstrekt. Het college dient dan van oordeel te zijn dat de leerling, al dan niet onder begeleiding, gebruik kan maken van het vervoer per fiets. Hierbij dienen in overweging te worden genomen de leeftijd van de leerling, de eventuele handicap van de leerling, de veiligheid van de af te wijken route en de afstand. Ook is het mogelijk een fietsbekostiging voor bijvoorbeeld de maanden maart tot november te verstrekken en voor de overige maanden bekostiging voor ander passend vervoer.

Overeenkomstig artikel 1, onder e, van de modelverordening dient onder 'afstand' verstaan te worden: de afstand tussen de woning van de leerling en de te bezoeken school, gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg.

Leerlingenvervoer naar dislocaties/nevenvestigingen

Artikel 11 e.v. en artikel 15 e.v. van de modelverordening bepalen dat het college bekostiging verstrekt in de kosten van leerlingenvervoer, indien de afstand van de woning van de leerling naar de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school voor basisonderwijs, een speciale school voor basisonderwijs, een school voor speciaal voortgezet onderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs meer bedraagt dan zes kilometer.

Indien de school die de leerling bezoekt meer dan een locatie heeft, rijst de vraag of slechts de hoofdvestiging dan wel alle onderwijslocaties als school in de zin van de modelverordening leerlingenvervoer dienen te worden beschouwd. Deze vraag zal zich in de praktijk vaker voordoen door met name de schaalvergrotingsoperatie (T en B) in het basisonderwijs. Door deze operatie is het aantal dislocaties toegenomen en zijn zelfstandige scholen omgevormd tot nevenvestigingen.

Voor de beantwoording van de gestelde vraag kan aansluiting worden gezocht bij de regelgeving inzake de huisvesting en materiele instandhouding in het primair onderwijs, alsmede bij artikel 2, eerste lid, artikel 11 en artikel 15, eerste lid van de modelverordening leerlingenvervoer.

Als uitgangspunt geldt dan dat de feitelijke locatie die door de leerling wordt bezocht als school kan worden beschouwd in de zin van de verordening.

Onderscheid tussen rijksbekostigde en particuliere locaties is hierbij niet aan de orde, gelet op de wijziging van de WBO en de ISOVSO (Stbl. 1993, nr. 587) waarbij de bepalingen inzake het leerlingenvervoer zijn verplaatst naar de eerste Titel van beide wetten. Vanaf 1 augustus 1998 gelden hiervoor de WPO, WVO en de WEC.

Concreet gaat het om de volgende situaties:

1 Nevenvestiging in het basisonderwijs.

Een nevenvestiging wordt in termen van de WPO (artikel 1) beschouwd als een deel van de school op de plaats waar voor de vorming van de nevenvestiging een zelfstandige school functioneerde. De eigen wettelijke positie van een nevenvestiging komt onder andere tot uiting in een afzonderlijke normstelling voor de instandhouding, in een afzonderlijke regeling voor de rijksbekostiging van de huisvesting (los van de plaatsingscapaciteit van de hoofdvestiging) en in de verplichting om voor de nevenvestiging een afzonderlijke leerlingadministratie bij te houden.

Gelet op het voorgaande uitgangspunt en tegen deze achtergrond bezien, ligt het voor de hand een nevenvestiging als een school in de zin van de verordening te beschouwen.

2 Dislocaties in het primair onderwijs.

Een dislocatie kan, gelet op het hiervoor genoemde uitgangspunt, eveneens als een school in de zin van de verordening worden beschouwd.

3 Bekostiging.

Het college verstrekt bekostiging indien de leerling de dichtstbijzijnde toegankelijke onderwijslocatie bezoekt, indien uiteraard aan de criteria van de verordening op het gebied van richting en kilometergrens wordt voldaan.

Met een onderwijslocatie wordt zowel de hoofdvestiging als een nevenvestiging of dislocatie bedoeld.

Hieruit vloeit bijvoorbeeld voort dat indien een leerling een dislocatie bezoekt die minder ver van de woning is gelegen dan de kilometergrens van artikel 11 respectievelijk artikel 15 van de modelverordening, het college niet gehouden is bekostiging te verstrekken voor de kosten van het leerlingenvervoer. Dit gaat ook niet op indien de hoofdvestiging van de school zich wel verder weg van de woning bevindt dan de kilometergrens.

Anderzijds is het college gehouden bekostiging van de kosten van leerlingenvervoer te verstrekken indien de

dichtstbijgelegen onderwijslocatie van de gewenste soort en richting een nevenvestiging is die verder weg van de woning is gelegen dan de kilometergrens van artikel 11 respectievelijk artikel 15, terwijl de hoofdvestiging binnen deze kilometergrens is gelegen.

4 Toegankelijkheid.

De bekostigingsplicht van het college tot de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school kan van specifiek belang zijn indien de leerling een school bezoekt met een nevenvestiging of een dislocatie.

Indien een school een nevenvestiging of dislocatie heeft, kan het bevoegd gezag bij de inrichting van het onderwijs bepalen dat de hoofdvestiging en de nevenvestiging/dislocatie niet elk een volledig onderwijscurriculum verzorgen. Indien bijvoorbeeld de dichtstbijgelegen locatie een dislocatie is waar slechts onderwijs voor de onderbouw wordt verzorgd, is deze locatie voor een leerling uit de bovenbouw niet toegankelijk en wordt de verdergelegen dislocatie of hoofdvestiging met onderwijs voor de bovenbouw als dichtstbijzijnde onderwijslocatie aangemerkt. Indien aan de overige voorwaarden wordt voldaan bekostigt het college het vervoer daarheen.

Artikel 12 Bekostiging van de kosten van vervoer ten behoeve van een begeleider

In een aantal gevallen zal blijken dat het voor de leerling niet mogelijk is zelfstandig met het openbaar vervoer te reizen. Indien er dan geen andere 'oudere' leerlingen zijn die de leerling kunnen begeleiden, is deze begeleiding een verantwoordelijkheid van de ouders. In artikel 12 van de modelverordening is daaromtrent een regeling getroffen.

Uit artikel 12 blijkt:

1. dat de afstand van de woning naar de school meer dan zes kilometer moet zijn om voor bekostiging van de vervoerkosten ten behoeve van een begeleider in aanmerking te komen;
2. dat begeleiding slechts wordt bekostigd aan de ouders, indien de leerling jonger dan negen jaar is. Met andere woorden: de regeling gaat ervan uit dat een leerling van negen jaar en ouder in principe zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kan maken. Is dat in een incidenteel geval niet zo, dan kan op grond van artikel 29 van de modelverordening een uitzondering hierop gemaakt worden. In dit verband is artikel 7 van de modelverordening van belang. Indien de leerling op 1 augustus van het schooljaar acht jaar is, geldt voor het hele schooljaar dat de leerling als acht jaar wordt aangemerkt ook al wordt de leerling in de loop van het schooljaar negen jaar;
3. dat door de ouders genoegzaam aangetoond moet worden dat de leerling niet in staat is zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik te maken.

Hiervan kan onder andere sprake zijn indien:

- de leerling te jong is om zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik te maken;
- de leerling gedurende de rit met het openbaar vervoer een of meerdere malen moet overstappen op gevaarlijke overstappunten en hij, gezien zijn leeftijd, te jong hiervoor is;

- de route van het uitstappunt van de bus naar de school gevaarlijke punten kent (en oplossing daarvan door bijvoorbeeld verkeersbrigadiers niet mogelijk is).

Dit 'genoegzaam aantonen' dient zoveel als mogelijk ondersteund te worden door eventuele bewijsstukken, zoals gegevens over de routes van het openbaar vervoer, psychologische verklaringen en medische verklaringen.

In een aantal gevallen kan het voorkomen dat het bewijs moeilijk te geven is. In die gevallen dient de situatie zorgvuldig beoordeeld te worden door het college. Het college bepaalt immers of inderdaad aangetoond wordt of zelfstandig vervoer van de leerling niet mogelijk is.

Wie uiteindelijk als begeleider zal fungeren is in principe niet van belang. Ongeacht wie de leerling begeleidt, vindt de bekostiging van de kosten plaats aan de ouders van de leerling.

In de meeste gevallen zal het een ouder zijn die de leerling begeleidt. Indien een begeleider (al dan niet een ouder) meer dan een leerling tegelijk begeleidt, geldt slechts bekostiging als ware er sprake van de begeleiding van een leerling. Met andere woorden, indien bijvoorbeeld een ouder drie leerlingen begeleidt met het openbaar vervoer, kan het niet zo zijn dat de bekostiging van de kosten van openbaar vervoer ten behoeve van de begeleider drie maal plaatsvindt. Artikel 12, tweede lid, van de modelverordening bepaalt dan ook dat de kosten van openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider voor bekostiging in aanmerking komen.

In de uitspraak van 19 maart 1992 (nr. R03.89.6924/106) van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State gaat het om de vraag in hoeverre leerlingen zelf kunnen voorzien in de begeleiding van andere (jongere) leerlingen. In aanscherping op de algemene lijn die de afdeling hierin volgt, geeft de afdeling aan dat weliswaar leerlingen van elf jaar en ouder enige begeleiding voor hun rekening kunnen nemen, maar dat van een elfjarig kind niet kan worden verwacht dat het zelfstandig twee of meer jongere kinderen door moeilijke verkeerssituaties kan loodsen.

Artikel 13 Bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer

Bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer ten behoeve van de leerling die een school voor basisonderwijs of een speciale school voor basisonderwijs bezoekt, dient in principe slechts in uitzonderingsgevallen te worden verleend. Deze uitzonderingen zijn in artikel 13 van de modelverordening vastgelegd.

In veel gevallen zal het voorkomen dat het college het aangepast vervoer zelf organiseert. Het drempelbedrag en de bijdrage op grond van de draagkracht zullen dan door de ouders aan het college betaald moeten worden, in feite in ruil voor het aangeboden vervoer. Overigens geldt met name voor aangepast vervoer dat regionale samenwerking met andere gemeenten tot belangrijke besparingen kan leiden.

In artikel 13 van de modelverordening is bepaald dat bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer wordt verstrekt, indien de afstand van de woning naar de school meer dan zes kilometer bedraagt, en:

1. indien de leerling met gebruikmaking van openbaar vervoer naar school of terug, meer dan anderhalf uur onderweg is en de reistijd met aangepast vervoer tot 50% of minder van de reistijd per openbaar vervoer kan worden teruggebracht of

2. openbaar vervoer ontbreekt, tenzij de leerling, naar het oordeel van het college, zelf gebruik kan maken van vervoer per fiets.

De bepaling dat aangepast vervoer wordt toegekend indien de leerling is aangewezen op openbaar vervoer onder begeleiding en de ouders kunnen aantonen dat het begeleiden van de leerling door hen of door anderen onmogelijk is dan wel tot ernstige benadeling van het gezin zou leiden en een andere oplossing niet mogelijk is, is niet meer in de modelverordening opgenomen.

De overweging hierbij is dat begeleiding primair een taak van de ouders is. Als dat niet mogelijk is, dienen zij zelf voor een oplossing te zorgen. Die kan gevonden worden door bijvoorbeeld een oppas, burens, familie of anderen in te schakelen (zie afdeling Jurisprudentie, J-3-1 t/m J-3-18). In noodsituaties kunnen ouders een beroep doen op de hardheidsclausule (artikel 29 van de modelverordening). Daarbij kan rekening worden gehouden met de uitspraken van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State over dit onderwerp.

In de uitspraak van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 5 februari 1992 (R03.90.1688/62-120; zie Jur. 3.6) staat centraal dat de aanvragende ouders aangepast vervoer eisen, aangezien zij zichzelf niet in staat achten in de begeleiding van hun kinderen in het openbaar vervoer te voorzien. Zij motiveren deze onmogelijkheid naar het oordeel van de afdeling Rechtspraak niet voldoende. De afdeling spreekt hierover uit dat het aan de ouders is voldoende aannemelijk te maken dat het hun onmogelijk is hun kind te begeleiden. In dit concrete geval eist de afdeling, gezien de cursus die de moeder volgt, lesroosters of andersoortige verklaringen waaruit de onmogelijkheid tot begeleiden blijkt. Voorts dienen de ouders volgens de afdeling aan te tonen dat hun kind niet (gedeeltelijk) door anderen kan worden begeleid.

De uitspraak van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 2 december 1988 (R03.88.5983/S649265-29; zie Jur. 3.4) inzake het beroep van ouders tegen de afwijzende beschikking van een gemeente om aangepast vervoer toe te staan gaat verder op deze zaak in. De ouders stellen dat het begeleiden van hun zoon tot gevolg heeft dat zijn negenjarig zusje tweeneenhalf tot vier uur per dag, mede door haar afwijkende schooltijden, zonder opvang moet doorbrengen. Opvang elders is volgens de ouders niet mogelijk. De afdeling concludeert dat verzoeker voorshands niet overtuigend heeft aangetoond dat de begeleiding van zijn zoon - bijvoorbeeld door in onderling overleg met de ouders van medeleerlingen beurtelings de kinderen naar en van school brengen - niet op een andere minder bezwaarlijke wijze zou kunnen plaatsvinden.

Een soortgelijke uitspraak heeft de afdeling gedaan in een geschil waarin ouders stellen dat begeleiding door de ouders de gezinnen voor grote problemen stelt, onder meer omdat een aantal van hen thuis nog niet-schoolgaande kinderen heeft, die eveneens aandacht en verzorging behoeven. De afdeling stelt in haar uitspraak d.d. 25 april 1989 (R0.3.87.3373) dat niet aannemelijk is gemaakt dat het voor appellanten onmogelijk is een zodanige regeling te treffen dat gedurende de afwezigheid van degenen die zorg dragen voor de begeleiding van de schoolkinderen door anderen op de jongere kinderen wordt gepast.

Uit de uitspraak van de Voorzitter van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 14 mei 1992 (R03.89.7315/P01) inzake de begeleiding door ouders blijkt het volgende. Appellant is van mening, dat aanspraak bestaat op aangepast vervoer in plaats van openbaar vervoer, omdat onder meer de begeleiding van haar kind in het openbaar vervoer tot een onaanvaardbare belasting van het gezin leidt, aangezien enerzijds haar tweede kind telkens mee moet reizen bij gebrek aan een oppas en anderzijds de reistijd voor de begeleider onaanvaardbaar lang is.

De Voorzitter bepaalt dat, hoewel niet kan worden ontkend dat bij gebruik van het openbaar vervoer de begeleiding van het kind veel tijd vergt, niet aangetoond is dat begeleiding van haar kind tot ernstige benadeling van het gezin zou leiden. Daarbij is in aanmerking genomen dat de ouder van de gemeente bekostiging ten behoeve van begeleiding is verstrekt, zodat zij haar kind niet zelf hoeft te begeleiden, maar hem kan laten begeleiden. Bovendien zou de ouder gedurende de tijd dat zij haar zoon naar en van school begeleidt haar tweede kind onder de hoede van een oppas kunnen stellen.

Uit deze uitspraken blijkt onder meer dat de verklaring van de ouders, dat er thuis kinderen zijn die verzorging behoeven, en er daarom geen sprake kan zijn van begeleiding door de ouders op zich niet voldoende is. Van ouders wordt in dit soort gevallen verwacht, dat zij zelf een oplossing zoeken voor het (laten) begeleiden van hun kinderen en in voorkomend geval aantonen dat die mogelijkheid niet aanwezig is. In feite zal de gemeente moeten afwegen wat van ouders, die in aanmerking komen voor bekostiging van het leerlingenvervoer, meer gevraagd wordt ten aanzien van de begeleiding van hun kinderen dan van ouders die niet voor die bekostiging in aanmerking komen. Een voorbeeld moge dit verduidelijken: ouder A woont op vijf kilometer van de school en ouder B op zeven kilometer, de gemeente hanteert een afstandscriterium van zes kilometer. Beide ouders hebben thuis een kind dat verzorging behoeft. Wanneer ouder B, die in aanmerking komt voor leerlingenvervoer, zou mededelen zijn kind niet te kunnen begeleiden in verband met de gezinssituatie dan doet zich de vraag voor of, op grond van het feit dat er sprake is van een verschil in afstand van twee kilometer, van ouder A wel en van ouder B niet verwacht kan worden dat hij zijn kind zelf begeleidt, dan wel een andere oplossing zoekt.

Ad 1 Reistijd met openbaar vervoer is meer dan anderhalf uur

Indien de leerling met gebruikmaking van het openbaar vervoer, meer dan anderhalf uur onderweg is en de reistijd met aangepast vervoer tot 50% of minder van de reistijd per openbaar vervoer kan worden teruggebracht, wordt bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer verstrekt.

Overigens is het niet zo dat de ouders, indien zij op basis van het criterium reistijd aanspraak op bekostiging van aangepast vervoer maken, van het college kunnen eisen dat de totale reistijd ook daadwerkelijk tot 50% of minder wordt teruggebracht (in het geval dat het college het vervoer zelf organiseert).

Indien een schoolbusje meer leerlingen vervoert, kan dit tijds criterium overschreden worden. Slechts van belang is dat via individuele meting de conclusie wordt getrokken, dat de totale reisduur van die leerling met het openbaar vervoer meer dan anderhalf uur bedraagt en deze met het aangepast vervoer tot 50% of minder van de reistijd per openbaar vervoer kan worden teruggebracht. Is hiervan sprake dan kunnen ouders aanspraak maken op bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer.

De afdeling Rechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 17 februari 1990 (nr. R03.89.5769/SP274; zie Jur. 4.2) uitgesproken dat bij de reistijd vijf minuten wachttijd bij de bushalte per rit opgeteld moet worden. Op grond van de uitspraken van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 5 oktober 1990 (R03.90.6236/86538) alsmede van 10 december 1992 (S03.92.3655.67; zie Jur. 4.4) kan voor de berekening van de reistijd per taxi tweemaal vijf minuten worden bijgeteld. Discussie over de exacte reistijd per openbaar vervoer kan volgens de uitspraak van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 6 oktober 1992 (S03.92.3174; zie Jur. 4.1) worden vermeden door uit te gaan van de desbetreffende

dienstregelingen.

In de modelverordening is een reistijd criterium opgenomen van anderhalf uur. Over een maximale reistijd van anderhalf uur met het openbaar vervoer stelt de afdeling Rechtspraak van de Raad van State (uitspraken R03.88.5039, R03.88.6089 en R03.88.6566) geen grond te zien voor het oordeel dat dit op zichzelf in strijd is met artikel 4 van de WBO (nu WPO). Niet aannemelijk is, dat bij het ontbreken van de mogelijkheid om bekostiging te krijgen op basis van de kosten van aangepast vervoer, bij een reisduur tot anderhalf uur de vrijheid van ouders om voor hun kinderen een openbare dan wel een bijzondere school van de door hen gewenste richting te kiezen, in onaanvaardbare mate onder druk kan komen te staan van financiële hindernissen.

Dit neemt echter niet weg, dat van vervoerders mag worden verwacht dat indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zij onderzoeken of onverkort aan de in artikel 13, onder a, van de modelverordening weergegeven reistijd dient te worden vastgehouden. De hardheidsclausule in de gemeentelijke verordening biedt daartoe uitdrukkelijk de mogelijkheid.

In een aantal gevallen kan het voorkomen dat bijvoorbeeld ten aanzien van de heenreis (woning-school) wel voldaan wordt aan het criterium van de reistijd, terwijl dit voor de terugreis niet het geval is. Dit kan het geval zijn indien bijvoorbeeld op de heenreis een stopbus en op de terugreis een snelbus is ingezet, of indien de heenreis qua tijd niet aansluit bij de aanvang van de school, maar dat dit bij de terugreis wel het geval is. In dergelijke gevallen dient het college te besluiten, dat er bekostiging wordt verstrekt wat betreft de heenreis, op basis van aangepast vervoer, en voor wat betreft de terugreis op basis van openbaar vervoer.

Ook kan het met name bij lange afstanden zinvol zijn om combinatie van vervoer te overwegen. De leerling zou in zo'n geval gebruik kunnen maken van aangepast vervoer (dat ook wordt ingezet voor andere leerlingen) tot een centraal eindpunt, en vervolgens gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer om op de plaats van bestemming te komen. Een vorm van combinatievervoer kan zijn dat de leerling eerst met de bus naar het station gaat en vervolgens de trein neemt.

Een ander voorbeeld kan zijn dat de schoolbus enkele centrale opstappunten (zie artikel 1, onder m) kent.

In de uitspraak van 26 februari 1992 (R03.89.0419/83-107; zie Jur. 3.5) geeft de afdeling Rechtspraak van de Raad van State enige richtlijnen met betrekking tot centrale opstapplaatsen (buurtbussen). Hierbij dienen de leerlingen van huis naar een opstapplaats te lopen/fietsen/worden gebracht. Indien hiermee een reistijd is gemoeid van ten hoogste dertig minuten, en indien de vertrektijden van de bus zodanig zijn afgestemd op de aanvangs- en eindtijden van de lessen dat er niet of nauwelijks sprake is van wachttijden, is deze constructie in beginsel alleszins redelijk te noemen, volgens de afdeling. Wanneer de leerling gelet op zijn leeftijd begeleiding behoeft bij het vervoer van huis naar de opstapplaats, acht de afdeling het reeel dat de ouders zelf voor de begeleiding zorg dragen. Hierbij dient te worden aangetekend dat in de onderhavige casus de leerlingen die dichterbij de school woonden dan de kilometergrens van vier kilometer gewend waren om in zijn algemeenheid vergelijkbare afstanden af te leggen naar reguliere bushaltes, aldus de afdeling.

Ad 2 Openbaar vervoer ontbreekt

In een aantal gemeenten komt het voor dat openbaar vervoer geheel ontbreekt of zo weinig frequent rijdt dat leerlingen daar geen gebruik van kunnen maken voor het vervoer van woning naar school of vice versa.

In principe kunnen de ouders dan aanspraak maken op bekostiging op basis van aangepast vervoer. Hierbij kan het college de volgende mogelijkheden overwegen:

- is een combinatie van vervoer haalbaar;
- de vervoersonderneming kan verzocht worden om wijzigingen aan te brengen in de dienstregeling of de mate van het openbaar vervoer, waardoor deze vervoervorm dienstbaar wordt voor het reizen van en naar de school;
- het bevoegd gezag van de school kan verzocht worden de schooltijden af te stemmen op de vervoertijden;
- contact kan worden opgenomen met de rijksverkeersinspectie in het betreffende gebied; deze kan eventueel een adviserende en bemiddelende rol spelen;
- tevens kan nog bezien worden of het mogelijk is andersoortig vervoer te organiseren tegen de kosten van openbaar vervoer.

Als echter blijkt dat voorgaande en eventuele andere mogelijkheden niet uitvoerbaar zijn, dan kan het college bekostiging verstrekken op basis van de kosten van aangepast vervoer (of de leerling gebruik laten maken van het door de gemeente verzorgde vervoer).

Overigens biedt artikel 13, onder b, van de modelverordening het college de mogelijkheid om te beoordelen of de leerling in staat mag worden geacht met de fiets naar school te gaan. Hierbij spelen de volgende overwegingen een belangrijke rol:

- is de leerling zelfstandig genoeg om met de fiets naar school te gaan;
- is de route die de leerling af moet leggen, veilig met de fiets af te leggen.

Is dat het geval, dan vindt een fietsbekostiging plaats (zie ook de toelichting op artikel 14).

In de uitspraak van de voorzitter van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 4 februari 1988 (R03.87.7225/S6761) staat dat een bepaling in de gemeentelijke verordening, die inhoudt dat alleen dan bekostiging wordt verleend op basis van de kosten van aangepast vervoer indien openbaar vervoer ontbreekt, in strijd is met de wet. Ook op andere gronden dan het ontbreken van openbaar vervoer kan voor ouders aanspraak bestaan op bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer. Een zodanig geval kan zich voordoen indien de reistijd die met het gebruik van het openbaar vervoer is gemoeid excessief lang is en het alternatief van aangepast vervoer niet.

Artikel 14 Bekostiging op basis van de kosten van eigen vervoer

Artikel 14 van de modelverordening geeft nadere regels omtrent de bekostigingen van het eigen vervoer.

Hieronder kan worden verstaan: ouders die de leerlingen zelf naar school vervoeren of laten vervoeren met een eigen vervoermiddel (auto, bromfiets etc.), of een leerling die gebruikmaakt van fietsvervoer.

Of van bekostiging van eigen vervoer sprake kan zijn is ter beoordeling van het college. Een belangrijke

maatstaf hierbij kan zijn dat dit vervoer voor de gemeente een goedkopere wijze van vervoer is.

Hiervan is bijvoorbeeld geen sprake indien voor de desbetreffende leerling nog plaats is in een aangepast vervoermiddel (busje, taxi) waarmee de leerling anders zou kunnen reizen.

Ook kunnen aspecten als zelfredzaamheid van de leerling meespelen bij de beoordeling van het college of de leerling zelf gebruik kan maken van het vervoer per fiets.

De bekostiging van het eigen vervoer is gerelateerd aan de bekostiging waar de ouders in principe op basis van de bepalingen in de modelverordening voor in aanmerking komen:

- a. voor openbaar vervoer;
- b. voor aangepast vervoer.

Ad a Openbaar vervoer

Indien ouders aanspraak maken op bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer en zij vervoeren de leerling met toestemming van het college zelf, dan keert het college bekostiging uit op basis van het openbaar vervoer.

Voorbeeld:

Afstand woning-school is acht kilometer. Ouders komen in aanmerking voor bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer maar vervoeren de leerling zelf, met toestemming van het college.

Het college dient nu na te gaan wat voor deze afstand betaald zou moeten worden, indien de leerling gebruik zou maken van het openbaar vervoer.

Ook hiervoor geldt dat het college het meest goedkope tarief als uitgangspunt mag nemen. Vervolgens past het college het eigen bijdrage principe toe. De vraag, wat het openbaar vervoer per kilometer kost, is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden en is mede afhankelijk van het Vervoersplan en de bepalingen omtrent de zone-indeling die gelden voor die specifieke gemeente. Nadere informatie hierover bij de plaatselijke of regionale vervoersondernemingen is daarom noodzakelijk.

Ad b Aangepast vervoer

Indien ouders in aanmerking komen voor bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer en zij met toestemming van het college de leerling zelf vervoeren, geldt een vergoeding per kilometer.

Per 1 april 1993 zijn in werking getreden het Reisbesluit binnenland (Stb. 1993, 144) en de Reisregeling binnenland (Stcrt. van 22 maart 1993), waarmee het Reisbesluit Nederland 1971 en de Reisbeschikking Nederland zijn komen te vervallen.

Voor het leerlingenvervoer is dit van belang, aangezien in artikel 14, tweede tot en met vijfde lid en artikel 19, tweede tot en met vijfde lid van de modelverordening leerlingenvervoer is bepaald dat onder omstandigheden bekostiging aan ouders wordt verstrekt die bestaat uit een bedrag op basis van een kilometervergoeding afgeleid van de Reisregeling binnenland. Het betreft onder andere de kilometervergoedingen die ouders ontvangen indien zij gebruikmaken van eigen vervoer.

Bij de totstandkoming van het nieuwe Reisbesluit heeft terugdringing van de (auto)mobiliteit en het zoveel

mogelijk vermijden van fiscaal bovenmatige vergoedingen als uitgangspunt gediend.

Artikel 7-9 van het Reisbesluit jo artikel 2-3 van de Reisregeling bepalen onder meer het volgende:

1. indien openbaar vervoer passend is en er desalniettemin toestemming is verleend door het bevoegd gezag om te reizen met eigen vervoer wordt een bedrag betaald van euro 0,09 per kilometer (zowel per auto als per bromfiets);
2. indien aangepast vervoer passend is en toestemming is verleend door het bevoegd gezag om te reizen met de eigen auto wordt voor alle kilometers een vergoeding verstrekt van euro 0,28 per kilometer, zijnde de maximaal onbelaste vergoeding; in geval van eigen vervoer met een bromfiets bedraagt de vergoeding euro 0,10 per kilometer;
3. de fietsvergoeding bedraagt euro 0,05 per kilometer plus een vergoeding van de eventuele kosten van stalling.

Een knelpunt valt te signaleren voor de concrete betekenis voor het leerlingenvervoer. Immers, tot 1 april 1993 werd de hoogte van de kilometervergoedingen afgeleid van de bedragen van de Reisbeschikking Nederland.

Hierbij werden de volgende tarieven gehanteerd:

0 km - 5.000 km	1/2 x 68 zoals genoemd in Reisbeschikking = 34 cent
5.001 km - 10.000 km	1/2 x 49 zoals genoemd in Reisbeschikking = 25 cent
10.001 km - 20.000 km	1/2 x 37 zoals genoemd in Reisbeschikking = 19 cent
meer dan 20.000 km	1/2 x 33 zoals genoemd in Reisbeschikking = 17 cent

Tussen de hoogte van de kilometervergoedingen en de hoogte van de bedragen zoals genoemd in de Reisbeschikking bestaat derhalve een duidelijke relatie. De vraag is hoe die relatie vanaf 1 april 1993 dient te worden gelegd.

Te noemen zijn onder andere de volgende mogelijkheden:

- a. conform de systematiek tot 1 april 1993 wordt het bedrag, zoals genoemd in de Reisregeling gehalveerd, zodat per kilometer 30 cent wordt vergoed (vanaf 1-1-2002: euro 0,14); dit is ongunstig voor de meeste ouders, waardoor de soms voor gemeenten niet ongunstige belangstelling voor eigen vervoer kan omslaan in een voorkeur van ouders voor door de gemeente bekostigd overig aangepast vervoer;
- b. handhaving van de systematiek die tot 1 april 1993 gold en de daarbij gehanteerde bedragen is mogelijk binnen de randvoorwaarden van het Reisbesluit, aangezien de vergoedingen niet meer dan 59 cent bedragen (vanaf 1-1-2003: euro 0,28); nadeel hiervan is dat de in het kader van het leerlingenvervoer gehanteerde bedragen nauwelijks meer als een afgeleide van de in de Reisregeling genoemde bedragen kunnen worden beschouwd. Anders is dit indien het college percentages vaststelt van het bedrag als genoemd in de Reisregeling binnenland (zie d);
- c. in het voetspoor van de Reisregeling wordt met ingang van 1 april 1993 per kilometer 59 cent betaald (vanaf 1-1-2003: euro 0,28); dit betekent een enorme verhoging van de

kilometervergoedingen, en dus bij ongewijzigd beleid een forse verhoging van de uitgaven ten behoeve van het leerlingenvervoer, tenzij dit bedrag slechts wordt uitgekeerd voor de kilometers die de leerling aflegt (hierbij wordt er van uitgegaan dat de leerling tweemaal de reisafstand aflegt omdat de leerling tussen de middag op de school kan overblijven);

- d. De werkgroep scholierenvervoer Meppel e.o. heeft het volgende alternatief ontwikkeld. **[noot De afrondingen van de percentages zijn hierin niet overgenomen.]** De regeling die tot 1 april 1993 werd gehanteerd wordt vertaald naar de regeling die vanaf 1 april 1993 geldt, en wel op de volgende wijze. Het genoemde bedrag van 52 cent per kilometer wordt als uitgangspunt genomen. De bedragen die tot 1 april 1993 werden gehanteerd worden uitgedrukt in een percentage van de genoemde 52 cent, en wel als volgt:

0 km - 5.000 km:	$34/52 \times 100 = 65\%$
5.001 km - 10.000 km:	$25/52 \times 100 = 48\%$
10.001 km - 20.000 km:	$19/52 \times 100 = 37\%$
meer dan 20.000 km:	$17/52 \times 100 = 33\%$

Om het te vergoeden bedrag per kilometer te berekenen, dient het genoemde bedrag vermenigvuldigd te worden met een van deze percentages.

De voordelen van deze methode zijn:

- de vergoedingsbedragen verschillen niet van de bedragen die tot 1 april 1993 werden gehanteerd;
- de oude regeling wordt vertaald naar de nieuwe regeling. Door de ontwikkeling van het prijsindexcijfer was het bedrag van 52 cent gewijzigd in 60 cent per 1 januari 1997 (vanaf 1-1-2003: euro 0,28). De vergoedingsbedragen voor het leerlingenvervoer worden als volgt vastgesteld:

0 km - 5.000 km:	65% van 0,28 = euro 0,18
5.001 km - 10.000 km:	48% van 0,28 = euro 0,13
10.001 km - 20.000 km:	37% van 0,28 = euro 0,10
meer dan 20.000 km:	33% van 0,28 = euro 0,09

De hiervoor weergegeven mogelijkheden zijn alle vier reeel. Op plaatselijk niveau kan de afweging worden gemaakt welke kilometervergoeding toegepast wordt. Indien wordt overgegaan op een vergoeding die lager ligt dan de ouders gewend waren te ontvangen, dan is het van belang deze nieuwe vergoeding pas een aantal maanden na het moment dat de desbetreffende ouders daarvan op de hoogte zijn gesteld, in te laten gaan en de ouders in de gelegenheid te stellen hun verzoek om zelf in het vervoer te mogen voorzien, te heroverwegen. Indien de gemeenteraad aansluit bij de vergoedingensystematiek afgeleid van de Reisregeling Nederland, worden eventuele wijzigingen hierin automatisch door het college vertaald naar het leerlingenvervoer. De kilometervergoeding betreft enkelvoudige reizen. Dit betekent dat indien het kind per auto vervoerd wordt,

in principe aanspraak bestaat op vier maal de afstand woning-school. Indien de gemeente echter de volledige kilometervergoeding van euro 0,28 hanteert, maken ouders aanspraak op twee maal de afstand woning-school (de reis van de leerling).

Geen bekostiging wordt verstrekt voor de kosten die ontstaan indien de leerling ook tussen de middag wordt vervoerd.

Indien ouders twee of meer leerlingen vervoeren die aangepast vervoer behoeven, mag uitgegaan worden van de rijafstand uitgaande van de woning van de te vervoeren leerling die het verst van de school verwijderd woont.

In artikel 14, derde lid, van de modelverordening is bepaald, dat ouders aanspraak maken op bekostiging op basis van een kilometervergoeding, indien zij meer dan 1 leerling tegelijk vervoeren en daarvoor van het college toestemming hebben gekregen. Dit is ook het geval indien ouders in principe slechts aanspraak maken op bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer. Indien ouders bijvoorbeeld zes kinderen met een eigen busje vervoeren, kunnen het college bij wijze van uitzondering op grond van de hardheidsclausule een andere bekostiging vaststellen. Dit vervoer kan goedkoper zijn dan aangepast vervoer per leerling.

Ook in een dergelijk geval is toestemming van het college noodzakelijk. Hierbij zal uiteraard rekening gehouden moeten worden met de kosten die daarmee gepaard gaan.

Ten slotte bepaalt artikel 14, vijfde lid, van de modelverordening dat het college bekostiging verstrekt op basis van het aantal kilometers fietsvervoer, indien de leerling gebruik maakt van het vervoer per fiets. Hiervan kan sprake zijn:

- a. indien het college van oordeel is dat de leerling hiertoe in staat mag worden geacht als openbaar vervoer ontbreekt;
- b. indien de ouders van de leerling dit wensen, bijvoorbeeld in het kader van de bevordering van de zelfredzaamheid, en het college hiervoor toestemming geeft.

Artikel 15 Bekostiging van de kosten van openbaar vervoer en vervoer per fiets

Voor het vervoer van leerlingen naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs geldt evenals voor het vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs of speciale scholen voor basisonderwijs als uitgangspunt: bekostiging van de kosten van openbaar vervoer. Indien het college van oordeel is, eventueel na de commissie voor de begeleiding en andere deskundigen gehoord te hebben, dat een andere wijze van vervoer noodzakelijk is, kan een andere wijze van vervoer voor bekostiging in aanmerking gebracht worden, namelijk:

- openbaar vervoer onder begeleiding;
- aangepast vervoer al dan niet verzorgd door het college;
- eigen vervoer;
- een combinatie van bovenstaande vervoersmogelijkheden.

In de verordening is voor het (speciaal) onderwijs 1 afstandsgrens opgenomen, namelijk zes kilometer. Hierbij dient echter rekening te worden gehouden met het bepaalde in artikel 20 van de modelverordening. Dit artikel bepaalt dat als de afstand naar de school minder bedraagt dan zes kilometer, toch aangepast vervoer moet worden verstrekt indien de handicap van de leerling dat vereist.

Analoog aan de regeling voor de bekostiging van het vervoer naar scholen voor basisonderwijs en speciale scholen voor basisonderwijs geldt ook ten aanzien van de bekostiging van het vervoer naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs dat het college de voor de gemeente goedkoopst mogelijke wijze van vervoer bekostigt (dit kan bijvoorbeeld zijn een strippenkaart, een jaarabonnement of een maandabonnement of een kilometervergoeding voor de (brom)fiets).

Het college kan op grond van het tweede lid bepalen dat bekostiging voor de fiets wordt verstrekt. Het college moet dan van oordeel zijn dat de leerling, al dan niet onder begeleiding, gebruik kan maken van het vervoer per fiets. Hierbij dient in overweging worden genomen: de leeftijd van de leerling, de eventuele handicap van de leerling, de veiligheid van de af te leggen route en de afstand. Ook is het mogelijk een fietsvergoeding voor bijvoorbeeld de maanden maart tot november te verstrekken en voor de overige maanden bekostiging voor ander passend vervoer.

Artikel 16 Commissie voor de begeleiding

De Commissie van onderzoek (Cvo) bestaat niet meer vanaf 1 augustus 2002. De indicerende taken gaan over naar de regionale Commissies van Indicatiestelling (CvI). De taken omtrent het toewijzen van (ambulante) begeleiding gaan over naar de commissie voor de begeleiding, verbonden aan een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Het college kan advies inwinnen bij de commissie voor de begeleiding en/of de ambulante begeleider van een leerling. Als zij niet op de hoogte zijn van de gesteldheid van de leerling waarvoor een aanvraag is binnengekomen, kan advies worden ingewonnen bij de schooldirecteur. Deze moet een gemotiveerd advies geven.

Om de bestuurslast beperkt te houden, is bepaald dat alleen in het geval het college een negatieve beschikking op de gevraagde voorziening geeft, het advies van genoemde commissies daarbij moet worden betrokken.

Indien het voor een gemeente duidelijk is dat het aangevraagde vervoer voor de leerling passend is (bijvoorbeeld omdat het een herhalingsaanvraag betreft of omdat de handicap dat vervoer noodzakelijk maakt), behoeft het advies niet te worden gevraagd. Uiteraard laat deze bepaling onverlet dat het advies van genoemde commissies ook gevraagd kan worden indien de gemeente dit wenselijk vindt.

Tevens biedt de modelverordening in artikel 16, de mogelijkheid dat het college het advies van andere deskundigen in kan winnen. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt indien bijvoorbeeld het oordeel van het college afwijkt van het advies van genoemde commissies, of in geval de bijzondere handicap van de leerling dit vraagt. Andere deskundigen kunnen dan bijvoorbeeld zijn:

- medische specialisten;
- een orthopedagoog;

- de huisarts van de leerling;
- kinderpsycholoog en dergelijke.

Als nadeel van een keuze voor de directeur/commissie voor de begeleiding als adviserend orgaan geldt de veel gehoorde klacht, dat hun adviezen nogal eens subjectief van aard kunnen zijn. Zij zijn immers verbonden aan de ontvangende school en er kunnen dan bepaalde belangen zijn bij het aannemen van het kind op de desbetreffende school. Het is in dat kader van belang dat het college een gemotiveerd advies vraagt van de directeur/commissie voor de begeleiding. Voorts is in de modelverordening gekozen voor de mogelijkheid om ook andere deskundigen te raadplegen. Uiteraard kan de gemeenteraad ook kiezen voor een andere vorm van advies.

In een dergelijk geval kan de gemeenteraad als alternatief een onafhankelijke commissie van advies instellen, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten. Op deze wijze kan een onafhankelijk advies verkregen worden; de commissie van advies is immers niet gekoppeld aan een bepaalde school. De samenstelling van een dergelijke commissie zou dan kunnen bestaan uit een arts (specialist), een maatschappelijk werker, een onderwijsgevende en een psycholoog. De eventuele kosten verbonden aan een onafhankelijke commissie van advies zullen dan wel door de (samenwerkende) gemeenten gedragen moeten worden.

Er worden voor advisering door een schoolartsdienst of geneeskundige dienst. Wanneer advies nodig is over deelaspecten van het vervoer - bijvoorbeeld 'veilige route' -, dan kan dit worden ingewonnen bij deskundigen op het terrein van het desbetreffende deelaspect, bijvoorbeeld in dit geval de (verkeers)politie.

Ook voor deze deskundigen geldt dat zij een onafhankelijke positie innemen.

De kosten verbonden aan de adviezen van een schoolartsdienst of geneeskundige dienst, zullen veelal lager zijn dan de kosten verbonden aan een apart ingestelde onafhankelijke commissie. Deze kosten zullen echter ook voor rekening van de gemeente komen.

Volgens de modelverordening vindt advisering plaats indien het college een negatieve beschikking op de gevraagde voorziening geeft. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om:

1. advisering aan het college over de vraag of een leerling die een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoekt, al dan niet onder begeleiding, gebruik kan maken van het vervoer per fiets (artikel 15, tweede lid);
2. advisering aan het college over de vraag of een leerling, die een school voor speciaal onderwijs bezoekt, al dan niet zelfstandig gebruik kan maken van het openbaar vervoer in verband met zijn verstandelijke of lichamelijke handicap of leeftijd, waardoor vervoer onder begeleiding noodzakelijk is (artikel 17, eerste lid, van de modelverordening);
3. advisering aan het college over de vraag of een leerling die een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoekt, gelet op zijn verstandelijke of lichamelijke handicap al dan niet in staat is - ook niet onder begeleiding - van het openbaar vervoer gebruik te maken, waardoor aangepast vervoer noodzakelijk is (artikel 18, eerste lid, onder a, van de modelverordening);
4. advisering aan het college over de vraag of een leerling, die een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoekt, waarvan de afstand van de woning van de leerling naar de te bezoeken school

minder bedraagt dan de in de verordening aangegeven minimum km-grenzen, niet in staat is, gezien zijn lichamelijke handicap, die school zonder aangepast vervoer te bereiken (artikel 20 van de modelverordening);

5. advisering aan het college over de vraag of een leerling, die een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoekt, gebruik kan maken van de (brom)fiets, indien openbaar vervoer ontbreekt (artikel 18, eerste lid, onder c, van de modelverordening);
6. advisering aan het college indien het college wil afwijken van de bepalingen zoals die omschreven zijn in titel 3 van de modelverordening.

In de modelverordening hebben de commissies slechts adviserende taken als het het gestel van de leerling betreft (verstandelijk of lichamelijk).

De commissies hebben geen adviserende taak indien het betreft:

1. de vraag of de reistijd van anderhalf uur of meer met openbaar vervoer door middel van aangepast vervoer teruggebracht kan worden tot 50% of minder (artikel 18, onder b, van de modelverordening);
2. de vraag of openbaar vervoer ontbreekt (artikel 18, onder c, van de modelverordening).

Het spreekt voor zichzelf dat de commissies het gemotiveerde advies aan het college uitbrengt binnen een door het college te stellen termijn.

Deze commissies zijn een externe adviseur in de zin van artikel 3:5 van de Awb. Dit houdt in dat de algemene regels die in afdeling 3:3 van de Awb zijn gegeven van toepassing zijn. Dit betekent onder andere dat het bestuursorgaan de adviseur een termijn kan stellen waarbinnen het advies wordt verwacht, en dat in of bij het besluit vermeld dient te worden wie de adviseur is die het advies heeft uitgebracht.

Artikel 17 Bekostiging van de kosten van openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider

Indien ouders van een leerling op grond van artikel 15 van de modelverordening in aanmerking komen voor bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer, en het college van oordeel is dat de leerling niet zelfstandig van het openbaar vervoer of de fiets gebruik kan maken, komen de ouders tevens in aanmerking voor bekostiging van de kosten van het openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider (artikel 17 van de modelverordening). Uit artikel 17 blijkt:

1. de leerling moet een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoeken die is aan te merken als de dichtstbijzijnde toegankelijke school, en de afstand van de woning naar de school voor speciaal onderwijs moet meer dan zes kilometer bedragen;
2. de begeleiding wordt slechts bekostigd indien door de ouders genoegzaam wordt aangetoond dat de leerling door zijn lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap dan wel door zijn leeftijd niet in staat is zelfstandig van het openbaar vervoer of de fiets gebruik te maken.

Hiervan kan onder andere sprake zijn:

- indien de handicap dan wel de leeftijd van de leerling begeleiding noodzakelijk maakt;

- indien de leerling gedurende de rit met het openbaar vervoer een of meerdere malen over moet stappen op te gevaarlijke overstappunten en dit gezien de leeftijd van de leerling onverantwoord is;
- indien de route van het uitstappunt van de bus naar de school te gevaarlijke punten kent, en een adequate oplossing van deze gevaarlijke punten niet mogelijk is (bijvoorbeeld verkeersbrigadiers etc.).

Voor dit 'genoegzaam aantonen' geldt - analoog aan de desbetreffende bepaling voor het openbaar vervoer onder begeleiding naar scholen voor basisonderwijs of speciale scholen voor basisonderwijs - dat de bewijslast bij de ouders ligt. Ouders dienen hiertoe verklaring(en) van deskundige(n) te overleggen. Indien het college de aanvraag voor begeleiding afwijst, dient daarbij het advies van de commissie voor de begeleiding of andere deskundigen (bijvoorbeeld specialist, pedagoog en psycholoog) te worden betrokken.

Het advies betreft dan de vraag of de leerling, gezien zijn lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap dan wel leeftijd, niet zelfstandig van het openbaar vervoer of de fiets gebruik kan maken.

In principe is het niet van belang wie de leerling uiteindelijk begeleidt. In de regel zullen dit de ouders zijn. Het is echter ook denkbaar dat een ander familielid, een oppas, burens, ouders van andere leerlingen, een kennis of een klasse-assistent de leerling begeleidt.

Bij begeleiding door een klasse-assistent dienen wel afspraken gemaakt te worden met het bevoegd gezag van de betrokken school. Ook kan begeleiding in groepsverband georganiseerd worden of via een rooster van verschillende begeleiders. Is hiervan sprake, dan is artikel 17, derde lid, van de modelverordening van toepassing; indien een begeleider meerdere leerlingen tegelijk begeleidt, komen slechts de kosten van openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider voor bekostiging in aanmerking (zie tevens de toelichting op artikel 12).

Door de Nederlandse Spoorwegen en de stads- en streekvervoerbedrijven is een regeling getroffen betreffende kosteloos vervoer van de begeleider van een gehandicapte. Indien een gehandicapte hiervoor in aanmerking komt, verstrekt de NS hem een legitimatiebewijs. Het legitimatiebewijs is bestemd voor die mensen die vanwege een lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap niet of niet onder alle omstandigheden zelfstandig kunnen reizen. Aanvraagformulieren zijn verkrijgbaar op de NS-stations.

Het legitimatiebewijs is wat het binnenland betreft geldig op onder meer:

- alle lijnen van de Nederlandse Spoorwegen;
- alle buslijnen in Nederland, zowel in het stads- als in het streekvervoer;
- alle metro- en tramlijnen.

Daarnaast is door de Vereniging het Nederlandse Blinden- en Slechthziendenwezen (VNBW) een regeling getroffen betreffende kosteloos vervoer van de begeleider. Als de blinde/slechthziende hiervoor in aanmerking komt, dan wordt hem een geleidekaart verstrekt. Deze is bestemd voor diegenen die vanwege hun visuele handicap niet of niet onder alle omstandigheden zelfstandig kunnen reizen. De geleidekaart kan worden aangevraagd bij de VNBW, Postbus 14094, 3508 SC Utrecht, tel. (030) 254 17 88.

Voorts blijkt het in de praktijk tot de mogelijkheden te horen dat afspraken met de NS worden gemaakt over bijvoorbeeld het uitstappen van de leerling onder begeleiding van de conducteur.

Artikel 18 Bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer

Ook voor het vervoer naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs geldt dat bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer in principe uitzondering is.

Wel moet de toegankelijkheid van het (voortgezet) speciaal onderwijs gewaarborgd blijven. Daar waar vervoer, openbaar of aangepast, noodzakelijk is, moet dit op passende wijze kunnen plaatsvinden.

In artikel 18 van de modelverordening zijn deze waarborgen verankerd.

Ad a De verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap van de leerling vereist aangepast vervoer

Indien de leerling, gelet op zijn verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap niet in staat is, ook niet onder begeleiding, van het openbaar vervoer gebruik te maken, bekostigt het college de kosten van het aangepast vervoer. Hiervan kan onder andere sprake zijn indien:

- een leerling een school voor lichamelijk gehandicapte kinderen bezoekt en zich in een rolstoel voort moet bewegen;
- een leerling een ZMOK-school bezoekt en zijn geestelijke toestand aangepast vervoer noodzakelijk maakt.

Welke wijze van aangepast vervoer bekostigd wordt, bepaalt het college. Een belangrijk criterium hierbij is: op welke wijze kan het aangepast vervoer zo goedkoop en efficiënt mogelijk georganiseerd worden zonder de bereikbaarheid van de school in gevaar te brengen? In veel gevallen zal het door het college georganiseerde vervoer het meest efficiënt zijn.

Het college kan ook, uit financiële en doelmatigheidsoverwegingen, in samenwerking met buurgemeenten een vervoerregeling treffen, zodat leerlingen uit verschillende gemeenten gebruik kunnen maken van het door het college georganiseerde vervoer.

Ook kan het betekenen dat de taxi, schoolbus en dergelijke in de route verschillende opstappunten kent, waar de leerlingen kunnen opstappen (zie blz. C1/9). Bij een ernstige lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap van de leerling kan het college besluiten dat de leerling thuis opgehaald wordt.

Indien er sprake is van centrale opstappunten, kan van de ouders verlangd worden dat zij de leerling, indien nodig, hier naar toe begeleiden. In veel gevallen zal de afstand woning-opstappunt klein en veilig te overbruggen zijn (bijvoorbeeld een centraal punt in een wijk).

Als de afstand huis-opstappunt groter is (bijvoorbeeld meer dan twee km), kan overwogen worden een extra opstappunt in te lassen of de leerling thuis op te halen.

Op grond van artikel 18, tweede lid, van de modelverordening dient het college indien het de gevraagde voorziening niet of slechts gedeeltelijk toekent het advies te vragen aan de commissie voor de begeleiding.

Deze zal dan moeten beoordelen of de leerling, gezien zijn lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap, niet in staat is - ook niet onder begeleiding - van het openbaar vervoer gebruik te maken. Tevens kan het college het advies van andere deskundigen inwinnen.

De bepaling dat aangepast vervoer wordt verstrekt indien de leerling is aangewezen op openbaar vervoer onder

begeleiding en de ouders kunnen aantonen dat het begeleiden van de leerling door hen of door anderen onmogelijk is, dan wel tot ernstige benadeling van het gezin zou leiden, en een andere oplossing niet mogelijk is, is niet meer in de modelverordening opgenomen.

De overweging hierbij is dat begeleiding primair een taak van de ouders is. Als dat niet mogelijk is, dienen zij zelf voor een oplossing te zorgen. Die kan gevonden worden door bijvoorbeeld een oppas, burens, familie of anderen in te schakelen (zie afdeling Jurisprudentie, J-3-1 t/m J-3-18). In noodsituaties kunnen ouders een beroep doen op de hardheidsclausule (artikel 29 van de modelverordening).

Ad b Reistijd met openbaar vervoer is meer dan anderhalf uur

Het college verstrekt ook bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer, indien de leerling met gebruikmaking van openbaar vervoer naar school of terug meer dan ten minste anderhalf uur onderweg is en de reistijd met aangepast vervoer tot 50% of minder van de reistijd per openbaar vervoer kan worden teruggebracht. Ook hierbij geldt dat het advies van de commissie voor de begeleiding niet gevraagd hoeft te worden. Zie verder de toelichting op artikel 13 onder ad 1.

Ad c Openbaar vervoer ontbreekt

Artikel 18, eerste lid, onder c, van de modelverordening geeft een derde mogelijkheid om aanspraak te maken op bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer.

Dit lid bepaalt dat het college de kosten van het aangepast vervoer bekostigt, indien openbaar vervoer ontbreekt. Tevens kan het voorkomen dat het openbaar vervoer zo weinig frequent rijdt dat de leerling daarvan geen gebruik kan maken. Echter, voordat het college beslist dat bekostiging van het aangepast vervoer verleend wordt, kan het de mogelijkheden onderzoeken zoals in de toelichting op artikel 13 is uitgewerkt. Ook kan het college bepalen dat de leerling gebruik kan maken van het vervoer per (brom)fiets. Het college kan het advies van de commissie voor de begeleiding en eventueel het advies van andere deskundigen daarover vragen.

Als de leerling gebruik dient te maken van een aangepaste fiets of driewieler of met behulp van een tandem naar school gaat (als er een zogenaamde voorrijder aanwezig is), kunnen de ouders op grond van de Wet Rea bij het GAK een tegemoetkoming in de aanschafkosten vragen.

De hoogte van de bekostiging van aangepast vervoer is uiteraard afhankelijk van een eventueel drempelbedrag en een bijdrage afhankelijk van het inkomen van de ouders (wat betreft het vervoer naar een school voor speciaal voortgezet onderwijs).

In uitzonderlijke gevallen kan het college zelfs gehouden zijn de (salaris)kosten van een begeleider in aangepast vervoer te bekostigen. Zie de uitspraak van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 8 oktober 1990 (R03.90.3061/Sp. 179; zie Jur. 3.8) met betrekking tot een leerling die constant op de ondersteuning van een deskundige op het gebied van speciale medische apparatuur was aangewezen.

Artikel 19 Bekostiging op basis van de kosten van eigen vervoer

Met name bij het bezoeken van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs kan het voorkomen dat de ouders de leerlingen zelf wensen te vervoeren of te laten vervoeren per auto. In artikel 19 van de modelverordening zijn hiervoor nadere voorschriften gegeven.

a Openbaar vervoer

Indien ouders de leerling zelf wensen te vervoeren of te laten vervoeren tegen een (kilometer)vergoeding, is toestemming van het college noodzakelijk. Deze toestemming is opgenomen in de modelverordening, omdat het college dient te bekijken of deze wijze van vervoer daadwerkelijk de goedkoopste is. Is dat het geval, dan kan het college desgewenst toestaan dat de ouders de leerling zelf vervoeren of laten vervoeren. De bekostiging die hier dan tegenover staat is afhankelijk van de bekostiging waarop de ouders in principe recht hebben.

Maken ouders aanspraak op bekostiging van de kosten van openbaar vervoer en wensen zij de leerling zelf te vervoeren of te laten vervoeren, dan bekostigt het college de kosten van het openbaar vervoer.

Voorbeeld:

Ouders maken aanspraak op bekostiging van de kosten van het openbaar vervoer naar een school voor dove leerlingen. De kosten van een jaarabonnement zijn euro 500,-. Zij vervoeren de leerling echter, na toestemming van het college, zelf. De bekostiging is dan euro 500,- als ware er sprake van bekostiging van de kosten van het openbaar vervoer.

b Aangepast vervoer

Maken ouders aanspraak op bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer en vervoeren zij de leerling, na toestemming van het college, zelf of laten zij de leerling zelf vervoeren, dan bekostigt het college een bedrag per kilometer.

Deze bekostiging is analoog aan de betreffende bepaling in Titel 2 van de modelverordening, namelijk een bedrag per kilometer, afgeleid van de Reisregeling binnenland. Voor een verdere uitwerking hiervan wordt verwezen naar de toelichting op artikel 14.

In artikel 19, derde lid, van de modelverordening is tevens bepaald dat, indien het college de ouders desgewenst heeft toegestaan meer dan een leerling zelf te vervoeren of te laten vervoeren, bekostiging op basis van een kilometervergoeding bestaat. Dit geldt ook indien de ouders aanspraak maken op bekostiging gebaseerd op openbaar vervoer.

Indien de ouders of het college van oordeel zijn dat de leerling met de fiets of de bromfiets naar school en terug kan, wordt bekostiging verstrekt op basis van een fietsvergoeding dan wel op basis van een bromfietsvergoeding.

Indien het college van oordeel is dat de leerling gebruik kan maken van het (brom)fietsvervoer kan het advies van de commissie voor de begeleiding of andere deskundigen worden ingewonnen.

Zeker voor leerlingen die een school voor voortgezet speciaal onderwijs bezoeken, kan deze vorm van vervoer nuttig zijn in het kader van de bevordering van de zelfredzaamheid. Het college verleent dan een vergoeding per km fietsvervoer (zie de toelichting op artikel 14) of een vergoeding per kilometer bromfietsvervoer afgeleid

van de bedragen als genoemd in de Reisregeling binnenland.

Artikel 20 Bekostiging vervoerskosten

In artikel 4, zevende lid, van de WEC is bepaald dat de gemeenteraad kan bepalen dat geen aanspraak op bekostiging bestaat op grond van de afstand tussen de woning en de school, echter onverminderd het bepaalde dat leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, op een passende wijze vervoerd dienen te worden.

In een aantal gevallen zal het voorkomen dat een leerling, gezien zijn handicap, ook over een afstand van minder dan zes kilometer aangepast vervoer behoeft.

Artikel 20 van de modelverordening voorziet in een dergelijke voorziening.

Uitgangspunt van de modelverordening is dat in principe voldaan dient te worden aan het gestelde criterium in artikel 15 van de modelverordening (afstandsgrens).

Maakt de handicap van de leerling aangepast vervoer noodzakelijk naar de school die dichterbij is gelegen dan zes kilometer, dan kunnen ouders toch in aanmerking komen voor bekostiging van de vervoerskosten.

Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn, indien door de aard van de handicap aangepast vervoer technisch de enige mogelijkheid is (bijvoorbeeld rolstoel).

Indien het college de gevraagde voorziening niet toekent, dient het bij de beschikking het advies van de commissie voor de begeleiding of het advies van andere deskundigen te betrekken.

Artikel 21 Bekostiging van de kosten van het weekeinde- en vakantievervoer aan de in de gemeente wonende ouders

Artikel 21 van de modelverordening bepaalt dat het college desgewenst de kosten van het weekeinde- en vakantievervoer bekostigt aan de in de gemeente wonende ouders van de leerling die, met het oog op het volgen van voor hem passend (voortgezet) speciaal onderwijs in een internaat of pleeggezin verblijft. Dit artikel valt in twee belangrijke onderdelen uiteen:

1. Het college van de gemeente waar de ouders wonen, bekostigt de kosten van het weekeinde- en vakantievervoer.
2. Het college bekostigt de kosten van het weekeinde- en vakantievervoer, indien het verblijf van de leerling in een internaat of een pleeggezin noodzakelijk is met het oog op het volgen van passend (voortgezet) speciaal onderwijs.

Ad 1

Indien de ouders ten behoeve van hun kind aanspraak maken op bekostiging van het weekeinde- en vakantievervoer, dan wordt deze bekostiging verstrekt door het college van de gemeente waar de ouders woonachtig zijn, en dus niet door het college van de gemeente waar de leerling in een internaat of een pleeggezin verblijft. Wellicht ten overvloede wordt hier nog opgemerkt dat het college van de gemeente waar

de leerling in het internaat of het pleeggezin verblijft, het dagelijks vervoer van het internaat of pleeggezin naar de school en terug dient te bekostigen, indien de leerling daarvoor in aanmerking komt.

Het komt wel eens voor dat ouders van een leerling die een internaat bezoekt gescheiden zijn en dat de leerling het ene weekeinde naar zijn moeder en het andere weekeinde naar zijn vader dient te worden vervoerd. Als de vader in een andere gemeente woont dan de moeder dan dient iedere ouder zelfstandig een aanvraag in te dienen bij de gemeente waar men woonachtig is. Het komt nogal eens voor dat ouders het college vragen hun kind af en toe ook door de week naar huis te vervoeren. Dergelijke verzoeken kunnen worden afgewezen. Het gaat hier immers om weekeinde- en vakantievervoer. Indien daartoe aanleiding is, kan in voorkomend geval bezien worden of toepassing gegeven dient te worden aan artikel 29 van de modelverordening.

Ad 2

Essentieel voor de regeling is dat pas bekostiging van het weekeinde- en vakantievervoer wordt verleend als het verblijf in het internaat of pleeggezin noodzakelijk is voor het volgen van passend (voortgezet) speciaal onderwijs. Met andere woorden, er moet dus een directe relatie bestaan tussen het verblijf in een internaat of het pleeggezin en het volgen van passend onderwijs. Dit betekent dat het college geen bekostiging voor het weekeinde- en vakantievervoer verstrekt, als de leerling passend onderwijs kan volgen dat met dagelijks vervoer vanuit het ouderlijk huis bereikt kan worden. Tevens betekent dit dat het vervoer niet wordt bekostigd van gemeentewege indien de leerling om medische of sociale redenen in een internaat of pleeggezin verblijft. In zijn uitspraak van 20 oktober 1988 bepaalt de afdeling Rechtspraak van de Raad van State dat het college terecht geen bekostiging heeft verstrekt in de kosten van weekeinde- en vakantievervoer nu de leerling niet primair voor het volgen van passend speciaal onderwijs in een internaat verblijft (R03.88.3380/S6311; zie Jur 8.4).

Of plaatsing op het internaat om buiten het onderwijs gelegen redenen heeft plaatsgevonden dient door de gemeente voldoende gemotiveerd te worden. De gemeente dient na te gaan op welke gronden een leerling op een internaat is geplaatst (afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12 juni 1995, nr. R03.92.5415; zie Jur. 8.5).

Weekeinde- en vakantievervoer geldt dus slechts voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Met andere woorden: voor het volgen van primair onderwijs wordt geen weekeinde- of vakantievervoer bekostigd van en naar het internaat of pleeggezin.

Een belangrijke consequentie hiervan is dat leerlingen die in een internaat of een pleeggezin verblijven - omdat hun ouders een trekkend bestaan leiden - niet voor bekostiging van het weekeinde en vakantievervoer in aanmerking komen. Immers, sinds 1 augustus 1985 maken de voorschriften voor scholen van leerlingen van wie de ouders een trekkend bestaan leiden onderdeel uit van de WBO (nu WPO).

Het betreft hier een vijftal categorieën:

1. rijdende scholen voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers;
2. ligplaatsscholen voor varende kinderen;
3. scholen voor kinderen van woonwagenbewoners;

4. afdelingen voor zeer jeugdige kinderen van woonwageneigenaren;
5. scholen voor kinderen van schippers, kermisexploitanten en circusmedewerkers.

Deze scholen zijn vanaf 1 augustus 1985 aangemerkt als basisscholen.

Ouders van leerlingen die in internaten of pleeggezinnen verblijven met het oog op het volgen van bovengenoemde basisscholen, vallen dan ook niet onder het regime van het weekeinde- en vakantievervoer, zoals in Titel 4 van de modelverordening nader is geregeld.

Artikel 22 Bekostiging kosten weekeinde- en vakantievervoer

Artikel 22 van de modelverordening bepaalt welke bekostiging maximaal wordt verleend, namelijk ten behoeve van:

1. de reis van het internaat of pleeggezin naar de woning van de ouders en terug in elk weekeinde, voor zover de weekeinden niet vallen binnen de schoolvakanties;
2. de reis van het internaat of het pleeggezin naar de woning van de ouders en terug in elke vakantie van twee of meer schooldagen, voor zover deze vakantie is opgenomen in het schoolplan van de school die de leerling bezoekt.

Welke wijze van vervoer wordt bekostigd, bepaalt het college van de gemeente waar de ouders wonen. Artikel 22, derde lid, van de modelverordening geeft aan dat de bepalingen van Titel 3 van de modelverordening van overeenkomstige toepassing zijn op de toekenning van bekostiging voor weekeinde- en vakantievervoer, met uitzondering van artikel 16, artikel 17 tweede lid, artikel 18, eerste lid, onder b, artikel 18, tweede lid en artikel 20 van de modelverordening.

1. In artikel 16, artikel 17, tweede lid, en in artikel 18, tweede lid, van de modelverordening is geregeld dat het college indien het de gevraagde voorziening niet honoreert het advies van de commissie voor de begeleiding of eventueel het advies van andere deskundigen moet vragen.
Ingeval er sprake is van weekeinde- en vakantievervoer hoeft dit advies niet gevraagd te worden. (Indien het college van oordeel is dat dit wel wenselijk is, kan het college uiteraard wel het advies vragen.)
2. In artikel 18, eerste lid, onder b, van de modelverordening is geregeld dat aangepast vervoer wordt bekostigd als de leerling met gebruikmaking van openbaar vervoer naar school of terug (i.c. van internaat of pleeggezin naar de woning van ouders of terug) meer dan ten minste anderhalf uur onderweg is en de reistijd met aangepast vervoer tot 50% of minder van de reistijd per openbaar vervoer kan worden teruggebracht. Indien ook deze bepaling van overeenkomstige toepassing zou worden verklaard, dan zou naar alle waarschijnlijkheid bijna al het weekeinde- en vakantievervoer van leerlingen met aangepast vervoer geschieden. Bovendien kunnen bij weekeinde- en vakantievervoer langere reistijden worden gerechtvaardigd.
3. In artikel 20 is geregeld dat bekostiging van het vervoer naar scholen, dichtbij gelegen dan het in artikel 15 aangegeven afstandscriterium van zes kilometer mogelijk is, indien de lichamelijke handicap

van de leerling dat vereist.

Gezien de afstanden die bij het weekeinde- en vakantievervoer afgelegd moeten worden, kan artikel 20 buiten werking worden gesteld. Immers, indien een dergelijke situatie zich voor zou doen, hoeft het kind niet in een internaat of een pleeggezin te verblijven met het oog op het volgen van passend onderwijs.

Analoge toepassing van Titel 3 van de modelverordening betekent dat:

1. bekostiging van openbaar vervoer regel is indien aan de afstandscriteria van artikel 15 wordt voldaan.
2. het college tevens de kosten van het openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider kan bekostigen, in het geval door de ouders ten behoeve van het college genoegzaam wordt aangetoond dat de leerling, gelet op zijn verstandelijke, zintuiglijke of lichamelijke handicap of leeftijd, niet in staat is zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik te maken (artikel 17, eerste lid).
3. het college de kosten van het aangepast vervoer bekostigt, indien:
 - a. de leerling gelet op zijn verstandelijke, zintuiglijke of lichamelijke handicap niet in staat is - ook niet onder begeleiding - van het openbaar vervoer gebruik te maken (artikel 18, eerste lid, onder a);
 - b. openbaar vervoer ontbreekt, tenzij de leerling naar het oordeel van het college van het (brom)fietsvervoer gebruik kan maken.

(Van het (brom)fietsvervoer zal, gezien de afstanden die overbrugd moeten worden, in principe geen gebruikgemaakt worden) (artikel 18, eerste lid, onder c).

Overigens geldt met name voor het weekeinde- en vakantievervoer dat een combinatie van vervoer in veel gevallen mogelijk is. Bijvoorbeeld een combinatie trein-taxi, etc.

4. het college kan toestaan dat de ouders de leerling zelf vervoeren. De bekostiging is dan afhankelijk van de bekostiging van het vervoer waarop de ouders aanspraak zouden maken (artikel 19).

De algemene bepalingen van Titel 1 van de modelverordening zijn uiteraard ook van toepassing, alsmede het bepaalde in de Titel 7.

Artikel 23 Drempelbedrag

Per 1 februari 1999 is de wetwijziging betreffende de bijdrageregeling in het leerlingenvervoer in werking getreden. Deze wetwijziging heeft tot gevolg dat gemeenten, in plaats van de voorheen geldende verplichte eigen bijdrage, een drempelbedrag bij ouders in rekening kunnen brengen. In de modelverordening wordt invulling gegeven aan deze door de wet geboden mogelijkheid.

Bij het drempelbedrag is de ouderlijke bijdrage gekoppeld aan de door de gemeente vastgestelde kilometergrens, dat wil zeggen de afstand van de woning tot de school waarboven aanspraak kan bestaan op leerlingenvervoer. Invoering van het drempelbedrag houdt in dat de kosten van het openbaar vervoer tot aan deze kilometergrens voor rekening van de ouders komen. In de modelverordening is de kilometergrens voor

alle onderwijssoorten op zes kilometer gesteld (artikel 11, eerste lid, en artikel 15, eerste lid). Gemeenten zijn vrij een andere kilometergrens vast te stellen, mits deze niet boven de 6 kilometer uitkomt. In de wet is deze afstand als bovengrens vastgelegd.

Indien een drempelbedrag wordt ingevoerd, is de gemeente voor de berekening van de hoogte daarvan gebonden aan de wet. Er kan niet worden gewerkt met een fictief bedrag; de kosten van het openbaar vervoer dienen te worden bepaald op basis van de zone-indeling. Dit betekent dat bij een aanvraag voor leerlingenvervoer moet worden nagegaan hoeveel zones gereisd moet worden om de afstand tot aan de door de gemeente vastgestelde kilometergrens te overbruggen. Het drempelbedrag bedraagt dan de kosten van een jeugdjaarkaart voor dit aantal te reizen zones. Voor het schooljaar 2003-2004 gaat het bij een zone om een bedrag van euro 195,00 (de kosten van een jeugdjaarkaart met een ster) en bij twee of drie zones om een bedrag van euro 330,50 (de kosten van een jeugdjaarkaart met 2 sterren). Bij de vaststelling van de hoogte van het drempelbedrag is het niet van belang of de leerling daadwerkelijk gebruikmaakt van het openbaar vervoer. Ook wanneer de leerling gebruikmaakt van aangepast vervoer of wanneer er geen openbaar vervoer aanwezig is, dienen de ouders de kosten van het openbaar vervoer over de afstand tot aan de door de gemeente gestelde kilometergrens zelf te dragen. In dat geval dient te worden uitgegaan van de meest gangbare, voor de leerling toegankelijke route.

De doelgroep voor het drempelbedrag was dezelfde als die waarvoor tot dusverre de verplichte eigen bijdrage in rekening werd gebracht: leerlingen die een school voor basisonderwijs, een speciale school voor basisonderwijs of een school voor speciaal voortgezet onderwijs bezoeken en waarvan de ouders een gezamenlijk inkomen van meer dan euro 17.700,- (geïndexeerd) hebben.

Inmiddels zijn er geen scholen voor speciaal voortgezet onderwijs meer (zie de toelichting op het begrip 'school' C2/art. 1). Wel komt het voor dat leerlingen van voortgezet onderwijs die eerst naar dit type onderwijs gingen op grond van de overgangsregeling genoemd in artikel 31, tweede lid, aanspraak maken op leerlingenvervoer. Op hen is artikel 23 onverkort van toepassing.

Het drempelbedrag kan niet in rekening worden gebracht aan ouders van sbo-leerlingen voor wie de gemeente in het schooljaar 2001-2002 bekostiging van het Gak op basis van de Wet Rea ontving. Dit blijft gelden gedurende de periode dat de leerling dezelfde school bezoekt.

Ook voor leerlingen die onder titel 6 vallen (gehandicapte leerlingen in het reguliere primair en voortgezet onderwijs) geldt, dat aan de ouders geen drempelbedrag gevraagd mag worden. Ook wanneer de leerling zelf de aanvraag doet mag geen drempelbedrag gevraagd worden.

Het bedrag wordt bovendien, evenals voorheen de eigen bijdrage, per leerling in rekening gebracht. Indien een leerling slechts een deel van het schooljaar gebruik maakt van het leerlingenvervoer, wordt het drempelbedrag naar evenredigheid in rekening gebracht (zie ook Jur. 2.6). Het blijft mogelijk om voor elk van de genoemde onderwijssoorten een verschillende kilometergrens te hanteren. Bovendien staat het de gemeente vrij het drempelbedrag wel voor de ene maar niet voor de andere schoolsoorten in te voeren.

Met name wanneer veel kinderen gebruikmaken van het leerlingenvervoer en het inkomen van de ouders relatief laag is, kan voor ouders een onevenredig grote financiële belasting ontstaan. In de modelverordening is er voor gekozen om dergelijke uitzonderingssituaties op te lossen door het verschuldigde drempelbedrag op grond van de hardheidsclausule van artikel 29 niet geheel in rekening te brengen. De gemeente kan er echter ook voor kiezen om in de verordening te bepalen dat het drempelbedrag een beperkt aantal keer, bijvoorbeeld

maximaal twee keer, per gezin geheven wordt. Bovendien is het mogelijk om de inkomensgrens in de verordening hoger te leggen dan de in de wet genoemde ondergrens van euro 17.700,-.

De mogelijkheid om de hardheidsclausule hier te hanteren, vloeit voort uit jurisprudentie van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State over de verplichte eigen bijdrage. De afdeling heeft op 2 april 1990 (nr. R03.87.7147; zie Jur. 9.4) een uitspraak gedaan over de bevoegdheid van gemeenten om de 'hardheidsclausule' toe te passen op de verplichte eigen bijdrage van / 200,-. De belangrijkste overweging in de uitspraak van de afdeling luidt als volgt: 'Naar het oordeel van de afdeling biedt noch artikel 24 van de verordening noch artikel 4, dertiende lid, van de Interimwet enig aanknopingspunt voor de opvatting van verweerders. Artikel 24 en artikel 4, dertiende lid, geven een algemene afwijkingsbevoegdheid, welke niet is beperkt tot nader aangegeven gevallen, zodat van alle bepalingen van de regeling (verordening) kan worden afgeweken. Verweerders hebben derhalve ten onrechte gemeend dat hun niet de bevoegdheid toekwam om ook van het bepaalde in artikel 21, eerste lid, van de verordening af te wijken.' Deze uitspraak betekent dat de hardheidsclausule van (nu) artikel 29 van de modelverordening ook toegepast kan worden om in bijzondere omstandigheden de ouders g1 of slechts een deel van het drempelbedrag te laten betalen.

Ten aanzien van het heffen van een drempelbedrag voor leerlingen die in aanmerking komen voor een fietsvergoeding het volgende. De fietsvergoeding van euro 0,05 per kilometer is in een aantal gevallen lager dan het door de ouders verschuldigde drempelbedrag. Om te voorkomen dat leerlingen die zouden kunnen fietsen daarvan om deze reden afzien, is het raadzaam in dergelijke gevallen op grond van de hardheidsclausule geen of slechts een deel van het drempelbedrag in rekening te brengen. Ook kan worden overwogen de fietsvergoeding te verhogen. In dat geval geldt de hogere fietsvergoeding uiteraard niet alleen voor leerlingen waarvoor een drempelbedrag verschuldigd is, maar voor alle leerlingen die aanspraak maken op een fietsvergoeding.

Onder inkomen moet worden verstaan: het gecorrigeerd verzamelinkomen in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 in het peiljaar. Als peiljaar moet op grond van de wet worden aangemerkt het tweede kalenderjaar voorafgaande aan het schooljaar waarvoor bekostiging van de vervoerkosten wordt gevraagd. Ouders kunnen een IB 60-formulier opvragen bij de Belastingdienst, waarop dit gecorrigeerde verzamelinkomen staat vermeld.

In de meeste gevallen zal ten behoeve van het peiljaar het gecorrigeerd verzamelinkomen voorhanden zijn. Indien het gecorrigeerd verzamelinkomen van het tweede kalenderjaar voorafgaande aan het schooljaar waarvoor bekostiging wordt gevraagd nog niet bekend is, kan het derde jaar voorafgaande aan het desbetreffende schooljaar als voorlopig uitgangspunt worden gehanteerd. In een later stadium, als het gecorrigeerd verzamelinkomen in het peiljaar bekend is, kan een definitieve berekening worden gemaakt. Wanneer ouders weigeren de gevraagde informatie over hun inkomen te verstrekken, wordt op grond van artikel 4:15 van de Awb de beslistermijn opgeschort tot de dag waarop de aanvraag met de ontbrekende gegevens is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Vervolgens kan het college besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. De aanvragers worden hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld.

Ingeval ouders geen aangifte bij de belastinginspecteur hebben gedaan, geschiedt bij toepassing van de bijdragen van artikel 23 en 24 van de modelverordening leerlingenvervoer de berekening van het ouderlijk inkomen aan de hand van het gecorrigeerde belastbaar loon. Dit cijfer is door de ouders op te vragen bij de

Belastingdienst via een IB 60-formulier (inkomensverklaring).

De hoogte van het gecorrigeerd verzamelinkomen is voor het peiljaar 2001 (dus ten behoeve van het schooljaar 2003-2004) vastgesteld op euro 20.450,- wat betreft het innen van een drempelbedrag. Dit bedrag wordt jaarlijks aangepast aan de wijziging die het indexcijfer van de regelingslonen van volwassen werknemers heeft ondergaan ten opzichte van 1 januari van het voorafgaande jaar en afgerond op een veelvoud van euro 450,-.

Indien het inkomen van de betrokken ouders in de periode die ligt tussen het peiljaar waarin het inkomen wordt bepaald en het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend, op een structurele wijze is gedaald, is het redelijk om in het voordeel van de ouders een later peiljaar te kiezen door gebruik te maken van de afwijkingmogelijkheid van artikel 29 van de modelverordening. Door het kiezen van een later peiljaar kan het voorkomen dat ouders in dat latere peiljaar niet voldoen aan de inkomensgrens en dus geen drempelbedrag hoeven te betalen.

Om te bepalen wanneer het redelijk is van de peildatum af te wijken, kan de regeling, zoals die opgenomen is in artikel 6.12 van de Wet studiefinanciering 2000, als leidraad gehanteerd worden. Dit artikel is niet in de modelverordening opgenomen. Het gaat bij de toepassing van artikel 29 van de modelverordening om een beleidsbevoegdheid van het college. Voorgaand artikel vormt slechts een gedeeltelijke invulling van die beleidsruimte. Het betreffende artikel van de WSF kan als richtsnoer gehanteerd worden. Het college houdt dan zijn eigen bevoegdheid om in zeer bijzondere situaties een andere oplossing te kiezen.

De afdeling Rechtspraak van de Raad van State (31 augustus 1993, nrs. R03.93.1702 en R03.93.1773; zie Jur. 2.3) acht het redelijk dat als de verzorgers pleegouders zijn zij ook de financiële verplichtingen op zich nemen die uit de eventuele honorering van een aanvraag tot bekostiging van vervoerkosten naar school voortvloeien. In tegenstelling tot de vrijwillige plaatsing zijn de natuurlijke ouders bij een justitiële plaatsing niet meer aan te spreken voor de extra kosten, tenzij de natuurlijke ouders en niet de pleegouders de aanvraag hebben ingediend.

In de bekostiging op basis van de Regeling vrijwillige pleegzorg zit in het algemeen geen component voor de kosten van het schoolbezoek, die door de gemeente in mindering gebracht kan worden op de gemeentelijke bekostiging voor het leerlingvervoer.

Pleegouders die bekostiging ontvangen op basis van de Regeling vrijwillige pleegzorg, dienen bij een honorering van hun aanvraag tot bekostiging van de kosten van het leerlingvervoer door de gemeente ook het drempelbedrag per schooljaar aan de gemeente te betalen, als hun inkomen boven de inkomensgrens ligt. Tevens zullen de pleegouders de eventuele bijdrage naar financiële draagkracht aan de gemeente moeten voldoen. Eventueel kunnen zij deze kosten wel verhalen op de natuurlijke ouders of voogden van de leerling. Ten aanzien van de invordering van het drempelbedrag is het navolgende van belang:

- In artikel 2, tweede lid, van de modelverordening is onder meer bepaald: 'Weigering tot of nalatigheid in de betaling van de in de vorige volzin bedoelde bijdrage doet de aanspraak op bekostiging vervallen.'

Indien het college zelf het vervoer verzorgt of laat verzorgen dienen de ouders die daarvoor in aanmerking komen het drempelbedrag aan de gemeente over te maken. Doen zij dit niet of niet geheel dan vervalt de aanspraak.

- Indien het college dit wenst kan het weigerachtige ouders in gebreke stellen en de (kanton)rechter verzoeken uit te spreken dat de ouders het drempelbedrag dienen te betalen. Vervolgens kan met inschakeling van een deurwaarder de bijdrage worden geïnd. Aangezien deze procedure nogal omslachtig en duur is kan het, als er sprake is van aangepast vervoer, raadzaam zijn het vervoer te stoppen. De ouders blijven echter op grond van de Leerplichtwet verantwoordelijk voor het schoolbezoek van hun kind. De praktijk leert dat een dergelijke maatregel zeer effectief is.

Artikel 24 Financiële draagkracht

De Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer biedt gemeenten de mogelijkheid om van ouders wier kinderen een school voor basisonderwijs bezoeken en van wie de school ten minste twintig kilometer van de woning is verwijderd, een van de draagkracht afhankelijke bijdrage te vragen in de kosten van het vervoer. Deze inkomensafhankelijke bijdrage wordt per gezin geheven, in tegenstelling tot het drempelbedrag dat per leerling in rekening wordt gebracht.

Tot 1 augustus 1997 bepaalde de modelverordening leerlingenvervoer dat deze bijdrage werd berekend met toepassing van de zogenoemde IPO-norm. Deze norm bracht met zich mee dat voor het schooljaar 1997/1998 van het belastbaar inkomen van ouders respectievelijk een bijdragevrije voet van ruim / 38.000,- en een vast bedrag per kind van / 4.600 in mindering werd gebracht. Van het resterende bedrag werd 1/16e deel als de draagkrachtafhankelijke bijdrage aangemerkt.

Deze regeling bleek, mede door haar bewerkelijke karakter, in lang niet alle gevallen waarin dat zou hebben gekund, te worden toegepast.

Ten einde de toepasselijkheid van de draagkrachtafhankelijke ouderlijke bijdrage te vergroten is per 1 augustus 1997 een nieuwe regeling opgenomen in artikel 24 van de modelverordening, die is geënt op drie uitgangspunten, namelijk:

1. de systematiek is zo eenvoudig mogelijk ten einde de toepasbaarheid te vergemakkelijken;
2. het niveau van de bijdrage blijft voor een individuele ouder in grote lijnen gelijk aan het niveau onder de IPO-norm;
3. de systematiek sluit aan bij die van recente wettelijke regelingen op maatschappelijk terrein, zoals de Wet voorzieningen gehandicapten, de tabel voor de ouderlijke bijdrage bij kinderopvang, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tegemoetkoming studiekosten.

In artikel 24 is gekozen voor een systeem waarin met een aantal inkomensblokken wordt gewerkt, waaraan een vooraf vastgestelde draagkrachtafhankelijke ouderlijke bijdrage is gekoppeld. Zowel de bedragen van de inkomensblokken als van de verschuldigde bijdrage worden geïndexeerd vastgesteld op een wijze die aansluit bij de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer.

Per 1 februari 1999 is de wetwijziging betreffende de bijdrageregeling in het leerlingenvervoer in werking getreden. Naast invoering van het drempelbedrag (artikel 23 van de modelverordening) heeft de wetwijziging gevolgen voor het artikel betreffende de draagkrachtafhankelijke bijdrage. In de eerste plaats is in de Wet op het primair onderwijs opgenomen dat geen draagkrachtafhankelijke bijdrage in rekening kan worden gebracht

indien de afstand tot de dichtstbijzijnde speciale school voor basisonderwijs meer dan 20 kilometer bedraagt. In combinatie met de invulling die op grond van de wet in artikel 3 van de modelverordening is gegeven aan de toegankelijkheid betekent dit dat het niet meer mogelijk is een draagkrachtafhankelijke bijdrage in rekening te brengen bij de speciale scholen voor basisonderwijs. De speciale school voor basisonderwijs is derhalve niet opgenomen in het eerste en het tweede lid van artikel 24 van de modelverordening.

In de tweede plaats zijn de bedragen in lid 3 van artikel 24 van de modelverordening aangepast. Dat hangt samen met het feit dat de draagkrachtafhankelijke bijdrage in de systematiek van de modelverordening steeds wordt geheven naast het drempelbedrag (en voorheen de verplichte eigen bijdrage). Bij de vaststelling van de hoogte van de verschuldigde draagkrachtafhankelijke bijdrage is hiermee rekening gehouden. Omdat het drempelbedrag bij een kilometergrens van 6 kilometer hoger is dan de verplichte eigen bijdrage zijn de bedragen in verband met de wetwijziging naar beneden bijgesteld. Door bij de hoogte van de draagkrachtafhankelijke bijdrage rekening te houden met gelijktijdige inning van het drempelbedrag, wordt recht gedaan aan de bedoeling van de wetgever en aan eerdere jurisprudentie, omdat zodoende feitelijke cumulatie van ouderlijke bijdragen wordt vermeden (zie ook de toelichting bij artikel 11 van de modelverordening).

Bij toepassing van de bijdrage naar financiële draagkracht kan op eenzelfde wijze als beschreven in de toelichting op artikel 23 (het drempelbedrag) op grond van artikel 29 van de modelverordening ten gunste van de ouders van de peildatum worden afgeweken, zodat die ouders in voorkomende gevallen geen bijdrage naar financiële draagkracht hoeven te betalen.

Deze bepaling is tevens van toepassing op leerlingen van voortgezet onderwijs die op grond van de overgangsregeling neergelegd in artikel 31, tweede lid aanspraak op leerlingenvervoer hebben. Dit artikel geldt echter niet voor leerlingen die onder titel 6 vallen (gehandicapte leerlingen in het reguliere primair en voortgezet onderwijs).

In het vierde lid is het afrondingsbedrag vanuit praktische overwegingen gewijzigd van euro 450 in euro 500.

Artikel 25 Bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer met begeleiding

In titel 6 wordt geregeld dat alleen gehandicapte leerlingen in het regulier primair en voortgezet onderwijs, die niet of niet zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken, in aanmerking kunnen komen voor leerlingenvervoer. Gemeenten kunnen aan de ambulante begeleider die verbonden is aan de reguliere school voor primair of voortgezet onderwijs, advies vragen over passend vervoer voor deze leerlingen (zie toelichting artikel 1). Mocht een leerling geen ambulante begeleiding krijgen, dan kan de gemeente het advies van de schooldirecteur of andere deskundigen vragen (bijvoorbeeld een GGD arts).

Leerlingen die in het schooljaar 2001-2002 een vervoersvoorziening kregen naar een school voor speciaal voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs of een opdc, kunnen op basis van de overgangsregeling (zie artikel 31) aanspraak blijven maken op die voorziening gedurende de periode dat zij diezelfde school bezoeken. Zie verder de C1 paragraaf 6 'Bepalingen omtrent het vervoer van gehandicapte leerlingen van scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs'.

Ook voor leerlingen van speciale scholen voor basisonderwijs die onder titel 6 vallen geldt, dat ze B overeenkomstig artikel 9 B recht hebben op vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school in het

samenwerkingsverband. Dit is geregeld in lid 1 van artikel 25. Bij afwijzing of gedeeltelijke toekenning van een aanvraag leerlingenvervoer voor een leerling van een speciale school voor basisonderwijs dient het college het advies van de permanente commissie leerlingenzorg of andere deskundigen te betrekken.

Indien in de verordening gesproken wordt van een handicap, wordt een structurele handicap bedoeld. In het leerlingenvervoer kennen we geen tijdelijke handicap. Dit betekent dat de gemeente geen vervoer hoeft te verzorgen om tijdelijke medische redenen, bijvoorbeeld als een leerling een gebroken been heeft. Ouders hebben hier zelf een verantwoordelijkheid in. In sommige gevallen vergoedt de ziektekostenverzekeraar een gedeelte. Echter, het kan voorkomen dat een leerling een zware operatie moet ondergaan of een meervoudige ledematenbreuk heeft opgelopen, met als gevolg dat hij of zij een groot gedeelte van het schooljaar afhankelijk is van rolstoel en/of krukken vanwege herstel of revalidatie. In dat geval kan een leerling eventueel wel een beroep doen op het leerlingenvervoer op basis van titel 6. De gemeente geeft dan een beschikking af voor de duur van het herstel en/of de revalidatie. Als de noodzaak voor het vervoer verdwijnt, heeft de leerling geen recht meer op vervoer. Het UWV/gak hield altijd een termijn van drie maanden aan, voordat er eventueel sprake was van een vervoersvergoeding op basis van de Wet Rea. Dit zou een richtlijn kunnen zijn voor de gemeente:

- tijdelijke handicap tot drie maanden: sowieso geen aanspraak op leerlingenvervoer
- tijdelijke handicap die langer duurt dan drie maanden: de gemeente bekijkt of de leerling in aanmerking kan komen voor vervoer op basis van titel 6.

Artikel 26 Bekostiging op basis van kosten van aangepast vervoer

Gehandicapte leerlingen die zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen reizen, maar die daartoe niet in staat zijn omdat het openbaar vervoer in de regio ontbreekt, maken geen aanspraak op aangepast vervoer. Ze kunnen immers zelfstandig met het openbaar vervoer reizen. Dat er geen openbaar vervoer aanwezig is, is niet relevant. Leerlingen die een handicap hebben waardoor ze niet zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen reizen, maken wel aanspraak op aangepast vervoer indien het openbaar vervoer in de regio ontbreekt. Zij zijn dan immers niet in staat om onder begeleiding met het openbaar vervoer te reizen, omdat het niet aanwezig is. De gemeente heeft echter wel de plicht om passend vervoer te verzorgen in zo'n geval, dus aangepast vervoer. Daarom is in artikel 26 opgenomen dat indien de leerling op grond van artikel 25 recht heeft op openbaar vervoer met begeleiding, terwijl openbaar vervoer ontbreekt of te lang duurt, de leerling aanspraak op aangepast vervoer kan maken.

Zie verder de toelichting op artikel 25.

Artikel 27 Bekostiging op basis van de kosten van eigen vervoer

Zie de toelichting op artikel 25. Over eigen vervoer is een uitgebreide toelichting te vinden bij de artikelen 14 en 19. In artikel 27 wordt de bekostiging gerelateerd aan de bekostiging waar ouders in principe op basis van de modelverordening voor in aanmerking komen. Voor de leerlingen in titel 6 betekent dit ofwel bekostiging op basis van openbaar vervoer met begeleiding (artikel 25) ofwel aangepast vervoer (artikel 26).

Artikel 28 Beslissing college in gevallen waarin de regeling niet voorziet

Dit artikel bepaalt dat het college beslist in gevallen, de uitvoering van het leerlingenvervoer betreffende, waarin de verordening niet voorziet.

In de modelverordening zijn de hoofdlijnen van de bekostigingen van het leerlingenvervoer vastgelegd.

Uiteraard zal zich een aantal concrete gevallen voordoen, waarin de modelverordening niet voorziet. Te denken valt onder andere aan:

- varianten van het combinatievervoer (bijvoorbeeld aangepast plus openbaar vervoer);
- begeleiding tijdens groepsvervoer;
- gemeenschappelijke afspraken met andere gemeenten;
- varianten in het gebruik van eigen vervoer.

Voor dergelijke en andere situaties waarin de modelverordening niet voorziet, is in artikel 28 van de modelverordening bepaald dat het college beslist.

Hierbij dient in redelijkheid gehandeld te worden.

Uitgangspunt bij deze besluitvorming dient te zijn dat in de geest van de wet en de modelverordening gehandeld wordt.

Artikel 29 Afwijken van bepalingen

Dit artikel bepaalt dat het college in bijzondere gevallen, ten gunste van de ouders kan afwijken van de bepalingen in de verordening. Met deze bepaling wordt aangesloten bij artikel 4, twaalfde lid van de WPO, artikel 4, zevende lid, van de WVO en artikel 4, tiende lid, van de WEC.

Deze artikelliden zijn via een wijzigingsvoorstel tijdens de parlementaire behandeling van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer totstandgekomen (Tweede nota van wijziging, Kamerstuk 18 841, nr. 11).

In de Tweede nota van wijziging is aan deze artikelen toegevoegd ten gunste van de ouders. Dit houdt in dat het college slechts in voor ouders voordelige zin kan afwijken van de verordening.

Van een dergelijke afwijking in voor ouders gunstige zin kan bijvoorbeeld sprake zijn indien:

- een leerling, die niet voor bekostiging van de begeleiding in aanmerking komt, toch - gezien zijn verstandelijke, zintuiglijke of lichamelijke handicap - begeleid moet worden;
- leerlingen die naar het oordeel van het college gebruik moeten maken van aangepast vervoer, terwijl zij, gezien de criteria, daarvoor niet in aanmerking komen;
- sprake is van groepsvervoer, georganiseerd door de ouders en het college een daarop geente bekostiging wil betalen;

- sprake is van een voor het kind onaanvaardbare onderwijs-inhoudelijke danwel onhoudbare praktische situatie op de dichtstbijgelegen toegankelijke school. Indien daarvan sprake is - de bewijslast daarvan ligt bij de ouders - kan bekostiging volgen van de kosten van vervoer naar een verdergelegen toegankelijke school (afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 28 februari 1992, R03.89.3402/83-107; zie Jur. 9.13; zie ook Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 6 oktober 1992, R03.92.3306/P90 en S03.92.2460; zie Jur. 9.1).

In haar jurisprudentie heeft de afdeling Rechtspraak van de Raad van State in de casuïstiek nadere richtlijnen gegeven inzake de toepassing van de hardheidsclausule te weten:

- a. Hardheidsclausules hebben tot doel onbillijkheden van overwegende aard, die zich ten aanzien van personen bij een strikte toepassing van de bepalingen van de verordening zouden voordoen, weg te nemen. De toepassing ervan is niet aan enige beperking gebonden. Met alle feiten en omstandigheden kan rekening worden gehouden, zoals bijvoorbeeld medische, pedagogische en sociale factoren (afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 12 mei 1989, nr. R03.88.7057/Sp347/26-41; zie Jur. 9.3).
- b. Via toepassing van de hardheidsclausule kan van alle bepalingen van de verordening worden afgeweken, inclusief het heffen van het drempelbedrag van artikel 23 (Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 2 april 1990 R03.87.7147/58-43; zie Jur. 9.4).

Voorts dient erop te worden toegezien dat ter voorkoming van - ongewenste - precedentenwerking de toepassing van de hardheidsclausule wordt onderbouwd met op de specifieke, concrete situatie van ouders van een leerling betrekking hebbende argumenten.

Tevens wordt in artikel 29 van de modelverordening bepaald dat het college zo nodig het advies van de commissie van onderzoek, het advies van de RVC of andere deskundigen vraagt.

Dit is uiteraard slechts verplicht voor zover de aanvragen betrekking hebben op het vervoer naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

Artikel 30 Intrekking oude regeling

In artikel 30 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude regeling vervalt, is de datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt. De Trw maakt dit niet anders. Weliswaar kan over het besluit tot intrekking van een verordening een referendum worden aangevraagd, echter in dit model maakt het besluit tot intrekking deel uit van de verordening tot vaststelling van de verordening leerlingenvervoer, is alleen het besluit tot vaststelling van de verordening referendabel.

Artikel 31 Overgangsregeling

In het eerste lid wordt gesproken over een bruikleenauto of leefvervoervoorziening. Deze voorzieningen zijn aan te vragen bij en worden verstrekt door het Gak en niet de gemeente.

Met een 'gelijkwaardige voorziening' wordt bedoeld, dat leerlingen die in het schooljaar 2001-2002 op basis van de Wet Rea taxivervoer kregen, niet in het schooljaar 2002-2003 van de gemeente bekostiging openbaar vervoer of openbaar vervoer met begeleiding mogen krijgen. Ook zal het vervoer in een busje door de wetgever niet worden opgevat als gelijkwaardig aan taxivervoer. Wel mogen gemeenten in gevallen waar dat praktisch mogelijk is, individuele taxiritten met elkaar combineren. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn als twee leerlingen elk een individuele taxivoorziening naar dezelfde school ontvangen en de twee ritten, zonder dat de leerlingen daar aantoonbaar nadeel van ondervinden, kunnen worden gecombineerd.

Tevens zal in sommige gevallen vervoer verzorgd moeten worden naar een school die niet de dichtstbijzijnde, toegankelijke school is voor de betreffende leerling. In de Wet Rea wordt dit criterium namelijk niet gehanteerd.

In het tweede lid wordt gesproken over een vervoersvoorziening naar een opdc. Zie hiervoor ook de toelichting op artikel 1s.

De aanspraak op leerlingenvervoer op grond van lid 2 komt te vervallen indien de leerling binnen de afstandsgrens komt te wonen.

De gemeente kan leerlingen die op basis van de overgangsregeling (artikel 31, lid 2) een vervoersvergoeding krijgen naar een school voor praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs, een drempelbedrag of een draagkrachtafhankelijke bijdrage opleggen. Daarom in dit artikel een verwijzing naar titel 5 'Eigen bijdrage en bekostiging naar financiële draagkracht'.

Artikel 32 Inwerkingtreding

Als gevolg van de Tijdelijke referendumwet (Trf) treedt de verordening leerlingenvervoer pas zes weken na publicatie in een gemeentelijk blad in werking.

Tijdelijke referendumwet

Tot 1 januari 2002 traden alle verordeningen in werking op de achtste dag na bekendmaking, tenzij een ander tijdstip daarvoor was aangewezen (artikel 142 Gemeentewet). Hierin is verandering gekomen door de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet (Trw) op 1 januari 2002. Deze wet maakt referenda mogelijk over onder andere de vaststelling, wijziging en intrekking van verordeningen. Wel zijn enkele verordeningen uitgezonderd, die hier niet van belang zijn. De vaststelling, wijziging of intrekking van de verordening leerlingenvervoer is 1e van de besluiten waarover een referendum kan worden gehouden. Verordeningen waarover op grond van de Trw een referendum kan worden gehouden treden in afwijking van artikel 142 Gemeentewet, niet eerder in werking dan zes weken na de bekendmaking van de verordening (artikel 22 Trw). De termijn van zes weken hangt er mee samen dat na bekendmaking van de verordening en de mededeling dat over deze verordening een referendum gehouden kan worden, een verzoek tot het houden van een referendum kan worden ingediend. Wel kan gekozen worden voor een later tijdstip van inwerkingtreding.

Het college is op grond van de Trw gehouden tot het bekendmaken van de verordening en de mededeling dat tot drie weken na bekendmaking van de verordening een verzoek tot het houden van een referendum over de verordening leerlingenvervoer kan worden ingediend. Op grond van de Trw is de gemeente verplicht om een referendum te organiseren over een verordening indien voldoende kiesgerechtigden een verzoek tot het houden van een referendum indienen. Zie voor meer informatie over de Trw de circulaires van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (CW2001/82554 en CW2001/82050) en de ledenbrieven van de VNG over dit onderwerp (Lbr. 01/158 en Lbr. 01/217).

Als er een tijdstip voor inwerkingtreding is bepaald en indien een inleidend verzoek tot het houden van een referendum over de verordening leerlingenvervoer onherroepelijk is toegelaten, vervalt het tijdstip van inwerkingtreding van rechtswege (artikel 22, derde lid, Trw) en zal de raad nadat vaststaat dat geen referendum wordt gehouden of het referendum niet heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing (artikel 5), opnieuw in de inwerkingtreding moeten voorzien. Indien een referendum wordt gehouden dat leidt tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, moet de raad na het referendum de beslissing tot vaststelling of wijziging van de verordening leerlingenvervoer heroverwegen. Ook als de raad na heroverweging alsnog besluit tot inwerkingtreding (in plaats van intrekking) van de verordening leerlingenvervoer zal de raad opnieuw in een tijdstip van inwerkingtreding moeten voorzien.

[1]Ook het rijk hanteerde onder de oude regelgeving van na 1983 geen maximale reistijd van 45 minuten.

[2]In zijn uitspraak van 26 maart 1993 stelt de voorzitter van de afdeling Rechtspraak van de Raad van State dat in het onderhavige geval het aangepast vervoer van anderhalf uur duurt, dient te worden teruggebracht tot 1 uur in verband met de leeftijd en handicap van het betrokken kind (R 03.93.0699/P 99 en S 03930499); zie Jur 4.6.

[3]L. Genemans en M. Laemers, 'De gevolgen van de gedecentraliseerde regeling voor het leerlingenvervoer in het (voortgezet) speciaal onderwijs', ITS, Nijmegen 1992.

[4]Nederlandse katholieke oudervereniging, Ouderraad protestants christelijk onderwijs, Vereniging openbaar onderwijs, Landelijke oudervereniging bijzonder onderwijs op algemene grondslag.

[5]Het ECE-regelement 14 bevat de door de Europese Commissie vastgestelde bindende veiligheidsnormen ten aanzien van de punten waaraan veiligheidsgordels in auto's worden bevestigd.

[6]Voor het schooljaar 2002-2003 euro 19.900,-.