



Aan de gemeenteraad

Registratienummer: GF09.20057

Datum: 26 mei 2009

Agendapunt: 8

Portefeuillehouder:
de heer K. Feenstra

Behandelend ambtenaar:
mevrouw K.J. Booij

Telefoonnummer: 617516

Onderwerp:
Verordening leerlingenvervoer 2009

Voorstel:
Verordening leerlingenvervoer 2009 vaststellen

Motivering:

1. Inleiding

De gemeente is gehouden bekostiging van leerlingenvervoer te verstrekken aan de ouders van in de gemeente woonachtige leerlingen. Dit stoelt op artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs. De gemeenteraad moet hiervoor nadere regels stellen in de vorm van een verordening. De bestaande verordening dateert van 2004. Inmiddels is er een nieuwe modelverordening verschenen van de VNG. Deze modelverordening is gebruikt als basis voor de nieuwe verordening leerlingenvervoer. In deze verordening is een aantal zaken aangepast aan de huidige situatie. Voor het overige is de verordening niet gewijzigd. In 2011 wordt waarschijnlijk de Wet Passend onderwijs van kracht. Deze wet zal zeer waarschijnlijk ook consequenties hebben voor het leerlingenvervoer. Ook is het leerlingenvervoer kortgeleden opnieuw aanbesteed waarbij is uitgegaan van de bestaande verordening. Daarom wordt aan u een verordening leerlingenvervoer zonder ingrijpende wijzigingen voorgelegd. Invoering van de Wet Passend onderwijs is een geschikt moment om de verordening integraal te heroverwegen. Ook is rond die tijd sprake van een nieuwe aanbestedingsronde.

2. Leerlingenvervoer

Leerlingenvervoer is een voorziening met als doel de bekostiging van noodzakelijk geachte reiskosten aan ouders in verband met het schoolbezoek van hun kinderen. De bekostiging van leerlingenvervoer kan bestaan uit de vergoeding van reiskosten met het openbaar vervoer, een fietsvergoeding, een vergoeding van eigen vervoer, of aangepast vervoer.

Niet iedere ouder komt in aanmerking voor deze bekostiging, dit is alleen het geval als er sprake is van een gehandicapte leerling of als de dichtstbijzijnde passende school verder dan 4 c.q. 6 kilometer van het woonadres ligt, afhankelijk van de vorm van onderwijs. De gemeente beoordeelt of de leerling zelfstandig of onder begeleiding gebruik kan maken van het openbaar vervoer of de (brom)fiets. In dat geval worden de kosten vergoed. Er kan een eigen bijdrage van de ouders gevraagd worden. Indien de passende school meer dan 20 km van het woonadres ligt, wordt ook een inkomensafhankelijke bijdrage van de ouders gevraagd. Voor ouders van een gehandicapte leerling is er geen sprake van eigen bijdragen.

Kan de leerling niet zelfstandig of onder begeleiding met het openbaar vervoer of de fiets reizen dan komt hij/zij in aanmerking voor aangepast vervoer. Dit is een vorm van besloten vervoer per taxi of busje. Deze vorm van vervoer wordt door een externe partij in opdracht van de gemeente uitgevoerd. Voor de ouders zijn hieraan in de meeste gevallen geen kosten verbonden.

In verband met de vrijheid van onderwijs wordt rekening gehouden met de geloofsovertuiging van ouders. Dus ook ouders van leerlingen die naar een school van een bepaalde richting gaan en daardoor meer dan 6 kilometer moeten reizen, komen in aanmerking voor bekostiging van leerlingenvervoer. Ook hier kan dan sprake zijn van een eigen bijdrage en/of een inkomensafhankelijke bijdrage door de ouders.

3. Overzicht van de wijzigingen in de nieuwe verordening

Hieronder staat een overzicht van de voornaamste wijzigingen in de verordening:

- De begripsomschrijving van een gehandicapte leerling is zo aangepast dat niet meer alleen lichamelijk, zintuiglijk of verstandelijk gehandicapte leerlingen hieronder vallen. Ook leerlingen met een psychiatrisch ziektebeeld (een gedragsstoornis) die niet of niet zelfstandig gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer worden in deze verordening beschouwd als gehandicapt. Hiermee wordt afgeweken van de modelverordening. Psychiatrische ziektebeelden worden formeel niet als een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap beschouwd. In de praktijk volgen echter vele leerlingen met een psychiatrisch ziektebeeld speciaal onderwijs en kunnen ze niet of niet zelfstandig met het openbaar vervoer reizen. Daarom krijgen ze een vervoersvoorziening op grond van het leerlingenvervoer. Feitelijk betekent de aanpassing van het artikel een bevestiging van de bestaande praktijk. (Artikel 1 onder d)
- Uit jurisprudentie is gebleken dat de rechter ten aanzien van het leerlingenvervoer niet meer uit gaat van één hoofdverblijf. Leerlingen kunnen twee structurele feitelijke verblijfplaatsen hebben (bijvoorbeeld bij co-ouderschap), van waaruit het college afzonderlijk toetst of er recht is op de bekostiging van het leerlingenvervoer. (Artikel 1 onder e en toelichting)
- De tijdsduur van de toekenning kan over meerdere jaren of over de hele schoolperiode worden vastgesteld. Ook dit is een bevestiging van de sinds het schooljaar 2008-2009 bestaande praktijk. (Artikel 4)
- Sinds 2002 bestaat het speciaal voortgezet onderwijs niet meer. Hiermee wordt het praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs en niet het voortgezet speciaal onderwijs bedoeld. De genoemde onderwijsvormen zijn opgenomen in het vmbo. Verwijzingen naar deze onderwijsvormen zijn uit de verordening verwijderd. Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs bestaat geen recht op leerlingenvervoer tenzij er sprake is van een handicap.
- De formulering van artikel 10 uit de verordening is aangepast aan de formulering van artikel 16. Het gaat over de advisering door de permanente commissie leerlingenzorg. Deze commissie adviseert over de toelating van leerlingen tot de meest geschikte onderwijsvorm. Hier is, om de administratieve lasten beperkt te houden, bepaald dat alleen als het college een negatieve beschikking op een aanvraag leerlingenvervoer geeft, het advies van de permanente commissie leerlingenzorg betrokken dient te worden bij de besluitvorming. Indien er positief beschikt wordt, is dit niet nodig. Er is geen reden om deze handelswijze voor de WPO scholen anders te regelen. (Artikel 10)
- Indexcijfers en inkomensbedragen zijn vervangen door de meest recente cijfers. Ook zijn de data aangepast. (Artikel 23 en 24)
- Ontwikkelingen die op dit moment gaande zijn, maken het nodig om de hardheidsclausule duidelijker af te bakenen. Jurisprudentie bepaalt dat in sommige situaties (bijv. ten aanzien van naschoolse opvang) met succes toepassing van de hardheidsclausule afgedwongen kan worden. De tekst ten aanzien van de hardheidsclausule wordt daartoe aangevuld met de woorden “het vervoer voor onderwijs aangaande”. In de uitvoeringspraktijk in Heerenveen krijgt een leerling bekostiging óf voor vervoer naar zijn woonadres óf naar de naschoolse opvang. Ouders moeten hun kinderen in het laatste geval dan zelf van de naschoolse opvang halen. (Artikel 29)

Kilometergrenzen

Het gebied waarbinnen geen recht op leerlingenvervoer bestaat, ook wel de kilometergrenzen

genoemd, blijft gehandhaafd zoals deze ook in de nu nog geldende verordening staat. Dat houdt in dat voor scholen voor basisonderwijs een kilometergrens van 6 km. vanaf het woonadres geldt, voor speciale scholen voor basisonderwijs een kilometergrens van 4 km. en voor het (voorgezet) speciaal onderwijs eveneens een kilometergrens van 4 km. De kilometergrenzen gelden niet voor gehandicapte leerlingen.

Ter verduidelijking: een speciale school voor basisonderwijs is in Heerenveen bijvoorbeeld It Oerset, (voortgezet) speciaal onderwijs wordt oa. gegeven aan de Mr. Duisterhoutschool.

De kilometergrenzen spelen ook een rol bij het opleggen van een eigen bijdrage.

4. Rapport van de Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van het leerlingenvervoer. Uit het onderzoek is een aantal aanbevelingen naar voren gekomen. Hieronder wordt op deze aanbevelingen ingegaan.

Aanbeveling 1

Vraag het college om de inbreng van ouders bij het maken van beleidskeuzes te organiseren door bijvoorbeeld een adviesraad leerlingenvervoer op te richten of door deze functie onder te brengen bij een al bestaande adviesraad.

Wij nemen deze aanbeveling over. We kiezen -mede gezien de relatief kleine doelgroep- niet voor een aparte adviesraad maar willen dit onderbrengen bij de al bestaande Participatieraad. Wanneer er ten aanzien van het leerlingenvervoer in de toekomst nieuwe beleidskeuzes aan de orde zijn, wordt de inbreng van ouders waarvan een kind gebruik maakt van leerlingenvervoer via de Participatieraad meegenomen en betrokken bij de besluitvorming hierover. Wij hebben de Participatieraad hiervan reeds op de hoogte gebracht.

Aanbeveling 2

Pas de verordening Leerlingenvervoer 2004 aan zodat deze aansluit bij de landelijke wet- en regelgeving en de inmiddels ontstane praktijk in de gemeente.

Met het aanpassen en actualiseren van de verordening Leerlingenvervoer is gewacht op de rapportage van de rekenkamercommissie Heerenveen, zodat aanbevelingen hieruit konden worden meegenomen. Er ligt nu een nieuwe verordening leerlingenvervoer 2009 ter besluitvorming voor. De meest recente wijzigingen in de modelverordening van de VNG (per 18 april 2008) zijn hierin meegenomen. De verordening is aangepast aan recente jurisprudentie, onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen en praktijkervaringen van gemeenten. Daarnaast is vanuit het oogpunt van deregulering naar deze modelverordening gekeken.

Op dit moment worden de contouren van de Wet Passend Onderwijs, die medio 2011 van kracht wordt, steeds duidelijker. Ingeschat kan worden dat dit mogelijke gevolgen heeft voor het leerlingenvervoer waardoor mogelijk de Verordening Leerlingenvervoer rond 2011 aanpassing behoeft.

Wet Passend onderwijs

De zorg voor leerlingen met een specifieke onderwijs- en ondersteuningsbehoefte is in Nederland complex georganiseerd in verschillende wetten. Daardoor zijn voor één leerling vaak meerdere onderzoeken en indicaties nodig. Tegelijkertijd blijft het onduidelijk wie nu verantwoordelijk is voor het onderwijs aan een leerling met een extra zorgbehoefte. Veel leerlingen en ouders hebben grote moeite met deze complexiteit. Een leerling van 10 of 11 jaar met gedragsproblemen wordt van het kastje naar de muur gestuurd en valt tussen wet en wet. De ingewikkelde regelgeving zorgt voor wachtlijsten en zelfs voor thuiszitters.

Om deze situatie te verbeteren wordt het onderwijsstelsel voor leerlingen met een extra onderwijszorgbehoefte sterk vereenvoudigd. Het kind komt nog meer centraal te staan. Daarvoor is de zorgplicht van schoolbesturen geïntroduceerd. Regionale netwerken van schoolbesturen moeten zorgen voor een sluitende aanpak van regulier en speciaal onderwijs en richten samen één indicatieorgaan in. Ook wordt de positie van de ouders verder versterkt. Deze situatie wordt 2011 wettelijk geregeld.

Bijna al het nieuwe beleid van de regionale netwerken Passend onderwijs heeft directe gevolgen voor de diverse gemeentelijke beleidsterreinen op de gebieden onderwijs, jeugd, zorg en welzijn. Denk aan veiligheidsbeleid, integratie of zorgstructuren, maar ook zeer concreet huisvesting, **leerlingenvervoer** en uiteraard de leerplicht.

Aanbeveling 3

Zorg voor helder omschreven beleidsdoelen in de programmabegroting en/of een kaderstellende nota over leerlingenvervoer waarin een norm van tevredenheid wordt opgenomen.

Op dit moment is het leerlingenvervoer zo ingericht dat het gaat om zo doelmatig mogelijk vervoeren van leerlingen die hiervoor in aanmerking komen.

Beleidsdoel leerlingenvervoer:

Met het oog op de vrijheid van onderwijs en het bezoeken van de meest passende school voor iedere leerling uit de gemeente Heerenveen, draagt de gemeente zorg voor het vervoer van leerlingen naar de dichtstbijzijnde toegankelijke onderwijsinstellingen. Dit vindt plaats op basis van de gemeentelijke verordening. Leerlingenvervoer die valt binnen de kaders van de landelijke wetgeving.

Ieder kind heeft recht op passend onderwijs. In sommige gevallen kunnen kinderen niet zelfstandig naar school, of kunnen ze niet door hun ouders gehaald of gebracht. Als aan bepaalde criteria is voldaan, kunnen ouders een beroep doen op de verordening leerlingenvervoer. Hierdoor worden deze kinderen in staat gesteld om passend onderwijs te volgen, waardoor zij zich kunnen ontwikkelen en hun maatschappelijke zelfstandigheid toeneemt.

- Expliciete doel van de regeling is: het verstrekken van een voorziening.
- Impliciete doel: het effectueren van het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs.

Bovenstaande doelstellingen zijn moeilijk nader te concretiseren. Zie ook aanbeveling 4.

Wel is een nieuwe ontwikkeling aan te geven die mogelijk gevolgen kan hebben voor het leerlingenvervoer naar de toekomst. In 2011 wordt de Wet Passend onderwijs van kracht (zie kader). De uitwerking en mogelijke gevolgen voor gemeentelijke beleidsterreinen waaronder het leerlingenvervoer zullen naar verwachting eind 2009 duidelijker worden. Wel zal ook dan blijven gelden dat beleidsdoelen ten aanzien van leerlingenvervoer en maatschappelijke effecten moeilijk concreet te maken zijn en zeer beperkt meetbaar zijn.

Aanbeveling 4

Vraag het college om informatie de verder gaat dan alleen de kosten. Denk hierbij aan de volgende indicatoren:

- a. het aantal leerlingen;**
- b. de realisatie van beleidsdoelen en maatschappelijke effecten;**
- c. de realisatie van kwaliteitscriteria uit het vervoerscontract;**
- d. de klanttevredenheid.**

Wij willen waar mogelijk nadere informatie ten aanzien van leerlingenvervoer geven die verder gaat dan de kosten. Onderstaand is per indicator aangegeven wat we daarin gaan doen.

Aantal leerlingen:

Naast de kosten zullen in de bestuursrapportages en Maraps voortaan gegevens over het aantal leerlingen dat gebruik maakt van het leerlingenvervoer worden aangegeven. Dit betreft aantallen uitgesplitst naar soort onderwijs en scholen. Gegevens hiervoor worden aangeleverd door afdeling WIMO.

Beleidsdoelen:

Zie bij Aanbeveling 3.

Maatschappelijke effecten:

Het leerlingenvervoer is een voorziening die bijdraagt aan het recht op vrijheid van onderwijs en passend onderwijs, ontwikkeling van kinderen en hun maatschappelijke zelfstandigheid. De mate waarin dit bijdraagt is echter niet of nauwelijks meetbaar te maken. Maatschappelijke effecten ten aanzien van leerlingenvervoer zijn niet nader te concretiseren.

Kwaliteitscriteria:

De aanbestedingsprocedure voor het doelgroepenvervoer inclusief het leerlingenvervoer is inmiddels gestart. De realisatie van kwaliteitscriteria zal aan de hand van het nieuw af te sluiten contract met de vervoerder gerealiseerd kunnen worden. In het bestek voor de aanbesteding zijn hiertoe expliciete en controleerbare kwaliteitseisen geformuleerd. Deze kwaliteitseisen zijn aangescherpt.

Klanttevredenheid:

Klanttevredenheid zal periodiek worden getoetst. Dit gebeurt door de vervoerder die de resultaten hiervan terugkoppelt naar de gemeente. Er is tevens een klachtenregeling afgesproken

Aanbeveling 5:

Ingeval een wijziging van het beleid inzake leerlingenvervoer wordt overwogen, dient het voorstel van het College niet uitsluitend gebaseerd te zijn op kostenoverwegingen, maar op een combinatie van doelstellingen, maatschappelijke effecten en kosten.

In de huidige praktijk is ons leerlingenvervoer niet uitsluitend gericht op de kosten, maar wordt ook ruimhartig omgegaan met bijvoorbeeld bijzondere omstandigheden. Wanneer beleidswijziging van het leerlingenvervoer wordt overwogen zullen wij hierbij ook doelstellingen en maatschappelijke effecten meenemen. Dit zal -zoals eerder reeds aangegeven- mogelijk aan de orde zijn wanneer in 2011 de Wet Passend Onderwijs wordt geëffectueerd. Dit tijdstip valt nagenoeg gelijk met een nieuwe aanbestedingsronde die dan moet gaan plaatsvinden ten aanzien van het leerlingenvervoer. Wij stellen voor om het beleid van het leerlingenvervoer gelijktijdig aan te passen.

Aanbeveling 6

Het college dient besluiten op grond van de hardheidsclausule zelf te nemen.

Zie de bestuurlijke reactie van het college op het rapport "Leerlingenvervoer in Heerenveen". In de toelichting is opgenomen dat besluiten op grond van de hardheidsclausule niet gemandateerd zijn aan het afdelingshoofd, maar door het college worden genomen. In het desbetreffende artikel in de verordening staat al dat het college deze besluiten neemt. In de uitvoering zijn de besluiten op grond van deze verordening gemandateerd aan het afdelingshoofd van de afdeling WIMO, echter voor de hardheidsclausule geldt een uitzondering.

Aanbeveling 7

Het college dient onrechtmatig opgelegde drempelbedragen aan ouders van kinderen op speciale scholen voor basisonderwijs te inventariseren en terug te draaien.

Het betreft een uitvoeringskwestie die niet relevant is het kader van de nieuwe verordening en inmiddels is opgelost.

Aanbeveling 8:

Het college dient eenduidige uitvoeringsregels op te stellen, hetzij door de verordening aan te passen dan wel door beleidsregels op te stellen als "vertaling" van de verordening.

In de nieuwe verordening is een toelichting opgenomen, waar dit bij de vorige verordening niet het geval was. Door de toelichting wordt voor een groot deel tegemoetgekomen aan de behoefte aan beleidsregels. Zie verder de bestuurlijke reactie op het rapport.

5. Aanbesteding leerlingenvervoer

Het leerlingenvervoer maakt onderdeel uit van de aanbesteding van het doelgroepenvervoer. Inmiddels is het vervoer gegund aan de economisch meest voordelige aanbieder, nl. Oenema BV. Oenema was ook de vorige contractpartner.

Ter inzage liggende stukken:

Het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen,
de secretaris, de burgemeester,



Gemeenteraad

Onderwerp: Verordening leerlingenvervoer 2009
Registratienummer: GF09.20057

De raad der gemeente Heerenveen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 26 mei 2009;
overwegende dat de verordening leerlingenvervoer 2004 niet meer aansluit op de tegenwoordige
wetgeving en jurisprudentie;

gelet op artikelen 4 van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op
het voortgezet onderwijs,

BESLUIT:

De verordening leerlingenvervoer 2009 vast te stellen.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 29 juni 2009.

De griffier,

De voorzitter,