

Raadsvoorstel

Zaaknummer : 2022012487848

Aan	: Raad van Geertruidenberg
Raadsvergadering	: 21 april 2022
Agendanummer	:
Onderwerp	: Raadsvoorstel verordening bekostiging leerlingenvervoer 2022

Voorstel

1. De verordening bekostiging leerlingenvervoer 2022 vast te stellen.

Inleiding

De gemeenteraad heeft de wettelijke plicht een regeling vast te stellen voor de bekostiging van het leerlingenvervoer. De verordening bekostiging leerlingenvervoer geeft uitvoering aan die taakstelling. Naast voorschriften voor de wijze waarop ouders de aanvraag kunnen indienen, bevat deze verordening criteria aan de hand waarvan ouders aanspraak kunnen maken op een vervoersvoorziening. Uitgangspunt daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor het schoolbezoek van de leerling bij de ouders blijft.

In 2014 heeft de VNG de huidige Model Verordening leerlingenvervoer gepubliceerd. Twee kleine punten hierin zijn op basis van wetgeving niet meer geldig; de reisregeling binnenland en artikel 3, lid 2. Hier moet de verordening dus op aangepast worden. Daarnaast zijn er sinds 2015 veel ontwikkelingen in het sociaal domein en specifiek in het passend onderwijs geweest, waardoor er behoefte bleek aan een herziening van de Model Verordening leerlingenvervoer.

De nieuwe modelverordening is daarnaast beter leesbaar gemaakt; de verordening volgt nu de 'route van de aanvraag', waarbij eerst het recht op een vergoeding wordt vastgesteld, waarna onderzocht wordt welke vergoeding wordt verstrekt. De huidige verordening is ingedeeld naar onderwijssoort. De wijziging in opbouw van de verordening maakt dat ze op het eerste oog moeilijk met elkaar te vergelijken zijn; artikelen zijn verplaatst en daarmee ook opnieuw genummerd.

In de periode 2 februari tot en met 8 maart 2022 heeft de conceptverordening bekostiging leerlingenvervoer 2022 ter inzage gelegen. Daarnaast is de conceptverordening ter informatie naar de adviesraad sociaal domein (ASD) gemaild. Er zijn geen zienswijzen ingediend.

Beoogd effect

Deze verordening bekostiging leerlingenvervoer heeft tot doel op basis van een beoordeling op grond van in de verordening bepaalde criteria en op basis van een onderzoek naar de individuele situatie van de leerling een gehele of gedeeltelijke bekostiging toe te kennen aan de ouders voor het goedkoopst passend vervoer van de leerling van de woning dan wel de opstapplaats naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school voor de leerling en terug met inachtneming van het bepaalde in deze verordening.

Argumenten

1.1 De reisregeling binnenland, zoals vermeld in artikel 13, lid 2b t/m lid 5 en artikel 19, lid 2b t/m lid 5, bestaat niet meer.

Deze regeling is per 1 januari 2020 komen te vervallen. De oude regeling betrof een vergoeding van € 0,37 per kilometer voor vervoer per auto en € 0,09 per kilometer voor de fiets. Per auto gaat het alleen om de kilometers waarbij de leerling in de auto zit. Voorgesteld wordt om deze bedragen in de verordening op te nemen ter vervanging van de tekst 'reisregeling binnenland'. De kilometervergoeding is een tegemoetkoming in de vervoerskosten en daarmee hoeft deze niet kostendekkend te zijn. De bedragen per kilometer zijn al jaren hetzelfde (€ 0,37 en € 0,09) en kunnen dan ook de komende jaren aangehouden worden.

1.2. Artikel 3, lid 2 in de verordening 2015 vervalt omdat de op levensbeschouwelijke grond berustende schoolkeuze van ouders geëerbiedigd moet worden.

In de verordening van 2015 staat opgenomen dat ouders schriftelijk moeten verklaren dat zij overwegende bezwaren 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 de woning zijn gelegen.

De raad van State heeft bepaald dat deze eis niet gesteld mag worden; het college moet de op godsdienst of levensbeschouwing berustende keuze van ouders voor een school eerbiedigen. Dit artikel komt te vervallen.

1.3 Het bevorderen van zelfredzaamheid en zelfstandigheid bij leerlingen die naar het voortgezet onderwijs gaan wordt benadrukt met toevoeging van artikel 4.

De verordening bekostiging leerlingenvervoer gaat uit van een voorziening voor het zo zelfstandig mogelijk reizen door de leerling. Het bespreken van de zelfredzaamheid en zelfstandigheid vindt in onze gemeente al plaats met leerlingen die naar het voortgezet (speciaal) onderwijs gaan. Leerlingen die gebruik maken van aangepast vervoer en waarvan de verwachting is dat ze binnen een schooljaar zelfstandig per OV kunnen leren reizen, zijn de afgelopen jaren gestimuleerd dit in een begeleid traject te gaan leren.

1.4 Leerlingen die naar het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) gaan, krijgen een speciale OV-kaart toegekend, tenzij is vastgesteld dat zij (nog) niet zelfstandig per openbaar vervoer (OV) kunnen (leren) reizen.

In de huidige verordening hebben leerlingen die volledig zelfstandig per openbaar vervoer naar het voortgezet (speciaal) onderwijs kunnen reizen, geen recht op bekostiging leerlingenvervoer. Tot 2016 werden vrijwel alle leerlingen die naar het VSO gingen per taxibusje vervoerd. In 2016 is in samenwerking met Arriva en de gemeenten Drimmelen en Oosterhout gestart met het verstrekken van een OV-kaart en begeleiderspas aan leerlingen waarvan de verwachting is dat ze binnen één schooljaar kunnen leren zelfstandig per OV te reizen. Dit schooljaar ('21-'22) reist 25% van de leerlingen die naar het VSO gaan volledig zelfstandig met het OV, nog eens 20% is met een traject om zelfstandig per OV te leren reizen bezig.

Punt is dat we, volgens de verordening 2014, moeten stoppen met het vergoeden van de OV-kaart als de leerling na één schooljaar zelfstandig kan reizen met het OV. Dit blijkt in de praktijk niet wenselijk omdat dit voor een aantal leerlingen/ouders een negatieve prikkel geeft: indien je het zelfstandig reizen beheerst vervalt het recht op bekostiging leerlingenvervoer.

Het gebruik maken van de OV-kaart is nu nog vrijwillig; leerlingen/ouders die niet deel willen nemen krijgen alsnog een beschikking voor aangepast vervoer (taxi). Voorstel is om met ingang van deze verordening dat voor het VSO om te draaien: alle leerlingen op het VSO krijgen een beschikking voor een OV-kaart, tenzij aangetoond is dat het (leren) zelfstandig te reizen per OV voor de leerling (nog) niet haalbaar is.

1.5 Artikel 4, lid 5 en 6 van de Modelverordening, het opstellen van een persoonlijk vervoersontwikkelplan, niet overnemen omdat dit voor een onnodig extra document zorgt.

Scholen voor speciaal (basis) onderwijs stellen voor hun leerlingen al een ontwikkelingsperspectief op, wat ook een beeld geeft van de te verwachte zelfstandigheid/zelfredzaamheid van de leerling. Met ouders gaan we in gesprek over de (te verwachten) zelfredzaamheid/zelfstandigheid van de leerling met betrekking tot het reizen per OV. Hetgeen besproken is, wordt schriftelijk vastgelegd. Daarnaast kan, bij twijfel, een onafhankelijk medisch advies aangevraagd worden.

1.6 Artikel 5, afstemming met het samenwerkingsverband passend onderwijs met betrekking tot leerlingenvervoer opnemen in de verordening.

In de praktijk wordt artikel 5 al vormgegeven, maar dit stond nog niet zo expliciet in de verordening opgenomen. Meerdere keren per jaar is er een ambtelijk overleg tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband passend onderwijs (RSV Breda e.o.). Daarnaast wordt er jaarlijks een OOGO gevoerd. In beide overleggen wordt het leerlingenvervoer besproken. Het is vooral wenselijk dat het samenwerkingsverband een breed onderwijsaanbod heeft, zodat er ook voor leerlingen met een specifieke onderwijskundige behoefte, passend aanbod is in de regio. Hierbij zijn de samenwerkingsverbanden op de hoogte van het gegeven dat leerlingenvervoer door gemeenten wordt toegekend naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school..

1.7 De mogelijkheid om, onder voorwaarden, een vergoeding te verstekken naar de niet dichtstbijzijnde toegankelijke school niet over te nemen in de verordening omdat dit voor een (forse) toename in kosten zorgt.

In de modelverordening van de VNG worden drie voorwaarden vermeld (artikel 8, lid 4) waardoor het college kan besluiten om een vergoeding te verstrekken naar de niet dichtstbijzijnde toegankelijke en door het samenwerkingsverband geadviseerde school. In de huidige verordening (2014) wordt alleen een bekostiging leerlingenvervoer toegekend naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school: de school waarop een leerling wordt toegelaten, rekening houdend met de levensbeschouwelijke richting van de leerling. In de praktijk is dit niet altijd de meest geschikte/best passende school voor een leerling. Het staat ouders natuurlijk vrij hun kind op de (in hun ogen) best passende school aan te melden, maar als dit niet de dichtstbijzijnde toegankelijke school is, wordt geen bekostiging leerlingvervoer toegekend. Voorgesteld wordt dit uitgangspunt in stand te houden. De dichtstbijzijnde toegankelijke school is de school die de leerling aanneemt en daarmee dus aangeeft in de onderwijsbehoeften van de leerling te kunnen voorzien.

Indien de drie uitzondering onder lid 4 in de verordening overgenomen worden, zal het aantal scholen waarnaar we leerlingen vervoeren en de reisafstand naar deze scholen (en daarmee de kosten) toenemen. Op dit moment vervoeren we vrijwel uitsluitend leerlingen naar Breda en Oosterhout. Indien we de specifieke onderwijskundige behoefte van de leerling meenemen in de toetsing, is de verwachting dat we naar meer scholen in een groter gebied gaan vervoeren (bijvoorbeeld Tilburg, Waalwijk, Etten-Leur). Dit brengt hogere kosten met zich mee. Daarbij is een mogelijk gevolg dat er solo vervoer plaats moet vinden, omdat slechts één leerling uit onze gemeente vanwege de specifieke onderwijsbehoeften naar een bepaalde school vervoerd moet worden. Ook dit zorgt voor een flinke toename in kosten. In het OOGO en ambtelijk overleg met het samenwerkingsverband moet regelmatig besproken worden hoe ervoor gezorgd kan worden dat het aanbod op de dichtstbijzijnde toegankelijke scholen ook aansluit bij specifieke onderwijskundige behoeften. Ten slotte kan ook in bijzondere gevallen onder artikel 26 (hardheidsclausule) afgeweken worden van de dichtstbijzijnde toegankelijke school.

1.8 Een aantal onderwerpen die niet in de verordening 2014 staan vermeld, maar wel toegepast werden, zijn wel opgenomen in de verordening 2022 om ze extra status te geven.

Het gaat dan om de onderwerpen: stage, (wan)gedrag van leerlingen in het vervoer, wachttijden op school, tijdelijk verblijf buiten de gemeente (crisisopvang) en 'andere passende voorziening'.

Deze onderwerpen waren in de beleidsregels al opgenomen, of werden (in afstemming met andere gemeenten al zo toegepast).

Opgenomen in onze beleidsregels:

Stage: een vervoersvoorziening kan toegekend worden als de stage onderdeel is van het onderwijsprogramma, stagetijden komen overeen met reguliere schooltijden, toegevoegd wordt dat de stage plaatsvindt op één adres en dat deze stage ligt op de route van woning naar school. Indien dit laatste niet mogelijk is, kan het stageadres gelegen zijn binnen een nog vast te stellen (beleidsregel) maximale straat van de woning of school.

Tijdelijk verblijf in andere gemeente (crisisplaatsing): de eerste zes weken van crisis is de gemeente van inschrijving verantwoordelijk voor het vervoer, dit geldt alleen voor leerlingen die voor de crisisplaatsing al gebruik maakten van leerlingenvervoer.

(Wan)gedrag in het vervoer: de verantwoordelijkheid voor het gedrag van de minderjarige leerling gedurende het verblijf van de leerling in het aangepast vervoer berust bij de ouders en onaanvaardbaar wangedrag kan ervoor zorgen dat een beschikking leerlingenvervoer wordt opgeschort of ingetrokken.

Onderstaande onderwerpen werden in de praktijk al toegepast:

Wachttijden op school: Indien er binnen school sprake is van verschillende lesroosters binnen de vaste schooltijden, kan bij aangepast vervoer een wachttijd van één of meerdere lesuren aangehouden worden, om zo aan te sluiten bij het reguliere leerlingenvervoer.

Andere passende vervoersvoorziening: Als aanspraak bestaat op een vervoersvoorziening kan ook een bekostiging verstrekt worden voor een andere passende voorziening, als die goedkoper of gelijk is aan de kosten voor het openbaar vervoer. Bijvoorbeeld het

Kantttekeningen

1.1 De kilometervergoeding hoeft niet kostendekkend te zijn en kan dus ook hoger of lager vastgesteld worden.

De kilometervergoeding op basis van de reisregeling binnenland was jarenlang € 0,37 per kilometer voor vervoer per auto. Met name bij leerlingen die naar verder gelegen scholen vervoerd moeten worden is het voor de gemeente financieel voordelig als ouders ervoor kiezen hun kind zelf te vervoeren; de kosten voor taxivervoer zijn dan vele malen hoger dan de kilometervergoeding. Daarbij mogen we de kilometervergoeding afwijzen als taxivervoer voor de gemeente voordeliger is. Het bedrag lager vaststellen dan € 0,37 cent kan tot effect hebben dat ouders afzien van het zelf vervoeren van de leerling en gebruik willen maken van taxivervoer.

1.4 We maken een uitzondering voor leerlingen naar het VSO, waarbij leerlingen die aangewezen zijn op overige voortgezet onderwijsvormen die ook niet in onze gemeente worden aangeboden, geen aanspraak kunnen maken op deze OV-pas.

Het praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) vallen niet onder het voortgezet speciaal onderwijs. Deze twee onderwijsvormen worden ook niet in onze gemeente aangeboden en vaak gaat het bij deze groep ook om kwetsbare leerlingen. Zij krijgen geen OV-kaart op kosten van de gemeente, omdat er geen sprake is van VSO onderwijs. Uitzondering is de situatie waarin bij de leerling aangetoond is dat hij/zij niet zelfstandig per OV kan reizen. Dan heeft hij/zij recht op een beschikking aangepast vervoer (taxi).

1.4 Het reizen per OV voor leerlingen op het VSO hoeven we als gemeente niet voor alle VSO leerlingen te bekostigen.

Sinds 2014 is in onze verordening opgenomen dat leerlingen die zelfstandig per OV kunnen reizen, geen recht hebben op (bekostiging) leerlingenvervoer. Ook in de modelverordening van de VNG is het staat vermeld dat leerlingen die naar het voortgezet onderwijs gaan alleen voor leerlingenvervoer in aanmerking komen als ze niet zelfstandig met het OV kunnen reizen. Uitgangspunt daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor het schoolbezoek van de leerling bij de ouders blijft. Ouders waarvan de leerling niet naar het VSO gaat, moeten ook zelf een OV-kaart en/of goede fiets betalen.

Leerlingen die naar het VSO gaan hebben de jaren ervoor vaak taxivervoer naar een SO of sbo school toegekend gekregen. De overstap van taxivervoer naar zelfstandig reizen per OV, zonder ondersteuning/bekostiging vanuit de gemeente werd door veel ouders als een te grote stap gezien. Om deze stap te verkleinen is het traject uitgezet waarbij leerlingen in 1 schooljaar leren zelfstandig te reizen naar het VSO. Leerlingen krijgen hiervoor een speciale Voor-elkaar-OV pas en een OV begeleiderspas. Strikt genomen hebben leerlingen dus geen recht meer op een OV-kaart of de vergoeding voor die kaart op het moment dat ze zelfstandig kunnen reizen per OV. Dit blijkt in de praktijk niet wenselijk omdat dit voor een aantal leerlingen/ouders een negatieve prikkel geeft: indien je het zelfstandig reizen beheerst vervalt het recht op bekostiging leerlingenvervoer.

1.7 Het alleen toekennen van bekostiging leerlingenvervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school sluit niet altijd aan bij de uitgangspunten van de wet passend onderwijs waarbij de onderwijsbehoeften van de leerlingen centraal staan.

Vanuit de Wet passend onderwijs en vanuit de leerling gezien is het wenselijk dat leerlingen op een voor hen meest passende school onderwijs volgen. In principe is dat ook mogelijk, omdat er in Nederland vrij schoolkeuze bestaat. Het staat ouders vrij hun kind aan te melden op een school buiten onze gemeente. Vaak is het voor ouders praktisch niet te organiseren om dagelijks hun kind naar een verder gelegen school te vervoeren en wordt er een beroep op leerlingenvervoer gedaan. Indien er echter sprake is van een toegankelijke school betekent dit dat de betreffende school op basis van de informatie die zij over de leerling hebben, verwacht te kunnen voorzien in de onderwijsbehoeften van de specifieke leerling. Op basis daarvan nemen zij de leerling aan.

Financiën

De verwachte kosten voor de bekostiging leerlingenvervoer bedragen in 2023: € 380.000,-. De voorgestelde verordening zal niet voor toe- of afname van kosten zorgen.

Opnemen artikel 8 lid 4

Indien we artikel 8 lid 4 van de modelverordening VNG alsnog overnemen en daardoor uitzonderingen opnemen voor de dichtstbijzijnde toegankelijke school, is de verwachting dat dit in een periode van één of twee schooljaren voor een toename in vervoerskosten van ongeveer € 100.000 euro zal zorgen. In 2025 zal de begroting voor leerlingenvervoer dan naar verwachting uitkomen op € 500.000 euro.

Toelichting op bovenstaande kosten: jaarlijks krijgen we ongeveer 5 aanvragen voor leerlingen die niet naar de dichtstbijzijnde toegankelijke, maar de (in hun ogen) best passende school willen gaan. Dit betreft vooral scholen buiten Breda en Oosterhout. Als gevolg zal er relatief vaak solo vervoer ontstaan omdat de leerling de enige uit onze gemeente op een bepaalde school is. Ter illustratie: de taxikosten voor solo vervoer naar een school in Breda bedragen ongeveer € 20.000,- per schooljaar. De aanvragen betreffen voornamelijk leerlingen die primair onderwijs volgen en in de meeste gevallen 4 à 5 jaar van het vervoer gebruik blijven maken.

Kanttekening: het is moeilijk in te schatten is om hoeveel leerlingen het zal gaan en hoe groot de spreiding over scholen wordt.

OV-kaart niet verstrekken aan VSO leerlingen die zelfstandig per OV kunnen reizen:

Sinds 2016 worden er in onze gemeente OV-kaarten aan leerlingen op het VSO verstrekt, voor de hele periode dat de leerling op het VSO zit. De kosten hiervoor zitten dan ook al opgenomen in de begroting voor de komende jaren. Het niet toekennen van de OV-kaart aan leerlingen op het VSO die zelfstandig kunnen reizen per OV heeft waarschijnlijk nauwelijks invloed op de totale kosten van het leerlingenvervoer. De verwachting is dat meer leerlingen niet zelfstandig kunnen reizen en daarmee gebruik zullen maken van taxivervoer: de kosten voor vervoer per taxi in plaats van per OV zijn 2 à 3 keer zo hoog. De middelen die bespaard worden op de OV-kaarten zullen hoogstwaarschijnlijk ingezet moeten worden op extra taxivervoer.

Communicatie

Doelgroep zijn de ouders en leerlingen die een bekostiging leerlingenvervoer aanvragen/gebruik maken van het leerlingenvervoer. De boodschap is dat de raad op 21 april 2022 de verordening bekostiging leerlingenvervoer 2022 heeft vastgesteld. Voor ouders/leerlingen is het grootste verschil met de vorige verordening dat leerlingen die naar het Voortgezet Speciaal Onderwijs gaan een OV-kaart krijgen, tenzij ze niet zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen (leren) reizen.

Uitvoering

- Het aanvraagformulier op de website wordt aangepast zodat leerlingen die naar het VSO gaan een OV-kaart aan kunnen vragen.
- De verordening wordt op de gemeentelijke website geplaatst.
- Beleidsregels worden opgesteld die nog specifiek ingaan op hetgeen in deze verordening vermeld staat. Deze beleidsregels worden door het college vastgesteld.
- Alle aanvragen (bekostiging) leerlingenvervoer die de gemeente ontvangt op of na 15 mei 2022 worden aan de verordening bekostiging leerlingenvervoer 2022 getoetst.

Bijlagen

1. Verordening bekostiging leerlingenvervoer 2022
2. Was-wordt overzicht (verordening 2014 versus verordening 2022)

Een ontwerpbesluit bieden wij u hierbij vaststelling aan.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Geertruidenberg,
de secretaris, de burgemeester,

R.C.J. Nagtzaam

M. Witte

De raad van de gemeente Geertruidenberg;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Geertruidenberg d.d. 22 maart 2022;

Gelet op:

Artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs (WPO), artikel 4 van de Wet op de expertisecentra (WEC) en artikel 4 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO);

Besluit:

De raad besluit:

De verordening bekostiging leerlingenvervoer 2022 vast te stellen.

Aldus vastgesteld in zijn openbare vergadering van 21 april 2022,

Geertruidenberg,

de raad voornoemd,

de griffier,

de voorzitter,

drs. K.M.C. Millenaar-Rammelaere

M. Witte