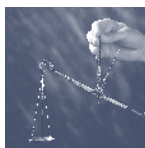




Het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen;
graag maatwerk onderweg.



17 november 2009
2009/240



Rapport

Rapportnummer: 2009/240

Datum: 17 november 2009

**Het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen;
graag maatwerk onderweg.**

Onderzoeksteam:

mevrouw mr. H. Waayers-van Dijk - projectleider

mevrouw mr. J. Verhoef - onderzoeker

Ondersteuning:

mevrouw C.M. Reijndorp

VOORWOORD

In het algemeen hebben ouders in Nederland zelf de verplichting ervoor te zorgen dat hun kinderen op school en weer thuis komen. Alleen als de afstand tussen huis en school groter wordt, komt het leerlingenvervoer in beeld. Kinderen met een handicap vormen een kwetsbare groep in onze samenleving. De ouders van een gehandicapt kind hebben een zware taak aan de verzorging en begeleiding van hun kind. Regelmatig rijst de vraag in hoeverre ouders een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het vervoer van hun gehandicapte kind.

Ook in het kader van het volgen van onderwijs stuiten ouders van een gehandicapt kind op specifieke problemen. Als hun kind geïndiceerd is voor het speciaal onderwijs, kunnen zij bijvoorbeeld - anders dan voor andere kinderen - geen gebruik maken van het recht op vrije keuze van onderwijs. Bovendien is het speciaal onderwijs dat hun kind moet volgen, doorgaans niet op korte afstand van de woning beschikbaar. Zij hebben dus te maken met een grote afstand tussen school en thuis en relatief lange reistijden. Waar een ander kind op een gegeven moment zelfstandig naar school kan gaan, is dit voor een gehandicapt kind regelmatig niet of pas op veel latere leeftijd het geval. Tenslotte is het voor hen niet mogelijk alle kinderen uit het gezin naar dezelfde school te laten gaan, zoals dat in andere gezinnen gebruikelijk is. Logistiek vormt dit voor gezinnen een aanzienlijke complicatie.

Kennelijk heeft de wetgever deze aspecten onderkend. In drie onderwijswetten is immers bepaald dat voor leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen passend vervoer moet worden bekostigd, waarbij - anders dan voor andere categorieën van leerlingen die aanspraak kunnen maken op leerlingenvervoer - geen minimum afstandscriterium geldt en geen ouderbijdrage wordt verlangd.

Het vervoer van de kinderen waar het om gaat blijkt voor de betrokkenen vaak een bron van dagelijkse zorg en onzekerheid. De maatschappelijke schade die daarvan het gevolg is, is groot. Voor kinderen met een handicap als autisme is de onzekerheid over hun dagelijks vervoer schadelijk. Juist deze kinderen hebben duidelijkheid en regelmaat nodig om zich veilig te voelen en zich te kunnen ontwikkelen. Voor de ouders van deze kinderen leidt de onduidelijkheid over wat zij mogen verwachten van de overheid op het terrein van het leerlingenvervoer tot veel extra stress bovenop hun toch al zware zorgtaken. Niet zelden leidt de strijd die zij moeten leveren met de bijbehorende frustraties tot spanningsklachten die vervolgens doorwerken in het leven van werk en gezin.

Veel van de geconstateerde problemen zijn oplosbaar. Goed leerlingenvervoer staat of valt met het leveren van maatwerk. Het gaat immers om speciale kinderen die speciale zorg nodig hebben. Binnen de wereld van het onderwijs wordt dit al lange tijd onderkend. Elk kind ontvangt zijn eigen onderwijs-indicatie. Ook in de wereld van het vervoer moet

per kind worden gezien welke vorm van vervoer passend is. Daartoe kan grotendeels worden geleund op de kennis die over het kind al aanwezig is bij scholen en ouders. Zonodig kan een onafhankelijke deskundige uitkomst bieden. Om maatwerk te kunnen leveren is een goede communicatie tussen de betrokken partijen van groot belang. De gemeente heeft daarin als verantwoordelijk bestuursorgaan een belangrijke sturende rol.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

SAMENVATTING

AANLEIDING

Leerlingen die wegens hun handicap niet zelfstandig naar school kunnen, kunnen aanspraak maken op leerlingenvervoer. De invulling van het wettelijke recht op passend vervoer voor leerlingen is aan de gemeenten afzonderlijk overgelaten. In de praktijk ontstaan er regelmatig problemen. Die problematiek werd van diverse kanten bij de Nationale ombudsman aangekaart.

Alle signalen daarover tezamen vormden voor de Nationale ombudsman aanleiding om de problemen nader te analyseren en een wezenlijke bijdrage te leveren aan het oplossen ervan.

OPZET ONDERZOEK

In nauwe samenspraak met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de Nationale ombudsman de problemen benaderd met de methode casusadoptie. De situatie van een gehandicapt kind, Maarten Touw¹ en de ervaringen van deze jongen en zijn ouders vormden daarin het uitgangspunt van het onderzoek. Hun situatie bleek te staan voor die van vele gehandicapte kinderen en hun ouders in Nederland. Vanuit dit voorbeeld en de oplossingen die daarin gevonden werden, verbreedde de Nationale ombudsman zijn visie op de wijze waarop het leerlingenvervoer wordt ingevuld en uitgevoerd.

CASUS

Maarten Touw gaat vanwege zijn handicap naar een school voor zeer moeilijk lerende kinderen. Hij heeft recht op leerlingenvervoer. Maarten heeft een sterke behoefte aan structuur, regelmaat en duidelijkheid.

De gemeente laat Maarten in aanmerking komen voor leerlingenvervoer. Het vervoer wordt door een vervoersbedrijf verzorgd. Maarten werd in een taxibusje met een chauffeur met zeven andere kinderen naar en van school gebracht en gehaald. De rit duurde lang en er waren er veel momenten van onrust. Maarten raakte overprikkeld en ging door de bus lopen of reageerde zich op andere kinderen af. Het vervoersbedrijf vond zijn gedrag onacceptabel en Maarten werd twee keer voor enkele weken geschorst. Uiteindelijk werd een deskundige ingeschakeld. Deze oordeelde dat Maarten vanwege zijn handicap niet geschikt is voor groepsvervoer, maar wel individueel in een taxi kan worden vervoerd. Sindsdien wordt Maarten met een personentaxi van en naar school vervoerd.

JURIDISCH KADER

De gemeenten hebben de wettelijke plicht om in bepaalde gevallen het leerlingenvervoer te bekostigen. Het gaat daarbij om het bekostigen van passend vervoer. Wat passend vervoer precies betekent is niet nader uitgewerkt in de wet. Elke gemeente stelt zelf een verordening op over het leerlingenvervoer. Hierdoor kunnen gemeenten aansluiten bij de lokale situatie.

¹ Deze naam is gefingeerd

ANALYSE

Bij het leerlingenvervoer zijn diverse partijen betrokken. Naast de gemeente en de leerling en zijn ouders, spelen het vervoersbedrijf en de chauffeur een belangrijke rol. De speciale scholen hebben ook dagelijks met het leerlingenvervoer te maken.

Het vervoer van de gehandicapte leerling blijkt door veel gemeenten standaard te worden ingevuld: als een kind recht heeft op vervoer, komt hij in een taxibusje terecht met een aantal andere kinderen. Daarbij wordt vaak geen aandacht besteed aan de specifieke eisen die voor een bepaald kind kunnen gelden, terwijl de term passend ziet op passend voor de individuele leerling.

De Nationale wetgeving laat door middel van open normen aan gemeenten veel beleidsruimte bij de uitvoering van het leerlingenvervoer. Dit biedt de kans om maatwerk te leveren, toegespitst op de situatie ter plekke, maar in de praktijk blijkt dit lang niet altijd te lukken. Ook de invulling van het wettelijk begrip "passend vervoer" leidt tot problemen. Het lijkt erop dat gemeenten volstaan met de vaststelling dat een kind recht heeft op leerlingenvervoer, terwijl de ouders verwachten dat de vorm van het vervoer verder wordt ingevuld op basis van de eisen die de specifieke handicap van hun kind met zich meebrengt. Een belangrijke factor die het voor gemeenten moeilijk maakt om bij de invulling van deze open normen maatwerk te leveren is het feit dat de gemeenten niet deskundig zijn op het gebied van de doelgroep. Scholen worden niet of nauwelijks geraadpleegd door gemeenten, terwijl bij hen veel deskundigheid over de individuele kinderen aanwezig is en zij zicht hebben op de mogelijkheden van elk kind.

Het systeem van financiering laat veel ruimte aan gemeenten om eigen afwegingen te maken. De gelden voor het leerlingenvervoer worden niet als afzonderlijk bedrag beschikbaar gesteld, maar maken deel uit van het gemeentefonds. Gemeenten hebben er daarom baat bij als zij de kosten van het leerlingenvervoer zo laag mogelijk houden.

In de voorbereiding van de aanbesteding vindt meestal geen overleg met ouders, vervoersbedrijven of scholen plaats. De wensen en ervaringen van de betrokken partijen worden daardoor onvoldoende geïnventariseerd en onvoldoende meegenomen bij het opstellen van het bestek. Over het gebrek aan begeleiding onderweg is een aantal ouders ontevreden. Zij signaleren de situatie waarin een kind alleen wel zonder extra begeleiding vervoerd kan worden, maar een groep van zeven of acht verstandelijk gehandicapte leerlingen gezamenlijk soms niet zonder begeleiding kan. Chauffeurs zijn vaak niet of nauwelijks opgeleid om met kinderen te werken. Kennis van de speciale omgangsregels voor de gehandicapte kinderen die zij vervoeren ontbreekt veelal. Door die lacune kunnen zij niet op de juiste manier op het gedrag dat bij een bepaalde stoornis hoort reageren. Hierdoor ontstaan conflicten en onveilige situaties. Kinderen raken van slag. Gemeenten hebben meestal alleen contact met de ouders rond de aanvraag van leerlingenvervoer. De communicatie over het vervoer loopt vrijwel geheel via het vervoersbedrijf. De gemeenten hebben er daardoor weinig zicht op hoe het leerlingenvervoer gedurende het schooljaar verloopt.

MAATWERK EN COMMUNICATIE

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is het voor een behoorlijke invulling van het begrip passend vervoer essentieel dat voor elk individueel kind maatwerk wordt

geleverd. De gemeente moet vaststellen of er voor bepaalde kinderen speciale eisen moeten worden gesteld aan het vervoer. Om inzicht te krijgen in de eisen die de handicap van een kind aan het vervoer stelt, zouden gemeenten meer gebruik moeten maken van de ervaringen met het kind en de deskundigheid die aanwezig is op de school van het kind. Alleen bij twijfel bestaat er behoefte aan een andere deskundige. De gemeente moet zich er dan wel van vergewissen dat die voldoende kennis van zaken heeft.

De Nationale ombudsman acht het voor een behoorlijke invulling van het leerlingenvervoer van belang dat de reistijd zo kort mogelijk wordt gehouden, dat de chauffeurs voldoende deskundig zijn in de hun omgang met de kinderen die zij vervoeren en dat het soort vervoer past bij de handicap van het kind. Dat betekent dat een kind dat vanwege zijn handicap individueel vervoerd moet worden daar ook aanspraak op kan maken. In het algemeen is noodzakelijke begeleiding van een kind de verantwoordelijkheid van de ouders. Als de behoefte aan begeleiding echter voortvloeit uit de keuze van de gemeente voor een bepaalde vervoersvorm voor het kind, dan moet de gemeente ook de verantwoordelijkheid voor die begeleiding nemen.

Omdat het vervoer door een vervoersbedrijf wordt uitgevoerd, moeten gemeenten de criteria die voor het vervoer gelden en de eisen die aan het vervoersbedrijf worden gesteld al in het bestek voor de aanbesteding vastleggen en ook voldoende vinger aan de pols houden tijdens het schooljaar.

Omdat er veel partijen bij het vervoer betrokken zijn en de gemeente de uitvoering niet zelf verzorgt, is het van groot belang dat de gemeente contact onderhoudt met alle partijen en ervoor zorgt dat eventuele signalen over problemen in het vervoer bij haar bekend zijn.

VERBETERPUNTEN

De gemeenten kunnen op een aantal punten het leerlingenvervoer verbeteren en er daarmee voor zorgen dat het vervoer passend is voor iedere leerling. Het gaat er daarbij om dat gemeenten:

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

Het is de Nationale ombudsman gebleken dat bij de andere partijen die direct of indirect bij het leerlingenvervoer betrokken zijn bereidheid bestaat om bij te dragen aan een

goede invulling van het leerlingenvervoer. Om verbeteringen te kunnen bereiken is de inzet van die andere partijen ook gewenst. De gemeenten kunnen de betrokken scholen, het vervoersbedrijf en de ouders aanspreken op de onderlinge communicatie.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. DE CASUS	
2.1. Het verhaal van Maarten en zijn ouders	5
2.2. Invalshoeken van betrokken partijen	7
3. JURIDISCH KADER	11
4. ANALYSE	
4.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	13
4.2 Open normen versus maatwerk	13
4.3 Deskundigheid bij gemeente	14
4.4 De kosten	14
4.5 De aanbestedingsproblematiek	15
4.6 Groepsvervoer als standaard	15
4.7 Begeleiding	16
4.8 Deskundigheid bij chauffeurs	16
4.9 Onvoldoende communicatie	16
5. VISIE OMBUDSMAN; MAATWERK EN COMMUNICATIE	
5.1 Algemeen	19
5.2 Voorbereiding	19
5.3 Aanbesteding	23
5.4 Uitvoering gedurende het schooljaar	23
6. CONCRETE VERBETERPUNTEN	
6.1 Gemeente	25
6.2 Andere partijen	27
BIJLAGEN	29

1. INLEIDING

Aanleiding voor dit onderzoek vormde het feit dat de Nationale ombudsman van verschillende kanten signalen ontving van problemen op dit terrein. Deze signalen kwamen onder meer van de Chronisch zieken en gehandicaptenraad (CG-raad), FNV-bondgenoten en van het meldpunt 'last van de overheid'. Bij navraag bleek dat ook de Stichting de Ombudsman met regelmaat klachten ontving over het leerlingenvervoer. Tenslotte werd recentelijk door verschillende media aandacht besteed aan de problematiek van het leerlingenvervoer. Al deze signalen tezamen vormden voor de Nationale ombudsman aanleiding de problemen nader te analyseren en een wezenlijke bijdrage te leveren aan het oplossen ervan.

Ten behoeve van het onderzoek heeft eerst een brede oriëntatie plaatsgevonden van de problematiek. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met onder meer een aantal belangengroepen, enkele speciale scholen en ouders van kinderen die gebruik maken van het leerlingenvervoer².

In nauwe samenspraak met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) is ervoor gekozen dit onderzoek voort te zetten met behulp van de methode casusadoptie³. Deze methode houdt in dat de problemen in kaart worden gebracht aan de hand van de situatie van een individuele persoon, waarbij de situatie waarin die persoon verkeert exemplarisch is voor de situatie waarin veel andere personen verkeren. Voor de onderzochte situatie worden oplossingen gezocht, waarna wordt bezien of die oplossingen verbreed kunnen worden naar alle soortgelijke situaties.

De individuele persoon van wie de persoonlijke situatie nauwgezet in kaart is gebracht om zicht te krijgen op de aard en achtergrond van de problemen in het leerlingenvervoer, was die van Maarten Touw. Om zijn situatie in kaart te brengen hebben gesprekken plaatsgevonden met de ouders van Maarten, met de directeur en met medewerkers van zijn school (een ZMLK⁴ school in een nabijgelegen stad), met het betrokken vervoersbedrijf en met ambtenaren en de wethouder van een Zuid-Hollandse gemeente. Ten behoeve van de verbreding van de resultaten hebben contacten plaatsgevonden met het Ministerie van OCW, met verschillende scholen en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tenslotte heeft op 20 augustus 2009 een bijeenkomst plaatsgevonden met alle betrokken partijen. De bevindingen en resultaten hebben hun neerslag gekregen in dit rapport⁵.

In hoofdstuk 2 wordt het verhaal van Maarten en zijn ouders geschetst en weergegeven hoe de verschillende betrokkenen tegen de situatie en het leerlingenvervoer aankijken. Hoofdstuk 3 schetst het juridische kader waarbinnen het leerlingenvervoer plaatsvindt,

² Voor een complete lijst van de gesprekspartners, zie bijlage 1 bij dit rapport

³ Zie voor meer informatie over casusadoptie www.casusadoptie.nl

⁴ ZMLK school - school voor zeer moeilijk lerende kinderen

⁵ Omdat de gekozen casus als voorbeeld dient en niet ter beoordeling van die situatie is voorgelegd zijn de betrokken partijen geanonimiseerd.

waarna hoofdstuk 4 de gesignaleerde problemen in het leerlingenvervoer breder in kaart brengt.

In hoofdstuk 5 geeft de Nationale ombudsman zijn visie op de problematiek.

Hoofdstuk 6 tenslotte bevat een aantal concrete verbeterpunten.

2. DE CASUS

2.1. HET VERHAAL VAN MAARTEN EN ZIJN OUDERS

"Omdat Maarten tijdens de rit de gordels losmaakte en door de bus ging lopen, had de chauffeur een keer zijn handen vastgebonden. Daar protesteerden wij tegen. Toen is Maarten de rest van het jaar alleen in een taxi opgehaald. Dat ging wel goed. Wij hadden het ook goed gevonden als Maarten een autogordel had gekregen die hij zelf niet los kon maken, maar dat mocht om veiligheidsredenen niet."

Maarten is een jongen van twaalf jaar. Hij is autistisch en heeft daarnaast een verstandelijke handicap. Hij woont samen met zijn ouders en zusje van acht jaar in een Zuid-Hollandse gemeente. Zijn school, een school voor zeer moeilijk lerende kinderen, staat in een nabijgelegen stad, ongeveer een kwartier rijden met de auto vanuit zijn woonplaats. Omdat de ouders van Maarten enkele dagen per week allebei werken en hun dochtertje op hetzelfde tijdstip naar een andere school moet worden gebracht, lukt het hun niet om Maarten zelf te brengen en halen. Maarten gaat daarom met het leerlingenvervoer mee.

Tot voor kort reed Maarten iedere dag met een aantal andere kinderen mee in een taxibusje.

Maarten zat met zeven of acht andere kinderen in dat busje. Dat busje haalde de kinderen in een paar dorpen thuis op en bracht ze naar verschillende scholen in de nabijgelegen stad. Daardoor duurde de rit wel vijf kwartier.

Zo lang stilzitten en al dat in- en uitstappen was zwaar voor Maarten. Maarten heeft, meer nog dan de meeste autistische kinderen, veel structuur en regelmaat nodig. Als er teveel prikkels zijn of er onverwachte dingen gebeuren, raakt hij in verwarring. Hij wordt dan onrustig en voelt de behoefte om zich af te reageren. Voor Maarten is het daarom belangrijk dat alles zoveel mogelijk op een vaste manier gebeurt. Een rit van vijf kwartier met zeven of acht medepassagiers en veel in- en uitstapbewegingen levert voor Maarten veel prikkels op. Voor Maarten kon de maat vol raken als de chauffeur een omweg moest maken of als er één of meerdere kinderen niet meereden, bijvoorbeeld omdat zij ziek waren.

Toch verliep de reis in het schooljaar 2007/2008 meestal goed. Dat was vooral te danken aan de rustgevende invloed van de chauffeur. Nadat Maarten echter een keer de gordel los had gemaakt en door de bus was gaan lopen, werd hij de rest van het jaar alleen in een personenauto vervoerd.

Vanaf augustus 2008 werd het vervoer door een ander taxibedrijf verzorgd. Maarten werd weer met de taxibus vervoerd en dat ging een tijdje goed. In oktober kwam er een nieuwe chauffeur op de bus. Maarten's moeder adviseerde hem Maarten zijn vaste plek in de bus te laten behouden ter voorkoming van onrust. De chauffeur gaf hem toch een andere

plek. Mark kwam 's middags erg overstuur thuis. Later belde het vervoersbedrijf om te melden dat zij Maarten niet meer mee zouden nemen in de bus. Maarten had zijn gordel losgemaakt en andere kinderen lastig gevallen. Hij had daarbij ook een kind een klap gegeven.

De gemeente was het met de beslissing van het vervoersbedrijf eens. Maarten werd een paar weken van het leerlingenvervoer uitgesloten.

De gemeente stelde zich op het standpunt dat begeleiding onderweg de verantwoordelijkheid is van de ouders zelf. De gemeente wilde wel een zitplaats voor een begeleider beschikbaar stellen. Het lukte de ouders echter niet om een begeleider te vinden. Bovendien vroegen zij zich af of de gemeente van verantwoord leerlingenvervoer kan spreken als zij er niet voor zorgen dat er voldoende begeleiding bij een groep kinderen is.

Uiteindelijk mocht Maarten na een paar weken weer mee met de taxibus, nog steeds zonder begeleiding. Dat ging een tijd lang goed. Maartens' ouders waren wel bezorgd:

"Iedere dag geven wij hem op hoop van zegen mee met de taxibus".

De ouders maakten zich ook grote zorgen over het komende schooljaar. Maarten gaat dan op dezelfde school naar het voortgezet speciaal onderwijs. De ambtenaar van de Zuid-Hollandse gemeente had verteld dat leerlingen die twaalf jaar of ouder zijn met het openbaar vervoer moeten reizen. Alleen de kosten van dat openbaar vervoer en eventueel ook de kosten van het vervoer van een begeleider zouden dan nog vergoed worden.⁶

Dit vinden de ouders onbegrijpelijk; Maarten is tot zijn achttiende leerplichtig en zal door zijn autistische stoornis al die tijd niet in staat zijn om met het openbaar vervoer te reizen.

In het voorjaar van 2009 ontstonden er weer problemen. Maarten had andere kinderen tijdens de rit geslagen. De chauffeur en het vervoersbedrijf wilden hem niet meer meenemen. De ouders waren verbaasd. Als Maarten thuis werd gebracht, vroegen zij telkens aan de chauffeur hoe het was gegaan en die had niet van problemen gerept. Zij werden opeens geconfronteerd met uitsluiting uit het vervoer.

Er werd een tijdelijke oplossing gevonden. Maarten werd afzonderlijk in een taxi gehaald en gebracht. Bovendien werd afgesproken dat het vervoersbedrijf de ouders per e-mailbericht zou informeren als er problemen ontstonden.

Omdat het individuele vervoer voor de gemeente veel duurder uitpakt, wilde de gemeente onderzoeken welk vervoer Maarten nodig heeft. Een deskundige met kennis op het gebied van autistische stoornissen werd om advies gevraagd. Uit dit advies bleek dat Maarten niet in een groep vervoerd kan worden, maar wel alleen in een taxi zonder extra begeleiding.

De gemeente volgde het advies en gaf aan dat Maarten de rest van het schooljaar en in het volgende schooljaar door een taxi zal worden gehaald en gebracht.

⁶ Dit bleek achteraf op een misverstand over de regelgeving te berusten

De ouders van Maarten ervaren het als een probleem dat zij vrijwel nooit een ontspanningsmoment ervaren. Maarten vertoont zo vaak lastig en moeilijk gedrag, dat de ontspanning na het werk erbij inschiet. Daarnaast geeft het de ouders veel stress dat zij alsmat met instanties in de slag moeten om de zorg voor Maarten geregeld te krijgen. Nu is het vervoer waarschijnlijk eindelijk geregeld, maar nu dreigen er weer bezuinigingen in de AWBZ. Binnenkort worden alle indicaties herzien, en ze moeten maar weer afwachten of er opnieuw voldoende zorg voor Maarten kan komen om af en toe even zonder hem te kunnen zijn.

2.2. INVALSHOEKEN VAN BETROKKEN PARTIJEN

Maartens' ouders:

Maartens' ouders begrijpen wel dat zijn gedrag de veiligheid van het vervoer in gevaar brengt, maar zijn gedrag wordt veroorzaakt door onverwachte gebeurtenissen waar hij door zijn handicap niet mee om kan gaan. Veranderingen die hij niet kan plaatsen leiden bij Maarten tot onzekerheid. Van onzekerheid raakt Maarten snel overstuur.

Maartens' ouders vinden het niet verantwoord om een groep van zeven of acht kinderen die allemaal een vorm van autisme hebben gedurende vijf kwartier zonder begeleiding te vervoeren. Zij begrijpen ook dat van een chauffeur niet kan worden verwacht dat hij de orde in de bus bewaakt tijdens het rijden.

"Op school zit Maarten in een groep met acht kinderen. Voor die groep is er een leerkracht, een klassenassistent en een zorgmedewerkster. Het is wel vreemd dat zo'n zelfde groep in de taxi alleen door de chauffeur wordt begeleid die zijn aandacht bij het verkeer nodig heeft."

Wethouder van de Zuid-Hollandse gemeente:

Het uitvoeren van het leerlingenvervoer vraagt maatwerk. Goede communicatie tussen gemeente, ouders, scholen en vervoerder is hiervoor van belang. Als een leerling problemen onderweg veroorzaakt die voortvloeien uit zijn handicap, dan valt dat die leerling natuurlijk niet aan te rekenen, evenmin als dat het de ouders valt aan te rekenen. Zulke problemen moeten omwille van de veiligheid zoveel mogelijk worden voorkomen. Alle partijen kunnen daaraan bijdragen. De gemeente heeft daarin - vanuit de wettelijke plicht om het leerlingenvervoer te doen uitvoeren - uiteraard een verantwoordelijkheid. Het is voor de gemeente lastig om te bepalen welk vervoer voor een bepaalde leerling geschikt is. Als het vervoer in de taxibus tot problemen leidt, wil de gemeente een onafhankelijk advies van een deskundige om te kunnen bepalen of er reden is om een andere manier van vervoeren te kiezen. De wethouder maakt zich zorgen om de veiligheid van zo'n groepje kinderen onderweg in de taxibus. De chauffeur moet zijn aandacht bij de weg houden en kan dus niet ingrijpen als er iets mis gaat.

Ministerie van OCW:

Er is door de wetgever bewust voor gekozen de precieze invulling van het begrip passend vervoer over te laten aan de gemeente. De noodzaak tot het leveren van maatwerk vereist dat gemeenten de beleidsruimte hebben om per geval te beslissen wat voor de betreffende leerling passend vervoer is. Door de grote verscheidenheid aan omstandigheden is geen sluitende definitie van passend te geven. Het belang van de leerling wordt gewaarborgd door de rechterlijke toetsing op het besluit van de gemeente.

Vervoersbedrijf:

Als vervoersbedrijf dat gespecialiseerd is in contractvervoer, wil het vervoersbedrijf uit oogpunt van professionaliteit graag kwaliteit en maatwerk leveren. Om een opdracht te krijgen moet het bedrijf inschrijven op een aanbesteding. Bij de keuze voor een bedrijf speelt bij veel gemeenten de prijs een grote rol. Het bedrijf dat voor de laagste prijs offreert, krijgt de opdracht. Dat gaat dan ten koste van de kwaliteit.

Om maatwerk te kunnen leveren is het voor de vervoerder nodig vooraf te beschikken over goede informatie over de problematiek van de leerlingen die relevant is voor het vervoer. In het vervoersplan kan daarmee dan rekening worden gehouden. Die informatie is vaak tijdens de aanbestedingsprocedure niet beschikbaar.

Verder is het belangrijk dat ouders, scholen en vervoerder rekening houden met elkaars belangen. Meer en beter contact tussen ouders, scholen en vervoerder zou daarom veel verbetering kunnen geven.

Het vervoersbedrijf probeert de chauffeurs wel te selecteren op kennis van de doelgroep, maar dat lukt niet altijd. Bovendien moet een chauffeur tijdens een rit op het verkeer letten en dan kan hij niet zo gemakkelijk tegelijkertijd letten op het gedrag van de kinderen in de taxi.

ZMLK-school:

Het leerlingenvervoer geeft in de praktijk problemen. Daardoor ontstaat veel onrust op school. Kinderen komen te laat op school, zijn vaak urenlang overstuur door alle prikkels die zij onderweg hebben ervaren. Soms worden kinderen ook weer te laat opgehaald. Het vraagt veel van de leerkrachten om deze problemen steeds op te vangen.

Het zou goed zijn als de belangen van ouders, gemeente en vervoerders dichter bij elkaar gebracht zouden worden. Op school is veel deskundigheid over de leerlingen. De school heeft een psycholoog, een maatschappelijk werker en een schoolarts. Het verbaast de school dat de gemeente die kennis niet gebruikt bij het beoordelen van een aanvraag leerlingenvervoer of als er zich problemen voordoen in het vervoer. De school streeft zoveel mogelijk naar ontwikkeling van de zelfstandigheid van de leerlingen en zal dus niet zonder reden een advies voor aangepast vervoer geven.

De school ziet ook grote verschillen tussen gemeenten. Hierdoor komt een kind uit de ene gemeente wel met aangepast vervoer en een kind uit een andere gemeente moet met het openbaar vervoer. Verder is het van belang dat chauffeurs de problematiek van de leerlingen begrijpen en daar goed op inspelen. De school is van harte bereid daar een rol in te vervullen.

De VNG:

De wet- en regelgeving voor het leerlingenvervoer is op zichzelf niet ingewikkeld. Het komt aan op een goede uitvoering ervan. Het vervoer moet voor elke individuele leerling passend zijn. Als is vastgesteld dat een leerling vanwege zijn handicap niet kan deelnemen aan een bepaalde 'drukke' vorm van vervoer (zoals een taxibusje), dan is die vorm van vervoer voor hem niet passend. Een leerling mag in beginsel niet worden uitgesloten van het vervoer vanwege zijn gedrag wanneer dat gedrag voortvloeit uit zijn handicap.

Ter ondersteuning van gemeenten bij de uitvoering van het leerlingenvervoer heeft de VNG voorzien in een modelverordening met toelichting en in een vraagbaak-functie. Als een gemeente aan de VNG vraagt hoe vastgesteld kan worden welk vervoer bij een leerling met een bepaalde handicap passend is, adviseert de VNG altijd om naast de deskundigheid van de school ook andere deskundigen in te zetten.

3. JURIDISCH KADER

De wettelijke plicht voor gemeenten om te bewerkstelligen dat leerlingen worden vervoerd naar het voor hen passende onderwijs komt voort uit de grondwettelijke plicht om in alle gemeenten voldoende algemeen vormend onderwijs te geven en als dat niet mogelijk is ervoor te zorgen dat tot het volgen van dit onderwijs gelegenheid wordt gegeven⁷.

De wettelijke plicht voor gemeenten om in bepaalde gevallen te voorzien in leerlingenvervoer is opgenomen in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra (verder: WEC). Deze wetten gaan uit van een decentrale opzet. Gevolg van die decentrale opzet is dat de aanspraken niet meer rechtstreeks volgen uit de wet, maar terug te vinden zijn in een gemeentelijke verordening. Elke gemeente stelt ter uitwerking van het wettelijk kader zijn eigen verordening vast. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG) heeft ter ondersteuning van de gemeenten een modelverordening gemaakt. Vrijwel elke gemeente stelt zijn verordening op aan de hand van dit model. De modelverordening bevat een uitgebreide toelichting, waarin onder meer aandacht besteed wordt aan de relevante jurisprudentie

Op grond van artikel 4, eerste lid, WEC kunnen ouders bekostiging aanvragen van de door burgemeester en wethouders (B&W) noodzakelijk te achten vervoerskosten. De gemeenteraad stelt daartoe een nadere regeling vast. Op grond van het vierde lid moet de regeling voorzien in een wijze van vervoer die voor de leerling passend is. Op grond van het zevende lid kan de regeling per schoolsoort een afstandscriterium bevatten, waarbinnen geen recht bestaat op leerlingenvervoer. Zo'n afstandscriterium geldt niet voor leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen; voor hen moet onafhankelijk van de afstand tussen huis en school worden voorzien in aangepast vervoer. Op grond van het achtste lid kan de regeling per schoolsoort bepalen dat leerlingen boven een bepaalde leeftijd nog slechts recht hebben op vergoeding van de kosten van openbaar vervoer of van een andere goedkopere wijze van vervoer. Ook voor het leeftijdscriterium geldt dat dit niet mag gelden voor (onder anderen) leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen; zij hebben ook onafhankelijk van hun leeftijd sowieso recht op kosteloos passend vervoer.

De wet geeft geen helderheid over de vraag wat moet worden verstaan onder leerlingen die wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen. De wet zegt daarover alleen dat de regeling bepaalt op welke wijze B&W ter zake advies van deskundigen inwinnen (artikel 4, vierde lid, WEC). De VNG-modelverordening bevat hiervoor een bepaling die inhoudt dat het College van B&W, indien het een aanvraag voor bekostiging geheel of gedeeltelijk afwijst, bij de beschikking het advies van de permanente commissie leerlingenzorg, de commissie voor de begeleiding of het advies van andere deskundigen dient te betrekken.

⁷ Artikel 23, vierde lid, Grondwet, zie bijlage 2 bij dit rapport

De wet geeft bovendien geen helderheid over de vraag wat wordt verstaan onder passend vervoer. Zo is uit de wet of de daarbij behorende toelichting niet op te maken of de gemeente moet voorzien in eventueel noodzakelijke begeleiding onderweg. De jurisprudentie is op dit punt ook niet eenduidig. De jurisprudentie die hierover beschikbaar is, gaat ervan uit dat begeleiding in het algemeen een verantwoordelijkheid is van de ouders. In bepaalde gevallen kan dit anders liggen.⁸

Uit de jurisprudentie valt af te leiden dat de Raad van State terughoudend is met het aannemen van een plicht voor gemeenten om de kosten van een begeleider onderweg te vergoeden. Anderzijds sluit de Raad van State zo'n verplichting ook niet volledig uit. Er zijn situaties waarin de gemeente die plicht wel heeft. Er zijn te weinig uitspraken beschikbaar om een duidelijke lijn te kunnen ontdekken met betrekking tot de gevallen waarin die plicht er wel is. Vooralsnog lijkt het erop dat die plicht er wel is wanneer de keuze van de gemeente voor de soort van vervoer begeleiding nodig maakt, terwijl een andere vorm van vervoer mogelijk is waarbij geen begeleiding nodig zou zijn.

⁸ Enkele uitspraken worden in bijlage 3 bij dit rapport beschreven

4. ANALYSE

In de uitvoering van het leerlingenvervoer doen zich regelmatig problemen voor waarbij het vooral schort aan het leveren van maatwerk. Verschillende oorzaken liggen daaraan ten grondslag:

4.1 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen heeft ertoe geleid dat een grotere druk is komen te staan op het leerlingenvervoer:

- Het aantal kinderen dat speciale scholen bezoekt is toegenomen, deels doordat kinderen die vroeger naar kinderdagverblijven gingen, nu ook leerplichtig zijn;
- Onder de kinderen die speciale scholen bezoeken is het aantal kinderen met (ernstige) gedrags- en psychische problemen toegenomen en is het aantal kinderen met medische problemen toegenomen;
- Scholen zijn zich meer gaan specialiseren, waardoor de afstanden naar de geschikte school (of naar de betreffende dependance van de school) groter zijn geworden;
- Het verkeer is drukker geworden, waardoor chauffeurs van leerlingen vaker in files staan en te maken hebben met omleidingen, waardoor onregelmatigheden ontstaan in de breng- en haaltijden.

Voor het vervoer betekent dit dat meer kinderen naar meer verschillende bestemmingen moeten worden gebracht en gehaald, dat de reistijden toenemen en dat er binnen de doelgroep meer kinderen zijn die een speciale behandeling behoeven.

4.2 OPEN NORMEN VERSUS MAATWERK

De nationale regelgeving laat door middel van open normen aan gemeenten veel beleidsruimte bij de uitvoering van het leerlingenvervoer. Dit biedt de kans om maatwerk te leveren, toegespitst op de situatie ter plekke, maar in de praktijk blijkt dit lang niet altijd te lukken. Gemeenten oordelen in de praktijk verschillend over de vraag welke leerlingen “wegens hun lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen.” Hierdoor komt het voor dat leerlingen met een bepaalde handicap in de ene gemeente wel in aanmerking komen voor leerlingenvervoer en in de andere gemeente niet. Soms gaat het om kinderen die vanuit verschillende gemeenten naar dezelfde school gaan en een vergelijkbare afstand moeten overbruggen. Dit leidt bij ouders en scholen tot een gevoel van willekeur, maar ook tot onduidelijkheid: ouders weten niet waar zij aanspraak op kunnen maken, gemeenten weten niet waar zij toe verplicht zijn. Ook de invulling van het wettelijk begrip “passend vervoer” leidt tot problemen. Het lijkt erop dat gemeenten volstaan met de vaststelling dat een kind recht heeft op leerlingenvervoer, terwijl de ouders verwachten dat de vorm van het vervoer verder wordt ingevuld op basis van de eisen die de specifieke handicap van hun kind met zich meebrengt. Als een leerling naar het oordeel van de gemeente in aanmerking komt voor aangepast vervoer, komt deze vaak terecht in een 8 a 9-persoons taxibusje zonder begeleiding. De reistijd is vervolgens afhankelijk van de rit die door de vervoerder wordt

samengesteld op basis van kinderen die moeten worden vervoerd en van de scholen waar zij heen moeten.

Bij verschil van mening over wat onder passend vervoer moet worden verstaan, kunnen partijen natuurlijk naar de rechter. De procedures zijn echter vaak lang waardoor die duidelijkheid lang op zich laat wachten. Een rechterlijke uitspraak schept bovendien alleen duidelijkheid voor het concrete geval. Pas na vele uitspraken kan een wat algemener lijn worden vastgesteld. Dat is op dit moment nog slechts in beperkte mate het geval.

4.3 DESKUNDIGHEID BIJ GEMEENTE

Een belangrijke factor die het voor gemeenten moeilijk maakt om bij de invulling van deze open normen maatwerk te leveren is het feit dat de gemeente niet deskundig is op het gebied van de doelgroep. Gemeenten kunnen daardoor zelf niet goed inschatten of een bepaalde leerling in aanmerking moet komen voor het leerlingenvervoer en zo ja, welke vorm van vervoer voor dat kind passend is. Gemeenten laten zich daarbij soms adviseren door deskundigen. Maar het is de vraag of een deskundige op basis van een eenmalig consult en gedeeltelijke inzage in de gegevens een gedegen oordeel kan geven. De scholen, die leerlingen goed kennen, verbazen zich soms over de inhoud van het advies. Scholen worden niet of nauwelijks geraadpleegd door gemeenten, terwijl bij hen veel deskundigheid over de individuele kinderen aanwezig is en zij zicht hebben op de mogelijkheden van elk kind. Op de speciale scholen werken ook juist de deskundigen op het gebied van de handicaps en stoornissen van de leerlingen. Naar aanleiding hiervan is tijdens het onderzoek de vraag gerezen of op dit punt een belangrijkere rol kan zijn weggelegd voor scholen.

4.4 DE KOSTEN

Het systeem van financiering laat veel ruimte aan gemeenten om eigen afwegingen te maken. De gelden voor het leerlingenvervoer worden niet als afzonderlijk bedrag beschikbaar gesteld, maar maken deel uit van het gemeentefonds. Gemeenten hebben er daarom baat bij als zij de kosten van het leerlingenvervoer zo laag mogelijk houden.

De modelverordening leerlingenvervoer van de VNG biedt gemeenten houvast en wordt vaak zonder meer overgenomen. In de toelichting bij artikel 18 van de modelverordening staat de volgende passage: "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 de het college georganiseerde vervoer het meest efficiënt zijn" De nadruk die in deze passage op het kostenaspect wordt gelegd, brengt het risico met zich mee dat geen recht wordt gedaan aan de eis dat het vervoer passend moet zijn en dus maatwerk moet bieden voor iedere leerling.

Tijdens het schooljaar ontstaan er problemen als de uitvoering van het vervoer uit kostenoverwegingen leidt tot lange reistijden. Door de combinatie van het vervoer van kinderen, waarbij kinderen uit een uigestrekt gebied worden opgehaald of naar verschillende scholen worden gebracht, zijn de kinderen lang onderweg. Voor kinderen

die gevoelig zijn voor prikkels, vormt dit nog meer een probleem dan voor andere kinderen.

4.5 DE AANBESTEDINGSPROBLEMATIEK

De gemeenten moeten zich voor het vervoer van leerlingen aan de Europese Aanbestedingsrichtlijn houden. Dat betekent dat een Europese aanbesteding verplicht is als de totale opdracht een bedrag van € 200.000 of meer bedraagt. De kosten van het leerlingenvervoer komen in veel gemeenten boven de drempel uit, zodat vrijwel altijd Europese aanbesteding nodig is. Ook als Europese aanbesteding niet verplicht is, moet een gemeente transparant zijn in de keuze van een vervoersbedrijf en dus een heldere aanbestedingsprocedure volgen. Bij het aanbesteden moeten de gemeenten een bestek opstellen waarin de eisen worden vastgelegd waaraan het vervoersbedrijf moet voldoen.

In de voorbereiding van de aanbesteding vindt meestal geen overleg met ouders, vervoersbedrijven of scholen plaats. De wensen en ervaringen van de betrokken partijen worden daardoor onvoldoende geïnventariseerd en onvoldoende meegenomen bij het opstellen van het bestek.

Gemeenten nemen doorgaans slechts beperkt bijzonderheden over de uitvoering van het vervoer in het bestek op. Dan wordt er bijvoorbeeld wel omschreven van welke adressen er kinderen moeten worden opgehaald en naar welke scholen die kinderen toe moeten, maar niet dat bepaalde leerlingen niet geschikt zijn voor vervoer in een taxibus zonder begeleiding of voor een lange rit of een rit met veel tussenstops. Ook worden niet altijd de eisen die aan de chauffeurs moeten worden gesteld opgenomen. Vaak wordt niet aangegeven op welke manier een gemeente gedurende de uitvoering van het contract door een vervoersbedrijf vinger aan de pols houdt of op wat er van het vervoersbedrijf richting ouders wordt verwacht.

Bij de keuze van de geschiktste aanbieder hebben veel gemeenten de neiging om de prijs als selectie criterium te hanteren. Daarmee komt de kwaliteit van het leerlingenvervoer in het gedrang. De vervoersbedrijven zullen een zo laag mogelijke prijs aanbieden om de opdracht te verwerven en geen aandacht kunnen besteden aan specifieke eisen die passend vervoer van de leerlingen met zich mee brengt. De offerte is dan opgesteld op basis van zoveel mogelijk gezamenlijke ritten. Later kan blijken dat één of enkele van de leerlingen niet geschikt zijn voor lange ritten of voor groepsvervoer of dat bepaalde groepen kinderen niet zonder begeleiding samen kunnen worden vervoerd. Aanpassingen van het vervoer passen dan niet binnen het budget van het vervoersbedrijf. Dit leidt ertoe dat de leerlingen ondanks problemen onderweg zolang mogelijk in het ongebeleide groepsvervoer worden gehouden.

4.6 GROEPSVERVOER ALS STANDAARD

Als leerlingen kunstmatig lang binnen het groepsvervoer worden gehouden is dat voor alle partijen ongelukkig. De leerlingen waar het om gaat, worden niet behandeld zoals dat in verband met hun handicap zou moeten. Zij ervaren problemen in het vervoer en dit heeft gevolgen voor hun gedrag op school en thuis. De andere kinderen die in dezelfde bus worden vervoerd, ervaren ook onrust in de bus. Zij nemen die onrust mee naar

school en naar huis. Soms gaan zij onderweg problemen veroorzaken, terwijl zij dat normaliter niet zouden doen. Voor de chauffeur ontstaat er eveneens een moeizame situatie. De chauffeur moet de orde in de bus zien te bewaken terwijl hij tegelijkertijd zijn aandacht bij het verkeer moet houden. Hij kan tijdens het rijden niet gemakkelijk ordeproblemen oplossen. Die ordeproblemen leiden af en toe tot onveilige situaties. Achteraf kan hij van een bus met zeven of acht kinderen niet achterhalen wie wat deed.

4.7 BEGELEIDING

Over het gebrek aan begeleiding onderweg is een aantal ouders ontevreden. Zij signaleren de situatie waarin een kind alleen wel zonder extra begeleiding vervoerd kan worden, maar een groep van zeven of acht verstandelijk gehandicapte kinderen gezamenlijk soms niet zonder begeleiding kan. Het is opvallend dat de Raad voor Verkeersveiligheid zich in 1994 al over dit onderwerp uitliet.⁹

De meeste gemeenten gaan er in beginsel vanuit dat met een chauffeur volstaan kan worden. In veel gevallen is dat ook zo. Problemen ontstaan wanneer één of meer kinderen vanwege hun handicap niet geschikt zijn voor groepsvervoer of wanneer bepaalde kinderen niet in combinatie met elkaar kunnen worden vervoerd.

Als voor een specifiek kind extra begeleiding nodig is, dan vinden gemeenten dat in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de ouders. Alleen wanneer er specifieke redenen zijn waardoor die ouders niet voor begeleiding kunnen zorgen wordt daarop een uitzondering gemaakt.

4.8 DESKUNDIGHEID BIJ CHAUFFEURS

Chauffeurs zijn vaak niet tot nauwelijks opgeleid om met kinderen te werken. Kennis van de speciale omgangsregels voor de gehandicapte kinderen die zij vervoeren ontbreekt veelal. Door die lacune kunnen zij niet op de juiste manier op het gedrag dat bij een bepaalde stoornis hoort reageren. Hierdoor ontstaan conflicten en onveilige situaties. Kinderen raken van slag.

Als een chauffeur wel inzicht en betrokkenheid toont bij de leerlingen die hij vervoert, heeft dat een positieve en rustgevende invloed op de kinderen in de bus. Er ontstaan dan minder problemen.

In die gevallen waarin een onveilige situatie is ontstaan, wordt een leerling soms geschorst of uitgesloten van het vervoer, ook als zijn gedrag voortvloeit uit de aard van zijn handicap.

4.9 ONVOLDOENDE COMMUNICATIE

Gemeenten hebben meestal alleen contact met de ouders rond de aanvraag van leerlingenvervoer. De communicatie over het vervoer loopt vrijwel geheel via het vervoersbedrijf. De gemeente heeft er daardoor weinig zicht op hoe het leerlingenvervoer gedurende het schooljaar verloopt.

De gemeenten stellen over het algemeen geen eisen aan de manier waarop het vervoersbedrijf of de chauffeur contact onderhoudt met de ouders.

⁹ Leerlingenvervoer van het kastje naar de muur, advies over het veiliger maken van het leerlingenvervoer van en naar het speciaal onderwijs, Raad voor de Verkeersveiligheid, september 1994

De ouders hebben dagelijks te maken met de chauffeur die het kind ophaalt en terugbrengt. Als de chauffeur een kennismakingsbezoek aan de ouders brengt, kunnen de ouders bijzonderheden over hun kind doorgeven en kunnen er afspraken worden gemaakt. Dat is van belang, want aan hem willen de ouders specifieke aanwijzingen voor de omgang met hun kind kunnen geven. Een terugkoppeling van gebeurtenissen onderweg is voor de ouders ook belangrijk. Dat lukt niet goed als daar geen afspraken over worden gemaakt. Door het tijdschema van de chauffeur en de taxi vol met andere kinderen kan de chauffeur niet zo maar tijdens het halen of brengen met de ouders overleggen. Bovendien hebben de ouders op dat moment de handen ook vol en willen zij niet altijd in het bijzijn van het kind de gebeurtenissen bespreken. Als er dan niet op een ander moment contact wordt gelegd, blijft terugkoppeling vaak uit en weten ouders niet wat er onderweg gebeurt. Dan kan er een situatie ontstaan waarin de ouders pas als er grote problemen zijn voor het eerst geïnformeerd worden.

De ouders hebben naast het contact met de chauffeur, ook contact met het vervoersbedrijf. De coördinator meldt hen eventuele wijzigingen en soms worden problemen via de coördinator besproken.

Als het vervoer niet goed loopt, moeten ouders zich met hun klachten meestal tot het vervoersbedrijf wenden.

Er is in de meeste gemeenten geen platform waar ouders met de gemeente kunnen communiceren over de wensen die zij hebben voor de invulling van het leerlingenvervoer. De CG-raad roept wel op tot de instelling van adviesraden van ouders op dit onderwerp. Ook het contact tussen gemeente en vervoerbedrijf beperkt zich vaak tot de contractfase.

Door deze beperkte communicatie hebben gemeenten onvoldoende zicht op de uitvoering van het leerlingenvervoer. Hierdoor hebben gemeenten er moeite mee om hun verantwoordelijkheid voor passende vervoer van de leerlingen waar te maken.

5. VISIE OMBUDSMAN; MAATWERK EN COMMUNICATIE

5.1 ALGEMEEN

De problemen die de Nationale ombudsman in het leerlingenvervoer van gehandicapte leerlingen heeft gesignaleerd zijn met name terug te voeren op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun beleidsvrijheid en op onvoldoende communicatie tussen de betrokken partijen.

Zoals in hoofdstuk 4 werd aangegeven bevat de regelgeving over het leerlingenvervoer onder meer de open norm "passend vervoer". Deze norm geeft gemeenten de ruimte om zelf op grond van de situatie ter plaatse tot nadere invulling te komen. Op die manier kan maatwerk worden geleverd. Dat is van groot belang, want wat voor het ene kind als passend vervoer kan worden beschouwd, hoeft dat voor het andere kind niet te zijn. Over de vraag wat in een individueel geval passend vervoer is, kunnen de meningen verschillen. In die gevallen geeft een open norm weinig duidelijkheid. Ouders van gehandicapte kinderen kunnen uit de norm niet afleiden waar zij recht op hebben en gemeenten kunnen er niet uit afleiden tot hoe ver hun verantwoordelijkheid reikt.

Weliswaar kan bij verschil van inzicht altijd een oordeel van de rechter worden gevraagd, maar dat kost veel tijd en geld. Bovendien schept een rechterlijke uitspraak over het algemeen alleen duidelijkheid voor het concrete geval. Pas na vele uitspraken kan een wat algemener lijn worden vastgesteld. Op het gebied van het leerlingenvervoer is dat nog slechts in beperkte mate het geval.

De Nationale ombudsman kijkt naar de uitvoering van het leerlingenvervoer vanuit het perspectief van de behoorlijkheid.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is het voor een behoorlijke invulling van het begrip passend vervoer essentieel dat voor elk individueel kind maatwerk wordt geleverd. Hij acht het daarbij van belang om meer duidelijkheid te scheppen over hetgeen onder passend vervoer moet worden verstaan. In paragraaf 5.2 wordt aangegeven welke aandachtspunten daarbij van belang zijn. Om maatwerk te kunnen leveren is ook een goede communicatie tussen de betrokken partijen van groot belang. In de paragrafen 5.3 en 5.4 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de communicatie zou moeten verlopen in de verschillende fasen van het leerlingenvervoer.

5.2 VOORBEREIDING

Voorafgaand aan de fase van de aanbesteding moet het leerlingenvervoer door de gemeente worden voorbereid. In die fase is het in de eerste plaats van belang dat gemeenten zorgvuldig in kaart brengen welke leerlingen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer en wat hun bijzondere kenmerken zijn. Daarvoor hebben gemeenten informatie nodig van de ouders en de scholen. Op basis van die informatie kunnen gemeenten een inschatting maken van de bijzonderheden waar in het vervoer rekening mee moet worden gehouden. Met behulp van de verkregen informatie moet door de gemeente ook tijdig worden onderkend of sprake is van een bijzonder geval. In het geval van Maarten Touw gebeurde dit bijvoorbeeld te laat. Maarten nam al jaren deel aan het

leerlingenvervoer en er waren al meerdere keren problemen geweest toen pas door middel van een deskundigenadvies werd geconstateerd dat zijn handicap leidde tot specifieke eisen aan het vervoer. De ouders en de school wisten dit al lang.

De gemeente zal verder helder op een rij moeten zetten welke eisen aan het vervoer van elk individueel kind moeten worden gesteld voordat het vervoer van start gaat. Ook tijdens het schooljaar kan de vraag rijzen of het vervoer nog steeds passend is voor een bepaalde leerling. Als ouders en gemeente het eens zijn over de manier waarop het vervoer moet worden uitgevoerd, is het aanvragen van een deskundigenadvies niet nodig.

Mocht er wel verschil van inzicht bestaan, dan moet de gemeente zich laten adviseren door diegenen die daarover de meeste deskundigheid hebben. Het is aan te raden om de expertise die op de school van het kind aanwezig is te gebruiken.¹⁰ Als de gemeente een andere deskundige benadert, moet de gemeente zich er van vergewissen dat deze deskundige voldoende specifieke kennis heeft op het gebied van de handicap van het kind en dat deze het kind in voldoende mate onderzoekt.

In deze voorbereidingsfase moet onder meer worden beoordeeld of er leerlingen zijn die kleinschalig vervoer nodig hebben, onderweg begeleid moeten worden of voor wie een maximum moet worden gesteld aan de reisduur.

Kleinschalig vervoer

Uit het oogpunt van kostenbeperking kiezen de meeste vervoerders ervoor het vervoer zoveel mogelijk in taxibusjes zonder extra begeleiding en eventueel in touringcars plaats te laten vinden. Het lijkt erop dat gemeenten er vanuit gaan dat deze vorm van vervoer per definitie passend vervoer biedt voor alle leerlingen die op leerlingenvervoer zijn aangewezen en dat uitzonderingen alleen op grond van de hardheidsclausule mogelijk zouden zijn. Discussie ontstaat in die gevallen waarin deze gebruikelijke vorm van vervoer voor een individuele leerling niet (langer) passend is. Dat kan bijvoorbeeld naar voren komen als een leerling gedurende het leerlingenvervoer onevenredig veel problemen ervaart of veroorzaakt die samenhangen met zijn handicap.

Maatwerk betekent dat de vervoersvorm passend is voor de specifieke leerling. Wanneer de noodzaak tot kleinschalig vervoer voortvloeit uit de handicap van de leerling, acht de Nationale ombudsman het redelijk dat de kosten voor rekening komen van de gemeente. Het kleinschalig vervoer is dan immers nodig om het vervoer voor de desbetreffende leerling passend te maken.

De noodzaak van individueel vervoer in een personenauto bestaat slechts in een beperkt aantal bijzondere gevallen. Door voldoende aandacht te besteden aan onder andere de reisduur, het aantal opstapplaatsen, de kwaliteit van de chauffeurs, de samenstelling van de groep kinderen in een taxibus, de opleiding van de chauffeur en de specifieke instructies voor speciale kinderen kunnen gemeentes ervoor zorgen dat de omvang van het individuele vervoer zo beperkt mogelijk blijft.

¹⁰ Scholen kunnen informatie over het kind overigens alleen geven met instemming van de ouders.

Begeleiding

Wanneer extra begeleiding onderweg nodig is, blijkt in de praktijk discussie te ontstaan over de vraag of de ouders daarvoor moeten zorgen dan wel of dit onderdeel vormt van het passend vervoer voor een bepaalde leerling.

De VNG stelt zich op het standpunt dat begeleiding onderweg tot de verantwoordelijkheid van de ouders behoort. Veel gemeenten hebben dit uitgangspunt – in navolging van de modelverordening van de VNG – opgenomen in hun eigen verordening. Gemeenten zijn dan wel bereid een zitplaats voor de begeleider beschikbaar te stellen, maar de ouders moeten zelf voor de begeleiding zorgen. In de jurisprudentie worden concrete situaties getoetst aan het wettelijk kader, waar de gemeentelijke verordening deel van uitmaakt. Het uitgangspunt dat ouders verantwoordelijk zijn voor de begeleiding wordt in de jurisprudentie veelal als gegeven beschouwd. In diverse uitspraken worden wel uitzonderingen geformuleerd.

Ook hier geldt dat het uit oogpunt van kostenbesparing begrijpelijk is dat gemeenten een grens trekken bij het vergoeden van kosten. Voor ouders is echter niet duidelijk waarom en in welke gevallen zij zelf de begeleiding moeten verzorgen. Waar de wetgever aan de ene kant zegt dat gehandicapte leerlingen zonder voorbehoud of restrictie recht hebben op passend vervoer, wordt aan de andere kant van ouders verwacht dat zij meerijden als dat nodig is om het vervoer voor hun kind passend te maken. Zo'n verplichting kan een zware druk leggen op de ouders en daarmee de invulling van het recht op onderwijs en de toegankelijkheid van onderwijs zoals dat in mensenrechtenverdragen en de grondwet is opgenomen onder druk zetten.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat daarbij uit oogpunt van behoorlijkheid de volgende lijn moet worden aangehouden: Ouders zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de begeleiding van hun kind. Dit ligt anders als de gemeente kiest voor een soort vervoer waarbij begeleiding nodig is terwijl er ook een vorm van vervoer te vinden is waarbij het kind zonder begeleiding kan worden vervoerd. Dan behoort het verzorgen van begeleiding tot de verantwoordelijkheid van de gemeente. De Nationale ombudsman hecht veel waarde aan een oriëntatie op behoorlijkheid van gemeenten op dit punt. De jurisprudentie is naar zijn aard namelijk erg casuïstisch en leidt daardoor niet snel tot de voor de praktijk wenselijke duidelijkheid voor toekomstige gevallen. Het zou ongelukkig zijn als gemeenten louter op basis van jurisprudentie een minder heldere en minder aan de behoorlijkheid gekoppelde uitleg zouden hanteren en daarmee onnodig juridische procedures uitlokt.

Voorbeeld: als individueel vervoer zonder begeleiding wel kan, maar een taxibusje niet, dan kan de gemeente kiezen - individueel bekostigen of taxibus met begeleiding. Maar de noodzaak van begeleiding kan ook voortvloeien uit het groepje kinderen als geheel en daarom noodzakelijk zijn; ook dan is het onderdeel van de passendheid van het vervoer.

Als begeleiding van het kind bij elke vervoersvorm noodzakelijk is, biedt de gemeentelijke verordening meestal wel ruimte voor het maken van een uitzondering als de ouders vanwege andere verplichtingen (zoals werk) niet in staat zijn om het kind te begeleiden. In zo'n individueel geval waar een verantwoordelijkheid voor de ouders voor de begeleiding wordt aangenomen, acht de Nationale ombudsman het voor een behoorlijke invulling van de verantwoordelijkheidsverdeling van belang dat de gemeente in ieder geval bij het bepalen van de omvang daarvan rekening houdt met de volgende aspecten:

1. of er andere kinderen in het gezin zijn die van en naar (een andere) school moeten worden gebracht;
2. of en op hoeveel dagen één of beide ouders werkt;
3. hoeveel tijd de begeleiding van het gehandicapte kind naar school in beslag zou nemen.

Ook moet de gemeente er zorg voor dragen dat de reisduur zo kort mogelijk is.

Duur van de reis

Gemeenten nemen hierover wel eisen op in het bestek van aanbesteding, maar die eisen lijken weinig duidelijk en worden veeleer afgemeten aan de tijd die volgens de routeplanner nodig is om van A naar B te komen. Als de vervoerder de tijd van de routeplanner als reistijd opgeeft in de offerte, wordt dat geaccepteerd, terwijl de werkelijke reistijd hier vaak behoorlijk van afwijkt.

Voor de leerlingen is de daadwerkelijke reistijd van belang.

Het is duidelijk dat een langere reisduur voor kinderen (bovenop de schooldag) belastend is. De reisduur zou daarom zoveel mogelijk beperkt moeten blijven. Dit is ook een aspect van passend vervoer en met name bij de gehandicapte leerlingen van belang.

De reistijd kan bijvoorbeeld beperkt worden door op minder plaatsen kinderen op te halen en niet teveel scholen in één rit te combineren. Omdat de heenreis naar school vaak in de spits plaatsvindt, kan ook de mogelijkheid om de busbaan voor het leerlingenvervoer beschikbaar te maken bijdragen aan bekorting van de ritduur.

Het is onvermijdelijk dat de reistijd in het aangepast vervoer langer zal zijn dan de reistijd die voor een rechtstreekse rit per auto geldt. Dit moet echter binnen de grenzen van de redelijkheid blijven. De Nationale ombudsman zou het volgende richtsnoer willen voorstellen voor een passende reisduur: een rit voor een leerling mag vanwege omrijden in het algemeen een kwartier extra duren (exclusief in- en uitstaptijd) om andere kinderen op te halen bovenop de rechtstreekse reistijd.

Deskundigheid chauffeurs

Zowel uit het verhaal van Maarten Touw als uit andere informatie is gebleken dat de omgang met gehandicapte leerlingen lastig kan zijn. De ene chauffeur heeft hier meer gevoel voor dan de andere. Om het vervoer veilig en passend plaats te laten vinden, moeten de chauffeurs voldoende kennis en inzicht hebben in de doelgroep in het algemeen en om kunnen gaan met de kinderen die zij vervoeren in het bijzonder. Aan chauffeurs en vervoersbedrijven zouden wat dat betreft eisen moeten worden gesteld.

Het is voorstelbaar dat chauffeurs daarvoor een cursus volgen op het gebied van sociale vaardigheden en het omgaan met kinderen. Daarnaast zou het raadzaam zijn als de chauffeurs zich door de scholen van de kinderen laten informeren over de aard van de handicap en over de manier waarop omgegaan moet worden met kinderen met deze handicap in het algemeen en de specifieke kinderen die door een chauffeur vervoerd worden. Op die manier kan het maatwerk in de zin van veilige vervoer van de leerlingen worden verbeterd.

5.3 AANBESTEDING

Om een behoorlijke invulling te geven aan passend leerlingenvervoer zouden gemeentes met alle bovengenoemde aspecten rekening moeten houden. Om dat te kunnen doen is het nodig om contact te onderhouden met de ouders en de scholen en de vervoerder. Uit de ervaringen van Maarten Touw en zijn ouders blijkt dat er op vele momenten problemen kunnen ontstaan of voortduren door een gebrekkige communicatie.

Ook al gaan gemeentes het vervoer over het algemeen uitbesteden aan één of meerdere vervoersbedrijven, toch blijven zij verantwoordelijk voor een behoorlijke invulling van het leerlingenvervoer. Daarom vindt de Nationale ombudsman het voor een behoorlijke invulling van het leerlingenvervoer van belang om in de aanbestedingsprocedure en het daaruit voortvloeiende vervoerscontract voldoende waarborgen in te bouwen en ook tijdens de loop van het contract de vinger aan de pols te houden.

Het is van belang om de eisen die uit de inventarisatie van leerlingen zijn voortgekomen dan op te nemen in de aanbesteding. Daarnaast is een zorgvuldige invulling van het leerlingenvervoer er bij gebaat als de gemeente in deze fase eisen stelt aan de professionaliteit van de vervoerder en de deskundigheid van de chauffeurs.

Sinds oktober 2009 is het handboek professioneel aanbesteden leerlingenvervoer¹¹ beschikbaar. In dit handboek wordt de gemeenten hulp geboden bij het aanbesteden, contracteren en beheren van contracten van leerlingenvervoer. Daarbij wordt als uitgangspunt voor de kwaliteit van het leerlingenvervoer het gezichtspunt van de leerlingen en/of de ouders genomen.

De Nationale ombudsman beveelt het gebruik van dit handboek van harte aan.

5.4 UITVOERING GEDURENDE HET SCHOOLJAAR

Het leerlingenvervoer wordt feitelijk door vervoersbedrijven uitgevoerd. De chauffeur die de leerlingen vervoert of de begeleider onderhoudt daarbij het dagelijkse contact met de leerling en zijn ouders en met de school.

De chauffeur of begeleider moet op deze contacten berekend zijn en zich bewust zijn van het belang van een goede communicatie.

De chauffeurs of begeleiders moeten beschikken over de sociale en pedagogische vaardigheden om met kinderen om te gaan. Zij moeten verder over voldoende kennis over de specifieke groep kinderen die zij vervoeren beschikken. Sommige leerlingen

¹¹ Handboek Professioneel aanbesteden leerlingenvervoer, Kennisplatform Verkeer en Vervoer, oktober 2009, www.kpvh.nl

moeten vanwege hun ziekte of gebrek op een bepaalde manier worden behandeld. Die omgangsregels moeten bij de begeleider in het vervoer - of dat nou de chauffeur of een extra persoon in de bus is - bekend zijn. De begeleider of chauffeur zou zich hierover door de ouders en de school kunnen laten informeren en zijn ervaringen, als daar aanleiding toe is, ook met de ouders moeten bespreken. Adviezen van ouders en scholen moeten serieus genomen worden.

De gemeente moet erop toezien dat het vervoersbedrijf het vervoer in de dagelijkse praktijk goed invult. Om goed op de hoogte te zijn van de gang van zaken zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat zij informatie van de ouders als gebruikersgroep en van de scholen verzamelt. Om dat te bereiken zullen gemeenten een systeem moeten ontwikkelen waarmee die ervaringen worden verzameld. Dat kan een adviesraad van ouders zijn, maar daarnaast kan ook nagedacht worden over de manier waarop klachten behandeld worden. Als de klachtbehandeling geheel bij het vervoersbedrijf ligt, bestaat het risico dat de gemeente lange tijd niet op de hoogte is van gebreken in het vervoer.

De gemeenten moeten contact onderhouden met de scholen. De scholen kunnen een bijdrage leveren aan de invulling van het leerlingenvervoer in het algemeen en voor de individuele leerlingen. De scholen kunnen hun expertise doorgeven over de groep leerlingen die hun school bezoekt en over de specifieke kenmerken van individuele leerlingen.

Ook de communicatie tussen gemeente en vervoerder moet meer invulling krijgen. Door voorafgaand aan de aanbesteding met vervoersbedrijven te spreken, krijgt de gemeente een beter beeld van de mogelijkheden van het vervoer. Tijdens de contractfase is een systeem van tussentijdse contactmomenten gewenst. Met tussentijdse evaluaties en eventuele bijstellingen als er problemen rijzen en een bonus-malussysteem kan de gemeente ervoor zorgen dat problemen tijdig onderkend en opgelost worden. Een goede klachtregeling is daarbij noodzakelijk.

Er zijn veel partijen betrokken bij het vervoer van een leerling; de leerling, zijn ouders, de school, de chauffeur en eventueel begeleider, het vervoersbedrijf en de gemeente. Met zoveel betrokkenen is het niet altijd even gemakkelijk om te weten wie verantwoordelijk is en wie het aanspreekpunt is. De gemeente zou ervoor kunnen zorgen dat daar meer duidelijkheid over bestaat door ieders rol vast te leggen.

Betere contacten met ouders, vervoerder en school kunnen leiden tot een scherp beeld van de randvoorwaarden bij het leerlingenvervoer en een helder pakket van eisen van de noodzakelijke voorzieningen. Op basis daarvan kan de gemeente het vervoer als maatwerk gaan organiseren.

Door zicht te houden op de uitvoering zal de gemeente er zorg voor kunnen dragen dat knelpunten snel zichtbaar worden en oplost worden.

In het volgende hoofdstuk wordt de visie van de Nationale ombudsman over maatwerk en communicatie omgezet in een aantal concrete verbeterpunten.

6. CONCRETE VERBETERPUNTEN

6.1 GEMEENTE

In hoofdstuk 5 is aangegeven dat maatwerk en communicatie van groot belang zijn voor een behoorlijke invulling van het leerlingenvervoer en op welke punten daarbij verbetering mogelijk is. In dit hoofdstuk worden de verbeterpunten op een rij gezet.

Deskundigheid scholen gebruiken

Bij het vaststellen of een leerling voor leerlingenvervoer in aanmerking komt en welke invulling bij het vervoer voor een leerling noodzakelijk is (beter) gebruik maken van de beschikbare deskundigheid en kennis over de individuele leerlingen bij de scholen. Alleen als op basis van die informatie geen goed oordeel kan worden geveld een andere deskundige inschakelen.

Specifieke deskundigheid

Als een extern deskundige wordt ingeschakeld zich ervan vergewissen dat het om een deskundige gaat die daadwerkelijk voldoende specifieke kennis heeft op het gebied van de handicap van het kind en dat deze het kind in voldoende mate onderzoekt en ervoor zorgen dat duidelijk is welke factoren tot een bepaalde beoordeling hebben geleid.

Eisen vervoer bepaalde leerlingen

Als duidelijk is dat een leerling in aanmerking komt voor leerlingenvervoer tevens beoordelen of er vanwege de handicap van de leerling specifieke eisen aan dit vervoer moeten worden gesteld en zo ja welke eisen dat zijn. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om eisen ten aanzien van de zitplaats, de duur van de rit, het aantal opstapplaatsen of het aantal kinderen dat tezamen wordt vervoerd. De volgende uitgangspunten gelden daarbij voor passend maatwerk:

- Als een kind vanwege zijn handicap individueel vervoer nodig heeft, moet dat vervoer als passend vervoer worden verstrekt, als de gemeente aangepast vervoer biedt.
- Als een kind zonder begeleiding van een bepaalde vorm van vervoer gebruik kan maken en de gemeente kiest voor een vorm waarbij het kind begeleiding nodig heeft, dan hoort die begeleiding tot de verantwoordelijkheid van de gemeente
- een rit mag in de regel maximaal een kwartier extra aan omrijtijd (exclusief in- en uitstaptijd) kosten bovenop de rechtstreekse reistijd per auto.

Tip: Regel met de wegbeheerder(s) dat het leerlingenvervoer via de busbaan plaats kan vinden.

Eisen in aanbestedingsbestek vastleggen

In de aanbesteding helder vastleggen welke eisen aan het vervoer moeten worden gesteld en of er specifieke eisen voor bepaalde kinderen gelden en op welke wijze dit wordt gemonitord.

Tip: gebruik het handboek professioneel aanbesteden leerlingenvervoer om in de aanbesteding tot een kwalitatief beter leerlingenvervoer te komen en ook op de uitvoering voldoende controle te kunnen houden.

Informatie aan vervoerder

Vervoerder informeren over specifieke eisen die per kind aan het vervoer moeten worden gesteld.

Contact met ouders

(Betere) communicatie met de ouders, zowel vooraf als tijdens de looptijd van het vervoer,

Tip: stel een adviesraad/cliëntenraad voor ouders in.

Regels voor communicatie chauffeur/begeleider/vervoerder met ouders

Duidelijke afspraken maken over de wijze waarop de communicatie tussen ouders en chauffeur/begeleider/vervoerder moet lopen en welke rol de gemeente daarin speelt. Eisen stellen over de manier waarop dagelijkse problemen worden aangekaart bij ouders: dat moet tijdig en op een geschikt moment gebeuren

Klachtregeling en terugkoppeling

Zorgen voor een deugdelijke klachtregeling en een eenduidig aanspreekpunt. Stel zeker dat het vervoersbedrijf de klachten tijdig terugkoppelt.

Afspraken over omgangsregels

Bij de indeling van het vervoer en de informatie richting vervoerder (meer) aandacht besteden aan de omgangsregels die per kind van belang zijn bij het vervoer als sprake is van specifieke (gedragsmatige) handicaps van kinderen. Van vervoersbedrijf eisen dat de chauffeurs die ingezet worden over de sociale en pedagogische vaardigheden beschikken en gerichte kennis opdoen over de specifieke doelgroep die zij gaan vervoeren, zowel in het algemeen als de specifieke omgangsregels per kind.

Tip: vraag scholen om een cursus voor de chauffeurs te verzorgen.

Tip: wijs het vervoersbedrijf op het bestaan van een e-learning cursus

Contact met vervoerder

Zorgen voor regelmatig contact met het vervoersbedrijf en regelmatige rapportages van vervoerder.

Rolverdeling

De taken, rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen helder vast leggen. Dit kan bijvoorbeeld in een folder voor ouders van vervoerder, waarin dan ook de taak van de gemeente en de positie van de scholen wordt uitgelegd.

Samenvatting aandachtspunten gemeente:

- 1 deskundigheid scholen gebruiken;
- 2 zorgen voor specifieke deskundigheid;
- 3 passend vervoer bieden aan iedere leerling onder andere wat betreft vervoersvorm, reistijd en begeleiding bepaalde leerlingen;
- 4 eisen in aanbestedingsbestek vastleggen;
- 5 informatie aan vervoerder verstrekken;
- 6 contact met ouders onderhouden;
- 7 regels voor communicatie chauffeur/begeleider/vervoerder met ouders afspreken;
- 8 zorgen voor klachtregeling en terugkoppeling;
- 9 afspraken over omgangsregels maken;
- 10 contact met vervoerder onderhouden;
- 11 rolverdeling vastleggen.

6.2 ANDERE PARTIJEN

Het is de Nationale ombudsman gebleken dat bij de andere partijen die direct of indirect bij het leerlingenvervoer betrokken zijn bereidheid bestaat om bij te dragen aan een goede invulling van het leerlingenvervoer. Om verbeteringen te kunnen bereiken is de inzet van die andere partijen gewenst.

De gemeentes kunnen de betrokken scholen benaderen met de volgende verzoeken:

1. wil de school zich inspannen om hun kennis over de kinderen aan de chauffeurs door te geven, bv. via een informatiebijeenkomst aan het begin van het schooljaar;
2. is de school bereid en in staat om gedegen onderbouwde informatie over de vervoersbehoefte van individuele leerlingen aan de gemeente te verstrekken als de ouders daar toestemming voor geven;
3. wil de school de jaarplanning inclusief schooltijden, roostervrije dagen, vakantie-dagen en dagen met afwijkende schooltijden tijdig aan het vervoersbedrijf verstrekken en tussentijdse wijzigingen ook zo spoedig mogelijk doorgeven;
4. wil de school er rekening mee houden dat de kinderen door een chauffeur worden opgehaald en kinderen om die reden niet na laten blijven.

Van het vervoersbedrijf kunnen gemeenten het volgende vragen:

1. communicatieafspraken met chauffeurs over contact met ouders. Aandacht voor de mogelijkheid om op een ander moment met de ouders te communiceren over incidenten;
2. chauffeurs en vervoerder moeten doordrongen zijn van het feit dat het hier om specialistisch vervoer gaat en dat dit ook om extra kennis en ervaring vraagt buiten de algemene taxichauffeursvereisten. De vervoerder moet ervoor zorgen dat de chauffeurs die specifieke kennis vergaren.
3. goede communicatie met school;
4. goede communicatie met gemeente;
5. klachtregeling en afspraken over rapportages;
6. deugdelijke en veilige vervoersmiddelen.

Van de ouders kunnen de gemeenten verwachten dat zij:

1. vooraf overleggen met gemeente en chauffeur over de vervoersbehoefte en de specifieke omgangseisen voor hun kind;
2. wijzigingen die van belang zijn voor het vervoer tijdig doorgeven;
3. hun kind zoveel als mogelijk is gezien zijn handicap instrueren voor de rit, het kind op tijd klaar hebben staan en ervoor zorgen dat er iemand aanwezig is om het kind bij terugkomst over te nemen;
4. bereid zijn om mee te denken over oplossingen bij knelpunten en begrip voor het feit dat de chauffeur onderweg zijn aandacht bij de weg nodig heeft.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Lijst van personen en instanties die zijn geraadpleegd in het kader van het onderzoek leerlingenvervoer:

- De Chronisch zieken en Gehandicaptenraad Nederland
- Stichting de Ombudsman
- Het platform verstandelijk gehandicapten
- Organisatie MEE
- Het platform ernstig meervoudig gehandicapten (EMG)
- FNV-Bondgenoten
- De Stichting sport, recreatie en onderwijsvoorzieningen (SRO) te Amersfoort
- Het meldpunt "last van de overheid"
- De Prinses Wilhelminaschool voor ZML-onderwijs in Utrecht
- School voor speciaal onderwijs De Trapeze in Haarlem
- Expertisecentrum Pianoo
- De interdepartementale projectgroep "Gewoon Doen"
- De ouders van zes kinderen, verspreid over het land, die gebruik maken van leerlingenvervoer en daarbij problemen ervaren.

BIJLAGE 2

Wettelijke basis voor leerlingenvervoer

Artikel 28, eerste lid, van het Internationaal verdrag voor de rechten van het kind bepaalt, voor zover hier van belang:

"...1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe:

(a) primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;..."

Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg is van de regering. Artikel 23, vierde lid, Grondwet luidt:

"4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school."

Deze grondwettelijke bepaling brengt mee dat idealiter in elke gemeente elke gewenste school aanwezig zou moeten zijn. Dit is praktisch en financieel niet haalbaar. Daarom zijn in de wet bekostigingsnormen opgenomen (minimum aantal leerlingen) en is als garantie voor het toch kunnen volgen van het gewenste onderwijs de regeling voor het leerlingenvervoer wettelijk vastgelegd voor het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs.

Sinds 1986, de invoering van de Wet op het basisonderwijs (de WBO) en de Interimwet op het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs (de ISOVSO), is de oorspronkelijke landelijke regeling voor het leerlingenvervoer vervangen door een decentrale opzet waardoor de gemeenten de bevoegdheid kregen deze bestuurstaak naar eigen inzicht te regelen en uit te voeren. De genoemde wetten zijn inmiddels vervangen door de Wet op het primair onderwijs (de WPO), de Wet op de expertisecentra (de WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (de WVO).

BIJLAGE 3

Jurisprudentie over leerlingenvervoer

Zo'n geval was naar het oordeel van de Raad van State bijvoorbeeld aan de orde in de zaak Buren (RvSt, 16 april 2008, 200704263/1):

De stelling van de rechtbank dat begeleiding door de ouders een onoverkomelijke belasting vormt gelet op het zeer grote tijdsbeslag is naar het oordeel van de Raad van State onjuist. Begeleiding is in het algemeen een verantwoordelijkheid van de ouders. De Raad van State laat de uitspraak van de rechtbank, inhoudend dat begeleiding op kosten van de gemeente moet plaatsvinden niettemin in stand omdat in dit geval de noodzaak voor begeleiding voortvloeide uit de door B&W zelf gemaakte keuze ten aanzien van de vorm van aangepast vervoer. Het College van B&W had besloten vergoeding te verstrekken voor de kosten van aangepast leerlingenvervoer in de vorm van een collectieve vervoersvoorziening in de vorm van een grote bus met vijftig zitplaatsen. Uit de door B&W ingewonnen adviezen bleek dat er vanuit medisch oogpunt geen bezwaar bestond tegen het vervoer van de kinderen in een grote bus, mits werd voldaan aan de voorwaarde van de één op één begeleiding. Daarbij stelde het college van B&W zich op het standpunt dat het tot de verantwoordelijkheid van de ouders behoort om zorg te dragen voor de begeleiding van hun kind bij vervoer naar school. Het beroep bij de Raad van State was ingesteld door de ouders van twee kinderen met het syndroom van Down en de ouders van een kind met een verstandelijke beperking in combinatie met autisme. De Raad van State overwoog, voor zover hier relevant: "Nu het college zelf de keuze heeft gemaakt voor die vervoersvorm die als passend kan worden aangemerkt indien daarbij één op één begeleiding plaatsvindt, brengt die keuze met zich, dat het ook op de weg van het college lag om in die begeleiding te voorzien."

In de zaak Goedereede (RvSt, 25 juni 2008, 200706625/1), was het resultaat van de juridische procedure dat de ouders eerst 1 en later 2 dagen zelf moesten begeleiden bij aangepast vervoer (het ging om de dagen dat 1 van de ouders niet zelf werkzaam is). Het ging hier om een meisje dat lijdt aan een autistische spectrumstoornis in combinatie met een verstandelijke beperking, waarvoor begeleiding onderweg nodig was geworden. De Raad van State handhaaft het besluit van de rechtbank. Het college van B&W had besloten gedurende drie dagen per week voor de begeleiding van de dochter bij het vervoer zorg te dragen, waardoor de ouders zelf slechts voor begeleiding hoeven te zorgen op de dagen waarop één van beiden niet werkzaam is. De rechtbank Rotterdam heeft het besluit van de gemeente gehandhaafd. De ouders willen echter ook vergoeding voor de dagen waarop zij beiden niet werkzaam zijn. Zij voeren hiertoe onder meer aan dat deze begeleiding eerst door AWBZ werd vergoed. Ook kunnen zij geen vijf en een half uur per dag bezig zijn met begeleiding. De RvS handhaaft het besluit van de Rechtbank. Dat AWBZ niet meer vergoed betekent niet dat gemeente nu moet gaan bekostigen en ook de reistijd is niet relevant. De zaak is ook niet vergelijkbaar met eerdere uitspraak (Buren) aangezien daar de begeleiding noodzakelijk was door de keuze van vervoer door B&W. In dit verband overweegt de Raad van State onder meer: "Anders dan [appellanten] hebben aangevoerd, valt voorts uit de uitspraak van de

Afdeling van 16 april in zaak nr. 200704263/1 niet af te leiden dat de gemeente, wanneer een leerling is aangewezen op aangepast vervoer, indien nodig, ook voor de begeleiding dient te zorgen. In de in die uitspraak berechte zaak hadden burgemeester en wethouders gekozen voor een vorm van aangepast vervoer die begeleiding noodzakelijk maakte boven een andere vorm waarbij begeleiding niet nodig was. Die keuze bracht met zich mee dat burgemeester en wethouders ook in die begeleiding hadden te voorzien. In dit geval is de noodzaak van de begeleiding tijdens het aangepast vervoer geen uitvloeisel van een keuze van het college voor een bepaalde vorm van aangepast vervoer."


In de uitspraak van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 15 november 2007 stond ook de vraag centraal of begeleiding onderweg van gemeentewege moest worden vergoed. Daarbij ging het echter om begeleiding ten behoeve van permanente medische zorg. Vergoeding van de salariskosten van de begeleider wordt afgewezen:

Leerling heeft de ziekte van Pompe, als gevolg waarvan zij volledig ADL-afhankelijk is. Zij heeft sedert 2001 een tracheostoma, een PEG sonde en permanente beademing. Zij is rolstoelafhankelijk en kan geen enkele handeling zonder hulp uitvoeren. In verband met de beademing is 24-uurs bewaking nodig. Regelmatig uitzuigen van mond en luchtpijp is nodig. Tijdens het vervoer is begeleiding nodig van iemand die door het beademingscentrum is opgeleid om eiseres tijdens de rit te kunnen helpen met uitzuigen en mogelijk andere met de beademing of de beademingsapparatuur samenhangende activiteiten. Verweerder heeft erop gewezen dat deze kosten totdat het CIZ in 2005 in beeld kwam steeds op indicatie van het RIO werden vergoed in het kader van de AWBZ. Vergoeding van salariskosten wordt in artikel 1 sub o van de Verordening niet uitgesloten.

De uitspraak van de Raad van State uit 8 oktober 1990 geeft een uitleg omtrent het begrip "aangepast vervoer". Daaruit blijkt dat onder aangepast vervoer onder omstandigheden ook de salariskosten worden begrepen. Die uitspraak is daarom wel degelijk relevant.

De rechtbank merkt hierbij op dat in de Wet geen definitie is gegeven van wat onder (passend) vervoer moet worden verstaan. Blijkens de Verordening heeft verweerder het begrip vervoer uitgelegd als vervoer sec. In verband met het feit dat een begeleider nodig kan zijn, is dat vervoer niet passend indien niet ook de begeleider in het vervoer kan plaatsnemen. Verweerder heeft gesteld, dat vervoer iets anders is dan (medische) zorgverlening. De rechtbank acht dit niet een te beperkte uitleg van de wettelijke bepalingen.

In lijn met verweerders opvatting heeft de rechtbank heden in zijn uitspraak inzake het geschil van eiseres met het CIZ - bij de rechtbank geregistreerd onder nummer 07/176 - uitgesproken van oordeel te zijn dat het hier gaat om begeleiding die thuishoort in het zogenaamde 2e compartiment (tot 1 januari 2006 de Ziekenfondswet en sedert die datum de Zorgverzekeringswet).



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl

