Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
2 december 2020
Kenmerk
TRE/U202000963
Lbr. 20/085
Telefoon
070-373 8393
Bijlage(n)
2

Onderwerp
VNG Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer (nieuw)

Samenvatting
De gemeenteraad heeft de wettelijke plicht een regeling vast te stellen voor de bekostiging van het leerlingenvervoer.
In 2015 heeft de VNG de huidige Model Verordening leerlingenvervoer gepubliceerd. Vanuit de wetgeving was er geen aanleiding om de Model Verordening leerlingenvervoer aan te passen. Er zijn echter sinds 2015 wel 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. Vandaar dat de VNG nu een nieuwe Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer heeft opgesteld. De huidige modelverordening uit 2015 wordt gearchiveerd.

Om te komen tot een nieuwe modelverordening is niet alleen overleg geweest met de klankbordgroep, maar is er ook een raadpleging gehouden onder alle gemeenten en samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs in Nederland.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Aan de leden

Datum
2 december 2020
Kenmerk
TRE/U202000963
Lbr. 20/085
Telefoonnummer
070-373 8393
Bijlage(n)
2

Onderwerp
VNG Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer (nieuw)

Geacht college en gemeenteraad,

1. Aanleiding

De gemeenteraad heeft de wettelijke plicht een regeling vast te stellen voor de bekostiging van het leerlingenvervoer.
In 2015 heeft de VNG de huidige Model Verordening leerlingenvervoer gepubliceerd. Vanuit de wetgeving was er geen aanleiding om de Model Verordening leerlingenvervoer aan te passen. Er zijn echter sinds 2015 wel 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. Vandaar dat de VNG nu nieuwe Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer heeft opgesteld. De huidige modelverordening uit 2015 wordt gearchiveerd.

Om te komen tot een nieuwe modelverordening is niet alleen overleg geweest met de klankbordgroep, maar is er ook een raadpleging gehouden onder alle gemeenten en samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs in Nederland.

2. Wettelijke plicht

In artikel 4, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), artikel 4, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) en artikel 4, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) is de wettelijke plicht van de gemeente met betrekking tot de bekostiging van het vervoerskosten geregeld. Het gaat hierbij zowel om scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en regulier voortgezet

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

onderwijs die zijn aangesloten bij samenwerkingsverbanden primair of voortgezet onderwijs, als om instellingen voor cluster 1 en cluster 2[1].

3. Ontwikkelingen met consequenties voor het leerlingenvervoer

Passend onderwijs

Op 1 augustus 2014 werd de Wet passend onderwijs van kracht. Doel van deze wet is dat alle leerlingen, dus ook leerlingen die extra ondersteuning in de klas nodig hebben, een passende onderwijsplek zo dicht mogelijk bij huis krijgen. Sindsdien hebben schoolbesturen een zorgplicht. Dit betekent dat zij vanaf 1 augustus 2014 iedere leerling, die extra ondersteuning nodig heeft, een passende onderwijsplek moeten bieden. Samenwerkende besturen en scholen (samenwerkingsverband) organiseren deze ondersteuning binnen het regulier of speciaal onderwijs.

Bij het opstellen van de nieuwe Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer zijn de aanbevelingen voor het leerlingenvervoer uit een tweetal rapporten over de werking van het passend onderwijs meegenomen: het rapport 'Met andere ogen' van Rene Peeters (2018) en het rapport 'Als de weg naar passend onderwijs niet passend is' van de Kinderombudsman (2019).

Samenwerkingsverband en het Op Overeenstemming Gericht Overleg

De verwijzing van een leerling door het samenwerkingsverband naar de best passende school sluit niet altijd aan bij de vergoeding voor de vervoerskosten, die door gemeenten wordt verstrekt. In het leerlingenvervoer wordt uitgegaan van een vervoerskostenvergoeding naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school.

Om te voorkomen dat ouders en leerlingen de dupe worden van een mogelijke tegenstrijdigheid tussen de verwijzing van het samenwerkingsverband en de gemeentelijke Verordening bekostiging leerlingenvervoer, is er overleg nodig tussen het samenwerkingsverband en de gemeente. Dit overleg vindt plaats in het kader van het Op Overeenstemming Gericht Overleg (hierna: OOGO). Het OOGO heeft een wettelijke basis in de bepalingen in de WPO, WVO en WEC. Het is de bedoeling dat het leerlingenvervoer een vast agendapunt is in het OOGO met het samenwerkingsverband. Het hogere doel van de Wet passend onderwijs is, dat iedere leerling het voor hem benodigde onderwijs zo dicht mogelijk bij huis kan vinden. In het OOGO worden daartoe afspraken gemaakt over onder andere hoe het onderwijsaanbod zo kan worden georganiseerd dat een leerling een minimale reisafstand hoeft te overbruggen, hoe symbiose-onderwijs in de eigen gemeente kan worden ontwikkeld en hoe de kosten van het leerlingenvervoer kunnen worden beperkt.
In het voorjaar van 2020 is er een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de OOGO's. De aanbevelingen die uit de evaluatie zijn gekomen zijn eveneens mee genomen bij het opstellen van de nieuwe Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer.

Jeugdwet en zorg voor jeugd

In de tekst van de Jeugdwet is, spiegelbeeldig aan de betreffende tekst in de onderwijswetten, opgenomen dat gemeenten op thema jeugdhulp en aansluiting en samenwerking met het onderwijs verplicht zijn om het OOGO te voeren met het samenwerkingsverband. Ook bij dit overleg is het vervoer van leerlingen een thema dat ter sprake kan komen.

[1] Cluster 1 is voor leerlingen met een visuele beperking. Cluster 2 is voor dove, slechthorende leerlingen en leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis. Cluster 1 en cluster 2 is er in basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

De twee OOGO's kunnen worden gecombineerd. Dit bevordert de onderlinge afstemming en samenwerking in de driehoek zorg - onderwijs - vervoer.
Gemeenten staan voor een grote uitdaging om de kosten voor jeugdhulp beheersbaar te houden. Het is voor gemeenten financieel niet haalbaar en daardoor onuitvoerbaar om bij het vergoeden van de vervoerskosten, zonder afspraken met het samenwerkingsverband, mee te gaan met de verwijzing van de leerling naar de best passende school. Er ligt een gemeenschappelijke verantwoording bij alle deelnemers van het OOGO om bij de verwijzing van leerlingen oog te hebben voor de daarmee samenhangende vervoerskosten en de beheersing daarvan.

4. Aanpassingen in hoofdlijnen
De Verordening bekostiging leerlingenvervoer geeft uitvoering aan de taakstelling van de gemeentebesturen. Naast voorschriften voor de wijze waarop ouders de aanvraag om een vervoerskostenvergoeding 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.

Ondanks het feit dat er veel veranderingen zijn ten opzichte van de Model Verordening leerlingenvervoer uit 2015, is de basisgedachte gebleven dat de Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer een modelregeling is, die de bedoeling heeft ouders en verzorgers financieel te ondersteunen in de kosten die zij moeten maken wanneer hun kind gebruik moet maken van een vorm van leerlingenvervoer.

De nieuwe citeertitel van de modelverordening is 'Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer'. Dit past bij de basisgedachte, dat het bij het leerlingenvervoer in beginsel om een bekostiging gaat. De huidige citeertitel 'Model Verordening leerlingenvervoer' zou ten onrechte kunnen doen vermoeden, dat de modelverordening het vervoer van leerlingen regelt.

De Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer heeft een nieuwe opzet. Daarmee wordt duidelijker dat eerst het recht op een vergoeding moet worden vastgesteld (beoordelingsfase), waarna onderzocht wordt welke vergoeding wordt verstrekt (onderzoeksfase).

Verder zijn de volgende bepalingen nieuw in de Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer:

- *Artikel 2. Doelstelling:* Het doel van het leerlingenvervoer is om een financiële ondersteuning te verstrekken ten behoeve van passend vervoer van de woning dan wel de opstapplaats naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school aan de ouders van kinderen wie of van wie de school verder dan de, door de gemeente bepaalde, afstandsgrens gelegen is, of voor wie het medisch niet mogelijk is om de school zelfstandig te bereiken.
- *Artikel 4. Gesprek over zelfstandigheid en zelfredzaamheid bij de aanvraag:* Gemeenten stimuleren op alle mogelijke wijzen de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de leerling. Een vervoersontwikkelingsplan helpt om samen met de ouders en de leerling naar de toekomst te kijken (zie hieronder).
- *Artikel 5. OOGO met het samenwerkingsverband:* Door aan het OOGO expliciet aandacht te besteden in de verordening wordt bevorderd dat het samenwerkingsverband en de gemeente elkaar meer spreken en afspraken maken over het leerlingenvervoer.
- *Artikel 7. Herziening, opschorting, intrekking of terugvordering van de vervoersvoorziening:* Als gevolg van bijvoorbeeld wijzigingen of ernstig wangedrag door de leerling kan een besluit als bedoeld in de verordening worden herzien, opgeschort of ingetrokken.

- *Artikel 8. Vervoersvoorziening naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school:* De uitspraak van 21 oktober 2020 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ((hierna: Afdeling) ECLI:NL:RVS:2020:2467) over de eerbiediging van de op godsdienst of levensbeschouwing berustende schoolkeuze (de schriftelijke verklaring van overwegende bezwaren) heeft geleid tot een nieuw tweede lid (zie hieronder).
- *Artikel 9. Afstandsgrens:* De verschillende afstandsgrenzen zijn samengebracht in één artikel. Gemeenten mogen per schoolsoort een andere afstandsgrens hanteren.
- *Artikel 10. Aanwijzing opstapplaats:* Het college kan een opstapplaats aanwijzen. In dit artikel wordt beschreven hoe wordt omgegaan met een opstapplaats en wanneer deze wordt gebruikt.
- *Artikel 13. Schooltijden en wachttijden:* De gemeente kan leerlingen die op dezelfde school verschillende tijden hebben tegemoet komen.
- *Artikel 14. Tijdelijk verblijf buiten de gemeente:* Het college kan een tijdelijke vervoersvoorziening toekennen aan de ouders van een leerling, die als gevolg van een crisissituatie tijdelijk buiten de gemeente verblijft, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden.
- *Artikel 15. Vervoersvoorziening naar stageadres:* In dit artikel wordt beschreven hoe wordt omgegaan met een aanvraag om een vervoersvoorziening naar het stageadres.
- *Artikel 21. Bekostiging andere passende vervoersvoorziening:* De gemeente wordt meer mogelijkheid geboden om bij de verstrekking van vervoersvergoeding individueel maatwerk te leveren.

5. Te maken keuzes

De Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer kent diverse artikelen die facultatieve of nader door de gemeente in te vullen onderdelen of keuzemogelijkheden bevatten. De te maken keuzes worden hieronder toegelicht.

Daarnaast is de toelichting bij de Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer grotendeels zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook de bepaling waar de toelichting bij hoort (ongewijzigd) overnemen. Hieronder wordt in aanvulling daarop ingegaan op de keuzemogelijkheden die gemeenten hebben. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Uiteraard kan onafhankelijk van de keuzes die specifiek worden aangegeven in de modelverordening ook op andere punten worden gekozen voor lokaal maatwerk en kunnen bepalingen worden aangepast of toegevoegd.

Artikel 4. Gesprek over zelfstandigheid en zelfredzaamheid bij de aanvraag

Dit naar keuze op te nemen artikel gaat over het bevorderen van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de leerling. Het zelf laten reizen van de leerling al dan niet met ondersteuning van de ouder(s) is altijd al het uitgangspunt geweest van de Model Verordening leerlingenvervoer. De laatste jaren echter krijgt dit meer aandacht dan ooit. Om die reden is daar nu ook een facultatieve bepaling over opgenomen. Een belangrijk element daarin is het gesprek met ouders over wat de leerling in het vervoer kan of kan leren en welke hulp de gemeente hierin kan bieden.

Artikel 5. OOGO met het samenwerkingsverband

Tweede lid, onder b, en derde lid, onder c: De facultatieve onderdelen worden opgenomen, indien de bepaling omtrent de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de leerling (artikel 4) is geregeld in de verordening.

Tweede lid, onder g: Het college spant zich in om in het OOGO met het samenwerkingsverband afspraken te maken over de in de verordening geregelde onderwerpen. Het tweede lid kan nader worden ingevuld.

Derde lid, onder d: Het college organiseert periodiek een uitvoerend overleg met het samenwerkingsverband. In dit overleg worden de in de verordening geregelde onderwerpen besproken. Het derde lid kan nader worden ingevuld.

Artikel 8. Vervoersvoorziening naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school
Tweede lid: Voordat de Afdeling op 21 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2467) de bewuste uitspraak deed, luidde artikel 3, tweede lid, van de Model Verordening leerlingenvervoer:

"2. Indien ouders een vervoersvoorziening aanvragen voor het bezoeken van een school, die op grotere afstand van de woning is gelegen dan een andere school van dezelfde onderwijssoort, ontstaat slechts aanspraak op een vervoersvoorziening naar eerstgenoemde school als door de ouders schriftelijk wordt verklaard 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.".

Gemeenten gebruikten dit lid om ouders en meerderjarige en handelingsbekwame leerlingen hun keuze voor een toegankelijke school, dat wil zeggen de school van de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting dan wel de openbare school expliciet te laten motiveren. De bedoeling daarvan was om daarmee een oneigenlijk beroep op leerlingenvervoer tegen te gaan. Met een oneigenlijk beroep wordt hier bedoeld dat de ouders om andere redenen dan godsdienstige of levensbeschouwelijke redenen voor een bepaalde school kiezen. In dat laatste geval ontstaat geen recht op bekostiging van leerlingenvervoer.

In haar uitspraak van 21 oktober 2020 heeft de Afdeling geoordeeld dat het college de op godsdienst of levensbeschouwing berustende keuze van ouders voor een school moet eerbiedigen en niet mag afdwingen, dat ouders zich tegen dichterbij gelegen richtingen uitspreken. De tekst van artikel 3, tweede lid, van de Model Verordening leerlingenvervoer is in strijd met de eerbiediging van die keuze en dus in strijd met artikel 4, derde lid, van de WVO. In de Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer is artikel 3 vernummerd tot artikel 8. Als gevolg van de uitspraak is een nieuw artikel 8, tweede lid, (facultatief) geformuleerd. Artikel 8, eerste lid, omschrijft voldoende op welke grond recht op (een bepaalde omvang van de) bekostiging van leerlingenvervoer ontstaat. Gemeenten geven echter aan dat zij in de uitvoeringspraktijk behoefte hebben aan een bepaling in de verordening op basis waarvan zij een oneigenlijk beroep op leerlingenvervoer kunnen herkennen. Om deze reden is het nieuwe tweede lid (facultatief) opgenomen dat komt te luiden:

"[*2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid, ontstaat niet eerder een aanspraak op een vervoersvoorziening dan dat de ouders of de meerderjarige en handelingsbekwame leerling de keuze voor de toegankelijke school schriftelijk hebben gemeld.*]".

Er is gekozen voor het woord "gemeld" en niet voor "gemotiveerd" om zoveel mogelijk in lijn te blijven met de uitspraak van de Afdeling. Het begrip "melding" ziet meer op administratieve verwerking van bepaalde voor het nemen van een besluit noodzakelijke gegevens. Het facultatieve tweede lid is nieuw en zal dus in de (rechts)praktijk moeten worden beproefd. Bij de toepassing

ervan is in ieder geval het uitgangspunt dat de op godsdienst of levensbeschouwing van de ouders berustende keuze van de school wordt geëerbiedigd.

Artikel 10. Aanwijzing opstapplaats
Vierde lid: Er kan worden geregeld dat het college tijdelijk geen opstapplaats aanwijst indien het gebruik van een opstapplaats leidt tot hogere kosten dan aangepast vervoer vanaf de woning van de leerling.

Artikel 17. Bekostiging van de kosten van openbaar vervoer en vervoer per fiets
Derde lid: Hier dient een keuze gemaakt te worden. De kilometervergoeding voor de fiets is gelijk aan de laatst bekende fietskilometervergoeding genoemd in de Reisregeling Binnenland gemeten langs de kortste afstand of wordt door de gemeente bepaald. Dit geldt ook voor de *artikelen 18, tweede lid (Bekostiging van de kosten van openbaar vervoer of vervoer per fiets ten behoeve van een begeleider)*, en *20, tweede lid, onder a (Bekostiging op basis van de kosten van eigen vervoer)*.

6. Bijlagen
Deze ledenbrief bevat 2 bijlagen:

Bijlage 1 - Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer (nieuw model, december 2020) met artikelsgewijze toelichting: Deze kan desgewenst gebruikt worden voor de raadsvoordracht voor de wijziging van de verordening.
Bijlage 2 - Tekst van de Model Verordening bekostiging leerlingenvervoer (nieuw model, december 2020): Opgemaakt in Word 2.0 format (DROP) voor publicatie, zonder toelichting.

7. Informatie
De geconsolideerde teksten van de VNG modellen (met de bijbehorende toelichtingen) zijn te raadplegen via Kennisbank Decentrale Regelgeving. De VNG modelverordeningen (zonder de toelichtingen) en model raadsbesluiten staan ook in Modellen Decentrale Regelgeving.
Voor vragen over deze ledenbrief kunt u terecht bij het Informatiecentrum van de VNG (070-373 8393 of e-mail: info@vng.nl).

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder ‘Producten’ - ‘Brieven’.