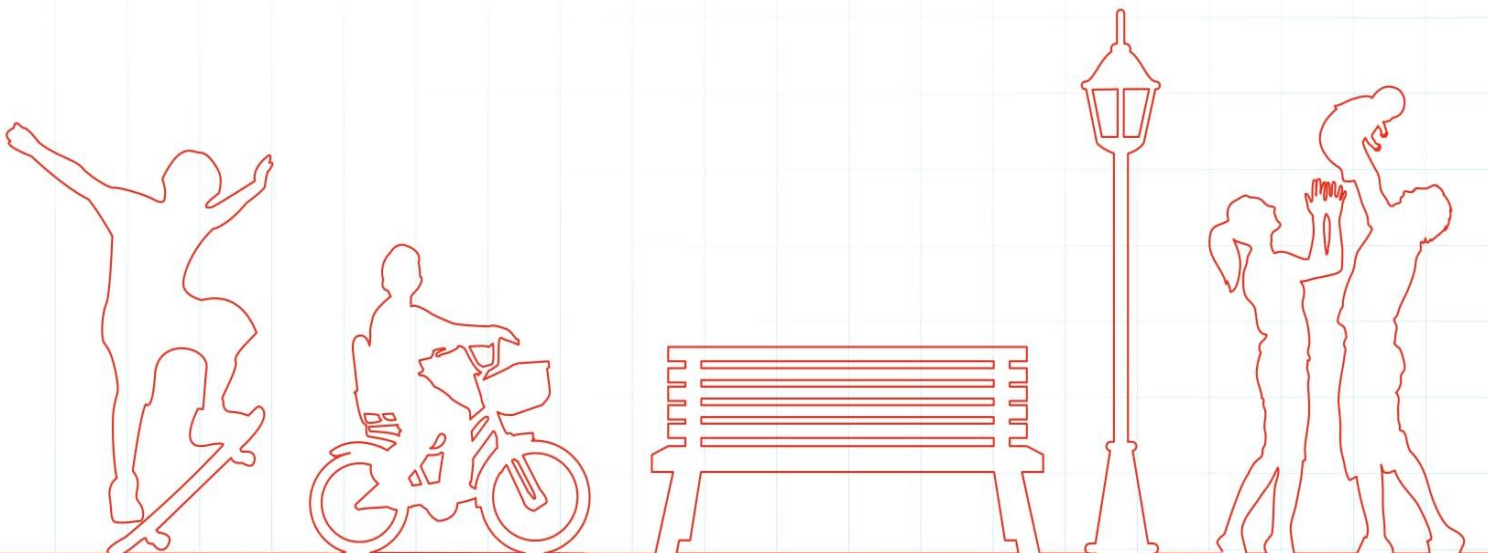


Als de weg naar passend onderwijs niet passend is

Beleid, besluit en uitvoering leerlingenvervoer conform het Kinderrechtenverdrag

Nummer: KOM009/2019
Datum: 29 augustus 2019



Kinderen hebben rechten. Deze zijn onder meer vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De rechten gelden voor iedereen onder de 18 jaar. De Kinderombudsman controleert of de overheid de kinderrechten in Nederland naleeft. Hij doet dit ook bij organisaties in het onderwijs, de kinderopvang, de jeugdzorg en de gezondheidszorg. De Kinderombudsman heeft verschillende taken.

Onderzoek

De Kinderombudsman doet onderzoek naar onderwerpen die te maken hebben met schending van de kinderrechten. Hij kan ook een onderzoek beginnen naar aanleiding van klachten die binnenkomen over individuele gevallen.

Advies

Op basis van signalen en onderzoeken adviseert hij – gevraagd en ongevraagd – het parlement en verschillende instanties. Hij probeert structurele oplossingen te vinden voor problemen die met de rechten van kinderen te maken hebben.

Bewustwording kinderrechten

Het is belangrijk dat iedereen weet dat er kinderrechten zijn en wat deze inhouden. Dus zowel de kinderen en jongeren zelf, als hun ouders, scholen, de overheid en instanties. Daarom maakt de Kinderombudsman volwassenen, kinderen en jongeren bewust van de kinderrechten.

Meer informatie, rapporten en adviezen zijn te vinden op www.dekinderombudsman.nl

Als de weg naar passend onderwijs niet passend is

Den Haag, 29 augustus 2019

Onderzoekers

E.J.M. Vreeburg-van der Laan

L. de Pooter

Kinderombudsvrouw

Margrite Kalverboer



de Kinderombudsman

Postbus 93122

2500 AC DEN HAAG

T 0800-8765432

info@dekinderombudsman.nl

www.dekinderombudsman.nl

SAMENVATTING

Kinderen hebben recht op inclusief onderwijs en daarvoor is het nodig dat zij op school kunnen komen. Sommige kinderen zijn daarvoor aangewezen op leerlingenvervoer. De Kinderombudsman ontvangt hierover regelmatig vragen en klachten. Het gaat dan om het beleid van een gemeente, het besluit over de aanvraag voor leerlingenvervoer voor een specifiek kind of de uitvoering van het leerlingenvervoer. De verhalen komen van kinderen, jongeren, ouders en professionals rond kinderen en ook heeft de Kinderombudsman informatie verkregen van de gemeentelijke kinder- en jeugdbudsmannen van Rotterdam, Den Haag en Amsterdam en van Ieder(in).

De Kinderombudsman heeft de vragen, klachten en ontvangen informatie geanalyseerd en komt tot een aantal uitgangspunten waarmee gemeentes het beleid, de besluitvorming en de uitvoering rond leerlingenvervoer kan verbeteren en in overeenstemming met het Kinderrechtenverdrag kan brengen. Deze uitgangspunten staan hieronder opgesomd.

Algemeen

1. De belangen van het kind of de groep kinderen vormen een eerste overweging, bij het opstellen van beleid, bij individuele beslissingen en bij de (aanbesteding van) de uitvoering van het leerlingenvervoer.
2. Financiële en praktische belangen van de gemeente mogen zowel bij het beleid, als de besluitvorming als de (aanbesteding van de) uitvoering alleen vóór gaan als daar zwaarwegende argumenten voor zijn.
3. Betrek kinderen en ouders bij het vormgeven van het beleid, het besluitvormingsproces en de uitvoering.

Beleid

4. De verordening biedt altijd ruimte om in een individuele zaak een belangenafweging te maken en af te wijken van de standaardnorm.
5. De verordening biedt ook ruimte voor leerlingenvervoer voor andere groepen dan die genoemd worden in de Wet PO, Wet VO en WEC als dat noodzakelijk is om het kind daadwerkelijk toegang te geven tot een passende vorm van onderwijs.

Besluitvorming bij individuele aanvraag

6. Bij iedere individuele beslissing op een aanvraag voor leerlingenvervoer wordt een belangenafweging gemaakt. Daarbij worden de belangen van het specifieke kind bepaald en afgewogen tegen andere belangen. Om de belangen van het kind te bepalen wordt in ieder geval gekeken naar:
 - a. De mening van het kind;
 - b. De zorg, bescherming en veiligheid van het kind: op welke manier kan het kind zo veilig mogelijk op school komen?

- c. De unieke eigenschappen en kwetsbaarheid van het kind: op welke manier kan bij het vervoer hiermee het best rekening worden gehouden?
 - d. Het recht op gezondheid: op welke manier is het vervoer het minst belastend voor de gezondheid van het kind?
 - e. Het recht op onderwijs: leidend is wat een passende vorm van onderwijs voor het kind is volgens school en/of andere deskundigen en of het kind daarvoor naar een andere school moet dan de dichtstbijzijnde. Het ontwikkelingsperspectief of een toelaatbaarheidsverklaring zijn daarbij het uitgangspunt.
7. Om een goede belangenafweging te kunnen maken, zoals genoemd onder 5, wint de gemeente advies in bij de ouders, de school en andere deskundigen die al betrokken zijn bij het kind. Advies wordt gevraagd over het type vervoer dat passend is, het aantal (en type) kinderen waarmee het kind kan samen reizen, de maximale reisduur waarmee een kind belast kan worden, de noodzaak van begeleiding, de vereiste deskundigheid van de chauffeur en een eventuele begeleider en over alle andere facetten, die nodig zijn om een goede afweging te kunnen maken. De gemeente moet zwaarwegende argumenten hebben om het advies naast zich neer te leggen. Bij een verschil van inzicht tussen ouders en gemeente wordt een onafhankelijke deskundige ingeschakeld, die vanuit de belangen van het kind advies geeft over wat voor dit kind passend vervoer is.
8. De vorm van het toegewezen leerlingenvervoer voor een kind moet praktisch uitvoerbaar zijn voor zijn/haar ouders. De inzet van ouders moet daarom in samenspraak met de ouders worden bepaald, waarbij de belangen van het kind waarvoor leerlingenvervoer is aangevraagd en de belangen van eventuele andere kinderen in het gezin een eerste overweging zijn.

Uitvoering en aanbesteding daarvan

9. Bij de (aanbesteding van de) uitvoering van aangepast vervoer (met een busje of taxi) vraagt de gemeente aan de kinderen die er gebruik van zullen maken, waar zij behoefte aan hebben.
10. De uitvoering gebeurt op een manier die in het belang van de betrokken kinderen is en houdt onder andere – maar niet limitatief – rekening met vraagstukken als:
- a. Met hoeveel andere kinderen kan een kind samen reizen?
 - b. Welke kinderen kunnen gezien hun zorgvraag samen reizen?
 - c. In hoeverre is er extra begeleiding nodig?
 - d. In hoeverre kan van de individuele kinderen verwacht worden, dat zij een andere opstapplaats hebben dan hun huisadres?
 - e. In hoeverre is het voor het kind belangrijk om na school naar een andere plek gebracht te worden dan waar het werd opgehaald?
 - f. Op welke manier is de continuïteit en deskundigheid van de chauffeur en eventuele begeleider gegarandeerd?
 - g. Welke reistijd is voor het kind redelijkerwijs acceptabel?

1 INLEIDING

Kinderen hebben recht op inclusief onderwijs. Dat betekent dat zij samen met anderen les krijgen. Om dat onderwijs te kunnen genieten, moeten kinderen wel op school kunnen komen. In principe zorgen kinderen/jongeren of hun ouders daar zelf voor, maar in sommige gevallen maken de kinderen gebruik van leerlingenvervoer. Wie daar wel en niet voor in aanmerking komt en hoe de uitvoering van het vervoer er in de praktijk uit ziet, blijkt nog wel eens onderwerp van discussie en geschil. De Kinderombudsman ontvangt al jaren vragen en klachten over leerlingenvervoer. Ook de gemeentelijke kinder- en jeugdbudsmannen van Amsterdam, Den Haag¹ en Rotterdam ontvangen veelvuldig vragen over dit onderwerp evenals leder(in), een netwerk dat zich inzet voor mensen met een beperking of chronische ziekte. Het gaat om het niet toekennen van leerlingenvervoer, om het niet toekennen van de benodigde vorm van leerlingenvervoer of om de uitvoering van het vervoer die niet geschikt is voor een kind.

1.1 Ter illustratie twee casussen

Waar hebben we het dan eigenlijk over? Bijvoorbeeld over Boris. Boris heeft een vorm van autisme. Hij is gestart op een gewone basisschool, maar in groep 7 blijkt de situatie niet meer passend voor Boris. Hij mag uiteindelijk naar een andere school waar ze een kleine klas hebben. Daar gaat het stukken beter. Alleen ligt deze school wel een stuk verder weg en zijn ouders redden het niet meer om hem elke dag te brengen en halen. Ze hebben ook nog twee andere kinderen die ook op tijd op school moeten zijn. Zijn ouders vragen leerlingenvervoer aan voor het laatste jaar op de basisschool. De gemeente beslist dat Boris een vergoeding krijgt voor het Openbaar Vervoer; ze menen dat hij prima zelfstandig met de bus naar school kan. De ouders van Boris en de school delen die mening niet: Boris moet overstappen en raakt in paniek als er iets misgaat. De gemeente is niet gevoelig voor het advies en handhaaft haar besluit.

In een andere gemeente woont Jamillah. Zij gaat naar dezelfde school als Boris. Zij moet elke dag mee met een taxibusje dat overal kinderen ophaalt en naar school brengt. De taxirit ervaart ze als afschuwelijk: ze zit ruim een uur in een kleine ruimte vol met andere kinderen die lawaai maken. Ze komt uitgeput op school aan. Haar ouders zouden graag willen dat Jamillah met de bus mag: die stopt vlak voor hun deur en ook vlak voor de school. De gemeente wil daar niet in meegaan. De taxi wordt vergoed, de bus niet.

Beide kinderen dreigen na verloop van tijd uit te vallen op school. Boris omdat hij de stress van het OV niet aan kan en zijn ouders hem echt niet meer kunnen brengen en halen. Jamillah omdat ze doodmoe is nu ze elke schooldag overprikkeld thuis komt.²

¹ De jeugdbudsmann Den Haag doet op dit moment ook zelf onderzoek naar leerlingenvervoer.

² De namen Boris en Jamillah zijn fictief. De casuïstiek is gebaseerd op verschillende zaken die bij de Kinderombudsman binnen kwamen om herleidbaarheid te voorkomen.

1.2 Dilemma's en oplossingen

De Kinderombudsman begrijpt dat het voor gemeentes soms zoeken is naar wat er mogelijk is. De gemeente heeft bijvoorbeeld rekening te houden met de eigen (beperkte) financiële middelen, met de logistiek van het ophalen bij verschillende adressen, het brengen naar verschillende scholen en met aanbestedingswetgeving. Tegelijk ziet de Kinderombudsman dat maatwerk soms wel mogelijk is en dat gemeentes zich daarvoor inspanssen. Het kan dus wel, maar maatwerk is niet altijd een vanzelfsprekendheid. Daarom is besloten om dit rapport op te stellen met daarin uitgangspunten voor zowel beleid, als besluitvoering, als uitvoering: aan de hand van deze uitgangspunten kunnen gemeentes hun beleid rond leerlingenvervoer opstellen, beslissingen over leerlingenvervoer nemen en het vervoer op zo'n manier laten uitvoeren, dat dit in overeenstemming is met het Kinderrechtenverdrag. Ook kunnen de uitgangspunten kinderen en hun ouders handvatten geven voor een goede aanvraag voor leerlingenvervoer of tijdens een gesprek met medewerkers van een gemeente die over de aanvraag beslissen.

1.3 Onderzoeksverantwoording

In de periode van augustus 2014 tot en met mei 2019 heeft de Kinderombudsman 116 vragen en klachten ontvangen over leerlingenvervoer. De vragen en klachten gaan over het beleid, de besluitvorming en de uitvoering. De verhalen komen van kinderen, jongeren, ouders en professionals rond kinderen. Ook heeft de Kinderombudsman informatie verkregen van ieder(in) en de gemeentelijke kinder- en jeugdbudsmannen van Rotterdam, Den Haag en Amsterdam. Alle vragen, klachten en informatie zijn samengenomen om een analyse te maken over de dilemma's rondom leerlingenvervoer.

De Kinderombudsman heeft ten behoeve van dit rapport geen aanvullende informatie ingewonnen bij gemeenten. Uit de verzamelde informatie kwamen reeds de dilemma's naar voren waar gemeenten mee te maken hebben. Ook kwamen deze dilemma's naar voren bij de individuele klachtbehandeling van de Kinderombudsman. Voor de behandeling van deze klachten over leerlingenvervoer is contact geweest met diverse gemeenten.

Er zijn voor dit rapport ook geen aanvullende gesprekken gevoerd met kinderen en jongeren. De doelgroep is een kwetsbare groep die niet onnodig belast moet worden en de problematiek bleek al ruimschoots uit de casuïstiek die door kinderen, jongeren en hun ouders aan de Kinderombudsman werd voorgelegd.

De Kinderombudsman komt naar aanleiding van de analyse tot een aantal uitgangspunten waarmee gemeentes het beleid, de besluitvorming en de uitvoering rond leerlingenvervoer kunnen verbeteren en in overeenstemming met het Kinderrechtenverdrag kunnen brengen.

Tot slot is het rapport afgestemd met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de kinder- en jeugdbudsmannen en ieder(in).

1.4 Leeswijzer

De uitgangspunten staan in hoofdstuk 5. Alvorens daartoe over te gaan wordt eerst kort stilgestaan bij het kinderrechtelijk kader en het huidige juridische kader in Nederland. Daarna wordt stilgestaan bij de lacune tussen theorie en praktijk die blijkt uit de vragen en klachten. Het gaat om vragen en klachten die de Kinderombudsman ontvangt en vragen en klachten die de gemeentelijke kinder- en jeugdbudsmannen en leder(in) ontvangen.

1.5 Dankwoord

De Kinderombudsman bedankt alle kinderen, jongeren, hun ouders en betrokken professionals die contact opnamen met vragen en klachten over leerlingenvervoer. Ook dankt de Kinderombudsman de kinder- en jeugdbudsmannen van Rotterdam, Den Haag en Amsterdam en leder(in) voor hun bijdrage aan dit rapport. Alle informatie samen gaf een rijk beeld van de dilemma's en problemen waar kinderen, jongeren, hun ouders, professionals en gemeenten zelf tegenaan lopen als het gaat om beleid, besluitvorming en uitvoering rond leerlingenvervoer en vormde de basis voor dit rapport. Met de implementatie van de uitgangspunten in dit rapport komt er hopelijk verbetering in de situatie van deze kwetsbare groep.

2 KINDERRECHTELIJK KADER

De belangen van het kind vormen een eerste overweging bij elke beslissing die wordt genomen ten aanzien van dat kind. Dat geldt dus bij besluitvorming rond een individueel kind, maar even goed bij het opstellen van beleid dat een grote groep kinderen treft. Al bij het opstellen van dat beleid moet rekening gehouden worden met de belangen van de groep én moet ook ruimte gecreëerd worden om per individueel kind te beoordelen wat in het belang is van dat specifieke kind. Dat kan via een hardheidsclausule maar beter zou het zijn als de ruimte om de belangen van het individuele kind af te wegen integraal onderdeel zijn van de besluitvorming. Met het oog daarop zet de Kinderombudsman eerst op een rij welke belangenafweging binnen elk besluitvormingsproces op grond van het Kinderrechtenverdrag moet worden gemaakt. Deze belangenafweging geldt in het algemeen. Daarna wordt stilgestaan bij de specifieke kinderrechten die relevant zijn bij het opstellen van beleid over leerlingenvervoer, de aanvraag en de besluitvorming ten aanzien van de uitvoering van het leerlingenvervoer.

2.1 Belangenafweging

Uit artikel 3 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) volgt dat bij elke beslissing een belangenafweging moet worden gemaakt. De belangen van de kinderen vormen een eerste overweging, zo volgt uit het Kinderrechtenverdrag. Dit betekent dat zij zwaar wegen en niet zomaar terzijde geschoven mogen worden. Er moeten zwaarwegende andere belangen zijn willen deze voor gaan.

Het Kinderrechtencomité heeft een commentaar geschreven en daarin uiteengezet hoe de belangen kunnen worden vastgesteld en afgewogen tegen elkaar en wat daar allemaal bij komt kijken³. Deze afweging gebeurt in 4 stappen:

Stap 1. Bepaal de belangen van het kind: stel vast wat het beste is voor de ontwikkeling van het kind.

Stap 2. Bepaal de andere belangen: stel vast welke andere belangen er zijn, zoals de belangen van andere mensen maar ook de belangen van de Nederlandse staat, wetten en andere regels.

Stap 3: Weeg de belangen van het kind af tegen de andere belangen en neem een beslissing.

Stap 4: Geef een terugkoppeling van de beslissing en informatie over de mogelijkheid om eventueel tegen de beslissing in te gaan via bezwaar of klacht.

³ General Comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14, 29 mei 2013. De vertaling is terug te vinden op de website van de Kinderombudsman: www.dekinderombudsman.nl

Om bij stap 1 te kunnen vaststellen wat de belangen van het kind of de groep kinderen zijn, heeft het kinderrechtencomité 7 basiselementen gegeven die altijd gecheckt moeten worden:

- De mening van het kind;
- De identiteit van het kind;
- Behoud van de gezinsomgeving en onderhouden van betrekkingen met het gezin;
- Zorg, bescherming en veiligheid van het kind;
- Kwetsbare situatie waarin het kind zich bevindt;
- Recht van het kind op gezondheid;
- Recht van het kind op onderwijs.

Naast deze basiselementen kunnen nog andere kinderrechten een rol spelen en andere feiten en omstandigheden van de specifieke situatie van het kind of de groep kinderen.

Aan de hand van al deze factoren kan bepaald worden welke beslissing het beste zou zijn voor het kind, zowel nu als met het oog op de toekomst. Die uitkomst vormt het belang van het kind, dat vervolgens afgewogen kan worden tegen andere belangen. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de beslissing of een kind een OV-kaart moet krijgen of meegaat met een taxibusje. De beste beslissing voor dit specifieke kind is bijvoorbeeld dat het zelfstandig gaat reizen met een OV-kaart, maar voor de gemeente kost die vorm van leerlingenvervoer misschien meer dan wanneer het kind meegaat met het busje. Dan zal in de regel toch het belang van het kind, zelfstandig reizen met het OV, voor gaan, tenzij de gemeente kan aantonen dat zijn (financiële) belang veel zwaarwegender is en dus in dat geval moet voor gaan.

2.2 Overige relevante kinderrechten

In het kader van de belangenafweging is al een aantal kinderrechten aan bod gekomen. Volledigheidshalve volgen hieronder de kinderrechten die specifiek van betekenis zijn voor het vraagstuk rond onderwijs en leerlingenvervoer⁴.

Leerlingenvervoer komt aan bod in het verlengde van het recht op onderwijs. Volgens de artikelen 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag hebben alle kinderen recht op een passende vorm van onderwijs, waardoor zij hun talenten ten volle kunnen benutten. Het Kinderrechtenverdrag gaat uit van inclusief onderwijs, waarbij alle kinderen in principe naar (regulier) onderwijs gaan. Dit is alleen anders als dit in het belang van het kind zelf is. Ook kinderen met een handicap, in welke vorm dan ook, horen in beginsel dus mee te gaan in het reguliere onderwijs. Kinderen met een handicap horen zich zo volledig mogelijk te kunnen ontplooiën en zoveel mogelijk mee te kunnen doen in de samenleving, zo volgt uit artikel 23 van het IVRK. Daarnaast volgt uit artikel 2 dat kinderen niet gediscrimineerd mogen worden. Op grond van artikel 12 van het verdrag moeten kinderen of een groep kinderen hun mening kunnen geven over besluiten die hen treffen. Ook heeft ieder kind het recht op ontwikkeling, zoals dat is vastgelegd in

⁴ Daarnaast kunnen overigens ook nog andere verdragen van toepassing zijn, zoals bijvoorbeeld het VN-Verdrag voor personen met een handicap.

artikel 6. De daadwerkelijke toegang tot onderwijs, ook fysiek, is daar onlosmakelijk mee verbonden. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun kinderen, zo volgt uit de artikelen 5 en 18, dus ook voor het organiseren van onderwijs. Waar nodig hebben ouders echter ook recht op ondersteuning daarbij. Leerlingenvervoer kan gezien worden als een vorm van die ondersteuning. Tot slot volgt uit artikel 3 lid 3 dat de Staat ervoor moet zorgen dat het leerlingenvervoer voldoet aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht. Als gedecentraliseerde overheid dient de gemeente er dan ook voor te zorgen dat het bedrijf dat namens hen het leerlingenvervoer uitvoert, dit op een veilige en deskundige manier doet.⁵

⁵ De integrale tekst van de relevante kinderrechten is opgenomen in de bijlage.

3 LEERLINGENVERVOER IN NEDERLAND GEREGELD

In dit hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij de kaders waarbinnen leerlingenvervoer geregeld is. Ook komen de doelgroepen aan de orde: zowel de doelgroepen die nu onder de wet- en regelgeving vallen als wel de doelgroepen die daar niet – zondermeer – onder vallen en die problemen ondervinden bij het krijgen van de (juiste vorm van) leerlingenvervoer.

3.1 Wettelijk kader

Leerlingenvervoer gaat om de vergoeding van vervoer naar school. Wie daarvoor in aanmerking komt, is geregeld in de Wet op het primair onderwijs (Wet PO), de Wet op het voortgezet onderwijs (Wet VO) en de Wet op de Expertise Centra (WEC). In de kern komt het erop neer dat kinderen die een lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke of psychische handicap hebben en niet zelfstandig naar school kunnen, in aanmerking komen voor een vergoeding. Dit geldt zowel voor kinderen in het primair onderwijs, speciaal onderwijs als voortgezet speciaal onderwijs, maar dus niet voor kinderen in het regulier voortgezet onderwijs. Daarnaast komen sommige kinderen op de basisschool voor leerlingenvervoer in aanmerking als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen, zoals het type school of de afstand tot school⁶. In dat geval geldt wel dat de ouders een eigen bijdrage moeten betalen. Het gaat bij de vergoeding om een vergoeding van de noodzakelijk te achten vervoerskosten en daarbij gelden ook inkomensgrenzen. Iedere gemeente hoort hiervoor een nadere regeling op te stellen, een zogenaamde verordening. Uit de wetten volgt dat in deze verordening rekening wordt gehouden met wat redelijkerwijs van ouders verwacht mag worden, met vervoer dat passend is voor een leerling en met advies van deskundigen. Op deze aspecten wordt hieronder verder ingegaan.

3.2 Verordening over leerlingenvervoer per gemeente

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een modelverordening opgesteld, dat als voorbeeld kan dienen voor de verordening van een specifieke gemeente. De modelverordening is een weergave van de minimale invulling van het leerlingenvervoer. Een ruimer beleid is altijd mogelijk. Hiervoor heeft de VNG een toelichting bij de modelverordening geschreven. Deze biedt de gemeente handvaten om verder zelf invulling te geven aan het beleid. Als een gemeente enkel de modelverordening overneemt, voldoet het precies aan de minimale eisen die uit de Wet PO, Wet VO en WEC voortvloeien.

⁶ Er is bijvoorbeeld geen school van de gewenste richting van ouders binnen 6 kilometer.

3.3 Vormen van leerlingenvervoer

Het uitgangspunt in de eerder genoemde wetten is, dat een leerling die aanspraak maakt op leerlingenvervoer met het openbaar vervoer gaat en de gemeente daar een vergoeding voor geeft en eventueel ook voor een begeleider. Kan het kind op de fiets, dan kan ook daar een vergoeding voor worden gegeven. Als deze vorm van leerlingenvervoer niet passend is, kunnen ouders een vergoeding krijgen om hun kind zelf te brengen en halen. Als dat ook niet passend is – of als het de gemeente financieel beter uitkomt om kinderen gezamenlijk te vervoeren in plaats van individuele vergoedingen toe te kennen – komt aan de orde dat de gemeente zorgt voor vervoer met een bus of taxi waar het kind mee opgehaald wordt.

3.4 Rol van de ouders

Normaliter brengen ouders hun kinderen naar school of gaan ze zelf. De vraag is welke rol van ouders verwacht mag worden als kinderen niet naar een reguliere school om de hoek kunnen, vanwege hun handicap of omdat die school er niet is. Deze vraag is ook in de Tweede Kamer aan de orde gekomen. Daaruit volgde dat de inzet die van ouders gevraagd mag worden 'redelijk' moet zijn, maar niet zover mag gaan dat het leerlingenvervoer feitelijk een loze belofte wordt.⁷ In de Wet PO, Wet VO en WEC is opgenomen dat de verordening van de gemeente rekening houdt met de van ouders redelijkerwijs te vergen inzet.

3.5 Rol van deskundigen

De gemeente beslist welke vorm van leerlingenvervoer passend is. Voor zover zij zelf niet de kennis en deskundigheid hebben om daarover te beslissen, kunnen zij zich laten informeren. Volgens de Wet PO, Wet VO en WEC moet in de verordening worden opgenomen op welke wijze burgemeester en wethouders advies inwinnen van deskundigen. In de wet is niet vastgelegd wie als deskundige beschouwd kan worden en welke waarde aan deskundig advies dient te worden toegekend.

3.6 Kwaliteitseisen aan het vervoer

Welke eisen mogen gesteld worden aan het vervoer zelf? Hiervoor is door Koninklijk Nederlands Vervoer in samenwerking met belanghebbenden een Modelbestek opgesteld voor aanbestedingen voor doelgroepenvervoer⁸. Daar valt ook leerlingenvervoer onder.

In paragraaf 5 is een aantal kerncompetenties opgenomen waaraan **het bedrijf** dat het leerlingenvervoer wil uitvoeren moet voldoen. Aan de hand van de kerncompetenties kan de gemeente vaststellen of het bedrijf dat het leerlingenvervoer wil uitvoeren daarvoor de competentie bezit. In paragraaf 6 staan vervolgens nog de zogenaamde stiptheidseisen die voor het leerlingenvervoer van toepassing zijn. Hierin is opgenomen hoeveel minuten vroeger of later dan afgesproken een leerling thuis of op school mag

⁷ Amendement Dijkgraaf en Ferrier, 5 maart 2012, Kamerstukken II, 33 106, nr. 26. Hierin wordt benoemd dat het leerlingenvervoer niet illusoir mag worden.

⁸<https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/leerlingenvervoer/publicaties/modelbestek-aanbesteden-doelgroepenvervoer>

worden opgehaald en gebracht en wie geïnformeerd wordt over vertraging. Ook is hierin opgenomen dat voertuigen zo efficiënt mogelijk worden ingezet, bij voorkeur telkens op dezelfde route met dezelfde leerlingen en dezelfde chauffeur. Tot slot is hierin opgenomen hoe lang een rit mag duren: binnen de gemeentegrenzen maximaal 60 minuten en daarbuiten 90, tenzij dat niet haalbaar is gezien de afstand tussen thuis en de eindbestemming. In de kerncompetenties of bij de stiptheidseisen wordt niet nader ingegaan op wat van een specifieke chauffeur of begeleider verwacht mag worden qua deskundigheid en kwaliteit.

4 KNELPUNTEN IN DE PRAKTIJK

In wet- en regelgeving is vastgelegd hoe het leerlingenvervoer geregeld moet zijn. Toch ontstaan er in de praktijk in tal van situaties knelpunten. Ter illustratie laat de Kinderombudsman een aantal voorbeelden de revue passeren.

Een voorbeeld van een knelpunt is dat sommige groepen buiten de boot vallen terwijl ze wel begeleid vervoer nodig hebben. Denk bijvoorbeeld aan kinderen zonder handicap die voor een passende vorm van onderwijs aangewezen zijn op voortgezet onderwijs dat verder weg ligt dan 6 kilometer. Het gaat nadrukkelijk niet om kinderen waarvan de ouders er zelf voor kiezen om hun kind naar een school te laten gaan die verder weg gelegen is, omdat zij bijvoorbeeld het i-padonderwijs daar prettig vinden. Dit betreft kinderen die op grond van het ontwikkelingsperspectief of een toelaatbaarheidsverklaring naar een specifieke school gaan omdat die een aanbod heeft – binnen het samenwerkingsverband – dat het beste aansluit bij de behoeftes van het kind. Een andere groep betreft de hoogbegaafde kinderen: zij blijken in de praktijk niet altijd in aanmerking te komen voor leerlingenvervoer, terwijl zij wel zijn aangewezen op een school die ver(der) weg ligt, omdat alleen die binnen het samenwerkingsverband een passend aanbod heeft.

Een ander voorbeeld is dat de gemeente soms verlangt dat een kind met een handicap met het OV gaat, terwijl deskundigen aangeven dat dit niet passend is. Omgekeerd komt ook voor: een kind moest met een taxibusje mee, terwijl het voor zijn ontwikkeling beter was als hij met het OV zou kunnen gaan, maar dat werd niet vergoed. Ook ontstaat er soms discussie over naar welke school leerlingenvervoer werd toegekend. Op grond van het ontwikkelingsperspectief van het kind en het advies van de school kon het kind het beste naar school A, maar de gemeente wilde alleen vervoer toekennen naar de – dichterbij gelegen – school B; daar was volgens de gemeente ook een passend aanbod.

In de vorige voorbeelden gaat het vooral om het beleid en de toekenning, andere voorbeelden gaan juist over de uitvoering. Soms zit een kind in een taxibusje met meer kinderen dan het in de klas zit, terwijl het gevoelig is voor prikkels. En dan soms ook nog anderhalf uur lang enkele reis. In een andere situatie moest het kind naar een specifieke opstapplaats en ouders durfden het kind daar niet alleen naartoe te laten gaan. Ze zouden het kind dus moeten brengen en halen. Ook werd casuïstiek voorgelegd waarbij het kind alleen van en naar huis gebracht kon worden en dus na schooltijd niet naar een andere locatie gebracht kon worden, zoals bijvoorbeeld een behandelcentrum of naschoolse opvang (BSO). Dit betekende in die zaak dat het kind de rest van de middag alleen thuis zou zitten tot de ouders uit het werk kwamen. Verder ontstaat soms een probleem als de ouders van een kind gaan scheiden. Een tweede huisadres, soms ook nog in een andere gemeente, bleek niet zondermeer mogelijk.

De Kinderombudsman plaatst vraagtekens bij deze beslissingen en praktijken en is niet de eerste die knelpunten signaleert. In 2009 schreef de Nationale ombudsman al het rapport 'Het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen: graag maatwerk onderweg'⁹. In dit rapport worden concrete verbeterpunten opgesomd. Meer recent publiceerde ieder(in) de handreiking 'Goed leerlingenvervoer in mijn gemeente'.¹⁰ In deze handreiking worden adviezen gegeven voor lokale belangenbehartigers voor de verordening leerlingenvervoer. De conclusies in beide publicaties zijn nog altijd actueel.

⁹ 2009/240, 17 november 2009

¹⁰ November 2014

5 UITGANGSPUNTEN

De Kinderombudsman is van oordeel dat de Wet PO, Wet VO en WEC minimum eisen vastleggen. Vervolgens rust op iedere gemeente de verplichting om het opstellen van de eigen verordening, de besluitvorming in individuele gevallen en de (aanbesteding van de) uitvoer van het leerlingenvervoer op een zodanige manier te doen, dat voldaan wordt aan de eisen uit het Kinderrechtenverdrag. In het licht van het Kinderrechtelijk kader zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 volgen hieronder uitgangspunten voor het opstellen van de verordening, voor de besluitvorming en voor de uitvoering. De Kinderombudsman verwacht dat deze daarin door gemeentes worden toegepast.

Algemeen

1. De belangen van het kind of de groep kinderen vormen een eerste overweging, bij het opstellen van beleid, bij individuele beslissingen en bij de (aanbesteding van) de uitvoering van het leerlingenvervoer.
2. Financiële en praktische belangen van de gemeente mogen zowel bij het beleid, als de besluitvorming als de (aanbesteding van de) uitvoering alleen vóór gaan als daar zwaarwegende argumenten voor zijn.
3. Betrek kinderen en ouders bij het vormgeven van het beleid, het besluitvormingsproces en de uitvoering.

Beleid

4. De verordening biedt altijd ruimte om in een individuele zaak een belangenafweging te maken en af te wijken van de standaardnorm.
5. De verordening biedt ook ruimte voor leerlingenvervoer voor andere groepen dan die genoemd worden in de Wet PO, Wet VO en WEC als dat noodzakelijk is om het kind daadwerkelijk toegang te geven tot een passende vorm van onderwijs.

Besluitvorming bij individuele aanvraag

6. Bij iedere individuele beslissing op een aanvraag voor leerlingenvervoer wordt een belangenafweging gemaakt. Daarbij worden de belangen van het specifieke kind bepaald en afgewogen tegen andere belangen. Om de belangen van het kind te bepalen wordt in ieder geval gekeken naar:
 - a. De mening van het kind;
 - b. De zorg, bescherming en veiligheid van het kind: op welke manier kan het kind zo veilig mogelijk op school komen?
 - c. De unieke eigenschappen en kwetsbaarheid van het kind: op welke manier kan bij het vervoer hiermee het best rekening worden gehouden?
 - d. Het recht op gezondheid: op welke manier is het vervoer het minst belastend voor de gezondheid van het kind?

- e. Het recht op onderwijs: leidend is wat een passende vorm van onderwijs voor het kind is volgens school en/of andere deskundigen en of het kind daarvoor naar een andere school moet dan de dichtstbijzijnde. Het ontwikkelingsperspectief of een toelaatbaarheidsverklaring zijn daarbij het uitgangspunt.
7. Om een goede belangenafweging te kunnen maken, zoals genoemd onder 5, wint de gemeente advies in bij de ouders, de school en andere deskundigen die al betrokken zijn bij het kind. Advies wordt gevraagd over het type vervoer dat passend is, het aantal (en type) kinderen waarmee het kind kan samen reizen, de maximale reisduur waarmee een kind belast kan worden, de noodzaak van begeleiding, de vereiste deskundigheid van de chauffeur en een eventuele begeleider en over alle andere facetten die nodig zijn om een goede afweging te kunnen maken. De gemeente moet zwaarwegende argumenten hebben om het advies naast zich neer te leggen. Bij een verschil van inzicht tussen ouders en gemeente, wordt een onafhankelijke deskundige ingeschakeld, die vanuit de belangen van het kind advies geeft over wat voor dit kind passend vervoer is.
 8. De vorm van het toegewezen leerlingenvervoer voor een kind moet praktisch uitvoerbaar zijn voor zijn/haar ouders. De inzet van ouders moet daarom in samenspraak met de ouders worden bepaald, waarbij de belangen van het kind waarvoor leerlingenvervoer is aangevraagd en de belangen van eventuele andere kinderen in het gezin een eerste overweging zijn.

Uitvoering en aanbesteding daarvan

9. Bij de (aanbesteding van de) uitvoering van aangepast vervoer (met een busje of taxi) vraagt de gemeente aan de kinderen die er gebruik van zullen maken, waar zij behoefte aan hebben.
10. De uitvoering gebeurt op een manier die in het belang van de betrokken kinderen is en houdt onder andere – maar niet limitatief – rekening met vraagstukken als:
 - a. Met hoeveel andere kinderen kan een kind samen reizen?
 - b. Welke kinderen kunnen gezien hun zorgvraag samen reizen?
 - c. In hoeverre is er extra begeleiding nodig?
 - d. In hoeverre kan van de individuele kinderen verwacht worden dat zij een andere opstapplaats hebben dan hun huisadres?
 - e. In hoeverre is het voor het kind belangrijk om na school naar een andere plek gebracht te worden dan waar het werd opgehaald?
 - f. Op welke manier is de continuïteit en deskundigheid van de chauffeur en eventuele begeleider gegarandeerd?
 - g. Welke reistijd is voor het kind redelijkerwijs acceptabel?

BIJLAGE 1

Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Overzicht van de relevante artikelen voor dit rapport

Artikel 2

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.
2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.

Artikel 3

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.
2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.
3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

Artikel 5

De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de familie in ruimere zin of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijk gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.

Artikel 6

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat ieder kind het inherente recht op leven heeft.
2. De Staten die partij zijn, waarborgen in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind.

Artikel 12

1. De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.
2. Hiertoe wordt het kind met name in de gelegenheid gesteld te worden gehoord in iedere gerechtelijke en bestuurlijke procedure die het kind betreft, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van een vertegenwoordiger of een daarvoor geschikte instelling, op een wijze die verenigbaar is met de procedureregels van het nationale recht.

Artikel 18

1. De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Ouders of, al naar gelang het geval, wettige voogden, hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg.
2. Om de toepassing van de in dit Verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang.
3. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kinderopvang waarvoor zij in aanmerking komen.

Artikel 23

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat een geestelijk of lichamelijk gehandicapt kind een volwaardig en behoorlijk leven dient te hebben, in omstandigheden die de waardigheid van het kind verzekeren, zijn zelfstandigheid bevorderen en zijn actieve deelneming aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken.

2. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het gehandicapte kind op bijzondere zorg, en stimuleren en waarborgen dat aan het daarvoor in aanmerking komende kind en degenen die verantwoordelijk zijn voor zijn of haar verzorging, afhankelijk van de beschikbare middelen, de bijstand wordt verleend die is aangevraagd en die passend is gezien de gesteldheid van het kind en de omstandigheden van de ouders of anderen die voor het kind zorgen.

3. Onder erkenning van de bijzondere behoeften van het gehandicapte kind, dient de in overeenstemming met het tweede lid geboden bijstand, wanneer mogelijk, gratis te worden verleend, rekening houdend met de financiële middelen van de ouders of anderen die voor het kind zorgen. Deze bijstand dient erop gericht te zijn te waarborgen dat het gehandicapte kind daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding, voorzieningen voor gezondheidszorg en revalidatie, voorbereiding voor een beroep, en recreatiemogelijkheden, op een wijze die bijdraagt dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt, met inbegrip van zijn of haar culturele en intellectuele ontwikkeling.

4. De Staten die partij zijn, bevorderen, in de geest van internationale samenwerking, de uitwisseling van passende informatie op het gebied van preventieve gezondheidszorg en van medische en psychologische behandeling

van, en behandeling van functionele stoornissen bij, gehandicapte kinderen, met inbegrip van de verspreiding van en de toegang tot informatie betreffende revalidatiemethoden, onderwijs, beroepsopleidingen, met als doel de Staten die partij zijn, in staat te stellen hun vermogens en vaardigheden te verbeteren en hun ervaring op deze gebieden te verruimen. Wat dit betreft wordt in het bijzonder rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

Artikel 28

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;
b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind

beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;

c. met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten;

d. informatie over en begeleiding bij onderwijs- en beroepskeuze voor alle kinderen beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken;

e. maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen.

2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te verzekeren dat de wijze van handhaving van de discipline op scholen verenigbaar is met de menselijke waardigheid van het kind en in overeenstemming is met dit Verdrag.

3. De Staten die partij zijn, bevorderen en stimuleren internationale samenwerking in aangelegenheden die verband houden met onderwijs, met name teneinde bij te dragen tot de uitbanning van onwetendheid en analfabetisme in de gehele wereld, en de toegankelijkheid van wetenschappelijke en technische kennis en moderne onderwijsmethoden te vergroten. In dit opzicht wordt met name rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

Artikel 29

1. De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:

a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;

b. het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;

c. het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of de hare;

d. de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;

e. het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.

2. Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.