

Vergaderjaar 1994±1995

23 900

VIII Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1995

Nr. 112

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 mei 1995

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 16 februari 1995 overleg gevoerd met staatssecretaris Netelenbos van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over de **situatie in het leerlingenvervoer** (zie bijlage en onderzoeksrapport)²

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Koekkoek** (CDA) wees erop dat de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer een historie heeft die tot de onderwijs-pacificatie van 1917 teruggaat. Het uitgangspunt daarvan was en moet naar de mening van de CDA-fractie ook blijven dat er geen financiële belemmering mag zijn van de vrijheid van ouders bij de keuze van onderwijs voor hun kinderen. Het gaat om een keuze op grond van godsdienst of levensovertuiging of, zoals de Grondwet ook zegt, een keuzevrijheid op basis van richting, en niet om een keuzevrijheid op basis van pedagogische richting van een school. Het uitgangspunt van geen financiële beperking van de keuzevrijheid van ouders wilde de heer Koekkoek met nadruk overeind houden en van daaruit ook de regeling evalueren.

Vanaf het begin hebben gemeenten op basis van verkeerde uitgangspunten via het Gemeentefonds een te lage vergoeding ontvangen. Uitgangspunt had moeten zijn de vergoeding over 1986 en niet de aanmerkelijk lagere over 1985. In de vergoeding is ook niet verdisconteerd de aanzienlijke toename van het leerlingenaantal dat van de regeling gebruik maakt. Er is dan ook voldoende reden om de suggestie van de Raad voor de verkeersveiligheid te volgen en een extra vergoeding van zo'n 10 mln. te verstrekken.

Gelet op het zoëven geschetste uitgangspunt leek het de heer Koekkoek niet juist om de regeling zo te wijzigen dat geen vergoeding wordt gegeven bij een grotere afstand tussen huis en school dan 10 km, zoals is bepleit door de VNG. Hij had echter wel degelijk oog voor de financiële problemen van gemeenten, waarover ook de CDA-fractie de nodige brieven heeft gekregen. Het draagkrachtbeginsel zou wat hem betreft best een wat grotere rol mogen spelen. Art. 4, zesde en tiende lid van de Wet

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), M.M.H. Kamp (VVD), voorzitter, De Cloe (PvdA), Janmaat (CD), Van Gelder (PvdA), ondervoorzitter, Van de Camp (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Huys (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Hendriks, Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Koekkoek (CDA), J.M. de Vries (VVD), Hirsch Ballin (CDA), Liemburg (PvdA), Stellingwerf (RPF), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Cherribi (VVD), Dijkzma (PvdA), Sterk (PvdA), Van Vliet (D66). Plv. leden: Schutte (GPV), Dees (VVD), Valk (PvdA), Marijnissen (SP), Duivesteijn (PvdA), Beinema (CDA), Reitsma (CDA), Lilipaly (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Verkerk (AOV), Sipkes (GroenLinks), Bakker (D66), Van 't Riet (D66), Deetman (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Lansink (CDA), Middel (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Versnel-Schmitz (D66), Essers (VVD), Korthals (VVD), Van Erp (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Verhagen (CDA).

² Het rapport is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

op het basisonderwijs biedt nu al die mogelijkheid. Hij kon zich voorstellen dat de thans gevraagde eigen bijdrage van f.200 bij een inkomen van meer dan f.34 000 inkomensafhankelijk wordt gemaakt. Dat zou enige soelaas kunnen bieden. Wat denkt de staatssecretaris van de suggestie van de VNG om conform de uitgangspunten van de Wet voorzieningen gehandicapten de uitgaven te beheersen door voor gehandicapte kinderen een eigen bijdrage van de ouders te vragen?

Volgens de staatssecretaris zijn de ouders over het algemeen tevreden over de huidige regeling. Die conclusie leek de heer Koekoek niet terecht, want met name de klachten over de onveiligheid bij het vervoer vinden steun in het advies van de Raad voor de verkeersveiligheid. De onveiligheid bestaat er met name uit dat er te veel kinderen in een busje worden vervoerd met alle nadelen van dien, ook voor de chauffeur. Aan die onveiligheid moet zo snel mogelijk een einde komen, bijvoorbeeld door de regel: niet meer dan één kind per stoel. Is de staatssecretaris bereid hierover overleg te voeren met de minister van Verkeer en Waterstaat? Hoewel aan verscherping van de regels ongetwijfeld financiële consequenties zijn verbonden, wilde de CDA-fractie niet het risico van een groot ongeluk lopen.

De heer **De Cloe** (PvdA) herinnerde eraan dat de PvdA-fractie er bij de behandeling van de Wet leerlingenvervoer al op heeft gewezen dat de vergoeding aan de gemeenten te laag was en de eigen bijdrage van de ouders wellicht wat kon worden verhoogd. Toch had zij voor die wet gestemd, omdat zij het een goede zaak vond dat deze kwestie naar de gemeenten werd gedecentraliseerd omdat zij immers het vervoer ter plekke beter kunnen regelen. Al met al was zij redelijk tevreden over de werking van de wet, maar toch wilde zij enkele kanttekeningen plaatsen.

Hij was zeer geschrokken van de opmerkingen van de Raad voor de verkeersveiligheid over de onveilige situaties in het leerlingenvervoer. Uit onderzoek is gebleken dat met een achtpersoonsbusje van een vervoerbeprijver afhankelijk van de leeftijd zo'n vijftien kinderen mogen worden vervoerd. Als echter een particulier kinderen vervoert, geldt er geen limiet en mogen er veel meer kinderen in. Vervolgens blijkt dat veel van dergelijke busjes oorspronkelijk zijn gebruikt voor goederenvervoer. Na ombouw worden ze gebruikt voor personenvervoer. Om financiële redenen is indertijd bepaald dat in dergelijke busjes geen voorzieningen, zoals rolstoelgordels of gewone veiligheidsgordels, behoeven te worden aangebracht. Vaak worden er lichamelijk of geestelijk gehandicapte kinderen vervoerd, terwijl er geen plicht is opgelegd om gordels aan te brengen. Voor de PvdA-fractie waren beide aspecten niet acceptabel en zij vroeg de bewindsvrouw dan ook in overleg te treden met de minister van Verkeer en Waterstaat om op korte termijn aan deze misstanden een einde te maken. Voor alles moet worden voorkomen dat de put pas wordt gedempt als het kalf al is verdronken.

Wat de betaalbaarheid betreft, kwamen de heer De Cloe bepaalde elementen wat vreemd voor. De gemeenten hebben de bevoegdheid zelf een kilometergrens te bepalen. Over het algemeen ligt die tussen de 4 en 6 kilometer voor het basisonderwijs. Grotere afstanden zijn door de rechter afgewezen. Iemand die op 5,9 kilometer woont, krijgt helemaal geen vergoeding, terwijl zijn buurman die op 6,1 kilometer woont de hele vergoeding krijgt. Een groot deel van de gemeenten vindt dat zelf ook niet juist en is van mening dat daarin verandering zou moeten komen. Als er dan al een grens wordt bepaald, zou de vergoeding pas vanaf die grens moeten worden gegeven.

Vervolgens blijkt dat de regeling voor sommige gemeenten zeer kostbaar uitpakt. Het gaat dan niet om het vervoer van lichamelijk of geestelijk gehandicapte kinderen, maar om het vervoer van kinderen naar het basisonderwijs. De groei van het aantal richtingen is groter dan in het verleden. Toen waren de grote hoofdstromingen openbaar, katholiek en

protestants onderwijs en was het nog overzichtelijk. Dat nu verandert de laatste jaren aanzienlijk, zoals ook blijkt uit het rapport aanpassing scholenbestand. Die toename heeft grote consequenties, want gemeenten zijn immers verplicht om naar de dichtstbijzijnde school van de richting vervoer aan te bieden. Dat kan in sommige gevallen oplopen tot anderhalf uur per rit, dus ook hogere kosten. Nu kiezen ouders tegenwoordig ook meer voor kwaliteit en soort van het onderwijs, bijvoorbeeld montessori, jenaplan, e.d. Die keuzevrijheid mag niet gehonoreerd worden volgens de Wet leerlingenvervoer. Als de eerste denominatieve school op 30 kilometer ligt, krijgen de ouders wel vervoer, als de ouders bewust kiezen voor bijvoorbeeld een jenaplan-school op 20 kilometer, krijgen zij geen vervoer. Zou die bewuste keuze niet even zwaar moeten wegen als de bewuste keuze voor een denominatie ± zo ja, dan zal dat grote financiële gevolgen hebben- of rechtvaardigen beide bewuste keuzes een hogere eigen bijdrage dan de minimale van dit moment? De heer De Cloe wilde een open discussie daarover graag aan in het kader van het rapport aanpassing scholenbestand van de commissie-Van Wieringen, en stelde op voorhand daarmee niets te willen afdoen aan de uitgangspunten van de onderwijspacificatie. Desgevraagd gaf hij toe dat in het geval «richting van onderwijs» wordt geïnterpreteerd als richting qua denominatie en soort, een wijziging van de Grondwet noodzakelijk is, maar dat was voor hem geen reden om de discussie niet aan te gaan. Wanneer verwacht de bewindsvrouw met een standpunt over dat rapport te komen?

Is zij overigens niet van mening dat de door de VNG gesuggereerde grens van 10 km is gebaseerd op de Wet toerusting en bereikbaarheid waarin diezelfde grens is ingebouwd in die zin dat als er binnen de 10 km geen openbare school is er een openbare school kan worden gesticht ook zonder dat aan de norm qua aantal leerlingen wordt voldaan? Voor het bijzonder onderwijs is heel bewust die grens van 10 km niet ingevoerd.

Bij de behandeling van de Wet leerlingenvervoer in 1987 had de PvdA-fractie al een inkomensafhankelijke ouderbijdrage, ook onder de 20 km bepleit, maar die is toen door de Kamer afgewezen. De heer De Cloe vond het verheugend dat de CDA-fractie er nu blijkbaar wel iets voor voelt.

Desgevraagd ging hij nog even in op een citaat uit een interview dat hem is afgenomen in Trouw van hedenochtend. Hij sprak daarin inderdaad over de mogelijkheid dat ouders verhuizen naar de buurt van de school van hun keuze. Er zijn hem daarvan enkele voorbeelden bekend, maar dat is uiteraard een zaak van de ouders en is ook lang niet altijd een reële mogelijkheid. Gezinnen met drie schoolgaande kinderen die iedere dag met het leerlingenvervoer op kosten van de gemeenschap tweemaal per dag zo'n anderhalf uur van en naar school moeten worden vervoerd, leggen zonder meer een zwaar beslag op gemeenschapsgelden. Als deze ouders dichterbij de school gaan wonen, behoeven hun kinderen niet meer over zo'n grote afstand te worden vervoerd. Weliswaar moeten zij dan misschien een grotere afstand naar hun werk overbruggen, maar de kosten daarvan worden meestal geheel of gedeeltelijk gedragen door de werkgevers. De heer De Cloe heeft zeker niet willen zeggen dat iets dergelijks verplicht moet worden gesteld.

De heer **Van der Vlies** (SGP) merkte op in dit geval mede namens de fracties van de RPF en het GPV te mogen spreken.

Over het algemeen gesproken gaf hij toe dat de huidige regeling redelijk goed verloopt, maar gemeenten worden met verschillende knelpunten geconfronteerd. De aan de uitvoering van de regeling verbonden kosten rijzen de pan uit, aan de ene kant omdat sommige gemeenten geen maximaal gebruik maken van de mogelijkheden die de wet biedt, aan de andere kant omdat de leerlingstromen niet goed zijn ingeschat. Deze stromen zijn ook door het landelijke bestuurlijke niveau beïnvloed door o.a. fusieprocessen van scholen. In het kader van de toerusting en

bereikbaarheid van scholen is het niet uitgesloten dat daarvan een positieve invloed uitgaat op de kilometergrenzen, net als het beleid in het kader van Weer samen naar school. In ieder geval hebben gemeenten er naar de mening van de heer Van der Vlies recht op dat hun klachten over te weinig financiële middelen serieus worden genomen.

Ook de fracties namens welke hij sprak, wilden geen belemmering opwerpen om nog eens te kijken naar de inkomensafhankelijkheid van de ouderbijdragen. Wel zouden zij het onaanvaardbaar vinden als werd afgeweken van het principe van de pacificatie van 1917. Op voorhand stonden zij ook niet afwijzend tegen de suggestie van de heer De Cloe om onder een bepaald aantal kilometers geen vergoeding te geven. Wel zouden zij graag zien dat de verschillende mogelijkheden eens naast elkaar op papier werden gezet en werden voorzien van hun financiële consequenties.

De heer Van der Vlies zag graag dat uiterst behoedzaam werd omgegaan met de suggestie van de heer De Cloe dat indien ouders bewust kiezen voor een school op grote afstand zij daar ook maar de consequenties van moeten dragen, in ieder geval meer dan nu. Nu al blijkt dat vele ouders er heel wat voor over hebben om hun kinderen naar de school van hun keuze te kunnen laten gaan. Als hun kinderen bovendien nog ouder worden dan 9 jaar, wordt de situatie buiten het speciaal onderwijs ook al heel anders.

Uit de evaluatie blijkt dat ouders o.a. moeite hebben met de lange reistijden. Dat is lang niet altijd te voorkomen en is mede afhankelijk van de routing. Wellicht kan dat nog eens nader worden gezien, maar dat is in feite toch niet de verantwoordelijkheid van deze staatssecretaris.

Wat de veiligheidsaspecten betreft ligt dat geheel anders en sloot de heer Van der Vlies zich aan bij het verzoek om speciale aandacht daarvoor.

De heer **Cornielje** (VVD) memoreerde dat het leerlingenvervoer een van de eerste grote projecten was die werden gedecentraliseerd met als randvoorwaarden onder meer een gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs, het waarborgen van de toegankelijkheid van de verschillende richtingen en het speciaal onderwijs, het garanderen van de veiligheid van de leerlingen, een doelmatiger besteding van de financiële middelen. De gemeenten kregen de beschikking over enkele instrumenten: het afstandscriterium mogen zij zelf invullen, boven afstanden van 20 km mag een vergoeding naar draagkracht worden gevraagd en zij krijgen de mogelijkheid om het vervoer zelf ter hand te nemen of met andere gemeenten te organiseren en te realiseren.

Een van de belangrijkste conclusies van de evaluatie is wel dat de decentralisatie in globale zin succesvol kan worden genoemd, zij het dat er nog wel enkele knelpunten zijn. In de eerste plaats betreft dat de verkeersveiligheid. Ook de VVD-fractie was de mening toegedaan dat die speciale aandacht behoeft en zij sloot zich dan ook aan bij de opmerkingen die daarover zijn gemaakt. Daarboven komt nog het feit dat ouders op dit punt van het kastje naar de muur worden gestuurd. Als zij bij de gemeenten klagen, krijgen zij vaak te horen dat dit niet hun verantwoordelijkheid is. Het is echter ook niet meer de verantwoordelijkheid van de bewindsvrouw, maar wie is dat nu wel? Waar kunnen ouders terecht met hun klachten? Dat moet toch in eerste instantie bij de gemeenten zijn? In overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat moet de centrale regelgeving goed en adequaat zijn geregeld, maar als burgers dan toch nog klachten hebben, moeten zij wel weten waar zij terecht kunnen.

Een ander knelpunt is de discrepantie tussen middelen en behoeften die de laatste tijd nogal zijn gegroeid, o.a. door de groei van het speciaal onderwijs en van het aantal richtingen. In dit verband zijn enkele mogelijke oplossingen aangedragen, zoals extra middelen, maar die zijn er gewoon niet. Er moet dan ook worden geprobeerd die groei wat af te remmen. In het kader van Weer samen naar school wordt met name om

onderwijskundige redenen getracht de groei van het speciaal onderwijs af te remmen. Een neveneffect daarvan kan zijn dat er minder leerlingen naar toe behoeven te worden vervoerd, dus minder kosten.

Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten nog niet voldoende hun huidige instrumentarium benutten:

± In de modelverordening van de VNG is een afstandscriterium van 4 km opgenomen. Daarna is de mogelijkheid van 6 km gekomen. De ruimte tussen de 4 en 6 km wordt door minder dan de helft van de gemeenten benut. Ook de suggestie van de heer De Cloe om pas vanaf die grens te vergoeden, leek de heer Cornielje zeker het overwegen waard.

± Voor het speciaal onderwijs geldt een andere grens. Op dat punt zal een zekere soepelheid moeten worden betracht indien er lichamelijke handicaps in het geding zijn, maar dat ligt toch iets anders bij kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden. Alleen al door die lagere afstandsgrens wordt het speciaal onderwijs aantrekkelijker.

± Zo'n 30% van de gemeenten heeft geen regeling om boven de 20 km naar draagkracht te heffen.

± Ook blijkt uit het evaluatierapport dat de gemeenten nog niet voldoende met elkaar samenwerken.

De evaluatiecommissie trekt de conclusie dat als die instrumenten worden ingezet de ouders wat meer op die kortere afstand kunnen doen en dat de financiële ruimte zeker meer in overeenstemming komt met de behoefte.

Over de verschillende richtingen ± ook een bron van de stijging van de behoeften ± leek het de heer Cornielje beter om daarover uitvoerig van gedachten te wisselen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Wieringen. Ook hij was van mening dat best iets gevraagd mag worden van een eigen en bewuste keuze van ouders. Desgevraagd verklaarde hij dat ook zijn fractie nog steeds vasthoudt aan de uitgangspunten van de pacificatie, maar ook dat de ogen niet mogen worden gesloten voor de groei van het aantal kleine richtingen, zowel qua denominatie als qua pedagogische stroming. Zijns inziens moet er een beter evenwicht komen tussen de keuze van ouders die geheel of grotendeels voor rekening van de gemeenschap komt ± de keuze van denominatie ± en de keuze van ouders die voor eigen rekening komt, zoals de keuze van pedagogische stroming. De discussie daarover wil hij graag voeren aan de hand van het rapport van de commissie-Van Wieringen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) kon zich volledig aansluiten bij de strekking van de inbreng van de heer De Cloe, maar had er toch behoefte aan nog in te gaan op twee knelpunten; de veiligheid en de financiële problemen.

Uit het rapport van de Raad voor de verkeersveiligheid blijkt er nogal wat te mankeren aan de uitvoering van het vervoer van leerlingen van en naar school, niet zozeer door het overschrijden van regels, maar meer door bestaande regels. De opmerking van de bewindsvrouw in haar brief dat het leerlingenvervoer naar behoren functioneert, had haar dan ook wat verbaasd. Het was haar echter naderhand gebleken dat de evaluatie zich met name heeft gericht op het naleven van bestaande regelgeving. Dat blijkt voor het grootste deel het geval te zijn, maar dat wil natuurlijk niet zeggen dat de regels als zodanig goed zijn. Bijstelling van de Wet personenvervoer is dan ook zeer noodzakelijk.

De VNG heeft er terecht op gewezen dat de financiële lasten voortvloeiend uit deze regeling voor de gemeenten erg zwaar zijn. Zowel absoluut als relatief nemen die lasten toe. Voor de decentralisatie werden 80% van de kosten gedekt, na de decentralisatie via het Gemeentefonds nog maar 68%. Dat zal nog minder worden omdat de behoefte aan vervoer stijgt, de afstanden toenemen en steeds meer ouders kiezen voor ver weg gelegen scholen van specifieke kleine richtingen. Daarvan zijn enkele pregnante voorbeelden gegeven. Wat gaat het niet kosten als

kinderen uit Friesland of Groningen de pas nieuwe Hindoe-school in Den Haag willen bezoeken? Moet ook niet uit een oogpunt van het welzijn van het kind zelf een grens worden gelegd aan de afstand die per dag mag worden overbrugd en niet alleen vanuit het oogpunt wat redelijkerwijs voor rekening van de overheid mag komen?

Vervolgens mocht ook van mevrouw Lambrechts best de vraag worden gesteld of dat richtingsbegrip nog wel zo'n dominante rol moet spelen in de sfeer van bekostiging van het leerlingenvervoer. Ook zij onderschreef nog steeds de uitgangspunten van de onderwijspacificatie, maar zij vroeg zich wel af of alle financiële gevolgen daarvan volledig door de overheid moeten worden gedragen. Ook was het voor haar de vraag of die vrijheid van keuze niet moet worden uitgebreid met pedagogische richtingen, afgezien van de financiële problemen die dat met zich mee zou brengen als daar geen financiële limieten worden gesteld en extra verantwoordelijkheid aan ouders wordt toegekend.

Hoewel het financiële probleem groot is, was de D66-fractie van mening dat vanwege de rijksoverheid geen extra middelen ter beschikking kunnen worden gesteld, met name vanwege de grote problemen op verschillende andere terreinen. Het beter benutten van de eigen beleidsvrijheid door gemeenten zou wellicht ook (enig) soelaas kunnen bieden. Ziet de bewindsvrouw overigens nog mogelijkheden om die eigen beleidsvrijheid van gemeenten te verruimen? Zou bijvoorbeeld onderscheid kunnen worden gemaakt tussen kinderen die echt afhankelijk zijn van een bepaalde school en kinderen die daar naar toe gaan omdat de ouders ervoor hebben gekozen, maar in feite ook naar een andere school zouden kunnen gaan?

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen** merkte allereerst op dat de thans aan de orde zijnde eindevaluatie van het gemeentelijk beleid inzake het leerlingenvervoer is gemaakt ingevolge de afspraak die is gemaakt op het moment waarop de desbetreffende regeling is gedecentraliseerd. Op grond van deze evaluatie kwam zij tot de conclusie dat er vooralsnog geen veranderingen noodzakelijk zijn.

Wat de financiële aspecten betreft, concludeert het rapport dat nogal wat gemeenten niet hebben gereageerd op de vragen van financiële aard. Men moet zich dan ook afvragen wat de representativiteit is van de conclusies die zijn getrokken. Het is immers best mogelijk dat gemeenten die tevreden zijn die financiële vragen niet hebben beantwoord. De opstellers van het rapport hebben de methodologische consequenties van dit feit ook niet onvermeld gelaten. Hiermee wilde de bewindsvrouw zeker niet zeggen dat er in dit overleg geen interessante suggesties op het financiële vlak naar voren zijn gekomen waarmee haars inziens zeker iets kan worden gedaan.

Volgens haar ging het in dit verband met name om de leden 5 en 7 van art. 23 Grondwet waar het gaat om de vrijheid van richting en de bekostiging van het onderwijs. Het leek haar dan ook niet zo eenvoudig om doorredenerend uit te komen waar de CDA-fractie als het ware automatisch op uitkomt, maar anderzijds ook niet zo gemakkelijk op uitbreiding van het begrip «richting» tot pedagogische richtingen. Waarom moet het ingewikkelder worden gemaakt dan het toch al is? Eigenlijk worden pas vanaf 1985 erkende richtingen precies benoemd. Daarvoor was dat niet zo eenduidig en daarom komen in de stukken ook scholen als de Platoschool en de Rosenkruisersschool naar voren. Dat zijn geen erkende richtingen in die zin dat ze zijn erkend door de Raad van State, maar ze zijn wel gesticht in een periode waarin stichting van scholen iets gemakkelijker was als men maar voldeed aan de deugdelijkheidseis en het vereiste aantal leerlingen. Hiermee wilde de bewindsvrouw maar aangeven dat principiële discussies in dit geval

zeker niet zullen leiden tot een eenduidig antwoord op de vraag wat de gemeenten in dit geval wel of niet mogen c.q. moeten. Onlangs had zij met enkele wethouders onderwijs over de onderhavige regeling gesproken en daaruit was haar gebleken dat het nogal van de uitvoerende ambtenaar afhangt of de kosten van de regeling al dan niet de pan uit rijzen. Dat wilde volgens haar ook zeggen dat ouders in sommige gevallen best van alternatieven zijn te overtuigen en dat zeker niet elke vraag positief behoeft te worden beantwoord. Het aantal beroepen over afwijzingen is ook heel laag.

Zij wilde kortom oproepen tot een praktische benadering om ervoor te zorgen dat zowel gemeenten als ouders met de regeling uit de voeten kunnen en om, indien er toch een principiële discussie over het begrip «richting» moet worden gevoerd, die te voeren aan de hand van het rapport van de commissie Van Wieringen.

Wat de verkeersveiligheid van het leerlingenvervoer betreft, had zij al contact opgenomen met de minister van Verkeer en Waterstaat en met haar afgesproken om over naar haar inschatting zo'n twee maanden, maar in ieder geval zo spoedig mogelijk, op zijn minst met een standpunt ter zake te komen. Daarbij zullen de in dit overleg naar voren gekomen suggesties zeker worden meegenomen. In de richting van de heer Cornielje merkte zij nog op dat de ouderorganisaties over de regeling leerlingenvervoer periodiek overleg voeren met de VNG. De VNG stuurt mede op basis van dat overleg regelmatig informatie naar de gemeenten over klachten die collectief door ouderorganisaties naar voren komen. Gaat het om klachten van individuele ouders, dan moeten zij uiteraard daarvoor terecht kunnen bij de desbetreffende gemeente. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Klachten horen daar dan ook thuis, c.q. bij de desbetreffende wethouder. Komt men daar niet uit, dan heeft elke gemeente natuurlijk ook de eigen klachtenprocedures. Desnoods moeten de ouders naar de rechter.

Toen de tussenevaluatie van de regeling aan de orde was, had haar voorganger al gesteld dat de in het kader van gedecentraliseerde regelingen naar het Gemeentefonds overgehevelde budgetten «for better and for worse» gelden. Samen met het parlement wordt gezien welk budget voldoende moet zijn en vervolgens gelden de parameters van het Gemeentefonds als het gaat om ophoging van de macrobedragen voor de gemeenten. Gemeenten moeten proberen met het overgehevelde budget uit te komen, maar lukt dat niet, dan kunnen zij niet meer zomaar aankloppen bij de rijksoverheid. Dat ligt iets anders bij doeluitkeringen, maar in de praktijk geven gemeenten toch de voorkeur aan overheveling via het Gemeentefonds. De bewindsvrouw kon dan ook niet voldoen aan het verzoek van de VNG om zo'n 10 mln. extra beschikbaar te stellen, maar was uiteraard ten volle bereid om te bezien hoe de beleidsvrijheid van gemeenten kan worden verruimd, omdat daar ook naar haar mening veel mogelijkheden liggen.

Zij sloot niet uit dat tengevolge van rijksbeleid gedecentraliseerde taken worden beïnvloed, maar in dit geval was zij er niet van overtuigd dat bijvoorbeeld «Toerusting en bereikbaarheid» de gemeenten voor grote extra uitgaven stelt. «Weer samen naar school» zou haars inziens eerder kunnen worden gezien als een beleid waardoor minder gebruik van de regeling inzake het leerlingenvervoer wordt gemaakt, omdat daarmee wordt bevorderd dat meer leerlingen naar de «gewone» basisschool kunnen. Zij stelde met nadruk dat zij daarmee geen leerlingenstop voor het speciaal onderwijs nastreeft, maar wel een betere integratie van leerlingen in het reguliere basisonderwijs.

De signaleerde ontwikkeling in de groei van het aantal richtingen was ook voor de bewindsvrouw reden tot bezorgdheid. Naarmate er meer richtingen komen, werkt dat kostenverhogend op de regeling. De discussie over die richtingen zal in een ander kader worden gevoerd nadat

advies is gekregen van de Onderwijsraad op het rapport van de commissie-Van Wieringen.

Zij vond het de moeite waard om de suggesties in het kader van de kilometergrenzen in overleg met de VNG nader te bezien, ook wat betreft de gevolgen daarvan voor de uitvoeringslast. Ook verklaarde zij zich bereid nader te kijken naar de mogelijkheden van een inkomensafhankelijke eigen-bijdrageregeling, zonder daarbij een belemmering op te werpen voor de toegankelijkheid van onderwijsvoorzieningen en de Kamer over de resultaten van die verkenning te zijner tijd te informeren.

Nadere gedachtenwisseling

De heer **Koekkoek** (CDA) wees er nog op dat het leerlingenvervoer van meet af aan is gezien als een mogelijkheid om aan de grondwettelijke vereisten in het kader van vrijheid van richting te voldoen.

Hij vroeg de bewindsvrouw of zij ook een vergoeding boven de 10 km een reële optie acht, want dat zou zijns inziens een aanzienlijke beperking van de keuzevrijheid van ouders inhouden.

De heer **De Cloe** (PvdA) zou graag zo spoedig mogelijk vernemen welke aspecten in het kader van de verkeersveiligheid zullen worden onderzocht en welke wijzigingen in de wetgeving eventueel noodzakelijk zijn. Voor zijn part zou dat mogen onder de noemer «schoolvervoer dat wordt vergoed». Ten minste dat zou zijns inziens moeten voldoen aan huidige normen van verkeersveiligheid.

Het verheugde hem dat de bewindsvrouw heeft toegezegd ook zijn suggesties inzake een drempelbedrag en een mogelijk inkomensafhankelijke bijdrage serieus te zullen onderzoeken.

Ten slotte memoreerde hij nog dat bij goede lezing van het rapport-Van Wieringen en uit de informele conferentie die daarover is gehouden duidelijk blijkt dat de groei van het aantal ook pedagogische richtingen wel degelijk een nadelig effect heeft op de kosten van het leerlingenvervoer. De Kamer kan er zijns inziens dan ook niet omheen om die toename van dat aantal richtingen nader te bezien.

De heer **Van der Vlies** (SGP) sloot zich aan bij de opmerking van de heer Koekkoek over het vroege stadium waarin het leerlingenvervoer is gezien als instrument om te kunnen voldoen aan de grondwettelijke vereisten in het kader van de vrijheid van onderwijs.

Wat betreft de veiligheid van het leerlingenvervoer sloot hij zich aan bij de opmerkingen van met name de heer De Cloe. Ook hij pleitte voor zo groot mogelijke spoed en een zo simpel mogelijke maar adequate regeling, ook voor het leerlingenvervoer dat particulier wordt uitgevoerd.

De eigen bijdrage is nu per kind per jaar. Als die bijdrage of het kopje daarop inkomensafhankelijk wordt gemaakt, zal toch de draagkracht van het gehele gezin moeten worden bezien.

Het was de heer **Cornielje** (VVD) opgevallen dat het evaluatierapport volgens de staatssecretaris mogelijk een vertekend beeld geeft van de financiële situatie, omdat niet alle gemeenten hebben meegewerkt en vaak toch alleen de gemeenten reageren die er negatief uitspringen. Hij vroeg zich af, welke waarde dan aan dergelijke rapporten moet worden toegekend.

Hij had geen reactie vernomen op zijn suggestie tot aanpassing van de modelverordening van de VNG in die zin dat in de praktijk meer de grens van 6 km moet worden gehanteerd.

Zijn fractie voelde niet veel voor een inkomensafhankelijke eigen-bijdrageregeling aan de voet, omdat die uitvoeringstechnisch gezien zeer ingewikkeld zal zijn. Daarom is bij de decentralisatie ook besloten om boven de 20 km de mogelijkheid van een bijdrage naar draagkracht te

vragen, ook al omdat bij realisering van andere suggesties zijns inziens voldoende winst is te behalen. Er moet niet een al te bureaucratische regeling van worden gemaakt.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) kon zich heel goed een maximumgrens voorstellen, al kon zij niet op voorhand zeggen waar die zou moeten liggen.

Zij was het eens met een praktische benadering en met de wens om op korte termijn iets binnen de huidige regeling te doen waardoor de gemeenten meer financiële ruimte krijgen, maar had in dat verband geen antwoord vernomen of het binnen de huidige regeling al mogelijk is een onderscheid te maken tussen leerlingen die geen andere keuze hebben omdat ze lichamelijk of geestelijk gehandicapt zijn en leerlingen die wel een keuze hebben.

De **staatssecretaris** herhaalde dat zij zo spoedig mogelijk met de minister van Verkeer en Waterstaat zal verkennen wat ingevolge het advies van de Raad voor de verkeersveiligheid moet gebeuren en dat laatstgenoemde zo snel mogelijk de Kamer zal rapporteren welke aanpak zal worden gekozen.

In het overleg met de VNG zal zij tevens meenemen de suggestie van de heer Cornielje inzake de in de modelverordening opgenomen kilometergrens.

In de wet zelf wordt niet gesproken over een bepaalde kilometergrens, maar wordt slechts gesteld dat in de verordening een kilometergrens moet worden opgenomen en dat er boven de 20 kilometer een vergoeding naar draagkracht kan worden gevraagd.

Zij herhaalde haar bereidheid tot verkenning van de mogelijkheden van de gemeenten zelf en die te bezien op hun gevolgen, ook qua uitvoering. Als alles in kaart is gebracht, kan daarover een goed gefundeerde discussie plaatsvinden.

Het grote probleem met de grens van 10 km was volgens haar toch dat bij aanpassing ervan de toegankelijkheid van het onderwijs goed in het oog moet worden gehouden. Daarom wilde zij op dit punt uiterste behoedzaamheid betrachten en allereerst bezien hoe binnen de huidige regeling de eigen mogelijkheden van gemeenten kunnen worden verruimd. Wel verklaarde zij zich bereid om over dergelijke grenzen te praten in het kader van het rapport-Van Wieringen.

In de richting van mevrouw Lambrechts stelde zij ten slotte nog dat als ouders nog een alternatief hebben voor hun keuze van schoolrichting, zij niet kunnen beslissen om hun kind naar een school te sturen die verder weg ligt en dan toch nog een vergoeding voor het vervoer vragen. Dat wordt ook door de gemeenten beoordeeld en als zij dat goed beoordelen, dan zullen de kosten zeker beter in de hand kunnen worden gehouden. Als het echter gaat om een andere keuzevrijheid, namelijk ook die van pedagogische richting, dan gaat dat het kader van de huidige regeling te boven.

De voorzitter van de commissie,
M. M. H. Kamp

De griffier van de commissie,
Roovers

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Hierbij treft u aan een onderzoeksrapport van het SCO-Kohnstamm instituut over de situatie in het leerlingenvervoer tot 1993.¹

Het betreft een evaluatie-onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar aanleiding van een toezegging van de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen tijdens de parlementaire behandeling van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer.

Het onderzoek is gehouden onder 165 gemeenten, 64 scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs en 279 ouders van kinderen in het (v)so-onderwijs.

De onderzoekers hebben geprobeerd inzicht te verschaffen in de werking, de uitvoering en de effecten van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer door in te gaan op de aspecten vormgeving en organisatie van de wetsuitvoering, financiële en kwalitatieve gevolgen en de beroepsgang.

Voorts hebben de onderzoekers gemeenten, scholen en ouders gevraagd naar hun mening ten aanzien van de wenselijkheid van een wijziging in de volumebeperkende instrumenten die de gemeenten ter beschikking staan.

Vormgeving

De wijze waarop door de gemeenten wordt vormgegeven aan de verordening wijkt niet sterk af van de wijze van vormgeven ten tijde van de tussentijdse evaluatie (T.K., 1989±1990, 21 486).

Van de modelverordening van de VNG blijkt nog steeds een uniformerend effect op het leerlingenvervoer uit te gaan.

Van het aantal ondervraagde gemeenten hanteert 44% het model-aanvraagformulier in zijn geheel. De overige gemeenten hanteren een vereenvoudigde vorm van het model-aanvraagformulier van de VNG of een eigen aanvraagformulier.

Uitvoering en organisatie

Vergeleken met de onderzoeksgegevens van de tussentijdse evaluatie zijn wat betreft de uitvoering, organisatie en coördinatie geen bijzondere veranderingen opgetreden.

De coördinatie en organisatie blijkt in bijna alle gemeenten door de uitvoerend ambtenaar van de gemeente te worden verzorgd.

De helft van de ondervraagde gemeenten werkt op incidentele basis samen met andere gemeenten op het gebied van leerlingenvervoer. Bij kleinere gemeenten vindt meer structurele samenwerking plaats. Bij 14% van de ondervraagde gemeenten wordt op geen enkele wijze samengewerkt met andere gemeenten op het gebied van leerlingenvervoer.

Financiële gevolgen

Uit het onderzoek blijkt dat de uitgaven voor het leerlingenvervoer per jaar zijn gestegen met gemiddeld 3,5% voor de eerste drie jaren (1986 t/m 1988) en 5% voor de jaren 1988 t/m 1992. Voor een deel is dit te verklaren door een toename van het aantal te vervoeren leerlingen met gemiddeld 2,8% per jaar in de periode 1988 t/m 1992. Maar de trend van de kostenstijging van het leerlingenvervoer kan ook niet losgezien worden van andere stijgingen in die periode.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In de jaren 1988 t/m 1991 stijgen de tarieven voor het openbaar vervoer gemiddeld met 3,3% per jaar¹.

De ontwikkelingen van de consumptieprijsstijging in die periode bedraagt 2,02%

Ook de beleidsvrijheid die gemeenten hebben ten aanzien van het leerlingenvervoer kan de hoogte van de totale uitgaven voor het leerlingenvervoer beïnvloeden hebben.

De kosten per leerling stijgen in de periode 1988 t/m 1992 met gemiddeld 2,1% per jaar. Bedacht dient te worden dat de financiële gegevens in het rapport met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden door de lage respons op de financiële vragen. Sinds 1987 hebben de gemeenten de financiële verantwoordelijkheid voor het verzorgen van het leerlingenvervoer. Er is geen direct verband meer tussen de ontwikkeling van de uitgaven voor het leerlingenvervoer en de niet geoormerkte middelen die hiervoor in 1987 zijn overgeheveld naar het Gemeentefonds. Indirect wordt wel rekening gehouden met prijsontwikkelingen via de jaarlijkse compensatie van het gemeentefonds².

Kwaliteit

Zowel gemeten, ouders alle scholen zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit en veiligheid van het vervoer.

Ouders zijn minder tevreden over de wijze waarop zij betrokken worden bij de uitvoering.

De meeste scholen blijken actief te zijn op het gebied van kwaliteitsbewaking en voeren regelmatig overleg met vervoersbedrijven, gemeenten en ouders.

Klachten over het leerlingenvervoer worden door de gemeenten in de meeste gevallen doorgegeven aan het vervoersbedrijf. De klachten betreffen vooral te lange reistijden en de sfeer tijdens het vervoer. Een derde van de ondervraagde ouders weet niet waar zij met klachten heen moet.

Vergeleken met het onderzoek van het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) (april 1992, SVO-1126) naar de kwaliteit en veiligheid van het leerlingenvervoer blijkt er een toename te zijn van het aantal gemeenten dat afspraken maakt met de vervoersbedrijven.

De beroepsgang

Het percentage niet gehonoreerde aanvragen is sinds 1988 verdubbeld. Toch worden nog steeds de meeste aanvragen gehonoreerd. Het aantal ingediende bezwaarschriften is daardoor ook niet groot, gemiddeld 6,6 per gemeente per schooljaar.

In het schooljaar 1991/1992 is 18% van de bezwaarschriften gegrond verklaard, in het daarop volgende schooljaar 31%.

Van de ongegrond verklaarde bezwaarschriften leidde slechts ca. 18% tot een beroepsprocedure bij de Raad van State. Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter de invulling van de begrippen vrijheid van schoolkeuze of passend vervoer bewaakt.

Volumebeperkende instrumenten

Het afstandscriterium is de meest toegepaste volume beperkende maatregel.

De huidige regeling maakt het mogelijk dat gemeenten tot een bepaalde afstand (variërend van 2 tot 6 km) geen vervoerskosten vergoeding verstrekken. Is de afstand tussen woning en school echter groter dan dient de gemeente de totale vervoerskosten te vergoeden ± onder aftrek van de verplichte eigen bijdrage.

Voor het basisonderwijs wordt 4 tot 6 km gehanteerd, voor het speciaal

¹ Informatie Minister van Verkeer en Waterstaat.

² ± een 1%-volumeaccres over de omvang van het GF (gecorrigeerd voor bepaalde ombuigingen);

± een compensatie voor nominale ontwikkelingen over de berekende basis van het GF.

onderwijs 2 (bij 75% van de gemeenten) tot 4 km, en voor het voortgezet speciaal onderwijs een afstandsgrens van 2 tot 20 km (2 gemeenten). De gemiddelde afstandsgrens in het VSO is 4,4 km.

Vergeleken met de tussentijdse evaluatie is de gemiddelde afstandsgrens voor het basisonderwijs toegenomen van 4,4 tot 4,9 km.

De gehanteerde afstandsgrenzen vertonen minder spreiding dan ten tijde van de tussentijdse evaluatie.

Een leeftijds criterium (de mogelijkheid een leeftijdsgrens te stellen om in aanmerking te komen voor vergoeding anders dan op basis van openbaar vervoer) wordt door iets meer dan een kwart van de gemeenten gehanteerd.

Zoals toegezegd bij brief van 17 december 1992 aan uw Kamer zijn in het thans uitgevoerde onderzoek een aantal vragen opgenomen naar de wenselijkheid van een uitbreiding van de volume beperkende maatregelen.

± Eigen bijdrage

De verplichte, eigen bijdrage (f 200 bij een inkomen van meer dan f 34 000) is op initiatief van de Tweede Kamer in de wet opgenomen en geldt voor basis-, LOM- en MLK-onderwijs.

Het overgrote deel van de ondervraagde gemeenten blijkt geen problemen te hebben met het verplichte karakter van de eigen bijdrage. Slechts 13% van de gemeenten is voor afschaffing of verandering van de verplichte bijdrage.

Van de scholen heeft slechts de helft een mening over de eigen bijdrage. Van deze 56% vindt een kleine heft dat de verplichting moet worden afgeschaft.

Ruim de helft van de ondervraagde ouders is het er niet mee eens dat ouders in welke vorm dan ook moeten bijdragen in de vervoerskosten.

± Drempelbedrag

De huidige regeling maakt het mogelijk dat gemeenten tot een bepaalde afstand (variërend van 2 tot 6 km) geen vervoerskosten vergoeding verstrekken. Is de afstand tussen woning en school echter groter dan dient de gemeente de totale vervoerskosten te vergoeden ± onder aftrek van de verplichte eigen bijdrage.

Van de ondervraagde gemeenten kiest 38% voor de mogelijkheid een vast drempelbedrag te mogen invoeren. (d.w.z. tot aan de kilometergrens behoeven gemeenten hoe dan ook geen vergoeding te verstrekken).

De helft van de ondervraagde scholen en ruim de helft van de ondervraagde ouders vindt dat de gemeente niet de mogelijkheid moet krijgen een vast drempelbedrag in te voeren.

± Bijdrage naar draagkracht

De facultatieve inkomensafhankelijke bijdrage mag volgens de wet pas worden gehanteerd in situaties waarin de school meer dan 20 km van de woning is gelegen en alleen wanneer het basis-, LOM of MLK-onderwijs betreft.

Ruim de helft van de gemeenten blijkt voorstander te zijn van uitbreiding of verandering van deze inkomensafhankelijke bijdrage terwijl 80% van de scholen en 61% van de ouders de draagkracht afhankelijke bijdrage zou willen afschaffen.

Conclusies

De indruk die bestond naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie, namelijk dat er sprake is van een naar behoren functionerende decentrale regeling, wordt naar mijn mening door dit onderzoek bevestigd. Tot mijn genoegen blijkt ook thans dat er geen sprake is van belemmeringen op het gebied van de toegankelijkheid van het onderwijs. Hoewel ouders vaak meer betrokken zouden willen zijn bij de manier waarop het vervoer wordt geregeld, zijn zij in het algemeen niet ontevreden over de kwaliteit van het vervoer.

Er bestaat geen aanleiding voor voorschriften op centraal niveau: voor praktische kwaliteitsaspecten kan in goed overleg tussen gemeenten, ouders, scholen en vervoerders veelal een oplossing worden gevonden.

De kosten voor het leerlingenvervoer lijken weliswaar te zijn gestegen maar deze stijging moet gezien worden in het kader van algemene autonome en nominale stijgingen in die periode.

Het rapport geeft blijk van een uiteenlopende visie van gemeenten, scholen en ouders op het gebied van de bijdrageregeling, verband houdend met de verschillende belangen van de betrokkenen.

Uit het rapport kan geenszins worden afgeleid dat gemeenten in meerderheid wijzigingen willen aanbrengen in de verplichte eigen bijdrage, danwel een drempelbedrag willen invoeren. Wel zou een meerderheid van de gemeenten de draagkrachtregeling willen versoepelen, doch scholen en ouders staan dit niet voor.

Een facultatieve eigen bijdrage van f 200 per jaar per kind wijs ik af, omdat ik het geen aantrekkelijke gedachte vindt dat het afhankelijk is van de toevallige omstandigheid in welke gemeente men woont, of deze bijdrage al dan niet dient te worden betaald door ouders.

De toezegging aan de ouderorganisaties in punt 14.3 van het akkoord Toerusting en Bereikbaarheid dat met een positieve intentie zal worden bezien op welke wijze de bijdrageregeling kan worden herzien, moet worden bezien in het licht van het streven van de ouderorganisaties de eigen bijdrage zoveel mogelijk te beperken. Dit gevoegd bij het feit dat de toegankelijkheid van het onderwijs geen geweld mag worden aangedaan, brengt mij tot de conclusie dat niet moet worden overgegaan tot de invoering van de mogelijkheid een drempelbedrag, danwel meer bijdrage naar draagkracht te eisen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos