

Vergaderjaar 2000–2001

27 884

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het vervoer van leerlingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Algemeen

Bij de inwerkingtreding van de Wet van 2 april 1998 tot wijziging van enkele onderwijswetten en technische wijziging van enkele andere wetten in verband met het totstandbrengen van onder meer een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra (Stb. 228) werd per 1 augustus 1998 voorzien in onder meer samenvoeging van de wetgeving voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs voor kinderen met leren opvoedingsmoeilijkheden (so-lom), moeilijk lerende kinderen (so-mlk) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) in een Wet op het primair onderwijs. De desbetreffende scholen voor so-lom en so-mlk werden met de daaraan verbonden afdelingen voor iobk omgezet in speciale scholen voor basisonderwijs.

Het voorgaande betekende voor het vervoer van de leerlingen van de speciale scholen voor basisonderwijs dat dit niet langer – zoals ten tijde van het lom, mlk en iobk – een puur gemeentelijke aangelegenheid was, maar dat daarop het regime van toepassing werd dat al gold voor de gewone basisscholen. In grote lijnen houdt dat regime in dat ouders zich voor het leerlingenvervoer dienen te wenden tot de gemeente, tenzij het kind wegens zijn lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer is aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kan maken. In dat laatste geval dienen de ouders zich namelijk voor het vervoer van de leerling te wenden tot het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), dat bevoegd is dit vervoer te vergoeden op grond van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet Rea).

Zoals naar voren kwam in vragen van de leden van de Tweede Kamer De Cloe en Smits en de daarop gegeven antwoorden (Aanhangsel Handelingen II 1999/2000, nr. 1113) zijn vervolgens problemen opgetreden bij de beoordeling door de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (uvi's) van de desbetreffende aanvragen voor het vervoer voor leerlingen met een lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap die een speciale

school voor basisonderwijs bezoeken. Voorts vormen de op grond van de van toepassing zijnde regelgeving te maken verrekeningen tussen de uvi's en de gemeenten een belasting voor deze instanties. Daarop is overleg gevoerd tussen de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ondergetekende. In dat overleg is geconcludeerd dat de bestaande situatie met twee loketten voor het leerlingenvervoer in het basisonderwijs, gelet op de gerezen problemen, onwenselijk is zowel vanuit de positie van de leerling/ouder als met het oog op de uitvoering door gemeenten en uvi's. Deze problemen kunnen worden voorkomen door het leerlingenvervoer in het basisonderwijs (zowel de gewone basisscholen als de speciale scholen voor basisonderwijs) onder te brengen bij één loket, namelijk de gemeente. Hierover bestaat overeenstemming met de VNG. Deze structurele oplossing vereist wijziging van de huidige wettelijke bepalingen.

Voorts is met de VNG overeenstemming bereikt over het onderbrengen bij de gemeenten van het vervoer voor de gehandicapte leerlingen van de scholen voor voortgezet onderwijs, welk vervoer thans ingevolge de Wet Rea via de uvi's wordt verstrekt. Dit kan als volgt worden toegelicht. De omzetting van het speciaal voortgezet onderwijs aan leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en aan moeilijk lerende kinderen in leerwegondersteunend onderwijs onderscheidenlijk praktijkonderwijs, vallend onder de Wet op het voortgezet onderwijs, maakte een bezinning noodzakelijk op de bekostiging van het leerlingenvervoer in het voortgezet onderwijs.

Continuering van de regeling die gold voor het speciaal voortgezet onderwijs naast de desbetreffende voorzieningen op grond van de Wet Rea, zou ertoe leiden dat in het voortgezet onderwijs, evenals thans in het primair onderwijs, twee verschillende regimes zouden gelden voor de bekostiging van het leerlingenvervoer. In de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 27 014 (Kamerstukken II 2000/01, 27 014, nr. 5) is reeds aangegeven dat het zeer gewenst is de verantwoordelijkheid voor al het leerlingenvervoer gestroomlijnd voor het primair en voortgezet onderwijs onder te brengen bij de gemeenten.

De redenen daarvoor zijn dezelfde als hiervoor zijn gegeven voor het primair onderwijs. Daaraan wordt toegevoegd dat, waar er eerder sprake van was om voor leerlingen van het praktijkonderwijs de bestaande regeling voor het leerlingenvervoer wettelijk vast te leggen, thans het inzicht is ontstaan dat bij deze leerlingen ten aanzien van het leerlingenvervoer in wezen geen andere problematiek speelt dan bij andere leerlingen in het voortgezet onderwijs. Door dit anders te zien, zou hun beoogde integratie in het voortgezet onderwijs worden belemmerd. Ook uit oogpunt van een gelijke behandeling van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs is gekozen voor één regime voor het leerlingenvervoer zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel.

Met bovenstaande maatregelen wordt bereikt dat al het leerlingenvervoer in het basisonderwijs, in het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs en in het voortgezet onderwijs is ondergebracht bij één loket: de gemeente. Met het oog daarop worden thans de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs gewijzigd.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

2. Financiële consequenties

Bij de overgang per 1 augustus 1998 van het leerlingenvervoer voor het voormalige so-lom, so-mlk en iobk van de gemeenten naar het Lisv heeft geen uitname uit het gemeentefonds plaatsgevonden. Nu de verantwoordelijkheid voor dit leerlingenvervoer weer teruggaat van het Lisv naar de gemeenten, behoeft daar evenmin een compensatie ten gunste van het gemeentefonds te worden geleverd, behoudens voor de gevolgen van de ruimere toekenningen door het Lisv. Deze meerkosten, veroorzaakt door het niet in rekening brengen van de eventuele eigen bijdrage en het niet hanteren van het afstandscriterium, zijn vastgesteld op 8 miljoen gulden en zullen worden toegevoegd aan het gemeentefonds.

Het onderbrengen bij de gemeenten van het vervoer voor de gehandicapte leerlingen van de gewone basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs betreft een nieuwe taak voor de gemeenten. Met dit vervoer is een bedrag van 1,1 miljoen gulden gemoeid. De aan dit vervoer verbonden uitvoeringskosten zijn vastgesteld op 0,5 miljoen gulden. Ook deze bedragen zullen worden toegevoegd aan het gemeentefonds.

Met ingang van 1 augustus 2002 zal al het svo-lom en svo-mlk zijn omgezet in leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Aangezien de leerlingen van deze onderwijssoorten niet voor leerlingenvervoer in aanmerking komen – tenzij zij voldoen aan het criterium van het voorgestelde nieuwe artikel 4, eerste lid, van de WVO – vervalt hierdoor een taak voor de gemeenten ten opzichte van de oude lom- en mlk-situatie en treedt daarmee een besparing op. Het betreft hierbij ongeveer 7000 leerlingen waarmee een bedrag is gemoeid van 4 miljoen gulden. Aangezien op grond van artikel VII voor de leerlingen die in het schooljaar 2001/2002 op grond van artikel 127 van de WVO of de Regeling leerlingenvervoer voortgezet onderwijs voor een vergoeding voor het leerlingenvervoer in aanmerking komen, bij wijze van overgangsmaatregel aanspraak op bekostiging blijft bestaan, zal deze 4 miljoen gulden met ingang van 2005 via een jaarlijkse vermindering met 1 miljoen gulden op het gemeentefonds in mindering worden gebracht. Met de vertraagde afbouw worden de gemeenten tevens gecompenseerd voor de vooraf niet voorziene meerkosten waarmee zij zijn geconfronteerd ten aanzien van de uitvoering van de Regeling leerlingenvervoer voortgezet onderwijs.

3. Gevolgen voor de uitvoeringspraktijk

De VNG acht de wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, uitvoerbaar. Mede gelet op de jarenlange ervaring van de gemeenten met het vervoer voor onder anderen alle leerlingen van het toenmalige so-lom, so-mlk en iobk, mag worden verwacht dat de problemen die zich bij de uvi's manifesteerden, zich niet meer zullen voordoen nadat het vervoer voor alle leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs is ondergebracht bij de gemeenten. Met betrekking tot het aangepast vervoer van gehandicapte leerlingen hebben de gemeenten reeds jarenlange ervaring, omdat zij voor de leerlingen in het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs reeds beide vormen van vervoer verzorgden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Als gevolg van het nieuwe dertiende lid van artikel 4 van de WPO komen leerlingen van gewone basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs die wegens hun lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik

kunnen maken, voortaan in aanmerking voor bekostiging van het leerlingenvervoer via de gemeente.

In deze nieuwe bepaling is een aantal uitzonderingen op de tot dusverre gebruikelijke regeling van het gemeentelijke leerlingenvervoer opgenomen teneinde ervoor te zorgen dat bovengenoemde groep leerlingen zoveel mogelijk een Rea-conforme behandeling zal krijgen. Niet opgenomen is een uitzondering op hetgeen is bepaald in artikel 4, vijfde lid, van de WPO over de afstand tot de scholen waarvoor ten behoeve van het vervoer kan worden uitgegaan. Toen deze leerlingen onder de werking van de Wet Rea vielen, golden hiervoor weliswaar geen criteria, maar niet in te zien valt waarom deze leerlingen in dit opzicht anders zouden moeten worden behandeld dan de overige leerlingen van de basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs. Uiteraard is wel voorzien in een overgangsartikel om te bewerkstelligen dat de desbetreffende leerlingen die voor de wetwijziging reeds een bepaalde basisschool of speciale school voor basisonderwijs bezochten, ook ten opzichte van de gemeente aanspraak behouden op vervoer naar die school (zie artikel VI).

Artikel II

De in artikel II opgenomen wijzigingen van artikel 4 van de WEC zijn van technische aard.

Artikel III

A

Met betrekking tot het vervoer van leerlingen in het voortgezet onderwijs heeft de gemeente thans – met uitzondering van het vervoer van de leerlingen praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs die vallen onder de Regeling leerlingenvervoer voortgezet onderwijs (Uitleg OCenW-regelingen 1999, nr. 16) – nog geen taak. Het vervoer voor de groep leerlingen die daarvoor in aanmerking komt, valt onder de werkingssfeer van de Wet Rea.

Met het nieuwe artikel 4 van de WVO wordt bereikt dat leerlingen van scholen voor voortgezet onderwijs die wegens hun lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken, voortaan in aanmerking komen voor bekostiging van het leerlingenvervoer via de gemeente. De regeling komt inhoudelijk overeen met de regeling die voor deze groep leerlingen geldt krachtens de WPO.

In het vijfde lid is niet opgenomen dat de afstand tussen de woning van de leerling en de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school wordt gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg. Deze toevoeging heeft immers betrekking op leerlingen die zelfstandig – al dan niet met het openbaar vervoer – naar school kunnen gaan. Voor de groep leerlingen waarop artikel 4 van de WVO betrekking heeft, is zij niet van belang.

Voor (ouders van) leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs volgen en die op grond van de nieuwe regeling niet langer in aanmerking komen voor bekostiging van leerlingenvervoer, geldt een overgangsregeling (zie artikel VII, eerste en tweede lid).

B en C

Artikel 127 van de WVO, dat betrekking heeft op het leerlingenvervoer voor het speciaal voortgezet onderwijs voor moeilijk lerende kinderen en kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (svo-mlk en svo-lom), wordt aangepast aan de regeling zoals die voor het voortgezet onderwijs

zal gelden (het nieuwe artikel 4 van de WVO). Dit betekent dat in het svv voortaan uitsluitend nog leerlingen die wegens hun lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken, in aanmerking komen voor vervoer door de gemeente.

De inkomstenstoets komt te vervallen. Daarom kan ook artikel 124a inzake de inkomensbegrippen vervallen.

Voor (ouders van) leerlingen van een school voor speciaal voortgezet onderwijs die op grond van de nieuwe regeling niet langer in aanmerking komen voor bekostiging van leerlingenvervoer, geldt een overgangsregeling (zie artikel VII, derde lid).

Artikelen IV en VIII

In verband met de termijn waarbinnen aanvragen voor het schooljaar 2002/2003 moeten worden ingediend en afgehandeld, is het gewenst dat deze wet met ingang van 1 februari 2002 in werking treedt. Alsdan kunnen de gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer worden aangepast en kunnen de beslissingen over het vervoer van de eerder omschreven categorie leerlingen van basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs voor het schooljaar 2002/2003 door de gemeenten worden genomen.

Hoewel de regering streeft naar inwerkingtreding met ingang van 1 februari 2002, is er mede in verband met het thans bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet) (kamerstukken I 2000/01, 27 034, nr. 216) voor gekozen geen vast tijdstip van inwerkingtreding in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen, maar de inwerkingtreding bij koninklijk besluit te regelen.

Bij een dergelijke inwerkingtreding tijdens het schooljaar 2001/2002 dient er voor te worden zorggedragen dat er geen effect zal zijn op beslissingen die betrekking hebben op het schooljaar 2001/2002. Artikel IV zorgt daarvoor.

Artikel V

Het eerste lid van artikel V bepaalt dat een leerling voor wie in het schooljaar 2001/2002 krachtens de Wet Rea ten behoeve van het vervoer naar en van een basisschool, een speciale school voor basisonderwijs of een school voor voortgezet onderwijs een voorziening werd verstrekt in de vorm van een bruikleenauto dan wel deel uitmakend van of samenhangend met een leefvervoersvoorziening, de desbetreffende voorziening voor het vervoer naar die school kan behouden. Voor deze leerlingen blijft de Wet Rea derhalve van toepassing. Aldus wordt voorkomen dat ouders die bijvoorbeeld vanwege de combinatie met een leefvoorziening voor het vervoer van hun kind een auto ter beschikking kregen, deze zullen moeten inleveren, en dat hun kind eventueel zal worden gedwongen van school te wisselen.

Mocht, indien een bruikleenauto is verstrekt, de resterende looptijd van de overeenkomst in bruikleen of de gebruiksduur van de auto zijn verstreken voordat de leerling de school heeft afgerond, dan is het ter beoordeling aan het Lisv welke vervoersvoorziening op grond van de Wet Rea tot het moment van de afronding van die school wordt verstrekt.

Uit artikel V, eerste lid, volgt tevens dat ouders aan wie naast de voorziening voor het schoolvervoer tevens een voorziening voor het leefvervoer is verstrekt, voor beide vergoedingen in aanmerking kunnen blijven komen zolang de leerling de desbetreffende school bezoekt. Wanneer de toepasselijkheid van de Wet Rea is beëindigd, zullen de leerlingen voor

het leefvervoer een beroep kunnen doen op de Wet voorzieningen gehandicapten.

Het tweede lid heeft betrekking op leerlingen die met ingang van het schooljaar 2002/2003 of later van school veranderen, bijvoorbeeld wegens verhuizing of omdat zij overstappen van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Het gaat dan uitsluitend om de leerlingen aan wie in het schooljaar 2001/2002 krachtens de Wet Rea een bruikleenauto is verstrekt ten behoeve van het vervoer naar en van school, van welke auto het bruikleencontract of de gebruiksduur op het moment van verandering van school nog niet is geëindigd. Omdat gemeenten de figuur van de verstrekking van een bruikleenauto niet kennen en een dergelijke auto veelal specifiek op een individuele leerling is aangepast, wordt het, mede uit oogpunt van een doelmatig gebruik van middelen en de belangen van de betrokken leerling, passend geacht de leerling ook na verandering van school de auto te laten gebruiken tot het einde van de overeenkomst in bruikleen of tot het einde van de gebruiksduur van de auto.

Artikel V, derde lid, regelt voor het vervoer van deze categorie leerlingen de verrekening tussen de uvi's en de gemeenten conform artikel 4, dertiende lid (oud), van de WPO. Overigens blijft artikel 4, dertiende lid (oud), van de WPO krachtens artikel IV van toepassing op de verrekeningen die betrekking hebben op het schooljaar 2001/2002 (en de daaraan voorafgaande schooljaren).

Artikel VI

Met artikel VI wordt ten behoeve van leerlingen (en hun ouders) die in het schooljaar 2001/2002 voor het vervoer van en naar school aanspraak hebben op een voorziening op grond van de Wet Rea anders dan een bruikleenauto of leefvervoersvoorziening, bewerkstelligd dat zij niet als gevolg van deze wetswijziging en de daarop geënte wijzigingen van de gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer zullen worden gedwongen van school te wisselen. Bovendien wordt bepaald dat de vervoersvoorziening waarop (de ouders van) deze leerlingen met ingang van het schooljaar 2002/2003 op grond van artikel 4 van de WPO, onderscheidenlijk artikel 4 van de WVO, en de daarop gebaseerde gemeentelijke regeling jegens de gemeente aanspraak kunnen maken, gelijkwaardig is aan de vervoersvoorziening die in het schooljaar 2001/2002 voor hen gold op grond van de Wet Rea. Dit betekent bijvoorbeeld dat een leerling aan wie op grond van de Wet Rea in het schooljaar 2001/2002 een taxikostenvergoeding is toegekend ten behoeve van het vervoer naar en van school – en voorzover er niet tevens sprake is van een taxikostenvergoeding voor het leefvervoer – aanspraak kan blijven maken op deze vergoeding zolang hij de desbetreffende school blijft bezoeken.

Artikel VII

Voor leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs volgen en voor leerlingen van een school voor voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in artikel 125 van de WVO (svo-lom en svo-mlk) geldt thans een regeling voor gemeentelijk leerlingenvervoer die vergelijkbaar is met die van de WPO. Deze regeling is – anders dan de nieuwe regeling die aansluit bij de regeling van het nieuwe artikel 4 van de WVO – niet beperkt tot leerlingen die wegens hun lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, dan wel vanwege een zodanige handicap niet zelfstandig van openbaar vervoer gebruik kunnen maken.

Met artikel VII wordt bewerkstelligd dat de leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs of in het praktijkonderwijs en de leerlingen in het svo-lom en svo-mlk die in het schooljaar 2001/2002 recht hadden op gemeentelijk leerlingenvervoer, maar daarop na inwerkingtreding van

deze wet geen aanspraak meer kunnen maken, bij wijze van overgangsmaatregel toch aanspraak op gemeentelijk leerlingenvervoer behouden volgens de regelingen zoals die op dit moment luiden. Deze aanspraak vervalt, indien de leerling van school verandert.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund