

Vergaderjaar 2001–2002

**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. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 8 oktober 2001

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen Deel**

#### **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het verheugt deze leden dat de regering het gehele leerlingenvervoer, voor alle schooltypen, wil onderbrengen bij één voor de burger toegankelijk loket, de gemeente. Ook hebben deze leden het volste vertrouwen in een capabele uitvoering. De gemeenten hebben immers op het terrein van het leerlingenvervoer een schat aan ervaring. Niettemin hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen en opmerkingen bij het thans voorliggende wetsvoorstel.

De Raad van State heeft de regering geadviseerd om het wetsvoorstel met ingang van het schooljaar 2001/2002 van kracht te laten worden voor alle gehandicapte leerlingen van het speciaal basisonderwijs, het regulier basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De regering achtte een dergelijke invoering slechts haalbaar voor het vervoer van gehandicapte leerlingen van speciale scholen voor basisonderwijs. Invoering in het reguliere basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zou – gezien het nog benodigde overleg – pas in het schooljaar 2002/2003 mogelijk zijn (Advies Raad van State en nader rapport, bladzijde 1 en 2). Waarom heeft de regering voor de optie gekozen om met de invoering in zijn geheel tot het schooljaar 2002/2003 te wachten en niet alvast in het schooljaar 2001/2002 met de nieuwe wet te beginnen met het vervoer van gehandicapte leerlingen van speciale scholen voor basisonderwijs? Kan de regering nader aangeven waarom zij met betrekking tot de invoeringsdatum meende niet aan het advies van de Raad van State te kunnen voldoen?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), De Vries (VVD), Dijkema (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Wagenaar (PvdA), Belinfante (PvdA), ondervoorzitter, Kortram (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Eurlings (CDA), Slob (ChristenUnie), Van Splunter (VVD).

Plv. leden: Schimmel (D66), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Van Baalen (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), De Cloe (PvdA), Gortzak (PvdA), Molenaar (PvdA), C. Cörüz (CDA), Spoelman (PvdA), Passtoors (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Wijn (CDA), Stellingwerf (ChristenUnie), Blok (VVD).

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat regelt dat alle leerlingenvervoer voor basis- en voortgezet onderwijs ondergebracht wordt bij de gemeenten. De leden van de fractie van D66 gaan ervan uit dat de gekozen constructie een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. Het komt volgens deze leden de duidelijkheid van wetgeving ten goede als één «loket» de verantwoordelijkheid heeft voor een bepaald beleidsonderdeel. De leden hebben van de VNG begrepen dat zij geheel instemmen met het wetsvoorstel. Aangezien zij reeds ervaring hebben met het vervoeren van leerlingen biedt dat wel vertrouwen voor een goede uitvoering.

Op een aantal andere punten hebben de leden echter nog hun bedenkingen. Op bladzijde 2 van de memorie van toelichting staat:» (...) 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».

Deze leden vinden de argumentatie om af te zien van een uitzondering voor het praktijkonderwijs niet geheel overtuigend. Ook deze leden zijn voor gelijke behandeling, maar dan wel met de toevoeging van gelijke behandeling voor «gelijke gevallen».

Zijn praktijkscholen niet dunner gezaaid dan «gewone» scholen voor voortgezet onderwijs? Wat waren destijds de argumenten om de huidige leerlingen svo-lom en svo-mlk wel in aanmerking te laten komen voor leerlingenvervoer? Zijn wel alle leerlingen voor praktijkonderwijs op 12-jarige leeftijd in staat om zelfstandig te reizen?

De leden vinden dat het streven naar gelijkheid niet moet belemmeren dat leerlingen dat specifieke onderwijs krijgen wat voor hen het beste is. Er zijn toch niet voor niets verschillende leerwegen en trajecten ingevoerd. Dat is toch omdat leerlingen nu eenmaal verschillende capaciteiten, mogelijkheden en wensen hebben? De voor hen beste situatie moet dan toch ook letterlijk bereikbaar zijn als zij zich daar optimaal kunnen ontplooiën? Als praktijkonderwijs of een bepaalde aanpak op een bepaalde school binnen de leerwegondersteunende leerweg voor een bepaalde leerling aantoonbaar de meest wenselijke is, moet die leerling die die specifieke school om wat voor reden dan ook niet zelf kan bereiken, volgens de leden van de D66-fractie, zonedig naar die school vervoerd kunnen worden of een compensatie of een tegemoetkoming krijgen in de kosten van het vervoer naar school. Men kan inderdaad zeggen dat wie naar het praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs moet toch ook gewoon kan lopen, fietsen of met het openbaar vervoer. In bijna alle gevallen zal dit ook zo zijn. Het gaat ons hier echter om die paar kinderen – zonder handicap in de zin van artikel 4 – waarbij dat om wat voor reden dan ook problemen oplevert. Bijvoorbeeld omdat een praktijkschool of een specifieke school zo ver weg is dat de kosten van het openbaar vervoer niet te dragen zijn voor de ouders. Is deze regeling op zijn consequenties beoordeeld?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij vinden het op zich een goede zaak dat door dit voorstel het leerlingenvervoer in zijn geheel bij de gemeente komt te liggen. Dit schept helderheid voor de ouders van leerlingen met een handicap omdat zij zich niet meer hoeven af te vragen bij welk loket zij moeten zijn. Verder betekent de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer van kinderen met een handicap het einde van de administratieve belastingen voor de uvi's en de gemeenten die de verreke-

ningen tussen deze beide instanties met zich mee bracht. Maar de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben er moeite mee dat de overgang naar de gemeente van het vervoer naar het speciaal basisonderwijs van leerlingen met een handicap, niet gepaard gaat met toevoeging van extra middelen aan het gemeentefonds. Veel gemeenten hebben de laatste jaren moeten bezuinigen op het leerlingenvervoer vanwege de ontoereikendheid van de vergoedingen uit het gemeentefonds. Wanneer zonder financiële compensatie de verantwoordelijkheid van het vervoer naar speciale scholen voor basisonderwijs van leerlingen bij de gemeenten komt te liggen, dan zal dat leiden tot nieuwe bezuinigingen op het leerlingenvervoer.

De overheveling van het leerlingenvervoer van kinderen met een handicap naar speciale scholen voor basisonderwijs moet ook een einde maken aan de problemen die zich voordeden bij de beoordeling door de uvi's van de aanvragen hiervoor. Waaruit bestonden die problemen, zo willen de leden van de fractie van de ChristenUnie weten.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij waarderen de vereenvoudiging van de regelgeving inzake het leerlingenvervoer door alle regelingen onder te brengen bij het loket van de gemeente. De genoemde leden constateren wel dat de mogelijkheid voor leerlingen praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs om gebruik te maken van een regeling voor leerlingenvervoer wordt beperkt. Hierover hebben de leden van de SGP-fractie enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie erkennen dat door leerlingen in het praktijkonderwijs op het punt van het leerlingenvervoer net zo te behandelen als de overige leerlingen in het voortgezet onderwijs de integratie van deze leerlingen kan worden bevorderd. Gelijke behandeling is echter slechts geboden als er sprake is van gelijke gevallen. Is dat voor deze doelgroep met betrekking tot het leerlingenvervoer volgens de regering in algemene zin het geval, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt bepaald wanneer leerlingen met een lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap aangezien zijn op ander vervoer dan openbaar vervoer of niet zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken. Worden medische adviezen inzake de wijze van vervoer altijd overgenomen?

De leden van de SGP-fractie vragen om mede in het licht van de door de Kamer aanvaarde motie-Van der Vlies (25 410, nr. 49) in te gaan op het aspect reisafstand. Deze leden veronderstellen namelijk dat leerlingen aan scholen voor praktijkonderwijs gemiddeld genomen een langere reisafstand zullen moeten overbruggen dan leerlingen die andere vormen van voortgezet onderwijs volgen. In het verlengde daarvan vragen de leden van de SGP-fractie om zo gedifferentieerd mogelijk de consequenties van de wijzigingen in de onderwijswetgeving sinds de invoering van het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs voor de financiële positie van ouders inzake het leerlingenvervoer in kaart te brengen. Tenslotte geven de leden van de SGP-fractie de regering in overweging om de term geestelijke handicap te vervangen door de woorden verstandelijke handicap, zoals ook in de door het ministerie van VWS gehanteerde terminologie gebruikelijk is geworden, omdat de aard van de bedoelde handicap zodoende naar hun mening beter tot uitdrukking komt.

## **2. Financiële consequenties**

Zoals in de memorie van toelichting (bladzijde 3) en in het Advies Raad van State en nader rapport (bladzijde 1) wordt aangegeven, dateert de momenteel geldende regeling pas vanaf 1 augustus 1998. Die regeling wordt door het onderhavige wetsvoorstel tenietgedaan. Welke gevolgen heeft dit voor de continuïteit en de consistentie van het beleid, zo vragen

de leden van de CDA-fractie. Hoe denkt de regering verwarring bij ouders, leerlingen en scholen te kunnen voorkomen? Welke gevolgen heeft het voorstel van wet voor het Lisv? Gaan er bij dit instituut ontslagen vallen, of worden er mensen op wachtgeld gezet vanwege het wegvallen van werkzaamheden? Kan de regering in deze duidelijkheid verschaffen? Uit de memorie van toelichting blijkt dat een aantal leerlingen, die op grond van de huidige Wet op het voortgezet onderwijs en de huidige Regeling leerlingenvervoer voor leerlingenvervoer in aanmerking komen, straks, onder het regime van het voorstel van wet, niet meer voor leerlingenvervoer in aanmerking komen. Het wetsvoorstel voorziet slechts in een overgangsregeling van bestaande gevallen, mits de betreffende leerlingen niet van school veranderen. Bij verandering van school komen de overgangsbepalingen te vervallen (memorie van toelichting bladzijde 6 en 7). Kan de regering meer duidelijkheid verschaffen welke leerlingen er in de toekomst buiten de boot zullen vallen? Acht de regering het verantwoord dat leerlingen, waarvoor leerlingenvervoer onder de bepalingen van de huidige regeling kennelijk noodzakelijk wordt geacht, straks geen leerlingenvervoer meer zullen krijgen? Waarom denkt de regering dat deze leerlingen straks wel geheel zelfstandig naar school kunnen reizen? Wat betekent de voorgestelde wetsverandering voor de ouders van deze leerlingen? Waarom wordt er ten aanzien van «oude gevallen» die onder de overgangsbepaling vallen onderscheid gemaakt tussen leerlingen die wel of niet, na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, van school veranderen? Waarom heeft de regering er voor gekozen om het overgangsrecht te laten vervallen zodra de betreffende leerling van school verandert? Zal dit geen onredelijk grote problemen voor de betrokken leerlingen en ouders kunnen opleveren in gevallen dat de verandering van school door dwingende omstandigheden is ingegeven? Denkt de regering dat het niet handhaven van de oude rechten in geval van een schoolverandering vanwege dwingende omstandigheden juridisch houdbaar zal zijn wanneer dergelijke gevallen voor de rechter komen? Waarom heeft de regering niet gekozen voor de optie om alle «oude gevallen» te behandelen volgens «oud recht» ongeacht of men nu wel of niet van school verandert, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

In de memorie van toelichting staat op bladzijde 3 tevens vermeld dat het wetsvoorstel een besparing oplevert omdat een aantal leerlingen niet meer voor leerlingenvervoer in aanmerking zal komen. Moeten de leden van de CDA-fractie hieruit concluderen dat bij dit wetsvoorstel, van de kant van de regering, ook het bezuinigingsmotief een belangrijke rol speelt? Kan de regering haar antwoord motiveren? Waarom zijn bezuinigingen noodzakelijk?

De huidige Rijksbijdrage voor het leerlingenvervoer wordt vertraagd afgebouwd zodat gemeenten kunnen worden gecompenseerd voor niet voorziene meerkosten die het gevolg zouden kunnen zijn van de veranderingen in de regelgeving (memorie van toelichting bladzijde 3). Kan de regering voorbeelden geven van meerkosten die mogelijkerwijs zouden kunnen optreden? Welke maatregelen zal de regering treffen wanneer de voorgestelde afbouwregeling de ontstane meerkosten onvoldoende dekt, of wanneer de meerkosten juist erg mee blijken te vallen? Kan de regering motiveren waarom zij denkt dat de voorgestelde afbouwregeling voldoende kostendekkend zal zijn?

Er gaan momenteel leerlingen met leerlingenvervoer naar praktijkscholen. Betekent het dat die leerlingen -zonder handicap in de zin van artikel 4- naar de mening van de regering eigenlijk nu ook allemaal net zo goed op eigen gelegenheid naar school kunnen gaan, zo vragen de leden van de D66-fractie. Geldt dat echt voor alle leerlingen? Twijfel hierover maakt dat de leden ook moeite hebben met hetgeen op bladzijde 3 van de memorie van toelichting staat: «Met ingang van 1 augustus 2002 zal al het svo-lom en svo-mlk zijn omgezet in leerwegondersteunend onderwijs of praktijk-

onderwijs. 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 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.» De leden vinden het te simpel om te stellen dat vanaf het moment dat de nieuwe leerwegen formeel ingegaan zijn alle leerlingen ineens ook automatisch in dat plaatje passen. De praktijk blijkt regelmatig weerbarstiger en oneindig genuanceerder dan de theorie en de algemene regels. Vandaar dat deze leden de regering willen vragen een oplossing te bedenken voor die paar scholieren in het voortgezet onderwijs waarvan aannemelijk gemaakt kan worden dat zij het op een bepaalde school voor voortgezet onderwijs echt beter zullen doen. Een school kan een specialisme hebben ontwikkeld, bijvoorbeeld in het omgaan met leerlingen met dyslexie, ADHD of anderszins die, voor deze reeds voor praktijkonderwijs of leerweg-ondersteunend onderwijs geïndiceerde leerlingen, een essentiële meerwaarde kan hebben. Deze school moet volgens deze leden dan toegankelijk zijn en blijven voor deze specifieke leerlingen, ook in de nieuwe situatie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten waarom er in 1998 bij de overgang van het leerlingenvervoer voor het voormalige so-lom, so-mlk en iobk van de gemeenten naar het Lisv geen uitname uit het gemeentefonds plaatsgevonden. Deze leden willen tevens weten hoe groot het bedrag is dat gemoeid is met het vervoer van kinderen met een handicap naar scholen voor speciaal basisonderwijs. Hoeveel is dit gemiddeld per gemeente?

Het Lisv heeft op een ruimere wijze aanvragen voor vergoeding van het leerlingenvervoer gehonoreerd dan de gemeenten in het verleden deden. Betekent de overgang van de verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer voor het speciaal basisonderwijs naar de gemeenten dat het aantal toekenningen van aanvragen in de toekomst zal verminderen?

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel III*

A

Waarom wordt in het wetsvoorstel in het 7e lid van het voorgestelde artikel 4 aan burgemeester en wethouders alleen de mogelijkheid gegeven om ten gunste van ouders, voogden en verzorgers van de inhoud van de regeling af te wijken, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Dit terwijl in lid 3 en 5 van hetzelfde artikel, naast ouders, voogden of verzorgers, ook wordt gesproken over de leerling die meerderjarig en handelingsbekwaam is. Waarom mogen burgemeester en wethouders kennelijk niet van de inhoud van de regeling afwijken ten gunste van een meerderjarige, handelingsbekwame leerling?

In het nieuwe artikel 4 WVO wordt in lid 1, 3, 5 en 7 gesproken over ouders, voogden of verzorgers. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten of vanuit het oogpunt van wetssystematiek in lid 1, 3, 5

en 7 van het gewijzigde artikel 127 WVO waar gesproken wordt over ouders, niet de woorden «voogden of verzorgers» toegevoegd moeten worden. Het vijfde lid van het nieuwe artikel 4 WVO en het vijfde lid van het gewijzigde artikel 127 WVO bepalen dat in de door de gemeenteraad vast te leggen nadere regeling bepaald moet worden dat de kosten vergoed worden van vervoer over de afstand tussen de woning van de leerling en de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school. Dit moet gebeuren met inachtneming van de keuze van de ouders (en voogden of verzorgers). Het vijfde lid van het huidige artikel 4 WPO bevat een zelfde soort voorschrift met betrekking tot de regeling voor het leerlingenvervoer in het basisonderwijs als beide bovengenoemde artikelen, met uitzondering van de bepaling over het in acht nemen van de keuze van de ouders. Moet deze bepaling ook niet toegevoegd worden aan het vijfde lid van het huidige artikel 4 van de WPO, zo willen de leden van de fractie van de ChristenUnie weten?

### *Artikel III*

B en C

In het gewijzigde artikel 127 WVO vervalt de inkomenstoets. De leden van de D66-fractie en van de fractie van de ChristenUnie zouden graag de reden hiervoor willen vernemen.

### *Artikelen IV en VIII*

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de nagestreefde termijn voor inwerkingtreding. Er staat dat er «mede in verband met het thans bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum voor is gekozen geen vast tijdstip van inwerkingtreding in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen, maar de inwerkingtreding bij koninklijk besluit te regelen.» Graag willen de leden hier een toelichting op.

De aanspraak op bekostiging van het leerlingenvervoer die ouders op grond van artikel VIII van dit wetsvoorstel behouden, vervalt als de leerling van school verandert. Verandering van school kan plaatsvinden omdat dit het belang van kind ten goede komt. De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen zich voorstellen dat wanneer dit genoemde ouders betreft, zij hun kind niet naar een andere school zullen sturen, omdat dan de aanspraak op bekostiging vervalt. Moet om een dergelijke situatie te voorkomen daarom niet in dit overgangsartikel bepaald worden dat de aanspraak op bekostiging ook blijft bestaan indien de leerling van school verandert?

De voorzitter van de commissie,  
Van der Hoeven

De griffier voor dit verslag,  
Bregman