

Vergaderjaar 2012–2013

31 521

Taxibeleid

Nr. 68

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 Februari 2013

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft op 24 januari verzocht om vóór het AO leerlingenvervoer de Kamer een overzicht met feiten en cijfers te doen toekomen over zowel de zorgleerlingen als de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, wier ouders kiezen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs van een bepaalde richting en die gebruik maken van het leerlingenvervoer.

Voordat ik inga op uw vraag naar een overzicht met feiten en cijfers over het leerlingenvervoer van gehandicapte leerlingen, wil ik eerst stil staan bij de oorsprong van het leerlingenvervoer en de maatschappelijke ontwikkelingen op dit terrein.

1. Achtergrond leerlingenvervoer

Oorsprong leerlingenvervoer: artikel 23 Grondwet

De oorsprong voor de regeling van het leerlingenvervoer is gelegen in artikel 23, vierde lid, van de Grondwet. Hierin wordt in de eerste volzin bepaald: «In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen». Dat wil zeggen dat wanneer er bij ouders behoefte is aan een openbare school, deze er ook moet komen. Hiervan mag bij wet worden afgeweken, bijvoorbeeld door het stellen van «stichtingsnormen», als er een andere openbare school beschikbaar is waar de ouders hun kind het gewenste onderwijs kunnen laten volgen. Hieraan is invulling gegeven met een regeling voor het leerlingenvervoer. Door vervoer te regelen kan een leerling die een openbare school wil bezoeken, terwijl die niet nabij voorhanden is, toch op een andere openbare school terecht. Bij de totstandkoming van de huidige regelgeving voor het leerlingenvervoer is artikel 23 zo geïnterpreteerd dat deze regeling ook van toepassing is op het bijzonder onderwijs. Wanneer er een discussie wordt gevoerd over het

afschaffen van de leerlingenvervoer op basis van richting, raakt dat ook de discussie over de toegankelijkheid van het onderwijs.

De uitvoering van de verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer is gedecentraliseerd en ligt bij de gemeente. Elke gemeente moet daartoe een regeling opstellen die moet voldoen aan bij wet gestelde minimum voorwaarden, zoals afstand tussen woning en school en eigen bijdrage van de ouders. De regelingen kunnen dus per gemeente verschillen.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Oorspronkelijk betrof het leerlingenvervoer voornamelijk vervoer naar een openbare school of een bijzondere school van de gewenste richting. In de loop der tijd is dat geëvolueerd in vervoer van met name leerlingen met een handicap. Hierdoor heeft het richtingenvervoer nu nog maar een klein aandeel in het totale leerlingenvervoer. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben er tevens toe geleid dat tegenwoordig schoolkeuzes eerder worden gemaakt op basis van de onderwijskundige stroming van de school dan op basis van de richting van de school. In geval van de laatste keuze komt men wel in aanmerking voor leerlingenvervoer terwijl bij het eerste de ouders zelf volledig de kosten van hun keuze dragen. Het is de vraag in hoeverre zo'n onderscheid rechtvaardig is. Dit leidt de laatste tijd tot discussies binnen verschillende gemeenten en intussen ook in de Tweede Kamer. Met het oog op deze ontwikkelingen heb ik dan ook begrip voor de wens tot actualisering van de regelgeving. Dit moet echter wel zorgvuldig. Een discussie over aanpassing van de regeling van het leerlingenvervoer valt immers niet los te zien van artikel 23 en daarmee van het debat rond het advies van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet. Ik wil daarom mijn conclusies ten aanzien van het leerlingenvervoer trekken in samenhang met de beleidsreactie op dat advies.

2. Feiten en cijfers leerlingenvervoer

Dan kom ik nu op de door u gevraagde feiten en cijfers. Ik kan uw vragen hierover niet direct beantwoorden omdat er geen landelijke registratie van de vervoersvoorzieningen per leerling is. Immers, de uitvoering van het leerlingenvervoer ligt bij de gemeente en er was tot nu toe onvoldoende aanleiding om te besluiten deze gegevens centraal te verzamelen. Ik kan u daarom ook geen exact overzicht met feiten en cijfers doen toekomen over de aantallen leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die gebruik maken van het leerlingenvervoer en waarvan de ouders kiezen voor een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs van een bepaalde richting.

Als gevolg van de discussies over passend onderwijs en de zorg die bij de gemeenten leeft ten aanzien van een mogelijke stijging van de kosten van het leerlingenvervoer is aan de Tweede Kamer toegezegd om de komende jaren wel de vervoersvoorzieningen te gaan registreren (TK 2011–2012, Kamerstuk 33 106, nr. 84). Vanaf het schooljaar 2013–2014 gaat een monitor naar de ontwikkelingen van het leerlingenvervoer van start. In deze monitor worden onder andere de uitgaven van het leerlingenvervoer, het aantal leerlingen dat gebruikt maakt van het leerlingenvervoer en de gemiddelde reisafstand in kaart gebracht. Bij de uitgaven wordt onderscheid gemaakt tussen de uitgaven van het leerlingenvervoer op levensbeschouwelijke grondslag, al dan niet van gehandicapte leerlingen en het overige leerlingenvervoer. Zodra de resultaten van de eerste meting bekend zijn (naar verwachting begin 2014) zal ik u hierover informeren.

Hoewel ik niet precies de door u gevraagde gegevens kan leveren, heb ik wel de beschikking over gegevens waarmee op een indirecte wijze een schatting kan worden gemaakt van de mate waarin het richtingsaspect een rol kan spelen bij het leerlingenvervoer.

Leerlingenvervoer regulier onderwijs: onderzoek Besturenraad

Onlangs heeft de Besturenraad alle gemeenten benaderd voor een onderzoek naar de uitgaven van het leerlingenvervoer. Door 37% van de gemeenten die 42% van de inwoners van Nederland vertegenwoordigen is gereageerd. De reagerende gemeenten vormen een goede afspiegeling volgens de Besturenraad en de VNG. De uitkomsten van het onderzoek zijn geëxtrapoleerd voor heel Nederland. Op basis van dit onderzoek van de Besturenraad kan ik u wel een indicatie geven van de aantallen leerlingen die vervoerd worden waarbij gemeenten (een deel van) de kosten dragen.

In totaal maken volgens het onderzoek van de Besturenraad 81.000 leerlingen gebruik van een aanspraak op leerlingenvervoer. De totale vervoerskosten voor deze leerling bedragen € 240 miljoen. De totale vervoerskosten voor de 6000 leerlingen in het primair onderwijs die voor een specifieke richting kiezen bedragen € 10 miljoen (4,2% van het totaal). De gemiddelde vervoerskosten per leerling bedragen € 3000 en voor niet gehandicapte leerlingen die voor een speciale richting kiezen € 1737. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met grote verschillen per leerling. Deze variëren van € 450 tot € 10.000.

Op basis van het onderzoek van de Besturenraad kan geconcludeerd worden dat macro gezien de uitgaven van het leerlingenvervoer op grond van richting naar een bijzondere school of naar een openbare school slechts een beperkt deel uitmaken van de totale uitgaven van het leerlingenvervoer. Ik realiseer me dat er op het niveau van de gemeenten grote verschillen kunnen zijn in de uitgaven van het leerlingenvervoer naar richting.

Denominatief leerlingenvervoer voor leerlingen met een (lichte) handicap

Naast het leerlingenvervoer op basis van richting van leerlingen zonder een handicap, kan het richtingsaspect ook een rol spelen bij het leerlingenvervoer van leerlingen met een (lichte) handicap. Er is een manier waarop een indicatie kan worden verkregen van de rol die het richtingsaspect kan spelen bij het leerlingenvervoer naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Op basis van de gegevens die het ministerie heeft over de afstand tussen de woonplaats en school van de leerling kan nagegaan worden in hoeverre leerlingen de dichtstbijzijnde school bezoeken. Om een volledig beeld te geven wordt in deze analyse naast het (voortgezet) speciaal onderwijs ook het speciaal basisonderwijs betrokken. Scholen voor speciaal basisonderwijs maken onderdeel van de samenwerkingsverbanden weer samen naar school en verzorgen onderwijs voor leerlingen met een lichte handicap. Samenwerkingsverbanden beslissen zelf over de toelating tot het speciaal basisonderwijs. De toelating tot het (voortgezet) speciaal onderwijs is geregeld op landelijke criteria.

Speciaal basisonderwijs

In totaal staan er in Nederland circa 40.000 leerlingen ingeschreven bij een school voor speciaal basisonderwijs. In het speciaal basisonderwijs ontstaat een aanspraak op leerlingenvervoer als de afstand tussen woning en school meer dan 6 kilometer bedraagt. Circa 10.000 leerlingen kunnen

op basis van dit afstandscriterium aanspraak maken op leerlingenvervoer. Van deze leerlingen gaan circa 6500 naar de dichtstbijzijnde school. Bij deze groep lijkt het richtingsaspect dus geen beslissende rol te spelen bij de keuze van de school.

Van de overige 3700 leerlingen die niet naar de dichtstbijzijnde school gaan, gaan circa 1000 leerlingen naar een verder weg gelegen school van dezelfde richting. Richting zal bij deze groep dus waarschijnlijk niet de reden zijn om voor de verder weg gelegen school te kiezen. Circa 2700 leerlingen gaan naar een verder gelegen school van een andere richting. Bij deze groep kan het richtingsaspect wel de reden zijn dat ouders voor een verder weg gelegen school kiezen. In hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, is op basis van de beschikbare gegevens niet na te gaan.

(Voortgezet) speciaal onderwijs

In totaal staan er in Nederland circa 70.000 leerlingen ingeschreven bij een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Alle leerlingen die bij een school van (voortgezet) speciaal onderwijs staan ingeschreven kunnen een beroep doen op leerlingenvervoer. De gemiddelde reisafstand van deze leerlingen naar de school bedraagt 7,6 kilometer. Het is aannemelijk dat het overgrote deel van deze leerlingen ook daadwerkelijk gebruik maakt van leerlingenvervoer.

Van de totale groep leerlingen die staat ingeschreven bij een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, gaan bijna 48.000 leerlingen naar de dichtstbijzijnde school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De gemiddelde afstand vanaf hun woonplaats is 5,7 kilometer. Voor deze leerlingen speelt richting dus geen rol om voor een verder gelegen school te kiezen.

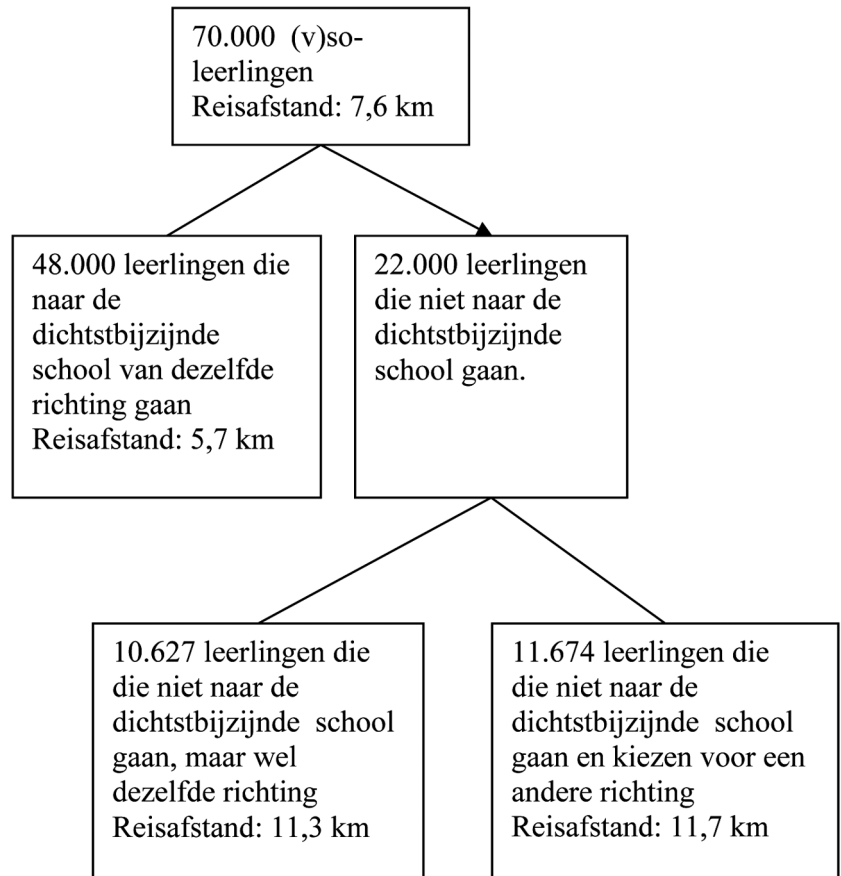
Ruim 22.000 leerlingen gaan niet naar de dichtstbijzijnde school van de onderwijssoort waarvoor zij een indicatie hebben. Van deze leerlingen gaat iets minder dan de helft (10.600) naar een school van dezelfde richting als de dichterbij gelegen school. Bij deze groep kan dus ook worden aangenomen dat de richting van de school geen motief is om naar een verder gelegen school te gaan en dat er andere motieven zijn om voor een verder gelegen school te kiezen. Allereerst kan dat komen door plaatsruimte. Als er geen plaats is bij de dichterbij gelegen school dan is plaatsing op een verder gelegen school onvermijdelijk. Daarnaast zijn er binnen een onderwijssoort specialisaties mogelijk. Zo zijn er binnen cluster 4 scholen die gespecialiseerd zijn in leerlingen met internaliserende gedragsproblematiek en scholen die gespecialiseerd zijn in leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek. Deze specialisatie kan de reden zijn waarom leerlingen niet naar een school gaan die dichterbij hun woonplaats is, maar naar de verder gelegen school. Ook de grootte of de kwaliteit van de school kunnen redenen zijn waarom ouders voor een verder gelegen school kiezen. Het gemiddeld aantal kilometers dat deze leerlingen reizen bedraagt 11,3.

Het richtingsaspect kan wel een rol spelen bij 11.700 leerlingen, waarvan de ouders niet voor de dichtstbijzijnde school voor (voortgezet) speciaal onderwijs kiezen, maar voor een school van een andere richting. Hiervoor reizen ze gemiddeld 11,7 kilometer. Ook bij deze groep leerlingen hoeft richting overigens niet per se de reden te zijn voor de keuze voor een verder weg gelegen school. Ook hier kan plaatsingsruimte de reden zijn om te kiezen voor een verder weg gelegen school. In hoeveel gevallen dit speelt is niet bekend. Ook specialisatie van het aanbod kan de reden zijn. Dit laatste geldt in ieder geval voor ruim 1800 leerlingen die onderwijs volgen bij een school die verbonden is aan een residentiële voorziening, bijvoorbeeld een psychiatrische instelling.

Bij een gedeelte van deze groep is het meer waarschijnlijk dat richting de reden is om te kiezen voor een verder weg gelegen school. Dit geldt naar verwachting voor ouders van leerlingen die kiezen voor reformatorische en vrijgemaakt gereformeerde scholen als verder gelegen school. In totaal gaat het om circa 400 leerlingen. De gemiddelde reisafstand naar reformatorische en vrijgemaakt gereformeerde scholen is gemiddeld het verst. Deze bedragen respectievelijk 15,8 en 21,1 kilometer.

Geconcludeerd kan worden dat ten aanzien van de totale groep leerlingen die ingeschreven staat bij een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs het richtingsaspect maar bij een relatief kleine groep een rol lijkt te spelen bij de keuze voor de school.

Schematisch kan dit op basis van de beschikbare gegevens over het (voortgezet) speciaal onderwijs als volgt worden weergegeven.



3. Concluderend

Zowel op basis van het onderzoek van de Besturenraad als op basis van de analyses van de beschikbare bestanden van het ministerie lijkt het dat het richtingsaspect landelijk gezien een beperkte omvang heeft binnen de totale uitgaven van het leerlingenvervoer. Dit neemt niet weg dat er tussen gemeenten grote verschillen kunnen zijn in de uitgaven voor het leerlingenvervoer op basis van richting. Daarom begrijp ik dat in sommige gemeenten een stevige discussie is ontstaan over het leerlingenvervoer op basis van richting. Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven, wil ik

de discussie over dit thema zorgvuldig voeren, met name wat betreft de grondwettelijke aspecten. Daarom kom ik hier in mijn beleidsreactie over het advies van de Onderwijsraad voor de zomer op terug.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker