

Onderwerp: beleid leerlingenvervoer, nota 'Samen kom je verder'

Ons kenmerk: 14RV000001

Programma(speerpunt): n.v.t.

Nummer:

Elst, 14 januari 2014

AAN DE RAAD

1. Samenvatting

De gemeente streeft naar een samenleving waarin inwoners in staat zijn om vanuit hun eigen kracht regie te voeren over hun eigen leven. Uitgangspunt is het stimuleren van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Dit geldt ook voor leerlingenvervoer.

Op basis van de door u vastgestelde Startnotitie leerlingenvervoer is samen met Lingewaard een interactief proces opgezet om tot nieuw beleid te komen. Met stakeholders (o.a. ouders, onderwijs en maatschappelijke organisaties) is verder invulling gegeven aan de vier uitgangspunten van de Startnotitie:

- Meer verantwoordelijkheid bij ouders/verzorgers;
- Bevorderen van zelfredzaamheid;
- Jongeren ontwikkelkansen bieden;
- Maatwerk.

Met deze input is de voorliggende beleidsnota samen met Lingewaard opgesteld.

Wij vinden dat een gekantelde aanpak het beste past bij bovenstaande uitgangspunten. Een keukentafelgesprek is dé manier om met ouders en kind maatwerkafspraken te maken over verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en ontwikkelkansen. Daarbij is het uitgangspunt dat het kind zo zelfstandig mogelijk reist:

1. We bekijken eerst of eigen vervoer (al dan niet onder begeleiding) mogelijk is;
2. Als dit niet mogelijk is, bekijken we of openbaar vervoer (al dan niet onder begeleiding) mogelijk is;
3. Pas als dat niet kan, komt een kind in aanmerking voor aangepast vervoer (taxi).

Ook stellen wij voor geen uitzondering meer te maken in het heffen van het drempelbedrag (€ 600 in 2013) en dit weer in te voeren voor het speciaal basisonderwijs.

Deze andere manier van werken vraagt een andere inzet van personeel, een aanpassing van de verordening en vooral goede communicatie met alle betrokkenen. Om het nieuwe beleid in te voeren, hebben wij actiepunten en aanbevelingen in de nota opgenomen.

2. Waarom naar de raad

Uw raad heeft de bevoegdheid om kaders en beleid vast te stellen. Wij vragen u in te stemmen met de inhoud van de nota.

3. Doelstelling en beoogd meetbaar effect

Doel van dit voorstel is u te vragen de nota 'Samen kom je verder' vast te stellen, met daarin het beleid voor leerlingenvervoer. Met dit beleid kan het leerlingenvervoer op een andere manier uitgevoerd worden.

Het beoogde effect is dat er een gedeelde verantwoordelijkheid rondom het leerlingenvervoer komt. De rol van de gemeente daarbij wordt meer faciliterend en regisserend. Vanwege de vele niet beïnvloedbare factoren in het leerlingenvervoer richten wij ons op die punten waar de gemeente wel invloed op heeft. Dat zijn het aanvraagproces, de toekenning van de soort leerlingenvervoeren de kwaliteit.

Hiermee beogen wij ook te komen tot kostenbeheersing op dit terrein. Door het voeren van keukentafelgesprekken kan een betere afweging worden gemaakt over de toekenning van de soort leerlingenvervoer. Door eerst te kijken naar mogelijkheden voor eigen vervoer, dan naar openbaar vervoer en pas als dat niet kan naar taxivervoer, zal de noodzaak van het gebruik van de (dure) taxi beter beoordeeld worden. Uit het keukentafelgesprek zal blijken of dit inderdaad de meest passende vorm van vervoer is.

4. Argumenten en alternatieven

De nota is een uitwerking van de Startnotitie die uw raad op 30 augustus 2011 heeft vastgesteld. Daarin hebt u de kaders aangegeven voor een nieuw beleid / gewijzigde opzet op het gebied van leerlingenvervoer. De Startnotitie is in samenwerking met de gemeente Lingewaard opgesteld. Nadat de Lingewaardse gemeenteraad de Startnotitie op 26 april 2012 heeft vastgesteld, is de samenwerking voortgezet en is deze gezamenlijke beleidsnota via een interactief proces met stakeholders tot stand gekomen. Deze beleidsnota is zowel aan het college van Overbetuwe als van Lingewaard aangeboden.

Met deze beleidsnota leggen wij u beleid voor waarmee wij op een andere manier invulling geven aan onze verantwoordelijkheid voor het bieden van een passende vervoersvoorziening. Dit beleid is opgezet op basis van de uitgangspunten die u ons meegaf in de Startnotitie:

- Meer verantwoordelijkheid bij ouders/verzorgers;
- Zelfredzaamheid bevorderen;
- Jongeren ontwikkelkansen bieden;
- Maatwerk.

Omdat het onderwerp leerlingenvervoer veel ouders en kinderen direct raakt, is het een onderwerp wat zich leent voor interactieve beleidsvorming. Belanghebbenden/ stakeholders zoals ouders, scholen, wmo-raad, vervoerders en maatschappelijke organisaties zijn hiervoor benaderd. In bijlage 4 en 5 van de nota vindt u een uitgebreide beschrijving van het interactief proces en hoe de opbrengsten een plek hebben gekregen in het beleid.

De gemeente heeft op het vlak van leerlingenvervoer veel wettelijke verplichtingen, maar weinig beleidsruimte. Het leerlingenvervoer is afhankelijk van vele factoren; op de meeste heeft de gemeente geen invloed. Denk hierbij aan de beperking van het kind, de schoolkeuze of de afstand tussen huis en school. Zo is er landelijk nog steeds niets geregeld rondom het vervoer op basis van levenbeschouwing, ondanks de motie waarmee u en vele andere gemeenteraden de Tweede Kamer hebben opgeroepen tot een wetswijziging. De gemeente heeft wel invloed op de manier waarop het leerlingenvervoer wordt ingevuld. Daarom richten wij ons juist op die onderdelen.

Nieuwe opzet: keukentafelgesprekken

In de nieuwe opzet gaan Wmo-consulenten keukentafelgesprekken voeren. Daarin worden ouders/verzorgers meer aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Uiteraard komen de zelfredzaamheid van het kind en de kans zich zo te ontwikkelen dan ook aan bod. Dit levert dus maatwerk op. De redelijkerwijs van ouders te vragen inzet op het gebied van leerlingenvervoer (conform het amendement op de wet Passend Onderwijs) komt hier nadrukkelijk aan de orde. Aanvraag en toekenning liepen tot nu toe via een



papier traject; kind en ouders werden niet gezien. Met het nieuwe beleid wordt het persoonlijker door een gesprek over de behoefte en mogelijkheden van het kind. Dat maakt ook dat wij de toekenning van de vormen van leerlingenvervoer (eigen vervoer, openbaar vervoer of taxivervoer) beter kunnen afwegen en afstemmen op de situatie. Uitgangspunt is dat kinderen zo zelfstandig mogelijk van en naar scholen reizen:

- We bekijken eerst of eigen vervoer (al dan niet onder begeleiding) mogelijk is;
- Als dit niet mogelijk is, bekijken we of openbaar vervoer (al dan niet onder begeleiding) mogelijk is;
- Pas als dat niet kan, komt een kind in aanmerking voor aangepast vervoer per taxi.

Deze volgorde staat overigens nu ook al in onze verordening; in de praktijk is de uitvoering hiervan de afgelopen jaren ruimhartiger geweest. Met de nieuwe werkwijze wordt het ook beter mogelijk om vervoersvormen te combineren (bijvoorbeeld fiets en openbaar vervoer in de wintermaanden). Dit is maatwerk voor ieder kind.

Het effect dat wij willen bereiken is dat kinderen zelfredzamer worden. Daar hebben zij ook op andere vlakken profijt van, zoals in hun sociale leven (zelfstandiger naar sport of vriendjes) en het geeft hen ook meer zelfvertrouwen. Op latere leeftijd kunnen zij deze vaardigheden inzetten bij het zelfstandig(er) reizen naar een opleiding, werk of dagbesteding. Dit is ook nodig omdat het Rijk bijvoorbeeld bezuinigt op AWBZ-vervoer naar dagbesteding.

Combinatie met doelgroepenvervoer

De Participatieraad merkt in zijn (instemmend) advies aan het college op dat de samenhang met andere soorten vervoer, zoals doelgroepenvervoer, gemist wordt. Dat heeft inderdaad geen plek in deze beleidsnota. Veel gemeenten zijn zoekende naar de combinatie van doelgroepenvervoer. Wij vinden het onwenselijk om te wachten met het doorvoeren van veranderingen in het leerlingenvervoer totdat duidelijker is hoe combinatievervoer aangepakt kan worden. Met het voorgestelde beleid is het mogelijk om de combinatie met doelgroepenvervoer vorm te geven. Via een keukentafelgesprek is maatwerk te bieden voor een passende vervoersvoorziening. Er wordt niet al bij voorbaat een vervoersvorm uitgesloten; combinatievervoer dus ook niet. De mate waarin combinatievervoer past bij de situatie van het kind, is altijd onderdeel van de afweging.

Drempelbedrag speciale school voor basisonderwijs

De gemeente vergoedt pas leerlingenvervoer voor leerlingen die naar een reguliere basisschool of speciale school voor basisonderwijs (sbo) gaan als de school meer dan 6 kilometer van huis ligt. Uitgangspunt is dus dat ouders zelf het vervoer betalen tot 6 kilometer. De genoemde scholen vallen onder Wet Primair Onderwijs. Voor scholen die vallen onder de Wet op de Expertisecentra (scholen voor speciaal onderwijs) mag de gemeente geen drempelbedrag vragen.

Wettelijk gezien mag de gemeente een drempelbedrag vragen aan ouders van wie het kind een reguliere basisschool of een sbo bezoekt. Daarmee betalen ouders de kosten van het vervoer van de eerste 6 kilometer; die zouden anders ook voor hun eigen rekening komen. Hiervoor geldt wel een inkomensgrens die jaarlijks wordt geïndexeerd (2013: € 24.300,-).

Om in aanmerking te komen voor leerlingenvervoer, moeten de kosten van het vervoer hoger zijn de kosten voor openbaar vervoer voor 6 kilometer. Dit is het drempelbedrag van € 600,- in 2013. Het is gebaseerd op de jaarprijs van een regionaal sterabonnement of OV-abonnement voor een vast vervoersgebied. In onze regio hanteert Breng een abonnement voor een vast vervoersgebied. Dit kost voor kinderen van 4-18 jaar € 600 per jaar.

Als een kind een deel van het jaar leerlingenvervoer aanvraagt, wordt het drempelbedrag naar rato berekend.



Enkele jaren geleden is voor het vervoer naar speciale scholen voor basisonderwijs een uitzondering gemaakt. Aan deze ouders wordt geen drempelbedrag gevraagd. Wij stellen voor het drempelbedrag ook weer voor deze groep in te voeren. Dit past binnen de eigen verantwoordelijkheid van ouders die wij willen stimuleren en wij zien geen beleidsmatige reden om nog een uitzondering te maken.

Alternatieven

Een alternatief is om het te blijven doen zoals we het nu doen, via een papieren traject waarbij ouders en kind niet worden gezien. Er kan dan moeilijk invulling gegeven worden aan uw opdracht uit de Startnotitie, noch biedt het aanknopingspunten om het leerlingenvervoer goed af te stemmen op de situatie van het kind. Het wordt dan ook lastig om de verantwoordelijkheid van ouders anders aan te spreken. Een andere alternatief, uitvoering door een andere organisatie dan de gemeente, staat benoemd in de nota. Wij zien daar minder de voordelen van in dan in de werkwijze met keukentafelgesprekken.

In de nota (hoofdstuk 10) benoemen wij actiepunten en aanbevelingen. Wij achten de actiepunten cruciaal om het beleid te laten slagen. De aanbevelingen vinden wij zeer wenselijk, maar deze zijn niet strikt noodzakelijk om aan onze beleidsdoelen te voldoen. Zij dragen wel bij aan de manier waarop wij leerlingenvervoer optimaal willen invullen.

5. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Wij streven ernaar om vanaf augustus 2014 (schooljaar 2014/2015) volgens het nieuwe beleid te gaan werken. Daarvoor zijn de volgende punten nodig:

a. personeel

Een volledig gekantelde aanpak vraagt meer uren en andere kennis en vaardigheden dan de puur administratieve afhandeling nu. De extra inzet van Wmo-consulenten borgen wij in het één P-budget. Na twee jaar bezien wij aan de hand van de evaluatie of deze tijdelijke inzet structureel nodig is. Scholing van de medewerkers op het gebied van leerlingenvervoer en de problematieken van kinderen is ook essentieel.

b. verordening en eventueel beleidsregels

De verordening zal op enkele punten moeten worden aangepast (bijv. drempelbedrag). Wij verwachten dat de VNG begin 2014 komt met een gewijzigde modelverordening, omdat er ook landelijk veranderingen zijn. De aangepaste verordening leggen wij zo snel mogelijk aan u voor. Daarnaast kan het college in beleidsregels nader vastleggen op welke manier aanvragen beoordeeld worden of wat aanvullende regels zijn. Dit geeft ouders inzicht in hoe de gemeente hun aanvraag behandelt.

c. communicatie over de veranderingen

Omdat de manier waarop de gemeente omgaat met leerlingenvervoer ingrijpend verandert, is een goed communicatieplan noodzakelijk. Zie verder onder punt 6.

Na uw besluit kan scholing starten. Door het leerlingenbestand direct te screenen, kan duidelijk worden waar snelle herbeoordeling wenselijk is en waar niet. Op die manier kunnen de gesprekken beter ingepland worden. Het is ook mogelijk om later in het schooljaar keukentafelgesprekken te voeren. Die kunnen dienen voor de toekenning voor het volgende schooljaar, maar ook een veranderde toekenning gedurende het schooljaar. Belangrijk hiervoor is dat ouders hier van te voren goed over geïnformeerd worden. Natuurlijk is de ingangsdatum van een (veranderde) toekenning onderdeel van het keukentafelgesprek.

Een nieuwe aanbesteding is vanwege dit nieuwe beleid niet direct noodzakelijk. Het nieuwe beleid kan geïmplementeerd worden met het contract met de huidige vervoerder.



Waar nodig is het mogelijk om aanvullende afspraken te maken. Een Europese aanbesteding vergt zo veel tijd dat het niet mogelijk is om deze na uw besluit over deze nota op te starten en af te ronden voor het nieuwe schooljaar.

Evaluatie

Na twee jaar evalueren wij dit nieuwe beleid. Tussentijds blijven wij het leerlingenvervoer natuurlijk monitoren. Hierbij zijn de aandachtspunten:

- inzet formatie;
- aantal keukentafelgesprekken;
- verdeling van toegekend leerlingenvervoer (eigen vervoer, openbaar vervoer en aangepast vervoer) en de mix hiervan;
- aantal bezwaarschriften en uitkomsten;
- inkomsten.

Wettelijk is leerlingenvervoer financieel gezien een 'open-einde regeling'. De gemeente moet leerlingenvervoer bekostigen als een kind aan de voorwaarden voldoet. Daarom is het niet zinnig om alleen maar naar het bedrag 'onder de streep' te kijken. Wij bezien de financiën in relatie tot de toegekende vervoersvoorzieningen.

Tien kinderen die geen taxi meer gebruiken maar reizen met openbaar vervoer is niet in het totaalbedrag terug te zien als er één kind bij komt dat in zijn eentje in een taxi ver moet reizen. Toch is dan wel aan onze beleidsdoelen voldaan.

6. Communicatie

Leerlingenvervoer raakt leerlingen en het gezin waarin zij leven direct en persoonlijk. Daarom vinden wij het belangrijk om goed en duidelijk met hen en andere betrokken partijen te communiceren. Een kort communicatie-actieplan is gemaakt voor de interne- en externe communicatie rondom de besluitvorming in de gemeenteraad.

Na het collegebesluit starten wij met het opstellen van een communicatieplan dat we uitvoeren na het raadsbesluit. Daarin onderscheiden wij de communicatie met ouders, kinderen (zowel nieuwe aanvragers als huidige gebruikers van leerlingenvervoer), scholen, vervoerders en maatschappelijke organisaties. Na uw besluit sturen we als eerste alle ouders met kinderen in het leerlingenvervoer een brief. Daarna willen we ook informatiebijeenkomsten voor hen organiseren. De veranderingen voor de persoonlijke situatie krijgen een plek in een keukentafelgesprek. Ook informeren we alle scholen over de beleidsverandering,

7. Kosten, baten en dekking

Voor het nieuwe beleid is het nodig om eerst te investeren in personeel zodat de gekantelde aanpak uitgevoerd kan worden. Dit beleid heeft alles in zich om deze extra inzet terug te verdienen door een betere screening aan de poort en daarmee lagere kosten voor het totale leerlingenvervoer. Dit moet ook terug te zien zijn in de toekenning van de soorten van vervoer. Dit laat onverlet dat door niet beïnvloedbare factoren de kosten van het leerlingenvervoer in totaal kunnen stijgen of dalen. Denk hierbij aan een autonome verandering van het aantal kinderen of de afstanden die kinderen moeten reizen.

Wij verwachten dat de invoering van het drempelbedrag voor kinderen die naar een speciale school voor basisonderwijs (sbo) gaan, leidt tot extra inkomsten. Dit drempelbedrag is afhankelijk van het gezinsinkomen. Omdat wij nu niet over die inkomensgegevens beschikken, kunnen wij geen schatting maken van deze opbrengsten.

Er gaan nu ongeveer 100 kinderen naar een sbo. Als 1/3 van deze ouders een drempelbedrag moet betalen, is dat een totaalbedrag van circa € 20.000,-. Als de helft van de ouders een drempelbedrag moet betalen, gaat het om een bedrag van € 30.000,-. Hoe dit zich ontwikkelt, zal blijken uit de praktijk. De eerste gelegenheid om hierover te rapporteren is de najaarsnota.



HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Th. Hoex MMO

drs A.S.F. van Asseldonk

8. Relevante stukken

1. beleidsnota leerlingenvervoer 'Samen kom je verder'.
2. advies Participatieraad.

Portefeuillehouder: F.M.J. van Rooijen

Behandelend teammanager voor technische vragen: D.P.M. Ploum, tel.: (0481) 362 300,
email: info@overbetuwe.nl