

Vergaderjaar 2022–2023

31 521

Taxibeleid

Nr. 134

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET
ONDERWIJS**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer ligt wettelijk bij gemeenten. Uit het onderzoek van Ouders en Onderwijs naar de kwaliteit van het leerlingenvervoer en de signalen die ik van de LBVSO ontvang, maar met name ook uit de gesprekken die ik met leerlingen en ouders heb gevoerd, blijkt dat er echter nog voldoende verbeterpunten in het leerlingenvervoer zijn. Daarom heb ik een aantal activiteiten ondernomen die voortvloeien uit het commissie- en tweeminutendebat dat op 19 oktober jl. heeft plaatsgevonden (Kamerstuk 31 521, nr. 133 en Handelingen II 2022/23, nr. 14, item 9). Ik vind het namelijk belangrijk dat elke leerling goed en op tijd op school komt.

Zo heb ik een brief aan gemeenten doen uitgaan waarin ik hen heb gewezen op de urgentie en het inzetten van noodoplossingen¹. Ook ben ik samen met de Staatssecretaris van VWS overeengekomen dat we samen werken aan een integrale aanpak voor het gehele doelgroepenvervoer. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het gezamenlijk aanbesteden en volgtijdelijk maken van het doelgroepenvervoer zodat chauffeurs efficiënter kunnen worden ingezet. Over de resultaten van deze integrale en lange termijn aanpak rapporteer ik voor het zomerreces van 2023.

Een andere toezegging die ik u heb gedaan is om nog voor het kerstreces de Monitor Leerlingenvervoer, zoals opgeleverd door Oberon, aan u te zenden.² Dat doe ik bij dezen.

Hieronder volgt een samenvatting van de uitkomsten van de monitor, met daarin de feiten en cijfers en beleidsmatige keuzes van gemeenten, en waar mogelijk of relevant, een vergelijking met de laatste monitor uit 2017. Daarna geef ik een reflectie op deze uitkomsten. Tot slot ga ik uitgebreider in op de stand van zaken van de andere acties die ik, volgend

¹ Zie bijlage.

² Monitor Leerlingenvervoer, Meting 2022. Oberon, december 2022.

uit de toezeggingen en de moties, heb ondernomen, waarbij ik ook vooruitkijk naar enkele meer structurele oplossingen zoals besproken in het debat. Bij de voortgangsrapportage passend onderwijs, die in het voorjaar van 2023 aan u wordt verzonden, zal ik wederom berichten over de stand van zaken van de overige toegezegde acties.

Monitor leerlingenvervoer

Met de Monitor Leerlingenvervoer is de huidige omvang van het leerlingenvervoer in Nederland in beeld gebracht. Deze meting is in het najaar van 2022 uitgevoerd onder Nederlandse gemeenten en betreft het schooljaar 2021/2022.³ In 2023/2024 en 2025/2026 wordt de monitor in ieder geval herhaald. Eerder zijn er metingen gedaan over de periode van 2012 tot en met 2016. De monitor geeft daarmee ook zicht op de ontwikkelingen gedurende de afgelopen jaren. Hieronder presenteer ik de belangrijkste uitkomsten. Eerst ga ik in op de huidige feiten en cijfers, zoals aantallen en uitgaven, daarna op de meer beleidsmatige uitkomsten en geef tot slot een reflectie daarop. Naast deze monitor loopt er momenteel ook nog een onderzoek onder ouders naar de kwaliteit van het leerlingenvervoer. Het rapport van dat onderzoek wordt in het voorjaar als bijlage meegestuurd met de voortgangsrapportage passend onderwijs, en zal meer zicht bieden op de knelpunten in het leerlingenvervoer, waaronder de reistijd.

Feiten en cijfers

De omvang van het leerlingenvervoer in Nederland – en de kosten die daarmee gemoeid zijn – zijn licht gestegen ten opzichte van de laatste meting in 2016. In het schooljaar 2021/2022 maakten 72.000 leerlingen gebruik van een gemeentelijke vervoersvoorziening. Het absolute aantal leerlingen met een vervoersvoorziening is sinds de laatste meting over het schooljaar 2016/2017⁴ toegenomen met 2.000 leerlingen (2,9%). Een klein deel van die toename kan worden toegeschreven aan Oekraïense leerlingen. Er zijn namelijk gemeenten die het vervoer van deze leerlingen mee laten lopen met het overige leerlingenvervoer. In het schooljaar 2021/2022 maakten 3,0% van alle leerlingen gebruik van het leerlingenvervoer, in het schooljaar 2016/2017 was dit 2,8%.

De totale kosten die gemeenten in 2021 maakten voor het leerlingenvervoer bedroegen 236 miljoen euro. In 2016 was dit 205 miljoen euro. Deze stijging hangt deels samen met de lichte stijging van het aantal vervoerde leerlingen, maar wordt deels ook veroorzaakt door de stijgende prijzen in de afgelopen jaren. De kostenstijging in het leerlingenvervoer wordt overigens door loon- en prijsbijstellingen op het totale budget voor het gemeentefonds door BZK (groten)deels gecompenseerd.⁵

Er zijn nog andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de kosten van leerlingenvervoer. De trend van busjesvervoer naar openbaar vervoer en het combineren van vormen van doelgroepenvervoer kunnen een kostenverlagend effect hebben. Een toenemende vraag naar meer

³ Wanneer we in deze rapportage spreken over aantallen leerlingen, dan gaat dat altijd over het aantal leerlingen in een schooljaar (bijvoorbeeld 2021/2022). Vervoerskosten hebben altijd betrekking op een heel kalenderjaar, in deze meting is dat 2021.

⁴ De bekostiging loopt over het kalenderjaar. Het aantal leerlingen dat gebruik maakt van het leerlingenvervoer heeft betrekking op het schooljaar.

⁵ Kijkend naar de totale «accresontwikkeling» van het gemeentefonds – de volumeontwikkeling plus de loon- en prijsbijstelling – van 2017 tot en met 2021 komt dit bij een doorberekening op het gemeentebudget uit op circa 250 miljoen. Of gemeenten deze verhoging van het budget ook daadwerkelijk (deels) hebben doorberekend op het leerlingenvervoer is aan die gemeenten zelf geweest.

solovervoer en de toename van de vraag naar begeleiding in het vervoer kunnen een verhogend effect hebben.

Er is op basis van de monitor geen eenduidige conclusie te trekken, omdat deze ontwikkelingen allemaal naast elkaar plaatsvinden.

De meerderheid van de leerlingen wordt net zoals voorgaande metingen vervoerd naar het speciaal onderwijs (35%) of het voortgezet speciaal onderwijs (28%). Naar het speciaal basisonderwijs wordt 22% van de leerlingen vervoerd, naar het basisonderwijs 10% en naar het voortgezet onderwijs 5% van de leerlingen. Dat kan op basis zijn van handicap, afstand, denominatie of een combinatie van de drie.

In het speciaal onderwijs maakt driekwart van de leerlingen gebruik van het leerlingenvervoer. In het voortgezet speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs is dit ongeveer de helft. In het schooljaar 2021/2022 is, net als bij de eerdere metingen, vooral gebruik gemaakt van aangepast vervoer (georganiseerd vervoer met bus of taxi), namelijk door 83% van de leerlingen. Een voorziening voor het reizen met openbaar vervoer (7%) of met eigen vervoer (10%) komt aanzienlijk minder vaak voor. Ook dit is niet gewijzigd ten opzichte van voorgaande metingen.

Helaas is het door een te lage respons op deze vraag dit keer niet mogelijk om een betrouwbare uitsplitsing te maken naar leerlingenvervoer van gehandicapte leerlingen, het afstands- en denominatieve vervoer. Ongeveer 75% van de totale respons heeft namelijk aangegeven deze gegevens vanuit hun administratie niet te kunnen leveren. Dit is teleurstellend, omdat een dergelijke uitsplitsing eerder wel mogelijk was. Vooruitlopend op de volgende monitor zal ik het belang van deze uitsplitsing aan gemeenten kenbaar maken, zodat deze informatie de volgende keer wel beschikbaar is.

Uitkomsten beleidsmatige keuzes van gemeenten

Naast het bovenstaande algemene cijferbeeld is er op basis van het onderzoek ook het nodige te zeggen over de beleidskeuzes die gemeenten maken. Zoals u weet zijn het in Nederland de gemeenten die het leerlingenvervoer uitvoeren, binnen de algemene wettelijke kaders.

Zo hebben vier op de vijf gemeenten met de vervoerder afspraken gemaakt over de maximale reistijd. Bij een derde van de gemeenten is dit maximaal een uur en bij twee derde langer dan een uur, enkele reis. Bij de meeste gemeenten is niet bekend hoe lang leerlingen in het aangepast vervoer gemiddeld daadwerkelijk onderweg zijn. Dit is ongewenst en vind ik niet acceptabel. Ik kom hier later in de brief op terug (zie «Reflectie op de monitor»). Ruim een derde van de gemeenten kon dit wel aangeven en die melden een reistijd van gemiddeld 50 minuten.

Verder komt uit de monitor dat gemeenten de laatste jaren steeds meer activiteiten inzetten om de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de leerling te bevorderen. Een terugdringing hierdoor van het aantal leerlingen dat gebruik maakt van het leerlingenvervoer is echter nog niet in te cijfers te zien.

Daarnaast voert het merendeel van de gemeenten met het samenwerkingsverband passend onderwijs, die verantwoordelijk is voor de ondersteuningsstructuur in de regio, overleg over het leerlingenvervoer en de relatie hiertussen. Overleg met andere gemeenten over het stroomlijnen van het leerlingenvervoer is niet overal de praktijk. Wel

wordt er door driekwart van de gemeenten samen met andere gemeenten aanbesteed.

Er worden bij de aanbesteding van het aangepaste vervoer vrijwel altijd ook specifieke kwaliteitseisen gesteld, zoals eisen aan de opleiding van de chauffeurs, de reisduur van leerlingen, de aanwezigheid van een begeleider in het busje, klachtenafhandeling en het doen van een klanttevredenheidsonderzoek.

De meeste gemeenten evalueren de kwaliteit van het vervoer structureel met de aanbieder. Een evaluatie (1 of meerdere keren per jaar) met ouders over de kwaliteit van het vervoer wordt minder vaak gedaan dan met de vervoerder respectievelijk 43% en 80%. Bij de gemeenten die dit wel doen is een klanttevredenheidsonderzoek het meest gebruikte instrument voor de evaluatie.

Klachten van ouders over het leerlingenvervoer komen op verschillende manieren in beeld bij gemeenten. Dit is vaak via de vervoerder. Drie op de tien respondenten heeft geen zicht op de ontwikkeling van het percentage ouders met klachten in de gemeente.

Reflectie op de monitor

Uit de monitor komen wat betreft de feiten en cijfers geen grote veranderingen ten opzichte van de laatste meting uit 2016 naar voren. De meer kwalitatieve vragen – die in deze monitor zijn aangepast en uitgebreid ten opzichte van de vorige monitors – geven wel een interessant beeld over de uitvoering van het leerlingenvervoer. Ik constateer dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten onderling, en er dus voor veel gemeenten nog voldoende verbeterpunten zijn. Op deze verbeterpunten kom ik bij de passages toezeggingen en moties terug.

Opvallend is dat veel gemeenten niet op de hoogte zijn van de gemiddelde reistijd van de leerlingen. Ik vind dat – zoals hierboven ook aangegeven – zorgelijk, omdat de lange reistijd, naast een tekort aan chauffeurs, één van de grootste knelpunten is in het leerlingenvervoer. Ik verwacht van gemeenten dat zij dit wel in beeld gaan brengen. Het hierboven genoemde, tweede onderzoek van Oberon biedt meer zicht op de daadwerkelijke reistijd van leerlingen.

De gemeenten die wel op de hoogte zijn van de reistijd, melden een reistijd van gemiddeld 50 minuten. Dat is binnen de huidige maximale reistijd in de modelverordening van de VNG, waarin maximaal 1,5 uur enkele reis is opgenomen, maar blijft nog wel boven het door mij uitgesproken streven van maximaal 45 minuten voor een enkele reis.

Ik vind het een positieve ontwikkeling dat bij het merendeel van de gemeenten het leerlingenvervoer op de agenda van het overleg met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs staat (het OOGO). Die zijn tenslotte verantwoordelijk voor de ondersteuningsstructuur in de regio. Hoe meer leerlingen dichtbij huis onderwijs kunnen volgen, hoe minder er een beroep op het leerlingenvervoer hoeft te worden gedaan.

Nog niet voor alle gemeenten is samenwerking met andere gemeenten op dit terrein gemeengoed. Voor gemeenten (zeker kleinere) is het efficiënt om samen op te trekken, zowel wat betreft de procedure als in de uitvoering, omdat door schaalvoordelen ritten kunnen worden gecombineerd. Hierdoor kunnen chauffeurs ook betere arbeidsvoorwaarden en langere werktijden krijgen. Dat kan ook bereikt worden door het doelgroepenvervoer – waar het leerlingenvervoer onderdeel van is – integraal aan

te besteden. Het is dan ook een positieve trend dat veel gemeenten (70%) het leerlingenvervoer inmiddels gecombineerd aanbesteden met ander doelgroepenvervoer. Dit is in de uitvoering een voordeel voor de vervoerder, omdat personeel en het materieel ingezet kan worden voor alle doelgroepen. Zeker in deze tijd van schaarste aan chauffeurs is dit heel belangrijk. Hopelijk breidt zich dit nog de komende tijd uit.

Tot slot moeten gemeenten vaker dan nu gebeurt in gesprek gaan met vervoerders, en niet alleen bij de aanbesteding van het leerlingenvervoer of aan het eind van de opdracht maar ook tijdens de opdracht. Gemeenten hebben – zo blijkt uit de monitor – namelijk niet altijd zicht op de klanttevredenheid of op de klachten, waardoor de mogelijkheden om bij te sturen in het beleid beperkt zijn. Dat moet echt beter. Ouders en leerlingen moeten in ieder geval een duidelijk loket hebben waar ze terecht kunnen bij klachten over het vervoer. Ik verwacht dat iedere gemeente dit heeft of anders zo snel mogelijk gaat regelen. Dit zal ik ook meenemen bij de mogelijkheden om toezicht te houden (zie «Gesprek met de VNG» en «Toekomstperspectief» hieronder).

Toezeggingen en moties: stand van zaken

Zoals bekend ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het leerlingenvervoer formeel bij gemeenten. Desondanks wil ik binnen mijn verantwoordelijkheid zoveel mogelijk betekenen voor deze leerlingen. Daarom heb ik gemeenten in het commissiedebat van 19 oktober opgeroepen om waar nodig noodoplossingen in te zetten. In datzelfde debat heb ik toegezegd deze oproep ook per brief aan alle gemeenten te versturen. Die brief is 17 november jl. verzonden. In deze brief zijn noodoplossingen opgenomen zoals het inzetten van taxi's, touringcarbussen, belbussen en contractvervoerders van zorgverzekeraars, maar ook het volgtijdelijk maken van het leerlingenvervoer en andere vormen van doelgroepenvervoer. De brief wordt als bijlage bij deze Kamerbrief meegezonden. De VNG heeft laten weten dat gemeenten, over de gehele linie, het goed vinden dat het leerlingenvervoer nu meer op de agenda staat, en dat ze bovendien de genoemde oplossingen onderschrijven.

Gesprek met LBVSO

Naast de brief aan gemeenten heb ik in het genoemde debat ook een aantal gesprekken toegezegd. Zo ben ik samen met de LBVSO in gesprek gegaan met leerlingen uit het (voortgezet) speciaal onderwijs die gebruik maken van het leerlingenvervoer. Dit gesprek was bijzonder waardevol en maakte eens te meer duidelijk hoe belangrijk het is dat het vervoer voor deze leerlingen goed geregeld is en dat er op korte termijn stappen worden gezet. Ik dank ook de LBVSO voor het mede-organiseren van dit gesprek en de blijvende aandacht die zij hebben voor het onderwerp leerlingenvervoer. LBVSO is ook toegevoegd aan het regulier ambtelijk overleg met onder andere de Kinderombudsman en Ouders en Onderwijs.

Gesprek met de VNG

Ik heb al meerdere malen aangegeven dat ik de maximale reistijd enkele reis wil terugbrengen naar 45 minuten, tenzij dat gezien de afstand tot de school niet mogelijk is. Ik ben daarom met de VNG in gesprek om de maximale reistijd enkele reis van 90 minuten die nu in de modelverordening staat aan te passen. Ook al heeft de modelverordening geen juridische status (het is een richtlijn), toch blijkt uit de monitor dat driekwart van de gemeenten bij het opstellen van nieuwe verordening de VNG-modelverordening als basis gebruikt. Vooruitlopend op de gewenste aanpassing van de modelverordening gaat de VNG op mijn verzoek een

aantal gemeenten benaderen om alvast met een kortere reistijd te gaan werken. Uiteraard met uitzondering van scholen die vanwege hun grote spreiding of hun landelijke ligging een langere reistijd nodig hebben, zoals scholen voor leerlingen met een auditieve beperking. De ervaringen van deze gemeenten, in combinatie met de resultaten van bovengenoemde onderzoek onder ouders, moeten mijns inziens tot een definitieve aanpassing van de modelverordening leiden. Dit is in lijn met de motie van onder andere lid De Hoop (PvdA) over het aanpassen van de reistijden in de modelverordening.⁶

Ook heb ik met de VNG gesproken over gemeenten waar het goed en minder goed loopt en hoe dit veranderd kan worden. In dit gesprek heeft de VNG toegezegd het voortouw te nemen om in een expertisegroep in oprichting – bestaande uit verschillende gemeenten, de branchevertegenwoordigers en OCW – goede voorbeelden en beleidskeuzes te inventariseren, zodat andere gemeenten daarvan kunnen profiteren. Dit is juist ook van belang omdat in de monitor naar voren komt dat er tussen gemeenten onderling grote verschillen zijn.

Tot slot heb ik met de VNG afgesproken dat ze gemeenten zullen wijzen op een goede en centrale klachtenafhandeling, zodat klachten niet alleen bij vervoerders maar ook bij de gemeenten zelf bekend zijn. Uit de monitor blijkt tenslotte dat dit nu vaak niet het geval is.

Toekomstperspectief

Ik steun de urgentie van structurele oplossingsrichtingen en het ontwikkelen van een toekomstvisie op het leerlingenvervoer (zie ook de aangenomen moties van het lid Paul c.s. (VVD) en het lid Kwint c.s. (SP)).⁷ Het leerlingenvervoer staat echter niet op zichzelf. Daarom is een gezamenlijke aanpak van het doelgroepenvervoer cruciaal voor de toekomst van het leerlingenvervoer. Om die reden start ik samen met mijn collega Staatssecretaris Van Ooijen (VWS) een integrale en lange termijn aanpak van het doelgroepenvervoer. Hiervoor hebben de eerste gesprekken inmiddels plaatsgevonden, waarbij ook is afgesproken dat het Ministerie van VWS de regie neemt. Daarbij betrekken we ook de Ministeries van IenW en SZW, bijvoorbeeld als het gaat om het aantrekkelijker maken van het beroep van chauffeur of het versterken van werving.⁸ Een belangrijk onderdeel van deze gezamenlijke aanpak is het verkennen op welke wijze toezicht op leerlingenvervoer te regelen is, omdat dit tot toe ontbreekt. Een aspect hiervan kan zijn of er een klachtenafhandeling aanwezig is en of gemeenten handhaven op de afgesproken reistijden.

Ook andere belangrijke partijen, waaronder de VNG en Koninklijke Nederlandse Vervoerders (KNV), gaan meewerken aan structurele oplossingsrichtingen voor het doelgroepenvervoer. Uiteraard toetsen we deze oplossingsrichtingen bij organisaties als LBVSO en Ouders & Onderwijs. Met deze lange termijnvisie worden ook de motie van onder andere lid Van Baarle (DENK) over een toezichthouder op het leerlingenvervoer, en de motie van lid Kwint (SP) over het verkennen van mogelijkheden om af te zien van aanbesteding uitgevoerd.⁹ Over deze lange termijn aanpak bericht ik voor het zomerreces.

⁶ Kamerstuk 31 521, nr. 127.

⁷ Kamerstuk 31 521, respectievelijk nrs. 130 en nr. 125.

⁸ Zie de moties voor IenW van lid Van Baarle (DENK) en Van Meenen (D66): Kamerstuk 31 521, respectievelijk nrs. 129 en 123.

⁹ Kamerstuk 31 521, respectievelijk nrs. 128 en 125.

Ik ga ervan uit dat ik u voor nu voldoende heb geïnformeerd met deze brief. Het vormen van een toekomstvisie gaat niet over één nacht ijs en moet zorgvuldig gebeuren. Daarom zijn de knelpunten in het leerlingenvervoer niet van de ene op de andere dag opgelost, en kom ik, zoals eerder vermeld, in de voortgangsrapportage passend onderwijs hierop terug. Het is belangrijk dat we samen blijven werken aan kwalitatief goed leerlingenvervoer met voldoende chauffeurs. Hier blijf ik mij de komende tijd voor inspannen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma