



GEMEENTE EDAM-VOLENDAM

AANBEVELINGEN LEERLINGENVERVOER

Rapportdatum: 25-05-2022

Samengesteld door:
Carolien Aalders

INLEIDING

U heeft ons benaderd voor deskundige ondersteuning en advisering op het gebied van het leerlingenvervoer. De advisering heeft tot doel om voor de gemeente Edam-Volendam een analyse van de Verordening Leerlingenvervoer en de inkoop van het leerlingenvervoer uit te voeren om inzicht te krijgen in de verbetermogelijkheden in het leerlingenvervoer en de mogelijkheden om tot een vermindering van de kosten in het leerlingenvervoer.

Ook wilt u een voorzichtige inschatting van de effecten, inclusief het mogelijk financieel effect.

De aanleiding voor de gemeente Edam-Volendam voor deze opdracht zijn de stijgende kosten van het leerlingenvervoer en de noodzaak om de komende maanden een aanbesteding op te zetten.

OPDRACHT

De ondersteuning zal bestaan uit:

1. Bestuderen van de verordening;
2. Analyse van het leerling/vergoedingen-bestand;
3. Gesprek met de beleidsmedewerker en consulent leerlingenvervoer om te komen tot een inventarisatie van de huidige beleidskeuzes en -wensen ten aanzien van het leerlingenvervoer;
4. Met de input van het gesprek nogmaals kijken naar alle documenten en overzichten;
5. Facultatief: suggesties uitwerken in een beknopt advies en inschatting van effecten;
6. Bespreken van de adviezen

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING 2

OPDRACHT 2

STARTOVERLEG..... 4

INLEZEN 4

Opvallende zaken..... 4

Opgekomen vragen..... 4

VERDIEPENDE GESPREKKEN..... 5

Ad. Opvallende zaken 5

Ad. Opgekomen vragen 6

OVERIGE BESPREEKPUNTEN 8

BELEIDSKEUZES 8

AANBEVELINGEN..... 10

STARTOVERLEG

Op 11 april heeft er een kennismakings- en startgesprek plaatsgevonden met:

Kyra Droste - Beleidsmedewerker Ontwikkeling & Projecten gemeente Edam-Volendam,
Carolien Aalders - Carolien Aalders Training & Advies in Leerlingenvervoer

Tijdens dit gesprek is de vraag verhelderd, zijn er afspraken gemaakt voor de verdiepende gesprekken en is doorgenomen welke documenten zullen worden aangeleverd ter voorbereiding op de gesprekken en het onderzoek.

De gemeente Edam-Volendam heeft ca. 135 leerlingen die een vergoeding krijgen, ca. 37.000 inwoners en 9 kernen. In het kalenderjaar 2021 is er € 705.882,- uitgegeven aan het leerlingenvervoer. Dat betekent gemiddeld zo'n € 5.200,- per leerling.

Ten behoeve van ons onderzoek hebben wij de beschikking gekregen over de volgende documenten:

- De actuele Verordening Leerlingenvervoer
- Een geanonimiseerd overzicht in Excel van de verstrekte vergoedingen leerlingenvervoer met in ieder geval de volgende informatie:
 - Leerlingnummer/kenmerk
 - Leeftijd leerling
 - Postcode en plaatsnaam
 - Verstrekte vergoeding
 - Uitzonderingen
 - Schoolsoort en -naam (+ adres en richting)
 - Afstand tot de school
 - ~~Is dit de dichtstbijzijnde of de best passende school?~~
- Beknopte beschrijving van de tariefbepaling van het aangepaste vervoer (addendum vervoerscontract)
- Gemiddelde prijs per leerling en totale uitgaven

INLEZEN

Opvallende zaken

Bij het doornemen van alle stukken zijn mij een aantal zaken opgevallen, die een prijsopdrijvend effect kunnen hebben op de kosten van het leerlingenvervoer. Deze punten heb ik meegenomen naar het gesprek met de beleidsmedewerker en de consultant op 20 april. De punten die mij opvielen zijn:

1. Er zijn geen beleidsregels.
2. Er wordt geen vergoeding gegeven voor zelfstandig reizende VSO-leerlingen verstrekt.
3. Er wordt een relatief hoge kilometervergoeding aan ouders gegeven als zij hun kind zelf vervoeren.
4. Er worden veel verschillende scholen aangedaan met het vervoer.

Opgesloten vragen

Daarnaast gaven de stukken ons input voor het bespreken van de volgende vragen in de verdiepende gesprekken:

1. Is het voor de gemeente duidelijk en inzichtelijk welke scholen welk onderwijs bieden om zodoende te kunnen bepalen wat de dichtstbijzijnde scholen van de verschillende soorten zijn.
2. Zijn de budgetten leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer gescheiden?
3. Vergoedt de gemeente in het leerlingenvervoer ook het vervoer naar alternatieve verblijfadressen?

4. Hoe gaat de gemeente om met afwijkende schooltijden?
5. Hoe gaat de gemeente om met loosmeldingen?
6. Worden er individuele ritten verstrekt?
7. Zijn de facturen van de vervoerders controleerbaar?
8. In hoeverre investeert de gemeente om leerlingen te helpen om zelfstandige mobiliteit te ontwikkelen?

GESPREK MET BELEIDSMEDEWERKER EN CONSULENT LEERLINGENVERVOER

Carolien Aalders van [Carolien Aalders Training & Advies in Leerlingenvervoer](#) hebben op 20 april bovenstaande in een verdiepend gesprek besproken met:

Kyra Droste - Beleidsmedewerker Ontwikkeling & Projecten gemeente Edam-Volendam,
 Evelien Smit-Smit - Consulent leerlingenvervoer

We bespraken wat voor gemeente Edam-Volendam is en wil zijn en hoe het leerlingenvervoer is georganiseerd.

De gemeente Edam-Volendam is een sociale gemeente en wil gezien worden als een gemeente die goed, sociaal en loyaal beleid voert op alle terreinen. Ze heeft in de breedte oog voor de kwetsbare burger.

Tegelijkertijd is het beleid om zo veel mogelijk uit te gaan van de kracht van de eigen inwoner. Inwoners worden daarbij geholpen door bij ondersteuningsvragen steeds het volgende na te gaan:

- Hoe kunnen we mensen in hun eigen kracht zetten?
- Hoe ziet het eigen netwerk eruit?
- Wat zou er in het voorliggend veld zijn om mensen te ondersteunen?
- Wat kun je in je eigen regelgeving doen om mensen hierbij te ondersteunen?

Dit jaar is, net als in veel andere gemeenten, de noodzaak duidelijk geworden, dat de kosten gereduceerd moeten worden.

We bespraken mijn bevindingen en vragen.

Ad. Opvallende zaken

1. Er zijn geen beleidsregels.

Hier is nooit behoefte aan geweest. Op onderdelen zou het goed zijn als deze er wel komen.

2. Er wordt geen vergoeding gegeven voor zelfstandig reizende VSO-leerlingen.

De huidige verordening voorziet niet in het vergoeden van de vervoerskosten van zelfstandig reizende VSO-leerlingen. In de praktijk worden hun reiskosten echter wel vergoed. Dit wordt gedaan om het zelfstandig reizen met het OV te bevorderen. Een leerling kost in het OV immers minder dan in het aangepaste vervoer. Daarnaast kunnen de kosten van het OV oplopen voor ouders, waardoor zij een beroep blijven doen op het duurdere aangepast vervoer.

3. Er wordt een relatief hoge kilometervergoeding aan ouders gegeven als zij hun kind zelf vervoeren.

Als ouders hun kind met hun eigen auto naar school brengen, staat daar gebruikelijk een vergoeding tegenover van € 0,37 voor iedere kilometer, die de leerling reist. Dit zijn 2 enkele ritten per dag. In Edam-Volendam is in het verleden de keuze gemaakt om niet alleen de kilometers die de leerling reist te vergoeden, maar ook de kilometers, die de ouder maakt zonder dat de leerling in het voertuig zit. Dit zijn 2 retourtjes per dag.

Als dit gehandhaafd moet blijven, zal de verordening hierop moeten worden aangepast. Overwogen kan worden om niet 2 retourtjes, maar 2 enkele ritten per dag te vergoeden. Mijn advies is om te handhaven

wat nu verstrekt wordt en het gebruik van deze vergoeding te stimuleren. Dit vervoer is immers goedkoper, dan het aangepaste vervoer en stimuleert bovendien de zelfredzaamheid van het gezin.

4. Er worden veel scholen aangedaan met het vervoer en een aantal op grote afstand.

Er zijn 25 leerlingen (ruim 18% van het totaal), die een school bezoeken op meer dan 20 kilometer. Ook valt op, dat er meerdere scholen voor hetzelfde type voorkomen. Een versnippering van het aantal scholen is kostenverhogend en reistijd-verhogend voor de leerlingen. Er zijn meer voertuigen en chauffeurs nodig en er worden meer kilometers gereden.

Ad. Opgekomen vragen

1. Is het voor de gemeente duidelijk en inzichtelijk welke scholen welk onderwijs bieden om zodoende te kunnen bepalen wat de dichtstbijzijnde scholen van de verschillende soorten zijn?

Bij de afweging of iemand voor een vergoeding in aanmerking komt, is het van belang om te bepalen wat de dichtstbijzijnde toegankelijke school is. Dit is een belangrijk wettelijk criterium om in aanmerking te kunnen komen voor een vergoeding leerlingenvervoer. In de verordening gaat het hierbij niet om het meest passende onderwijs, maar om de dichtstbijzijnde toegankelijke school. Daar ligt een duidelijk verschil. De schoolkeuze van ouders of het schooladvies van de school en/of het Samenwerkingsverband zijn hierin niet bepalend.

In Edam-Volendam adviseren de samenwerkingsverbanden regelmatig wat de best passende school is voor een leerling. Als er naar die school toch al een taxi naar toe rijdt, dan wordt het vervoer naar deze school vergoed. Hierbij wordt dan niet meer gekeken of dichterbij gelegen scholen al dan niet toegankelijk zijn. Dit wekt versnippering van het aantal te vergoeden scholen in de hand, is kostenverhogend en stimuleert het samenwerkingsverband niet om analoog aan de Wet Passend Onderwijs het best passende onderwijs thuis nabij te organiseren.

2. Zijn de budgetten leerlingenvervoer en jeugdwetvervoer gescheiden?

Deze vraag komt voort uit het feit, dat wanneer de kosten van het jeugdwetvervoer (deels) drukken op het leerlingenvervoer, dit een vertekend beeld geeft van de werkelijke kosten.

Het blijkt, dat er soms gebruik wordt gemaakt van het contract van het leerlingenvervoer ten behoeve van een Wmo- en/of Jeugdwet-geïndiceerde reiziger. De kosten die hier uit voortvloeien worden meestal intern doorbelast.

Het is verstandig om de kosten te boeken op de regeling van waaruit er recht is op een vergoeding. Zo blijft zuiver en zichtbaar wat de financiële gevolgen zijn van het gevoerde beleid binnen de vakgebieden. Dat stelt het college in staat om waar nodig het beleid bij te sturen. Om dit efficiënt te laten verlopen, scheidt de vervoerder de kosten al in de facturatie.

3. Vergoedt de gemeente in het leerlingenvervoer ook het vervoer naar alternatieve verblijfadressen?

Vanuit het leerlingenvervoer is dit niet een verplichting voor de gemeente. De verordening spreekt er niet over. Als de bso vlakbij huis ligt en in dezelfde kern als de leerling woont, vergoedt de gemeente dit vervoer wel.

De aanname is, dat dit geen effect heeft op de kosten van het vervoer. Echter gezien de gemaakte prijsafspraken met de vervoerder is dit wel waarschijnlijk. De kosten worden namelijk bepaald door de tijdsduur van een rit. De standaard rit wordt samengesteld in een optimale route op basis van de woonadressen van de leerlingen. Wanneer van de optimale route moet worden afgeweken en daarom langer duurt door omrijden leidt dit automatisch tot hogere kosten.

Bovendien kan wat vandaag kostenloos is, over 3 weken kostenverhogend zijn.

4. Hoe gaat de gemeente om met loosmeldingen?

Het vervoersplan is door de vervoerder optimaal samen gesteld. Het kan natuurlijk gebeuren, dat een al dan niet onverwachts een keer niet meegaat. De ouder meldt de leerling gewoonlijk tijdig bij de vervoerder af, zodat deze daar de rit voor dat moment op kan aanpassen. Het komt echter voor, dat ouders verzuimen hun kind tijdig af te melden. Dan kan het gebeuren, dat de chauffeur langs het huis rijdt zonder dat er een leerling instapt of de afmelding komt te laat om hier de rit nog op aan te passen. De rit wordt dan toch bij de gemeente in rekening gebracht.

Van zo'n omstandigheid wil je als opdrachtgever van het vervoer op de hoogte worden gebracht, zodat er contact met ouders kan worden opgenomen om toekomstige kosten voor een 'loosrit' te voorkomen. Er zijn gemeenten, die de onnodig gemaakte kosten bij ouders in rekening brengen.

5. Wordt er individueel vervoer ingezet?

Individueel vervoer is een vorm van aangepast vervoer. Het is een ontzettend dure vorm van aangepast vervoer. In het schooljaar 2021-2022 is het 4 keer voorgekomen, dat deze vorm van vervoer is ingezet. Dit is gebeurd op initiatief van de school, de ouders of het zorgteam. De ervaring leert, dat dit type vervoer vaak te voorkomen is. Er is immers lang niet altijd een medische noodzaak. Of problemen in het gecombineerde vervoer, waardoor er om individueel vervoer gevraagd wordt, zijn op te lossen door een begeleider mee te laten reizen in het gecombineerde vervoer. Je kunt je bovendien afvragen in hoeverre er individueel vervoer noodzakelijk is, als de leerling de rest van de dag niet ook individueel begeleid wordt.

Er zijn beleidsregels nodig om duiding te geven wanneer het meest dure vervoer al dan niet wordt ingezet. Die ontbreken nu.

6. Zijn de facturen van de vervoerders controleerbaar?

De facturen zijn moeilijk controleerbaar, omdat er gewerkt wordt met een ritprijs op basis van een starttarief plus een uurtarief. De gemeente heeft de wens om de facturen te controleren. Daarom is er in het verleden een externe partij ingeschakeld om de facturen te controleren. Dat contract is niet verlengd, omdat er in al die jaren slechts 1 keer een correctie is uitgekomen. Op dit moment voert de gemeente steekproeven uit op de facturen, maar bestaat het idee, dat de facturen beter controleerbaar zouden moeten zijn.

In de huidige tariefstelling is het ontzettend moeilijk om te controleren of het juiste is gefactureerd. Dit is één van de redenen, waarom ik adviseer om in de nieuwe aanbesteding een prijs af te spreken, die gerelateerd is aan de individuele leerling. Dit kan zijn een prijs per kind per school of (overzichtelijker) een prijs per kind-kilometer.

7. In hoeverre investeert de gemeente om leerlingen te helpen om zelfstandige mobiliteit te ontwikkelen?

De gemeente wil graag, dat leerlingen leren om zelfstandig te reizen. In dit kader worden er gesprekken met ouders gevoerd over wat zij zelf kunnen betekenen in het vervoer van hun kind en in de training om het zo zelfstandig mogelijk te (leren) laten reizen.

Met de huidige tariefstelling van het aangepaste vervoer hoeft dit niet direct te leiden tot een kostenverlaging. Zelfstandige mobiliteit heeft echter meer waarde. Het heeft een grote sociale waarde.

Het doet iets met de waardigheid van een kind en zijn/haar mogelijkheden tot participatie.

Bij een ander (lees: kindgerelateerd tarief) levert het de gemeente ook nog eens direct een kostenvoordeel op.

TIJDENS DIT GESPREK KWAM TEVENS HET VOLGENDE NAAR VOREN:

1. Veel aanvragen voor het PRO (Praktijkonderwijs).

De leerlingen die naar het PRO gaan, komen veelal van een school voor Speciaal Basisonderwijs. Zij/Hun ouders zijn gewend, dat hier leerlingenvervoer voor was en dus vragen zij dit ook voor het PRO aan. Voor het PRO zijn de vergoedingsmogelijkheden echter aanzienlijk beperkter, waardoor vrijwel alle aanvragen worden afgewezen. Dit is arbeidsintensief en levert teleurstellingen op bij ouders.

Beter zou het zijn, dat zowel de oude als de nieuwe school beter op de hoogte zijn van wat er wel/niet kan in het leerlingenvervoer, zodat zij ouders hierover kunnen informeren. Dan wordt voorkomen, dat ouders zich met te hoge verwachtingen bij de gemeente melden.

Daarnaast is het van belang om het samenwerkingsverband op te roepen om het Praktijkonderwijs ook in de gemeente Edam-Volendam mogelijk te maken.

BELEIDSKEUZES

De gemeente wil haar Verordening Leerlingenvervoer aanpassen. De nieuwe Modelverordening Bekostiging Leerlingenvervoer dient hierbij als voorbeeld.

Een aantal beleidskeuzes dienen verwerkt te worden in de verordening ofwel in beleidsregels. Hieronder staan de besproken keuzes.

1. Het al dan niet voeren van gesprek over zelfstandigheid en zelfredzaamheid en het opstellen van een Vervoer- ontwikkelingsplan (art. 4)

Dit is een facultatieve bepaling in de verordening waarbij de wens is deze te laten staan, aangezien dit aansluit bij de huidige praktijk.

2. Hoe om te gaan met best passende school? (art. 5 OOGO en art. 8 lid 4b)

Als er sprake is van een Best Passende school dan kan de leerling mee indien er toch al een taxi rijdt. Dan wordt er niet gekeken of de dichterbij gelegen scholen vol zijn of niet. In artikel 5 van de verordening wordt bepaald, dat het gesprek met de samenwerkingsverbanden moet worden gevoerd over het leerlingenvervoer en de gevolgen van hun adviezen daarop.

3. Afstandsgrenzen (art. 9)

De afstand tot de school is een criterium om al dan niet in aanmerking te komen voor een vergoeding leerlingenvervoer. Deze staan nu op 6 km. (wettelijk maximum) en het voorstel is om dit zo te laten.

4. Schooltijden (art. 13)

Het leerlingenvervoer vindt altijd plaats in aansluiting op de vaste schooltijden. Mocht het zo zijn, dat lesroosters, van leerlingen die bij elkaar op school zitten, ongelijk zijn, dan wordt er een wachttijd van minimaal 2 uur gehanteerd alvorens de leerling te vervoeren.

5. Stage (art. 15)

Als de leerling van het voortgezet speciaal onderwijs of het regulier voortgezet onderwijs in aanmerking komt voor een vergoeding leerlingenvervoer is het ook mogelijk om een vervoersvergoeding voor het stagevervoer te krijgen. Voorwaarde is, dat de stage dicht bij huis ligt, dus in de gemeente. Hierdoor kan de leerling over het algemeen zelf de stage bereiken. Als dat niet mogelijk is, dan heeft de plaats waar de school staat de voorkeur als stageplaats.

6. Vergoeding voor zelfstandig reizende vso-leerling (art. 9 en 17)

Zie pagina 5, punt 2 onder 'opvallende zaken'. In artikel 9 en 17 hiervoor een aanvulling opnemen.

7. Fietskilometervergoeding (art. 17 en 18)

In de huidige verordening wordt voor de hoogte van de vergoeding verwezen naar de Reisregeling Binnenland. Deze bestaat echter niet meer. Daarom wordt in de nieuwe verordening het bedrag overgenomen wat in de Reisregeling Binnenland stond als fietskilometervergoeding, nl. € 0,09.

8. Wat kan in redelijkheid van ouders verwacht worden (art. 19)

In het leerlingenvervoer zijn ouders verantwoordelijk voor de schoolgang van hun kind. De gemeente kan hiervoor een financiële vergoeding geven. Eventueel benodigde begeleiding van de leerling is een taak van ouders. Echter, niet iedere ouder kan die taak vervullen. De verordening zegt hierover, dat wanneer het onredelijk is om van ouders de begeleiding te verlangen er aanleiding kan zijn om een leerling op te nemen in het aangepaste vervoer.

Het is aan te bevelen om in beleidsregels op te nemen, in welke situatie de gemeente het onredelijk vindt om begeleiding van ouders te verlangen.

9. Autokilometervergoeding (art. 20)

Zie pagina 5, punt 3 onder 'opvallende zaken'. Om de zelfredzaamheid van ouders te stimuleren kan een hoge kilometervergoeding helpen. Advies is daarom om, het met een vergoeding zelf naar school brengen van je kind te stimuleren en aan te moedigen, de huidige hoge kilometervergoeding te handhaven en dan ook echt onder de aandacht te brengen.

AANBEVELINGEN

De gemiddelde kosten per leerling komt in de gemeente Edam-Volendam uit op ca. € 5.200,- per leerling per jaar. Dit is beduidend hoger, dan het landelijk gemiddelde. Dit lag in 2017 op € 3.000,- (Kostenmonitor Min. OC&W), in 2019 op € 3.200,- ((niet gepubliceerde) Benchmark van ons eigen bureau). De verwachting is, dat wanneer er nu een benchmark zou worden uitgevoerd, de gemiddelde kosten per leerling per jaar rond de € 4.000,- zal liggen. De kosten in Edam-Volendam stijgen hier ver bovenuit.

Op voorgaande pagina's heb ik inzicht gegeven in zaken die mij opvallen en in punten van aandacht. Dat resulteert in het volgende advies.

Veel gaat goed in het leerlingenvervoer. Hetgeen ik in mijn onderzoek heb gezien en gehoord, ontstaat het beeld, dat aanvragen over het algemeen kritisch beoordeeld worden. Waar het lastig is om kritisch te blijven, zijn er invloeden van de scholen en de jeugdprofessionals, die om vervoersvergoedingen vragen, die strikt genomen vanuit het leerlingenvervoer niet verstrekt kunnen worden.

Desondanks heb ik het beeld, dat er wel degelijk opties zijn om de kosten van het leerlingenvervoer terug te brengen. De bezuinigingen zijn naar mijn mening niet zo zeer te halen uit strengere criteria. Het zit vooral in onderstaande aanbevelingen:

1. Maak **beleidsregels** voor o.a.
 - Hoe om te gaan met vervoersaanvragen naar een buitenschoolse voorziening.
 - Hoe om te gaan met loosritten (ook in contract opnemen)
 - Voorwaarden voor het individuele vervoer
 - Wanneer is het onredelijk om van ouders begeleiding in het vervoer te verlangen
2. Verwerk in de **verordening**:
 - Vergoeding voor zelfstandig reizende VSO-ers opnemen
 - Vergoeding voor het eigen vervoer vergoeden voor 2 retourtjes i.p.v. 2 enkeltjes per dag.
3. **Algemeen**:
 - Ga in gesprek met samenwerkingsverbanden over de mogelijke discrepantie tussen het 'best passende onderwijs' en de 'dichtstbijzijnde toegankelijke school' met als doel om:
 - de versnippering van scholen tegen te gaan
 - de afstanden naar scholen te verkleinen
 - thuis nabij onderwijs aan te jagen
 - Geef voorlichting aan scholen over wat er wel en niet tot het leerlingenvervoer hoort en kan. Dit moet o.a. voorkomen, dat er veel aanvragen komen naar het Praktijk Onderwijs, waarvoor nauwelijks vergoedingen mogelijk zijn.
 - Vraag bij de nieuwe aanbesteding een prijs af, die gerelateerd is aan de individuele leerling. Dit kan zijn een prijs per kind per school of (overzichtelijker) een prijs per kind-kilometer.
 - Onderzoek of het werken met opstapplaatsen, al is het maar voor de leerlingen van het Basisonderwijs en het ISK, financieel gunstig is.