

Toelichting

Algemene toelichting modelverordening leerlingenvervoer

Inleiding

Ieder kind heeft recht op passend onderwijs. In sommige gevallen kunnen kinderen niet zelfstandig naar school, of kunnen ze niet door hun ouders worden gehaald en gebracht. Als aan bepaalde criteria is voldaan, kunnen ouders een beroep doen op de verordening leerlingenvervoer. De verordening leerlingenvervoer gaat over de bekostiging van een vervoersvoorziening. Het expliciete doel van de regeling is het verstrekken van een voorziening. Het is aan de gemeente om te beslissen in welke vorm de voorziening wordt verstrekt. Het impliciete doel is het effectueren van het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs.

Voor de toekenning van de vergoeding wordt uitgegaan van de kosten van het vervoer naar de dichtstbijzijnde voor de (gehandicapte) leerling toegankelijke school. De ouders kunnen de gemeente ook vragen het vervoer van hun kind(eren) naar de dichtstbijzijnde school van de gewenste levensbeschouwelijke richting te verzorgen. Hiervoor is in de meeste gevallen een eigen bijdrage verschuldigd.

Artikel 4, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO), artikel 4, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en artikel 4, eerste lid van de Wet op de expertisecentra (WEC), verplichten de gemeenteraad een regeling vast te stellen voor het leerlingenvervoer. De modelverordening geeft uitvoering aan de taakstelling van de gemeentebesturen inzake de bekostiging van het vervoer van leerlingen van en naar scholen voor basisonderwijs, speciale scholen voor basisonderwijs, of (voortgezet) speciaal onderwijs. Tevens worden nadere regels gegeven voor de bekostiging van het weekeinde- en vakantievervoer.

Er is geen zorgplicht in het kader van leerlingenvervoer voor leerlingen die het reguliere voortgezet onderwijs bezoeken, dus ook niet voor praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs. Een uitzondering geldt voor leerlingen die vanwege een handicap niet of niet zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken, zij hebben recht op leerlingenvervoer op basis van titel 6 van de verordening. Dit moet per leerling bekeken worden.

Naast procedurevoorschriften over de wijze waarop de aanvragen voor bekostiging door de ouders kunnen worden ingediend, bevat deze modelverordening criteria aan de hand waarvan ouders aanspraak kunnen maken op bekostiging van de vervoerkosten. Centraal uitgangspunt is daarbij dat de verantwoordelijkheid voor het schoolbezoek van de leerling bij de ouders blijft liggen (artikel 14 van de verordening).

Met het begrip 'bekostiging' wordt bedoeld dat de betaling aan de ouders niet het karakter heeft van een 'kostendekkende betaling'. Dit neemt echter niet weg dat de bekostiging in een aantal gevallen kostendekkend kan zijn.

Wellicht ten overvloede dient er nogmaals de nadruk op gelegd te worden, dat er sprake is van een modelverordening. Nadere invulling van de verordening dient te geschieden op lokaal niveau, rekening houdend met de specifiek plaatselijke of regionale omstandigheden en de gevormde jurisprudentie.

1.1 Wijze van vervoer

Het college bepaalt welke wijze van vervoer wordt bekostigd aan de ouders. Uitgangspunt van de regeling is bekostiging van het openbaar vervoer, maar het college kan bepalen dat de bekostiging plaatsvindt voor een andere wijze van vervoer.

Indien ouders afwijken van de wijze van vervoer dienen ze hiervoor in principe toestemming te krijgen van het college. Ondanks de toestemming blijft de bekostiging gebaseerd op de door het college toegekende wijze van vervoer.

De modelverordening onderscheidt een drietal wijzen van vervoer:

1. openbaar vervoer;
2. aangepast vervoer;

3. eigen vervoer.

1.2 Drempelbedrag en financiële draagkracht

Voor ouders van een leerling die een school voor basisonderwijs of een speciale school voor basisonderwijs bezoekt, kan een drempelbedrag in rekening worden gebracht (zie artikel 23 van de verordening). Bij het drempelbedrag is de ouderlijke bijdrage gekoppeld aan de door de gemeente vastgestelde kilometergrens, dat wil zeggen de afstand van de woning tot de school waarboven aanspraak kan bestaan op leerlingenvervoer. In de modelverordening is deze grens vastgesteld op 6 kilometer. De ouderlijke bijdrage is in dat geval gelijk aan de kosten van het openbaar vervoer voor deze 6 kilometer. Het drempelbedrag wordt per leerling in rekening gebracht.

Daarnaast kan voor ouders van leerlingen die een school voor basisonderwijs bezoeken, die tenminste 20 kilometer van de woning is gelegen, een inkomensafhankelijke bijdrage gelden (zie artikel 24 van de verordening). De vastgestelde bekostiging wordt in dat geval verminderd met een van de financiële draagkracht van de ouders afhankelijk bedrag. Deze inkomensafhankelijke bijdrage wordt per gezin geheven.

Artikelsgewijze toelichting modelverordening leerlingenvervoer

Artikel 1: Begripsomschrijving

In artikel 1 van de modelverordening is een aantal begrippen nader gedefinieerd, die regelmatig gebruikt worden in de verordening.

Ad a School

Speciale school voor basisonderwijs

De Wet op het primair onderwijs (WPO), die op 1 augustus 1998 in werking is getreden, voorziet in de samenvoeging van het basisonderwijs en het onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (lom), moeilijk lerende kinderen (mlk) en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk) in een wet. De scholen voor lom, mlk en iobk heten onder de WPO 'speciale scholen voor basisonderwijs'.

School voor voortgezet onderwijs

Onder een school voor voortgezet onderwijs als bedoeld in de WVO, vallen het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), waar praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs deel van uit maken.

Speciaal onderwijs (WEC)

De Wet op de expertisecentra (WEC) omvat al het overig speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Het gaat om onderwijs voor doven, slechthorenden, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden, visueel gehandicapten, lichamelijk gehandicapten, kinderen opgenomen in het ziekenhuis, langdurig zieken, zeer moeilijk lerende kinderen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, meervoudig gehandicapten en onderwijs op pedologische instituten.

De WEC onderscheidt de volgende clusters:

- Cluster 1: onderwijs aan visueel gehandicapte kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap;
- Cluster 2: onderwijs aan dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden dan wel meervoudige gehandicapte kinderen met een van deze handicaps;
- Cluster 3: onderwijs aan langdurige zieke kinderen met een lichamelijke handicap, lichamelijk gehandicapte kinderen en zeer moeilijk lerende kinderen dan wel meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps;

- Cluster 4: onderwijs aan langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen in scholen verbonden aan pedagogische instituten.

Particuliere scholen

Aanspraak op leerlingenvervoer kan zowel naar rijksbekostigde als particuliere scholen bestaan, mits de particuliere school een onderwijsrichting vertegenwoordigt en mits de particuliere school een 'school' in de zin van de onderwijswetten is. Momenteel zijn het individuele leerplichtambtenaren die beslissen of een particuliere school voldoende lijkt op bekostigde scholen. Op rijksniveau bestaat het voornemen dit centraal te gaan bepalen. In 2007 is daarom een wetwijziging van de Leerplichtwet in behandeling gegeven bij de Eerste en Tweede Kamer. De wetwijziging beoogt onder andere aanscherping van de criteria waaraan particuliere scholen moeten voldoen. De Raad van State heeft echter negatief geoordeeld over dit wetsvoorstel en de minister en de staatssecretaris zijn om opheldering gevraagd. Het is niet duidelijk of (en wanneer) het wetsvoorstel doorgang zal vinden.

Andere onderwijsvormen

Het vervoer naar het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het universitair onderwijs valt onder geen enkele omstandigheid onder het leerlingenvervoer. Gehandicapte leerlingen die een dergelijke opleiding volgen, kunnen zich tot het UWV wenden voor een eventuele vergoeding.

Hoogbegaafde leerling

Wanneer voor een hoogbegaafde leerling het reguliere onderwijsaanbod niet adequaat is en de leerling dientengevolge een school voor gewoon voortgezet onderwijs bezoekt, dan behoeft de gemeente volgens de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen bekostiging van de kosten van het leerlingenvervoer toe te kennen. De reden hiervoor is dat een school voor gewoon voortgezet onderwijs geen school is in de zin van de WEC (uitspraak van 9 november 1995, nr. H 01.95.0165; zie Jur. 21.8; in een uitspraak van 23 april 1998, nr. H01.98.0221 bevestigd).

Besluit trekkende bevolking

Het Besluit trekkende bevolking van de WBO (Stb. 465, 1985) bevat voorschriften voor scholen voor kinderen van wie de ouders een trekkend bestaan leiden (zoals scholen voor kinderen van kermisexploitanten, schippers of circusmedewerkers). De voorzieningen ten behoeve van deze groepen zijn opgenomen in de WPO en de betreffende scholen worden aangemerkt als basisscholen. Belangrijkste overweging hiervoor is, dat de desbetreffende kinderen in principe aangewezen zijn op het reguliere basisonderwijs. Van overwegende orthopedagogische of didactische benadering is geen sprake.

Dit betekent dat de ouders van de betreffende leerlingen aanspraak kunnen maken op bekostiging van vervoer. Hiervoor gelden de bepalingen omtrent het vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs en speciale scholen voor basisonderwijs (Titel 2 van de modelverordening).

Een belangrijke uitzondering vormen:

- leerlingen die rijdende scholen bezoeken voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers (Titel B Besluit trekkende bevolking);
- leerlingen die ligplaatsscholen bezoeken voor varende kinderen (Titel C Besluit trekkende bevolking).

Ouders van leerlingen die voornoemde scholen bezoeken, komen niet voor bekostiging van vervoer in aanmerking. De kosten voor noodzakelijk vervoer van deze leerlingen ten behoeve van het schoolbezoek, vormen onderdeel van de materiele instandhouding van die scholen.

Medische behandeling en zorg

Gemeenten worden steeds vaker geconfronteerd met aanvragen van ouders voor bekostiging van vervoer naar instellingen waar kinderen dagbehandelingen (zorg) krijgen, al dan niet in combinatie met onderwijs. Gemeenten zijn hier in principe niet toe verplicht. Het leerlingenvervoer betreft slechts het vervoer naar en van een school op de schooltijden die zijn aangegeven in de schoolgids. Dan gaat

het dus om een onderwijsinstelling in de zin van de onderwijswetgeving; zorginstellingen, medisch kinderdagverblijven en dergelijke worden hier niet toe gerekend.

Volgt een kind ook onderwijs op of nabij die locatie, dan kan het zijn dat ouders een (gedeeltelijke) tegemoetkoming bij de gemeente kunnen krijgen. Ook dan moet het gaan om onderwijs in de zin van onderwijswetgeving, dus moet de instelling die het onderwijs verzorgt een "school" zijn. Hierbij geldt dat gemeenten vervoeren in aansluiting op het begin en einde van de schooldag volgens de schoolgids (artikel 1, onderdeel f, van de verordening). Krijgen kinderen voor, tijdens of na schooltijd zorg of behandelingen, dan zijn toch de schooltijden leidend voor het leerlingenvervoer.

Ad b Ouders

In de omschrijving van het begrip 'ouders' is het onderscheid dat in de WPO en de WEC ten aanzien van ouders is aangebracht niet overgenomen. De WPO verstaat onder ouders: ouders en voogden van kinderen. De WEC verstaat ook de verzorgers daaronder. Op dit moment ligt er een wetswijziging van de WPO bij de Raad van State dat dit onderscheid opheft: door deze wijziging zullen ook verzorgers onder het begrip 'ouders' in de zin van de WPO vallen.

Ook pleegouders zijn aan te merken als verzorgers en vallen daarmee onder het begrip 'ouders', zoals bedoeld in de verordening.

Voor de bepaling of een drempelbedrag verplicht is, dient een inkomen in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting aanwezig te zijn. Als de aanvrager een rechtspersoon is (bijvoorbeeld een zorginstelling), dan valt deze formeel niet onder de werking van de Wet op de inkomstenbelasting. In de bekostiging van instellingen is vaak rekening gehouden met bekostiging van de kosten van het dagelijks vervoer naar school en het weekeinde- en vakantievervoer. In voorkomende gevallen kan met de betrokken instelling contact worden opgenomen.

Ad c Leerling

In artikel 39, derde lid, van de WPO is bepaald dat kinderen vanaf drie jaar en tien maanden ten hoogste vijf dagen (schoolgewenningsdagen) de basisschool mogen bezoeken. Deze kinderen worden echter pas als zij de leeftijd van vier jaar hebben bereikt leerling in de zin van de WPO (artikel 39, eerste lid, WPO). De ouders kunnen dan ook pas vanaf het moment dat hun kind vier jaar is geworden eventueel aanspraak maken op bekostiging van de vervoerkosten naar de basisschool of speciale school voor basisonderwijs. De toelatingsleeftijd voor kinderen in het speciaal onderwijs is geregeld in artikel 39 van de WEC.

Voor leerlingen die op grond van de onderwijswetgeving toegelaten zijn op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, ongeacht of zij de leerplichtige leeftijd hebben bereikt, of al voorbij zijn kunnen de ouders, indien zij voldoen aan de voorwaarden van de gemeentelijke verordening leerlingenvervoer, aanspraak maken op bekostiging van de vervoerskosten.

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat zolang een leerling toegelaten is op een school voor voortgezet onderwijs, en dus 'leerling' is van zo'n school, er aanspraak kan bestaan op bekostiging op grond van titel 6 van de verordening.

Illegale leerlingen

Het recht op onderwijs, ook voor illegaal in ons land verblijvende leerlingen, is gebaseerd op het principe dat jongeren waar ook ter wereld moeten worden toegerust om aan het maatschappelijke leven deel te nemen, Nederland is hiertoe ook internationale verdragsrechtelijke verplichtingen aangegaan. In de Koppelingswet is zelfs vastgelegd dat illegale kinderen die voor hun 18e jaar een onderwijstraject zijn gestart het recht hebben om dit af te maken. Hier vloeit uit voort dat illegale leerlingen in principe ook recht hebben op leerlingenvervoer. Scholen en gemeenten hoeven leerplichtige leerlingen niet te vragen naar de verblijfsstatus. Een schoolleider kan dus niet als een opsporingsambtenaar worden ingezet.

Asielzoekerskinderen

Voor kinderen die in een Asielzoekerscentrum (AZC) verblijven en naar school toe gaan, bestaat de Richtlijn schoolvervoer asielzoekers. Deze richtlijn houdt in dat het AZC het vervoer betaalt van het AZC naar de school. Dit betaalt het AZC uit de middelen die het via het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) ontvangt.

Leerlingen die niet in een asielzoekerscentrum verblijven, vallen onder de gemeentelijke regeling leerlingenvervoer. Gemeenten moeten leerlingen die in aanmerking komen voor het leerlingenvervoer in principe vervoeren naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school van de soort en de richting.

Besluit trekkende bevolking

Voor de begripsomschrijving 'leerling' geldt, evenals voor de begripsomschrijving van 'school', dat die leerlingen zijn uitgesloten die een rijdende school voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers dan wel een ligplaatsschool voor varende kinderen bezoeken.

Ad d Gehandicapte leerling

Een leerling die door een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap niet zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kan maken, wordt aangemerkt als een gehandicapte leerling in de zin van de verordening.

Ad e Woning

Onder 'woning' wordt in de modelverordening verstaan: de plaats waar de leerling structureel en feitelijk verblijft. Met andere woorden, de plaats van waaruit het kind de school bezoekt. In dezen is het niet relevant in welke gemeente de ouders en/of het kind staan ingeschreven.

Niet ter zake doet of de ouders, voogden of verzorgers in de gemeente hun officiële verblijf hebben in de zin van de artikelen 10 en verder van Boek I van het Burgerlijk wetboek. Dit betekent dat indien een leerling tijdelijk in een andere gemeente verblijft in deze andere gemeente (in het algemeen) bekostiging van de vervoerkosten van deze leerling aangevraagd moet worden (dit geldt overigens niet indien het bijvoorbeeld een leerling betreft die vanwege een vakantie van de ouders tijdelijk elders verblijft).

Tijdelijk verblijf

Met name bij zeer kort tijdelijk verblijf van de leerling in een andere gemeente kan de vraag rijzen of het redelijk is dat deze gemeente de vervoerskosten moet dragen. Door het incidentele karakter van dit vervoer laat het zich doorgaans moeilijk organiseren binnen de bestaande gemeentelijke kaders, zodat dit vervoer zeer veel extra kosten met zich mee kan brengen. Ook voor ouders is dit omslachtig: bij gemeente A moeten zij deelname aan het vervoer opzeggen, bij gemeente B vervoer aanvragen en een aantal weken later dienen zij het omgekeerde te doen. Bovendien bevat de definitie van het begrip woning een structureel element.

In een voorkomend geval kan als volgt worden gehandeld. Als vooraf vaststaat dat een leerling gedurende een korte periode (niet meer dan bijvoorbeeld zes weken) in een andere gemeente (B) verblijft en zijn oude school blijft bezoeken, dan wordt dit verblijf aangemerkt als verblijf in de oorspronkelijke gemeente (A).

Deze gemeente (A) zal dan ook het vervoer gedurende deze weken blijven verzorgen. Hierbij wordt er van uitgegaan dat het kind naar zijn eigen school blijft gaan. Is de afstand van het tijdelijk verblijf van de leerling naar school kleiner dan de kilometergrens die gemeente A hanteert, dan zal uiteraard (tijdelijk) geen aanspraak op bekostiging van vervoerkosten bestaan.

In alle andere situaties waarin een leerling tijdelijk in een andere gemeente verblijft verdient het aanbeveling de hoofdregel toe te passen, namelijk dat in de gemeente waarin de leerling feitelijk verblijft het leerlingenvervoer wordt aangevraagd. Deze gemeente beoordeelt dan dit verzoek op basis van de eigen verordening leerlingenvervoer. Deze verordening kan uiteraard andere criteria bevatten dan de verordening leerlingenvervoer van de oorspronkelijke gemeente.

Dagcentrum: twee woningen

Het uitgangspunt van de verordening leerlingenvervoer is, dat slechts het vervoer van de woning naar de onderwijsinstelling en vice versa wordt bekostigd. In het geval een leerling vanuit een ouderlijke woning een school bezoekt en vanuit die school, omwille van een medische of sociale indicatie, naar een dagcentrum (bijvoorbeeld een Boddaertcentrum) reist, is de gemeente derhalve niet verplicht het vervoer van school naar het dagcentrum te bekostigen.

Als het dagcentrum als structureel feitelijk (eventueel tweede) verblijf aangemerkt kan worden, kan een gemeente ervan uitgaan dat het kind twee woningen in de zin van de verordening heeft, te weten

de ouderlijke woning en het dagcentrum en daarom toch besluiten tot bekostiging. Dit is een keuze van de gemeente. Als de gemeente wel bekostigt, dan kan er vervoer van huis naar school en van school naar het dagcentrum worden aangeboden. Het dagcentrum wordt dan aangemerkt als tweede woning. Het vervoer van het dagcentrum naar huis valt dan niet onder het leerlingenvervoer.

Gescheiden ouders: twee woningen

Een kind van gescheiden ouders kan twee woningen hebben in de zin van de verordening. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van co-ouderschap, waarbij het kind evenveel bij de ene als de andere ouder verblijft, kan gezegd worden dat er sprake is van twee hoofdverblijven. Om aanspraak te maken op bekostiging van leerlingenvervoer moeten beide ouders afzonderlijk, voor de dagen dat het kind doordeweeks bij hen verblijft, een aanvraag indienen bij de gemeente waar hij of zij woonachtig is. Waar de leerling staat ingeschreven doet niet terzake; doorslaggevend is de feitelijke verblijfplaats van de leerling.

De betreffende gemeenten toetsen de aanvraag elk aan de eigen verordening leerlingenvervoer, waarbij onder meer wordt bekeken of er sprake is van een woning in de zin van de verordening, of de school wel de dichtstbijzijnde toegankelijke is en of voldaan is aan de afstandsgrens. Het komt voor dat slechts in één van beide gemeenten aanspraak op leerlingenvervoer bestaat, doordat de school niet de dichtstbijzijnde toegankelijke school is.

Ad f Afstand

De afstand dient consequent te worden gemeten. Het verdient aanbeveling om altijd dezelfde en de meest actuele routeplanner te hanteren en de ouders bij de aanvraag te informeren over de wijze waarop de afstand wordt gemeten.

Met betrekking tot het begrip 'afstand' heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat de veiligheid van de weg op zich zelf beoordeeld voldoende dient te zijn (uitspraak van 31 maart 1989, R03.87.2599; zie Jur. 1.5). Het college mag niet volstaan met verwijzing naar een minder veilige alternatieve route.

Indien de afstand van de woning naar school niet voldoet aan het afstandscriterium, dan dienen de ouders in voorkomend geval zelf voor begeleiding zorg te dragen indien de af te leggen route onveilig is, aldus de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak van 12 juni 1995, nr. R03.93.5575; zie jur.1.6).

De afdeling bestuursrechtspraak is voorts van mening dat de route niet in alle gevallen volledig toegankelijk moet zijn voor gemotoriseerd verkeer (uitspraak van 12 juni 1995, nr. R03.93.5639; zie jur. 1.7).

Ad g Vervoer

Indien de gemeente opstapplaatsen hanteert, dient dit in de verordening te worden opgenomen (Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdeel I). Voorts is ter verduidelijking opgenomen dat het vervoer alleen plaatsvindt in aansluiting op het begin en einde van de schooldag, zoals aangegeven in de schoolgids. Hiermee wordt voorkomen dat ouders op basis van bijvoorbeeld sociale of tijdelijke medische overwegingen aanvragen indienen voor het vervoer tijdens de schooltijd (bijvoorbeeld omdat de leerling te jong is om het hele onderwijsprogramma te volgen). Uitsluitend indien de structurele handicap van een leerplichtige leerling noodzaakt tot het volgen van slechts een deel van het onderwijsprogramma, dient in voorkomend geval wel tijdens de schooltijd vervoerd te worden.

Ad h Openbaar vervoer

Bij de definiëring van het begrip 'openbaar vervoer' is aangesloten bij de begripsomschrijving zoals deze is vastgelegd in artikel 1 van de Wet personenvervoer (wet van 12 maart 1987, Stb. 175). In deze Wet wordt onder 'openbaar vervoer' verstaan: voor een ieder openstaand personenvervoer per trein, metro, tram, bus, of auto volgens een dienstregeling. De Wet personenvervoer definieert 'dienstregeling' als voor een ieder kenbaar schema van reismogelijkheden. In de verordening is de begripsomschrijving 'openbaar vervoer' uitgebreid met 'veerdienst'.

Ad i Reistijd

Onder 'reistijd' wordt in de modelverordening verstaan, de tijdsperiode die ligt tussen het verlaten van het huis en de aanvang van de schooldag, dan wel de tijdsperiode die ligt tussen het einde van de schooldag en de aankomst bij het huis. De praktijk leert dat leerlingen, ongeacht of zij gebruikmaken van het leerlingenvervoer, zich vaak zo'n tien minuten voor de aanvang van de lessen op het schoolplein bevinden. Het ligt voor de hand deze tijd uit te sluiten van de reistijd. Dit betreft enkel de wachttijd aan het begin van de schooldag. De eventuele wachttijd aan het einde van de schooldag wordt wel meegerekend bij de totale reistijd.

Schooltijden

Vanaf 1 augustus 2006 hebben scholen in het primair en het speciaal onderwijs meer vrijheid om, in samenspraak met ouders, de schooltijden zelf in te vullen. Voor scholen die vallen onder de WPO of de WEC geldt dat de leerlingen in de eerste twee schooljaren ten minste 3520 uren onderwijs en in de laatste zes schooljaren tenminste 3760 uren onderwijs ontvangen. Als voorwaarde is wel gesteld dat de onderwijsactiviteiten evenwichtig over de dag verdeeld moeten worden. Voor scholen vallend onder de WEC geldt daarnaast nog dat het onderwijs aan leerlingen jonger dan 4 jaar ten minste 880 uren per schooljaar omvat en aan leerlingen ouder dan 12 jaar ten minste 1000 uren per schooljaar. Het is mogelijk om voor alle groepen naast de woensdagmiddag een tweede vrije middag in te voeren, of de verplichte lessen in vier dagen per week te verzorgen. Een school kan ook kiezen voor een zesdaagse lesweek.

Voor de bepaling van het recht op leerlingenvervoer wordt aangesloten op de schoolgids die een school heeft uitgegeven. Indien een school dus van de nieuwe regelgeving gebruikmaakt en dat vastlegt in de schoolgids dan moet de gemeente dit honoreren.

Ad j Toegankelijke school

De WPO kent het orgaan de permanente commissie leerlingenverzorging (pcl, artikel 23 WPO). Deze commissie beslist op aanvraag van de ouders of een leerling op het onderwijs van een speciale school voor basisonderwijs is aangewezen. Alleen als dit besluit positief is, kan een leerling op een speciale school voor basisonderwijs worden opgenomen. Het college moet bij de beoordeling van een aanvraag voor leerlingenvervoer van dit besluit uitgaan. Dit besluit is overigens een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het kader van de operatie Weer samen naar school is afgesproken dat, indien vaststaat dat een leerling is aangewezen op een hulpklas bij een basisschool, deze basisschool moet worden aangemerkt als de toegankelijke school, ook wanneer dit niet de dichtstbijzijnde basisschool is, en dat derhalve vervoer naar deze basisschool met hulpklas dient te worden bekostigd.

De Regionale Verwijzingscommissie bepaalt de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs. (artikel 10g van de WVO).

Ad k Inkomen

Om te bepalen of op grond van artikel 23 een drempelbedrag kan worden geheven, is het inkomen van ouders in het peiljaar nodig. Ouders kunnen een IB 60-formulier opvragen bij de Belastingdienst, waarop dit gecorrigeerde verzamelinkomen staat vermeld.

Ad l Opstapplaats

Een van de mogelijkheden om het vervoer efficiënter en daardoor goedkoper te organiseren, is het instellen van centrale opstapplaatsen, van waar de leerlingen met de taxi of bus worden vervoerd. Met een dergelijk systeem worden de leerlingen niet thuis voor de deur opgehaald, maar dienen zij zich, al dan niet onder begeleiding van de ouders, te begeven naar de door de gemeente aangewezen opstapplaats.

Reistijd naar opstapplaats

In de uitspraak van 26 februari 1992 (nr. R03.89.0419/83-107) acht de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het kennelijk redelijk dat de gemeente opstapplaatsen opstelt vanaf waar de leerling van het vervoer gebruik kan maken. De afdeling vindt de reistijd, die in dit geval niet meer dan dertig minuten bedraagt, alleszins redelijk. Hiermee is echter nog niet aangegeven wanneer de afdeling de reistijd niet meer redelijk acht.

Veiligheid en begeleiding

Wanneer gekozen wordt voor het aanwijzen van opstapplaatsen, dan is het van belang dat de gemeente daarbij let op de af te leggen afstand van huis naar de opstapplaats. Hierbij kan in ieder geval gedacht worden aan bestaande halteplaatsen binnen een loopafstand van dertig minuten, waar een beschutte halteplaats aanwezig is (mede in verband met de weersomstandigheden). Het feit alleen dat de halte aan een drukke verkeersweg ligt en dus niet veilig genoeg zou zijn voor een leerling, is niet voldoende om af te zien van het aanwijzen van opstapplaatsen. Van ouders mag in dergelijke gevallen verwacht worden dat zij hun kinderen begeleiden tot ten minste het moment dat hun kinderen in het voertuig zijn gestapt. (Zie ABRS 24 augustus 1992, nr. R03.90.1504/83-105).

Afstand

Wanneer een verzoek om een tegemoetkoming van de vervoerkosten wordt ingediend, blijft de afstand tussen de woning en de school relevant; het instellen van opstapplaatsen verandert daar niets aan. Dit betekent dat ouders die op bijvoorbeeld negen kilometer van de school wonen terwijl de gemeente op zes kilometer afstand een opstapplaats heeft ingesteld, recht hebben op bekostiging van het vervoer (en eventueel begeleiding) over de resterende drie kilometer. Ook blijft het berekenen van de reistijd zoals dat nu geldt onverkort intact; met andere woorden de tijdsduur die gemoeid is met het bereiken van de opstapplaats telt mee als reistijd als bedoeld in artikel 13, onder a, en artikel 18, eerste lid onder b, van de modelverordening.

Ad m Commissie voor de begeleiding

De commissie voor de begeleiding is in de plaats gekomen voor de commissie van onderzoek. De indicerende taken van de CvO zijn overgegaan naar de regionale commissies van indicatiestelling (Cvi). De taken omtrent toewijzing van (ambulante) begeleiding liggen bij de commissie voor de begeleiding, verbonden aan een school.

Ad n Vervoersvoorziening

De wet bepaalt dat de gemeenten het vervoer zelf kunnen verzorgen, dan wel doen verzorgen. In de begripsbepaling 'vervoersvoorziening' is dit nader uitgewerkt. Er dient een keuze te worden gemaakt tussen één van de drie weergegeven mogelijkheden: 1. een gehele of gedeeltelijke bekostiging van de door het college noodzakelijk geachte vervoerskosten van de leerling en zonodig diens begeleider, 2. de verstrekking van een abonnement of strippenkaart voor de leerling en zo nodig diens begeleider, of 3. aanbidding van aangepast vervoer dat de gemeente verzorgt of doet verzorgen.

Ad o Permanente commissie leerlingenzorg

De WPO kent de permanente commissie leerlingenzorg (pcl). Besluiten van de pcl over de toelating van een leerling tot een speciale school voor basisonderwijs dienen door het college bij de beoordeling van een aanvraag voor leerlingenvervoer betrokken te worden, ingeval het college een negatieve beschikking geeft op de gevraagde voorziening. Zie tevens de toelichting bij onderdeel j.

Ad p Samenwerkingsverband

Op basis van de WPO moeten basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs die samenwerken, een zodanige zorgstructuur inrichten, dat voor elke leerling de benodigde zorg kan worden geboden. Artikel 18 van de WPO geeft een regeling voor de samenwerkingsverbanden.

Ad q Regionale verwijzigingscommissie

De regionale verwijzigingscommissie heeft op grond van artikel 10g van de WVO tot taak te beoordelen of een leerling tot het praktijkonderwijs toelaatbaar is.

Ad r Opdc

Opdc: orthopedagogisch en didactisch centrum. Bovenschoolse voorziening bedoeld om leerlingen extra zorg te geven. Op een opdc kan ook onderwijs gegeven worden, maar de leerlingen blijven ingeschreven op een school voor voortgezet onderwijs.

Leerlingen die volledig onderwijs volgen aan een opdc en aanspraak maken op vervoer op basis van titel 6, kunnen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer naar het opdc. Leerlingen die gedeeltelijk onderwijs volgen aan een opdc en gedeeltelijk aan een school voor voortgezet onderwijs, kunnen alleen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer naar de school voor voortgezet onderwijs.

Ad s Ambulante begeleiding

Een ambulante begeleider is verbonden aan een school voor speciaal onderwijs en geeft ondersteuning aan gehandicapte leerlingen in het reguliere primair en voortgezet onderwijs. De gemeente kan aan de ambulante begeleider van gehandicapte leerlingen in het reguliere onderwijs, voor wie een aanvraag leerlingenvervoer wordt ingediend, advies vragen over de vervoersbehoefte van die leerlingen.

Ad t Commissie voor de indicatiestelling

Elk kind dat wordt aangemeld voor het speciaal onderwijs moet worden geïndiceerd. De commissie voor de indicatiestelling beoordeelt aan de hand van onafhankelijke landelijke criteria of een leerling in aanmerking komt voor leerlinggebonden financiering en in welk cluster de leerling wordt geplaatst.

Artikel 2 Bekostiging van de door het college noodzakelijk te achten vervoerskosten

In de modelverordening worden de aanspraken van de ouders op gehele of gedeeltelijke bekostiging voor het dagelijks vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs, speciale scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs vastgelegd. Indien het college het vervoer zelf laat verzorgen, kan het van ouders, die voor bekostiging van de vervoerskosten in aanmerking komen, verlangen dat hun kinderen van dit vervoer gebruik maken. Tevens kan zij van ouders, aan wie slechts een gedeeltelijke bekostiging van de vervoerskosten toekomt, verlangen een eigen bijdrage te betalen aan het vervoer van hun leerlingen (artikel 2, tweede lid, van de modelverordening).

De hoogte van deze eigen bijdrage, die slechts van toepassing is op ouders van leerlingen die scholen voor basisonderwijs of speciale scholen voor basisonderwijs bezoeken, is afhankelijk van het inkomen van de ouders en de afstand tussen de woning en de te bezoeken school. Indien de ouders weigeren of nalatig zijn met betrekking tot de ingevolge de verordening te betalen bijdrage, leidt dit tot het vervallen van de aanspraak op de bekostiging dan wel, indien gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld een taxi (busje), tot stopzetting van het vervoer. Het behoeft geen betoog dat juist bij het aangepast vervoer afspraken kunnen worden gemaakt met regiogemeenten om een zo efficiënt en goedkoop mogelijke wijze van aangepast vervoer te organiseren. Tevens komt in artikel 2, tweede lid, tot uitdrukking dat het eventuele drempelbedrag en de bijdrage afhankelijk van het inkomen nooit hoger kunnen zijn dan de werkelijke kosten van vervoer.

De verantwoordelijkheid voor het schoolbezoek blijft ingevolge de Leerplichtwet in alle gevallen bij de ouders liggen. In artikel 2, derde lid, van de modelverordening is deze verantwoordelijkheid nog eens expliciet vastgelegd. Deze verantwoordelijkheid kan door de ouders niet op- of overgedragen worden aan de gemeente. De wettelijke regeling, noch de gemeentelijke verordening beperkt deze verantwoordelijkheid van de ouders.

In het vierde lid staat dat een leerling die meerderjarig en handelingsbekwaam is zelf een aanvraag voor leerlingenvervoer kan doen in plaats van de ouders/verzorgers.

Artikel 3 Bekostiging naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school

Een van de uitgangspunten van de artikelen 4 van de WPO, WVO en de WEC is dat de gemeenteraad bij het vaststellen van de verordening en het college bij de uitvoering daarvan de op godsdienst of levensbeschouwing van ouders berustende keuze voor een school dient te eerbiedigen. Tevens is in genoemde artikelen bepaald dat in de verordening geen onderscheid wordt gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In de verordening is dit verankerd in artikel 3. Bekostiging van de vervoerskosten wordt verstrekt over de afstand tussen de woning van de leerling en de dichtstbijzijnde voor hem toegankelijke school. Als dichtstbijzijnde school kan worden aangemerkt: de school die naar afstand het dichtstbij gelegen is, gemeten langs de kortste voor de leerling voldoende (meest) begaanbare, veilige weg.

Als toegankelijke school is aan te merken wat betreft het primair onderwijs: de school van de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting dan wel de openbare school. Wat betreft (voortgezet) speciaal onderwijs wordt hier nog een tweede criterium aan toegevoegd: de school van de soort waarop de leerling is aangewezen op grond van zijn lichamelijke of geestelijke toestand. De hier bedoelde soorten zijn schooltypen zoals vermeld in artikel 2 van de WEC en artikel 5 van de WVO. Op grond van de WPO dient voor de speciale scholen voor basisonderwijs het vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school in het samenwerkingsverband te worden bekostigd. Zie daarvoor artikel 9 van de modelverordening.

Scholen met wachtlijsten

Het spreekt voor zich dat op een toegankelijke school wel ruimte voor de leerling moet zijn en dat de leerling moet zijn/worden toegelaten. Indien de dichtstbijzijnde school niet toegankelijk is voor een leerling omdat er een wachtlijst bestaat, dient bekostiging plaats te vinden naar de eerstvolgende dichtstbijzijnde, toegankelijke school. De aanspraak op vervoer naar deze verder weg gelegen school blijft bestaan, zolang er een wachtlijst is voor de dichtstbijzijnde school.

Indien de wachtlijst is opgelost - de gemeente dient naar de duur van de wachtlijst te informeren - kan de bekostiging beperkt worden tot aan de dichtstbijzijnde school, aangezien deze weer toegankelijk is geworden. Dit is ongeacht of de leerling vanaf dat moment ook daadwerkelijk de dichtstbijzijnde school gaat bezoeken: ouders zijn vrij om hun kind naar elke school van hun keus te laten gaan, echter in het kader van het leerlingenvervoer hoeft slechts een vervoerskostenvergoeding voor de dichtstbijzijnde, toegankelijke school te worden verstrekt.

Van belang hierbij is dat wanneer het college een aanvraag om bekostiging afwijst in verband met de aanwezigheid van een dichterbij gelegen school van (de aangewezen soort en van) dezelfde richting, het dient aan te tonen dat de leerling daadwerkelijk kan worden toegelaten tot die school. Hierbij kan nog worden aangetekend dat bijvoorbeeld een nieuwe school met slechts een leerkracht, namelijk voor de groepen 1 en 2, voor leerlingen uit groep 3 en verder niet toegankelijk is.

De leerling zal, indien hij niet toegelaten wordt op de desbetreffende dichtstbijzijnde school, moeten uitzien naar een andere school. Deze school is dan aan te merken als de dichtstbijzijnde toegankelijke school. In een dergelijk geval dient bekostiging van vervoer te worden verstrekt, naar deze andere (dichtstbijzijnde) school.

Stagevervoer

Is de stage een onderdeel van het onderwijsprogramma en krijgt de leerling dagelijks leerlingenvervoer naar de school, dan bestaat in beginsel aanspraak op leerlingenvervoer naar het stageadres. Dit is dan immers aan te merken als de 'dichtstbijzijnde toegankelijke school'. De gemeente kan scholen er op attenderen dat stageplaatsing financiële gevolgen kan hebben voor gemeenten. Scholen kunnen dit aspect mee laten wegen in de plaatsing van leerlingen door bijvoorbeeld een stageplek te zoeken op de route van het leerlingenvervoer.

Hoogbegaafde kinderen en 'toegankelijke school'

Ten aanzien van hoogbegaafde kinderen worden gemeenten regelmatig geconfronteerd met aanvragen tot bekostiging van het vervoer naar scholen die zich richten op dit type kinderen.

In 2001 heeft de rechter een uitspraak hieromtrent gedaan over een zaak die speelde in Emmen. De gemeente Emmen wees een soortelijk verzoek af, omdat er voldoende onderwijsvoorzieningen zijn die dichterbij gelegen zijn. Men vond geen reden de hardheidsclausule toe te passen. Met de gemeente was de rechtbank van mening dat de aanvrager niet heeft aangetoond dat dichterbij gelegen scholen niet geschikt zouden zijn. De rechter merkte op dat zelfs als bewezen zou zijn dat deze school ongeschikt is, dit nog niet meebrengt dat er aanspraak op een vervoersvoorziening zou kunnen zijn naar de verder weg gelegen school. Het staat immers niet objectief vast dat deze school voor de leerling wél geschikt is en of dit dan de dichtstbijzijnde toegankelijke school is. De rechter vindt het dan wel mede op de weg van de gemeente liggen om aan te geven welke dichterbij gelegen school geschikt is.

Onderwijsrichting

In de parlementaire behandeling van de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer is uitgebreid aandacht besteed aan de richting van het onderwijs. Om alle twijfels weg te nemen dat de afstand die voor bekostiging in aanmerking komt maximaal betrekking heeft op de kortste voor de leerling voldoende begaanbare en veilige weg naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school van de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting is, door middel van een Vierde nota van wijziging (Kamerstuk 18841, nr. 21) in de relevante artikelen expliciet opgenomen dat vervoer plaatsvindt naar de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school, tenzij het vervoer met betrekking tot een verder weg gelegen school voor de gemeente minder kosten met zich mee zou brengen, en de ouders met het vervoer naar die school instemmen.

Bovengenoemd uitgangspunt houdt in dat indien een leerling een school bezoekt die, met voorbijgaan van een school van dezelfde gewenste richting, verder van de woning van de leerling is verwijderd, de

aanspraak in principe beperkt blijft tot de kosten verbonden aan het vervoer naar en van de dichtstbijzijnde bij de woning gelegen school. Dit is echter geen verplichting. Het college kan besluiten om in het geheel geen bekostiging te verstrekken indien vervoer aanwezig is waarvan de kosten gelijk blijven ongeacht het aantal leerlingen dat van dat vervoer gebruik maakt.

Indien de situatie zich zou voordoen dat vervoer naar een verder van de woning van de leerling gelegen school van dezelfde richting voor de gemeente goedkoper zou zijn (of niet meer kosten met zich meebrengt), kan het college aan de ouders vragen ermee in te stemmen dat de leerling naar die school wordt vervoerd. Voor een openbare school geldt hetzelfde.

Het zogenoemde 'richtingenvraagstuk' heeft geleid tot veel jurisprudentie. Aanvankelijk beperkte de jurisprudentie zich bij de vraag over het al dan niet doen toekennen van een vervoerskostenbekostiging tot het zogenoemde 'klassieke richtingenbestand'. Kenmerkend hierbij is dat het gaat om stromingen van levensbeschouwelijke en godsdienstige aard. Ook bijzonder onderwijs op algemene grondslag is hierbij als richting aan te merken.

In het algemeen kan gesteld worden dat naast scholen voor openbaar onderwijs, tot het klassieke richtingenbestand binnen het bijzonder onderwijs gerekend worden: scholen voor (rooms)katholiek onderwijs, scholen voor protestants-christelijk onderwijs, scholen voor gereformeerd (vrijgemaakt) onderwijs (KB 28 december 1960, nr. 95; zie Jur. 5.1), scholen voor reformatorisch onderwijs, scholen voor algemeen bijzonder onderwijs (KB 15 december 1948, nr. 37; zie Jur. 5.2). Daarnaast kunnen in het christelijk onderwijs, wat betreft het leerlingenvervoer, de volgende richtingen worden onderscheiden: gereformeerde schoolvereniging, scholen met den bijbel, christelijk-nationaal, hervormd. In jurisprudentie worden ook de zogenoemde evangelische scholen als een afzonderlijke richting aangemerkt (RvS 11-2-97, AB 1998, 28).

Daarnaast zijn ook de Joodse scholen als afzonderlijke richting aan te merken. Gezien de statuten van Islamitische scholen wordt er van uitgegaan dat ook zij een eigen richting vertegenwoordigen. Hetzelfde geldt voor Hindoeïstische scholen.

Interconfessioneel onderwijs

Hieronder wordt verstaan onderwijs dat is gebaseerd op verschillende geloofsovertuigingen. Interconfessionele scholen zijn meestal ontstaan uit de fusie van een protestante en een katholieke school. Gezien de statuten van deze scholen wordt dit type onderwijs niet als aparte richting ten opzichte van andere confessionele scholen aangemerkt.

'Vrije scholen'

Deze scholen, die hun onderwijs stelen op de antroposofische wijsbegeerte en met name de filosofie van Rudolf Steiner, kunnen geacht worden een bepaalde richting in het onderwijs te vertegenwoordigen, aangezien het onderwijs wordt gegeven vanuit een eigen mens- en wereldbeschouwing (KB 18 juni 1980, nr. 32; zie Jur. 5.3). De vrije school is in Nederland bekend onder namen als Rudolf Steinerschool, Parcivalschool en de Zonneschool.

Overige scholen

Niet tot het begrip 'richting' wordt gerekend een bepaalde onderwijskundige methode van een school. Hiermee worden onder andere bedoeld: Jenaplanscholen, Montessorischolen, Daltonscholen en Freinetscholen. Deze scholen baseren hun identiteit op de onderwijskundige inrichting van de school en niet op de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting.

Montessorischolen c.a. kunnen onder meer van katholieke, protestante signatuur zijn. Dit betekent dat er in dezen geen verschil bestaat tussen een 'reguliere' katholieke basisschool en een katholieke Montessorischool, etc. Relatief nieuw zijn de zogenaamde 'Iederwijscholen'. Dit zijn particuliere scholen die sinds 2000 op verschillende plaatsen in Nederland gestart zijn. In het algemeen worden deze scholen erkend als 'scholen' in de zin van de onderwijswetten. De identiteit van de school lijkt meer geënt op de onderwijskundige inrichting, dan een godsdienst of levensovertuiging. Er is geen jurisprudentie bekend waaruit blijkt dat er sprake is van een afzonderlijke richting.

Verklaring van bezwaar

Op grond van artikel 3, tweede lid, van de modelverordening dienen ouders, indien een leerling een school voor basisonderwijs bezoekt op grotere afstand dan bepaald in de modelverordening, terwijl zich dichterbij andere (openbare en bijzondere) basisscholen bevinden, schriftelijk te verklaren, dat zij

overwegende bezwaren hebben tegen het openbaar onderwijs dan wel tegen de richting van de dichterbij gelegen bijzondere basisscholen.

Een verklaring van bezwaar dient zich te richten tegen de richting van het bijzonder onderwijs dan wel tegen het openbaar onderwijs en niet tegen de onderwijskundige methode die op de school gehanteerd wordt. Sinds de totstandkoming van onderwijswetgeving met betrekking tot de vrijheid van onderwijs, is het oordeel over de bezwaren, die aan de richting van het onderwijs verbonden zijn, aan de overheid onttrokken. Met andere woorden: het college is niet gerechtigd de bezwaren van ouders tegen een bepaalde richting inhoudelijk te verifiëren. Ook onder de huidige regeling wordt deze gedragslijn in de jurisprudentie gevolgd. Slechts in een enkel uitzonderlijk geval neemt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aan dat niet de richting van het onderwijs, maar de kwaliteit daarvan, de keuze van de ouders heeft bepaald, in tegenstelling tot de door de ouders afgelegde verklaring inzake hun bezwaar tegen de overige richtingen en het openbaar onderwijs (ABRS, 10 april 1989, R03.87.2455/98-86; zie Jur. 21.1. ABRS, 2 januari 1992, R03.89.0685/72-107; zie Jur. 5.7).

Op het college rust in deze gevallen een zware bewijslast. Aangetoond dient te worden dat de bezwaren van de ouders in weerwil van de letter van hun verklaring kennelijk niet de richting van het onderwijs betreffen. Zelfs indien ouders hun kinderen aanvankelijk naar een openbare basisschool sturen, vervolgens naar een katholieke basisschool en uiteindelijk wederom naar een openbare basisschool, geeft de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak de ouders het voordeel van de twijfel (ABRS, 24 maart 1988, R03.88.0917/S526098.00). Ook indien ouders hun kind pas op twaalfjarige leeftijd naar de school met de door hen gewenste richting sturen, dient het college de verklaring van de ouders, dat zij tegen de overige richtingen en tegen het openbaar onderwijs bezwaar hebben te respecteren, zeker nu de ouders aangaven dat zij hun kind aanvankelijk te jong achtten om de afstand naar de gewenste school te overbruggen (ABRS, 17 februari 1989, R03.89.0286/S5137-58; zie Jur. 5.6). Ook het feit dat kinderen uit hetzelfde gezin scholen van diverse richtingen bezoeken levert onvoldoende grond op voor het oordeel dat de ouders hun keuze kennelijk niet met het oog op de richting van het onderwijs hebben bepaald (ABRS, 9 december 1989, R03.87.2975/72-86; zie Jur. 5.5).

Speciaal onderwijs

Uiteraard geldt voor het (voortgezet) speciaal onderwijs dat het bovenstaande slechts van toepassing is op dichterbij gesitueerde scholen van de soort waarop de leerling is aangewezen.

In dit kader is van belang dat de Afdeling Bestuursrechtspraak heeft bevestigd dat voor het antwoord op de vraag op welke soort speciaal onderwijs een leerling is aangewezen slechts een keuze kan worden gemaakt uit de in artikel 2 van de WEC) onderscheiden soorten (ABRS, 2 januari 1992, R03.88.4075 en R03.89.160/62-129; zie Jur. 21.2). 'Binnen die soorten is geen nadere onderverdeling aangebracht op basis waarvan onderscheid tussen (...) scholen (...) kan worden gemaakt'. Slechts indien door de ouders wordt aangetoond - met name via deskundigenrapporten - dat niet de dichtstbij gelegen school van de gewenste richting en de aangewezen soort geschikt is maar een verder gelegen school, neemt de Afdeling aan dat de leerling op deze verder gelegen school feitelijk is aangewezen, en is er voor het college aanleiding te bezien of met toepassing van de hardheidsclausule het vervoer naar de verder gelegen school dient te worden bekostigd.

Op grond van de Wet leerlinggebonden financiering kunnen leerlingen die geïndiceerd zijn voor (voortgezet) speciaal onderwijs tevens kiezen voor het regulier onderwijs. Leerlingen die naar het (voortgezet) speciaal onderwijs gaan, titel 3 van de modelverordening, maken onverminderd aanspraak op leerlingenvervoer. Voor leerlingen van cluster 4 scholen (zeer moeilijk opvoedbare kinderen, leerlingen van scholen verbonden aan pedologische instituten, langdurig zieke kinderen (psychiatrische problematiek)) geldt dat zij recht hebben op vervoer naar de cluster 4-school waarvoor de commissie voor de indicatiestelling (cvi) een advies heeft afgegeven. Artikel 4, vijfde lid WEC bepaalt namelijk dat de cluster 4-school waarvoor de cvi een advies heeft afgegeven, wordt aangemerkt als de dichtstbijzijnde, toegankelijke school. Dit geldt zolang de leerling woont in het gebied van het regionaal expertisecentrum waar voornoemde commissie aan is verbonden.

Voorbeeld 1

School A is een rooms-katholieke basisschool en ligt op zes kilometer afstand van de woning van de leerling. School B is een protestants-christelijke basisschool en ligt op drie kilometer afstand van de woning van de leerling. Indien de ouders nu schriftelijk verklaren overwegende bezwaren te hebben

tegen de richting van de school die dichtbij gelegen is (i.c. school B), verstrekt het college bekostiging voor het vervoer van de leerling naar school A.

Voorbeeld 2

Een leerling bezoekt een school voor algemeen-bijzonder basisonderwijs op drie kilometer afstand van de woning. De ouders besluiten dat de leerling naar een andere basisschool van dezelfde richting gaat, gelegen op zes kilometer afstand van de woning. In dit geval verstrekt het college geen bekostiging voor het vervoer naar deze basisschool op zes kilometer afstand (immers, het is niet de dichtstbijzijnde toegankelijke school). Of bekostiging plaatsvindt naar de basisschool op drie kilometer afstand, is afhankelijk van de door de gemeenteraad bepaalde kilometergrens.

Voorbeeld 3

Een leerling bezoekt een gereformeerde (vrijgemaakt) school op zeven kilometer afstand van de woning. Op drie kilometer afstand wordt een nieuwe gereformeerde (vrijgemaakt) basisschool gesticht. In principe vervalt de bekostiging van de vervoerskosten naar de school op zeven kilometer afstand. Het is immers niet meer de dichtstbijzijnde toegankelijke school.

Hierbij is echter een redelijke overgangsregeling gewenst. Aansluitend bij de gangbare opvattingen hierover lijkt een overgangsperiode van circa twee jaren reëel indien daarmee het belang van de leerling wordt gediend. Na een dergelijke overgangsperiode vervalt dan de bekostiging van de vervoerskosten naar de school op zeven kilometer afstand van de woning.

Indien de ouders beslissen om de leerling eerder naar de dichtbij gelegen school te sturen, vervalt de bekostiging op het moment dat de leerling de nieuwe school bezoekt. Of er dan bekostiging plaatsvindt naar de nieuwe basisschool, is afhankelijk van de door de gemeenteraad bepaalde afstandsgrens.

Voorbeeld 4

Een leerling bezoekt een openbare school op drie kilometer afstand van de woning. Halverwege het jaar verhuist het gezin naar een andere wijk in dezelfde gemeente, waardoor de bezochte school niet meer de dichtstbijzijnde school voor openbaar onderwijs is. De bezochte school ligt nu op een afstand van acht kilometer. In principe bestaat geen aanspraak meer op bekostiging naar deze school. Echter, indien de ouders voornemens zijn de leerling toch op de verder weg gelegen school te laten, lijkt een redelijke overgangsperiode voor de hand te liggen. Het college kan dan overwegen - indien daarmee het belang van de leerling wordt gediend - bekostiging te verlenen voor het resterende schooljaar. Of er dan bekostiging plaatsvindt naar de dichtbij gelegen school is afhankelijk van de door de gemeenteraad bepaalde afstandsgrens.

Voorbeeld 5

Een leerling bezoekt een protestants-christelijke speciale school voor basisonderwijs op zes kilometer afstand van de woning terwijl een rooms-katholieke speciale school voor basisonderwijs en een protestants-christelijke ZMOK-school dichtbij zijn gesitueerd (respectievelijk op twee kilometer en drie kilometer). De ouders komen voor bekostiging van de vervoerskosten in aanmerking indien zij schriftelijk verklaren overwegende bezwaren te hebben tegen de richting van de dichtbij gelegen toegankelijke school (i.c. de rooms-katholieke speciale school voor basisonderwijs).

De protestants-christelijke ZMOK-school is geen school van de soort waarop de leerling is aangewezen en is dus niet aan te merken als een dichtbij gelegen toegankelijke school.

Voorbeeld 6

Een leerling bezoekt een openbare basisschool op negen kilometer afstand van de woning. Op zes kilometer afstand is ook een openbare basisschool gehuisvest, terwijl er dichtbij gelegen scholen voor bijzonder basisonderwijs aanwezig zijn. Het college verstrekt bekostiging van de vervoerskosten naar de school op zes kilometer afstand van de woning, indien de ouders schriftelijk hebben verklaard overwegende bezwaren te hebben tegen de richting van deze dichtbij gelegen bijzondere basisscholen. Deze school op zes kilometer afstand is immers aan te merken als de dichtstbijzijnde toegankelijke school.

Voorbeeld 7

Op drie kilometer afstand van de woning van de leerling is een reformatorische basisschool gesitueerd. De leerling bezoekt een reformatorische basisschool op acht kilometer afstand van de woning omdat op deze school godsdienstonderwijs wordt gegeven volgens een bepaalde modaliteit, die niet tot uitdrukking komt in de dichterbij gelegen reformatorische school. In dit geval bekostigt het college niet de kosten van het vervoer naar de school, gelegen op een afstand van acht kilometer.

Of bekostiging plaatsvindt naar de reformatorische basisschool op drie kilometer afstand is afhankelijk van de door de gemeenteraad bepaalde kilometergrens.

Voorbeeld 8

Een leerling bezoekt een vrijgemaakt-gereformeerde speciale school voor basisonderwijs op twaalf kilometer afstand van de woning van de leerling, omdat de onderwijskundige methode van die school geschikter blijkt voor de leerling dan de onderwijskundige methode die gehanteerd wordt op de vrijgemaakt-gereformeerde speciale school voor basisonderwijs, gelegen op een afstand van vijf kilometer van de woning van de leerling. Het college verstrekt een eventuele bekostiging voor het vervoer van en naar de school gelegen op vijf kilometer afstand.

Voorbeeld 9

Een leerling bezoekt een openbare speciale school voor basisonderwijs binnen het samenwerkingsverband van de basisschool waarvan de leerling afkomstig is, terwijl er buiten het samenwerkingsverband een dichterbij de woning van de leerling gelegen toegankelijke openbare speciale school voor basisonderwijs is. Het college verstrekt bekostiging naar de school binnen het samenwerkingsverband (zie artikel 9 van de modelverordening).

Voor alle hiervoor weergegeven voorbeelden geldt dat het college de ouders met toepassing van de hardheidsclausule toch een - volledige - bekostiging kan verstrekken indien daartoe naar de mening van het college aanleiding is.

Artikel 4 Uitbetaling van de bekostiging

Vanuit het oogpunt van lastenverlichting voor de burger is het wenselijk dat het aantal aanvragen zo veel mogelijk wordt beperkt. In dat kader verdient het de aanbeveling om als gemeente te bezien of het passend en mogelijk is om voor de gehele schoolperiode de bekostiging toe te wijzen. Wanneer te verwachten valt dat er geen verandering optreedt in de situatie van de leerling en deze dus aan de geldende criteria blijft voldoen, is het wenselijk te kiezen voor een verstrekking voor de gehele schoolperiode.

Aanvragers dienen wijzigingen die van invloed zijn op de bekostiging direct door te geven aan het college. Het is raadzaam aanvragers nadrukkelijk te wijzen op het feit dat ten onrechte genoten bekostiging kan worden teruggevorderd, dan wel kan worden verrekend (zie ook artikel 6).

Indien er in de situatie van de leerling echter verbetering of verandering valt te verwachten, dient te worden gekozen voor een verstrekking over een termijn van één schooljaar (of een beperkt aantal schooljaren). Hierbij kan worden gedacht aan de noodzaak van het passend vervoer: deze kan per jaar sterk veranderen en dient dus jaarlijks opnieuw te worden bekeken.

Nota bene: De eigen bijdrage moet jaarlijks worden vastgesteld. Hiervoor dient de aanvrager jaarlijks de inkomensgegevens te overleggen, ook al wordt de bekostiging voor een langere periode verstrekt. Dit zou kunnen vervallen als de gemeente op termijn bij de belastingdienst de inkomensgegevens kan opvragen.

Vanwege het creëren van beleidsruimte is in artikel 4 van de modelverordening bepaald, dat het college bij de verstrekking van de bekostiging tevens de termijn van de bekostiging bepaalt. In de beschikking dient deze termijn wel aangegeven te worden. De gekozen formulering van artikel 4 van de modelverordening laat zoals gezegd de ruimte om per geval de termijn van de bekostiging te bepalen. Stelt de gemeenteraad zich echter op het standpunt dat de bekostiging te allen tijde tot het einde van het aangevraagde schooljaar dient te lopen, verdient het aanbeveling om de verordening in die zin aan te passen.

Tevens dient het college bij verstrekking van bekostiging de wijze en het tijdstip van uitbetaling te bepalen. Bepaald zal onder andere dienen te worden of:

- de bekostiging per maand, kwartaal, of halfjaar geschiedt;
- de bekostiging in de vorm van een voorfinanciering of op declaratiebasis, dan wel via een vast termijnbedrag achteraf geschiedt;
- de bekostiging, in het geval er sprake is van aangepast vervoer, rechtstreeks aan de vervoersonderneming geschiedt.

Aangezien de praktijk ten aanzien van de wijze van betaling en het tijdstip van betalen veel verschillende varianten laat zien, is in de modelverordening geen expliciete keuze gemaakt. Afhankelijk van de lokale gewoonte of de lokale wensen kan hieraan invulling worden gegeven. Wel kan in dit verband opgemerkt worden dat bekostiging op declaratiebasis, bijvoorbeeld door het overleggen van strippenkaarten of maandabbonnementen, de betrouwbaarste indicator is.

Artikel 5 Aanvraagprocedure

Indien ouders menen voor bekostiging in aanmerking te komen, dienen zij hiertoe een aanvraag in bij het college. Van gemeentezijde wordt hiervoor een (digitaal) aanvraagformulier beschikbaar gesteld. Het is wenselijk om de aanvraag zo eenvoudig mogelijk te maken. In dit kader kan worden gedacht aan een voorgedrukt, dan wel deels ingevuld aanvraagformulier. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van gegevens van voorgaande jaren, die reeds bekend zijn bij de gemeente. De aanvrager kan dan volstaan met het controleren van vermelde gegevens, het doorgeven van de noodzakelijke wijzigingen en het zetten van zijn handtekening. Hierdoor blijven de administratieve lasten voor de burger beperkt.

In artikel 5 van de modelverordening zijn nadere bepalingen opgenomen omtrent de aanvraag van bekostiging van de vervoerskosten.

De aanvraag kan in principe op twee tijdstippen plaatsvinden:

1. indien het betreft een aanvraag voor het nieuwe schooljaar, dient de aanvraag voor 1 juni voorafgaand aan dat nieuwe schooljaar ingediend te worden;
2. indien het betreft een aanvraag gedurende het schooljaar, kan de aanvraag gedurende het schooljaar worden ingediend.

Ad 1 Aanvraag voor 1 juni; beschikking geven voor het nieuwe schooljaar

Veelal zal ruimschoots voor de aanvang van het nieuwe schooljaar bekend zijn dat een leerling in het nieuwe schooljaar een bepaalde school gaat bezoeken. Ook continuering van het schoolbezoek is in veel gevallen ruim voor de aanvang van het nieuwe schooljaar bij de ouders bekend. In dergelijke gevallen bepaalt artikel 5, tweede lid, van de modelverordening dat de ouders, die in aanmerking wensen te komen voor bekostiging van de vervoerskosten, voor 1 juni voorafgaand aan het nieuwe schooljaar een aanvraag bij de gemeente moeten indienen.

Deze datum is gekozen omdat het van belang is om de afwikkeling van de aanvraagprocedures zoveel mogelijk voor de werkelijke aanvang van het schooljaar gerealiseerd te hebben respectievelijk voor de zomervakantie in verband met de - in voorkomend geval - vereiste werkzaamheden van de commissie van onderzoek.

Indien de aanvraag voor 1 juni is ingediend bij de gemeente, heeft het college op grond van artikel 5, vierde lid, tot uiterlijk het begin van het nieuwe schooljaar de tijd een besluit te nemen en aan de aanvragers af te geven. De aanvraag dient dan wel juist en volledig te zijn ingevuld en voorzien te zijn van de noodzakelijke bijlagen.

Voor de termijn van 1 juni plus acht weken is gekozen om de eventueel te verwachten stormloop van aanvragen in de zomervakantie te kunnen verwerken. In dit kader zij erop gewezen dat gemeenten met ingang van de jaarrekening 2004 geconfronteerd zijn met een rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Deze beoordeelt of baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen. Aanvragen die na 1 juni binnenkomen kunnen door de accountant als onrechtmatig worden beoordeeld.

Ondanks de gestelde termijnen in artikel 5 van de modelverordening kan het voorkomen dat de gestelde afwikkelingstermijnen niet haalbaar zijn voor de gemeente. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn in het geval van een vakantiepiek, indien het gevraagde oordeel van de commissie van onderzoek

of andere deskundigen uitblijft, of indien er sprake is van een bijzondere situatie. In dergelijke gevallen kan het college de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen (artikel 5, vijfde lid, van de modelverordening). Uiterlijk een dag voor het verstrijken van de tweede termijn dient een beschikking op de ingediende aanvraag door het college te zijn gegeven. Als blijkt dat ook de verdagingstermijn onvoldoende soelaas biedt, bijvoorbeeld als gevolg van het uitblijven van het advies van de commissie van onderzoek, is het van belang dat er toch een beschikking wordt afgegeven. In een dergelijk geval ligt het voor de hand een beschikking te geven, zonder bijvoorbeeld het advies van de commissie van onderzoek af te wachten. Dit is dan ook geregeld in artikel 16, derde lid.

Een beschikking treedt niet in werking voordat deze bekend is gemaakt (artikel 3:44 van de Awb). De termijnen die in artikel 5 van de modelverordening zijn opgenomen zijn inclusief de tijd die het college nodig heeft om een genomen beschikking aan de aanvragers bekend te maken. Artikel 4:13 van de Awb bepaalt dat een redelijke termijn waarbinnen een beschikking dient te worden gegeven in ieder geval is verstreken indien het college binnen acht weken geen beschikking heeft gegeven.

Indien bovenstaande termijnen (acht weken en een eventuele verdaging van vier weken) overschreden worden, dan kunnen de aanvragers op basis van artikel 6:2 van de Awb daartegen bezwaar maken en beroep instellen. In het onderhavige geval is het bezwaar en beroep niet aan een termijn gebonden (artikel 6:12, eerste lid, van de Awb). Het bezwaar- of beroepschrift wordt niet-ontvankelijk verklaard indien het onredelijk laat is ingediend (artikel 6:12, derde lid).

Ad 2 Aanvragen gedurende het schooljaar; beschikking binnen acht weken

In gevallen waarin de ouders een aanvraag ten behoeve van het nieuwe schooljaar om welke reden dan ook niet tijdig voor 1 juni indienen, is het in de meeste gevallen niet haalbaar de beschikking voor het begin van het nieuwe schooljaar af te geven. Hetzelfde geldt in het geval de aanvraag - weliswaar ingediend voor 1 juni - onvolledig is of onjuist is ingevuld (tenzij de gecorrigeerde aanvraag ook voor 1 juni bij de gemeente binnen is).

Wanneer de aanvraag onjuist of onvolledig is ingevuld, zullen de ouders de aanvraag moeten aanvullen of corrigeren. In artikel 4:15 van de Awb is bepaald dat de beslistermijn wordt opgeschort tot de dag waarop de aanvraag met de ontbrekende gegevens is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Is er sprake van een bovengenoemde situatie dan is artikel 5, vierde lid, van de modelverordening van toepassing. Hierin wordt bepaald dat het college binnen acht weken na ontvangst van het formulier een beslissing neemt, nadat ouders in voorkomend geval in de gelegenheid zijn gesteld de aanvraag met ontbrekende gegevens aan te vullen.

Deze termijn is ook van toepassing indien gedurende het schooljaar een aanvraag plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, indien in de loop van het schooljaar een leerling van schoolsoort wisselt (bijvoorbeeld van basisonderwijs naar speciaal onderwijs), of wel dat het kind in de loop van het jaar verhuist en daardoor een andere gelijksoortige school gaat bezoeken.

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 maart 1992 (R03.88.7294/83-129; zie Jur. 21.3) staan de gevolgen van een verhuizing centraal. Ervan uitgaande dat de voormalige woongemeente de ouders wijst op de noodzaak een aanvraag bij de nieuwe woongemeente in te dienen mag van de ouders worden verwacht dat zij onverwijld - maar uiterlijk binnen een week na de berichtgeving van de voormalige woongemeente - een aanvraag bij de nieuwe woongemeente indienen. Bij latere indiening is de nieuwe woongemeente niet gehouden om de kosten van vervoer in de periode vanaf een week na de mededeling van de oude woongemeente tot aan de uiteindelijke indiening van de aanvraag bij de nieuwe woongemeente te bekostigen.

Ook ten aanzien van de aanvraagprocedures geldt echter dat de afwikkelingstermijnen niet haalbaar kunnen zijn voor de gemeente. Hiervoor geldt dan ook de verdaging van de termijn met vier weken. Dezelfde criteria en sancties gelden als onder ad 1 zijn gesteld.

Indien op een aanvraag positief is beslist of indien via bezwaar of beroep een positieve beschikking is afgedwongen, luidt de vraag met ingang van welke datum de bekostiging wordt verleend. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het college de ingangsdatum van de bekostiging bepaalt. In het geval een aanvraag voor het nieuwe schooljaar wordt gedaan, zal de ingangsdatum van de bekostiging in principe samenvallen met de eerste schooldag van het nieuwe schooljaar (artikel 5, zesde lid, onder a). Hieronder dient dan de werkelijke start van het schooljaar verstaan te worden en niet de wettelijke aanvangsdatum. De bekostiging gaat uiteraard pas in op de dag dat het vervoer daadwerkelijk plaatsvindt.

Geen bekostiging met terugwerkende kracht

Indien de aanvraag gedurende het schooljaar aan het college wordt gericht zal de ingangsdatum van de bekostiging in principe samenvallen met de in het aanvraagformulier verzochte datum van ingang, echter niet voor de datum waarop de aanvraag wordt gedaan (artikel 5, zesde lid, onder b) (de datum van ontvangst). Het spreekt voor zich dat de gemeente haar burgers in algemene zin dient te informeren omtrent eventuele rechten op bekostiging van leerlingenvervoer.

Overleggen gegevens ten behoeve van de aanvraag

Zoals reeds eerder is opgemerkt geeft artikel 4:4 van de Awb de gemeente in het algemeen de bevoegdheid om het gebruik van aanvraagformulieren voor te schrijven. Artikel 4:15 van de Awb bepaalt dat de beslistermijn wordt opgeschort tot de dag waarop de aanvraag met de ontbrekende gegevens is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Onder gegevens dient ook te worden verstaan eventuele toevoeging van verklaringen (bewijsstukken). Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een medische verklaring, werkgeversverklaring, verklaring van de rijksinspecteur der belasting, verklaring van overwegende bezwaren en eventuele andere bewijsstukken.

Ouders zijn op grond van artikel 4:2 van de Awb verplicht deze gegevens te overleggen, indien deze gegevens van belang zijn voor een juiste beoordeling van de aanvraag. Of gegevens daadwerkelijk van belang zijn voor een juiste beoordeling wordt door het college bepaald. Uiteraard dient het begrip 'juist' redelijk geïnterpreteerd te worden. Criterium is: gegevens die van invloed zijn op de aanvraag dienen juist en volledig ingevuld te zijn. Het college bepaalt of dat daadwerkelijk het geval is.

Indien het aanvraagformulier aanvulling behoeft of gecorrigeerd dient te worden, stuurt het college het aanvraagformulier terug. Ouders worden dan in de gelegenheid gesteld om de verlangde gegevens binnen een door het college te bepalen termijn (bijvoorbeeld vier weken) aan te vullen of te verbeteren. Wordt hiervan geen gebruik gemaakt, dan dient het college de afweging te maken of de aanvraag in behandeling wordt genomen (artikel 4:5, eerste lid, van de Awb). Op grond van artikel 4:5, vierde lid van de Awb, dient in een voorkomend geval aan de aanvrager bekend te worden gemaakt dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen.

Uit een beschikking van de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (9 november 1989, nr. R03.89.5831/S6535; zie Jur. 8.1) wordt duidelijk dat gemeenten bij een afwijzende beschikking zich niet louter kunnen beroepen op een onjuist dan wel onvolledig ingevuld aanvraagformulier, maar dat zij bij hun beoordeling mede moeten betrekken wat de kennelijke bedoeling van de aanvrager is. De voorzitter overweegt het volgende: 'Wij stellen voorop dat, hoewel is gebleken dat het aanvraagformulier voor de in geding zijnde reiskostenbekostiging onjuist dan wel onvolledig is ingevuld, de kennelijk bedoeling van verzoeker, gezien de aanvragen van de voorafgaande jaren, duidelijk is. Derhalve beschouwen wij de aanvraag als zijnde correct gedaan.' Bij het in behandeling nemen van aanvragen zal de gemeente dus moeten letten op de kennelijke bedoeling van de aanvrager zoals die uit aanvragen van de voorafgaande jaren gebleken is.

Verdagen

Het vijfde lid van artikel 5 geeft het college de mogelijkheid om de beslissing op de aanvraag met vier weken te verdagen. Een beslissing van een bestuursorgaan om een beslissing te verdagen is een beschikking in de zin van de Awb. Dit betekent onder andere dat het bestuursorgaan een dergelijke beslissing dient te motiveren (artikel 4:16 van de Awb) en dat de beslissing aan de belanghebbende bekend gemaakt dient te worden (artikel 3:41 van de Awb).

Artikel 6 Doorgeven van wijzigingen

Lid 1

Artikel 6, eerste lid, van de modelverordening regelt dat ouders verplicht zijn wijzigingen door te geven aan het college, die van directe invloed zijn op de verstrekte bekostiging van de vervoerskosten. Ouders dienen dergelijke wijzigingen onverwijld mede te delen aan het college.

Gegevens die van invloed kunnen zijn op de bekostiging zijn onder andere:

- wijziging van de reistijd, in verband met verandering in bijvoorbeeld het openbaar vervoer;
- wijziging in het woonadres van de leerling, door bijvoorbeeld verhuizing;

- wijziging van de gezinssamenstelling;
- wijziging in de gezinssituatie, die invloed heeft op het al dan niet begeleiden van leerlingen;
- wijziging van het adres van de school;
- wijziging van de schooltijden van de school;
- wijziging van school (bijvoorbeeld van speciaal onderwijs naar voortgezet speciaal onderwijs);
- toekenning van bekostiging op grond van de Wet WIA , of op grond van andere wet en regelgeving.

Lid 2

Indien de wijziging daartoe aanleiding geeft trekt het college de verstrekte bekostiging in en verstrekt het college al dan niet opnieuw bekostiging van de vervoerskosten (artikel 6, tweede lid, van de modelverordening). Indien de wijziging geen invloed op de bekostiging heeft gebeurt dit uiteraard niet. Wijziging in het inkomen van ouders van leerlingen die een school voor basisonderwijs of speciale school voor basisonderwijs volgen heeft in principe geen invloed op de bekostiging van de vervoerskosten voor het desbetreffende jaar. Indien echter sprake is van een structurele wijziging in het inkomen van de ouders die voor hen ernstig nadelig is, kan het college vooruitlopend op het volgende schooljaar de bekostiging aanpassen. Indien het college, zonder hiervan door de ouders onverwijld op de hoogte te zijn gesteld, zelf wijzigingen vaststelt die van invloed kunnen zijn op de bekostiging, kan het zijn dat ouders ten onrechte bekostiging (hebben) ontvangen.

Lid 4

Artikel 6, vierde lid, van de modelverordening biedt in dergelijke situaties een kapstok om de ten onrechte betaalde bekostiging terug te vorderen of in mindering te brengen bij eventueel nieuw te verstrekken bekostiging. Ook in onderhavige gevallen geldt immers dat nadat de wijziging is vastgesteld de bekostiging kan vervallen en eventueel opnieuw wordt verstrekt. De beslissing dient aan de aanvrager bekend te worden gemaakt (artikel 3:41 Awb).

Artikel 7 Peildatum leeftijd leerling

Aangezien in de modelverordening het leeftijdscriterium in het basisonderwijs als een van de volumebeperkende middelen is opgenomen (artikel 12) om al dan niet in aanmerking te komen voor vervoer onder begeleiding, verdient het aanbeveling een peildatum van de leeftijd van de leerling te kiezen. Indien de leerling in aanmerking komt voor openbaar vervoer onder begeleiding en in de verordening is geen peildatum gekozen, zal in dat schooljaar waarin de leerling de leeftijd van negen jaar bereikt, tweemaal een beschikking dienen te worden afgegeven, namelijk voor de periode dat de leerling nog acht jaar is en voor de periode dat de leerling de leeftijd van negen jaar heeft bereikt. Een dergelijke handelwijze houdt nogal wat extra administratieve werkzaamheden in.

In de modelverordening (artikel 7) is dan ook gekozen voor een peildatum die geldt voor het gehele schooljaar. Gekozen is voor de peildatum van 1 augustus van het betreffende schooljaar, omdat deze datum samenvalt met de wettelijke start van het schooljaar. Deze bepaling houdt in dat indien de leerling op 1 augustus van een bepaald schooljaar acht jaar is, hij in het kader van de modelverordening het gehele schooljaar als acht jaar wordt aangemerkt (ook al wordt de leerling halverwege het schooljaar negen jaar). Er hoeft dan ook maar 1 beschikking voor het gehele schooljaar te worden afgegeven.

Ten behoeve van het (voortgezet) speciaal onderwijs is een dergelijke leeftijdsgrens niet opgenomen. Het recht op leerlingenvervoer staat verder in geen relatie tot een bepaalde leeftijdsgrens. Inschrijving bij een WPO, WEC of WVO school volstaat.

Artikel 8 Andere vergoedingen

Indien kan worden aangetoond dat een aanvrager van leerlingenvervoer via een andere weg (bijvoorbeeld via de werkgever) vergoeding ontvangt voor de kosten van het vervoer naar school, mag de gemeente die vergoeding aftrekken van de bekostiging die de aanvrager zou hebben gekregen op basis van de verordening leerlingenvervoer. Dat geldt echter niet voor vergoedingen die worden

verstrekkt door de IB-groep op basis van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, die ouders van schoolgaande kinderen in het voortgezet onderwijs kunnen aanvragen. Deze vergoeding is opgebouwd uit verschillende componenten, zoals lesgeld, boekengeld enzovoort en is niet puur bestemd voor reiskosten. Deze vergoeding mag daarom niet worden afgetrokken van de bekostiging leerlingenvervoer.

Artikel 9 Bekostiging naar de dichtstbijzijnde toegankelijke speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband

Dit artikel is een aanvulling op artikel 3 van de modelverordening. Voor alle onderwijssoorten geldt de hoofdregel van artikel 3, eerste lid. Artikel 4 van de WPO bepaalt voor speciale scholen voor basisonderwijs echter dat het vervoer naar de dichtstbijzijnde school in het samenwerkingsverband dient te worden bekostigd. Dat zal veelal wel, maar hoeft niet de dichtstbijzijnde toegankelijke school van zijn soort te zijn omdat buiten het samenwerkingsverband een dichterbij gelegen speciale school kan zijn. Deze regeling is door de wetgever getroffen om zo veel mogelijk opvang binnen het eigen samenwerkingsverband te realiseren. Evenals bij de regeling voor basisscholen wordt bij het toekennen van een voorziening voor leerlingenvervoer rekening gehouden met de toegankelijkheid voor de leerling en de op godsdienst of levensbeschouwing berustende keuze van de ouders. In artikel 9 wordt gesproken van de basisschool waarvan de leerling afkomstig is. Dit is op grond van artikel 3 van de verordening de dichtstbijzijnde toegankelijke basisschool. Is dit het geval, dan is artikel 9 van toepassing. Daarnaast geldt als gevolg van de verwijzing naar artikel 3 van de modelverordening bij toepassing van onderdeel b ook hier het vereiste van schriftelijke instemming van de ouders.

Artikel 10 Permanente commissie leerlingenzorg

In de WPO wordt aan de permanente commissie leerlingenzorg (pcl) de taak opgedragen om een besluit te nemen over de toelating van een leerling tot een speciale school voor basisonderwijs. Het college moet bij de beoordeling van een aanvraag voor leerlingenvervoer van dit besluit uitgaan. Daarnaast kunnen door het samenwerkingsverband aan de pcl adviestaken worden opgedragen. Wanneer dat is gebeurd dient het college het advies van de commissie bij de beoordeling te betrekken. Omdat het een advies betreft, is het college daaraan echter niet gebonden. Om de bestuurslast beperkt te houden is bepaald, dat het advies van de pcl alleen moet worden betrokken, als het college een negatieve beschikking op de gevraagde voorziening geeft.

Artikel 11 Bekostiging van de kosten van openbaar vervoer en vervoer per fiets

Artikel 11 van de modelverordening bepaalt dat de ouders van leerlingen die een school voor basisonderwijs of een speciale school voor basisonderwijs bezoeken, in aanmerking kunnen komen voor bekostiging op basis van de kosten van het openbaar vervoer dan wel vervoer per fiets, indien de afstand van de woning naar de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school meer dan zes kilometer bedraagt.

Het tweede lid van artikel 11 voorziet er in dat een fietsvergoeding wordt verstrekt. Het college dient dan van oordeel te zijn dat de leerling, al dan niet onder begeleiding, gebruik kan maken van het vervoer per fiets. Hierbij dienen in overweging te worden genomen de leeftijd van de leerling, de eventuele handicap van de leerling, de veiligheid van de af te wijken route en de afstand. Ook is het mogelijk een fietsbekostiging voor bijvoorbeeld de maanden maart tot november te verstrekken en voor de overige maanden bekostiging voor ander passend vervoer.

In artikel 11 van de modelverordening zijn de minimumvoorwaarden vastgelegd om ouders aanspraak te kunnen laten maken op bekostiging van de vervoerkosten. Hierbij geldt als uitgangspunt: 'bekostiging van de kosten van openbaar vervoer dan wel de kosten van het vervoer per fiets'.

Afstandscriterium

De artikelen 4 van de WPO en de WEC bepalen dat de gemeentelijke regeling kan bepalen dat geen aanspraak op bekostiging bestaat op grond van de afstand. In de modelverordening is deze afstand nader ingevuld door het stellen van een kilometergrens. Als afstandscriterium wordt in de modelverordening zes kilometer gehanteerd. In artikel 4, zevende lid, van de WPO is deze afstand als bovengrens vastgelegd.

In de uitspraak van 27 december 1989 (R03.88.7309; zie Jur. 1.4) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijkheid verschaft over de wijze waarop de afstand tussen school en woning bepaald moet worden. Als er een klein verschil (minder dan enkele

honderden meters) bestaat tussen de meting van de afstand door de ouders en de gemeente, dan kan niet volstaan worden met het meten van de afstand door een auto-dagteller. In dit geval dient een methode gebruikt te worden waardoor de exacte afstand kan worden bepaald, bijvoorbeeld door middel van het gebruik van een geijkte teller, of een recente versie van een routeplanner of navigatiesysteem.

Van belang is tevens dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in dezelfde uitspraak heeft bepaald dat bij het meten van de afstand niet mag worden uitgegaan van de gemiddelde afstand van de heenweg ('s morgens) en de terugweg ('s middags). Indien de reisafstand op de heenweg onder de in de verordening gestelde grens ligt doch de reisafstand op de terugweg daarboven - of omgekeerd - dan ligt het naar het oordeel van de afdeling veeleer in de rede dat een gedeeltelijke bekostiging - voor alleen de heen- dan wel de terugreis - wordt verstrekt.

Een combinatie van afstandscriterium en leeftijdscriterium is op grond van de wet niet mogelijk (artikel 4, achtste en negende lid, van de WPO en artikel 4, zevende en achtste lid, van de WEC). Met andere woorden: een voor de hand liggend onderscheid in afstand voor jongere en oudere kinderen is niet mogelijk.

Het drempelbedrag en het draagkrachtbeginsel

Voor het vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs heeft de gemeente naast de vaststelling van een afstandsgrens en leeftijdsgrens nog twee andere volumebeperkende maatregelen ter beschikking ter regulering van de vervoerskosten, namelijk een drempelbedrag en het toepassen van het draagkrachtbeginsel. In het kader van het vervoer van leerlingen naar speciale scholen voor basisonderwijs kan eveneens een drempelbedrag geheven worden, maar is het toepassen van het draagkrachtbeginsel niet mogelijk. Zie verder de toelichting bij artikel 23 en 24.

Leerlingenvervoer naar dislocaties/nevenvestigingen

Artikel 11 e.v. en artikel 15 e.v. van de modelverordening bepalen dat het college bekostiging verstrekt in de kosten van leerlingenvervoer, indien de afstand van de woning van de leerling naar de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school voor basisonderwijs, een speciale school voor basisonderwijs, een school voor speciaal voortgezet onderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs meer bedraagt dan zes kilometer.

Indien de school die de leerling bezoekt meer dan een locatie heeft, rijst de vraag of slechts de hoofdvestiging dan wel alle onderwijslocaties als school in de zin van de modelverordening leerlingenvervoer dienen te worden beschouwd. Deze vraag zal zich in de praktijk vaker voordoen door met name de schaalvergrotingsoperatie (T en B) in het basisonderwijs. Door deze operatie is het aantal dislocaties toegenomen en zijn zelfstandige scholen omgevormd tot nevenvestigingen.

Voor de beantwoording van de gestelde vraag kan aansluiting worden gezocht bij de regelgeving inzake de huisvesting en materiele instandhouding in het primair onderwijs, alsmede bij artikel 2, eerste lid, artikel 11 en artikel 15, eerste lid van de modelverordening leerlingenvervoer. Als uitgangspunt geldt dan dat de feitelijke locatie die door de leerling wordt bezocht als school kan worden beschouwd in de zin van de verordening.

Concreet gaat het om de volgende situaties:

1. Nevenvestiging in het basisonderwijs.

Een nevenvestiging wordt in termen van de WPO (artikel 1) beschouwd als een deel van de school op de plaats waar voor de vorming van de nevenvestiging een zelfstandige school functioneerde. De eigen wettelijke positie van een nevenvestiging komt onder andere tot uiting in een afzonderlijke normstelling voor de instandhouding, in een afzonderlijke regeling voor de rijksbekostiging van de huisvesting (los van de plaatsingscapaciteit van de hoofdvestiging) en in de verplichting om voor de nevenvestiging een afzonderlijke leerlingadministratie bij te houden.

Gelet op het voorgaande uitgangspunt en tegen deze achtergrond bezien, ligt het voor de hand een nevenvestiging als een school in de zin van de verordening te beschouwen.

2. Dislocaties in het primair onderwijs.

Een dislocatie kan, gelet op het hiervoor genoemde uitgangspunt, eveneens als een school in de zin van de verordening worden beschouwd.

3. *Bekostiging.*

Het college verstrekt bekostiging indien de leerling de dichtstbijzijnde toegankelijke onderwijslocatie bezoekt, indien uiteraard aan de criteria van de verordening op het gebied van richting en kilometergrens wordt voldaan. Met een onderwijslocatie wordt zowel de hoofdvestiging als een nevenvestiging of dislocatie bedoeld.

Hieruit vloeit bijvoorbeeld voort dat indien een leerling een dislocatie bezoekt die minder ver van de woning is gelegen dan de kilometergrens van artikel 11 respectievelijk artikel 15 van de modelverordening, het college niet gehouden is bekostiging te verstrekken voor de kosten van het leerlingenvervoer. Dit gaat ook niet op indien de hoofdvestiging van de school zich wel verder weg van de woning bevindt dan de kilometergrens.

Anderzijds is het college gehouden bekostiging van de kosten van leerlingenvervoer te verstrekken indien de dichtstbijgelegen onderwijslocatie van de gewenste soort en richting een nevenvestiging is die verder weg van de woning is gelegen dan de kilometergrens van artikel 11 respectievelijk artikel 15, terwijl de hoofdvestiging binnen deze kilometergrens is gelegen.

4. *Toegankelijkheid.*

De bekostigingsplicht van het college tot de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school kan van specifiek belang zijn indien de leerling een school bezoekt met een nevenvestiging of een dislocatie.

Indien een school een nevenvestiging of dislocatie heeft, kan het bevoegd gezag bij de inrichting van het onderwijs bepalen dat de hoofdvestiging en de nevenvestiging/dislocatie niet elk een volledig onderwijscurriculum verzorgen. Indien bijvoorbeeld de dichtstbij gelegen locatie een dislocatie is waar slechts onderwijs voor de d, is deze locatie voor een leerling uit de bovenbouw niet toegankelijk en wordt de verder gelegen dislocatie of hoofdvestiging met onderwijs voor de bovenbouw als dichtstbijzijnde onderwijslocatie aangemerkt. Indien aan de overige voorwaarden wordt voldaan bekostigt het college het vervoer daarheen.

Verbouwing van de school

Indien een school verbouwd wordt en leerlingen op een andere locatie opgevangen worden, dan is het niet automatisch zo dat de gemeente alle leerlingen naar die locatie vervoert. Per leerling moet de verordening leerlingenvervoer van de gemeente waar het kind woont worden toegepast. Voor leerlingen die al in het leerlingenvervoer zitten, geldt artikel 6 van de verordening (doorgeven van wijzigingen). Het college gaat dan opnieuw kijken of er aanspraak bestaat op leerlingenvervoer.

Voor leerlingen die niet in het leerlingenvervoer zitten, moet een aanvraag worden ingediend. De gemeente gaat deze aanvraag toetsen. Hierbij wordt (onder meer) gekeken of wordt voldaan aan de afstandsgrens en of het om de dichtstbijzijnde toegankelijke school van de soort en de richting gaat. Maken ouders geen aanspraak op leerlingenvervoer, dan moeten zij samen met de school bekijken hoe de eventuele extra vervoerskosten worden opgevangen. Vaak regelen scholen vervoer tussen de oude en nieuwe locatie.

Artikel 12 Bekostiging van de kosten van vervoer ten behoeve van een begeleider

In een aantal gevallen zal blijken dat het voor de leerling niet mogelijk is zelfstandig met het openbaar vervoer te reizen. Indien er dan geen andere 'oudere' leerlingen zijn die de leerling kunnen begeleiden, is deze begeleiding een verantwoordelijkheid van de ouders. In artikel 12 van de modelverordening is daaromtrent een regeling getroffen.

Uit artikel 12 blijkt:

- dat de afstand van de woning naar de school meer dan zes kilometer moet zijn om voor bekostiging van de vervoerskosten ten behoeve van een begeleider in aanmerking te komen;
- dat begeleiding slechts wordt bekostigd aan de ouders, indien de leerling jonger dan negen jaar is. Met andere woorden: de regeling gaat ervan uit dat een leerling van negen jaar en ouder in principe zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kan maken. Is dat in een incidenteel geval niet zo, dan kan op grond van artikel 29 van de modelverordening een uitzondering hierop gemaakt worden.

- In dit verband is artikel 7 van de modelverordening van belang. Indien de leerling op 1 augustus van het schooljaar acht jaar is, geldt voor het hele schooljaar dat de leerling als acht jaar wordt aangemerkt ook al wordt de leerling in de loop van het schooljaar negen jaar;
- dat door de ouders genoegzaam aangetoond moet worden dat de leerling niet in staat is zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik te maken.
- - Hiervan kan onder andere sprake zijn indien:
 - de leerling te jong is om zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik te maken;
 - de leerling gedurende de rit met het openbaar vervoer een of meerdere malen moet overstappen op gevaarlijke overstappunten en hij, gezien zijn leeftijd, te jong hiervoor is;
 - de route van het uitstappunt van de bus naar de school gevaarlijke punten kent (en oplossing daarvan door bijvoorbeeld verkeersbrigadiers niet mogelijk is).

Dit 'genoegzaam aantonen' dient zoveel als mogelijk ondersteund te worden door eventuele bewijsstukken, zoals gegevens over de routes van het openbaar vervoer, psychologische verklaringen en medische verklaringen. In een aantal gevallen kan het voorkomen dat het bewijs moeilijk te geven is. In die gevallen dient de situatie zorgvuldig beoordeeld te worden door het college. Het college bepaalt immers of inderdaad aangetoond wordt of zelfstandig vervoer van de leerling niet mogelijk is.

Wie uiteindelijk als begeleider zal fungeren is in principe niet van belang. Ongeacht wie de leerling begeleidt, vindt de bekostiging van de kosten plaats aan de ouders van de leerling. Indien een begeleider (al dan niet een ouder) meer dan een leerling tegelijk begeleidt, geldt slechts bekostiging als ware er sprake van de begeleiding van een leerling. Met andere woorden, indien bijvoorbeeld een ouder drie leerlingen begeleidt met het openbaar vervoer, kan het niet zo zijn dat de bekostiging van de kosten van openbaar vervoer ten behoeve van de begeleider drie maal plaatsvindt. Artikel 12, tweede lid, van de modelverordening bepaalt dan ook dat de kosten van openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider voor bekostiging in aanmerking komen.

In de uitspraak van 19 maart 1992 (nr. R03.89.6924/106) van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat het om de vraag in hoeverre leerlingen zelf kunnen voorzien in de begeleiding van andere (jongere) leerlingen. In aanscherping op de algemene lijn die de afdeling hierin volgt, geeft de afdeling aan dat weliswaar leerlingen van elf jaar en ouder enige begeleiding voor hun rekening kunnen nemen, maar dat van een elfjarig kind niet kan worden verwacht dat het zelfstandig twee of meer jongere kinderen door moeilijke verkeerssituaties kan loodsen.

Artikel 13 Bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer

Bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer ten behoeve van de leerling die een school voor basisonderwijs of een speciale school voor basisonderwijs bezoekt, dient in principe slechts in uitzonderingsgevallen te worden verleend. Deze uitzonderingen zijn in artikel 13 van de modelverordening vastgelegd.

In veel gevallen zal het voorkomen dat het college het aangepast vervoer zelf organiseert. Het drempelbedrag en de bijdrage op grond van de draagkracht zullen dan door de ouders aan het college betaald moeten worden, in feite in ruil voor het aangeboden vervoer. Overigens geldt met name voor aangepast vervoer dat regionale samenwerking met andere gemeenten tot belangrijke besparingen kan leiden.

Onderdeel a. Reistijd met openbaar vervoer is meer dan anderhalf uur

Indien de leerling met gebruikmaking van het openbaar vervoer, meer dan anderhalf uur onderweg is en de reistijd met aangepast vervoer tot 50% of minder van de reistijd per openbaar vervoer kan worden teruggebracht, wordt bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer verstrekt.

Overigens is het niet zo dat de ouders, indien zij op basis van het criterium reistijd aanspraak op bekostiging van aangepast vervoer maken, van het college kunnen eisen dat de totale reistijd ook daadwerkelijk tot 50% of minder wordt teruggebracht (in het geval dat het college het vervoer zelf organiseert).

Indien een schoolbusje meer leerlingen vervoert, kan dit tijds criterium overschreden worden. Slechts van belang is dat via individuele meting de conclusie wordt getrokken, dat de totale reisduur van die leerling met het openbaar vervoer meer dan anderhalf uur bedraagt en deze met het aangepast vervoer tot 50% of minder van de reistijd per openbaar vervoer kan worden teruggebracht. Is hiervan sprake dan kunnen ouders aanspraak maken op bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de uitspraak van 17 februari 1990 (nr. R03.89.5769/SP274; zie Jur. 4.2) uitgesproken dat bij de reistijd vijf minuten wachttijd bij de bushalte per rit opgeteld moet worden. Op grond van de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 oktober 1990 (R03.90.6236/86538) alsmede van 10 december 1992 (S03.92.3655.67; zie Jur. 4.4) kan voor de berekening van de reistijd per taxi tweemaal vijf minuten worden bijgeteld. Discussie over de exacte reistijd per openbaar vervoer kan volgens de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 oktober 1992 (S03.92.3174; zie Jur. 4.1) worden vermeden door uit te gaan van de desbetreffende dienstregelingen.

In de modelverordening is een reistijd criterium opgenomen van anderhalf uur. Over een maximale reistijd van anderhalf uur met het openbaar vervoer stelt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraken R03.88.5039, R03.88.6089 en R03.88.6566) geen grond te zien voor het oordeel dat dit op zichzelf in strijd is met artikel 4 van de WBO (nu WPO). Niet aannemelijk is, dat bij het ontbreken van de mogelijkheid om bekostiging te krijgen op basis van de kosten van aangepast vervoer, bij een reisduur tot anderhalf uur de vrijheid van ouders om voor hun kinderen een openbare dan wel een bijzondere school van de door hen gewenste richting te kiezen, in onaanvaardbare mate onder druk kan komen te staan van financiële hindernissen.

Dit neemt echter niet weg, dat van vervoerders mag worden verwacht dat indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zij onderzoeken of onverkort aan de in artikel 13, onder a, van de modelverordening weergegeven reistijd dient te worden vastgehouden. De hardheidsclausule in de gemeentelijke verordening biedt daartoe uitdrukkelijk de mogelijkheid.

In een aantal gevallen kan het voorkomen dat bijvoorbeeld ten aanzien van de heenreis (woning-school) wel voldaan wordt aan het criterium van de reistijd, terwijl dit voor de terugreis niet het geval is. Dit kan het geval zijn indien bijvoorbeeld op de heenreis een stopbus en op de terugreis een snelbus is ingezet, of indien de heenreis qua tijd niet aansluit bij de aanvang van de school, maar dat dit bij de terugreis wel het geval is. In dergelijke gevallen dient het college te besluiten, dat er bekostiging wordt verstrekt wat betreft de heenreis, op basis van aangepast vervoer, en voor wat betreft de terugreis op basis van openbaar vervoer.

Ook kan het met name bij lange afstanden zinvol zijn om combinatie van vervoer te overwegen. De leerling zou in zo'n geval gebruik kunnen maken van aangepast vervoer (dat ook wordt ingezet voor andere leerlingen) tot een centraal eindpunt, en vervolgens gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer om op de plaats van bestemming te komen. Een vorm van combinatievervoer kan zijn dat de leerling eerst met de bus naar het station gaat en vervolgens de trein neemt.

Een ander voorbeeld kan zijn dat de schoolbus enkele centrale opstapplaatsen (zie artikel 1, onder I) kent.

In de uitspraak van 26 februari 1992 (R03.89.0419/83-107; zie Jur. 3.5) geeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State enige richtlijnen met betrekking tot centrale opstapplaatsen (buurtbussen). Hierbij dienen de leerlingen van huis naar een opstapplaats te lopen/fietsen/worden gebracht. Indien hiermee een reistijd is gemoeid van ten hoogste dertig minuten, en indien de vertrektijden van de bus zodanig zijn afgestemd op de aanvangs- en eindtijden van de lessen dat er niet of nauwelijks sprake is van wachttijden, is deze constructie in beginsel alleszins redelijk te noemen, volgens de afdeling. Wanneer de leerling gelet op zijn leeftijd begeleiding behoeft bij het vervoer van huis naar de opstapplaats, acht de afdeling het reëel dat de ouders zelf voor de begeleiding zorg dragen. Hierbij dient te worden aangetekend dat in de onderhavige casus de leerlingen die dichterbij de school woonden dan de kilometergrens van vier kilometer gewend waren om in zijn algemeenheid vergelijkbare afstanden af te leggen naar reguliere bushaltes, aldus de afdeling.

Onderdeel b. Openbaar vervoer ontbreekt

In een aantal gemeenten komt het voor dat openbaar vervoer geheel ontbreekt of zo weinig frequent rijdt dat leerlingen daar geen gebruik van kunnen maken voor het vervoer van woning naar school of

vice versa. In principe kunnen de ouders dan aanspraak maken op bekostiging op basis van aangepast vervoer. Hierbij kan het college de volgende mogelijkheden overwegen:

- is een combinatie van vervoer haalbaar;
- de vervoersonderneming kan verzocht worden om wijzigingen aan te brengen in de dienstregeling of de mate van het openbaar vervoer, waardoor deze vervoervorm dienstbaar wordt voor het reizen van en naar de school;
- het bevoegd gezag van de school kan verzocht worden de schooltijden af te stemmen op de vervoertijden;
- contact kan worden opgenomen met de rijksverkeersinspectie in het betreffende gebied; deze kan eventueel een adviserende en bemiddelende rol spelen;
- tevens kan nog bezien worden of het mogelijk is andersoortig vervoer te organiseren tegen de kosten van openbaar vervoer.

Als echter blijkt dat voorgaande en eventuele andere mogelijkheden niet uitvoerbaar zijn, dan kan het college bekostiging verstrekken op basis van de kosten van aangepast vervoer (of de leerling gebruik laten maken van het door de gemeente verzorgde vervoer).

Overigens biedt artikel 13, onder b, van de modelverordening het college de mogelijkheid om te beoordelen of de leerling in staat mag worden geacht met de fiets naar school te gaan. Hierbij spelen de volgende overwegingen een belangrijke rol:

- is de leerling zelfstandig genoeg om met de fiets naar school te gaan;
- is de route die de leerling af moet leggen, veilig met de fiets af te leggen. Is dat het geval, dan vindt een fietsbekostiging plaats (zie ook de toelichting op artikel 12).

In de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 februari 1988 (R03.87.7225/S6761) staat dat een bepaling in de gemeentelijke verordening, die inhoudt dat alleen dan bekostiging wordt verleend op basis van de kosten van aangepast vervoer indien openbaar vervoer ontbreekt, in strijd is met de wet. Ook op andere gronden dan het ontbreken van openbaar vervoer kan voor ouders aanspraak bestaan op bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer. Een zodanig geval kan zich voordoen indien de reistijd die met het gebruik van het openbaar vervoer is gemoeid excessief lang is en het alternatief van aangepast vervoer niet.

Begeleiding door ouders

Begeleiding is primair een taak van de ouders. Als dat niet mogelijk is, dienen zij zelf voor een oplossing te zorgen. Die kan gevonden worden door bijvoorbeeld een oppas, burens, familie of anderen in te schakelen. In noodsituaties kunnen ouders een beroep doen op de hardheidsclausule (artikel 29 van de modelverordening). Daarbij dient rekening te worden gehouden met de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over dit onderwerp.

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 februari 1992 (R03.90.1688/62-120) staat centraal dat de aanvragende ouders aangepast vervoer eisen, aangezien zij zichzelf niet in staat achten in de begeleiding van hun kinderen in het openbaar vervoer te voorzien. Zij motiveren deze onmogelijkheid naar het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak niet voldoende. De afdeling spreekt hierover uit dat het aan de ouders is voldoende aannemelijk te maken dat het hun onmogelijk is hun kind te begeleiden. In dit concrete geval eist de afdeling, gezien de cursus die de moeder volgt, lesroosters of andersoortige verklaringen waaruit de onmogelijkheid tot begeleiden blijkt. Voorts dienen de ouders volgens de afdeling aan te tonen dat hun kind niet (gedeeltelijk) door anderen kan worden begeleid.

De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 december 1988 (R03.88.5983/S649265-29; zie Jur. 3.4) inzake het beroep van ouders tegen de afwijzende beschikking van een gemeente om aangepast vervoer toe te staan gaat verder op deze zaak in. De ouders stellen dat het begeleiden van hun zoon tot gevolg heeft dat zijn negenjarig zusje tweeënehalf tot vier uur per dag, mede door haar afwijkende schooltijden, zonder opvang moet doorbrengen. Opvang elders is volgens de ouders niet mogelijk. De afdeling concludeert dat

verzoeker voorshands niet overtuigend heeft aangetoond dat de begeleiding van zijn zoon - bijvoorbeeld door in onderling overleg met de ouders van medeleerlingen beurtelings de kinderen naar en van school brengen - niet op een andere minder bezwaarlijke wijze zou kunnen plaatsvinden.

Een soortgelijke uitspraak heeft de afdeling gedaan in een geschil waarin ouders stellen dat begeleiding door de ouders de gezinnen voor grote problemen stelt, onder meer omdat een aantal van hen thuis nog niet-schoolgaande kinderen heeft, die eveneens aandacht en verzorging behoeven. De afdeling stelt in haar uitspraak d.d. 25 april 1989 (R0.3.87.3373) dat niet aannemelijk is gemaakt dat het voor appellanten onmogelijk is een zodanige regeling te treffen dat gedurende de afwezigheid van degenen die zorg dragen voor de begeleiding van de schoolkinderen door anderen op de jongere kinderen wordt gepast.

Uit de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 mei 1992 (R03.89.7315/P01) inzake de begeleiding door ouders blijkt het volgende. Appellant is van mening, dat aanspraak bestaat op aangepast vervoer in plaats van openbaar vervoer, omdat onder meer de begeleiding van haar kind in het openbaar vervoer tot een onaanvaardbare belasting van het gezin leidt, aangezien enerzijds haar tweede kind telkens mee moet reizen bij gebrek aan een oppas en anderzijds de reistijd voor de begeleider onaanvaardbaar lang is. De Voorzitter bepaalt dat, hoewel niet kan worden ontkend dat bij gebruik van het openbaar vervoer de begeleiding van het kind veel tijd vergt, niet aangetoond is dat begeleiding van haar kind tot ernstige benadeling van het gezin zou leiden. Daarbij is in aanmerking genomen dat de ouder van de gemeente bekostiging ten behoeve van begeleiding is verstrekt, zodat zij haar kind niet zelf hoeft te begeleiden, maar hem kan laten begeleiden. Bovendien zou de ouder gedurende de tijd dat zij haar zoon naar en van school begeleidt haar tweede kind onder de hoede van een oppas kunnen stellen.

Uit deze uitspraken blijkt onder meer dat de verklaring van de ouders, dat er thuis kinderen zijn die verzorging behoeven, en er daarom geen sprake kan zijn van begeleiding door de ouders op zich niet voldoende is. Van ouders wordt in dit soort gevallen verwacht, dat zij zelf een oplossing zoeken voor het (laten) begeleiden van hun kinderen en in voorkomend geval aantonen dat die mogelijkheid niet aanwezig is. In feite zal de gemeente moeten afwegen wat van ouders, die in aanmerking komen voor bekostiging van het leerlingenvervoer, meer gevraagd wordt ten aanzien van de begeleiding van hun kinderen dan van ouders die niet voor die bekostiging in aanmerking komen.

Een voorbeeld: ouder A woont op vijf kilometer van de school en ouder B op zeven kilometer, de gemeente hanteert een afstandscriterium van zes kilometer. Beide ouders hebben thuis een kind dat verzorging behoeft. Wanneer ouder B, die in aanmerking komt voor leerlingenvervoer, zou mededelen zijn kind niet te kunnen begeleiden in verband met de gezinssituatie dan doet zich de vraag voor of, op grond van het feit dat er sprake is van een verschil in afstand van twee kilometer, van ouder A wel en van ouder B niet verwacht kan worden dat hij zijn kind zelf begeleidt, dan wel een andere oplossing zoekt.

Artikel 14 Bekostiging op basis van de kosten van eigen vervoer

Artikel 14 van de modelverordening geeft nadere regels omtrent de bekostiging van het eigen vervoer. Hieronder kan worden verstaan: ouders die de leerlingen zelf naar school vervoeren of laten vervoeren met een eigen vervoermiddel (auto, bromfiets etc.), of een leerling die gebruikmaakt van fietsvervoer.

Of van bekostiging van eigen vervoer sprake kan zijn is ter beoordeling van het college. Een belangrijke maatstaf hierbij kan zijn dat dit vervoer voor de gemeente een goedkopere wijze van vervoer is. Hiervan is bijvoorbeeld geen sprake indien voor de desbetreffende leerling nog plaats is in een aangepast vervoermiddel (busje, taxi) waarmee de leerling anders zou kunnen reizen. Ook kunnen aspecten als zelfredzaamheid van de leerling meespelen bij de beoordeling van het college of de leerling zelf gebruik kan maken van het vervoer per fiets.

De bekostiging van het eigen vervoer is gerelateerd aan de bekostiging waar de ouders in principe op basis van de bepalingen in de modelverordening voor in aanmerking komen:

- a. voor openbaar vervoer;
- b. voor aangepast vervoer.

Ad a Openbaar vervoer

Indien ouders aanspraak maken op bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer en zij vervoeren de leerling met toestemming van het college zelf, dan keert het college bekostiging uit op basis van het openbaar vervoer.

Voorbeeld:

Afstand woning-school is acht kilometer. Ouders komen in aanmerking voor bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer maar vervoeren de leerling zelf, met toestemming van het college. Het college dient nu na te gaan wat voor deze afstand betaald zou moeten worden, indien de leerling gebruik zou maken van het openbaar vervoer. Ook hiervoor geldt dat het college het meest goedkope tarief als uitgangspunt mag nemen. Vervolgens past het college het eigen bijdrage principe toe. De vraag, wat het openbaar vervoer per kilometer kost, is niet in zijn algemeenheid te beantwoorden en is mede afhankelijk van het Vervoersplan en de bepalingen omtrent de zone-indeling die gelden voor die specifieke gemeente. Nadere informatie hierover bij de plaatselijke of regionale vervoersondernemingen is daarom noodzakelijk.

Ad b Aangepast vervoer

Indien ouders in aanmerking komen voor bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer en zij met toestemming van het college de leerling zelf vervoeren, geldt een vergoeding per kilometer. De kilometervergoeding is gebaseerd op Reisbesluit binnenland (Stb. 1993, 144) en de Reisregeling binnenland (Stcrt. van 22 maart 1993). In artikel 14, tweede tot en met vijfde lid en artikel 19, tweede tot en met vijfde lid van de modelverordening leerlingenvervoer is bepaald dat onder omstandigheden bekostiging aan ouders wordt verstrekt die bestaat uit een bedrag op basis van een kilometervergoeding afgeleid van de Reisregeling binnenland. De kilometervergoeding betreft enkelvoudige reizen. Dit betekent dat indien het kind per auto vervoerd wordt, in principe aanspraak bestaat op vier maal de afstand woning-school. Indien de gemeente echter de volledige kilometervergoeding op basis van de Reisregeling binnenland hanteert, maken ouders aanspraak op twee maal de afstand woning-school (de reis van de leerling).

Geen bekostiging wordt verstrekt voor de kosten die ontstaan indien de leerling ook tussen de middag wordt vervoerd.

Indien ouders twee of meer leerlingen vervoeren die aangepast vervoer behoeven, mag uitgegaan worden van de rijafstand uitgaande van de woning van de te vervoeren leerling die het verst van de school verwijderd woont.

In artikel 14, derde lid, van de modelverordening is bepaald, dat ouders aanspraak maken op bekostiging op basis van een kilometervergoeding, indien zij meer dan 1 leerling tegelijk vervoeren en daarvoor van het college toestemming hebben gekregen. Dit is ook het geval indien ouders in principe slechts aanspraak maken op bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer. Indien ouders bijvoorbeeld zes kinderen met een eigen busje vervoeren, kunnen het college bij wijze van uitzondering op grond van de hardheidsclausule een andere bekostiging vaststellen. Dit vervoer kan goedkoper zijn dan aangepast vervoer per leerling.

Ook in een dergelijk geval is toestemming van het college noodzakelijk. Hierbij zal uiteraard rekening gehouden moeten worden met de kosten die daarmee gepaard gaan.

Ten slotte bepaalt artikel 14, vijfde lid, van de modelverordening dat het college bekostiging verstrekt op basis van het aantal kilometers fietsvervoer, indien de leerling gebruik maakt van het vervoer per fiets. Hiervan kan sprake zijn:

- a. indien het college van oordeel is dat de leerling hiertoe in staat mag worden geacht als openbaar vervoer ontbreekt;
- b. indien de ouders van de leerling dit wensen, bijvoorbeeld in het kader van de bevordering van de zelfredzaamheid, en het college hiervoor toestemming geeft.

Artikel 15 Bekostiging van de kosten van openbaar vervoer en vervoer per fiets

Voor het vervoer van leerlingen naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs geldt evenals voor het vervoer van leerlingen naar scholen voor basisonderwijs of speciale scholen voor basisonderwijs als uitgangspunt: bekostiging van de kosten van openbaar vervoer. Indien het college van oordeel is, eventueel na de commissie voor de begeleiding en andere deskundigen gehoord te hebben, dat een

andere wijze van vervoer noodzakelijk is, kan een andere wijze van vervoer voor bekostiging in aanmerking gebracht worden, namelijk:

- openbaar vervoer onder begeleiding;
- aangepast vervoer al dan niet verzorgd door het college;
- eigen vervoer;
- een combinatie van bovenstaande vervoersmogelijkheden.

In de verordening is voor het (speciaal) onderwijs één afstandsgrens opgenomen, namelijk zes kilometer. Hierbij dient echter rekening te worden gehouden met het bepaalde in artikel 20 van de modelverordening. Dit artikel bepaalt dat als de afstand naar de school minder bedraagt dan zes kilometer, toch aangepast vervoer moet worden verstrekt indien de handicap van de leerling dat vereist.

Analoog aan de regeling voor de bekostiging van het vervoer naar scholen voor basisonderwijs en speciale scholen voor basisonderwijs geldt ook ten aanzien van de bekostiging van het vervoer naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs dat het college de voor de gemeente goedkoopst mogelijke wijze van vervoer bekostigt (dit kan bijvoorbeeld zijn een strippenkaart, een jaarabonnement of een maandabonnement of een kilometervergoeding voor de (brom)fiets).

Het college kan op grond van het tweede lid bepalen dat bekostiging voor de fiets wordt verstrekt. Het college moet dan van oordeel zijn dat de leerling, al dan niet onder begeleiding, gebruik kan maken van het vervoer per fiets. Hierbij dient in overweging worden genomen: de leeftijd van de leerling, de eventuele handicap van de leerling, de veiligheid van de af te leggen route en de afstand. Ook is het mogelijk een fietsvergoeding voor bijvoorbeeld de maanden maart tot november te verstrekken en voor de overige maanden bekostiging voor ander passend vervoer.

Artikel 15a Bekostiging naar de dichtstbijzijnde toegankelijke WEC school cluster 4

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 16 Commissie voor de begeleiding

Het college kan advies inwinnen bij de commissie voor de begeleiding en/of de ambulante begeleider van een leerling. Als zij niet op de hoogte zijn van de gesteldheid van de leerling waarvoor een aanvraag is binnengekomen, kan advies worden ingewonnen bij de schooldirecteur. Deze moet een gemotiveerd advies geven.

Als nadeel van een keuze voor de directeur/commissie voor de begeleiding als adviserend orgaan geldt de veel gehoorde klacht, dat hun adviezen nogal eens subjectief van aard kunnen zijn. Zij zijn immers verbonden aan de ontvangende school en er kunnen dan bepaalde belangen zijn bij het aannemen van het kind op de desbetreffende school. Het is in dat kader van belang dat het college een gemotiveerd advies vraagt van de directeur/commissie voor de begeleiding. Voorts is in de modelverordening gekozen voor de mogelijkheid om ook andere deskundigen te raadplegen.

Van de mogelijkheid dat het college het advies van andere deskundigen in kan winnen, kan gebruik worden gemaakt indien bijvoorbeeld het oordeel van het college afwijkt van het advies van genoemde commissies, of in geval de bijzondere handicap van de leerling dit vraagt. Andere deskundigen zijn bijvoorbeeld medische specialisten, een orthopedagoog, de huisarts van de leerling, een kinderpsycholoog, en dergelijke.

In een dergelijk geval kan de gemeenteraad als alternatief een onafhankelijke commissie van advies instellen, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten. Op deze wijze kan een onafhankelijk advies verkregen worden; de commissie van advies is immers niet gekoppeld aan een bepaalde school. De eventuele kosten verbonden aan een onafhankelijke commissie van advies zullen dan wel door de (samenwerkende) gemeenten gedragen moeten worden.

Er kan ook worden gekozen voor advisering door een schoolartsdienst of geneeskundige dienst. De kosten verbonden aan de adviezen van een schoolartsdienst of geneeskundige dienst, zullen veelal lager zijn dan de kosten verbonden aan een apart ingestelde onafhankelijke commissie. Deze kosten zullen echter ook voor rekening van de gemeente komen.

Wanneer advies nodig is over deelaspecten van het vervoer - bijvoorbeeld 'veilige route' -, dan kan dit worden ingewonnen bij deskundigen op het terrein van het desbetreffende deelaspect, bijvoorbeeld in dit geval de (verkeers)politie. Ook voor deze deskundigen geldt dat zij een onafhankelijke positie innemen.

Advisering bij negatieve beschikking

Om de bestuurslast beperkt te houden, is bepaald dat alleen in het geval het college een negatieve beschikking op de gevraagde voorziening geeft, het advies van genoemde commissies daarbij moet worden betrokken. Indien het voor een gemeente duidelijk is dat het aangevraagde vervoer voor de leerling passend is (bijvoorbeeld omdat het een herhalingsaanvraag betreft of omdat de handicap dat vervoer noodzakelijk maakt), behoeft het advies niet te worden gevraagd. Uiteraard laat deze bepaling onverlet dat het advies van genoemde commissies ook gevraagd kan worden indien de gemeente dit wenselijk vindt.

Volgens de modelverordening vindt advisering plaats indien het college een negatieve beschikking op de gevraagde voorziening geeft. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om:

- advisering aan het college over de vraag of een leerling die een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoekt, al dan niet onder begeleiding, gebruik kan maken van het vervoer per fiets (artikel 15, tweede lid);
- advisering aan het college over de vraag of een leerling, die een school voor speciaal onderwijs bezoekt, al dan niet zelfstandig gebruik kan maken van het openbaar vervoer in verband met zijn verstandelijke of lichamelijke handicap of leeftijd, waardoor vervoer onder begeleiding noodzakelijk is (artikel 17, eerste lid, van de modelverordening);
- advisering aan het college over de vraag of een leerling die een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoekt, gelet op zijn verstandelijke of lichamelijke handicap al dan niet in staat is - ook niet onder begeleiding - van het openbaar vervoer gebruik te maken, waardoor aangepast vervoer noodzakelijk is (artikel 18, eerste lid, onder a, van de modelverordening);
- advisering aan het college over de vraag of een leerling, die een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoekt, waarvan de afstand van de woning van de leerling naar de te bezoeken school minder bedraagt dan de in de verordening aangegeven minimum km-grenzen, niet in staat is, gezien zijn lichamelijke handicap, die school zonder aangepast vervoer te bereiken (artikel 20 van de modelverordening);
- advisering aan het college over de vraag of een leerling, die een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs bezoekt, gebruik kan maken van de (brom)fiets, indien openbaar vervoer ontbreekt (artikel 18, eerste lid, onder c, van de modelverordening);
- advisering aan het college indien het college wil afwijken van de bepalingen zoals die omschreven zijn in titel 3 van de modelverordening.

In de modelverordening hebben de commissies slechts adviserende taken als het gestel van de leerling betreft (verstandelijk of lichamelijk). De commissies hebben geen adviserende taak indien het betreft:

- a. de vraag of de reistijd van anderhalf uur of meer met openbaar vervoer door middel van aangepast vervoer teruggebracht kan worden tot 50% of minder (artikel 18, onder b, van de modelverordening);
- b. de vraag of openbaar vervoer ontbreekt (artikel 18, onder c, van de modelverordening).

Het spreekt voor zichzelf dat de commissies het gemotiveerde advies aan het college uitbrengen binnen een door het college te stellen termijn. Deze commissies zijn een externe adviseur in de zin van artikel 3:5 van de Awb. Dit houdt in dat de algemene regels die in afdeling 3:3 van de Awb zijn gegeven van toepassing zijn. Dit betekent onder andere dat het bestuursorgaan de adviseur een termijn kan stellen waarbinnen het advies wordt verwacht, en dat in of bij het besluit vermeld dient te worden wie de adviseur is die het advies heeft uitgebracht.

Artikel 17 Bekostiging van de kosten van openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider

Indien ouders van een leerling op grond van artikel 15 van de modelverordening in aanmerking komen voor bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer, en het college van oordeel is dat de leerling niet zelfstandig van het openbaar vervoer of de fiets gebruik kan maken, komen de ouders tevens in aanmerking voor bekostiging van de kosten van het openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider (artikel 17 van de modelverordening). Uit artikel 17 blijkt dat:

- a. de leerling een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs moet bezoeken die is aan te merken als de dichtstbijzijnde toegankelijke school, en de afstand van de woning naar de school voor speciaal onderwijs moet meer dan zes kilometer bedragen;
- b. de begeleiding slechts wordt bekostigd indien door de ouders genoegzaam wordt aangetoond dat de leerling door zijn lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap dan wel door zijn leeftijd niet in staat is zelfstandig van het openbaar vervoer of de fiets gebruik te maken.

Hiervan kan onder andere sprake zijn:

- indien de handicap dan wel de leeftijd van de leerling begeleiding noodzakelijk maakt;
- indien de leerling gedurende de rit met het openbaar vervoer een of meerdere malen over moet stappen op te gevaarlijke overstappunten en dit gezien de leeftijd van de leerling onverantwoord is;
- indien de route van het uitstappunt van de bus naar de school te gevaarlijke punten kent, en een adequate oplossing van deze gevaarlijke punten niet mogelijk is (bijvoorbeeld verkeersbrigadiers etc.).

Voor dit 'genoegzaam aantonen' geldt - analoog aan de desbetreffende bepaling voor het openbaar vervoer onder begeleiding naar scholen voor basisonderwijs of speciale scholen voor basisonderwijs - dat de bewijslast bij de ouders ligt. Ouders dienen hiertoe verklaring(en) van deskundige(n) te overleggen. Indien het college de aanvraag voor begeleiding afwijst, dient daarbij het advies van de commissie voor de begeleiding of andere deskundigen (bijvoorbeeld specialist, pedagoog en psycholoog) te worden betrokken. Het advies betreft dan de vraag of de leerling, gezien zijn handicap dan wel leeftijd, niet zelfstandig van het openbaar vervoer of de fiets gebruik kan maken.

In principe is het niet van belang wie de leerling uiteindelijk begeleidt. In de regel zullen dit de ouders zijn. Het is echter ook denkbaar dat een ander familielid, een oppas, burens, ouders van andere leerlingen, een kennis of een klassenassistent de leerling begeleidt.

Bij begeleiding door een klassenassistent dienen wel afspraken gemaakt te worden met het bevoegd gezag van de betrokken school. Ook kan begeleiding in groepsverband georganiseerd worden of via een rooster van verschillende begeleiders. Is hiervan sprake, dan is artikel 17, derde lid, van de modelverordening van toepassing; indien een begeleider meerdere leerlingen tegelijk begeleidt, komen slechts de kosten van openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider voor bekostiging in aanmerking (zie tevens de toelichting op artikel 12).

Door de Nederlandse Spoorwegen en de stads- en streekvervoerbedrijven is een regeling getroffen betreffende kosteloos vervoer van de begeleider van een gehandicapte. Indien een gehandicapte hiervoor in aanmerking komt, verstrekt de NS hem een legitimatiebewijs. Het legitimatiebewijs is bestemd voor die mensen die vanwege een lichamelijke, geestelijke of zintuiglijke handicap niet of niet onder alle omstandigheden zelfstandig kunnen reizen. Het legitimatiebewijs is wat het binnenland betreft geldig op onder meer:

- a. alle lijnen van de Nederlandse Spoorwegen;
- b. alle buslijnen in Nederland, zowel in het stads- als in het streekvervoer;
- c. alle metro- en tramlijnen.

Voorts blijkt het in de praktijk tot de mogelijkheden te horen dat afspraken met de NS worden gemaakt over bijvoorbeeld het uitstappen van de leerling onder begeleiding van de conducteur.

Artikel 18 Bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer

Ook voor het vervoer naar scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs geldt dat bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer in principe uitzondering is. Wel moet de toegankelijkheid van het (voortgezet) speciaal onderwijs gewaarborgd blijven. Daar waar vervoer, openbaar of aangepast, noodzakelijk is, moet dit op passende wijze kunnen plaatsvinden. In artikel 18 van de modelverordening zijn deze waarborgen verankerd.

Onderdeel a Reistijd met openbaar vervoer is meer dan anderhalf uur

Het college verstrekt ook bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer, indien de leerling met gebruikmaking van openbaar vervoer naar school of terug meer dan ten minste anderhalf uur onderweg is en de reistijd met aangepast vervoer tot 50% of minder van de reistijd per openbaar vervoer kan worden teruggebracht. Ook hierbij geldt dat het advies van de commissie voor de begeleiding niet gevraagd hoeft te worden. Zie verder de toelichting op artikel 13 onder ad 1.

Onderdeel b Openbaar vervoer ontbreekt

Artikel 18, eerste lid, onder c, van de modelverordening geeft een derde mogelijkheid om aanspraak te maken op bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer. Dit lid bepaalt dat het college de kosten van het aangepast vervoer bekostigt, indien openbaar vervoer ontbreekt. Tevens kan het voorkomen dat het openbaar vervoer zo weinig frequent rijdt dat de leerling daarvan geen gebruik kan maken. Echter, voordat het college beslist dat bekostiging van het aangepast vervoer verleend wordt, kan het de mogelijkheden onderzoeken zoals in de toelichting op artikel 13 is uitgewerkt. Ook kan het college bepalen dat de leerling gebruik kan maken van het vervoer per (brom)fiets. Het college kan het advies van de commissie voor de begeleiding en eventueel het advies van andere deskundigen daarover vragen.

Als de leerling gebruik dient te maken van een aangepaste fiets of driewieler of met behulp van een tandem naar school gaat (als er een zogenaamde voorrijder aanwezig is), kunnen de ouders op grond van de Wet WIA bij het UWV een tegemoetkoming in de aanschafkosten vragen.

De hoogte van de bekostiging van aangepast vervoer is uiteraard afhankelijk van een eventueel drempelbedrag en een bijdrage afhankelijk van het inkomen van de ouders (wat betreft het vervoer naar een school voor speciaal voortgezet onderwijs).

Medische begeleiding

Gemeenten zijn niet verantwoordelijk voor de medische begeleiding in het leerlingenvervoer. Dit blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Zwolle (Rechtbank Zwolle, 21 november 2007 Awb 06/1788, LJN: BB8810). De gemeente stelde in het verweer dat vervoer iets anders is dan (medische) zorgverlening. De rechter vindt dit geen beperkte uitleg van de wettelijke bepalingen. De medische begeleiding hoort volgens de rechtbank thuis in het zogenaamde 2e compartiment (tot 1 januari 2006 de Ziekenfondswet en sinds die datum de Zorgverzekeringswet -de AWBZ).

In het verleden is de gemeente wel verantwoordelijk gesteld voor medische begeleiding (Uitspraak Raad van State van 8 oktober 1990; R03.90.3061/Sp. 179). In deze uitspraak was het college gehouden de (salaris)kosten van een begeleider in aangepast vervoer te bekostigen, met betrekking tot een leerling die constant op de ondersteuning van een deskundige op het gebied van speciale medische apparatuur was aangewezen. Dit betrof echter een zeer uitzonderlijk geval.

Advisering

Op grond van artikel 18, tweede lid, van de modelverordening dient het college indien het de gevraagde voorziening niet of slechts gedeeltelijk toekent het advies te vragen aan de commissie voor de begeleiding. Deze zal dan moeten beoordelen of de leerling, gezien zijn lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap, niet in staat is - ook niet onder begeleiding - van het openbaar vervoer gebruik te maken. Tevens kan het college het advies van andere deskundigen inwinnen.

Artikel 19 Bekostiging op basis van de kosten van eigen vervoer

Met name bij het bezoeken van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs kan het voorkomen dat de ouders de leerlingen zelf wensen te vervoeren of te laten vervoeren per auto. In artikel 19 van de modelverordening zijn hiervoor nadere voorschriften gegeven.

a Openbaar vervoer

Indien ouders de leerling zelf wensen te vervoeren of te laten vervoeren tegen een (kilometer)vergoeding, is toestemming van het college noodzakelijk. Deze toestemming is opgenomen in de modelverordening, omdat het college dient te bekijken of deze wijze van vervoer daadwerkelijk de goedkoopste is. Is dat het geval, dan kan het college desgewenst toestaan dat de ouders de leerling zelf vervoeren of laten vervoeren. De bekostiging die hier dan tegenover staat is afhankelijk van de bekostiging waarop de ouders in principe recht hebben.

Maken ouders aanspraak op bekostiging van de kosten van openbaar vervoer en wensen zij de leerling zelf te vervoeren of te laten vervoeren, dan bekostigt het college de kosten van het openbaar vervoer.

Voorbeeld:

Ouders maken aanspraak op bekostiging van de kosten van het openbaar vervoer naar een school voor dove leerlingen. De kosten van een jaarabonnement zijn euro 500,-. Zij vervoeren de leerling echter, na toestemming van het college, zelf. De bekostiging is dan euro 500,- als ware er sprake van bekostiging van de kosten van het openbaar vervoer.

b Aangepast vervoer

Maken ouders aanspraak op bekostiging op basis van de kosten van aangepast vervoer en vervoeren zij de leerling, na toestemming van het college, zelf of laten zij de leerling zelf vervoeren, dan bekostigt het college een bedrag per kilometer.

Deze bekostiging is analoog aan de betreffende bepaling in Titel 2 van de modelverordening, namelijk een bedrag per kilometer, afgeleid van de Reisregeling binnenland. Voor een verdere uitwerking hiervan wordt verwezen naar de toelichting op artikel 14.

In artikel 19, derde lid, van de modelverordening is tevens bepaald dat, indien het college de ouders desgewenst heeft toegestaan meer dan een leerling zelf te vervoeren of te laten vervoeren, bekostiging op basis van een kilometervergoeding bestaat. Dit geldt ook indien de ouders aanspraak maken op bekostiging gebaseerd op openbaar vervoer.

Indien de ouders of het college van oordeel zijn dat de leerling met de fiets of de bromfiets naar school en terug kan, wordt bekostiging verstrekt op basis van een fietsvergoeding dan wel op basis van een bromfietsvergoeding.

Indien het college van oordeel is dat de leerling gebruik kan maken van het (brom)fietsvervoer kan het advies van de commissie voor de begeleiding of andere deskundigen worden ingewonnen.

Zeker voor leerlingen die een school voor voortgezet speciaal onderwijs bezoeken, kan deze vorm van vervoer nuttig zijn in het kader van de bevordering van de zelfredzaamheid. Het college verleent dan een vergoeding per km fietsvervoer (zie de toelichting op artikel 14) of een vergoeding per kilometer bromfietsvervoer afgeleid van de bedragen als genoemd in de Reisregeling binnenland.

Artikel 20 Bekostiging vervoerskosten

Uitgangspunt van de modelverordening is dat in principe voldaan dient te worden aan het gestelde criterium in artikel 15 van de modelverordening (afstandsgrens), dat is gebaseerd op artikel 4, zevende lid, van de WEC. Hierin is bepaald dat de gemeenteraad kan bepalen dat geen aanspraak op bekostiging bestaat op grond van de afstand tussen de woning en de school. Echter, artikel 4, zevende lid, van de WEC bepaalt tevens dat gehandicapte leerlingen, die op ander vervoer dan openbaar vervoer zijn aangewezen, op een passende wijze dienen te worden vervoerd. In een aantal gevallen zal het voorkomen dat een leerling, gezien zijn handicap, ook over een afstand van minder dan zes kilometer aangepast vervoer behoeft. Artikel 20 van de modelverordening voorziet in een dergelijke voorziening.

Maakt de handicap van de leerling aangepast vervoer noodzakelijk naar de school die dichterbij is gelegen dan zes kilometer, dan kunnen ouders toch in aanmerking komen voor bekostiging van de

vervoerkosten. (Deze leerlingen vallen dus niet onder titel 6 van de verordening.) Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn, indien door de aard van de handicap aangepast vervoer technisch de enige mogelijkheid is (bijvoorbeeld rolstoel).

Indien het college de gevraagde voorziening niet toekent, dient het bij de beschikking het advies van de commissie voor de begeleiding of het advies van andere deskundigen te betrekken.

In het geval een WEC leerling gehandicapt is en recht heeft op aangepast vervoer, kunnen de ouders ook kiezen voor de bekostiging van eigen vervoer. Deze mogelijkheid is opgenomen in het derde lid. Artikel 19 is in dat geval van overeenkomstige toepassing. Dit houdt ondermeer in dat het college toestemming moet geven voor het eigen vervoer.

Artikel 21 Bekostiging van de kosten van het weekeinde- en vakantievervoer aan de in de gemeente wonende ouders

Artikel 21 van de modelverordening bepaalt dat het college desgewenst de kosten van het weekeinde- en vakantievervoer bekostigt aan de in de gemeente wonende ouders van de leerling die, met het oog op het volgen van voor hem passend (voortgezet) speciaal onderwijs in een internaat of pleeggezin verblijft. Dit artikel valt in twee belangrijke onderdelen uiteen:

1. Het college van de gemeente waar de ouders wonen, bekostigt de kosten van het weekeinde- en vakantievervoer.
2. Het college bekostigt de kosten van het weekeinde- en vakantievervoer, indien het verblijf van de leerling in een internaat of een pleeggezin noodzakelijk is met het oog op het volgen van passend (voortgezet) speciaal onderwijs.

Ad 1

Indien de ouders ten behoeve van hun kind aanspraak maken op bekostiging van het weekeinde- en vakantievervoer, dan wordt deze bekostiging verstrekt door het college van de gemeente waar de ouders woonachtig zijn, en dus niet door het college van de gemeente waar de leerling in een internaat of een pleeggezin verblijft. Wellicht ten overvloede wordt hier nog opgemerkt dat het college van de gemeente waar de leerling in het internaat of het pleeggezin verblijft, het dagelijks vervoer van het internaat of pleeggezin naar de school en terug dient te bekostigen, indien de leerling daarvoor in aanmerking komt.

Het komt wel eens voor dat ouders van een leerling die een internaat bezoekt gescheiden zijn en dat de leerling het ene weekeinde naar zijn moeder en het andere weekeinde naar zijn vader dient te worden vervoerd. Als de vader in een andere gemeente woont dan de moeder dan dient iedere ouder zelfstandig een aanvraag in te dienen bij de gemeente waar men woonachtig is. Het komt nogal eens voor dat ouders het college vragen hun kind af en toe ook door de week naar huis te vervoeren. Dergelijke verzoeken kunnen worden afgewezen. Het gaat hier immers om weekeinde- en vakantievervoer. Indien daartoe aanleiding is, kan in voorkomend geval bezien worden of toepassing gegeven dient te worden aan artikel 29 van de modelverordening.

Ad 2

Essentieel voor de regeling is dat pas bekostiging van het weekeinde- en vakantievervoer wordt verleend als het verblijf in het internaat of pleeggezin noodzakelijk is voor het volgen van passend (voortgezet) speciaal onderwijs. Woont de leerling niet meer bij zijn ouders om sociale of medische redenen (denk aan uithuisplaatsing, crisisopvang), dan wordt dit vervoer niet door de gemeente vergoed in het kader van het leerlingenvervoer.

Doorslaggevend is de directe relatie tussen het verblijf in een internaat of pleeggezin en het volgen van passend onderwijs. Dit betekent dat het college geen bekostiging voor het weekeinde- en vakantievervoer verstrekt, als de leerling passend onderwijs kan volgen dat met dagelijks vervoer vanuit het ouderlijk huis bereikt kan worden. Tevens betekent dit dat het vervoer niet wordt bekostigd van gemeentewege indien de leerling om medische of sociale redenen in een internaat of pleeggezin verblijft.

Voorbeeld: Een leerling is aangewezen op onderwijs voor dove kinderen. Vanuit de ouderlijke woning is dit onderwijs niet bereikbaar met dagelijks vervoer. Verblijf in een internaat of een pleeggezin in de

buurt van een geschikte school is daarom noodzakelijk. De ouders kunnen in de gemeente waar zij wonen een aanvraag voor weekendvervoer indienen.

Of plaatsing op het internaat om buiten het onderwijs gelegen redenen heeft plaatsgevonden dient door de gemeente voldoende gemotiveerd te worden. De gemeente dient na te gaan op welke gronden een leerling op een internaat is geplaatst (afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12 juni 1995, nr. R03.92.5415; zie Jur. 8.5).

Slechts voor (voortgezet) speciaal onderwijs

Weekeinde- en vakantievervoer geldt dus slechts voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Met andere woorden: voor het volgen van primair onderwijs wordt geen weekeinde- of vakantievervoer bekostigd van en naar het internaat of pleeggezin. Een belangrijke consequentie hiervan is dat leerlingen die in een internaat of een pleeggezin verblijven - omdat hun ouders een trekkend bestaan leiden - niet voor bekostiging van het weekeinde en vakantievervoer in aanmerking komen. Het betreft hier een vijftal categorieën:

1. rijdende scholen voor kinderen van kermisexploitanten of van circusmedewerkers;
2. ligplaatsscholen voor varende kinderen;
3. scholen voor kinderen van woonwagenbewoners;
4. afdelingen voor zeer jeugdige kinderen van woonwagenbewoners;
5. scholen voor kinderen van schippers, kermisexploitanten en circusmedewerkers.

Deze scholen worden aangemerkt als basisscholen. Ouders van leerlingen die in internaten of pleeggezinnen verblijven met het oog op het volgen van bovengenoemde basisscholen, vallen dan ook niet onder het regime van het weekeinde- en vakantievervoer, zoals in Titel 4 van de modelverordening nader is geregeld.

Artikel 22 Bekostiging kosten weekeinde- en vakantievervoer

Welke wijze van vervoer conform artikel 21 wordt bekostigd wordt weergegeven in artikel 22. Dit artikel van de modelverordening bepaalt welke bekostiging maximaal wordt verleend, namelijk ten behoeve van:

1. de reis van het internaat of pleeggezin naar de woning van de ouders en terug in elk weekeinde, voor zover de weekeinden niet vallen binnen de schoolvakanties;
2. de reis van het internaat of het pleeggezin naar de woning van de ouders en terug in elke vakantie van twee of meer schooldagen, voor zover deze vakantie is opgenomen in de schoolgids van de school die de leerling bezoekt.

Welke wijze van vervoer wordt bekostigd, bepaalt het college van de gemeente waar de ouders wonen. Artikel 22, derde lid, van de modelverordening geeft aan dat de bepalingen van Titel 3 van de modelverordening van overeenkomstige toepassing zijn op de toekenning van bekostiging voor weekeinde- en vakantievervoer, met uitzondering van artikel 16, artikel 17 tweede lid, artikel 18, eerste lid, onder a, artikel 18, tweede lid en artikel 20 van de modelverordening. Zie verder de toelichting bij deze artikelen.

Analoge toepassing van Titel 3 van de modelverordening betekent dat:

1. bekostiging van openbaar vervoer regel is indien aan de afstandscriteria van artikel 15 wordt voldaan.
2. het college tevens de kosten van het openbaar vervoer ten behoeve van een begeleider kan bekostigen, in het geval door de ouders ten behoeve van het college genoegzaam wordt aangetoond dat de leerling, gelet op zijn verstandelijke, zintuiglijke of lichamelijke handicap of leeftijd, niet in staat is zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik te maken (artikel 17, eerste lid).

- 3. het college de kosten van het aangepast vervoer bekostigt, indien:
 - a. openbaar vervoer ontbreekt, tenzij de leerling naar het oordeel van het college van het (brom)fietsvervoer gebruik kan maken.

(Van het (brom)fietsvervoer zal, gezien de afstanden die overbrugd moeten worden, in principe geen gebruikgemaakt worden) (artikel 18, eerste lid, onder b).

Overigens geldt met name voor het weekeinde- en vakantievervoer dat een combinatie van vervoer in veel gevallen mogelijk is. Bijvoorbeeld een combinatie trein-taxi, etc.
- 4. het college kan toestaan dat de ouders de leerling zelf vervoeren. De bekostiging is dan afhankelijk van de bekostiging van het vervoer waarop de ouders aanspraak zouden maken (artikel 19).

De algemene bepalingen van Titel 1 van de modelverordening zijn uiteraard ook van toepassing, alsmede het bepaalde in Titel 7.

Artikel 23 Drempelbedrag

De WPO, WEC en WVO bieden gemeenten de keuze een drempelbedrag bij ouders in rekening te brengen. Het is dus niet verplicht. In de modelverordening is wel gebruik gemaakt van deze optie. De wetgever heeft bedoeld de ouders verantwoordelijk te laten zijn voor een bepaald deel van de (werkelijk gemaakte) kosten van het vervoer; de zogenaamde drempel. Het bedrag wordt per leerling in rekening gebracht. Indien een leerling slechts een deel van het schooljaar gebruik maakt van het leerlingenvervoer, wordt het drempelbedrag naar evenredigheid in rekening gebracht.

Bij het drempelbedrag is de ouderlijke bijdrage gekoppeld aan de door de gemeente vastgestelde kilometergrens, dat wil zeggen de afstand van de woning tot de school waarboven aanspraak kan bestaan op leerlingenvervoer. Invoering van het drempelbedrag houdt in dat de kosten van het openbaar vervoer tot aan deze kilometergrens voor rekening van de ouders komen. In de modelverordening is de kilometergrens voor alle onderwijssoorten op zes kilometer gesteld (artikel 11, eerste lid, en artikel 15, eerste lid). Gemeenten zijn vrij een andere kilometergrens vast te stellen, mits deze niet boven de 6 kilometer uitkomt. In de wet is deze afstand als bovengrens vastgelegd.

Indien een drempelbedrag wordt ingevoerd, is de gemeente voor de berekening van de hoogte daarvan gebonden aan de wet. Er kan niet worden gewerkt met een fictief bedrag; de kosten van het openbaar vervoer dienen te worden bepaald op basis van de zone-indeling. Dit betekent dat bij een aanvraag voor leerlingenvervoer moet worden nagegaan hoeveel zones gereisd moet worden om de afstand tot aan de door de gemeente vastgestelde kilometergrens te overbruggen. Het drempelbedrag bedraagt dan de kosten van een jeugdjaarkaart voor dit aantal te reizen zones. Voor het kalenderjaar 2009 gaat het bij één zone om een bedrag van €250,50 (de kosten van een jeugdjaarkaart met één ster) en bij twee of drie zones om een bedrag van €417,50 (de kosten van een jeugdjaarkaart met 2 sterren). Bij de vaststelling van de hoogte van het drempelbedrag is het niet van belang of de leerling daadwerkelijk gebruikmaakt van het openbaar vervoer. Ook wanneer de leerling gebruikmaakt van aangepast vervoer of wanneer er geen openbaar vervoer aanwezig is, dienen de ouders de kosten van het openbaar vervoer over de afstand tot aan de door de gemeente gestelde kilometergrens zelf te dragen. In dat geval dient te worden uitgegaan van de meest gangbare, voor de leerling toegankelijke route.

De doelgroep voor het drempelbedrag bestaat uit leerlingen die een school voor basisonderwijs, een speciale school voor basisonderwijs of een school voor speciaal voortgezet onderwijs bezoeken en waarvan de ouders een gezamenlijk inkomen van meer dan € 22.050,- (geïndexeerd) hebben.

Voor leerlingen die onder titel 6 vallen (gehandicapte leerlingen in het reguliere primair en voortgezet onderwijs) geldt, dat aan de ouders geen drempelbedrag gevraagd mag worden. Ook wanneer de leerling zelf de aanvraag doet mag geen drempelbedrag gevraagd worden.

Het blijft mogelijk om voor elk van de genoemde onderwijssoorten een verschillende kilometergrens te hanteren. Bovendien staat het de gemeente vrij het drempelbedrag wel voor de ene maar niet voor de andere schoolsoorten in te voeren.

Toepassen hardheidsclausule of drempelbedrag maximaliseren

Met name wanneer veel kinderen gebruikmaken van het leerlingenvervoer en het inkomen van de ouders relatief laag is, kan voor ouders een onevenredig grote financiële belasting ontstaan. In de modelverordening is er voor gekozen om dergelijke uitzonderingssituaties op te lossen door het verschuldigde drempelbedrag op grond van de hardheidsclausule van artikel 29 niet geheel in rekening te brengen. De gemeente kan er echter ook voor kiezen om in de verordening te bepalen dat het drempelbedrag een beperkt aantal keer, bijvoorbeeld maximaal twee keer, per gezin geheven wordt. Bovendien is het mogelijk om de inkomensgrens in de verordening hoger te leggen dan de in de wet genoemde ondergrens van € 22.050,-.

De mogelijkheid om de hardheidsclausule hier te hanteren, vloeit voort uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over de verplichte eigen bijdrage. De afdeling heeft op 2 april 1990 (nr. R03.87.7147; zie Jur. 9.4) een uitspraak gedaan over de bevoegdheid van gemeenten om de 'hardheidsclausule' toe te passen op de verplichte eigen bijdrage van destijds f 200,-. De belangrijkste overweging in de uitspraak van de afdeling luidt als volgt: 'Naar het oordeel van de afdeling biedt noch artikel 24 van de verordening noch artikel 4, dertiende lid, van de Interimwet enig aanknopingspunt voor de opvatting van verweerders. Artikel 24 en artikel 4, dertiende lid, geven een algemene afwijkingsbevoegdheid, welke niet is beperkt tot nader aangegeven gevallen, zodat van alle bepalingen van de regeling (verordening) kan worden afgeweken. Verweerders hebben derhalve ten onrechte gemeend dat hun niet de bevoegdheid toekwam om ook van het bepaalde in artikel 21, eerste lid, van de verordening af te wijken.' Deze uitspraak betekent dat de hardheidsclausule van (nu) artikel 29 van de modelverordening ook toegepast kan worden om in bijzondere omstandigheden de ouders geen of slechts een deel van het drempelbedrag te laten betalen.

Fietsvergoeding

Ten aanzien van het heffen van een drempelbedrag voor leerlingen die in aanmerking komen voor een fietsvergoeding het volgende. De fietsvergoeding is in een aantal gevallen lager dan het door de ouders verschuldigde drempelbedrag. Om te voorkomen dat leerlingen die zouden kunnen fietsen daarvan om deze reden afzien, is het raadzaam in dergelijke gevallen op grond van de hardheidsclausule geen of slechts een deel van het drempelbedrag in rekening te brengen. Ook kan worden overwogen de fietsvergoeding te verhogen. In dat geval geldt de hogere fietsvergoeding uiteraard niet alleen voor leerlingen waarvoor een drempelbedrag verschuldigd is, maar voor alle leerlingen die aanspraak maken op een fietsvergoeding.

Het begrip 'inkomen'

Onder inkomen moet worden verstaan: het gecorrigeerd verzamelinkomen in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 in het peiljaar. Als peiljaar moet op grond van de wet worden aangemerkt het tweede kalenderjaar voorafgaande aan het schooljaar waarvoor bekostiging van de vervoerkosten wordt gevraagd. Ouders kunnen op verschillende manieren hun gecorrigeerd verzamelinkomen aantonen. Vanuit het oogpunt van lastenvermindering voor de burger is het wenselijk de wijze te kiezen die de minste lasten voor de aanvrager oplevert. Wanneer de benodigde gegevens reeds bekend zijn bij de sociale dienst omdat er tevens een uitkering wordt ontvangen, dient gebruik te worden gemaakt van deze informatie. Daarnaast kan een gemeente gegevens verkrijgen van het Inlichtingenburo. Indien de gemeente zelf geen inzage kan verkrijgen in de inkomensgegevens kan de aanvrager een kopie van zijn belastingaanslag sturen om zijn inkomen aan te tonen. Tenslotte kunnen ouders een IB 60-formulier opvragen bij de belastingdienst, waarop het gecorrigeerde verzamelinkomen staat vermeld.

In de meeste gevallen zal ten behoeve van het peiljaar het gecorrigeerd verzamelinkomen voorhanden zijn. Indien het gecorrigeerd verzamelinkomen van het tweede kalenderjaar voorafgaande aan het schooljaar waarvoor bekostiging wordt gevraagd nog niet bekend is, kan het derde jaar voorafgaande aan het desbetreffende schooljaar als voorlopig uitgangspunt worden gehanteerd. In een later stadium, als het gecorrigeerd verzamelinkomen in het peiljaar bekend is, kan een definitieve berekening worden gemaakt.

Wanneer ouders weigeren de gevraagde informatie over hun inkomen te verstrekken, wordt op grond van artikel 4:15 van de Awb de beslistermijn opgeschort tot de dag waarop de aanvraag met de ontbrekende gegevens is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Vervolgens kan het college besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. De aanvragers worden hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld.

De hoogte van het gecorrigeerd verzamelinkomen is voor het peiljaar 2006 (dus ten behoeve van het schooljaar 2008-2009) vastgesteld op € 22.050,-, wat betreft het innen van het drempelbedrag. Dit bedrag wordt jaarlijks aangepast aan de wijziging die het indexcijfer van de regelingslonen van volwassen werknemers heeft ondergaan ten opzichte van 1 januari van het voorafgaande jaar en afgerond op een veelvoud van € 450,-.

Indien het inkomen van de betrokken ouders in de periode die ligt tussen het peiljaar waarin het inkomen wordt bepaald en het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend, op een structurele wijze is gedaald, is het redelijk om in het voordeel van de ouders een later peiljaar te kiezen door gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 29 van de modelverordening. Door het kiezen van een later peiljaar kan het voorkomen dat ouders in dat latere peiljaar niet voldoen aan de inkomensgrens en dus geen drempelbedrag hoeven te betalen.

Om te bepalen wanneer het redelijk is van de peildatum af te wijken, kan de regeling, zoals die opgenomen is in artikel 6.12 van de Wet studiefinanciering 2000 (WSF), als leidraad gehanteerd worden. Dit artikel is niet in de modelverordening opgenomen. Het gaat bij de toepassing van artikel 29 van de modelverordening om een beleidsbevoegdheid van het college. Voorgaand artikel vormt slechts een gedeeltelijke invulling van die beleidsruimte. Het betreffende artikel van de WSF kan als richtsnoer gehanteerd worden. Het college houdt dan zijn eigen bevoegdheid om in zeer bijzondere situaties een andere oplossing te kiezen.

Pleegouders

Pleegouders kunnen als 'ouders' in de zin van de verordening worden aangemerkt (zie de toelichting bij artikel 1, onderdeel b). Zij kunnen dus (als zij voldoen aan de voorwaarden) een tegemoetkoming in de vervoerskosten krijgen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (31 augustus 1993, nrs. R03.93.1702 en R03.93.1773; zie Jur. 2.3) acht het redelijk dat als de verzorgers pleegouders zijn, zij ook de financiële verplichtingen op zich nemen die uit de eventuele honorering van een aanvraag tot bekostiging van vervoerskosten naar school voortvloeien. De gemeente kan pleegouders dus een eigen bijdrage in rekening brengen. (Uiteraard hebben gemeenten de vrijheid om op dit punt gebruik te maken van de hardheidsclausule in artikel 29.)

In tegenstelling tot de vrijwillige plaatsing zijn de natuurlijke ouders bij een justitiële plaatsing niet meer aan te spreken voor de extra kosten, tenzij de natuurlijke ouders en niet de pleegouders de aanvraag hebben ingediend.

In de bekostiging op basis van de Regeling vrijwillige pleegzorg zit in het algemeen geen component voor de kosten van het schoolbezoek, die door de gemeente in mindering gebracht kan worden op de gemeentelijke bekostiging voor het leerlingenvervoer. Pleegouders die bekostiging ontvangen op basis van de Regeling vrijwillige pleegzorg, dienen bij een honorering van hun aanvraag tot bekostiging van de kosten van het leerlingenvervoer door de gemeente ook het drempelbedrag per schooljaar aan de gemeente te betalen, als hun inkomen boven de inkomensgrens ligt. Tevens zullen de pleegouders de eventuele bijdrage naar financiële draagkracht aan de gemeente moeten voldoen. Eventueel kunnen zij deze kosten wel verhalen op de natuurlijke ouders of voogden van de leerling.

Voogdij-instellingen kunnen ook als 'ouder worden aangemerkt. Zij kunnen tevens een aanvraag indienen. Bij hen kan echter geen drempelbedrag worden vastgesteld, omdat zij geen inkomen in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting hebben. (Deze wet ziet op natuurlijke personen.)

Invordering drempelbedrag

Ten aanzien van de invordering van het drempelbedrag is het navolgende van belang:

- In artikel 2, tweede lid, van de modelverordening is onder meer bepaald: 'Weigering tot of nalatigheid in de betaling van de in de vorige volzin bedoelde bijdrage doet de aanspraak op bekostiging vervallen.' Indien het college zelf het vervoer verzorgt of laat verzorgen dienen de ouders die daarvoor in aanmerking komen het drempelbedrag aan de gemeente over te maken. Doen zij dit niet of niet geheel dan vervalt de aanspraak.

- Indien het college dit wenst kan het weigerachtige ouders in gebreke stellen en de (kanton)rechter verzoeken uit te spreken dat de ouders het drempelbedrag dienen te betalen. Vervolgens kan met inschakeling van een deurwaarder de bijdrage worden geïnd. Aangezien deze procedure nogal omslachtig en duur is kan het, als er sprake is van aangepast vervoer,

raadzaam zijn het vervoer te stoppen. De ouders blijven echter op grond van de Leerplichtwet verantwoordelijk voor het schoolbezoek van hun kind. De praktijk leert dat een dergelijke maatregel zeer effectief is.

Overgangsrecht

Inmiddels zijn er geen scholen voor speciaal voortgezet onderwijs meer. Wel komt het voor dat leerlingen van voortgezet onderwijs die eerst naar dit type onderwijs gingen op grond van de overgangsregeling genoemd in artikel 31, tweede lid, aanspraak maken op leerlingenvervoer. Op hen is artikel 23 onverkort van toepassing.

Het drempelbedrag kan niet in rekening worden gebracht aan ouders van sbo-leerlingen voor wie de gemeente in het schooljaar 2001-2002 bekostiging van het Gak (tegenwoordig: UWV) op basis van de Wet Rea ontving. Dit blijft gelden gedurende de periode dat de leerling dezelfde school bezoekt.

Artikel 24 Financiële draagkracht

De artikel 4 van de WPO biedt gemeenten de mogelijkheid om van ouders wier kinderen een school voor basisonderwijs bezoeken en van wie de school ten minste twintig kilometer van de woning is verwijderd, een van de draagkracht afhankelijke bijdrage te vragen in de kosten van het vervoer. Deze inkomensafhankelijke bijdrage wordt per gezin geheven (in tegenstelling tot het drempelbedrag dat per leerling in rekening wordt gebracht) en kan dus alleen bij het reguliere basisonderwijs worden gevraagd.

In artikel 24 is gekozen voor een systeem waarin met een aantal inkomensblokken wordt gewerkt, waaraan een vooraf vastgestelde draagkrachtafhankelijke ouderlijke bijdrage is gekoppeld. Zowel de bedragen van de inkomensblokken als van de verschuldigde bijdrage worden geïndexeerd vastgesteld op een wijze die aansluit bij artikel 4 van de WPO.

Indien het inkomen van de betrokken ouders in de periode die ligt tussen het peiljaar waarin het inkomen wordt bepaald en het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend, op een structurele wijze is gedaald, is het redelijk om in het voordeel van de ouders een later peiljaar te kiezen door gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 29 van de modelverordening. Door het kiezen van een later peiljaar kan het voorkomen dat ouders in dat latere peiljaar niet voldoen aan de inkomensgrens en dus geen drempelbedrag hoeven te betalen.

Artikel 25 Bekostiging op basis van de kosten van openbaar vervoer met begeleiding

In titel 6 wordt geregeld dat alleen gehandicapte leerlingen in het regulier primair en voortgezet onderwijs, die niet of niet zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken, in aanmerking kunnen komen voor leerlingenvervoer. Voor deze gehandicapte leerlingen geldt geen afstandscriterium. Gemeenten kunnen aan de ambulante begeleider die verbonden is aan de reguliere school voor primair of voortgezet onderwijs, advies vragen over passend vervoer voor deze leerlingen (zie toelichting artikel 1). Mocht een leerling geen ambulante begeleiding krijgen, dan kan de gemeente het advies van de schooldirecteur of andere deskundigen vragen (bijvoorbeeld een GGD arts).

Voor leerlingen van speciale scholen voor basisonderwijs die onder titel 6 vallen geldt, dat ze - overeenkomstig artikel 9- recht hebben op vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school in het samenwerkingsverband. Dit is geregeld in lid 1 van artikel 25.

Structurele handicap

Indien in de verordening gesproken wordt van een handicap, wordt een structurele handicap bedoeld. In het leerlingenvervoer kennen we geen tijdelijke handicap. Dit betekent dat de gemeente geen vervoer hoeft te verzorgen om tijdelijke medische redenen, bijvoorbeeld als een leerling een gebroken been heeft. Ouders hebben hier zelf een verantwoordelijkheid in. In sommige gevallen vergoedt de ziektekostenverzekeraar een gedeelte.

Echter, het kan voorkomen dat een leerling een zware operatie moet ondergaan of een meervoudige ledematenbreuk heeft opgelopen, met als gevolg dat hij of zij een groot gedeelte van het schooljaar afhankelijk is van rolstoel en/of krukken vanwege herstel of revalidatie. In dat geval kan een leerling eventueel wel een beroep doen op het leerlingenvervoer op basis van titel 6. De gemeente geeft dan een beschikking af voor de duur van het herstel en/of de revalidatie. Als de noodzaak voor het vervoer verdwijnt, heeft de leerling geen recht meer op vervoer. Het UWV/gak hield altijd een termijn van drie

maanden aan, voordat er eventueel sprake was van een vervoersvergoeding op basis van de destijds geldende Wet Rea. Dit zou een richtlijn kunnen zijn voor de gemeente:

- tijdelijke handicap tot drie maanden: sowieso geen aanspraak op leerlingenvervoer
- tijdelijke handicap die langer duurt dan drie maanden: de gemeente bekijkt of de leerling in aanmerking kan komen voor vervoer op basis van titel 6.

Overgangsrecht

Leerlingen die in het schooljaar 2001-2002 een vervoersvoorziening kregen naar een school voor speciaal voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs of een opdc, kunnen op basis van de overgangsregeling (zie artikel 31) aanspraak blijven maken op die voorziening gedurende de periode dat zij diezelfde school bezoeken.

Artikel 26 Bekostiging op basis van kosten van aangepast vervoer

Ten aanzien van gehandicapte leerlingen die zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen reizen, maar die daartoe niet in staat zijn omdat het openbaar vervoer in de regio ontbreekt, verwijzen wij naar de toelichting op artikel 13 ad 2. Leerlingen die een handicap hebben waardoor ze niet zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen reizen, maken aanspraak op aangepast vervoer indien het openbaar vervoer in de regio ontbreekt. Zij zijn dan immers niet in staat om onder begeleiding met het openbaar vervoer te reizen, omdat het niet aanwezig is. De gemeente heeft echter wel de plicht om passend vervoer te verzorgen in zo'n geval, dus aangepast vervoer. Daarom is in artikel 26 opgenomen dat indien de leerling op grond van artikel 25 recht heeft op openbaar vervoer met begeleiding, terwijl openbaar vervoer ontbreekt of te lang duurt, de leerling aanspraak op aangepast vervoer kan maken. Zie verder de toelichting op artikel 25.

Artikel 27 Bekostiging op basis van de kosten van eigen vervoer

Zie de toelichting op artikel 25. Over eigen vervoer is een uitgebreide toelichting te vinden bij de artikelen 14 en 19. In artikel 27 wordt de bekostiging gerelateerd aan de bekostiging waar ouders in principe op basis van de modelverordening voor in aanmerking komen. Voor de leerlingen in titel 6 betekent dit ofwel bekostiging op basis van openbaar vervoer met begeleiding (artikel 25) ofwel aangepast vervoer (artikel 26).

Artikel 28 Beslissing college in gevallen waarin de regeling niet voorziet

Dit artikel bepaalt dat het college beslist in gevallen, de uitvoering van het leerlingenvervoer betreffende, waarin de verordening niet voorziet.

In de modelverordening zijn de hoofdlijnen van de bekostiging van het leerlingenvervoer vastgelegd. Uiteraard zal zich een aantal concrete gevallen voordoen, waarin de modelverordening niet voorziet. Te denken valt onder andere aan:

- varianten van het combinatievervoer (bijvoorbeeld aangepast plus openbaar vervoer);
- begeleiding tijdens groepsvervoer;
- gemeenschappelijke afspraken met andere gemeenten;
- varianten in het gebruik van eigen vervoer.

Voor dergelijke en andere situaties waarin de modelverordening niet voorziet, is in artikel 28 van de modelverordening bepaald dat het college beslist. Hierbij dient in redelijkheid gehandeld te worden. Uitgangspunt bij deze besluitvorming dient te zijn dat in de geest van de wet en de modelverordening gehandeld wordt.

Het komt voor dat schoolbesturen of een groep ouders een vervoermiddel in eigen beheer gebruiken om de leerlingen naar school te brengen. Van belang daarbij is dat de aansprakelijkheid en het toezicht hierop bij de gemeente blijft. Aansprakelijkheid is immers gekoppeld aan zorgplicht. Voor het vervoer gelden dezelfde eisen als voor vervoersbedrijven.

Artikel 29 Afwijken van bepalingen

Dit artikel bepaalt dat het college in bijzondere gevallen, het vervoer voor onderwijs aangaande, ten gunste van de ouders kan afwijken van de bepalingen in de verordening. Dit houdt in dat het college slechts in voor ouders voordelige zin kan afwijken van de verordening. Met deze bepaling wordt aangesloten bij artikel 4, twaalfde lid van de WPO, artikel 4, zevende lid, van de WVO en artikel 4, tiende lid, van de WEC.

Van een dergelijke afwijking in voor ouders gunstige zin kan bijvoorbeeld sprake zijn indien:

- een leerling, die niet voor bekostiging van de begeleiding in aanmerking komt, toch - gezien zijn verstandelijke, zintuiglijke of lichamelijke handicap - begeleid moet worden;
- leerlingen die naar het oordeel van het college gebruik moeten maken van aangepast vervoer, terwijl zij, gezien de criteria, daarvoor niet in aanmerking komen;
- sprake is van groepsvervoer, georganiseerd door de ouders en het college een daarop geënte bekostiging wil betalen;
- sprake is van een voor het kind onaanvaardbare onderwijsinhoudelijke dan wel onhoudbare praktische situatie op de dichtstbij gelegen toegankelijke school. Indien daarvan sprake is - de bewijslast daarvan ligt bij de ouders - kan bekostiging volgen van de kosten van vervoer naar een verder gelegen toegankelijke school (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 februari 1992, R03.89.3402/83-107; zie Jur. 9.13; zie ook Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 oktober 1992, R03.92.3306/P90 en S03.92.2460; zie Jur. 9.1).

In haar jurisprudentie heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de casuïstiek nadere richtlijnen gegeven inzake de toepassing van de hardheidsclausule te weten:

- a. Hardheidsclausules hebben tot doel onbillijkheden van overwegende aard, die zich ten aanzien van personen bij een strikte toepassing van de bepalingen van de verordening zouden voordoen, weg te nemen. De toepassing ervan is niet aan enige beperking gebonden. Met alle feiten en omstandigheden kan rekening worden gehouden, zoals bijvoorbeeld medische, pedagogische en sociale factoren (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 mei 1989, nr. R03.88.7057/Sp347/26-41; zie Jur. 9.3).
- b. Via toepassing van de hardheidsclausule kan van alle bepalingen van de verordening worden afgeweken, inclusief het heffen van het drempelbedrag van artikel 23 (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 april 1990 R03.87.7147/58-43; zie Jur. 9.4).

Voorts dient erop te worden toegezien dat ter voorkoming van - ongewenste - precedentenwerking de toepassing van de hardheidsclausule wordt onderbouwd met op de specifieke, concrete situatie van ouders van een leerling betrekking hebbende argumenten.

Tevens wordt in artikel 29 van de modelverordening bepaald dat het college zo nodig het advies van de commissie van onderzoek, het advies van de regionale verwijzingscommissie (RVC) of andere deskundigen vraagt.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 2006 een verzoek afgewezen voor bekostiging van vervoer van een leerling die naar een verderaf gelegen school wilde gaan. Reden van dit verzoek was dat de leerling daar de noodzakelijk medische begeleiding kon krijgen, waarop hij anders twee jaar moet wachten. Het betreffende college vond dat bekostiging van vervoer bedoeld is voor schoolbezoek en niet voor medische behandeling (LJN AZ9034). Artikel 1 van de verordening leerlingenvervoer definieert het begrip 'vervoer' als 'vervoer van en naar school'. Uit de hardheidsclausule blijkt echter onvoldoende of een vergoeding alléén voor schoolbezoek ten behoeve van onderwijs is bedoeld. De clausule kan beperkt worden door beleidsregels voor de uitwerking ervan vast te stellen. Hierin kan opgenomen worden dat de bevoegdheid tot toekenning van vervoerskosten beperkt blijft tot schoolbezoek voor het volgen van onderwijs. Deze beperking kan eventueel ook in de hardheidsclausule zelf worden opgenomen.

Artikel 30 Intrekking oude regeling

In artikel 30 wordt geen tijdstip vermeld waarop de oude verordening wordt ingetrokken. Dat is ook niet nodig. De datum waarop de oude regeling vervalt, is de datum waarop de nieuwe verordening in werking treedt.

Artikel 31 Overgangsregeling

In het eerste lid wordt gesproken over een bruikleenauto of leefvervoervoorziening. Deze voorzieningen zijn aan te vragen bij en worden verstrekt door het UWV en niet de gemeente.

Met een 'gelijkwaardige voorziening' wordt bedoeld, dat leerlingen die in het schooljaar 2001-2002 op basis van de Wet Rea taxivervoer kregen, niet in het schooljaar 2002-2003 van de gemeente bekostiging openbaar vervoer of openbaar vervoer met begeleiding mogen krijgen. Ook zal het vervoer in een busje door de wetgever niet worden opgevat als gelijkwaardig aan taxivervoer. Wel mogen gemeenten in gevallen waar dat praktisch mogelijk is, individuele taxiriten met elkaar combineren. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn als twee leerlingen elk een individuele taxivoorziening naar dezelfde school ontvangen en de twee ritten, zonder dat de leerlingen daar aantoonbaar nadeel van ondervinden, kunnen worden gecombineerd.

Tevens zal in sommige gevallen vervoer verzorgd moeten worden naar een school die niet de dichtstbijzijnde, toegankelijke school is voor de betreffende leerling. In de Wet Rea werd dit criterium namelijk niet gehanteerd.

In het tweede lid wordt gesproken over een vervoersvoorziening naar een opdc. Zie hiervoor ook de toelichting op artikel 1, onderdeel r.

De aanspraak op leerlingenvervoer op grond van lid 2 komt te vervallen indien de leerling binnen de afstandsgrens komt te wonen.

De gemeente kan leerlingen die op basis van de overgangsregeling (artikel 31, lid 2) een vervoersvergoeding krijgen naar een school voor praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs, een drempelbedrag of een draagkrachtafhankelijke bijdrage opleggen. Daarom in dit artikel een verwijzing naar titel 5 'Eigen bijdrage en bekostiging naar financiële draagkracht'.

Jurisprudentie

JG 07.0046

© 2006 Sdu Uitgevers bv

