

Gemeentelijke jeugdbudsjman Den Haag

“Zorgen voor aangepast leerlingenvoer “

Datum: 12 februari 2020

Het onderzoeksteam van de jeugdbudsjman bestaat uit:

Fien Gerver en Ellen ten Berge

Onderzoekers

Yvette Nass

Jeugdbudsjman

INHOUDSOPGAVE

PAGINA

Hoofdstuk 1: Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Methode van onderzoek	4
1.3. Leeswijzer	4
1.4. Tot slot	4
Hoofdstuk 2: Hoe is het geregeld?	5
2.1 Wettelijk kader	5
2.2 Aanvraagprocedure	5
2.3. Rollen betrokken partijen bij aangepast vervoer	6
2.3.1 rol van de opvoeders	6
2.3.2 rol gemeente Den Haag	6
2.3.3 rol van deskundigen	7
2.3.4 rol schoolmaatschappelijk werk	7
2.3.5 rol taxivervoerder	7
2.3.6 rol Trafficon	7
Hoofdstuk 3: Voorbeelden	8
3.1 Verhaal van Laura	8
3.2 Verhaal van Sahid	9
3.3 Verhaal van Katja	9
Hoofdstuk 4: Ervaringen opvoeders en scholen	11
4.1 Knelpunten opvoeders	11
4.2 Knelpunten schoolmaatschappelijk werkers	12
Hoofdstuk 5: Reactie gemeente	14
5.1 Reeds doorgevoerde veranderingen	14
5.2 Reactie op knelpunten opvoeders en schoolmaatschappelijk werkers	15
5.3 Knelpunten gemeente	16
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbeveling	17
6.1 Meer maatwerk aan de voorkant is nodig en mogelijk	17
6.2 Maatwerk vraagt om een goede informatieverstrekking, persoonlijk contact en een integrale belangenafweging en aanpak	18
6.2.1 Goede informatieverstrekking	18
6.2.2 Persoonlijk contact	19
6.2.3 Integrale belangenafweging en aanpak	20
6.3 Betere afstemming en communicatie over vervoer is nodig	20
6.4 De gemeente Den Haag is een lerende organisatie	20
6.5 Aanbeveling en uitgangspunten	21
Bijlagen:	
1. Begrippenkader	
2. Toetsingskader jeugdbudsman	
3. Wet en regelgeving	
4. Gevoerde gesprekken en gemaakte afspraken	
5. Uitgangspunten Kinderombudsman	
6. Samenvatting (infographic)	

Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding en de methode van onderzoek.

1.1. Aanleiding

Kinderen hebben recht op inclusief onderwijs. Dat betekent dat zij samen met anderen les krijgen. Om dat onderwijs te kunnen volgen, moeten kinderen wel op school kunnen komen. In principe zorgen kinderen of hun opvoeders daar zelf voor, maar in sommige gevallen maken de kinderen gebruik van leerlingenvervoer. Leerlingenvervoer is bedoeld voor kinderen die niet zelf naar school kunnen door psychische problemen of door een structurele lichamelijke dan wel verstandelijke handicap.

Er zijn verschillende soorten leerlingenvervoer. Dit rapport gaat over aangepast vervoer met een speciale taxibus. Bedoeld voor leerlingen die niet in staat zijn, ook niet onder begeleiding, van het openbaar vervoer gebruik te maken.

De Gemeentelijke jeugdbudsmans Den Haag (verder te noemen: jeugdbudsmans) ontvangt sinds juni 2018 signalen over knelpunten rondom de aanvraag, besluitvorming en uitvoering van aangepast leerlingenvervoer naar scholen voor speciaal onderwijs. De signalen komen van schoolmaatschappelijk werkers en opvoeders met kinderen op cluster drie en vier scholen in Den Haag.

De jeugdbudsmans is niet de eerste of enige die knelpunten bij leerlingenvervoer signaleert. In het jaarverslag 2018 van de Gemeentelijke ombudsmans is leerlingenvervoer aangemerkt als ‘wicked problem’. Dit betekent dat problemen rondom leerlingenvervoer hardnekkig zijn en blijven terugkeren. De jeugdbudsmans besloot een onderzoek in te stellen om zo knelpunten aan te wijzen en om een bijdrage te leveren aan het oplossen daarvan.

Ook de Nationale ombudsmans schreef in 2009 een rapport over problemen in het leerlingenvervoer¹. De Kinderombudsmans ontvangt ook regelmatig klachten en vragen over leerlingenvervoer. Recent bracht de Kinderombudsmans het rapport “Als de weg naar passend onderwijs niet passend is”² uit. In dat rapport worden tien uitgangspunten (zie bijlage 5) gegeven voor het opstellen van de Verordening, voor de besluitvorming en voor de uitvoering van leerlingenvervoer. De jeugdbudsmans onderschrijft deze uitgangspunten uit het rapport van de Kinderombudsmans en gaat ervan uit dat de gemeente Den Haag gehoor geeft aan de oproep van de Kinderombudsmans om deze uitgangspunten toe te passen.

De jeugdbudsmans heeft vragen, klachten en ontvangen informatie geanalyseerd en formuleert in dit rapport vijf uitgangspunten waarmee de gemeente haar beleid, de besluitvorming en uitvoering rond leerlingenvervoer verder kan verbeteren.

1.2. Methode van onderzoek

Om de binnengekomen signalen helder te krijgen en een goede analyse van deze signalen te kunnen maken koos de jeugdbudsmans, in samenspraak met betrokkenen, ervoor om meerdere gesprekken te voeren. In totaal zijn zeven (rondetafel)gesprekken gevoerd (zie bijlage 4).

¹ ‘Het leerlingenvervoer van gehandicapte kinderen: graag maatwerk onderweg’, rapport 2009/240

² Rapport KOM009/2019.

De gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van de afdeling leerlingenvervoer van de gemeente Den Haag, een lid van de directie OCW en met schoolmaatschappelijk werkers en opvoeders van een aantal scholen.

Gesproken is met opvoeders en schoolmaatschappelijk werkers die knelpunten hebben ervaren en zich daarmee tot de jeugdbudsmans hadden gewend. Deze gesprekken hebben ook steeds tot concrete oplossingen geleid voor de individuele situaties. Er zijn geen aanvullende gesprekken gevoerd met kinderen en jongeren. De jeugdbudsmans wil deze kwetsbare groep niet onnodig belasten en de problematiek bleek ruimschoots uit de casuïstiek die hun opvoeders en de schoolmaatschappelijk werkers aan de jeugdbudsmans voorlegden in de rondetafelgesprekken.

Daarnaast deed de jeugdbudsmans dossieronderzoek en bekeek zij gevoerde aanvraag- en bezwaarprocedures van opvoeders die dossiers met de ombudsmans deelden. Ook betrof de jeugdbudsmans in haar onderzoek de klachten van opvoeders die zich gedurende het onderzoek nog tot de ombudsmans hebben gewend. Ook met hen zijn gesprekken gevoerd. Daarnaast bestudeerde de jeugdbudsmans veel bestuurlijke informatie over leerlingenvervoer. Ook heeft de jeugdbudsmans informatie verkregen van de gemeentelijke kinderombudsmannen van Rotterdam en Amsterdam en vond afstemming plaats met de landelijke Kinderombudsmans over klachten en signalen die zijn ontvangen over (aangepast) leerlingenvervoer.

Op deze wijze ontstond ook een breed beeld van structurele knelpunten binnen leerlingenvervoer, die individuele klachten overstijgen.

1.3. Leeswijzer

De indeling van dit rapport ziet er als volgt uit:

1. Allereerst wordt de procedure voor de aanvraag van aangepast vervoer toegelicht (hoofdstuk 2) en worden er drie voorbeelden gegeven (hoofdstuk 3).
2. Vervolgens worden de bevindingen van de gevoerde gesprekken uiteengezet (hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5).
3. Tot slot worden de conclusies en aanbeveling beschreven (hoofdstuk 6).
4. In de bijlagen is aanvullende ondersteunende informatie opgenomen over in dit rapport gebruikte begrippen (bijlage 1), het toetsingskader van de jeugdbudsmans (bijlage 2), wet- en regelgeving (bijlage 3), in dit onderzoek gevoerde gesprekken en gemaakte afspraken (bijlage 4) en uitgangspunten van de landelijke Kinderombudsmans (bijlage 5).

1.4 Tot slot

De jeugdbudsmans realiseert zich dat zij slechts een deel van de opvoeders op de bezochte cluster 3 en 4 scholen sprak en dat dit juist degenen zijn die problemen hebben (gehad) met aangepast leerlingenvervoer. Degenen die geen problemen hebben wenden zich immers niet tot de ombudsmans. Tegelijkertijd nemen degenen die wel problemen ervaren, niet allemaal contact op met de ombudsmans. De signalen die de jeugdbudsmans wel heeft ontvangen zijn, vanwege de impact op het dagelijks (gezins-)leven van betrokkenen en het feit dat problemen rondom leerlingenvervoer blijven terugkeren, aanleiding geweest voor dit rapport.

In het kader van hoor en wederhoor is het conceptrapport, inclusief de bevindingen, voorgenomen conclusies en aanbevelingen, voorgelegd en/of besproken met ambtenaren van de afdeling leerlingenvervoer, de directie OCW, de schoolmaatschappelijk werkers van de betrokken scholen en de gesproken opvoeders/verzorgers. De ontvangen reacties hebben tot tekstuele en inhoudelijke aanpassingen geleid. Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten is het rapport ten opzichte van het concept ingekort en is een samenvatting in de vorm van een infographic toegevoegd.

De jeugdbudsmans spreekt haar dank uit voor de inbreng van de gesproken schoolmaatschappelijk werkers, opvoeders en gemeenteambtenaren bij het opstellen van dit rapport. Hiermee wordt in dit rapport een aanzet gegeven tot verdere verbeteringen in het leerlingenvervoer.

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor aangepast vervoer. Ook geeft dit hoofdstuk een overzicht van de stappen die door zowel de opvoeders, school en gemeente moeten worden doorlopen voor de aanvraag en wie welke rol daarbij heeft.

2.1 Wettelijk kader

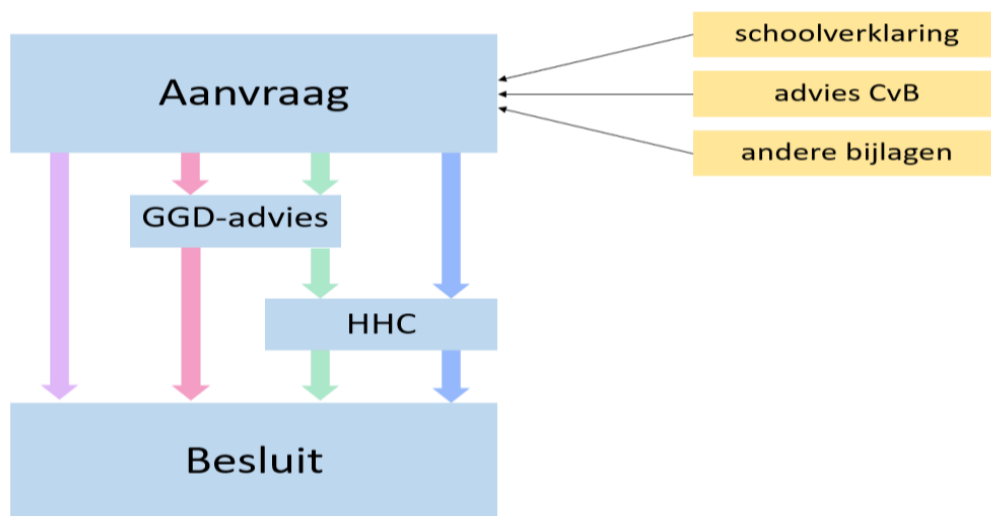
Leerlingenvervoer gaat om (de vergoeding van) vervoer naar school. Wie daarvoor in aanmerking komt, is geregeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra.

Om leerlingenvervoer te regelen heeft de gemeenteraad de Verordening leerlingenvervoer gemeente Den Haag 2014 vastgesteld. Verder te noemen: de Verordening. Hierin is ook de regeling voor aangepast vervoer opgenomen³.

2.2 Aanvraagprocedure

Een aanvraag voor leerlingenvervoer wordt door de opvoeders ingediend bij de gemeente. Het daarvoor bedoelde aanvraagformulier is te vinden op de website van de gemeente Den Haag of wordt aan de opvoeders verstrekt door de school of gemeente. Met de aanvraag moet een schoolverklaring worden meegestuurd. Dit is een formulier waarin de school verklaart dat de leerling op de school is ingeschreven. Ook is in de schoolverklaring het advies van de Commissie voor de Begeleiding (CvB) opgenomen, met daarin aangegeven welke vorm van leerlingenvervoer passend is voor de leerling, te weten eigen vervoer (EV), openbaar vervoer (OV) of aangepast vervoer (AV).

De schoolverklaring en het advies van de CvB moeten als bijlage met het aanvraagformulier worden meegestuurd. De aanvraagprocedure is verkort weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: Aanvraagprocedure aangepast leerlingenvervoer.

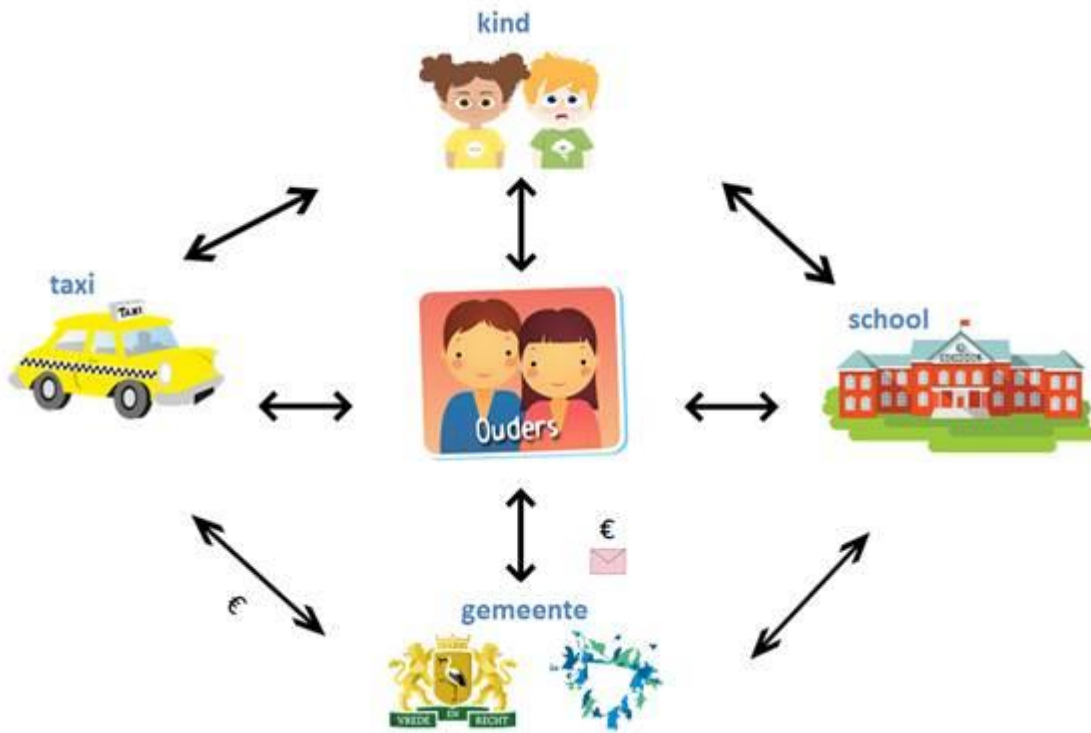
De gemeente heeft vanaf de ontvangst van de aanvraag acht weken de tijd om een besluit te nemen. Die termijn kan met vier weken worden verlengd.

De termijn wordt langer als de gemeente aanvullende informatie opvraagt bij de school of opvoeders, dan wel als de gemeente medisch advies vraagt aan de GGD of HHC. De termijn wordt dan verlengd met de periode waarbinnen deze aanvullende informatie of het advies kan worden aangeleverd.

³ Zie ook bijlage 3.

2.3 Rollen betrokken partijen bij aangepast vervoer

Bij de aanvraag, besluitvorming en uitvoering van aangepast vervoer zijn verschillende partijen betrokken. Zij hebben allemaal een andere rol in het proces en zijn veelal van elkaar afhankelijk in dit proces. Figuur 2 maakt deze verbanden en afhankelijkheden inzichtelijk.



Figuur 2: Rollen betrokkenen bij aangepast vervoer.

2.3.1. Rol van de opvoeders⁴

De opvoeders moeten de aanvraag voor leerlingenvervoer bij de gemeente indienen. Zij zijn op grond van wetgeving als eerste verantwoordelijk voor de begeleiding van hun kind naar school. Bij een aanvraag voor leerlingenvervoer, komen de afdeling leerlingenvervoer van de gemeente en deskundigen die de gemeente voor de beoordeling inschakelt, in beeld. Ook hebben de opvoeders bij een aanvraagprocedure te maken met de school. De school moet de schoolverklaring afgeven.

Als de aanvraag is toegekend en het aangepast vervoer is geregeld, hebben de opvoeders dagelijks te maken met de chauffeur die het kind ophaalt en terugbrengt. Met (de coördinator van) het vervoersbedrijf hebben ze contact als ze het vervoer niet goed loopt en ze daar een klacht over willen indienen.

Sommige opvoeders hebben ook te maken met andere afdelingen van de gemeente, waaronder leerplicht, jeugdhulp en/of inkomen.

2.3.2. Rol gemeente Den Haag

De afdeling leerlingenvervoer controleert namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag, of het aanvraagformulier correct is ingevuld, of de aanvraag compleet is en of er aan de voorwaarden van de Verordening is voldaan. De afdeling leerlingenvervoer stuurt het besluit naar de opvoeders en een afschrift hiervan naar de betrokken school.

⁴ In het plaatje aangeduid als “ouders”.

2.3.3. Rol van deskundigen

Het college beoordeelt het begrip “handicap” niet als zodanig maar laat zich daarin adviseren. De afdeling leerlingenvervoer maakt bij de beoordeling van de aanvraag leerlingenvervoer gebruik van de beschikbare deskundigheid en kennis over de individuele leerling bij de scholen. De afdeling leerlingenvervoer gebruikt hierbij het advies van de CvB. Alleen als op basis van die informatie naar het oordeel van de gemeente geen goed oordeel kan worden gegeven over de handicap en bijpassende vervoersbehoefte van de leerling, wordt de GGD-arts ingeschakeld door de gemeente⁵. De GGD geeft op verzoek van de afdeling leerlingenvervoer een sociaal medisch advies (SMA). De afdeling leerlingenvervoer kan toepassing van de hardheidsclausule aan de Hardheidsclausule-commissie (HHC) voorleggen.

2.3.4. Rol schoolmaatschappelijk werk

De rol van schoolmaatschappelijk werker is vooral gericht om vroegtijdig problemen te signaleren bij leerlingen en/of het gezin. Hierbij wordt gekeken naar hoe deze problemen zijn ontstaan en hoe deze kunnen worden aangepakt. Op sommige scholen spelen schoolmaatschappelijk werkers een rol bij het opstellen van het advies van de CvB. Verder helpen schoolmaatschappelijk werkers, opvoeders bij het invullen van het aanvraagformulier en het indienen van bezwaar als zij dit als (te) ingewikkeld ervaren.

2.3.5. Rol taxivervoerder

Leerlingen die voor aangepast vervoer in aanmerking komen, worden gebracht en gehaald door de taxivervoerder met wie de gemeente een contract heeft afgesloten. De huidige gecontracteerde partijen zijn RMC en Noot personenvervoer B.V. In het kader van de aanbestedingsprocedure heeft de gemeente met deze vervoerders afspraken gemaakt. Die afspraken gaan over zaken als de reisduur, tijdig halen en brengen, klachtbehandeling en opleidingseisen van de chauffeurs.

2.3.6. Rol Trafficon

Trafficon is een onafhankelijke instantie die het aangepast leerlingenvervoer voor de gemeente coördineert. Bij Trafficon kunnen klachten worden ingediend over het vervoer en problemen onderweg. Ook moeten aan Trafficon onder meer ziek- en betermeldingen en verhuizingen worden doorgegeven.

⁵ Uitgangspunt is dat de gemeente alleen advies aan de GGD-arts vraagt als de school geen CvB-advies heeft gegeven of het CvB-advies vragen oproept. Dit gebeurt in ongeveer 10% van de aanvragen.

In wet en regelgeving is vastgelegd hoe het leerlingenvervoer geregeld moet zijn. De afdeling leerlingenvervoer doet dagelijks haar best om goed leerlingenvervoer voor kinderen te organiseren. Toch ontstaan in de praktijk knelpunten. Het systeem van leerlingenvervoer gaat ervan uit dat begeleiding en vervoer van leerlingen naar school primair de verantwoordelijkheid is van de ouders. Maar een deel van de ouders kan deze taak steeds minder goed combineren met hun taken op de arbeidsmarkt, andere zorgtaken of verplichtingen, in welk geval problemen zich opstapelen. Ter illustratie van problemen die zich in de praktijk voordoen worden drie geanonimiseerde voorbeelden⁶ beschreven van ervaringen van opvoeders zoals die aan de jeugdbudsmansman zijn voorgelegd. Alle drie de voorbeelden hebben geleid tot oplossingsgerichte vervolgacties door de gemeente.

3.1. Verhaal van Laura

Het gezin bestaat uit vader, moeder en drie kinderen. Alle drie de kinderen moeten op hetzelfde tijdstip naar drie verschillende scholen gebracht en gehaald worden. Voor Laura (7 jaar) wordt aangepast leerlingenvervoer aangevraagd. Laura is te jong om zelfstandig met het openbaar vervoer te reizen en kan dit daarnaast ook niet omdat zij gediagnosticeerd is met o.a. autisme.

De diagnose van de psycholoog van Laura is dat zij de hele dag begeleiding nodig heeft en dat er een vast en vertrouwd persoon meereist met het openbaar vervoer. De aanvraag voor aangepast leerlingenvervoer is in het jaar hiervoor goedgekeurd. Maar bij een nieuw schooljaar wordt de aanvraag voor vervoer met een speciale taxibus afgewezen. De reden voor de afwijzing is dat Laura, volgens de GGD-arts, onder begeleiding met het openbaar vervoer kan reizen. Als de ouders een vergoeding voor reizen met openbaar vervoer met begeleiding willen, kunnen ze daarvoor een nieuwe aanvraag doen, blijkt uit de afwijzingsbrief van de gemeente.

Het gezin heeft geen sociaal netwerk dat hen kan helpen met het halen en brengen van de kinderen of Laura kan begeleiden in het openbaar vervoer. Laura kan alleen naar speciaal onderwijs als het leerlingenvervoer met een speciale bus voortgezet wordt, vindt vader.

De afwijzing voor aangepast vervoer zorgt ervoor dat Laura door haar vader naar school wordt gebracht en dat moeder de andere twee kinderen brengt. Vader is op dit moment werkloos. Naar eigen zeggen omdat hij te vaak te laat op zijn werk kwam, doordat hij Laura eerst naar school bracht. De vader van Laura heeft vanuit de Participatiewet een sollicitatieplicht. Het is voor hem lastig om een baan te vinden omdat hij niet flexibel inzetbaar is vanwege de breng- en ophaaltijden van de kinderen. Moeder kan niet alle drie de kinderen wegbrengen omdat de kinderen dan niet op tijd op school zullen zijn. Als vader wel ingaat op het werkaanbod betekent dat hij zijn dochter niet naar school kan brengen. Het niet (op tijd) op school komen kan voor problemen zorgen met de leerplichtambtenaar.

De afwijzing van de aanvraag voor leerlingenvervoer zorgt voor veel stress, financiële- en gezondheidsproblemen binnen het gezin. Vader maakt bezwaar tegen de afwijzing. Hij vindt dat het GGD-advies niet juist is. Daarnaast is hij van mening dat te weinig rekening is gehouden met de beperkingen van zijn dochter en de gevaren die deze meebrengen bij het reizen met openbaar vervoer. Uiteindelijk is zijn bezwaar afgewezen.

⁶ De namen Laura, Sahid en Katja zijn fictief. De situatieschetsen zijn (samengestelde) voorbeelden van opvoeders/verzorgers die tijdens de gesprekken met de jeugdbudsmansman zijn gedeeld.

Tijdens de gesprekken met de jeugdbudsmansman geeft vader aan dat hij niet alle brieven die hij van de gemeente krijgt goed begrijpt. Dit jaar vraagt het gezin opnieuw aangepast leerlingenvervoer aan voor Laura.

3.2 Verhaal van Sahid

Sahid (11 jaar) woont samen met zijn broertje bij zijn opa en oma. Thuis wonen bij zijn vader en moeder ging niet meer. Voor Sahid en zijn broertje is aangepast leerlingenvervoer aangevraagd vanwege een hechtingsstoornis.

De aanvraag van zijn broertje wordt goedgekeurd, maar Sahid moet, voordat de aanvraag verder in behandeling wordt genomen, een bezoek brengen aan de GGD-arts.

De oma van Sahid wil vanwege de hechtingsstoornis van haar kleinzoon eerst weten wat de arts aan Sahid gaat vragen. Wanneer zij de GGD belt krijgt zij geen antwoorden op haar vragen. Omdat het bezoek verplicht was voor de verdere behandeling van de aanvraag is zij wel met Sahid naar de GGD-arts gegaan. Tijdens het bezoek aan de arts werden vragen gesteld aan haar en Sahid die volgens haar niet relevant waren voor de beoordeling van de aanvraag voor het vervoer. Een voorbeeld van een vraag is hoeveel toiletten zij in huis hadden. De ervaring met de GGD-arts heeft zij als zeer onprettig ervaren.

Na het bezoek aan de GGD-arts zou de uitslag binnen enkele weken bekend worden. Wanneer de oma van Sahid de GGD-arts hierover belt, wil deze niet aan mevrouw vertellen wat zijn advies is geweest aan de afdeling leerlingenvervoer van de gemeente. Daar moet oma op wachten wordt haar verteld. De procedure is namelijk zo dat de gemeente de brief met een toewijzing of afwijzing verstuurd, waarbij ook het GGD-advies zit. Ondertussen is de zomervakantie begonnen.

Na de vakantie krijgen de opa en oma van Sahid de brief van de gemeente waarin de aanvraag wordt toegekend. Op zich goed nieuws, maar aan de jeugdbudsmansman vertelt de oma dat dit haar vakantie verpest heeft. Deze spanningen hadden negatieve gevolgen op het gedrag van Sahid en zijn broertje. De oma van Sahid zou graag een klacht willen indienen maar weet niet waar zij hiervoor terecht kan. Ook is zij bang dat wanneer zij een klacht indient, dit nadelig voor de kinderen zal uitwerken. De oma van Sahid had op meerdere momenten en eerder behoefte aan (meer) informatie om te weten waar zij en de kinderen aan toe waren, zo vertelt zij de jeugdbudsmansman.

3.3 Verhaal van Katja

Katja (15 jaar) woont samen met haar moeder en zusje in Den Haag. Moeder staat er alleen voor in de zorg voor haar kinderen. Katja heeft een ernstige chronische longaandoening waarbij zij regelmatig wordt opgenomen in het ziekenhuis en daarom ziek van school thuis blijft. Haar medisch beeld is, afhankelijk van het weer, zeer wisselend en leidt tot een hoog schoolverzuim. Dit zorgt voor psychische klachten bij zowel moeder als dochter. Hiervoor krijgen zij hulp via de gemeente.

Om te zorgen dat Katja toch enige uren onderwijs volgt op school heeft zij een aangepast schoolprogramma. De moeder van Katja vraagt de gemeente om aangepast leerlingenvervoer, door het hokje “aangepast vervoer (speciale bus)” aan te kruisen. In de toelichting geeft zij aan dat zij om aangepast vervoer vraagt met flexibele tijden, voor de momenten dat Katja vanwege haar medische beperkingen niet zelf naar school kan.

Dit verzoek wordt afgewezen. De gemeente vindt dat Katja zelfstandig met het openbaar vervoer kan reizen. Het bezwaarschrift tegen de afwijzing wordt afgewezen (ongegrond), omdat vervoer op afroep volgens de gemeente niet mogelijk is binnen het leerlingenvervoer. Moeder is het hier niet mee eens en legt de situatie voor aan de rechter. Vanwege het beroep bij de rechter vraagt de afdeling leerlingenvervoer de GGD om advies.

De GGD geeft aan dat Katja, gelet op haar handicap, is aangewezen op aangepast vervoer.

Reizen met openbaar vervoer, met of zonder begeleiding, is niet mogelijk door haar verhoogde vatbaarheid voor infectie. Zij is medisch gezien niet in staat tot het volgen van volledige schooldagen, is het oordeel van de GGD.

De rechter bepaalt dat de gemeente verplicht is voor Katja een voorziening op maat te realiseren om haar in staat te stellen met inachtneming van haar beperkingen zoveel mogelijk onderwijs te volgen. De Verordening leerlingenvervoer biedt hiervoor de mogelijkheid, geeft de rechter aan.

Het schooljaar is inmiddels afgelopen, daarom heeft moeder voor het nieuwe schooljaar een nieuwe aanvraag leerlingenvervoer ingediend, in de vorm van een privé taxi op afroep. De gemeente kent de aanvraag voor aangepast vervoer toe, maar zonder aan te geven hoe het vervoer er concreet uit zal zien. Om die reden maakt moeder bezwaar. Dit bezwaarschrift wordt toegewezen (gegrond) omdat gebleken is dat in dit bijzondere geval behoefte bestaat aan maatwerk en flexibiliteit. Moeder en de gemeente zijn dan al in overleg over de precieze invulling van het maatwerk en komen tot overeenstemming over de vorm van aangepast vervoer.

Moeder dient een paar weken na de beslissing op haar bezwaar daarom een nieuwe aanvraag in voor aangepast vervoer. Deze aanvraag wordt binnen drie weken alsnog verleend in de vorm van een volledige bekostiging door de gemeente van het noodzakelijke taxivervoer van en naar school voor de schooldagen waarop Katja hiervan gebruik maakt. Moeder is blij met het alsnog geboden maatwerk.

In dit hoofdstuk worden knelpunten en problemen beschreven zoals die zijn verteld en ervaren door (een deel van) de opvoeders en schoolmaatschappelijk werkers waarmee de jeugdbudsmansprak.

4.1 Knelpunten opvoeders

Opvoeders wijzen op de volgende knelpunten die zij ervaren:

- Onduidelijkheid over:
 - Welke informatie door hen verstrekt moet worden voor een haalbare aanvraag, beroep op hardheidsclausule of bezwaar.
 - Hoe de gemeente verstrekte gezinsinformatie meeweegt in haar besluitvorming.
 - Hoe een bezoek bij de GGD-arts verloopt en hoe de advisering aan de gemeente verloopt.
 - Waar men met vragen, klachten en problemen terecht kan.
- Jaarlijks een nieuwe aanvraag indienen.
- Problemen met en tijdens het vervoer.

Deze knelpunten zorgen voor onzekerheid en spanning bij opvoeders en leerlingen over de uitkomst van de aanvraag en de veiligheid van de leerlingen tijdens het vervoer.

- **Haalbaarheid van een aanvraag, beroep op hardheidsclausule of bezwaar.**

Uit de gesprekken met de opvoeders komt naar voren dat zij de procedure voor aangepast vervoer als stressvol ervaren vanwege onzekerheid over de uitkomst van de aanvraag. Hoe langer de procedure duurt, hoe meer stress. Informatie (vooraf) over wat moet worden aangeleverd voor een complete aanvraag, beroep op de hardheidsclausule of bezwaar, terwijl deze informatie essentieel voor opvoeders is. Van het regelen van vervoer naar school hangt voor veel opvoeders immers (financieel) veel af.

Als een aanvraag voor aangepast vervoer wordt afgewezen, dan betekent dat ook vaak dat alsnog een andere aanvraag gedaan moet worden. Meestal is dit een aanvraag voor openbaar vervoer (met begeleiding). Als de gemeente deze aanvraag al toekent dan geldt deze toewijzing niet in alle gevallen met terugwerkende kracht vanaf de start van het schooljaar. Hierdoor ontstaan financiële problemen bij gezinnen omdat zij lopende de nieuwe aanvraag zelf de vervoerskosten moeten betalen.

Soms zien opvoeders zich genoodzaakt kinderen thuis te houden als zij zelf niet in het vervoer naar school kunnen voorzien en/of een bezwarenprocedure te voeren in de hoop om alsnog aangepast vervoer toegekend te krijgen. Ook deze procedures kosten (wederom) veel onzekerheid, tijd en energie omdat het lang(er) duurt voordat uitsluitel is gegeven. Dit geeft spannings- en gezondheidsklachten bij opvoeders en hun gezinnen.

- **Meewegen verstrekte gezinsinformatie.**

De opvoeders hebben het idee dat de beoordeling van een aanvraag of bezwaar vooral juridisch is ingestoken door de gemeente. Hierbij zou te weinig worden gekeken naar de thuissituatie, dan wel naar de impact van de gevolgen van een afwijzing van de gevraagde vervoersvoorziening.

- **Verloop van een consult bij de GGD en advisering aan de gemeente.**

Een aantal van de opvoeders die de jeugdbudsmans heeft gesproken ervaren te weinig interesse of begrip voor hun (thuis-)situatie bij de GGD-artsen. In sommige gevallen wordt de gang van zaken zelfs als vernederend ervaren. Opvoeders hebben het idee dat een GGD-arts vooral naar lichamelijke beperkingen kijkt, terwijl gedragsproblemen niet altijd zichtbaar zijn op basis van het uiterlijk van een kind.

Daarnaast duurt een bezoek vaak maar kort waardoor in de beleving van de opvoeders geen gedegen advies gegeven kan worden.

- **Aanspreekpunt voor vragen, problemen en klachten.**

Opvoeders geven aan niet te weten waar ze terecht kunnen voor hun (onopgeloste) vragen, problemen en klachten over het taxivervoer of de GGD. Ze dienen geen klachten in, omdat een grote afhankelijkheid wordt ervaren voor het wel of niet krijgen van aangepast vervoer. Ook geven opvoeders aan bang te zijn dat hun kinderen erop worden afgerekend wanneer zij een klacht indienen. Op diverse incidenten die door de school bij de vervoerder zijn gemeld, is volgens de opvoeder door de vervoerder niet of niet voldoende ingegaan. Ze blijken ook niet altijd te weten dat ze daarna nog bij de gemeente terecht kunnen.

- **Aanvraag moet jaarlijks opnieuw gedaan worden.**

Het feit dat leerlingenvervoer elk jaar opnieuw moet worden aangevraagd, en dus kan worden geweigerd, geeft elk jaar opnieuw onzekerheid en spanningen. Veel gezinnen zijn namelijk van (de bekostiging van) het leerlingenvervoer afhankelijk. In de gevallen waarin het gaat om kinderen waarbij in de ontwikkeling geen verbeteringen (meer) te verwachten zijn, leidt de jaarlijks terugkerende verplichting ook tot onbegrip.

- **Problemen met en tijdens het vervoer.**

De meest gehoorde problemen door de jeugdbudsmans zijn de problemen die ontstaan als leerlingen te laat op school of thuis worden gebracht, dan wel op een verkeerde plek afgezet worden. Een ander terugkerend probleem dat opvoeders noemen is de grote wisseling van chauffeurs.

Opvoeders van met name cluster 4 school vertellen verder over gevaarlijke situaties in de taxi doordat de chauffeur alleen was en/of geen begeleiding aanwezig was in de taxi. Zeker als kinderen onderling conflicten krijgen in de taxibus. Verder worden voorbeelden genoemd dat veiligheidsgordels zijn vergeten door de chauffeur of dat de chauffeur zich niet aan de afgesproken route houdt. Kinderen komen door incidenten met andere kinderen tijdens de rit en de lengte van de rit in deze gevallen al "met lading" op school. Dit heeft niet alleen een negatief effect op kinderen zelf, maar ook op de leraren en overige kinderen in de klas.

4.2 Knelpunten schoolmaatschappelijk werkers

Schoolmaatschappelijk werkers vinden:

- Dat ze in de aanvraagprocedure te weinig betrokken worden.
- Dat onvoldoende duidelijk is hoe de gemeente aangeleverde informatie over de thuissituatie van de door hen ondersteunende gezinnen meeweegt in een besluit.
- Dat er onvoldoende afstemming en informatiedeling tussen vervoerder, opvoeder(s) en school over vervoer en vervoersproblemen is.

Deze knelpunten zorgen ervoor dat de gesproken schoolmaatschappelijk werkers veel tijd kwijt zijn aan het invullen van formulieren van opvoeders die op dit punt hulp vragen.

- **Te weinig betrokken in de aanvraag- en bezwaarprocedures**

Schoolmaatschappelijk werkers willen meer en beter door de gemeente betrokken worden bij de aanvraag- en bezwaarprocedures. Als de gemeente in die procedures gebruik zou maken van hun kennis over de gezinnen, levert dat naar hun mening een beter beeld en een betere afweging op. De schoolmaatschappelijk werkers noemen meerdere gevallen waarin een aanvraag niet volledig bleek te zijn, zonder dat dat door de afdeling leerlingenvervoer actief was teruggekoppeld.

Het ontbreken van stukken werd in die gevallen pas duidelijk, nadat de school of opvoeder zelf bij de afdeling leerlingenvervoer navraag had gedaan naar de stand van zaken. Dat zorgde voor vertraging in de afhandeling van de aanvraag.

- **Onvoldoende duidelijk hoe de gemeente aangeleverde informatie over de thuissituatie van de door hen ondersteunende gezinnen meeweegt in een besluit.**

De onderlinge rolverdeling tussen deskundigen en de gemeente is voor de schoolmaatschappelijk werkers onduidelijk, met name of het (vervoers-)advies van de GGD dan wel van de Commissie van Begeleiding (CvB) van doorslaggevende betekenis is. Juist bij de adviezen van de CvB hebben de schoolmaatschappelijk werkers samen met de opvoeders vaak de meeste gegevens aangedragen over de thuissituatie en de sociaal maatschappelijke omstandigheden van de gezinnen en de daarmee samenhangende vervoersbehoefte. Hoe de gemeente de thuissituatie van de door hun ondersteunde gezinnen uiteindelijk meeweegt in haar besluit en de toepassing van de hardheidsclausule, blijkt vaak niet uit de motivering van het besluit. Zij weten daardoor niet welke informatie de gemeente verwacht en vereist voor een haalbare aanvraag, een succesvol beroep op de hardheidsclausule of een kansrijk bezwaar.

- **Onvoldoende afstemming en informatiedeling tussen vervoerder, opvoeder(s) en school over vervoer en vervoersproblemen.**

Volgens de gesproken schoolmaatschappelijk werkers is een betere samenwerking met de school nodig. School is dagelijks op de hoogte van het wel en wee in de taxi's en daarbij ook van de persoonlijke omstandigheden van de kinderen en de gezinnen. Afspraken over hoe effectief om te gaan met (de handicap van) hun kinderen, worden niet altijd goed doorgegeven aan de chauffeurs. Hier moet meer afstemming komen, vinden de schoolmaatschappelijk werkers.

Een terugkoppeling door de chauffeur over gebeurtenissen onderweg gebeurt nu vaak niet.

Onder andere door tijdsgebrek van de chauffeur. Daardoor weten opvoeders en scholen vaak niet wat onderweg is gebeurd en worden hierdoor geïnformeerd als de problemen zich reeds hebben voorgedaan.

De gemeente ziet het als gemeenschappelijk doel om te komen tot verbeteringen in het leerlingenvervoer. In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd heeft de afdeling leerlingenvervoer van de gemeente toegelicht welke veranderingen zij al heeft doorgevoerd en welke afspraken zijn gemaakt, deels ook tijdens en naar aanleiding van dit onderzoek. Bovendien heeft zij gereageerd op de knelpunten die door school en opvoeders zijn genoemd. Tevens heeft zij aangegeven welke knelpunten zij zelf ervaart.

5.1 Reeds doorgevoerde veranderingen

- **Betere samenloop met toelaatbaarheidsverklaring.**

De gemeente heeft tijdens het onderzoek van de jeugdbudsmans met het Samenwerkingsverband passend onderwijs de afspraak geformaliseerd dat de aanvraag voor leerlingenvervoer gelijktijdig kan worden ingediend met de aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring. Als in de afstemming van beide aanvragen problemen ontstaan kunnen opvoeders of schoolmaatschappelijk werkers contact opnemen met de afdeling leerlingenvervoer.

- **Verkorte aanvraagprocedure mogelijk bij meerjarig sociaal medisch GGD-advies.**

Leerlingenvervoer moet elk schooljaar opnieuw worden aangevraagd. Wel is het aanvraagproces al vereenvoudigd door de mogelijkheid te bieden van een verkorte aanvraag als het gaat om voortdurende behoefte aan leerlingenvervoer. Feitelijk betekent dit dat de school bevestigt dat de leerling in het volgende jaar op school blijft en de ouder bevestigt dat er nog steeds leerlingenvervoer nodig is. Het invullen van een regulier aanvraagformulier met (opnieuw) een CvB-advies en bijlagen is hiervoor niet (meer) nodig.

De afdeling Leerlingenvervoer houdt bij welke leerlingen voor een verkorte aanvraag in aanmerking komen. Dit zijn de leerlingen die een rolstoel gebruiken en leerlingen van specifieke scholen⁷ waarbij gelet op de aard van de beperkingen geen positieve ontwikkelingen zijn te verwachten in de mogelijkheid om te reizen. Sinds het schooljaar 2019/2020 komen ook andere leerlingen met een meerjarig sociaal medisch advies van de GGD voor een verkorte aanvraag in aanmerking.

- **Mogelijkheid digitale aanvragen.**

De gemeente is in het schooljaar 2019-2020 op twee scholen gestart met een pilot die het mogelijk maakt dat aanvragen om leerlingenvervoer digitaal kunnen worden ingediend. De gemeente heeft al wel het signaal ontvangen dat dit voor sommige opvoeders (te) lastig is om in te vullen.

- **Bejegening GGD-artsen heeft de aandacht.**

De gemeente is zich ervan bewust dat een bezoek aan de GGD-arts als belastend kan worden ervaren door opvoeders en kinderen. De negatieve ervaringen van de gesproken opvoeders zijn volgens de gemeente niet het algemene beeld van de consulten. Wel ging de gemeente in gesprek met de GGD, om aandacht te vragen voor de bejegening en te laten weten dat dit de aandacht van de gemeente heeft.

⁷ Te weten: (mytyl/tytyl/visio).

5.2 Reactie gemeente op knelpunten opvoeders en schoolmaatschappelijk werkers

De gemeente kan zich niet in alle genoemde knelpunten van ouders en/of schoolmaatschappelijk werkers vinden en voert aan:

- **De gemeente blijft zeer ruim binnen de wettelijke beslistermijnen**

Over het schooljaar 2019-2020 was de gemiddelde behandelduur 25 dagen⁸. Deze blijft daarmee ruim binnen de wettelijke beslistermijn. Als een aanvraagprocedure langer duurt heeft is het aanvragen van een sociaal medisch advies van de GGD of de aanvulling van incomplete aanvragen vaak de oorzaak.

- **De gemeente koppelt incomplete aanvragen terug**

De gemeente verifieert de aanvragen op compleetheid. Als een aanvraag niet compleet is stelt zij de aanvrager in de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen. Dat gaat vaak per telefoon en als dat niet leidt tot een tijdige reactie, per post. Zij stelt verder dat het ook voor komt dat telefonisch wordt afgesproken om een aanvraag voor aangepast vervoer te wijzigen in een aanvraag voor openbaar vervoer.

- **Beslissingen over leerlingenvervoer houden juridisch stand**

In ruim 80% van alle aanvragen⁹ om leerlingenvervoer wil de ouder aangepast vervoer. Van de aanvragen om aangepast vervoer wordt het merendeel (88%¹⁰) gehonoreerd en een gering aantal (9%) afgewezen. De gemeente benadrukt dat de beslissingen over leerlingenvervoer altijd juridisch standhouden.

- **De gemeente heeft continu aandacht voor de informatieverstrekking over leerlingenvervoer. Waar nodig verbetert de gemeente de informatieverstrekking**

Bij toekenning van leerlingenvervoer verstuurt de gemeente een 'Bewaarkaart', met informatie over wat ze moeten weten over leerlingenvervoer. Ook brengt de gemeente het Nieuwsbulletin Onderweg uit, heeft ze haar website vernieuwd en organiseert ze intern en extern informatiebijeenkomsten over de (nieuwe) aanvraagprocedure leerlingenvervoer. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen opvoeders hun vragen stellen over de procedure en wordt meer uitleg gegeven over de aanvraagprocedure zelf. De scholen worden op de hoogte gesteld van deze bijeenkomsten. Scholen met veel gebruikers van aangepast vervoer hebben (nu) ook vaste contactpersonen.

- **Problemen over kwaliteit van vervoer worden herkend en hebben de aandacht**

Een deel van de signalen over de taxibusjes herkent de gemeente. De kwaliteit van het vervoer is een voortdurend punt van aandacht en zorg voor de gemeente. Veiligheid in de taxibus staat voorop voor de gemeente. Via onder andere klanttevredenheidsonderzoeken wordt ouders gevraagd naar een beoordeling van de veiligheid in de taxibus.

Incidenten worden door Trafficon onderzocht en er worden maatregelen getroffen. Incidenten komen vaak voor bij niet-vaste chauffeurs. De vervoerders dienen op grond van gesloten overeenkomsten weliswaar te zorgen voor vaste chauffeurs, maar door de arbeidsmarktsituatie is er een tekort aan vaste chauffeurs. De gemeente zou graag zien dat chauffeurs incidenten in busjes sneller melden. Zodat maatregelen getroffen kunnen worden.

⁸ Voor de 97% van de aanvragen die tot 1 oktober waren afgehandeld. Het totale aantal aanvragen voor 2019-2020 bedroeg 1374.

⁹ In het schooljaar 2018-2019 bedroeg het aantal leerlingen met een voorziening van leerlingenvervoer in Den Haag 1068, waarvan 826 aangepast vervoer.

¹⁰ Op peildatum 1 oktober 2019.

- **Mogelijkheid om klachten in te dienen bestaat**

Klachten over de uitvoering van aangepast leerlingenvervoer door chauffeurs, begeleiders of het vervoersbedrijf, of klachten over de artsen van de GGD kunnen bij de (klachtencoördinator van de) van Trafficon, respectievelijk de GGD worden ingediend. Zij hebben hiervoor een eigen klachtenprocedure. In de contractgesprekken met vervoerders worden klachten en incidenten besproken. Wanneer opvoeders van mening zijn dat klachten niet goed worden opgepakt door de vervoerder of de GGD dan kunnen deze (ook) bij de gemeente worden neergelegd.

Voor informatie over klachtbehandeling over leerlingenvervoer of handelen van de gemeente verwijst de gemeente naar de Bewaarkaart¹¹ en de website¹².

5.3 Knelpunten gemeente

Om goed leerlingenvervoer te kunnen bieden vraagt de gemeente dat:

- Aanvragen tijdig en compleet worden ingediend
- Onopgeloste klachten bij de gemeente terecht komen
- Chauffeurs incidenten in de taxibus snel melden zodat maatregelen getroffen kunnen worden

Als hier niet aan wordt voldaan is sprake van een langere afhandelingstijd en meer administratieve lasten.

- **Aanvragen moeten tijdig en compleet worden ingediend**

De gemeente heeft goede informatie nodig van opvoeders en scholen om zorgvuldig in beeld te brengen welke leerlingen in aanmerking komen voor aangepast vervoer en wat hun bijzondere kenmerken zijn. Volgens de gemeente is de aangeleverde informatie niet altijd tijdig aangeleverd of in compleet.

- **Onopgeloste klachten moeten (ook) bij de gemeente terecht komen**

Omdat de gemeente wil leren van klachten vindt zij het belangrijk dat deze klachten (ook) bij de gemeente terecht komen. De gemeente geeft aan voor het verbeteren van de dienstverlening en het leren van klachten afhankelijk te zijn dat klachten worden ingediend, concreet en actueel zijn. Alleen dan kan de gemeente hiertegen (nog) effectief optreden.

- **Oplossing van vervoersproblemen is hardnekkig**

Het oplossen van een aantal gesignaleerde problemen is hardnekkig. Zo is en blijft het een probleem om goede chauffeurs te vinden voor het leerlingenvervoer. Er is een hoge mate van personeelwisselingen en een tekort aan chauffeurs, terwijl het aantal aanvragen voor passend vervoer groeit. Ook is het deels onvermijdelijk dat elk jaar opnieuw de taxiritten moeten worden ingedeeld, o.a. vanwege verhuizingen.

Gedragsproblemen van kinderen tijdens de taxirit zijn ook een probleem. De gemeente ziet een toename van excessief gedrag van kinderen in de taxibus. De gemeente vindt het daarom belangrijk dat chauffeurs dit gedrag melden aan de school, de opvoeders en hun vervoerders. Alleen als problemen gemeld worden, kan er een oplossing komen.

De gemeente zet (bovenwettelijk) 24 flexibel begeleiders of extra begeleiders in op taxiritten die (mogelijk) problemen veroorzaken. Sommige taxibusjes hebben camera's aan boord. Ook kan een kwaliteitscontroleur door het vervoersbedrijf op een route ingezet worden op een moeilijke rit.

¹¹ <https://www.trafficon.nl/wp-content/uploads/2018/07/Bewaarkaart-2018-2019.pdf>

¹² www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/onderwijs-en-studeren/klachten-leerlingenvervoer.htm

De jeugdbudsman komt op basis van haar onderzoek, ingewonnen informatie en bevindingen tot de in dit hoofdstuk genoemde conclusies, aanbeveling en uitgangspunten.

Conclusies:

1. **Meer maatwerk aan de voorkant is nodig en mogelijk.**
2. **Maatwerk vraagt om een goede informatieverstrekking, persoonlijk contact en een integrale belangenafweging en aanpak.**
3. **Betere afstemming en communicatie over het vervoer is nodig.**
4. **De gemeente Den Haag is een lerende organisatie.**

6.1 Meer maatwerk aan de voorkant nodig en mogelijk

Uit de onderzochte signalen, klachten en verhalen in dit onderzoek blijkt dat het niet toepassen van maatwerk in het ene leefdomein kan leiden tot uitsluiting van benodigde zorg en ondersteuning in een ander leefdomein. De verhalen uit hoofdstuk 3 tonen aan hoe lastig en soms zelf onmogelijk het is voor opvoeders om tegelijkertijd aan verschillende wettelijke verplichtingen, vanuit verschillende leefdomeinen te kunnen voldoen.

In de wetgeving voor leerlingenvervoer gaat men uit van zelfredzame, goed geïnformeerde en bureaucratisch vaardige burgers. Voor wie maatwerk nodig heeft is dit een probleem, omdat de burger daartoe zelf het initiatief moet nemen. Bijvoorbeeld door actief een beroep te doen op uitzonderingsmogelijkheden (hardheidsclausule), een klacht in te dienen of door bezwaar aan te tekenen. Een groep niet of minder zelfredzame en bureaucratisch vaardige burgers loopt hierdoor het risico op tekortkomingen in de dienstverlening, lange klantreizen en mislopen van maatwerk en tijdige hulp.

Door een veelheid van factoren staat het leveren van maatwerk “aan de voorkant” onder druk. Burgers die het niet met de eerste uitkomst op hun aanvraag eens zijn, zijn dan aangewezen op de bezwaar- en beroepsfase: op “de achterkant”. Niet alle burgers hebben daarvoor de kennis, vaardigheden en het uithoudingsvermogen. Of een burger maatwerk ontvangt wordt daardoor afhankelijk van zijn of haar zelfredzaamheid. Zij moeten immers zelf het initiatief nemen. Veel burgers haken dan af. De jeugdbudsman pleit ervoor om het maatwerk (terug) te brengen naar de voorkant van het proces, vanaf het eerste contact van de burger met de overheid.

“Standaard” dienstverlening is voor de meeste aanvragen passend. In die gevallen is maatwerk niet nodig. Dit neemt niet weg dat aan de resterende groep aanvragers bijzondere aandacht moet worden besteed.

De Verordening leerlingenvervoer en de Algemene wet bestuursrecht bieden de ruimte en mogelijkheid voor (meer) maatwerk en flexibiliteit¹³. De jeugdbudsman ziet onder andere mogelijkheden op de volgende punten:

- *Meerjarige toekenningsbesluiten.*

De Verordening biedt de ruimte om de tijdsduur van de toegekende vervoersvoorziening (in het besluit) te bepalen op langer dan een jaar. Hiermee worden opvoeders, schoolmaatschappelijk werkers, maar ook de ambtenaren van de afdeling leerlingenvervoer meer “ontzorgt”.

¹³ Zie ook hoofdstuk 2 en bijlage 3.

Zo zou de tijdsduur van de toegekende vervoersvoorziening bijvoorbeeld afgestemd kunnen worden op de lengte van het (meerjarige) sociaal medisch advies van de GGD of op de schoolduur van de leerling bij een levenslange beperking. Dit kan ertoe leiden dat het jaarlijks doen van een nieuwe (verkorte) aanvragen niet meer nodig is.

- *Mogelijkheid om de regels ruim te interpreteren en toe te passen*

Waar nodig kan worden afgeweken van de regels, beleid of “standaardnormen” als de individuele situatie daarom vraagt of om stapeling van problemen te doorbreken. Dit is het geval als een standaardbehandeling niet toereikend is. Maatwerk vereist dat de vervoersvorm passend is voor het specifieke kind. Taxivervoer in een busje met meerdere kinderen is niet voor elke individuele leerling passend. Als is vastgesteld (door deskundigen) dat een leerling vanwege zijn handicap niet kan deelnemen aan een bepaalde “drukke” vorm van vervoer, zoals een taxibusje, dan is die vorm van vervoer voor hem niet passend en moet een andere vorm van vervoer worden overwogen.

Voor hoever of hoe lang maatwerk wordt toegepast is een beleidskeuze van de gemeente. De gemeente zal daarbij zoeken naar een evenwicht tussen rechtmatigheid, kosteneffectief uitvoeren en maatwerk leveren.

6.2 Maatwerk vraagt om een goede informatieverstrekking, persoonlijk contact en een integrale belangenafweging en aanpak

De jeugdbudsmans wil dat de gemeente vanaf het eerste contact al naar de gehele gezinssituatie kijkt om, waar nodig, problemen snel en integraal aan te pakken en op te lossen.

6.2.1 Goede informatieverstrekking

Om de juiste informatie te *geven* is het noodzakelijk eerst de juiste informatie bij de burger *op te halen*. Soms is de algemene informatie op de website, in brieven en/of een aanvraagformulier dat de burger in moet vullen voldoende. Maar niet altijd. Het verdient aanbeveling dat de gemeente dan de mogelijkheid biedt om contact op te nemen.

De gemeente moet vervolgens ervoor zorgen dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook *uit zichzelf*. Uit de behoorlijkheidsvereisten en de Algemene wet bestuursrecht vloeit naar het oordeel van de jeugdbudsmans voort dat de gemeente een brede informatie-uitvraag moet doen. Niet alleen gericht op de standaardoplossingen (EV, OV en AV), maar ook gericht op het verkrijgen van informatie die voor bijzondere gevallen tot een maatwerkoplossing leiden. Op dit punt ziet de jeugdbudsmans nog kansen.

Aanvraagprocedure

Tijdens het onderzoek kwam namelijk naar voren dat het in beginsel aan de aanvrager zelf is om aan te geven waarom er sprake is van een uitzonderlijke (gezins-)situatie of een beroep op de hardheidsclausule die tot een aparte, al dan niet, individuele vervoersvoorziening moeten leiden. Zij *kunnen* problemen in de gezinssituatie aangeven bij de aanvraag, maar de jeugdbudsmans is gebleken dat niet alle aanvragers dit weten of begrijpen¹⁴ bij het invullen van het aanvraagformulier. En (mede) om die reden schoolmaatschappelijk werkers om hulp vragen.

¹⁴ Gebleken is dat dat met name geldt voor aanvragers die de Nederlandse taal niet goed machtig zijn

Het aanvraagformulier biedt naast de aan te vinken 'standaard'opties voor eigen vervoer (EV), openbaar vervoer met begeleiding, openbaar vervoer zonder begeleiding en aangepast vervoer (speciale bus), (nu) niet mogelijkheid om individueel taxivervoer of taxivervoer buiten vaste tijden (op afroep) aan te vragen¹⁵. Ook vermeldt het aanvraagformulier niet welke (medische) gegevens gevraagd of vereist zijn bij een beroep op de hardheidsclausule of om in aanmerking te komen voor individueel aangepast vervoer. Dit wordt overgelaten aan de aanvrager.

Onopgeloste vragen, problemen en klachten

De rollen onderling binnen het proces van leerlingenvervoer zijn niet vastgelegd en voor een aantal betrokken nu nog (te) onduidelijk, zo is de jeugdbudsmans uit dit onderzoek gebleken. Met zoveel betrokkenen bij het vervoer van leerlingen is het ook niet altijd even gemakkelijk om te weten wie verantwoordelijk is en wie het aanspreekpunt is. Dit speelt niet alleen voor vragen, maar ook als er problemen of klachten ontstaan. De gemeente is verantwoordelijk voor de besluitvorming en uitvoering van leerlingenvervoer. Het ligt daarom naar het oordeel van de jeugdbudsmans op de weg van de gemeente om ervoor te zorgen dat daar meer duidelijkheid over ontstaat door ieders rol vast te leggen.

De gemeente heeft hierin een belangrijke verantwoordelijkheid vindt de jeugdbudsmans en pleit daarom voor goede informatie (vooraf) op het aanvraagformulier, de website, de Bewaarkaart en in mondelinge contacten. Belangrijk daarbij is dat de voor de doelgroep bekend is dat je als gemeente aanspreekbaar en nabij bent voor vragen, problemen en klachten. Op het aanvraagformulier, de Bewaarkaart of op de webpagina van leerlingenvervoer is dit (nu) niet terug te vinden.

Tijdens het onderzoek werden al wel afspraken gemaakt over het verbeteren van de informatie over de bezwaarprocedure en de begrijpelijkheid van brieven voor de doelgroep.¹⁶ Aanvullend, zijn tijdens het onderzoek nog de volgende suggesties voor verbetering van de informatieverstrekking door de gemeente aan de orde gekomen:

Verbetersuggesties:

- Verbeter de algemene informatie rondom leerlingenvervoer (website, folders, aanvraagformulier), zodat ook uit die informatie voor de doelgroep duidelijk is hoe aanvragen worden beoordeeld.
- Test deze informatie bij de doelgroep. Vraag hoe en via welk kanaal zij het liefste hun informatie willen verkrijgen.
- Pas informatie op de website over de verschillende (aanvraag-)procedures aan; waaronder de (vervolg-) aanvraag en verkorte aanvraag.
- Biedt (meer) mogelijkheid op aanvraagformulier om bijzonderheden aan te geven.
- Vermeld op de website, op de Bewaarkaart, in brieven en op het aanvraagformulier een telefoonnummer, zodat de burger die vragen heeft persoonlijk contact kan opnemen.

6.2.2 Persoonlijk contact

In persoonlijk contact kan uitleg en informatie worden gegeven, ontbrekende informatie worden gevraagd en actief worden meegedacht in het vinden van snelle oplossingen voor situaties die daarom vragen.

¹⁵ Rb Den Haag 10 april 2019, zaaknummer 18/1419.

¹⁶ Zie bijlage 4.

Uit de aan de jeugdbudisman voorgelegde klachten, blijkt dat dit nog niet in alle gevallen (voldoende) gebeurt, dan wel (pas) later in het proces bij klachten, bezwaar- en/of beroepsprocedures. Hier ziet de jeugdbudisman nog kansen ter voorkoming van incomplete aanvragen, afwijzingsbesluiten, inschakelen GGD-artsen, dan wel klacht- bezwaar- of beroepsprocedures.

6.2.3 Integrale belangenafweging en aanpak

De jeugdbudisman acht het van belang dat de gemeente opvoeders snel duidelijkheid geeft over waar zij wel en niet recht op hebben. Belangrijk daarbij is dat de gemeente goed motiveert hoe zij tot een beslissing is gekomen, welke belangen daarbij zijn afgewogen, en hoe deze zijn afgewogen.

Daardoor wordt de belangenafweging die is gemaakt ook toetsbaar. Dit stelt opvoeders en schoolmaatschappelijk werkers beter in staat een afweging te maken of een nieuwe of andere aanvraag, een beroep op de hardheidsclausule, het indienen van een bezwaarschrift etc. kansrijk is of niet. Een transparante motivering en belangenafweging draagt daarnaast ook bij aan de rechtmatigheid en acceptatie van de definitieve beslissing, want “goed geïnformeerd is goed begrepen”. Ook geeft dit handvatten voor een goede en complete aanvraag voor leerlingenvervoer of tijdens een gesprek met medewerkers van de gemeente die over de aanvraag beslissen, zodat mogelijk lange(re) klantreizen en klacht- of bezwaarprocedures kunnen worden voorkomen.

6.3 Betere afstemming en communicatie over het vervoer is nodig

Afstemming over vervoer tussen opvoeders, vervoerders en scholen en de samenwerking tussen gemeente, scholen en ouders verloopt niet in alle gevallen optimaal nog, ziet de jeugdbudisman. Dat blijkt ook uit het feit dat vervoersproblemen hardnekkig zijn en blijven. Ook hier ziet de jeugdbudisman een actieve rol voor de gemeente weggelegd.

Voor een goede uitvoering van leerlingenvervoer is een communicatie tussen de betrokken partijen van groot belang. De gemeente heeft daarin als verantwoordelijk bestuursorgaan een belangrijke sturende rol. Naast het vastleggen van de verschillende rollen kan intensivering van het contact tussen opvoeders, scholen, vervoerder en gemeente volgens de jeugdbudisman veel verbetering, begrip en onderling vertrouwen geven. Bijvoorbeeld door communicatieafspraken te maken over vervoersbehoeften en specifieke omgangseisen te maken tussen de chauffeurs en de opvoeders en scholen. Of door vaker met de Klankbordgroep bij elkaar te komen. Meer en goed contact kan veel opleveren voor alle betrokkenen. Het komt ten goede aan de kwaliteit en snelheid van besluitvorming, de vereiste veiligheid van het vervoer en het (meer) centraal stellen van de belangen en behoeften van betrokken meestal kwetsbare kinderen en gezinnen.

Meer contact kan verder miscommunicatie, weerstand, onrust en stress bij opvoeders voorkomen, en het voeren van klacht- en/of bezwaarprocedures. De jeugdbudisman verwacht dat opvoeders, schoolmaatschappelijk werkers en gemeenteambtenaren minder tijd kwijt zijn met leerlingenvervoer als de contacten intensiever zijn.

Uit artikel 3 lid 3 van het Kinderrechtenverdrag volgt dat de gemeente ervoor moet zorgen dat het leerlingenvervoer voldoet aan vastgestelde normen voor veiligheid, gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede toezicht. De gemeente moet ervoor zorgen dat het bedrijf dat namens hen het leerlingenvervoer uitvoert, dit op een veilige en deskundige manier uitvoert.

6.4 De gemeente Den Haag is een lerende organisatie

Van zowel de opvoeders, schoolmaatschappelijk werkers als gemeente heeft de jeugdbudisman begrepen dat de gesprekken die tijdens het onderzoek zijn gevoerd, positief zijn ervaren en mee hebben geholpen in het herstel van vertrouwen en communicatie. De afdeling leerlingenvervoer van de gemeente Den Haag heeft tijdens de gesprekken getoond een lerende organisatie te zijn.

Zij heeft zich naast de al doorgevoerde veranderingen in het leerlingenvervoer, opengesteld voor feedback. Zij is hiermee ook direct aan de slag gegaan om individuele problematiek op te pakken en verdere verbeteringen door te voeren.

6.5 Aanbeveling en uitgangspunten

Aanbeveling: Zorg voor eerder en meer maatwerk in leerlingenvervoer naar scholen voor speciaal onderwijs.

De jeugdbudsmans heeft vragen, klachten en ontvangen informatie geanalyseerd en komt tot vijf uitgangspunten waarmee de gemeente haar beleid, de besluitvorming en uitvoering rond aangepast leerlingenvervoer verder kan verbeteren en in overeenstemming laat zijn met de behoorlijkheidsnormen en het Kinderrechtenverdrag. Deze uitgangspunten dienen ter ondersteuning van de reeds ingezette veranderingen, verbeteringen en gemaakte afspraken tussen gemeente, opvoeders en schoolmaatschappelijk werkers en in aanvulling op de uitgangspunten van de Kinderombudsman (zie bijlage 5) en de door de jeugdbudsmans gedane aanbeveling.

De jeugdbudsmans verwacht dat de vijf uitgangspunten bijdragen aan integrale en snelle maatwerkoplossingen, reële verwachtingen en duidelijkheid over procedures, besluitvorming en rechtsbescherming. Maar ook tot minder spanning, meer vertrouwen en acceptatie van besluiten.

Uitgangspunten:

1. Neem persoonlijk contact op met de aanvrager

Doe dit direct na de aanvraag, dan wel in de gevallen waarin niet op voorhand duidelijk is dat de aanvraag kan worden toegekend. Doe een brede uitvraag en vraag om ontbrekende informatie, leg uit, denk mee en los waar mogelijk snel op.

2. Geef adequate informatie

Informeer betrokkenen vanaf het eerste moment duidelijk over:

- Het verloop van (aanvraag- en bezwaar) procedures.
- De informatie die nodig is voor een haalbare en complete aanvraag.
- De wegging van informatie en belangen.
- Waar men terecht kan met onopgeloste vragen, problemen en klachten over GGD, taxivervoer en gemeente en wat de rol van de gemeente hierbij is.

3. Benut de maximale ruimte van de Verordening voor het bieden van maatwerkoplossingen

Maak maximaal gebruik van de open normen en uitzonderingsmogelijkheden die de Verordening biedt voor specifieke gezinssituaties. Zoek daarbij naar integrale en domeinoverstijgende maatwerkoplossingen, waarbij het belang van het kind centraal staat. Biedt betrokken ambtenaren ruimte en ondersteuning hiervoor af te wijken van standaardnormen.

4. Maak meerjarige besluiten mogelijk bij structurele beperkingen

Stem de duur van de beschikking zoveel mogelijk af op de lengte van het (meerjarig) sociaal medisch advies van de GGD of op de schoolduur van de leerling.

5. Zorg voor goede informatiedeling en afstemming tussen gemeente, vervoerder(s), scholen en opvoeders over vervoer en vervoersproblemen.

Blijf in gesprek en zorg waar nodig voor intensivering van contacten om klachten en vervoersproblemen op te lossen. Wees aanspreekbaar op vragen, problemen en klachten, liefst via een herkenbaar aanspreekpunt.

Aangepast vervoer:

Vervoer per besloten (school) busvervoer, taxi, taxibus of bustaxi, als bedoeld in artikel 1 van de Verordening Leerlingenvervoer gemeente Den Haag (2014).

Cluster 3 onderwijs:

Speciaal onderwijs voor kinderen met een motorische beperking (Mytyl en Tylyl), kinderen met een verstandelijke beperking (ZMLK, IQ 20-65) en kinderen die langdurig ziek zijn of een medische aandoening hebben. Problematieken kunnen zijn: sociaal emotionele achterstand, ontwikkelingsachterstand of informatieverwerkingsstoornis (adhd, autisme, spraak-, en taalstoornissen).

Cluster 4 onderwijs:

Speciaal onderwijs voor kinderen met gedragsproblemen en/of psychische stoornissen. De problemen van leerlingen op het cluster 4 kunnen door invloeden van buitenaf ontstaan, maar het kan ook gaan om aangeboren gedragsproblemen of psychiatrische stoornissen.

Commissie voor de Begeleiding (CvB):

Commissie als bedoeld in artikel 40b van de Wet op de expertisecentra. De CvB bestaat onder andere uit de directeur van de school, een orthopedagoog, een schoolmaatschappelijk werker, een gedragsdeskundige en veelal ook uit een jeugdarts en is aangesteld om adequaat te kunnen adviseren vanuit bijvoorbeeld pedagogisch en onderwijskundig oogpunt.

Hardheidsclausule –commissie:

Dit is geen formele commissie maar een groep medewerkers of managers die samen (nogmaals) bekijken of een aanvrager in aanmerking komt voor de hardheidsclausule. De casus wordt ook vooraf uitgebreid besproken in het teamoverleg leerlingenvervoer voordat de HHC op het beroep op de hardheidsclausule beslist. De beoordeling of de hardheidsclausule in een specifieke situatie toegepast wordt of niet, wordt genomen op basis van een schriftelijk advies van de senior medewerker leerlingenvervoer die in de voorbereiding op zijn advies onderzoek doet en daarbij ook de aanvrager telefonisch hoort.

(Leerlingen)vervoer:

Openbaar vervoer, aangepast vervoer of eigen vervoer tussen de woning dan wel de opstapplaats en de school dat plaatsvindt in aansluiting op het begin en einde van de schooldag volgens de schoolgids, tenzij de structurele handicap van een leerplichtige leerling die aansluiting onmogelijk maakt.

Klankbordgroep leerlingenvervoer

Een overlegplatform dat sinds 2011 bestaat en waarmee wordt beoogd om met de diverse partijen die betrokken zijn bij leerlingenvervoer regelmatig overleg te voeren over de onderlinge afstemming met betrekking tot het uitvoeren van de Verordening. De Klankbordgroep kan zo een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de uitvoering van leerlingenvervoer in Den Haag. De Klankbordgroep bestaat uit opvoeders van leerlingen die gebruik maken van leerlingenvervoer, schoolbesturen van scholen voor speciaal onderwijs, de coördinator van het vervoersbedrijf en ambtenaren van de gemeente. De Klankbordgroep komt in beginsel twee keer per jaar bij elkaar.

Opvoeders:

Met opvoeders wordt in dit rapport bedoeld: ouders, voogden of verzorgers van de leerling.

Samenwerkingsverband passend onderwijs

Samenwerking tussen scholen in de regio, dat beslist of leerling toelaatbaar is tot het speciaal onderwijs.

Toelaatbaarheidsverklaring:

Een verklaring van het Samenwerkingsverband, nodig om toegelaten te worden op het speciaal onderwijs.

De formele positie van de jeugdbuysman is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht en in de Gemeentewet¹⁷. De jeugdbuysman heeft tot primaire taak klachtbehandeling. Jongeren, hun opvoeders en professionals kunnen bij de jeugdbuysman terecht als zij bij de gemeente vastlopen met vragen of klachten over jeugd(hulp) en onderwijs. De jeugdbuysman kan op verzoek, dan wel op eigen initiatief, besluiten om onderzoek te doen naar deze klachten. Daarnaast heeft de jeugdbuysman tot taak om knelpunten te signaleren die kinderen en jongeren in Den Haag belemmeren in hun ontwikkeling. Op dit punt geeft de jeugdbuysman ambtenaren en bestuurders gevraagd en ongevraagd advies. Ook denkt de jeugdbuysman kritisch, onafhankelijk en onpartijdig mee hoe het anders kan zodat knelpunten kunnen worden opgelost.

Behoorlijkheidsnormen

De jeugdbuysman kijkt naar de besluitvorming en uitvoering van het leerlingenvervoer vanuit het perspectief van de behoorlijkheid. Als leidraad gelden hiervoor de behoorlijkheidsvereisten uit de Behoorlijkheidswijzer. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen in zekere zin een gedragscode voor de overheid. In dit onderzoek toetst de jeugdbuysman het handelen van de gemeente aan de vereisten van een actieve en adequate informatieverstrekking, maatwerk, heldere communicatie (transparantie), samenwerking en het respecteren van grondrechten¹⁸. Hiermee wordt bedoeld:

Actieve en adequate informatieverstrekking

De gemeente zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt, volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Maatwerk

De gemeente is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Toelichting: De gemeente neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds ook voor specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijke handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

Heldere communicatie (transparantie)

De gemeente is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de gemeente bepaalde dingen doet.

Toelichting: Transparantie vereist van de gemeente een open houding. De gemeente zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.

Samenwerking

De gemeente werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.

Toelichting: Een gemeente verschuilt zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De gemeente biedt de overheid één loket voor zijn vraag of probleem.

¹⁷ Terug te vinden op: www.ombudsman-den Haag.nl.

¹⁸ Zie bijlage 4.

Respecteren van grondrechten

De gemeente respecteert de grondrechten van haar inwoners.

Toelichting:

Grondrechten zijn neergelegd in de Grondwet en in verdragen zoals het Kinderrechtenverdrag en EVRM. Van de gemeente mag worden verwacht dat zij deze grondrechten respecteert.

Kinderrechtenverdrag

Bij de toetsing aan deze behoorlijkheidsnormen neemt de jeugdbudsmans het Kinderrechtenverdrag als uitgangspunt. Dit Kinderrechtenverdrag gaat over alles waar kinderen mee te maken kunnen krijgen. Het Kinderrechtenverdrag is ook van toepassing op leerlingenvervoer. Nederland bekrachtigde het Kinderrechtenverdrag op 8 maart 1995. Sindsdien is het verplicht het verdrag na te leven, ook voor gemeenten. Het kinderrechtenverdrag geeft belangrijke uitgangspunten en verplichtingen mee. Alles om ervoor te zorgen dat kinderen veilig kunnen opgroeien en zich optimaal kunnen ontwikkelen.

In dit rapport zijn de volgende kinderrechten relevant:

Artikel 3 IVKR: het belang van het kind:

Als de gemeente een beslissing neemt over een kind, moet de gemeente op grond van het Kinderrechtenverdrag eerst goed kijken wat in het belang is van dat kind. Om te achterhalen wat in het belang is van het kind moet de gemeente informatie verzamelen over het kind en zijn (thuis-)situatie. Daarna bekijkt de gemeente of er ook andere belangen zijn, zoals bijvoorbeeld financiële of organisatorische belangen. De belangen van het kind moeten worden afgewogen tegen de andere belangen, voordat een definitieve beslissing genomen wordt. Tot slot zal het besluit moeten worden teruggekoppeld aan het kind of diens opvoeders met daarbij informatie of en zo ja wat er tegen het besluit gedaan kan worden.

Artikel 28 IVKR: recht op onderwijs:

Het recht op onderwijs geldt voor elk kind. Dat betekent dat basisonderwijs voor ieder kind gratis beschikbaar moet zijn. De gemeente moet er bovendien voor zorgen dat het onderwijs toegankelijk is voor ieder kind. Uiteraard in overeenstemming met zijn of haar leerniveau. Dat geldt ook voor kinderen met een handicap, dyslexie of gedragsproblemen. Vroegtijdige schooluitval moet voorkomen worden.

Verordening Leerlingenvervoer gemeente Den Haag (2014)

Opvoeders wiens kind(eren) niet zonder begeleiding naar school kunnen reizen, kunnen een aanvraag indienen voor aangepast leerlingenvervoer. De beoordeling deze aanvragen is gebaseerd op de Verordening Leerlingenvervoer gemeente Den Haag 2014. Leerlingen komen in aanmerking voor leerlingenvervoer indien¹⁹:

1. De leerling met gebruikmaking van openbaar vervoer naar school of terug, 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;
2. Aanspraak bestaat op bekostiging en openbaar vervoer ontbreekt, tenzij de leerling naar het oordeel van het college al dan niet onder begeleiding gebruik kan maken van het vervoer per fiets;
3. Aanspraak bestaat op bekostiging en door de opvoeders ten behoeve van het college genoegzaam wordt aangetoond dat begeleiding van de leerling door henzelf of anderen onmogelijk is dan wel tot *ernstige benadeling van het gezin* zal leiden en een andere oplossing niet mogelijk is; of
4. De leerling, naar het oordeel van het college, gelet op zijn structurele lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap niet in staat is – ook niet onder begeleiding – van openbaar vervoer gebruik te maken.

Maatwerk

Voor aangepast vervoer voorziet de Verordening in een tweetal bepalingen (“open normen”) om ten gunste van de aanvrager maatwerk te kunnen leveren. Zo kan het college aangepast vervoer toekennen als begeleiding van een leerling door de opvoeder of anderen onmogelijk is dan wel tot “ernstige benadeling van het gezin zal leiden” en een andere oplossing niet mogelijk is. Of, als de leerling door een “structurele lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke handicap” niet in staat is (onder begeleiding) gebruik te maken van openbaar vervoer²⁰. Is hiervan sprake dan kan de gemeente de aanvraag voor aangepast vervoer (rechtstreeks) toekennen.

In de volgende situaties kent de gemeente aangepast leerlingenvervoer toe wegens *ernstige benadeling van het gezin*²¹:

1. De ouder is alleenstaand en met OV 45 minuten onderweg naar school én er is geen nadere oplossing (bijv. eigen auto);
2. De ouder(s) kan (kunnen) om medische redenen het kind niet naar school begeleiden én er is geen andere oplossing (bijv. een derde die voor de begeleiding kan zorgen);
3. De alleenstaande ouder moet meerdere kinderen uit het gezin naar verschillende scholen begeleiden;
4. De alleenstaande ouder moet ook voor jongere kinderen zorgen en kan deze niet meenemen;
5. Door de aard van het werk van de alleenstaande ouder kunnen geen afspraken gemaakt worden over werktijden zodat de ouder het kind zelf kan halen en brengen;
6. De alleenstaande ouder heeft inburgeringsverplichtingen waardoor hij/zij niet structureel het kind kan begeleiden.

¹⁹ Artikel 12 en 18 van de Verordening.

²⁰ Artikelen 12 en 18, lid 1 onder c en d.

²¹ Dit is het beleid dat de gemeente hanteert bij toepassing van artikel 12 en 18 van de Verordening.

Vangnetregelingen

In individuele gevallen, waarin de Verordening niet rechtstreeks voorziet, kan de gemeente ten gunste van de aanvrager van de Verordening afwijken om maatwerk te kunnen leveren. Hiervoor zijn een tweetal vangnetregelingen opgenomen in de Verordening.

In gevallen waarin de verordening niet voorziet, beslist het college²². Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in gevallen waarin een voorziening op maat, zoals individueel taxivervoer²³, nodig is, voor kinderen die vanwege hun specifieke situatie niet met het door de gemeente geregelde aangepaste groepsvervoer (de taxibus) mee kunnen.

Verder kent de verordening een hardheidsclausule waardoor in “bijzondere gevallen” in het voordeel van opvoeders van de bepalingen van de verordening kan worden afgeweken²⁴.

²² Artikel 22.

²³ Zie hiervoor o.a. de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 april 2019, zaaknummer 18/1419.

²⁴ Artikel 23.

Gesprek met schoolmaatschappelijk werkers.

Tijdens dit gesprek zijn de binnengekomen signalen met elkaar besproken en verhelderd. Vanuit hier zijn de vervolgstappen besproken en is besloten om allereerst een gesprek met opvoeders te organiseren.

Gesprekken met opvoeders.

Tijdens deze gesprekken hebben de opvoeders de ruimte gekregen om hun verhaal te doen en hun zorgen te uiten. Er zijn twee rondetafelgesprekken georganiseerd waarbij er in totaal met negen opvoeders is gesproken. Bij deze gesprekken was telkens ook één schoolmaatschappelijk werker aanwezig ter ondersteuning. In deze gesprekken kwam naar voren dat de wens van de opvoeders/verzorgers was om zelf met de gemeente in gesprek te gaan.

Gesprekken met medewerkers van de gemeente Den Haag.

In deze gesprekken zijn de signalen met medewerkers van de afdeling leerlingenvervoer van de gemeente besproken. De verhalen en ervaringen van de schoolmaatschappelijk werkers en de opvoeders zijn gedeeld en de gemeente heeft de ruimte gekregen om haar kant van het verhaal toe te lichten en de procedure rondom de aanvraag van leerlingenvervoer uit te leggen. Er zijn in totaal twee gesprekken gevoerd tussen de gemeente en jeugdbudsmans. Naar aanleiding van deze gesprekken is besloten om twee rondetafelgesprekken te organiseren, één tussen schoolmaatschappelijk werkers en gemeente en één tussen opvoeders en medewerkers van de gemeente.

Rondetafelgesprek schoolmaatschappelijk werkers, gemeente en jeugdbudsmans.

Tijdens dit gesprek hebben de schoolmaatschappelijk werkers de ruimte gekregen om hun ervaringen te delen en om vragen te stellen. De gemeente heeft de ruimte gekregen om hierop te reageren en om haar rol verder toe te lichten. Tijdens dit gesprek zijn er al direct concrete afspraken gemaakt tussen de gemeente en SMW.

Rondetafelgesprek opvoeders, gemeente, schoolmaatschappelijk werkers en jeugdbudsmans.

Tijdens dit gesprek hebben opvoeders/verzorgers hun ervaringen met aangepast vervoer gedeeld en heeft de gemeente de ruimte gehad hierop te reageren. Uit dit gesprek zijn ook concrete afspraken gekomen om individuele problematiek op te lossen. Daarnaast heeft de gemeente de ruimte gekregen om vragen te beantwoorden en haar rol toe te lichten. Tijdens dit gesprek is er één schoolmaatschappelijk werker aanwezig geweest ter ondersteuning voor de opvoeders.

Afspraken

Tijdens het onderzoek en gevoerde gesprekken zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Gemeente en de bij dit onderzoek betrokken schoolmaatschappelijk werker(s) kijken samen naar welke informatie nodig is voor een haalbare aanvraag en succesvol beroep op de hardheidsclausule.
- De gemeente gaat op zoek naar opvoeders die mee willen praten over leerlingenvervoer. De gemeente streeft ernaar de ouderbetrokkenheid in de Klankbordgroep Leerlingenvervoer te vergroten.
- De gemeente kijkt (opnieuw) naar de inhoud van haar brieven vanuit het uitgangspunt dat deze (ook) begrijpelijk zijn voor de opvoeders. En voor zover zij nog vragen hebben zij de gemeente hiervoor kunnen benaderen.
- Schoolmaatschappelijk werkers, kunnen als vertegenwoordiger en ondersteuning van de betrokken gezinnen (met machtiging) meekomen naar de hoorzitting van de bezwarencommissie.

- De gemeente en school informeren opvoeders over de bezwaarprocedure en over wat hen te wachten staat bij de bezwaarcommissie;
- De gemeente gaat de door opvoeders genoemde knelpunten over de hoorzittingen bij de bezwaarprocedure nog bespreken met de leden van de bezwarencommissie.

Op 29 augustus 2019 heeft de Kinderombudsman een rapport uitgebracht over beleid, besluit en uitvoering van het leerlingenvervoer conform het Kinderrechtenverdrag. De Kinderombudsman noemt daarin 10 uitgangspunten:

Algemeen

1. De belangen van het kind of de groep kinderen vormen een eerste overweging, bij het opstellen van beleid, bij individuele beslissingen en bij de (aanbesteding van) de uitvoering van het leerlingenvervoer.
2. Financiële en praktische belangen van de gemeente mogen zowel bij het beleid, als de besluitvorming als de (aanbesteding van de) uitvoering alleen vóór gaan als daar zwaarwegende argumenten voor zijn.
3. Betrek kinderen en ouders bij het vormgeven van het beleid, het besluitvormingsproces en de uitvoering.

Beleid

4. De Verordening biedt altijd ruimte om in een individuele zaak een belangenafweging te maken en af te wijken van de standaardnorm.
5. De Verordening biedt ook ruimte voor leerlingenvervoer voor andere groepen dan die genoemd worden in de Wet PO, Wet VO en WEC als dat noodzakelijk is om het kind daadwerkelijk toegang te geven tot een passende vorm van onderwijs.

Besluitvorming bij individuele aanvraag

6. Bij iedere individuele beslissing op een aanvraag voor leerlingenvervoer wordt een belangenafweging gemaakt. Daarbij worden de belangen van het specifieke kind bepaald en afgewogen tegen andere belangen. Om de belangen van het kind te bepalen wordt in ieder geval gekeken naar: de mening van het kind; de zorg, bescherming en veiligheid van het kind; de unieke eigenschappen en kwetsbaarheid van het kind; het recht op gezondheid; het recht op onderwijs.
7. Om een goede belangenafweging te kunnen maken, zoals genoemd onder 5, wint de gemeente advies in bij de ouders, de school en andere deskundigen die al betrokken zijn bij het kind.
8. De vorm van het toegewezen leerlingenvervoer voor een kind moet praktisch uitvoerbaar zijn voor zijn/haar ouders. De inzet van ouders moet daarom in samenspraak met de ouders worden bepaald, waarbij de belangen van het kind waarvoor leerlingenvervoer is aangevraagd en de belangen van eventuele andere kinderen in het gezin een eerste overweging zijn.

Uitvoering en aanbesteding daarvan

9. Bij de (aanbesteding van de) uitvoering van aangepast vervoer (met een busje of taxi) vraagt de gemeente aan de kinderen die er gebruik van zullen maken, waar zij behoefte aan hebben.
10. De uitvoering gebeurt op een manier die in het belang van de betrokken kinderen is en houdt onder andere – maar niet limitatief – rekening met vraagstukken als:
 - a. Met hoeveel andere kinderen kan een kind samen reizen?
 - b. Welke kinderen kunnen gezien hun zorgvraag samen reizen?
 - c. In hoeverre is er extra begeleiding nodig?
 - d. In hoeverre kan van de individuele kinderen verwacht worden dat zij een andere opstapplaats hebben dan hun huisadres?
 - e. In hoeverre is het voor het kind belangrijk om na school naar een andere plek gebracht te worden dan waar het werd opgehaald?
 - f. Op welke manier is de continuïteit en deskundigheid van de chauffeur en eventuele begeleider gegarandeerd?
 - g. Welke reistijd is voor het kind redelijkerwijs acceptabel?

Waaron dit onderzoek?

Kinderen hebben recht op inclusief onderwijs. Maar om dit onderwijs te volgen, moeten kinderen wel op school kunnen komen. Voor kinderen die niet zelf naar school kunnen vanwege psychische problemen of een structurele lichamelijke of verstandelijke handicap is er leerlingenvervoer. Dit is een belangrijke voorziening voor kwetsbare kinderen uit vaak kwetsbare gezinnen.

Sinds juni 2018 ontvangt de jeugdbudsmán signalen over knelpunten rondom leerlingenvervoer naar scholen voor speciaal onderwijs. Eerder schreven de Nationale ombudsmán en de Kinderombudsmán al rapporten over problemen in het leerlingenvervoer. Deze problematiek is hardnekkig en niet enkel Haags. De jeugdbudsmán besloot daarom een onderzoek in te stellen.

Met dit rapport wil de jeugdbudsmán - samen met de opvoeders die bij het rapport betrokken zijn, schoolmaatschappelijk werkers en de gemeente - een aanzet geven voor verdere verbeteringen in het leerlingenvervoer.

Wat gaat goed?

De gemeente Den Haag heeft aangetoond een lerende organisatie te zijn.

De afdeling leerlingenvervoer van de gemeente Den Haag stelt zich open voor feedback en is hier ook direct mee aan de slag gegaan ter verbetering van aanvraagprocedure en vervoer.

Welke knelpunten worden ervaren?

Opvoeders wijzen op:

- Onduidelijkheid over:
 - Welke informatie door hen verstrekt moet worden voor een haalbare aanvraag, beroep op hardheidsclausule of bezwaar.
 - Hoe de gemeente verstrekte gezinsinformatie meeweegt in haar besluitvorming.
 - Hoe een bezoek aan de GGD arts verloopt.
 - Waar men met vragen, klachten en problemen terecht kan.
- Jaarlijks moet een nieuwe aanvraag ingediend worden.
- Problemen met en tijdens het vervoer.

Deze knelpunten zorgen voor onzekerheid en spanning bij opvoeders en leerlingen over de uitkomst van de aanvraag en de veiligheid van de leerlingen tijdens het vervoer.

Schoolmaatschappelijk werkers vinden:

- Dat ze in de aanvraagprocedure te weinig betrokken worden.
- Dat onvoldoende duidelijk is hoe de gemeente aangeleverde informatie over de thuissituatie van de door hen ondersteunende gezinnen meeweegt in een besluit.
- Dat er onvoldoende afstemming en informatiedeling tussen vervoerder, opvoeder(s) en school over vervoer en vervoersproblemen is.

Deze knelpunten zorgen ervoor dat de gesproken schoolmaatschappelijk werkers veel tijd kwijt zijn aan het invullen van formulieren van opvoeders die op dit punt hulp vragen.

Om goed leerlingenvervoer te kunnen bieden, vraagt de gemeente dat:

- Aanvragen tijdig en compleet worden ingediend.
- Onopgeloste klachten bij de gemeente terecht komen.
- Chauffeurs incidenten in de taxibus snel melden zodat maatregelen getroffen kunnen worden.

Als hier niet aan wordt voldaan is sprake van een langere afhandelingstijd en meer administratieve lasten.

Uitgangspunten

De jeugdbudsmán heeft vragen, klachten en ontvangen informatie geanalyseerd en komt tot vijf uitgangspunten waarmee de gemeente haar beleid, de besluitvorming en uitvoering rond leerlingenvervoer verder kan verbeteren en maatwerk aan de voorkant kan bevorderen.

1. Neem persoonlijk contact op met de aanvrager.

Doe dit direct na de aanvraag in gevallen waarin niet op voorhand duidelijk is dat de aanvraag kan worden toegekend. Vraag hierin om ontbrekende informatie, leg uit, denk mee en los waar mogelijk op.

2. Geef adequate informatie.

Informeer betrokkenen duidelijk over:

- het verloop van aanvraag- en bezwaarprocedures.
- de informatie die nodig is voor een haalbare en complete aanvraag.
- de weging van informatie en belangen.
- waar men terecht kan met onopgeloste vragen, problemen en klachten over GGD, taxivervoer en gemeente en wat de rol van de gemeente hierbij is.

3. Benut de maximale ruimte van de Verordening voor het bieden van maatwerkoplossingen.

Maak waar nodig maximaal gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden die de Verordening biedt voor specifieke gezinssituaties en in het belang van het kind voor het bieden van integrale en domein overstijgende maatwerkoplossingen. Bied betrokken ambtenaren ruimte en ondersteuning hiervoor af te wijken van standaardnormen.

4. Maak meerjarige besluiten mogelijk bij structurele beperkingen.

Stem de duur van de beschikking zoveel mogelijk af op de lengte van het (meerjarig) sociaal medisch advies van de GGD of op de schoolduur van de leerling.

5. Zorg voor goede informatiedeling en afstemming tussen gemeente, vervoerder(s), scholen en opvoeders over vervoer en vervoersproblemen.

Blijf in gesprek en zorg waar nodig voor intensivering van contacten om klachten en vervoersproblemen op te lossen.

Wat lost het op?

De jeugdbudsmán verwacht dat de vijf uitgangspunten bijdragen aan:

- Integrale en snelle maatwerkoplossingen.
- Reële verwachtingen en duidelijkheid over procedures en besluitvorming.
- Minder spanning, meer vertrouwen en acceptatie van besluiten.

Jeugdbudsmán

Yvette Nass

“De wetgeving voor aangepast leerlingenvervoer sluit niet altijd goed aan op de dagelijkse realiteit van burgers. Dit terwijl gebruikers van dit soort vervoer vaak kwetsbare kinderen uit kwetsbare gezinnen zijn. Om deze knelpunten op te lossen is meer maatwerk nodig. Het systeem van leerlingenvervoer gaat ervan uit dat begeleiding en vervoer van leerlingen naar school primair de verantwoordelijkheid is van de ouders. Maar ouders kunnen deze taak steeds minder goed combineren met hun taken op de arbeidsmarkt, andere zorgtaken, of verplichtingen in andere leefdoeinen waardoor problemen zich opstapelen. Ook zijn niet alle opvoeders bureaucratisch vaardig. In die gevallen is eerder en meer maatwerk vereist. Zorg voor kortere procedures en wijk af van de regels als de situatie daarom vraagt. Ik vraag de gemeente om het belang van het kind en gezin centraal te stellen, meer persoonlijk contact met hen te hebben en te zorgen voor goede informatieverstrekking in een zo vroeg mogelijk stadium. Hiermee maak je het proces sneller en duidelijker voor alle betrokkenen én passen besluiten beter bij de specifieke situatie van het gezin.”

