

Datum	: 22 oktober 2012	Contactpersoon	: Lauryan Bakker
Ons kenmerk	: 12755	Telefoonnummer	: 06 175 891 83
Uw kenmerk	: xx	E-Mail	: lauryan@necker.nl
Onderwerp	: Rekenkamerbrief Leerlingenvervoer	Bijlagen	: 2

Geachte raadsleden,

In 2012 heeft de Rekenkamer West-Twente een onderzoek uitgevoerd naar het leerlingenvervoer in de gemeente Rijssen-Holten. De keuze voor dit onderwerp is ingegeven door de hoge kosten die met het leerlingenvervoer gepaard gaan en de wijzigingen met betrekking tot het Passend Onderwijs die bij de start van dit onderzoek op 1 augustus 2012 zouden worden ingevoerd. Tijdens het onderzoek is de Rekenkamer door de actualiteit ingehaald. Het wetsvoorstel Passend Onderwijs wordt voorlopig niet in de Eerste Kamer behandeld en de geplande bezuiniging van € 300 miljoen gaat niet door. Daarmee is voornamelijk ook een halt toegevoerd aan de geplande overleggen tussen de gemeente Rijssen-Holten en de schoolbesturen over de invoering van de wet en de gevolgen daarvan voor onder andere het leerlingenvervoer.

In de onderzoeksopzet gaf de Rekenkamer aan de centrale vraag te willen beantwoorden hoe de gemeente Rijssen-Holten kan sturen op de uitgaven en de kwaliteit van het leerlingenvervoer als gevolg van de Wet Passend Onderwijs. Om deze vraag te beantwoorden heeft de Rekenkamer het onderzoek in drie onderdelen verdeeld: stand van zaken ten aanzien van het leerlingenvervoer, invoering Wet Passend Onderwijs en keuzemogelijkheden/scenario's voor de raad. Omdat er nog veel onzekerheden bestaan over de wijze waarop de wet wordt ingericht, ingevoerd en lokaal wordt toegepast, heeft de Rekenkamer besloten dit tweede en derde onderdeel buiten beschouwing te laten. In plaats daarvan heeft de Rekenkamer zich volledig gericht op de stand van zaken rondom het leerlingenvervoer in de gemeente. In 2011 heeft u de resultaten ontvangen van een onderzoek dat door het bureau Forseti is uitgevoerd. Dit onderzoek richtte zich op de technische aspecten van het leerlingenvervoer en de mogelijkheden tot kostenbesparing. Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich op de invulling van de rollen van de raad, het college en de organisatie. Aan welke knoppen kan er vanuit ieders rol worden gedraaid ten aanzien van het leerlingenvervoer en in hoeverre zijn de gevolgen hiervan duidelijk voor de gemeente?

Het onderzoek bevat een evaluatief deel waarin de stand van zaken is opgenomen en waarin knelpunten zijn gesignaleerd. In het tweede deel is op een alternatieve wijze invulling gegeven aan de deelvragen hoe de gemeente Rijssen-Holten in de toekomst aan de knoppen kan blijven draaien voor een optimale uitvoering van het leerlingenvervoer (kostenbesparend en kwalitatief sterk). Hiertoe hebben wij op twee overkoepelende aspecten (kostenbesparing en kwaliteit) een aantal inspirerende *good practices* verzameld. In reactie op de onderzoeksopzet heeft het presidium de Rekenkamer het verzoek meegegeven in de aanbevelingen met betrekking tot de toekomst, de relatie met de strategische visie van de gemeente Rijssen-Holten te leggen. In het onderzoek en met name bij het verzamelen van de *good practices* heeft de Rekenkamer daarom nadrukkelijk gekeken naar voorbeelden waarin de 'eigen kracht' van de inwoners van de gemeente centraal staat.

Het onderzoek is gebaseerd op een documentenanalyse van de beleids-, uitvoerings- en verantwoordingsdocumenten. Daarnaast zijn een oriënterend gesprek en een drietal interviews gehouden met de betrokken ambtenaren, de portefeuillehouder en de Adviesraad Leerlingenvervoer Rijssen-Holten. De resultaten van het onderzoek en de daarop gebaseerde bevindingen, overkoepelende aanbeveling en *good practices* bieden wij u hierbij aan in de vorm van een Rekenkamerbrief. Graag presenteren wij onze bevindingen op een nog te bepalen moment aan uw raad.

De beantwoording van de onderzoeksvragen op basis van deze documenten en gesprekken is opgenomen in bijlage 1 bij deze brief. Met betrekking tot de deelvragen komt de Rekenkamer tot de volgende bevindingen.

Bevindingen en aanbeveling

1. Wat is de omvang en samenstelling van het leerlingenvervoer in Rijssen-Holten?

De gemeente Rijssen-Holten heeft te maken met relatief grote leerlingenstromen die in aanmerking komen voor het leerlingenvervoer. Het percentage kinderen dat met aangepast vervoer reist, ligt 5% hoger dan het landelijk gemiddelde. Het grootste deel van deze leerlingen reist naar het Voortgezet Speciaal Onderwijs. Rijssen-Holten heeft te maken met ouders en leerlingen die kiezen voor een grote verscheidenheid aan denominaties. Daarnaast zijn de ouders van leerlingen uit Rijssen georiënteerd op het onderwijs in Twente en de ouders van leerlingen uit Holten op het onderwijs in Salland.

2. In welke mate sluiten de vastgestelde kaders en de regelgeving ten aanzien van het leerlingenvervoer aan op de lokale situatie?

De gemeente Rijssen-Holten neemt een coulante houding aan ten aanzien van het leerlingenvervoer. Hoewel zij te maken heeft met een relatief grote groep leerlingen die in aanmerking komt voor het leerlingenvervoer, maakt de gemeente beperkt gebruik van de mogelijkheden tot het heffen van een eigen bijdrage van de ouders (drempelbedrag) en hanteert het ruime marges waarbinnen het leerlingenvervoer wordt vergoed (kilometergrens). De totale kosten voor het leerlingenvervoer en de gemiddelde kosten per leerling nemen echter fors toe in de periode 2009-2012. Daar liggen ook andere (externe) oorzaken aan ten grondslag, namelijk de beperkte mogelijkheid tot het combineren van ritten vanuit de kernen Rijssen en Holten en de grote groep leerlingen die kiest voor het Reformatorisch Speciaal Onderwijs in Zwolle (45-50 leerlingen) en andere denominaties. Verplichte stages in het VSO zorgen ook voor een kostenstijging, omdat er meer ritten gemaakt moeten worden.

Geredeneerd vanuit kosten(stijgingen) sluiten de kaders en de marges die de gemeente hanteert voor het leerlingenvervoer niet aan op de lokale situatie. Er zijn wel kostenbesparende maatregelen genomen, maar deze zijn onvoldoende doorgerekend om de financiële consequenties in kaart te brengen en daarop te kunnen anticiperen. Ook is een aantal aangekondigde maatregelen nog niet volledig verkend of uitgerold, zoals het realiseren van stageplaatsen in de gemeente. Over het openen van een dependance voor het Reformatorisch speciaal basisonderwijs in de gemeente hebben weliswaar gesprekken plaatsgevonden, maar dit heeft vooralsnog niet tot realisatie geleid.

De gemeente Rijssen-Holten heeft in haar strategische visie 2010-2030 aangegeven naar een 'modern noaberschap' te willen ontwikkelen. Dat betekent voor het leerlingenvervoer, net als voor andere beleidsterreinen, dat er meer verantwoordelijkheid bij de inwoners wordt gelegd en er een beroep wordt gedaan op de bereidheid van inwoners om zelf (mee) naar oplossingen te zoeken. De ouders in Rijssen-Holten zijn gewend aan de ruime marges waarbinnen het leerlingenvervoer wordt uitgevoerd. De overgang naar minder coulante regelingen zal daarom in goed overleg en in samenwerking met deze ouders moeten gebeuren om de aansluiting van de kaders met de doelgroep niet te verliezen. De aansluiting met de doelgroep zou nog beter zijn wanneer de gemeente de communicatie zou verbeteren.

3. In welke mate heeft de gemeente Rijssen-Holten zicht op de veranderingen (leerlingstromen, financiën) binnen het leerlingenvervoer?

De gemeente Rijssen-Holten heeft naar aanleiding van de hoge kosten voor het leerlingenvervoer en het rapport van Forseti een aantal kostenbesparende maatregelen doorgevoerd of aangekondigd. De aanleiding voor deze maatregelen wordt altijd inhoudelijk toegelicht, de financiële onderbouwing - op basis van managementinformatie - ontbreekt. De reden die hiervoor wordt genoemd, is dat de gemeente geen invloed heeft op het aantal leerlingen dat zich in een volgend jaar zal aanmelden voor het leerlingenvervoer. Pogingen om desondanks, op basis van gegevens die wel beschikbaar zijn, te prognosticeren, worden niet ondernomen. De

houding dat er maar weinig grip of beheersing op het leerlingenvervoer kan plaatsvinden, overheerst. Dit leidt er volgens de Rekenkamer toe dat de gemeente geen inzicht heeft in de financiële consequenties van de maatregelen en of deze leiden tot meer of minder doelmatigheid en doeltreffendheid.

4. Op welke wijze vullen het college en de raad hun rollen in ten aanzien van (de kwaliteit en kosten van) het leerlingenvervoer?

De Rekenkamer constateert dat er op organisatorisch niveau wordt gestuurd en gecontroleerd op een rechtmatige uitvoering van de Verordening Leerlingenvervoer. De gemeente heeft de uitvoering van het leerlingenvervoer minder kwetsbaar gemaakt, door de uitvoering bij meerdere ambtenaren te beleggen. Het genereren van managementinformatie gebeurt echter te weinig op organisatorisch niveau, omdat het systeem hiervoor ontbreekt en deze informatie handmatig gegenereerd moet worden.

Sturing en controle op het niveau van het college is beperkt door het gebrek aan de juiste managementinformatie om maatregelen te kunnen doorrekenen op effect. Hierdoor draait het college als het ware aan de knoppen zonder te zien in hoeverre de bijbehorende meter uitslaat en is het niet goed mogelijk om te sturen op doelmatigheid van het leerlingenvervoer.

Voor de raad geldt hetzelfde; hij krijgt onvoldoende inzicht in de kengetallen van het leerlingenvervoer en de (maatschappelijke en financiële) gevolgen van beoogde maatregelen. De raad krijgt bijvoorbeeld geen zicht op de concrete besparingen die een maatregel op zal leveren en in welke mate een maatregel bijdraagt aan het welzijn van de leerling (bijvoorbeeld door reistijd verkorting of verhoging van zelfredzaamheid).

De gemeente Rijssen-Holten kiest er voor om wat betreft gehanteerde afstandscriteria en het niet hanteren van een drempelbedrag een ruimhartige verordening te hanteren. Tegelijkertijd ziet de gemeente de kosten van het leerlingenvervoer stijgen en voert daarom een aantal kostenbesparende maatregelen in. In hoeverre deze maatregelen echt tot kostenbesparing zullen leiden, is onduidelijk of wordt niet inzichtelijk gemaakt. Sturing op doelmatigheid aan de voorkant en controle aan de achterkant is daardoor niet mogelijk. Daarnaast zijn er verschillende andere mogelijkheden om de kosten van het leerlingenvervoer te beperken en binnen de koers van de strategische visie te werken (zonder het welzijn van het kind uit het oog te verliezen) maar deze mogelijkheden worden onvoldoende verkend of uitgerold.

Centrale aanbeveling

De uitdaging waarvoor de gemeente staat - verminderen van de kosten voor het vervoer, leveren van kwalitatief goed vervoer en delen van de verantwoordelijkheid om leerlingen naar school te vervoeren - noodzaakt de gemeente om voldoende managementinformatie te genereren en te benutten om de gevolgen van de maatregelen in kaart te brengen en op basis daarvan bij te kunnen sturen en achteraf de effectiviteit en efficiëntie van de maatregel te kunnen controleren. Wanneer de

raad bij besluitvorming, bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling, wordt geïnformeerd over de consequenties van de geplande maatregelen, kan hij een beter gefundeerd besluit nemen.

Er zijn landelijk veel goede voorbeelden te verzamelen ten aanzien van het leerlingen vervoer als het gaat om communicatie met ouders, kostenbesparing en kwaliteitsverbetering. De Rekenkamer heeft enkele van deze *good practices* verzameld om een beeld te geven van waar andere gemeenten goede resultaten mee hebben behaald. Hierin hebben wij nadrukkelijk gekeken naar voorbeelden waarin de eigen kracht van inwoners betrokken is.

Good practices

De landelijke trend met betrekking tot het leerlingenvervoer is dat de kosten voor leerlingenvervoer stijgen. Inboeten op kwaliteit is niet automatisch het juiste en gewenste antwoord: steeds meer gaat beleid uit van het kind en het gezin. Deze ontwikkeling is ook te zien in aanpalende beleidsterreinen zoals de jeugdzorg, het in elkaar vlechten van de combinatie arbeid-zorg-onderwijs-opvang (dagarrangementen, combinatiefuncties, Brede school) en het Passend onderwijs. Daarbij wordt maatwerk de norm, overeenkomstig de kanteling in de Wmo (meer regie en verantwoordelijkheid bij de burger, uitgaan van de eigen kracht). Deze kanteling is ook in het leerlingenvervoer van toepassing. Hieronder worden kort de landelijke ontwikkelingen geschetst.

Huidige ontwikkelingen

Toename leerlingenaantallen in het speciaal onderwijs

Er is een sterke toename van de leerlingenaantallen in het speciaal onderwijs. Met name de groei van de deelname aan cluster 4 (onderwijs voor kinderen met gedragsstoornissen en/of ontwikkelingspsychopathologie) is opvallend. Aangepast vervoer (in taxi's of taxibusjes) is doorgaans het aangewezen vervoer voor deze leerlingen. Dit brengt voor de gemeenten hoge kosten met zich mee. Daarbij komt dat gemeenten die geen scholen voor speciaal onderwijs op hun grondgebied hebben, geen extra geld voor dit vervoer in het gemeentefonds ontvangen. Juist deze gemeenten worden geconfronteerd met steeds meer aanvragen. Zij dienen de leerlingen te vervoeren naar scholen voor speciaal onderwijs in de regio.

Begeleiding in het aangepast vervoer

Het aantal leerlingen met een gedragsproblematiek neemt sterk toe. Doorgaans is begeleiding van deze kinderen in het vervoer gewenst. Begeleiding is primair de verantwoordelijkheid van de ouders. Ouders kunnen deze taak echter steeds minder combineren met hun eigen werk(zaamheden). Ook medische zorg in het vervoer is soms noodzakelijk. Bij zorg in het vervoer kan geen gebruik meer worden gemaakt van AWBZ-gelden of van een persoonsgebonden budget.

Vervoer over grote afstanden

Soms dient een leerling over een extreem grote afstand te worden vervoerd naar de dichtstbijzijnde school van de soort waarop hij of zij is aangewezen en die tevens aansluit bij de richting of levensbeschouwing van de ouders; dit speelt met name bij kleinere richtingen met weinig scholen. Dergelijk vervoer drukt onevenredig zwaar op het budget van de gemeente. Uiteraard betekent het ook een psychische belasting voor de leerling.

Maatwerk in het onderwijs

De mogelijkheden voor onderwijs op maat nemen toe. Leerlingen bezoeken verschillende onderwijsinstellingen, lopen stage etc. De beoordeling van de aanvragen voor vervoer wordt lastiger. Een en ander heeft ook gevolgen voor de vervoersstromen in het leerlingenvervoer.

Passend onderwijs

Doel van Passend onderwijs is het verbeteren van de kwaliteit en de organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning en zorg nodig hebben. Passend onderwijs verplicht scholen om ieder kind een passend aanbod aan onderwijs(zorg) te doen, zo dicht mogelijk bij huis. Als een school daar zelf niet toe in staat is dienen partners gezocht te worden om dat aanbod samen te regelen. Experimenten in het kader van Passend onderwijs zullen inzicht geven in de eventuele gevolgen voor onder meer het leerlingenvervoer, op het moment dat 'zorgleerlingen' op bijvoorbeeld een basisschool worden ingeschreven.

Gezien de bovengenoemde ontwikkelingen, is de kernvraag: hoe bieden we een kwaliteitsniveau passend bij de lokale situatie, terwijl tegelijkertijd sprake is van noodzakelijke bezuinigingen. Met de *Wmo kanteling* en het principe van *Eigen Kracht* als inspiratie is gezocht naar voorbeelden van kostenbesparing waarbij niet direct ingeboet wordt op kwaliteit.

Good practices - Kostenbesparing

Een eerste stap in het komen tot kostenbesparing, is weten hoe de huidige (financiële) situatie is en waarom deze zo is. In de praktijk blijkt een financieel bewustzijn over het leerlingenvervoer geen vast gegeven. Kritisch kijken naar de uitvoering van de regeling/verordening hoort hier bij. Blijkt vervolgens uit vergelijking met andere gemeenten dat een gemeente relatief duur uit is voor hetgeen zij biedt, dan kunnen de volgende suggesties voor kostenbesparing worden overwogen:

1. Alternatieve vormen van aanbesteding
2. Realistisch begroten
3. Alternatieven onderzoeken

Hieronder lichten wij deze suggesties kort toe.

1. Alternatieve vormen van aanbesteding

Een voorbeeld van een alternatieve vorm van aanbesteding van het leerlingenvervoer is de aanpak in de regio West-Friesland. Het leerlingenvervoer wordt regionaal aanbesteed, maar centraal uitgevoerd door de gemeente Hoorn. Belangrijke vragen die de regio heeft gesteld voordat zij is gaan aanbesteden, zijn:

- / Wat is het doel van de aanbesteding?
- / Is er bestuurlijk commitment?
- / Wat willen de gemeenten zelf doen en wat laten zij aan de markt over?
- / In hoeverre is de markt bekend en deskundig?
- / Op welke wijze kan het contract worden ingericht zodat het doel kan worden gehaald?

Daarnaast hanteert de regio een aantal uitgangspunten:

- / Bewaak de kwaliteit en motiveer vervoerders (bijvoorbeeld middels een bonusregeling);
- / Bevorder concurrentie (in innovatie, welzijn en welvaart);
- / Blijf bewust van het doel van de aanbesteding.

Aanbeveling: Bewustwording over wat de gemeente wil en wat mogelijk is om het proces van aanbesteding vervolgens gedisciplineerd in te kunnen richten.

2. Realistisch begroten

Begroot op basis van cijfers. Laat prognoses uitvoeren en betrek daarin de leerlingen die naar het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs gaan. Gebruik deze cijfers als basis om te begroten. Landelijk liggen de kosten voor leerlingenvervoer per jaar per leerling op gemiddeld € 2500,-. Neem dit als leidraad om te begroten en maak de begroting vervolgens op maat door de lokale cijfers toe te passen.

Aanbeveling: onderzoek leerling-prognoses uitvoeren om gefundeerd te kunnen begroten.

3. Alternatieven onderzoeken

- / *Dependance openen in eigen gemeente*

De gemeente Rijssen-Holten heeft jaarlijks gemiddeld 45 leerlingen die gebruik maken van het leerlingenvervoer om twee locaties voor speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs van een specifieke levensbeschouwelijke grondslag te bezoeken buiten de gemeente. Indien deze leerlingen allen naar dezelfde locatie reizen, kan het interessant zijn om met ouders, het betreffende schoolbestuur en de leerlingenadviesraad in gesprek te gaan over het openen van een dependance binnen de gemeente. Eerste gesprekken hebben in Rijssen-Holten in dit kader al plaatsgevonden. Deze oriëntatie kan worden meegenomen in de gesprekken over het Passend onderwijs met de schoolbesturen.

Aanbeveling: in gesprek gaan met belanghebbenden en een kosten/baten analyse uitvoeren.

/ *Onderwijs op afstand*

Voor een deel van de leerlingen, met name degenen die tijdelijk niet naar hun eigen school kunnen, kan het onderwijs op afstand (via ICT) een goed alternatief bieden. In Zoetermeer wordt een dergelijke ICT-pilot uitgevoerd voor 15 leerlingen in de categorie 'thuiszitters' en 'Time-out voorziening'. Uiteraard is toepasbaarheid afhankelijk van de mogelijkheden van de doelgroep.

/ *Eigen kracht gezinnen*

Ouders kunnen wellicht een andere of grotere rol spelen in het leerlingenvervoer dan zij nu doen. Buiten het invoeren van de eigen bijdrage, kunnen ouders op andere wijze bijdragen in de kostenbesparing van het leerlingenvervoer en het verhogen van de kwaliteit. Organiseer een bijeenkomst met de ouders, indicatiesteller, MEE en de leerlingenadviesraad en bespreek elkaars rol. Voorbeelden uit andere gemeenten kunnen tijdens zo'n bijeenkomst ter inspiratie dienen:

- a. De gemeenten Lingewaard en Overbetuwe willen samen nieuw beleid formuleren voor leerlingenvervoer. De belangrijkste uitgangspunten zijn het bevorderen van de zelfredzaamheid van kinderen en het leggen van de verantwoordelijkheid bij de ouders. Om voor een dergelijke - voor veel ouders, kinderen en andere betrokken partijen (scholen, vervoerders) in eerste instantie ingrijpende - wijziging voldoende draagvlak te krijgen wordt een zorgvuldig participatietraject gevolgd. Via een zogenaamd 'social platform' en een 'ervariumssessie', kunnen partijen stemmen en discussiëren over stellingen. De ontwikkeling van het nieuwe beleid volgt na een pilot die afgelopen schooljaar in Lingewaard is uitgevoerd. Inmiddels reizen 19 leerlingen zelfstandig naar school, waarvan 17 op de fiets. De ouders geven aan dat ondanks de onwennigheid bij de start, het een groot succes is.
- b. In de gemeente Loon op Zand worden huisbezoeken benut om samen met de ouders naar mogelijkheden voor zelfstandig reizen te kijken. De gemeente heeft hier positieve ervaring mee. Ouders en leerlingen zijn positief en willen snel stappen maken naar zelfstandigheid. Ouders zijn ook vaak bereid om zelf met de kinderen te oefenen, in plaats van een begeleider. Er wordt ook samen met de ouders gekeken naar een realistisch tempo waarin het vervoer met de taxi wordt afgebouwd en het zelfstandig reizen wordt opgebouwd.
- c. De gemeenten Zwolle, Houten en Ommen participeren in het project Mee op weg van MEE IJsseloevers. Door middel van dit project worden ouders en kinderen gestimuleerd, geïnformeerd en geïnspireerd om zelfstandig te reizen. Ten behoeve hiervan is een informatief filmpje gemaakt:
<http://www.youtube.com/watch?v=NOpwg8WXlq4>

Good practices - Kwaliteit

Goed leerlingenvervoer draagt bij aan het welzijn van het kind dat gebruik maakt van het leerlingenvervoer. Het geeft de leerlingen, ouders en betrokken scholen meer rust. Goed leerlingenvervoer is afhankelijk van de kwaliteit van beleid, de kwaliteit van de vervoerder en de kwaliteit van communicatie.

1. Kwaliteit beleid

In tijden van bezuiniging, terwijl het bieden van maatwerk steeds belangrijker wordt, is het noodzakelijk om een (toekomst)visie op leerlingenvervoer te formuleren. In een beleidsplan kan worden uitgewerkt hoe deze visie tot uitvoer wordt gebracht (doelen, ambitieniveau, uitvoering). Hierop volgt eventueel opnieuw aanbesteden, een aanpassing van de verordening met aanvullende beleidsregels en een functieprofiel voor de ambtelijk medewerker(s) leerlingenvervoer.

- / Een voorbeeld is de gemeente Oss die in 2010 kernfactoren benoemd die en beïnvloedbaar en in hoofdzaak bepalend zijn voor de kwaliteit en kosten van het leerlingenvervoer. Samenstelling van deze factoren leverde vier scenario's op, variërend van een minimale tot een maximale variant. De scenario's zijn gewogen middels criteria waaronder verkeersveiligheid, financiële consequenties ouders en participatiebevordering leerlingen. Het ambtelijk advies aan college en raad is om te kiezen voor de '*minimaal + variant*' met een aanpassing van de kilometergrenzen. Hierbij zijn de kosten nagenoeg gelijk als in de oude situatie (minimale variant). Er is sprake van kwaliteitsverbetering door:
 - a. Verlaging van de maximale reisduur;
 - b. Extra begeleiding op risicolijnen;
 - c. Verruiming van de vervoersmogelijkheden.
- / Draagvlak voor het beleid draagt bij aan het slagen ervan. Een goed voorbeeld van het vergroten van draagvlak bij de doelgroepen is de aanpak van de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe (zie *good practices kostenbesparing*).
- / Inzicht hebben in de doelgroep draagt bij aan de kwaliteit van de uitvoering van het beleid. In de regio West-Friesland ligt de centrale inkoopfunctie van het leerlingenvervoer bij de gemeente Hoorn. De ritplanning doet de gemeente zelf, omdat er kennis is over de doelgroep en er zo rekening gehouden kan worden met de aard van de handicap / problematiek van de te vervoeren kinderen, maar ook: wie zijn vriendjes uit de buurt waarmee het kind heel goed de busrit kan delen.

2. Kwaliteit vervoerder

De kwaliteit van de vervoerder is van invloed op de gemoedstoestand van het kind en daarmee de start van de schooldag. En zo ook bij thuiskomst, de start van de avond met het gezin. Het toerusten van de chauffeur met extra informatie over bijvoorbeeld

gedrag en ziektebeelden en het plaatsen van een zogenaamde pictokaart met basisregels in de bus, verhogen de kwaliteit van het vervoer.

- / In de gemeente Etten-Leur moeten alle chauffeurs, die ritten in het kader van leerlingenvervoer rijden, aanvullend opgeleid zijn. Zij volgen de leergang 'Leerlingenvervoer' van het Sociaal Fonds Taxi.
- / De gemeenten in de Regio West-Friesland hebben bewust een bonusregeling in de aanbesteding opgenomen om ervoor te zorgen dat juist die mensen worden beloond en betrokken die zo bepalend zijn voor de kwaliteit van het vervoer: de chauffeurs. Voorbeelden van beloning zijn een extra opleiding met na afloop een etentje, of de chauffeur mag bepalen aan welke school hij een extra geldbedrag beschikbaar wil stellen.

3. Kwaliteit communicatie

Zorg ervoor dat de boodschap over het leerlingenvervoer helder en eenduidig is voor alle doelgroepen. De communicatie is tweerichtingsverkeer: de gemeente zal ook goed moeten luisteren naar ouders, leerlingen, scholen, vervoerders, organisaties als MEE en de Adviesraad. De gemeente kan er zelf voor zorgen altijd genoeg informatie te verstrekken.

- / De gemeente Groningen heeft een Vraagbaak ontwikkeld waarin alle begrippen met betrekking tot het leerlingenvervoer op alfabetische volgorde zijn opgenomen. Ouders kunnen zo gemakkelijk de informatie zoeken die zij nodig hebben.
- / In sommige gemeenten wordt een taxipaspoort gemaakt, waarmee de chauffeur beschikt over het ziektebeeld van de kinderen die hij of zij vervoert. Ook de contactgegevens van de ouders zijn hierin opgenomen.
- / De huisbezoeken uit Loon op Zand en het participatietraject dat door de gemeenten Lingewaard en Overbetuwe worden ingezet, zijn ook voorbeelden van goede communicatie.

Met vriendelijke groet,

dr. J. Loots

directeur Rekenkamer West-Twente

Bijlage 1: Beantwoording van de onderzoeksvragen

1.1 / Inleiding

Landelijk kaders leerlingenvervoer

De gemeente is verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer. Op grond van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen in aanmerking komen voor leerlingenvervoer bij:

- / Basisonderwijs (BO): wanneer leerlingen die vanwege hun levensovertuiging een school bezoeken die verder ligt dan de kilometergrens of wanneer leerlingen door hun handicap niet zelfstandig met het openbaar vervoer kunnen reizen ;
- / scholen voor Speciaal Basisonderwijs (SBO);
- / scholen voor Speciaal Onderwijs (SO) en scholen voor Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO);
- / regulier Voortgezet Onderwijs (VO): leerlingen met een handicap die deelnemen aan het reguliere voortgezet onderwijs.

De wet stelt gemeenten verplicht om per verordening een nadere regeling op te stellen binnen de kaders van de landelijke wetgeving.

Modelverordening

Voor de verordening die de gemeenteraad voor het leerlingenvervoer dient vast te stellen heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een zogenaamde 'modelverordening' opgesteld. Dit is een vertaling van de wettelijke (minimum)taken in een verordening waaraan de gemeenten invulling kunnen geven. In de praktijk maken veel gemeenten hier gebruik.¹

Landelijke ontwikkelingen: wet op het Passend Onderwijs

Eind 2011 heeft de minister van Onderwijs het wetsvoorstel Passend Onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer. Kern van de wet is dat schoolbesturen de verantwoordelijkheid krijgen om voor alle kinderen die extra ondersteuning nodig hebben een zo goed mogelijke plek in het onderwijs te vinden.

Om te zorgen dat leerlingen het best passende onderwijsaanbod krijgen, moeten reguliere en speciale scholen in een regio volgens de wet gaan samenwerken in een samenwerkingsverband. Daarin moeten onder meer afspraken worden gemaakt over welke kinderen geplaatst kunnen worden in het speciaal onderwijs, welke kinderen begeleiding in de reguliere scholen kan worden geboden en over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen. De minister verwacht dat meer kinderen hierdoor dichterbij

¹ Zie voor meer informatie <http://www.vng.nl/modelverordeningen>.

huis passend onderwijs kunnen vinden, waardoor minder inzet op leerlingenvervoer nodig is.

In maart 2012 heeft de Tweede Kamer met het wetsvoorstel ingestemd; het voorstel ligt nu bij de Eerste Kamer. De plenaire behandeling vond plaats op 2 oktober 2012.² Als het wetsvoorstel wordt vastgesteld zijn scholen per 1 augustus 2014 verplicht om een onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Voor leerlingen van het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) gaat er wat veranderen met betrekking tot het recht op vervoer: alleen leerlingen die door een beperking niet of niet zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken hebben recht op bekostiging door de gemeenten van het vervoer tussen de woning en de school. Leerlingen van het VSO worden op die manier gelijkgesteld aan leerlingen van het regulier voortgezet onderwijs. De gevolgen voor het leerlingenvervoer kunnen zich ook op andere manieren gaan uiten. Zo kan er bijvoorbeeld een prikkel tot specialisatie van scholen binnen één samenwerkingsverband ontstaan, waardoor de afstanden voor het vervoer juist kunnen toenemen.³

1.2 / Opbouw en samenstelling leerlingenvervoer in Rijssen-Holten

Deelvraag 1

Wat is de omvang en samenstelling van het leerlingenvervoer in Rijssen-Holten?

In totaal treft de gemeente Rijssen-Holten voor 2,8% van alle schoolgaande kinderen in enige vorm een vervoersvoorziening. In de gemeente gaan in het schooljaar 2010-2011 in totaal 8.190 kinderen naar het primair en voortgezet onderwijs. Van deze groep treft de gemeente voor 230 leerlingen een vervoersvoorziening.

Alle leerlingen die naar speciale scholen voor basisonderwijs gaan, gaan met aangepast of eigen vervoer naar school. Van de leerlingen die naar het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs gaan, reist een deel al dan niet onder begeleiding met het Openbaar Vervoer.

² De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer stond oorspronkelijk gepland voor 3 juli, maar is uitgesteld omdat de kamer prioriteit wilde geven aan wetsvoorstellen met budgettaire gevolgen.

³ Brief Vereniging Nederlandse Gemeenten aan colleges en raden, *Wetsvoorstel Passend Onderwijs*, 17 augustus 2012.

Tabel 1: Aantal leerlingen met vervoersvoorziening schooljaar 2010-2011⁴

Onderwijs	OV (zelfstandig)	OV (begeleiding)	Aangepast vervoer	Eigen vervoer
VO	1	0	3	2
(V)SO	14	1	145	5
BO	0	0	4	3
SBO	0	0	52	0
Totaal	15 (7%)	1 (< 1%)	204 (89%)	10 (4%)
<i>Landelijk gemiddelde 2010⁵</i>	9%		84%	7%

Van de groep leerlingen waarvoor de gemeente in het schooljaar 2010-2011 een vervoersvoorziening treft, gaat het in 89% van de gevallen om aangepast vervoer in de vorm van taxibusjes of bussen. Daarnaast gaat 7% van de leerlingen al dan niet onder begeleiding met het openbaar vervoer naar school en gaat 4% van de leerlingen met eigen vervoer naar school. Het percentage leerlingen dat in Rijssen-Holten met aangepast vervoer reist, is 5% hoger dan het landelijk gemiddelde.

Kenmerkend voor het leerlingenvervoer in Rijssen-Holten is dat een relatief grote groep naar het Reformatorisch speciaal onderwijs in Zwolle gaat (45 leerlingen). Daarnaast zijn ouders en leerlingen uit Rijssen georiënteerd op het onderwijs in Twente en ouders en leerlingen uit Holten op het onderwijs in Salland. Dit beperkt de mogelijkheden om leerlingenstromen te combineren.

1.3 / Aansluiting kaders en regelgeving op lokale situatie

Deelvraag 2

In welke mate sluiten de vastgestelde kaders en de regelgeving ten aanzien van het leerlingenvervoer aan op de lokale situatie?

De gemeente krijgt via de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds (subcluster *Overige Educatie*) middelen toebedeeld voor onder meer het bekostigen van leerlingenvervoer.⁶ In paragraaf 1.1 staat aangegeven dat voor de inhoudelijke uitwerking van het leerlingenvervoer de wettelijke vereisten als minimum gelden. Deze paragraaf beschrijft de 'extra' kaders die de gemeenteraad bovenop het wettelijke minimum heeft vastgesteld en de mate waarin de gemeente het leerlingenvervoer binnen de hiervoor begrote middelen kan dekken.

⁴ Forseti (2011), *Quickscan Leerlingenvervoer. Meer met minder*, pg. 7.

⁵ Forseti (2011), pg. 5.

⁶ Via dit subcluster krijgt de gemeente middelen voor alle onderwijslasten buiten onderwijshuisvesting (leerlingenvervoer, volwassenenonderwijs, schoolzwemmen, onderwijsachterstandenbeleid etc.).

Kaderstelling

Lokale keuzes in verordening

De gemeenteraad van Rijssen-Holten heeft op 26 januari 2004 de beleidsinhoudelijke kaders voor het leerlingenvervoer vastgesteld in de Verordening Leerlingenvervoer (hierna: Verordening). De Verordening heeft hij op 2 juli 2007 op enkele punten gewijzigd. Deze wijzigingen zijn ingegeven vanuit het ambtelijk verbeterprogramma *Slimmer werken Plus* en een scan van relevante jurisprudentie.⁷ De Verordening zoals de gemeenteraad deze heeft vastgesteld wijkt op enkele punten af van de modelverordening leerlingenvervoer zoals de VNG deze heeft opgesteld (zie paragraaf 1.1). Naast enkele verduidelijkingen, stelde de raad in 2007 de onderstaande inhoudelijke aanvullingen op de Verordening vast:⁸

- / Waar de VNG-modelverordening het uitgangspunt bevat dat de gemeente minimaal leerlingenvervoer vergoedt bij een reisafstand groter dan 6 kilometer, hanteert Rijssen-Holten een afstand van 4 kilometer.
- / Artikel 23 over het hanteren van drempelbedragen wordt geschrapt. Artikel 23 houdt in dat ouders met een gezamenlijk inkomen van € 23.600 of meer (geïndexeerd vanaf 2004) onder voorwaarden een eigen bijdrage betalen over de eerste kilometers (drempelbedrag). De hoogte van dit drempelbedrag, is gerelateerd aan de kosten van OV. In de praktijk leverde deze bepaling in het schooljaar 2005-2006 een besparing op van € 3.000. Volgens het raadsvoorstel uit 2007 wegen deze inkomsten echter niet op tegen de administratieve lasten die de bepaling oplevert.
- / In overeenstemming met de VNG-modelverordening bevat artikel 24 de bepaling dat ouders bij een afstand verder dan 20 kilometer naar draagkracht een eigen bijdrage doen voor het vervoer van hun kind. Deze bepaling geldt volgens de modelverordening niet voor ouders van kinderen die vanwege een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap een vervoersvoorziening krijgen toegewezen. Rijssen-Holten heeft deze bepaling overgenomen.⁹

Samengevat heeft de gemeenteraad de mogelijkheden voor het heffen van een eigen bijdrage van de ouders beperkt en hanteert een ruimere marge waarbinnen leerlingenvervoer wordt vergoed dan in de Wet als minimum wordt voorgeschreven.

Strategische visie Rijssen-Holten

Net als andere gemeenten in Nederland, denkt Rijssen-Holten na hoe zij haar inwoners optimaal kan blijven bedienen in een tijd dat de overheid terugtreedt en er minder middelen beschikbaar zijn om het voorzieningenniveau op peil te houden.

⁷ Gemeente Rijssen-Holten (2007), *Raadsbesluit wijziging Verordening leerlingenvervoer gemeente Rijssen-Holten 2004*, pg. 3.

⁸ Forseti (2011), pg. 9-11.

⁹ Gemeente Rijssen-Holten (2007), *Raadsbesluit wijziging Verordening leerlingenvervoer gemeente Rijssen-Holten 2004*, pg. 3.

In de strategische visie 2010-2030 spreekt de gemeente van 'modern noaberschap' waarin inwoners worden gestimuleerd en geprikkeld om naar de ander om te kijken.¹⁰ Daarbij wordt een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners. Dit is een ontwikkeling die op het gehele beleidsspectrum van de gemeente van toepassing is. Ook ten aanzien van het leerlingenvervoer verwacht de gemeente dat ouders begrip hebben voor de financiële situatie van de gemeente en de bredere (landelijke) ontwikkeling zien dat er meer van de maatschappij zelf wordt gevraagd. Het is volgens geïnterviewden dan ook vooral belangrijk om bij de ouders duidelijk aan te geven wat gemeentelijke verantwoordelijkheid is en wat de eigen verantwoordelijkheid is.

Nieuwe maatregelen

Naar aanleiding van de financiële en maatschappelijke ontwikkelingen heeft de gemeente Rijssen-Holten inmiddels een aantal maatregelen getroffen die van invloed zijn op het leerlingenvervoer. Deze maatregelen hebben vaak zowel een kostenbesparende als een maatschappelijke aanleiding.

- / Invoering in 2009 van het uitgangspunt om leerlingen vanaf de leeftijd van 14 jaar met het Openbaar Vervoer te laten reizen. Vervoer met een taxi(busje) wordt alleen verstrekt als uit medische keuring blijkt dat dit noodzakelijk is. Gemeenten kunnen voor kinderen in het leerlingenvervoer vanaf 9 jaar kijken of zij zelfstandig kunnen gaan reizen, bijvoorbeeld met het OV (OV vergoedingen zijn minder kostbaar dan leerlingenvervoer) of door middel van een kilometervergoeding voor de ouders. Om de transitie van het Basisonderwijs naar het Voortgezet Onderwijs te verzachten, hanteert de gemeente Rijssen-Holten een hogere leeftijdsgrens. Om leerlingen te laten wennen aan het reizen heeft de gemeente instrumenten als OV-educatie (voorlichting op scholen over het gebruik van Openbaar Vervoer) en het OV-maatje (een leerling die meereist met een andere leerling om aan het OV te wennen).
- / Invoering van centrale opstapplaatsen per 1 augustus 2010 in Rijssen-Holten. Door centrale opstapplaatsen wordt de duur van de ritten verkort en hoeft de gemeente minder kilometers te vergoeden aan de vervoerder. Anderzijds leidt het ook tot verkorting van de reistijd voor de leerlingen en worden zij vanuit een beperkt aantal centrale plekken naar school gebracht.
- / Afschaffing in 2011 van vervoersvoorzieningen voor schoolbezoek aan de internationale schakelklas of ten behoeve van gastleerlingen in het Speciaal Onderwijs en het Speciaal Basis- en Voortgezet Onderwijs.
- / Beperking vanaf 2011 van de vervoersvoorzieningen voor leerlingen van Het Palet in Almelo tot maximaal een schooljaar/kalenderjaar.

Wanneer er wijzigingen in het leerlingenvervoer optreden, gaan ouders volgens geïnterviewden soms ook zelf op zoek naar oplossingen door bijvoorbeeld in 'ouderpoules' hun kinderen naar school te brengen. Daarnaast zijn zij op den duur vaak enthousiast over de groeiende zelfstandigheid bij hun kinderen wanneer deze

¹⁰ Strategische visie Rijssen-Holten 2010-2030, p.10.

niet meer met een taxi worden gebracht, maar met het OV moeten reizen. Verandering leidt in hun ervaring vaak eerst tot weerstand, maar uiteindelijk treedt gewenning op.

Financiën

In de onderzoeksperiode nemen de begrote kosten toe van € 848.500,- in 2009 tot € 1.324.100,- in 2012. Dit is een stijging van 56%. Gedurende de hele onderzoeksperiode laat de realisatie van de kosten voor leerlingenvervoer ten opzichte van de begroting een tekort zien, dat relatief wel afneemt (zie tabel 2).

Tabel 2 Begrote en gerealiseerde kosten

	2009		2010		2011		2012
	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot
Eigen vervoer en OV	23.500	28.100	23.800	28.600	23.800	26.182	24.100
Aangepast vervoer	825.000	1.041.963	1.106.000	1.203.543	1.350.000	1.399.305	1.300.000
Totaal	848.500	1.070.063	1.129.800	1.232.143	1.373.800	1.425.487	1.324.100
Tekort	-221.563 (26,1%)		-102.343 (9,0 %)		-51.687 (3,8%)		

De jaarrekening 2010 laat een overbesteding zien van € 144.000 op leerlingenvervoer¹¹. In de toelichting geeft het college aan dat een groter aantal indicaties voor speciaal onderwijs, de oprichting van (neven)vestigingen van scholen en het opnemen van stages in het onderwijsprogramma zorgen voor de hogere kosten. Geïnterviewden geven aan dat de relatief hoge kosten met name worden veroorzaakt door de verschillende denominaties waarvoor ouders kiezen en doordat de gemeente de leerlingenstromen moeilijk kan bundelen. De stijging van de uitgaven aan leerlingenvervoer wordt daarnaast volgens geïnterviewden veroorzaakt door een toenemend gebruik van stages in het onderwijs waardoor meer vervoersbewegingen noodzakelijk zijn. Daarnaast zorgt de jaarlijks doorberekende indexering vanuit de taxi- en vervoerdersbranche voor verdere kostenverhoging. Daarnaast geeft het college in het jaarverslag aan dat een (grotere) groep leerlingen reist met het openbaar vervoer, waardoor kosten juist weer wat afnemen.¹² De kosten voor openbaar en eigen vervoer liggen aanzienlijk lager dan de kosten voor aangepast vervoer. Gebaseerd op het aantal leerlingen in het schooljaar 2010-2011 en het kostenniveau van 2010, komen de gemiddelde kosten per leerling neer op € 5.357. De kosten per leerling bij aangepast vervoer zijn € 5.900; leerlingen die met het

¹¹ In de begroting en jaarrekening worden naast de kosten sec voor leerlingenvervoer ook bijvoorbeeld overheadkosten aan de programmalasten worden toegerekend. Hierdoor kunnen de bedragen in de planning-en-controlcyclus afwijken van de door de organisatie aangeleverde bedragen in tabel 2.

¹² Gemeente Rijssen-Holten (2011), *Jaarrekening 2010*, 51.

openbaar vervoer reizen, kosten gemiddeld € 1.100 per jaar. Het landelijk gemiddelde van de kosten per leerling ligt op € 2.500 per jaar.¹³ De gemiddelde kosten in Rijssen-Holten zijn daarmee relatief hoog.

Aansluiting bij krachtenveld

Bij de uitvoering van het leerlingenvervoer heeft de gemeente te maken met diverse belanghebbenden en betrokkenen: het krachtenveld.

Onderwijs

Leerlingenvervoer is altijd volgend aan wetgeving en onderwijsinhoudelijke keuzes. De gemeente kan geen formele invloed uitoefenen op de schoolbesturen, omdat dit autonome organen zijn. Er vindt wel overleg plaats met de schoolbesturen, bijvoorbeeld in het kader van onderwijsaccommodatie en in mindere mate over het leerlingenvervoer. In het kader van de invoering van de wet op het Passend Onderwijs zou de gemeente daarnaast deelnemen aan het 'Op Overeenstemming Gericht Overleg' (OOGO). Dit is een overleg waarin het samenwerkingsverband van schoolbesturen samen met de gemeente overleg voert over het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. In dit plan staat hoe leerlingen met een speciale behoefte op scholen geplaatst worden en hoe de ondersteuningsmiddelen ingezet worden op de verschillende scholen. Omdat de invoering van de wet is uitgesteld, is de gemeente Rijssen-Holten nog niet in overleg met de schoolbesturen getreden over de gevolgen van de wet op (onder andere) het leerlingenvervoer.

De gemeente is wel in overleg met de schoolbesturen VSO om mogelijkheden rondom kostenbesparing op het toegenomen vervoer naar stageplekken te verkennen. De gemeente probeert lokale ondernemers en instellingen te enthousiasmeren om stageplekken aan te bieden, zodat leerlingen uit Rijssen-Holten in de eigen gemeente terecht kunnen. Op die manier blijven de leerlingen dicht bij huis en bespaart de gemeente kosten op extra ritten.

Contact met ouders

De gemeente Rijssen-Holten heeft een Adviesraad Leerlingenvervoer Rijssen-Holten (ALRH) die de gemeente gevraagd en ongevraagd adviseert over beleidsaanpassingen, aanbestedingen en andere ontwikkelingen rondom het leerlingenvervoer in de gemeente Rijssen-Holten. Daarnaast onderhoudt de adviesraad contact met de ouders. Hij mag geen individuele klachten in ontvangst nemen, maar wel naar de gemeente doorverwijzen. Daarnaast kan de Adviesraad op basis van signalen van ouders een ongevraagd advies voor de gemeente opstellen. Dit gebeurt in de praktijk niet vaak. Wel verwerkt hij de signalen in de adviezen die door de gemeente gevraagd worden. De Adviesraad probeert een zo divers mogelijke

¹³ Forseti (2011), pg. 8.

samenstelling te bereiken. Er zijn acht leden, die deels een andere achtergrond hebben (ten aanzien van de doelgroepen binnen het leerlingenvervoer). Daarnaast wordt gestreefd naar een zo goed mogelijke vertegenwoordiging vanuit beide kernen. De leden komen ongeveer 5 tot 6 keer per jaar bij elkaar. Dat is afhankelijk van de activiteiten van de Adviesraad en de gemeente. Door geïnterviewden wordt de werking van de Adviesraad en de verhouding met de gemeente als positief beoordeeld.

Communicatie met ouders, vervoerders en de cliëntenraad blijft een belangrijk aandachtspunt, zo blijkt uit de centrale conclusie van het rapport van Forseti en ook uit de door de Rekenkamer afgenomen interviews. Het leerlingenvervoer is een gevoelig onderwerp, zowel voor de politiek als voor de ouders. De grootste uitdaging is, volgens de geïnterviewden, om draagvlak te creëren bij ouders voor kostenbesparende maatregelen. Dat vergt communicatie waarbij de ouders tijdig en beargumenteerd op de hoogte worden gesteld van de maatregelen van de gemeente. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de invoering van centrale opstapplaatsen per 1 augustus 2010 in Rijssen-Holten en de evaluatie daarvan in februari 2011. De ouders zijn geïnformeerd over de opstapplaatsen door middel van een brief en twee informatiebijeenkomsten in het gemeentehuis. In februari is er een enquête onder de ouders van de 45 leerlingen gehouden. Hieruit bleek dat de meeste ouders tevreden waren over of in ieder geval geen problemen hadden met de opstapplaatsen.¹⁴

Zolang dergelijke maatregelen mede vanuit het belang van het kind worden opgesteld en helder worden uitgelegd, zijn ouders volgens geïnterviewden bereid om mee te denken over oplossingsrichtingen. Naast tijdige en beargumenteerde communicatie over maatregelen, is de bejegening van ouders bij klachtafhandeling en aan het loket een belangrijk aandachtspunt van de ALRH. De ALRH heeft de gemeente er meerdere keren op gewezen dat de bejegening verbeterd dient te worden, maar ontvangt van ouders nog steeds signalen dat dit onvoldoende wordt opgepakt door de gemeente.

Regionale Samenwerking

Op dit moment werkt de gemeente samen met andere gemeenten binnen het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt Leerlingenverzuim Almelo en de WT4 (Hellendoorn, Wierden, Twenterand en Rijssen-Holten). Leerlingenvervoer is volgens geïnterviewden vooralsnog nadrukkelijk een zaak van de individuele gemeenten. Binnen de Regio Twente worden echter wel verkenningen uitgevoerd om het leerlingenvervoer in regionaal verband op te pakken.¹⁵ Daarnaast worden sinds februari 2011 vanuit regioverband ambtelijk ook verkenningen uitgevoerd naar de kosten en leerlingenstromen binnen de Regio Twente. Hiermee wisselen gemeenten ervaringen uit met onder meer het werken met centrale opstapplaatsen en verkennen zij de mogelijkheden van het gezamenlijk aanbesteden en regionaal organiseren van

¹⁴ Bestuursvoorstel 'Evaluatie centrale opstapplaatsen', 16 februari 2011. Het respons op de enquête was 75,5%.

¹⁵ Regio Twente (2011), *Verslag Pho Onderwijs regio*, 16-11-2011, pg. 3.

leerlingenvervoer.¹⁶ Geïnterviewden geven aan dat dergelijke samenwerking door het combineren van leerlingenstromen en door aanbestedingsvoordelen wellicht kostenbesparend zou kunnen werken. Op zijn vroegst zou een dergelijke gezamenlijke aanbesteding vanuit Rijssen-Holten met ingang van het schooljaar 2013-2014 kunnen plaatsvinden, wanneer het huidige contract met de vervoerders afloopt.¹⁷

1.4 / Sturing en controle op leerlingenvervoer

Deelvragen 3 en 4

In welke mate heeft de gemeenten Rijssen-Holten zicht op de veranderingen (leerlingenstromen, financiën) binnen het leerlingenvervoer?

Op welke wijze vullen het college en de raad hun rollen in ten aanzien van (de kwaliteit en kosten van) het leerlingenvervoer?

Rolinvulling door het college

Binnen de inhoudelijke kaders in de Wet en de Verordening, en de financiële kaders in de Programmabegroting is het college verantwoordelijk voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. Leerlingenvervoer maakt onderdeel uit van de portefeuille Onderwijs, maar heeft volgens geïnterviewden daarnaast ook raakvlakken met de portefeuilles Sociale Zaken en Jeugdzorg. Vanuit het ambtelijk management wordt volgens geïnterviewden de aansluiting tussen de diverse portefeuilles verzorgd wanneer de situatie hierom vraagt. Er zijn geen vaste driehoeksoverleggen voor deze portefeuilles.

Bij de toepassing van de gewijzigde Verordening uit 2007 nam het college de onderstaande besluiten:

Tabel 3 Collegebesluitvorming 2007-2011

Datum	Besluitvorming college
08-05-2008	Collegebesluit werkwijze toepassing Verordening leerlingenvervoer (beleidsregels). Hierbij stelt het college de volgende uitgangspunten vast: 1) De toekenning van een beschikking voor aangepast leerlingenvoer aan een kind in de basisschoolleeftijd wordt gelijk getrokken met de termijn van de indicatie voor speciaal onderwijs; 2) Vanaf 12 jaar bij (voortgezet) speciaal onderwijs openbaar vervoer als uitgangspunt nemen tenzij uit een medische keuring blijkt dat aangepast vervoer noodzakelijk is. Jaarlijks worden de mogelijkheden voor de leerling herzien;

¹⁶ Regio Twente (2012), *Verslag Ambtelijk overleg Onderwijs regionaal*, 23 februari 2012, pg. 4.

¹⁷ College gemeente Rijssen-Holten (2010), *Overeenkomst leerlingenvervoer*, 23 maart 2010, artikel 10 sub 2.

	3) Als een leerling gezien zijn of haar handicap niet zelfstandig met het openbaar vervoer kan reizen, vergoedt de gemeente onder specifieke voorwaarden ook de reiskosten van de begeleider.
30-09-2009	Op het besluit van 8 mei 2005 om voor kinderen vanaf 12 jaar Openbaar Vervoer als uitgangspunt te kiezen als na keuring blijkt dat dit mogelijk is, kwamen veel negatieve reacties. Veel ouders gaven aan dat de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs al zo ingrijpend is, dat een wijziging van 'aangepast vervoer' naar openbaar vervoer niet gewenst is. Ondanks dat meerdere leerlingen uit de onafhankelijke medische keuring het advies kregen 'openbaar vervoer met begeleiding', concludeert het stuk: "Wij concluderen mét deze ouders dat deze kinderen inderdaad erg jong zijn om al met het openbaar vervoer te reizen. Hoewel elke leeftijd arbitrair is, stellen wij u gegeven het voorgaande voor om te besluiten voor leerlingen tot en met 13 jaar aangepast vervoer als uitgangspunt te nemen". ¹⁸
04-04-2011	Collegebesluit tot strikte toepassing van de Verordening Onderwijshuisvesting. Hierbij wordt voor basisschoolleerlingen die slecht tot geen Nederlands spreken nog maar 1 jaar vervoer te vergoeden naar een hierin gespecialiseerde school. Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs die slecht tot geen Nederlands spreken vervalt de aanspraak op extra vergoeding. Daarnaast vervalt de vergoeding aan – nog niet hiervoor geïndiceerde – 'gastleerlingen' in speciaal onderwijs. Besluit tot Quickscan Leerlingenvervoer. ¹⁹

De geïnterviewden geven aan dat het college er in de besluitvorming over de toepassing van de Verordening bewust voor kiest om niet ten koste van alles te bezuinigen. Kostenbesparende maatregelen worden mede hierom ook altijd vanuit een maatschappelijk oogpunt gezien. Een voorbeeld is het reizen met het OV, dat naast kosten besparing ook vergroting van de zelfredzaamheid van de leerling vergroot.

Bij de collegevoorstellen voor bijsturing op het leerlingenvervoer valt op dat deze zich veelal richten op de voorgestelde inhoudelijke aanpassingen en hierbij geen inzicht geven in de financiële effecten. De ambtelijke toelichting bij de collegevoorstellen meldt enkel de (on)mogelijkheden hiervan: "*Het is niet mogelijk om kostenbesparing van de bovenstaande maatregelen (beperking toekenning leerlingenvervoer) te berekenen, omdat niet vooraf bekend is hoeveel leerlingen zich voor welke voorziening / school zouden melden*".²⁰ Daarnaast valt op dat in het collegevoorstel om voor de groep 12-13 jarigen 'aangepast vervoer' als uitgangspunt te kiezen boven 'openbaar vervoer' (om de transitie naar het VSO gemakkelijker te maken), nergens

¹⁸ Gemeente Rijssen-Holten (2009), *Collegevoorstel keuring leerlingen t.b.v. leerlingenvervoer*.

¹⁹ Gemeente Rijssen-Holten (2011), *Collegevoorstel afgrendeling ruimhartige toekenning vervoersvoorzieningen leerlingenvervoer en Quick scan leerlingenvervoer door Forseti*.

²⁰ Gemeente Rijssen-Holten (2011), *Collegevoorstel afgrendeling ruimhartige toekenning vervoersvoorzieningen leerlingenvervoer en Quick scan leerlingenvervoer door Forseti*, 4.

wordt vermeld dat hier naar verwachting hogere kosten uit voortkomen. De enige mededeling die over de financiën wordt gedaan is dat de precieze effecten niet zijn in te schatten. Een ander voorbeeld is het verlagen van de kilometergrens ten opzichte van de modelverordening van de VNG. Het is onduidelijk in hoeverre het verlagen van de kilometerafstand leidt tot hogere kosten, omdat de gemeente niet inzichtelijk maakt welke kinderen tussen 4 en 6 kilometer van hun school af wonen.

Daarnaast bevatten de collegevoorstellen in zeer beperkte mate een integraal overzicht van de kengetallen voor het leerlingenvervoer, met betrekking tot onderwijssoorten en leerlingenaantallen. Bij het voorstel tot striktere toepassing van de verordening van 4 april 2011, worden de maatregelen inhoudelijk toegelicht. Er wordt echter geen prognose gegeven van de verwachte (financiële) consequenties van de striktere toepassing op basis van het aantal leerlingen dat door de maatregelen geraakt zal worden en om welke afstanden het gaat.²¹

Organisatie van de uitvoering

De uitvoering van het leerlingenvervoer is belegd bij twee ambtenaren van de afdeling Mens en Werk. De beslissings- en tekenbevoegdheid voor de aanvragen voor een vergoeding voor leerlingenvervoer is in het mandaatregister voor complexe gevallen belegd bij de Senior beleidsmedewerker van het Team Mens en Werk Beleid, en voor standaard gevallen bij de Senior Medewerker van het Team Mens en Werk Administratief en Juridisch (consulent leerlingenvervoer).²² Voor de interne toetsing van rekeningen wordt de werkafpraak gehanteerd dat de consulente leerlingenvervoer inhoudelijke toetsing doet. Indien akkoord, parafeert de consulente de nota voor akkoord en stuurt deze naar de beleidsmedewerker die de financiële toetsing in grote lijn doet. Ook de beleidsmedewerker parafeert de nota. Zodoende moeten er altijd twee parafen op de nota's staan, voordat deze ter betaling naar Financiën gaan²³. Het rapport van Forseti²⁴ concludeerde in 2011 dat de functie van de consulent leerlingenvervoer erg kwetsbaar is omdat deze bij één persoon was belegd.²⁵ Geïnterviewden geven aan dat naar aanleiding van deze bevinding een tweede medewerker met ervaring met leerlingenvervoer is betrokken, die bij ziekte en vakanties als achtervang kan dienen.

Wat betreft de bewaking van de kwaliteit van de uitvoering van het leerlingenvervoer door vervoerders heeft de gemeente in het programma van eisen van de aanbesteding opgenomen dat de vervoerder maandelijks alle onderstaande gegevens aan de gemeente verstrekt:

²¹ Ibidem.

²² Gemeente Rijssen-Holten (2011), *Overzicht van mandaten gemeente Rijssen-Holten per 1 oktober 2011*, pg. 7, 16.

²³ Gemeente Rijssen-Holten (2007), *Verslag bespreking taakverdeling leerlingenvervoer*, 3 september 2007.

²⁴ Forseti is een onafhankelijke adviesorganisatie die de publieke sector begeleidt, adviseert en ondersteunt bij de beleidsvorming en -uitvoering, aanbesteding en contractbeheer van het doelgroepenvervoer.

²⁵ Forseti (2011), pg. 20.

- / totaal aantal uitgevoerde leerlingritten;
- / ritplanning (leerling namen, volgorde en tijden ophalen en wegbrengen, voertuigtypen);
- / aantal nog vrije zitplaatsen;
- / overschrijdingen van ophaal- en afzetmarges en de reden daarvan;
- / incidenten tijdens het vervoer (zoals ongevallen met voertuigen of passagiers);
- / een opeenvolgend genummerde klachtenregistratie. Bij elke klacht dienen datum en aanvangstijdstip van de rit en naam en geboortedatum van de leerling te worden geregistreerd.²⁶

De registratie van ritten en het registreren van leerlingenaantallen vindt plaats in een Excel-bestand dat wordt bijgehouden door de consulent. Geïnterviewden geven in de interviews aan dat deze werkwijze goed functioneert, maar dat het genereren van managementinformatie veel tijd kost omdat dit handmatig moet gebeuren. Daarom oriënteert de organisatie zich nu op een nieuw systeem voor de registratie van het leerlingenvervoer.

Sturing en controle door de raad

In de Verordening Leerlingenvervoer heeft de raad in 2007 voor het laatst de inhoudelijke kaders voor het leerlingenvervoer opnieuw vastgesteld. De uitvoering van de Verordening controleert de raad via de reguliere planning-en-controlcyclus. De raad stelt de financiële kaders voor leerlingenvervoer vast op het niveau van het programma *Onderwijs en educatie* in de programmabegroting.²⁷ Omdat leerlingenvervoer een zogenaamde 'open einderegeling' is, kan de raad niet besluiten om boven de hiervoor begrote middelen geen uitgaven te doen. Ouders die wettelijk gezien recht hebben op een voorziening voor leerlingenvervoer moeten deze krijgen, ondanks dat deze uitgaven de begrote lasten overstijgen. De financiële kaders die de raad stelt dienen dus niet als limiet, maar zijn eerder als ijkpunt om de ontwikkeling van het uitgavenniveau te volgen en, zo nodig, bij te sturen. Doordat de lasten voor leerlingenvervoer zijn opgenomen in het totale budget voor onderwijs, heeft de raad niet standaard inzicht in de begrote en gerealiseerde lasten voor leerlingenvervoer en de gemiddelde kosten per leerling. Hierbij is de raad afhankelijk van de actieve informatieplicht van het college. In de programmabegroting 2011 meldde het college bijvoorbeeld: "De laatste jaren zijn de kosten sterk gestegen. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat het aantal leerlingen dat van leerlingenvervoer gebruik maakt stijgt en het aantal schoollocaties dat toeneemt. Anderzijds nemen de kosten van het vervoer ook toe doordat de vervoerskosten zelf stijgen."²⁸ Hiermee gaf het college een nadere specificering van de kosten voor leerlingenvervoer en een duiding van de kostenontwikkeling.

²⁶ Forseti (2009), *Programma van eisen Europese aanbesteding leerlingenvervoer Rijssen-Holten*, pg. 5.

²⁷ Gemeente Rijssen-Holten (2011), *Programmabegroting 2012*, pg. 58-60.

²⁸ Gemeente Rijssen-Holten (2010), *Programmabegroting 2011*, 57.

Bij de constatering over de kostenontwikkelingen nam het college ook het voornemen op om in 2011 te bezien in hoeverre kosten konden worden beperkt. Desondanks werden in 2011 hogere lasten gerealiseerd dan in 2010. Bij de tweede bestuursrapportage 2012 stelde het college de raad voor om op basis van een Quicksan door Forseti²⁹ een taakstelling van € 50.000 op te nemen voor leerlingenvervoer ten opzichte van de begroting van 2011.³⁰ Dit komt neer op een te realiseren ombuiging van € 101.387 ten opzichte van het werkelijke kostenniveau in 2011. Voor de precieze maatregelen waarmee deze kostenstijging moet worden gerealiseerd verwijst het voorstel terug naar het rapport van Forseti. In de praktijk is het lastig gebleken om deze taakstelling te realiseren, zo geven de geïnterviewden aan. De mogelijkheden zijn nog onvoldoende verkend, zoals het creëren van stageplaatsen in Rijssen-Holten zelf, zodat er geen extra ritten nodig zijn. Daarnaast heeft een stijging in het aantal leerlingen dat een voorziening krijgt vanuit het leerlingenvervoer, er voor gezorgd dat de totale kosten juist zijn gestegen.

²⁹ Forseti is een onafhankelijke adviesorganisatie die de publieke sector begeleidt, adviseert en ondersteunt bij de beleidsvorming en -uitvoering, aanbesteding en contractbeheer van het doelgroepenvervoer.

³⁰ Gemeente Rijssen-Holten (2011), *Bestuursrapportage najaar 2011*, 15 december 2011, pg. 6.

Bijlage 2: Bestuurlijke reactie & nawoord Rekenkamer

																			
Rekenkamer West Twente p/a. De Lokale Rekenkamer bv De heer J. Loots Postbus 85203 3508 AE UTRECHT 	<table><tr><td>datum</td><td>15 oktober 2012</td></tr><tr><td>onderwerp</td><td>bestuurlijke reactie Rekenkamerbrief Leerlingenvervoer</td></tr><tr><td>bijlagen</td><td></td></tr><tr><td>uw brief van</td><td>8 oktober 2012</td></tr><tr><td>referentie</td><td>LI/12755</td></tr><tr><td>behandeld door</td><td>M. Sarink</td></tr><tr><td>doorkiesnummer</td><td>(0548) 854 415</td></tr><tr><td>document nr.</td><td>D2012042962</td></tr><tr><td>verzonden</td><td>17 oktober 2012</td></tr></table>	datum	15 oktober 2012	onderwerp	bestuurlijke reactie Rekenkamerbrief Leerlingenvervoer	bijlagen		uw brief van	8 oktober 2012	referentie	LI/12755	behandeld door	M. Sarink	doorkiesnummer	(0548) 854 415	document nr.	D2012042962	verzonden	17 oktober 2012
datum	15 oktober 2012																		
onderwerp	bestuurlijke reactie Rekenkamerbrief Leerlingenvervoer																		
bijlagen																			
uw brief van	8 oktober 2012																		
referentie	LI/12755																		
behandeld door	M. Sarink																		
doorkiesnummer	(0548) 854 415																		
document nr.	D2012042962																		
verzonden	17 oktober 2012																		
Geachte heer Loots, Op 8 oktober jl. hebben wij de concept-Rekenkamerbrief van het onderzoek naar het leerlingenvervoer in de gemeente Rijssen-Holten van u ontvangen. In het kader van het bestuurlijke wederhoor stelt u ons in de gelegenheid om schriftelijk te reageren uiterlijk op 18 oktober. Hierbij ontvangt u onze bestuurlijke reactie op de Rekenkamerbrief. Reactietermijn voor ons college Zoals wij naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek inzake de Wmo in 2009 al aangegeven hebben, vinden wij de aan ons aangeboden reactietermijn op het conceptrapport van de Rekenkamer West Twente te kort. Wij verwachten van de Rekenkamer dat zij rekening houdt met de gebruikelijke gang van zaken binnen een gemeente, waarbij dit rapport ten minste geagendeerd en besproken kan worden in een reguliere vergadering van ons college. Tevens moet er voldoende tijd zijn om zorgvuldig naar het conceptrapport te kijken. Wij hadden destijds gevraagd daarmee in het vervolg rekening te houden. Wij constateren dat de reactietermijn zelfs is teruggebracht van 2 weken naar 10 dagen. Bevindingen en aanbevelingen Wij delen de door u geformuleerde bevindingen en aanbevelingen op een aantal onderdelen niet. In deze brief gaan wij daar achtereenvolgende op in. In paragraaf 2 van de aanbevelingen wordt gesteld dat onze gemeente een coulante houding aanneemt en ruime marges hanteert waarbinnen het leerlingenvervoer wordt vergoed. Wij stellen vast dat onze gemeente voor het leerlingenvervoer een verordening hanteert die vrijwel 100% overeen komt met de modelverordening van de VNG. De termen 'coulant' en 'ruime marges' herkennen wij niet. Wij verzoeken u dit nader te onderbouwen. Eveneens in paragraaf 2 wordt ingegaan op de gesprekken die bestuurlijk gevoerd zijn met het schoolbestuur van de Eliëzerschool uit Zwolle om een dependance in Rijssen te realiseren. Deze gesprekken zijn inmiddels afgerond en hebben helaas niet tot het door ons gewenste resultaat geleid. Het schoolbestuur van de Eliëzerschool heeft besloten geen dependance in Rijssen te realiseren. Ook in de ambtelijke reactie is hier al op gewezen. De passage hierover in het concept-rapport doet nog steeds geen recht aan het feit dat de gesprekken gevoerd én afgerond zijn. De woorden 'weliswaar' en 'vooralsnog' zijn hier niet op zijn plaats. In paragraaf 3 wordt in het concept-rapport gesteld dat pogingen om het aantal leerlingen te prognosticeren niet ondernomen worden en dat financiële onderbouwing ontbreekt. De houding dat er maar weinig grip of beheersing op het leerlingenvervoer kan plaatsvinden overheerst naar de mening van de Rekenkamer. In de ambtelijke reactie op dit onderdeel is al aangegeven dat de gemeente de instroom van aantallen leerlingen en daardoor het aantal vervoersstromen niet kan beïnvloeden. Dit wijzigt per jaar en zelfs door het jaar heen. En vanwege het feit dat leerlingenvervoer een open eind regeling is, kunnen kosten op basis van aantallen leerlingen niet geprognoseerd worden. Voor zover mogelijk kijken we wel vooruit en ramen de kosten in de begroting op basis van feitelijke gegevens van de vervoerder over de vervoersstromen. Deze																			

vervoersstromen worden uiteraard bepaald op basis van het aantal leerlingen dat wij aanmelden voor het vervoer en de betreffende scholen waar zij naar verwezen worden. Wij hebben daarover goed en regelmatig contact met de vervoerder. Deze basis voor raming van de kosten lijkt ons reëler dan de begroting ramen op gemiddelde kosten zoals door de Rekenkamer op pagina 7 wordt aanbevolen. In de genoemde 'houding' herkennen we ons niet. Wij zijn van mening dat deze stelling in de Rekenkamerbrief onderbouwd moet worden.

In paragraaf 4 staat opnieuw dat de gemeente een 'ruimhartige verordening' hanteert. Aangegeven wordt dat de gemeente een aantal kostenbesparende maatregelen invoert, maar dat onduidelijk is en onvoldoende inzichtelijk gemaakt wordt of dit echt tot kostenbesparing leidt. Deze opmerkingen impliceren dat het leerlingenvervoer exact te sturen is. Wij stellen vast dat dit niet het geval is en dat te realiseren maatregelen gericht op kostenbesparing veel tijd, energie en overleg met scholen en schoolbesturen vraagt. Op een aantal onderdelen heeft de gemeente geen zeggenschap en zijn we afhankelijk van de bereidheid van scholen/schoolbesturen om mee te werken. Voorgenomen maatregelen zijn daarom niet van de ene op de andere dag te realiseren maar hebben pas effect op de langere termijn. De voorgenomen maatregelen zijn om een nieuwe Verordening leerlingenvervoer vast te stellen met herinvoering van het drempelbedrag, overleg met onderwijs over mogelijkheid van realisering van stageplaatsen in Rijssen en Holten; overleg met schoolbesturen over vestiging van SBO in Rijssen, uitbreiding van centrale opstapplaatsen waarvoor overleg met de vervoerder en met ouders noodzakelijk is, inzet op gebruik van meer openbaar vervoer waarvoor ook medewerking van de scholen noodzaak is. Op al deze onderdelen is inmiddels actie ondernomen en zijn eerste stappen gezet.

Good practises

Wij stellen vast dat wij met een aantal door de Rekenkamer geformuleerde 'Good practises' al een start gemaakt hebben. De Rekenkamerbrief gaat daarmee voorbij aan de huidige stand van zaken in Rijssen-Holten en doet op onderdelen de huidige situatie tekort. Op vrijwel alle door de Rekenkamer genoemde fronten wordt door ons voortvarend gewerkt. De in 2011 uitgevoerde quick scan leerlingenvervoer heeft geleid tot een actielijst die in de volle breedte is opgepakt. De acties kosten echter tijd en hebben pas effect op de langere termijn, zoals hiervoor al is aangegeven.

Samenvattend

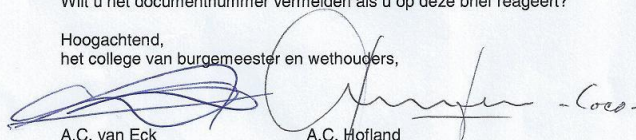
Onze indruk is dat het Rekenkameronderzoek is ingehaald door de acties die inmiddels gestart zijn, met name op basis van de quick scan leerlingenvervoer die wij hebben laten uitvoeren. De in het rapport regelmatig gewekte suggestie dat de gemeente onvoldoende weet waar men mee bezig is als het gaat om leerlingenvervoer en onvoldoende actie onderneemt delen wij niet. Wij krijgen uit het concept-rapport de indruk dat de Rekenkamer op onderdelen beperkte kennis heeft van het leerlingenvervoer in het algemeen en niet volledig op de hoogte is van de acties waarmee in Rijssen-Holten al een aanvang is gemaakt.

Vragen

Wij vertrouwen er op ons standpunt over de concept-Rekenkamerbrief voldoende voor het voetlicht gebracht te hebben. Wij gaan er van uit dat onze reactie verwerkt wordt in de definitieve Rekenkamerbrief.

Wilt u het documentnummer vermelden als u op deze brief reageert?

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders,



A.C. van Eck
secretaris

A.C. Hofland
burgemeester

- Geo -

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie. De toon van deze reactie en de opmerkingen die hierin worden gemaakt zijn voor de Rekenkamer aanleiding geweest een afspraak te maken met de gemeentesecretaris. De Rekenkamer hecht zeer aan goede relaties en acht het niet verstandig in een nawoord te reageren op de opmerkingen die niet de inhoud (feiten, conclusies en aanbevelingen) betreffen.

De Rekenkamer heeft eind 2011 en begin 2012 geïnvesteerd in de relatie met betrokkenen uit bestuur en ambtelijke organisatie in de vier in de Rekenkamer West Twente participerende gemeenten. De per 1 januari 2012 benoemde directeur heeft ook uitvoerig gesproken met uw gemeentesecretaris, over het instrument Rekenkamer en hoe dit op een optimale manier in te zetten. Voor 2012 is voor Rijssen-Holten gezocht naar een onderwerp dat nu eens niet vooral terugkeek, maar juist een blik in de toekomst wierp. Onnodig wellicht te herhalen wat in de rapportage is opgeschreven, namelijk dat we met onze opzet zijn ingehaald door de landelijke ontwikkelingen. Het wetsvoorstel Passend Onderwijs wordt voorlopig niet in de Eerste Kamer behandeld en de geplande bezuiniging van € 300 miljoen gaat niet door. Daarmee is vooralsnog ook een halt toegevoegd aan de geplande overleggen tussen de gemeente Rijssen-Holten en de schoolbesturen over de invoering van de Wet en de gevolgen daarvan voor onder andere het leerlingenvervoer. De beoogde bijdrage aan een door de gemeente en schoolbesturen uit te voeren scenarioverkenning kwam daardoor als doelstelling van dit Rekenkamerrapport te vervallen.

Omdat uw raad behoefte heeft aan inzicht in open einderegelingen, met het oog op de financiële situatie, heeft de Rekenkamer dit onderzoek naar het leerlingenvervoer voortgezet. De medewerking van en de communicatie met de betrokken ambtenaren verliep voortreffelijk. De ambtelijke reactie was constructief en in geen enkel opzicht een voorbode van de bestuurlijke reactie. Ambtelijk is opgemerkt 'dat naar aanleiding van de Quick scan leerlingenvervoer door Forseti het college in het voorjaar van 2012 een aantal actiepunten heeft geformuleerd. Daaraan wordt op dit moment voortvarend gewerkt. Een aantal van deze actiepunten komt overeen met aanbevelingen in de rapportage van de Rekenkamer. Conclusie is dat een aantal ontwikkelingen en werkzaamheden op het terrein van leerlingenvervoer in Rijssen-Holten het Rekenkameronderzoek inmiddels ingehaald hebben'. Deze voortvarend is te prijzen en dat het rapport dus in bepaalde opzichten reeds bij publiceren achterhaald is, kan de Rekenkamer slechts met tevredenheid vaststellen.

De Rekenkamer wenst een opmerking te plaatsen bij de opmerkingen van het college naar aanleiding van de reactietermijn, omdat deze opmerking van het college geen recht doet aan de afspraken die hierover zijn gemaakt. De Rekenkamer heeft uw college met het oog op het belang van het faciliteren van uw raad in zijn voorbereiding op de aanstaande begrotingsbehandeling gevraagd of het binnen 10 dagen zou kunnen reageren. Uitdrukkelijk niet opgedragen dit te doen, want de bestuurlijke reactie had ook later kunnen worden bijgevoegd, omdat bespreking van

dit rapport is voorzien in november. Er was dus tijd genoeg voor een bestuurlijke reactie, en louter omwille van de voorbereiding op de begrotingsvoorbereiding is dus in het belang van uw raad om een gunst gevraagd.

De Rekenkamer stelt vast dat het college niet in gaat op de centrale aanbeveling om “voldoende managementinformatie te genereren en te benutten om de gevolgen van de maatregelen in kaart te brengen en op basis daarvan bij te kunnen sturen en achteraf de effectiviteit en efficiëntie van de maatregel te kunnen controleren. Wanneer de raad bij besluitvorming, bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling, wordt geïnformeerd over de consequenties van de geplande maatregelen, kan hij een beter gefundeerd besluit nemen”.

Bij een aantal inhoudelijke opmerkingen over het onderzoek plaats de Rekenkamer de onderstaande reactie (hierbij leest u eerst de opmerking van het bestuur en daarna, in cursief, de reactie van de Rekenkamer):

Pagina 1: “Wij stellen vast dat onze gemeente voor het leerlingenvervoer een verordening hanteert die vrijwel 100 % overeen komt met de modelverordening van de VNG. De termen ‘coulant’ en ‘ruime marges’ herkennen wij niet. Wij verzoeken u dit nader te onderbouwen.”

Wat betreft de verordening valt op dat wat betreft de kilometergrens en de mogelijkheden van invoering van drempelbedrag de huidige verordening ruimer is dan de modelverordening. In de bestuurlijke reactie geeft het college aan: “De voorgenen maatregelen zijn om een nieuwe Verordening leerlingenvervoer vast te stellen met herinvoering van het drempelbedrag...” (pg. 2). Het college onderkent hiermee dat er een zekere coulance zit in de verordening en toepassing ervan en kiest ervoor om die eruit te halen. Over de woordkeuze kan worden gediscussieerd, maar afgaande op de maatregelen die het college voorstelt zit er zeker lucht tussen de ‘minimale’ verordening en de huidige verordening.

Pagina 1: Besprekingen met Eliëzerschool zijn afgesloten zonder het gewenste resultaat: “De passage hierover in het concept-rapport doet nog steeds geen recht aan het feit dat de gesprekken gevoerd én afgerond zijn. De woorden ‘weliswaar’ en ‘vooralsnog’ zijn hier niet op zijn plaats.”

Het woord ‘vooralsnog’ is gezien de informatie in het bestuurlijk wederhoor inderdaad niet meer van toepassing, als het besluit met betrekking tot de Eliëzerschool inderdaad definitief is. Deze nuancering helpt voor het onderdeel over de dependances de bevindingen duiden.

Pagina 2: “Deze basis voor raming van kosten lijkt ons reëler dan de begroting ramen op gemiddelde kosten zoals door de Rekenkamer op pagina 7 wordt aanbevolen. In de genoemde ‘houding’ [Rekenkamer: leerlingenvervoer is niet stuurbaar / planbaar] herkennen we ons niet”

De formulering om landelijke gemiddelden als leidraad te nemen leidt in dit geval tot een misverstand. Het woord ijkpunt (in plaats van leidraad) zou eenduidiger zijn geweest. Op deze manier (door het eigen kostenniveau te vergelijken met landelijke gemiddelden) kan de gemeente verantwoorden waarom het begrote kostenniveau in Rijssen-Holten hoger is dan het landelijk gemiddelde. Dit stelt de raad in staat om de begrote lasten te duiden. Over de 'houding' citeert de Rekenkamer uit het bestuurlijk wederhoor: "Deze opmerkingen impliceren dat het leerlingenvervoer exact te sturen is. Wij stellen vast dat dit niet het geval is en dat de te realiseren maatregelen gericht op kostenbesparing veel tijd, energie en overleg met scholen vragen." Daarnaast constateert de Rekenkamer dat in de aangeleverde collegevoorstellen (globale) doorrekeningen van voorgestelde maatregelen ontbreken.

Pagina 2: "Er zijn al verschillende stappen gezet, die niet zijn meegenomen in het onderzoek."

Dit zijn waardevolle aanvullingen waarmee de bevindingen inderdaad kunnen worden geduid: er worden acties op dit gebied ondernomen. De Rekenkamer heeft deze voorgenomen stappen niet in een overzicht in raads- of collegebesluiten aangetroffen die op het door de Rekenkamer uitgezette informatieverzoek zijn aangeleverd.