

# **Evaluatie van het leerlingenvervoerbeleid in Alblasserdam**

*Praktisch passend en maatschappelijke waardevol?*

**Michiel Jabaaij (299561)**

Masterscriptie  
Opleiding Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste begeleider: dr. H.J.M. Fenger  
Tweede begeleider: prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

augustus 2009



## **Voorwoord**

Voor u ligt de scriptie die het resultaat is van het onderzoek naar de kwaliteit van het leerlingenvervoerbeleid vanuit het perspectief van de gemeente Alblasserdam en vanuit het perspectief van de gehele maatschappij. Deze scriptie vormt de afsluiting van mijn master Bestuurskunde (programma Beleid & Politiek) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Een deel van de scriptie wordt gevormd door het onderzoek dat ik in opdracht van de gemeente Alblasserdam in het kader van mijn stage heb uitgevoerd. Het betreft de beoordeling van de doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid van het leerlingenvervoerbeleid in Alblasserdam in de jaren 2006-2008. Het uitvoeren van dit onderzoek vormde de opstap en aanleiding om het gehele beleidsterrein van het leerlingenvervoer te evalueren en te vervatten in deze afstudeerscriptie.

De stage van een half jaar heb ik als een zeer leerzame periode ervaren. Het was zinvol om na alle theoretische concepten en inzichten die ik tijdens de opleiding heb opgedaan eens echt kennis te maken met de bestuurlijke praktijk. Vraagstukken rond management, organisatie, bestuur, politiek en beleid zijn voor mij tot leven gekomen door dagelijks mee te functioneren in de gemeente Alblasserdam. Ook heeft het bijgedragen aan mijn persoonlijke (bestuurlijke) ontwikkeling. Saskia van Hout en Jessica Vermeulen hebben als mijn dagelijkse begeleiders een groot aandeel hierin gehad. Zonder hen was deze stage niet zo succesvol geworden. Ook wil ik Gerard van Andel en Inge Nieuwenhuis danken die zich als beleidsambtenaren bezighouden met het leerlingenvervoer en mij te allen tijde wilden voorzien van inzichten en visies op het functioneren van het leerlingenvervoerbeleid.

Wat betreft de totstandkoming van deze scriptie gaat mijn dank met name uit naar mijn begeleider dr. Menno Fenger. Zijn goede begeleiding, tijdige support en kritische visie zijn voor mij een belangrijke steun geweest in het schrijven van deze scriptie. Ook wil ik prof. dr. Victor Bekkers danken voor het functioneren als tweede begeleider.

*Michiel Jabaaij*

*Augustus 2009*

## Samenvatting

Het leerlingenvervoer houdt gemeentelijk Nederland al een tijdje bezig. Een zoektocht in verschillende media van de afgelopen tijd levert al snel een keur aan negatieve berichtgeving over het leerlingenvervoer op. Het betreft voornamelijk problemen rond de kosten en kwaliteit van het leerlingenvervoer. Ook in de gemeente Alblasserdam zijn er al langere tijd vragen rond uitvoering en kosten. Alblasserdam besloot dan ook onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van het leerlingenvervoer in de eigen gemeente. In deze scriptie is aan dit onderzoek nog een aantal elementen toegevoegd. Op grond van theorieën van Bekkers (2003), Hemerijck (2003) en Fischer (1995) over verschillende evaluatiemethodes is een model ontwikkeld waarmee het leerlingenvervoerbeleid is geëvalueerd. Naast de genoemde praktische realisatie van de uitvoering in Alblasserdam zijn ook de situationele inpassing, maatschappelijke meerwaarde en normatieve aansluiting van het beleid onder de loep genomen. Dit is gebeurd door middel van documentonderzoek, interviews en een enquête onder gebruikers van het leerlingenvervoer in Alblasserdam. De vraagstelling van het onderzoek luidt:

*Wat zijn de effecten van het leerlingenvervoerbeleid van de gemeente Alblasserdam over de jaren 2006 tot en met 2008 en hoe kunnen deze worden beoordeeld?*

Het leerlingenvervoer in Alblasserdam in de periode 2006-2008 is voor de gebruikers doeltreffend en cliëntgericht geweest. Gebruikers waarderen de algemene uitvoering van het leerlingenvervoer in de jaren 2006-2008 met een 7.6, hoewel bijvoorbeeld veiligheid, reistijd en klachtenbehandeling aspecten zijn die de aandacht vragen en waar actievere sturing wenselijk is. Door onjuiste budgetbepalingen, gebrekkig contractbeheer, geringe controle van facturen, ruime toepassing van de verordening en het vergoeden van extra ritten was het leerlingenvervoer in 2006 en 2007 niet doelmatig. Dit is in 2008 verbeterd waardoor Alblasserdam weer redelijk controle heeft gekregen over de doelmatigheid van het leerlingenvervoer. Wat betreft de uitvoerbaarheid van het beleid is geconstateerd dat deze voldoende is, hoewel aspecten als weinig beleidsvrijheid voor gemeenten, de PPS-constructie van de uitvoering en de vergoeding die het Rijk belemmerende factoren zijn. Het draagvlak voor het beleid is bij betrokken actoren redelijk groot.

Bovenstaande conclusies hebben voornamelijk betrekking op het uitvoeringsniveau van het leerlingenvervoerbeleid (in de gemeente Alblasserdam). In het onderzoek is ook op een abstracter niveau naar het beleid en de visie daarachter gekeken.

Met het succesvol uitvoeren van het leerlingenvervoer zijn de toegankelijkheid en vrijheid van het onderwijs gewaarborgd voor kinderen met een beperking en kinderen van ouders die kiezen voor een bepaalde schoolrichting. Politiek richt de discussie zich op de laatste groep rond de vraag of de overheid door middel van het leerlingenvervoer de vrije schoolkeuze moet blijven faciliteren gezien de hoge kosten voor gemeenten. Het deel van de voorziening dat zich richt op de kinderen met een beperking staat buiten de discussie, omdat het een geschikt middel is om deze kinderen te ondersteunen in de kansen op een (vol)waardig volwassen- en beroepsleven.

Het doel van het onderzoek is het verbeteren van het bestaande beleid op het terrein van het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasserdam. Er is dan ook een aantal aanbevelingen gedaan, die overigens in een breder perspectief dan Alblasserdam zijn geplaatst. Het betreft onder andere uitbesteding en professionalisering van het contractbeheer, monitoring van de ervaringen en wensen van gebruikers en een meer evenredig verdeelde Rijksvergoeding.

# Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>VOORWOORD</b>   | <b>3</b>  |
| <b>SAMENVATTING</b>                                      | <b>4</b>  |
| <b>INHOUDSOPGAVE</b>                                     | <b>5</b>  |
| <b>1. INLEIDING</b>                                      | <b>8</b>  |
| 1.1 PROBLEEMANALYSE                                      | 10        |
| 1.2 PROBLEEMSTELLING                                     | 12        |
| 1.2.1 DOELSTELLING                                       | 12        |
| 1.2.2 VRAAGSTELLING                                      | 13        |
| 1.2.3 DEELVRAGEN   | 13        |
| 1.3 RELEVANTIE VAN DE SCRIPTIE                           | 14        |
| 1.4 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING                       | 15        |
| 1.5 OPBOUW VAN HET RAPPORT                               | 17        |
| <b>2. THEORETISCH KADER</b>                              | <b>18</b> |
| 2.1 BENADERINGEN VAN BELEID                              | 18        |
| 2.1.1 RATIONELE BENADERING                               | 18        |
| 2.1.2 POLITIEKE BENADERING                               | 19        |
| 2.1.3 CULTURELE BENADERING                               | 19        |
| 2.1.4 INSTITUTIONELE BENADERING                          | 20        |
| 2.2 VIER VRAGEN OVER BELEID                              | 21        |
| 2.2.1 WERKT HET?   | 21        |
| 2.2.2 PAST HET?  | 21        |
| 2.2.3 MAG HET?   | 21        |
| 2.2.4 HOORT HET?   | 22        |
| 2.3 NIVEAUS VAN BELEIDSEVALUATIE                         | 22        |
| 2.3.1 TECHNISCHE VERIFICATIE                             | 23        |
| 2.3.2 SITUATIONELE RECHTVAARDIGING                       | 23        |
| 2.3.3 SYSTEEMONDERSTEUNING                               | 24        |
| 2.3.4 RATIONELE KEUZE                                    | 24        |
| 2.4 SYNTHESE   | 24        |
| 2.5 ANALYSEMODEL   | 27        |
| 2.6 OPERATIONALISATIE                                    | 28        |
| 2.6.1 PRAKTISCHE REALISATIE                              | 28        |
| 2.6.2 SITUATIONELE INPASSING                             | 29        |
| 2.6.3 MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE                        | 30        |
| 2.6.4 NORMATIEVE AANSLUITING                             | 31        |
| <b>3. CASUS ALBLASSERDAM</b>                             | <b>32</b> |
| 3.1 ONDERZOEKSTRUMENT 'ARTIKEL 213A'                     | 32        |
| 3.1.1 ARTIKEL 213A VAN DE GEMEENTEWET                    | 32        |
| 3.1.2 ARTIKEL 213A-ONDERZOEK IN DE GEMEENTE ALBLASSERDAM | 33        |
| 3.2 WET- EN REGELGEVING                                  | 33        |
| 3.2.1 LANDELIJKE WETGEVING                               | 33        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 3.2.2      | GEMEENTELIJKE UITVOERING                                      | 34        |
| 3.2.3      | BELEIDSRUIMTE VOOR GEMEENTE                                   | 34        |
| 3.2.4      | LEERLINGENVERVOERBELEID IN ALBLASSERDAM                       | 34        |
| <b>3.3</b> | <b>CIJFERS VAN DE AFGELOPEN JAREN</b>                         | <b>35</b> |
| 3.3.1      | KOSTEN IN DE AFGELOPEN JAREN                                  | 35        |
| 3.3.2      | AANTAL GEBRUIKMAKENDE LEERLINGEN                              | 35        |
| 3.3.3      | SOORT VERVOER   | 36        |
| <b>3.4</b> | <b>POLITIEK JOURNAAL</b>                                      | <b>37</b> |
| 3.4.1      | EVALUATIE LEERLINGENVERVOER IN 2005                           | 37        |
| 3.4.2      | KOSTENSTIJGING 2006-2008                                      | 37        |
| 3.4.3      | PERSPECTIEF KOMENDE JAREN: NIEUWE VERORDENING EN AANBESTEDING | 37        |

## **4. PRAKTISCHE REALISATIE** **39**

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>4.1</b> | <b>INLEIDING</b>                                    | <b>39</b> |
| <b>4.2</b> | <b>KWALITEIT VAN HET BELEID</b>                     | <b>39</b> |
| 4.2.1      | AANWEZIGHEID WETGEVING EN BELEID                    | 39        |
| 4.2.2      | DOELTREFFENDHEID VAN HET BELEID                     | 41        |
| 4.2.3      | DOELMATIGHEID VAN HET BELEID                        | 42        |
| 4.2.4      | CLIËNTGERICHTHEID VAN HET BELEID                    | 44        |
| 4.2.5      | CONCLUSIE BEVINDINGEN 'KWALITEIT VAN HET BELEID'    | 44        |
| <b>4.3</b> | <b>KWALITEIT VAN DE AANVRAAG</b>                    | <b>45</b> |
| 4.3.1      | CLIËNTGERICHTHEID VAN HET AANVRAAGPROCES            | 45        |
| 4.3.2      | DOELMATIGHEID VAN HET AANVRAAGPROCES                | 46        |
| 4.3.3      | DOELTREFFENDHEID VAN DE AANVRAAGBEOORDELING         | 47        |
| 4.3.4      | DOELMATIGHEID VAN DE AANVRAAGBEOORDELING            | 48        |
| 4.3.5      | CONCLUSIE BEVINDINGEN 'KWALITEIT VAN DE AANVRAAG'   | 50        |
| <b>4.4</b> | <b>KWALITEIT VAN DE UITVOERING</b>                  | <b>50</b> |
| 4.4.1      | DOELTREFFENDHEID VAN DE UITVOERING                  | 50        |
| 4.4.2      | DOELMATIGHEID VAN DE UITVOERING                     | 53        |
| 4.4.3      | CLIËNTGERICHTHEID VAN DE UITVOERING                 | 61        |
| 4.4.4      | CONCLUSIE BEVINDINGEN 'KWALITEIT VAN DE UITVOERING' | 66        |
| <b>4.5</b> | <b>CONCLUSIE 'PRAKTISCHE REALISATIE'</b>            | <b>67</b> |

## **5. SITUATIONELE INPASSING** **69**

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>5.1</b> | <b>UITVOERBAARHEID VAN HET LEERLINGENVERVOER</b>              | <b>69</b> |
| 5.1.1      | GERINGE BELEIDSVRIJHEID                                       | 69        |
| 5.1.2      | ONGELIJKE VERDELING VAN KOSTEN TUSSEN GEMEENTEN               | 70        |
| 5.1.3      | ONTBREKEN VAN TRANSPARANTIE EN CONTRACTBEHEER                 | 70        |
| 5.1.4      | GEBREKKIGE KWALITEIT  | 71        |
| <b>5.2</b> | <b>DRAAGVLAK VOOR HET LEERLINGENVERVOER</b>                   | <b>71</b> |
| 5.2.1      | RIJK  | 71        |
| 5.2.2      | GEMEENTEN   | 72        |
| 5.2.3      | GEBRUIKERS  | 72        |
| 5.2.4      | VERVOERSBEDRIJVEN   | 72        |
| 5.2.5      | BELANGENORGANISATIES  | 72        |
| <b>5.3</b> | <b>CONCLUSIE 'SITUATIONELE EN MAATSCHAPPELIJKE INPASSING'</b> | <b>73</b> |

## **6. MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE** **74**

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>6.1</b> | <b>HET NULALTERNATIEF</b>                          | <b>74</b> |
| <b>6.2</b> | <b>DIEPERE DOELEN ACHTER HET LEERLINGENVERVOER</b> | <b>75</b> |
| 6.2.1      | TOEGANKELIJKHEID VAN HET ONDERWIJS                 | 75        |

|                   |  |            |
|-------------------|--|------------|
| 6.2.2             | <i>EFFECTUEREN VAN ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET</i>                  | 76         |
| 6.2.3             | <i>EDUCATIEVE ONTWIKKELING VAN GEHANDICAPTEN</i>                   | 76         |
| 6.2.4             | <i>MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE VAN GEHANDICAPTEN</i>               | 77         |
| <b>6.3</b>        | <b>VERDELING VAN EFFECTEN</b>                                      | <b>77</b>  |
| 6.3.1             | <i>VERDELING BINNEN DE GEMEENTE</i>                                | 78         |
| 6.3.2             | <i>VERDELING TUSSEN DE GEMEENTEN</i>                               | 78         |
| 6.3.3             | <i>VERDELING VAN DE MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN</i>                  | 79         |
| <b>6.4</b>        | <b>EXTERNE EFFECTEN</b>  | <b>79</b>  |
| 6.4.1             | <i>STIGMATISERING</i>  | 80         |
| 6.4.2             | <i>HOGЕ KOSTEN IN INDIVIDUELE GEVALLEN</i>                         | 80         |
| 6.4.3             | <i>GEBREK AAN KWALITEIT EN TRANSPARANTIE DOOR PPS-CONSTRUCTIE</i>  | 80         |
| 6.4.4             | <i>BUNDELING DOELGROEPENVERVOER</i>                                | 81         |
| 6.4.5             | <i>BELEID 'WEER SAMEN NAAR SCHOOL'</i>                             | 81         |
| <b>6.5</b>        | <b>CONCLUSIE 'MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE'</b>                     | <b>81</b>  |
| <b>7.</b>         | <b><u>NORMATIEVE AANSLUITING</u></b>                               | <b>83</b>  |
| <b>7.1</b>        | <b>POLITIEK DEBAT ROND HET LEERLINGENVERVOERBELEID</b>             | <b>83</b>  |
| 7.1.1             | <i>KEUZEVRJHEID OUDERS</i>   | 83         |
| 7.1.2             | <i>VEEL GEMEENTEN MET HOGЕ KOSTEN</i>                              | 84         |
| 7.1.3             | <i>STARTKWALIFICATIE ARBEIDSMARKT</i>                              | 84         |
| <b>7.2</b>        | <b>VRIJHEID VAN ONDERWIJS</b>                                      | <b>85</b>  |
| 7.2.1             | <i>HISTORIE VAN ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET</i>                     | 85         |
| 7.2.2             | <i>POLITIEKE GRONDSLAG: LIBERAAL OF CONFESSIOENEEL?</i>            | 85         |
| 7.2.3             | <i>ACTUALITEIT</i>   | 86         |
| <b>7.3</b>        | <b>GELIJKE KANSEN VOOR MENSEN MET EEN BEPERKING</b>                | <b>87</b>  |
| 7.3.1             | <i>GELIJKHEID</i>  | 87         |
| 7.3.2             | <i>GEHANDICAPTENBELEID: PARTICIPATIE EN INTEGRATIE</i>             | 87         |
| 7.3.3             | <i>ANDERE WAARDEN</i>  | 87         |
| <b>7.4</b>        | <b>LEGITIMITEIT VAN HET LEERLINGENVERVOERBELEID</b>                | <b>87</b>  |
| <b>7.5</b>        | <b>CONCLUSIE 'NORMATIEVE AANSLUITING'</b>                          | <b>88</b>  |
| <b>8.</b>         | <b><u>CONCLUSIE</u></b>  | <b>90</b>  |
| <b>8.1</b>        | <b>EINDCONCLUSIE ONDERZOEKSVRAAG</b>                               | <b>90</b>  |
| <b>8.2</b>        | <b>AANBEVELINGEN</b>   | <b>92</b>  |
| <b>8.3</b>        | <b>REFLECTIE</b>   | <b>94</b>  |
|                   | <b><u>LITERATUURLIJST</u></b>                                      | <b>96</b>  |
|                   | <b><u>BIJLAGEN</u></b>   | <b>100</b> |
| <b>BIJLAGE 1:</b> | <b>HET NORMENKADER</b>   | <b>100</b> |
| <b>BIJLAGE 2:</b> | <b>AANBIEDINGSBRIEF 'ENQUÊTE CLIËNTGERICHTHEID'</b>                | <b>105</b> |
| <b>BIJLAGE 3:</b> | <b>ENQUÊTE CLIËNTGERICHTHEID LEERLINGENVERVOER 2006-2008</b>       | <b>106</b> |
| <b>BIJLAGE 4:</b> | <b>ONDERZOEKSOPZET VAN DE GEMEENTE ALBLASSERDAM</b>                | <b>112</b> |
| <b>BIJLAGE 5:</b> | <b>AANBEVELINGEN UIT HET RAPPORT VOOR DE GEMEENTE ALBLASSERDAM</b> | <b>113</b> |

# 1. Inleiding

Een veel besproken onderwerp in het lokale bestuur is de toenemende decentralisatie van taken naar het gemeentelijk niveau. Uiteraard is het een ontwikkeling die reeds lange tijd zichtbaar is. Het idee dat gemeenten bij de uitvoering van bepaalde overheidstaken adequater maatwerk kunnen leveren dan de rijksoverheid is een voorname reden van deze trend.

Sinds 1987 is het leerlingenvervoer gedecentraliseerd en onder verantwoordelijkheid van gemeenten gekomen. Gemeenten werden verplicht om regels op te stellen over het vervoer van leerlingen naar scholen voor (speciaal) basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs.

In de verordening leerlingenvervoer die gemeenten op grond van deze verplichting hebben vastgesteld, wordt het vervoer van huis naar school geregeld voor kinderen die niet zelfstandig naar school kunnen en/of waarvan ouders niet in staat zijn hun kinderen te brengen en te halen. Beperkende voorwaarde is dat het vervoer betreft voor kinderen die vanwege fysieke beperkingen of gedragsproblemen gebruik moeten maken van het speciaal onderwijs en kinderen. Ook voor ouders die op levensbeschouwelijke gronden de keus maken om hun kinderen op een bepaalde school te sturen, geldt de regeling.

Bij het leerlingenvervoer is sprake van een scheiding tussen beleid en uitvoering. De gemeente zorgt voor het aanbieden en het financieren van het leerlingenvervoer en een daadwerkelijke vervoer wordt verricht door een bedrijfsmatig opererende vervoerder. De gemeente blijft ondanks de uitbesteding van het vervoer eindverantwoordelijk voor de uitvoering voor het vervoer. Zij regelt de organisatie en geeft de vervoerder de opdracht om passend vervoer voor een gebruiker te verzorgen.

Het leerlingenvervoer is een onderwerp dat gemeentelijk Nederland al een tijdje bezig houdt. Een zoektocht in verschillende media van de afgelopen tijd levert al snel een keur aan negatieve berichtgeving over het leerlingenvervoer op. In het kader onder dit hoofdstuk treft u een greep hieruit aan. De berichten gaan voornamelijk over problemen ten aanzien van de kosten en kwaliteit van het leerlingenvervoer. In veel gemeenten wordt door gebruikers geklaagd over de kwaliteit. Vaak heeft dit betrekking op tekortkomingen in het naleven van de kwaliteitseisen van het vervoer zelf. Gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat er overschrijdingen zijn van het naleven van ophaaltijd en reistijd. Ook wordt er geklaagd over vervelende behandelingen tijdens het vervoer door medegebruikers of zelfs door chauffeurs. Veel gemeenten klagen ook over de financiële aspecten van deze regeling. Gemeenten moeten een aanvraag die binnen de criteria valt toekennen en omdat het aantal toekenningen toeneemt, stijgen ook de kosten. Deze zogenaamde open-einde regeling stelt veel gemeenten voor hoge uitgaven betreffende het leerlingenvervoer.

Dit hoofdstuk vormt de inleiding van deze scriptie. Er zal een analyse van het probleem gegeven worden waarin ingegaan wordt op het hoe en waarom van het probleem dat de aanleiding vormt voor deze scriptie. Vervolgens wordt uiteengezet welk doel deze scriptie dient en welke onderzoeksvraag centraal zal staan. Daarnaast wordt beschreven wat de bestuurlijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek kan zijn. Als laatste wordt stilgestaan bij de wijze waarop dit onderzoek opgezet en vormgegeven is.



**Verontrustende berichtgeving in de media over het leerlingenvervoer**

"Sinds een aantal jaar moeten gemeenten het leerlingenvervoer Europees aanbesteden en heerst de marktwerking. Dit leidt tot ware veldslagen tussen taxibedrijven en tot prijsdumping. Veel gemeenten zien het leerlingenvervoer als een kostenpost en kiezen het goedkoopste bedrijf uit." (Nova, 2007)

Een bestuurder van het FNV die eerste verantwoordelijke is voor de taxisector merkt op: "Taxibedrijven beloven een gouden koets met ambulancepersoneel maar de realiteit is anders: Bedrijven weten dat gemeentes niet controleren en rijden dus met oude taxibussen en onopgeleid personeel." (Nova, 2007)

"Een kwart van de chauffeurs in het leerlingenvervoer houdt zich niet aan de regels. Dat blijkt uit een landelijk onderzoek van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Het onderzoek werd in september en oktober uitgevoerd. Tijdens de controles werd duidelijk dat vooral de regels voor het dragen van veiligheidsgordels vaak niet worden nageleefd. Een op de acht chauffeurs droeg zelf geen gordel, en de leerlingen in de busjes blijken ze ook lang niet altijd te dragen." (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2007)

Er zijn ernstige tekortkomingen aangetroffen bij een controle op het leerlingenvervoer in Terneuzen op 7 januari 2008. De Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Regiopolitie Zeeland controleerden twaalf taxivoertuigen die leerlingen vanuit geheel Zeeuws Vlaanderen naar een school voor speciaal onderwijs in Terneuzen brengen. (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008)

Het leerlingenvervoer in Zutphen is over het algemeen goed geregeld, maar de afhandeling van klachten laat te wensen over. (Gemeente Zutphen, 2008)

Een 'onacceptabele prijsstijging' van bijna 31.000 euro is de oorzaak van een conflict tussen de gemeente Werkendam en Taxi Bakker uit Barendrecht. De gemeente betaalde dit schooljaar daarom nog geen enkele rekening aan het taxibedrijf, dat voor de gemeente het vervoer naar de regio Rotterdam/Dordrecht verzorgt. (Brabants Dagblad, 30 januari 2009)

"De kosten van het leerlingenvervoer blijven toenemen. Niet alleen voor ons, maar voor bijna alle gemeenten in Nederland. Het aanbod van speciale scholen waar kinderen naartoe moeten, is niet zo groot. Daardoor ontstaan wachtlijsten en moeten kinderen steeds verder weg naar een school met bijzonder onderwijs voor bijvoorbeeld blinde of dove kinderen", aldus een wethouder van de gemeente Laarbeek. (Eindhovens Dagblad, 29 februari 2008)

Gemeente Heeze-Leende heeft taxibedrijf Lubberts in Heeze op de vingers getikt. Uit een controle is gebleken dat de APK van zes auto's, die gebruikt worden voor het dagelijks vervoer van circa zeventig leerlingen, niet in orde is. (Eindhovens Dagblad, 17 december 2008)

De problemen zitten ook bij de stadsdelen, die verkeerde adressen of verkeerde tijdstippen doorgeven. Ouders die leerlingenvervoer wensen, moeten zich melden bij hun stadsdeel. Dat geeft het door aan het stadhuis, dat het contact onderhoudt met Connexxion. "Er zijn te veel schakels en schijven," constateert de onderwijswethouder van Amsterdam. (Het Parool, 29 augustus 2008)

Staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat gaf aan de problemen in het contractvervoer te kennen en schrijnend te vinden. Maar zij stelde dat het Rijk er niet veel aan kan doen. Veel vormen van contractvervoer - zoals Wmo-vervoer, regiotaxi en leerlingenvervoer - zijn decentraal geregeld en vallen onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Het Rijk kan weinig afdwingen als het gaat om verbetering van kwaliteit. (www.cg-raad.nl, 16 maart 2009)

## 1.1 Probleemanalyse

Zoals uit de inleiding en het kader met de berichten uit de media blijkt, hebben veel gemeenten te kampen met problemen rond het leerlingenvervoer. Verschillende belangengroepen proberen het kwaliteitsgebrek voor het voetlicht te brengen en gemeenteraden discussiëren regelmatig over de almaar toenemende kosten. Het is evident dat er wat aan de hand is met het leerlingenvervoer. Onduidelijk is echter wat het probleem dan precies is en hoe het verklaard kan worden. De berichten in de media zijn enkel signalen, maar een analyse van het probleem in algemene zin ontbreekt vaak.

Als we nagaan waar de kritiek op het leerlingenvervoer zich vooral op richt dan komen we veelal terecht op de financiële en kwalitatieve aspecten van het beleid. Het kostenaspect heeft voornamelijk te maken met het toenemend aantal leerlingen dat recht heeft op en gebruik maakt van de dienst. In 2006 schrijft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat het aantal zogenaamde rugzakleerlingen sterk is gegroeid terwijl het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs niet is afgenomen. Dit betekent dat er een groter aantal leerlingen recht heeft op leerlingenvervoer. Aangezien de gemeente dit moet financieren, nemen de uitgaven toe. Daarnaast wordt door gebruikers regelmatig geklaagd over de kwaliteit van de uitvoering van het leerlingenvervoer. Het TV-programma Nova besteedde hier in 2007 aandacht aan en kwam met opzienbarende conclusies. Er wordt gesproken over een "chaos in het leerlingenvervoer door heel Nederland heen" en "een ramp in de dagelijkse praktijk". (Nova, 2007) Zoals ook uit de nieuwsberichten uit de inleiding blijkt zijn er veel problemen met het leerlingenvervoer. Interessant om te onderzoeken is de vraag of de veelvuldige kostenoverschrijdingen en een gebrekkige kwaliteit een teken zijn van een onderliggend probleem.

In eerste aanzet kan een aantal aspecten van het leerlingenvervoer aangedragen worden waarvan de vormgeving en invulling mogelijk zorgt voor de problematiek. Het leerlingenvervoer in haar huidige vorm raakt aan bestuurskundige onderwerpen als 'New Public Management', 'decentralisatie' en 'governance'. Aan de hand van deze concepten zal ik de thematiek van (de problemen rond) het leerlingenvervoer nader inkaderen.

Zoals reeds aangegeven is de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer (Wet GRL) is in 1987 in werking getreden. Voor deze tijd was de vergoeding voor noodzakelijke vervoerskosten geregeld in de Lageronderwijswet uit 1920. Voor 1987 waren gemeenten met betrekking tot het leerlingenvervoer enkel in een uitvoerende positie. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten nam stelling tegen deze situatie omdat het centralistische karakter van de regeling gemeenten in een positie van 'mechanisch medebewind' plaatste. De praktijk was dat gemeenten verantwoordelijk werden gehouden voor problemen rond de uitvoering en ook de financiële risico's werden afgewenteld op de gemeentekas. (VNG-a, 1987) Mede naar aanleiding van deze kritiek is de Wet GRL in het leven geroepen.

De Wet GRL is gebaseerd op decentralisatie van taken naar het gemeentelijk niveau. Anders dan in de situatie van voor deze wijziging hebben gemeenten een grotere bevoegdheid om taken naar eigen inzicht te regelen en uit te voeren. In samenhang hiermee is de invloed van het rijk en de provincie teruggebracht. Ook hebben gemeenten de verantwoording gekregen over de financiële aspecten van de regeling.

De decentralisatie is met name gericht op het leveren van maatwerk. Ook werd ingezet op het realiseren van kostenreductie en het verhogen van de doelmatigheid van de uitvoering. Over de stelling dat gemeenten in deze beter maatwerk kunnen leveren dan het rijk zal weinig discussie bestaan. Wel wordt betwist of er niet een landelijke richtlijn moet komen om ten aanzien van bepaalde situaties gemeenten wat meer te sturen. Dit hangt samen met het feit dat gemeenten in de uitvoering van het leerlingenvervoer veel ruimte hebben om keuzes te maken ten aanzien van kwaliteitsaspecten. In 2007 schreef

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap echter nog in antwoord op kamervragen over dit onderwerp dat "juist de decentralisatie van het leerlingenvervoer naar de gemeenten het mogelijk maakt om daar adequaat maatwerk voor te bieden. Een centrale richtlijn kan voor de vele verschillende omstandigheden nooit het gewenste en noodzakelijke maatwerk leveren." (MinOCW-a, 2007) Als we afgaan op de geluiden uit de afgelopen jaren blijkt van kostenreductie geen sprake te zijn door het open-einde karakter van de regeling en de toename van het aantal rechthebbende leerlingen. Of er sprake is van een efficiëntere uitvoering door decentralisatie zal verschillen per casus.

De decentralisatie van het leerlingenvervoer heeft er dus toe geleid dat er meer maatwerk geleverd kan worden wat in het belang is van de gebruikers. Echter, in de praktijk is de beleidsvrijheid van gemeenten wettelijk gezien gering. In de verordening leerlingenvervoer die gemeenten vast moeten stellen is slechts op een klein aantal punten eigen invulling mogelijk. Mogelijk hebben gemeenten een wat starre houding ten aanzien van dit onderwerp. Het beleidsarme karakter van het leerlingenvervoer heeft mogelijk geleid tot een houding waarin het simpel uitvoeren van het leerlingenvervoer al voldoende is. Aan de andere kant zien we echter dat er voor de uitvoering heel veel eigen keuzes gemaakt kunnen worden. Maar omdat de uitvoering in handen van derden ligt, staat dit mogelijk wat verder van het bed van gemeenten af. Gemeenten worden niet echt aangezet tot het ontwikkelen van leerlingenvervoerbeleid met een eigen visie en focus. Mogelijk leidt dit tot de tekortkomingen in de uitvoering van het beleid met nadelige gevolgen voor effectiviteit, efficiëntie en cliëntgerichtheid.

Ten tijde van het instellen van de Wet GRL was er onder invloed van de New Public Management beweging veel aandacht voor resultaatgericht en bedrijfsmatig werken. Overheden zouden meer aandacht moeten besteden aan prestatiemetingen en outputsturing en afdracht van verantwoording hierover. Dit zou kunnen voorkomen dat een gemeente zou verworden tot een inefficiënt en ineffectief bureaucratisch mechanisme (Osborne en Gaebler, 1993). Onder invloed van stagnatie en inflatie in de jaren '70 en '80 kwam de overheid tot bezuiniging en het afstoten van zaken die niet tot de kerntaken behoorden. In dit licht kan ook de in 1987 veranderde vormgeving van het leerlingenvervoer geplaatst worden. Niet zozeer als bezuiniging of afstoting, als wel resultaatgerichter en bedrijfsmatiger werken. Gemeenten kunnen in de toekenning van aanvragen en bij de uitvoering beter inspelen op de wensen van de gebruikers. Daarnaast kunnen gemeenten op de eigen situatie toegesneden contracten aangaan met vervoerders. Het leerlingenvervoer is een erg geschikt beleidsterrein voor gemeenten om aandacht te besteden aan outputsturing en prestatiemetingen. Door de uitbesteding van de uitvoering kan er in directe zin misschien minder gestuurd worden op de output. Echter, door het afspreken van kwaliteitseisen en prestatienormen en het meten van het naleven hiervan kan mogelijk een marktsituatie gecreëerd worden waarin de gemeente als opdrachtgever mogelijkheden heeft tot contractontbinding of verandering van prijsstelling. Vraag is echter of de contracten van dit moment opdrachtgevers hiertoe voldoende ruimte bieden en of gemeenten afdoende mogelijkheden heeft om de prestaties te meten en te sturen.

Samenwerking tussen gemeenten en vervoersbedrijven, tussen publieke en private partijen, vereist goed bestuur oftewel 'good governance'. Good governance streeft naar een actieve samenwerking tussen betrokkenen wat leidt tot meer draagvlak en grotere legitimiteit. Ook voor het leerlingenvervoer is dit essentieel. Good governance heeft veel te maken met het thema van decentralisatie. Decentralisatie kan namelijk een middel zijn tot good governance. Om te komen tot good governance zijn verantwoording en coördinatie erg belangrijk. De rol van de gemeente ten aanzien van het leerlingenvervoer houdt het midden tussen het scheppen van kaders waarbinnen zelforganisatie plaatsvindt en het stellen van regels waaraan het handelen van derden moet voldoen. De invulling van coördinatie en verantwoording is hierop gebaseerd.

Sinds een aantal jaren gaat het om contracten die Europees aanbesteed dienen te worden. In de eerder genoemde uitzending van Nova werd aangegeven dat deze aanbesteding heeft geleid tot een veldslag tussen de taxibedrijven en resulteerde in prijsdumping. Veel gemeenten zien het leerlingenvervoer als kostenpost en kiezen voor het goedkoopste bedrijf. Dat dit gevolgen heeft voor de kwaliteit van de uitvoering lijkt vanzelfsprekend. Ook is mogelijk een probleem dat gemeenten niet zoveel ervaring hadden met opstellen van zulk soort contracten. Zeker voor kleinere gemeenten zal gelden dat het ambtelijk apparaat te weinig specifieke kennis op dit terrein heeft. Voor gemeenten is het ingewikkeld en kostbaar gebleken om de uitvoerende instantie te controleren waardoor het de vraag is of de opgave van de kosten altijd overeenkomstig de daadwerkelijk geleverde diensten is. Gemeenten hebben te weinig adequate instrumenten om toezicht te houden en te beheren. De invulling van de governance-rol van de gemeente op het beleidsterrein leerlingenvervoer kent dus problemen. De thema's verantwoording en coördinatie lijken niet adequaat ingevuld te kunnen worden.

Uit de (toenemende) berichtgeving over problemen rond het leerlingenvervoer blijkt dat veel gemeenten hiermee te kampen hebben. Verschillende gemeenten besluiten om onderzoek te doen naar het reilen en zeilen van het leerlingenvervoer. Ook de gemeente Alblasserdam heeft besloten een evaluatie uit te voeren naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van het leerlingenvervoer. De reden hiervan ligt niet direct in het feit dat er ernstige tekortkomingen geconstateerd zijn, hoewel ook Alblasserdam te kampen heeft met toenemende kostenoverschrijdingen. In het kader van artikel 213a van de Gemeentewet is het College van Burgemeester en Wethouders verplicht periodiek onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur op een bepaald beleidsterrein. Voor het jaar 2009 is het leerlingenvervoer een van de gekozen onderwerpen.

In 2005 is er een onderzoek uitgevoerd door Deloitte naar het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasserdam. De bevindingen van dit onderzoek in combinatie met de almaar stijgende kosten waren voor de gemeente aanleiding om het leerlingenvervoer hoger op de prioriteitenladder te zetten. Het leerlingenvervoer is een grote uitgavenpost op de gemeentelijke begroting. Daarbij komt dat de raad in het verleden vaak extra kredieten moest verstrekken bovenop het begrote bedrag. Dit leidde regelmatig tot kritische vragen aan het college. Gebleken is dat de voorgenomen kostenreducties niet in voldoende mate gerealiseerd konden worden. Onbekend is of de maatregelen om de vinger strakker aan de pols te houden ook leiden tot verbeterde efficiëntie en effectiviteit. Wat betreft de kwaliteit van de uitvoering en de tevredenheid onder de gebruikers zijn er niet direct signalen van tekortkomingen. Omdat het leerlingenvervoer primair een dienst is voor de gebruikmakende doelgroep acht Alblasserdam het ook van belang om de cliëntgerichtheid te onderzoeken.

Duidelijk is dat ook in Alblasserdam het leerlingenvervoer een thema is dat met enige zorg wordt gezien door het bestuur. Zowel bestuurlijk als politiek zijn er rond de uitvoering en de kosten vragen gerezen. De keuze voor een 213a-onderzoek met als onderwerp leerlingenvervoer is dan ook niet willekeurig geweest. Het onderzoeksinstrument dat artikel 213a biedt, is bij uitstek geschikt om de vragen rond de doelmatigheid en doeltreffendheid van het leerlingenvervoer te onderzoeken. Daarnaast heeft het college de cliëntgerichtheid als belangrijke indicator toegevoegd om een vollediger beeld te krijgen van de gang van zaken rond het leerlingenvervoer.

## **1.2 Probleemstelling**

### *1.2.1 Doelstelling*

Uit bovenstaande probleemanalyse wordt duidelijk dat berichtgeving over en onderzoek naar leerlingenvervoer veelal gericht is op doeleinden van het beleid en het al dan niet realiseren daarvan. Ook het onderzoek van de gemeente Alblasserdam richt zich op de analyse van empirische prestaties op dit beleidsterrein in termen van succes en falen. De

effectiviteit van de op dit moment gehanteerde instrumentaria voor het regelen van passend vervoer voor kinderen die niet zelfstandig naar school kunnen worden beoordeeld. Echter, om een goede en adequate evaluatie te doen van het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasterdam is het van toegevoegde waarde om te bezien of de gestelde doelen en instrumenten passen binnen de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke context waarin ze tot stand komen. Dit hangt sterk samen met de bereidheid van actoren om mee te werken aan de vormgeving en in- en uitvoering van het beleid zodat het haalbaar en uitvoerbaar wordt. Draagvlak voor het beleid is essentieel omdat bij de uitvoering verschillende partijen betrokken zijn. De mate van uitvoerbaarheid en aandacht voor de genoemde contexten speelt eveneens een belangrijke rol voor een succesvolle uitvoering van beleid. Bovengenoemde aspecten hebben betrekking op de situationele context waarin het beleid tot stand komt. Daarnaast is het interessant om de evaluatie naar een wat abstracter niveau te brengen. Hiertoe wil ik onder andere bekijken of het beleid een meerwaarde heeft voor de gehele samenleving en bijdraagt aan een breder maatschappelijk nut. Het leerlingenvervoer is in directe zin een dienst om leerlingen van huis naar school te vervoeren en om voor ieder kind passend onderwijs toegankelijk te maken. Indirect draagt dit bij aan de uitwerking van het grondrecht 'vrijheid van onderwijs'. Een ander dieper doel waaraan het leerlingenvervoer indirect bijdraagt is een ieder een reële kans te bieden op educatieve ontwikkeling. Hiermee hangt samen dat het leerlingenvervoer mogelijk bijdraagt aan de maatschappelijke integratie van mensen met een beperking. Echter, er moet ook onderzocht worden of het beleid geen onverwachte of onbedoelde effecten kent. Te denken valt bijvoorbeeld aan het stigmatiserende effect op de doelgroep. Kinderen die altijd in een 'busje' naar school gebracht worden kunnen een bepaald etiket opgeplakt krijgen door de samenleving. Voor een evaluatie van het leerlingenvervoerbeleid zijn dit boeiende dimensies om te onderzoeken. Ten aanzien van het abstracte niveau is ook de normatieve waardering van het beleid vanuit een maatschappelijk kader het analyseren waard. In en door beleid treden soms waardeconflicten op. In geval van het leerlingenvervoer gaat het dan bijvoorbeeld om de vrijheid van onderwijs tegenover het beginsel van rechtvaardigheid en gelijkheid, omdat ouders die kiezen voor bijzonder onderwijs financiële steun ontvangen in tegenstelling tot ouders die kiezen voor openbaar onderwijs. In deze evaluatie wordt beoordeeld of het leerlingenvervoerbeleid in de huidige vorm recht doet aan deze waardeconflicten. Ook de aansluiting van het beleid bij de wensen, gevoelens, normen en waarden van burgers is van belang, omdat zij in ons staatssysteem fundamenteel zijn voor de legitimiteit van beleid.

Het doel van dit onderzoek is dan ook:

*Het verbeteren van het bestaande beleid op het terrein van het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasterdam door te beoordelen of de uitvoering doelmatig en doeltreffend verlopen is, of de ingezette instrumentaria passend zijn bij de probleemsituatie, of het beleid maatschappelijke meerwaarde heeft en of het aansluit bij de in de samenleving geldende algemene normen en waarden.*

### 1.2.2 Vraagstelling

Uitgaande van deze doelstelling kom ik tot de volgende onderzoeksvraag:

***Wat zijn de effecten van het leerlingenvervoerbeleid van de gemeente Alblasterdam over de jaren 2006 tot en met 2008 en hoe kunnen deze worden beoordeeld?***

### 1.2.3 Deelvragen

Om tot beantwoording van de vraagstelling te komen en om recht te kunnen doen aan de doelstelling zullen de volgende deelvragen in dit onderzoek centraal staan:

1. Is het leerlingenvervoerbeleid van de gemeente Alblasterdam effectief, efficiënt en cliëntgericht uitgevoerd in de periode van 2006 tot en met 2008?

Met deze deelvraag wordt in kaart gebracht of de gemeente Alblasterdam bij de uitvoering van het leerlingenvervoerbeleid de gestelde beleidsdoelen in de praktijk heeft gerealiseerd, of ze dit tegen zo min mogelijk middelen gedaan heeft en of er voldoende oog is geweest voor de belangen en wensen van de gebruikersgroep.

2. Is het leerlingenvervoerbeleid gezien de effecten van de praktische realisatie passend bij de probleemsituatie?

De effecten die beschreven zijn in deelvraag 1 geven aanleiding om te bezien of het beleid ook past in de situationele context van de gemeente Alblasterdam. Belangrijk om te beoordelen is of de vormgeving van het beleid recht doet aan de probleemsituatie en of het in de huidige vorm voldoende bijdraagt aan de beoogde doelen. Uitvoerbaarheid en draagvlak zullen hierin centraal staan.

3. Wat zijn de bedoelde en onbedoelde maatschappelijke effecten van het leerlingenvervoerbeleid en wat is de meerwaarde hiervan voor de samenleving?

Het leerlingenvervoerbeleid is in directe zin een middel om leerlingen van huis naar school te vervoeren en om voor ieder kind passend onderwijs toegankelijk te maken. Indirect dient het beleid echter diepere maatschappelijke doelen en heeft het daarmee een meerwaarde voor de gehele samenleving. Welke effecten dit zijn onderzoeken we in deze deelvraag. Op voorhand valt te denken aan de vrijheid van onderwijs en de educatieve ontwikkeling van mensen met een beperking. Ook is het mogelijk dat het beleid onverwachte en ongewilde effecten heeft die ten koste gaan van bepaalde groepen. Hierbij valt op voorhand te denken aan het stigmatiserende effect op de zogenaamde 'busjeskinderen'.

4. Geven de in de samenleving heersende ideologieën aanleiding het leerlingenvervoerbeleid aan te passen gezien de waardeconflicten die het kent?

Uit de eerdere deelvragen kunnen verschillende waarden afgeleid worden die een rol spelen in het leerlingenvervoerbeleid. Normatieve theorieën over beleid leren dat deze waarden met elkaar in conflict kunnen zijn. In het geval van het leerlingenvervoer ligt dit bijvoorbeeld in vrijheid (van onderwijs) en rechtvaardigheid. In kaart zal worden gebracht voor welke waarden gekozen is in het leerlingenvervoerbeleid en in welke mate deze gekozen waarden strijden met andere waarden. Vervolgens wordt bezien in hoeverre deze keuzes overeenstemmen met de in de huidige samenleving heersende ideologieën en of dit aanleiding geeft om het beleid aan te passen. Aan de hand hiervan kan beoordeeld worden of het beleid legitiem is.

### **1.3 Relevantie van de scriptie**

Uit de eerder geciteerde verontrustende berichtgeving over het leerlingenvervoer wordt duidelijk dat dit beleidsterrein in gemeentelijk Nederland meer en meer een heet hangijzer wordt. Het leerlingenvervoerbeleid is er primair voor de groep ouders die een kind hebben die vanwege afstand of handicap niet lopend of fietsend naar school kan. De gemeente heeft de verplichting deze doelgroep financieel tegemoet te komen of passend vervoer voor hen te regelen. Veel gemeenten hebben te kampen met een uitdijende doelgroep waardoor de kosten van de dienst steeds sterker drukken op de gemeentelijke financiën. Het is evident dat gemeenten proberen de kosten in de hand te houden of te reduceren. Kostenreductie kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de uitvoering van het leerlingenvervoer. Ook zijn er signalen dat de kwaliteit geleden heeft onder het feit dat in de aanbesteding teveel gestreefd is naar een zo goedkoop mogelijk contract. "Veel gemeenten zien het leerlingenvervoer als een kostenpost en kiezen het goedkoopste bedrijf uit" (Nova, 2007). Een maatschappelijk doel van het leerlingenvervoer is de toegankelijkheid van onderwijs te waarborgen voor hen die gebruik moeten maken van het speciaal onderwijs vanwege een beperking en hen die gebruik willen maken van

bijzonder onderwijs gebaseerd op levensbeschouwelijke argumenten. De vrijheid van onderwijs is een verworven historisch grondrecht dat ook door middel van deze regeling gewaarborgd wordt. Het is dan ook wenselijk dat de uitvoering een goede kwaliteit kent. Uiteraard moet het voor gemeenten ook financieel verantwoord blijven. Het grondrecht, de kwaliteit en het kostenaspect vormen een spanningsveld waarbinnen het leerlingenvervoerbeleid vormgegeven en uitgevoerd moet worden. Door het in kaart brengen van de legitimiteit en de maatschappelijke meerwaarde van het leerlingenvervoerbeleid zouden mogelijk aanpassingen aanbevolen kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot verbeterde maatschappelijke integratie van mensen met een beperking of tot een breder draagvlak onder burgers voor het beleid.

Ook in bestuurskundige zin is het onderzoek relevant. Uiteraard is het beleid van de gemeente Alblasterdam gebaat bij een evaluatie van deze aard. De bevindingen voortvloeiend uit de beantwoording van de onderzoeksvraag zal mogelijk een bijdrage leveren aan het verbeteren van het leerlingenvervoerbeleid in Alblasterdam. Daarnaast geldt dat alle gemeenten in Nederland beleid hebben op het terrein van het leerlingenvervoer. In algemene zin neemt het aantal rechthebbenden toe en het is dus aannemelijk dat iedere gemeente te maken heeft met toenemende kosten. De berichtgeving stelt dat ook de kwaliteit van de uitvoering landsbreed te wensen overlaat. Mogelijk resulteert de evaluatie van de casus Alblasterdam in bevindingen die interessant zijn voor meerdere gemeenten in Nederland. Of dit zal gelden voor alle verschillende niveaus van de evaluatie valt te bezien. Omdat het beleid in alle gemeenten min of meer gelijk is vormgegeven, vanwege de beperkte wettelijke eigen invullingsmogelijkheden, zal in elk geval de maatschappelijke meerwaarde en de normatieve aansluiting (zie paragraaf 2.4) bredere relevantie hebben.

#### **1.4 Methodologische verantwoording**

Deze paragraaf beschrijft in het kort welke methodes zijn om de eerder genoemde deelvragen te beantwoorden. Aan de hand van de verschillende evaluatieonderdelen zoals beschreven in paragraaf 2.4 worden de methodieken beschreven.

##### *1.4.1 Evaluatieonderdeel 'praktische realisatie'*

Het onderdeel praktische realisatie in de evaluatie wordt gevormd door het voor de gemeente Alblasterdam uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van het leerlingenvervoer. De methoden waarvan gebruik gemaakt wordt in dit onderdeel zijn 'documentonderzoek' en 'interviews'. Hieronder zullen deze nader toegelicht worden en zal de keuze voor deze instrumenten onderbouwd worden.

##### Documentonderzoek

Belangrijk bij het evalueren van een beleidsterrein is het in kaart brengen van de beleidstheorie, het proces en de uitvoering in de praktijk, cijfers en algemene gegevens, en de effecten en de klachten die gerapporteerd zijn. Deze zaken zijn mogelijk in documenten vastgelegd. Echter, alleen toepassen van dit onderzoeksinstrument is niet voldoende om de onderzoeksvraag adequaat te beantwoorden.

##### Interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau

Om goed zicht te krijgen op het gehele proces van toekenning van gelden en uitvoering, zijn gesprekken gevoerd met de bestuurder en de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het leerlingenvervoer. De interviews met beleidsambtenaren gaven inzicht in het gehele proces dat ten grondslag ligt aan het leerlingenvervoer. Concreet is ingegaan op de beleidsvorming, het aanvraagproces en de uitvoering van het leerlingenvervoer. Op bestuurlijk niveau is een gesprek gevoerd met de portefeuillehouder waarin een selectie van strategische vraagstukken, visies en de politiek-bestuurlijke context aan de orde gesteld zijn. In de literatuurlijst treft u een overzicht van de geïnterviewde personen.

##### Interview met de uitvoerende organisatie

De uitvoering is in handen van een externe organisaties. Hoofdaannemer is het vervoersbedrijf Connexxion, maar de daadwerkelijke uitvoering wordt verzorgd door

kleinbus centrale Helbro. Met vervoerder Helbro is een interview gehouden waarin hun inzet en algemeen beeld besproken is. Een aantal bevindingen uit de enquête onder gebruikers is besproken. Ook zijn de onderwerpen relatie en contact met de gemeente, contract en klachtenbehandeling aan de orde gesteld.

#### Enquête onder gebruikers (bijlage 2 en 3)

De uitvoering van het leerlingenvervoer dient aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen. Dit is voornamelijk bedoeld om de kwaliteit van het vervoer voor de gebruikers te optimaliseren. Door middel van een schriftelijke vragenlijst is nagegaan hoe tevreden gebruikers zijn over de naleving van deze kwaliteitseisen. Daarnaast is aandacht besteed aan de informatievoorziening, de communicatie, de klachtenafhandeling en de mate waarin de gemeente aandacht heeft voor de persoonlijke situatie.

De vragenlijst is 18 mei 2009 verzonden. Er is gekozen om die ouders/verzorgers (huishoudens) aan te schrijven die in het cursusjaar 2008-2009 gebruik maakten van het leerlingenvervoer. Dit omdat de adresgegevens van deze personen met zekerheid juist zouden zijn, in tegenstelling tot gegevens uit de cursussen 2006-2007 en 2007-2008. Uit de gebruikers van 2008-2009 hebben uiteindelijk die ouders/verzorgers een enquête ontvangen die ook in 2006-2007 en/of 2007-2008 een kind in het leerlingenvervoer hadden. Dit betrof 133 huishoudens. Een aantal huishoudens heeft meerdere kinderen in het leerlingenvervoer. Hun is gevraagd de enquête in te vullen op basis van de ervaringen met het laatste gebruikmakende kind. Deze keuze is gemaakt om een recent beeld te ontwikkelen.

Van de 133 enquêtes die zijn verstuurd, zijn er 64 (volledig) ingevuld teruggestuurd naar de gemeente. Dit is een respons van bijna 50%. Deze behaalde respons biedt voldoende basis om voor de gebruikers van het leerlingenvervoer als gehele groep betrouwbare uitspraken te doen op gemeentelijk niveau.

De enquête is verzonden in de tijd dat bekend is geworden dat vervoersbedrijf Helbro het volgend cursusjaar het vervoer niet meer zal verzorgen. Omdat zeker 90 procent van de respons reeds binnen was voordat dit feit naar buiten kwam, kan worden aangenomen dat deze informatie de enquêteresultaten niet heeft vervuild. In het opstellen van de enquête is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van onvrede onder gebruikers over het feit dat er een andere vervoerder komt.

#### *1.4.2 Evaluatieonderdeel 'situatieve inpassing'*

De bevindingen uit het onderdeel 'praktische realisatie' vormen de basis om de situatieve inpassing van het leerlingenvervoerbeleid in Alblasterdam te beoordelen. Hieruit blijkt in hoeverre het beleid uitvoerbaar is en welke knelpunten zich voordoen. Het draagvlak voor het beleid onder ambtenaren, bestuurders en uitvoerder zal een gesprekspunt zijn in de interviews die voor het eerste evaluatieonderdeel worden afgenomen. Uit de resultaten van de enquête blijkt een algemeen beeld van het draagvlak onder gebruikers.

#### *1.4.3 Evaluatieonderdeel 'maatschappelijke meerwaarde'*

De bevindingen uit de voorgaande twee evaluatieonderdelen zijn richtinggevend in het evalueren van de maatschappelijke meerwaarde. In de interviews met ambtenaren en bestuurders wordt aan de orde gesteld wat de diepere maatschappelijke doelen zijn van het leerlingenvervoerbeleid. Door middel van documentonderzoek kan vervolgens inzichtelijk gemaakt worden over welke doelen het specifiek gaat. Daarnaast kan documentonderzoek duidelijk maken met welke andere beleidsterreinen het leerlingenvervoer samenhangt. Deze samenhang zegt iets over de meerwaarde dat het leerlingenvervoer heeft in het onderwijs- en maatschappelijk welzijnssysteem.



#### 1.4.4 Evaluatieonderdeel 'normatieve aansluiting'

Dit laatste evaluatieonderdeel heeft een sterk abstract karakter. De onderliggende waarden en normen van het leerlingenvervoerbeleid, de in de samenleving heersende ideologieën en de publieke opinie en politieke cultuur zullen door middel van documentonderzoek achterhaald moeten worden. De bevindingen uit met name het onderdeel 'maatschappelijke meerwaarde' vormt hiervoor het kader. De publieke belangen die gediend worden met het leerlingenvervoerbeleid resulteren hoogstwaarschijnlijk in waardeconflicten. Deze conflicten kunnen vervolgens beoordeeld worden vanuit de in Nederland belangrijke stromingen liberalisme, socialisme en confessionalisme.

### 1.5 Opbouw van het rapport

In dit eerste hoofdstuk is uiteengezet wat de aard van het probleem is dat in deze scriptie wordt geanalyseerd. In hoofdstuk 2 is een aantal theorieën over beleidsevaluaties beschreven en in relatie tot elkaar gebracht. Hieruit volgt het evaluatiekader aan de hand waarvan het leerlingenvervoerbeleid onderzocht is. Ook is beschreven hoe de centrale begrippen meetbaar gemaakt zijn. Hoofdstuk 3 kenschetst het leerlingenvervoerbeleid in het algemeen en specifiek voor de gemeente Alblasserdam. Vervolgens presenteren de vier volgende hoofdstukken de afzonderlijke evaluatieonderdelen. Hoofdstuk 4 gaat in op de praktische realisatie van het leerlingenvervoerbeleid in de gemeente Alblasserdam. Ook in hoofdstuk 5 staat het beleid in Alblasserdam centraal en is beschreven in welke mate het beleid past in de situationele context. In hoofdstuk 6 wordt het perspectief van Alblasserdam verruimd voor dat van de maatschappij en is uiteengezet welke meerwaarde het leerlingenvervoerbeleid heeft voor de gehele maatschappij. Hoofdstuk 7 behandelt de fundamentele idealen en waarden van het beleid. In het afsluitende hoofdstuk 8 worden de conclusies op de onderzoeksvraag gepresenteerd. Daarnaast bevat het enkele aanbevelingen en een reflectie op het onderzoek.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt een aantal theorieën over het evalueren van beleid uiteengezet. Deze theorieën worden in relatie tot elkaar gebracht waaruit een synthese volgt. Deze synthese bevat het model aan de hand waarvan in dit onderzoek het leerlingenvervoerbeleid geëvalueerd zal worden. Als laatste wordt het evaluatiemodel geoperationaliseerd.

### 2.1 Benaderingen van beleid

In het boek van Bekkers (2003) met de titel 'Beleid in beweging' wordt ingegaan op verschillende leerstukken en inzichten omtrent beleid. Belangrijk vertrekpunt in de beschrijvingen van deze thematiek door Bekkers zijn de verschillende benaderingswijzen van beleid en beleidsprocessen. Hij onderscheidt een viertal benaderingen, welke hieronder uiteengezet zullen worden waarbij specifiek ingegaan zal worden op de wijze waarop deze benaderingen spreken over het beoordelen van beleid.

#### 2.1.1 Rationele benadering

De rationele benadering van beleid handelt voornamelijk over het bereiken van de doeleinden van het beleid. Belangrijke definitie in deze benadering is "het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzen" (Hoogerwerf, 1989:20). Doelmaximalisatie is een centraal uitgangspunt, hoewel er bij de aanhangers van deze benadering ook aandacht is voor de beperkingen hiervan. Dit laatste hangt sterk samen met de kritiek van Simon in zijn 'boundend rationality' theorie waarin hij aantoont dat beleidsmakers beperkt zijn ten aanzien van informatie, middelen en informatieverwerkingscapaciteit waardoor zij geen zuiver rationele beslissingen kunnen nemen. Toch is rationaliteit in het beleidsproces belangrijk, omdat het de mogelijkheid schept een zo effectief en efficiënt mogelijk beleid te ontwikkelen. Kennis en informatie spelen hierbij een grote rol omdat uitgegaan wordt van het principe dat meer weten ook een beter beleid oplevert. In de beleidsvorming is het essentieel om de causale relaties van maatschappelijke effecten te kennen en om te weten welke instrumenten hierop adequaat zouden kunnen inspelen. Het gaat dus om inzicht in oorzaak-gevolg- en doel-middelrelaties. Ook in haar visie op de beleidscyclus is deze benadering sterk rationeel. Volgtijdelijkheid en ordening van fasen in het proces dragen bij aan de effectiviteit van het beleid, zo is de gedachte.

Kennis en informatie spelen ook een grote rol in het beoordelen of in de uitvoering van het beleid blijkt dat de genomen maatregelen resulteren in het bereiken van de beoogde doelen. Er is al aangestipt dat effectiviteit en efficiëntie belangrijke begrippen zijn in deze theorie. Aangevuld met de samenhang van het beleid zijn dit de criteria om vanuit de rationele benadering beleid te beoordelen. Effectiviteit van het beleid gaat over de vraag of de genomen maatregelen en ingezette middelen ook daadwerkelijk leiden tot de beoogde doelen (output) en resultaten (outcomes) (Bekkers, 2007:301). Efficiency van het beleid heeft betrekking op de mate waarin de ingezette middelen bijdragen aan de doelen en resultaten. Het aspect samenhang wil zeggen dat het beleid intern en extern consistent moet zijn.

Belangrijk in de evaluatie is het reconstrueren van de beleidstheorie. Dit wordt bemoeilijkt doordat doelstellingen soms verborgen, niet realistisch, symbolisch of te ambitieus zijn. Daarnaast kan er tijdens de uitvoering van het beleid sprake zijn van doelverschuiving. Bij het meten van effecten is het soms lastig te beoordelen of de gemeten effecten ook zijn te herleiden tot het gevoerde beleid (Bekkers, 2007:306). Daarnaast is het de vraag of niet-beoogde effecten ook moeten worden meegenomen in de beoordeling. Ook zijn sommige effecten pas na lange tijd meetbaar. Tevens is het niet altijd duidelijk welke indicatoren gebruikt moeten worden om objectief en betrouwbaar te evalueren. Hieruit vloeit voort dat ook in de rationele benadering normatieve en politieke

aspecten bij de beoordeling soms een rol spelen. Wanneer er zuiver beoordeeld wordt op de effecten van beleid speelt dit niet echt een rol, maar wanneer ook uitspraken gedaan moeten worden over de bijdrage die bepaald beleid levert aan waarden als vrijheid, gelijkheid en veiligheid is dit wel het geval. Dit toont aan dat subjectieve aspecten van beleid vaak wel een rol spelen, maar in de rationele benadering is hiervoor weinig ruimte. In de politieke en culturele benadering is hiervoor wel aandacht.

### *2.1.2 Politieke benadering*

In de politieke benadering wordt de nadruk gelegd op de machtsstrijd tussen verschillende belanghebbenden van het beleid, waarbij beleid gedefinieerd wordt als gestolde consensus in een netwerk. Die strijd draait dan om het verwerven van steun en draagvlak om een bepaald beleid met succes te kunnen voeren. Deze benadering stelt dat in de beslissingen van belanghebbenden niet alleen rationele aspecten een rol spelen, maar veel meer ook de waarden die tegen elkaar afgewogen moeten worden. Dit laatste is vooral een politieke keuze waarin de aspecten uit de rationele benadering ondergeschikt zijn. Vooral het spanningsveld van het eigen belang en het publieke belang staat centraal in deze benadering. Besluitvorming komt namelijk tot stand in een multi-actorsetting waarin verschillende sturende centra concurreren. Beleidsinstrumenten in de politieke benadering moeten vooral gezien worden als machtsbronnen om bepaalde specifieke belangen te kunnen realiseren. De doelstellingen van het beleid die een belangrijke rol spelen in de rationele benadering worden in de politieke benadering gezien als "de uitkomst van een onderhandelingsproces waarvoor steun en draagvlak bestaat" (Bekkers, 1996). Succesvol beleid is beleid waarvoor draagvlak is bij partijen die een vitale rol spelen in het beleidsproces. Het proces zelf verloopt in tegenstelling tot de rationele benadering incrementeel en niet volgtijdelijk of ordelijk. Reden hiervan is dat in verschillende beleidsfasen strijd plaatsvindt waarin belanghebbende alsnog proberen om hun eigen doelen te bereiken.

Zoals aangegeven kent de politieke benadering een spanningsveld tussen het eigen en het publieke belang. Het beoordelen van het beleid draait daar ook om, namelijk om de mate waarin een actor geslaagd is om in het gevoerde beleid een verbetering, verslechtering of consolidatie van de eigen positie en het eigen belang te realiseren. Dit kan verschillen per actor. Echter, voor succesvol beleid is het belangrijk dat zo veel mogelijk actoren het gevoel hebben dat er zo goed mogelijk rekening is gehouden met hun specifieke belangen, waardoor beleid op steun en draagvlak kan rekenen. (Bekkers, 2007:303)

Uitgaande van deze benadering is het bij het evalueren van beleid goed om een analyse te maken van het netwerk van partijen en hun belangen, posities en afhankelijkheden (Bekkers, 2007:308). Tevens moet gekeken worden naar de perceptie en waardering over het nut en de noodzaak van het gevoerde beleid. Belangrijk hierbij is aandacht voor verborgen belangen en zwakke of zwak georganiseerde belangen.

### *2.1.3 Culturele benadering*

De culturele en institutionele benadering van beleid hebben met elkaar gemeen dat het gaat om betekenis verlenen in en aan het beleidsvormingsproces. De beide benaderingen sluiten de 'klassieke' rationele en politieke benadering in en besteden dus aandacht aan doelrationaliteit en macht. In de culturele benadering is beleid succesvol wanneer het voor alle betrokken partijen een gedeelde betekenis heeft. Deze gedeelde betekenis is ook een noodzakelijke voorwaarde om draagvlak te realiseren. In het beleidsproces proberen betrokkenen aan te geven dat zij een bepaald probleem belangrijk vinden. Essentieel in dit proces zijn interactie en communicatie door middel van taal en beelden. Voor de totstandkoming van beleid is de dialoog tussen partijen dus erg belangrijk. De dialoog wordt niet zozeer gebaseerd op de verschillende belangen van betrokkenen, maar op de inhoud van het probleem. Hierdoor kan er een gedeelde identiteit en taal ontwikkelen waardoor er op basis van het onderlinge vertrouwen en het gemakkelijker delen van kennis en informatie een zogenaamd collectief leerproces ontstaat. In dit

leerproces worden verschillende beelden van de werkelijkheid geconstrueerd tot een gedeelde opvatting. In het proces kan deze opvatting in elke fase weer ter discussie komen, omdat nieuwe problemen of een veranderde context zich kunnen aandienen. Politiek heeft in deze benadering twee rollen. Enerzijds verleent het betekenis aan het beleid op een inspirerende (realiseren van draagvlak) of verhullende (misleiding door loze beloften) manier. Daarnaast kunnen nieuwe politieke en publieke ruimten gecreëerd worden waarin door zinvolle communicatie een beleidspraktijk kan ontwikkelen.

Ook in de culturele benadering speelt draagvlak in de beoordeling van beleid een belangrijke rol. Het gaat niet zozeer om een belangen als wel om een gedeelde opvatting van de werkelijkheid. Het leervermogen wordt bepaald door de interactie en communicatie van betrokkenen waardoor men wel of niet slaagt in het creëren van een gemeenschappelijk beeld over het nut en de noodzaak van een bepaald beleid.

Evaluatie van beleid binnen de culturele benadering kent een subjectief karakter. Er is geen sprake van feiten, maar van een gedeelde interpretatie van de werkelijkheid. In het evaluatieproces is het belangrijk om ruimte te creëren waarin betekenisvolle interactie plaatsvindt tussen actoren. Concreet houdt dit in dat betrokkenen elk hun eigen evaluatie hebben die uiteindelijk samengesmolten moeten worden tot een gemeenschappelijke evaluatie. Het proces van samensmelten resulteert in een leerproces waarin verschillen in perceptie worden besproken.

#### 2.1.4 *Institutionele benadering*

“De institutionele benadering ziet beleid als gevormd door bepaalde gestolde regels, praktijken en instituties dat succesvol is wanneer het aansluit bij de gegroeide praktijken of deze juist doorbreekt” (Bekkers, 2007:54). Juist die gestolde instituties zorgen voor begrenzing in de ruimte van keuzemogelijkheden. Dit omdat posities en afhankelijkheidsrelaties vaak vastgelegd zijn in regels en verdragen. Deze regels en verdragen bepalen min of meer het functioneren en het gedrag binnen een beleidssector. Het feit dat de interactie tussen actoren wordt gestuurd door regels betekent dat er in de keuze voor beleidsinstrumenten geredeneerd vanuit het bestaande waardoor soms onvoldoende out-of-the-box-gedacht wordt. De genoemde begrenzing zien we ook terug in de rol van kennis en informatie. Het gaat hier dan om de presentatie van kennis en informatie die vaak de “belichaming is van gestolde werkelijkheidsdefinities” (Bekkers, 2007:82) en om beperkte toegankelijkheid tot kennis en informatie. Ook het beleidsproces is ingekleurd door allerhande formele en informele regels. Dit wordt vormgegeven door tal van routines en procedures die gevolgd (moeten) worden en die vaak resulteren in ‘padafhankelijk’ beleid en beleidsproces. De rol van de politiek in het proces moet ook worden gezien als institutioneel. Regels zorgen hierbij voor voorspelbare, stabiele en vertrouwenwekkende keuzeprocessen waarin waarden- en belangenafwegingen gemaakt worden voor lastige problemen (Bekkers, 2007:86). Daarnaast kan de politiek juist door het uitvaardigen van regels betekenis geven aan de samenleving.

De institutionele benadering kent een multirationeel karakter. Dit betekent dat het beoordelen van beleid ook niet te vatten is in één logica, waardoor soms tegenstrijdige oordelen over beleid ontstaan. Daarom wordt waarde gehecht aan de rationale benadering om objectief wat te kunnen zeggen over de kwaliteit van het beleid. Er is echter meer, namelijk of het beleid haalbaar is. Haalbaarheid in de zin van realistisch, maar ook in de zin van draagvlak en steun ervoor. Daarnaast komen legaliteit en legitimiteit van het beleid aan de orde. Als laatste speelt de mate waarin het beleid ‘lerend beleid’ is een rol. Al deze criteria moeten meegenomen worden in de oordeelsvorming. Hierdoor is het ingewikkeld om te stellen of beleid succesvol was of gefaald heeft.

Net als in de culturele benadering stelt de institutionele benadering dat meer logica’s en rationaliteiten een rol moeten spelen in de evaluatie van beleid. Het afwegen van

waarden speelt hierbij een grote rol. Het politieke karakter van beleid moet in de evaluatie betrokken worden. De wijze waarop dit volgens de institutionele benadering zou moeten gebeuren, komt overeen met de theorie 'vier vragen over beleid' van Hemerijck, welke u hieronder aantreft.

## **2.2 Vier vragen over beleid**

Zoals aangegeven heeft deze theorie directe verbanden met de institutionele benadering van Bekkers. Ook in de vier vragen over beleid is er enerzijds aandacht voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen en anderzijds voor de passendheid van het beleid in de maatschappelijke en politieke context. Bij het evalueren van beleid is het belangrijk te onderzoeken of doelstellingen van het beleid overeenkomen met de beleidsprestaties. Voor een goede evaluatie is dit echter niet alles. Belangrijk is ook te bezien of de gekozen doelen, instrumenten en processen passen in de maatschappelijke omgeving en politieke context. (Hemerijck, 2003:34) Evalueren geschiedt in deze theorie aan de hand vier vragen. Het betreft de vragen 'werkt het', 'past het', 'mag het' en 'hoort het'. Hieronder zetten we dit nader uiteen.

### *2.2.1 Werkt het?*

De 'werkt het'-vraag houdt zich bezig met onderzoek naar de mate waarin de gekozen beleidsmaatregelen bijdragen aan de gestelde doelen van het beleid. Evaluatie van beleid ten aanzien van deze vraag vindt plaats in termen van succes en falen. In de kern gaat het om de criteria doeltreffendheid en doelmatigheid. Volgens Hemerijck (2003:35) is beleid doeltreffend wanneer "de implementatie van de gekozen beleidsmaatregelen leidt tot realisering van de gekozen doelen". Hierbij moet ook gekeken worden naar mogelijke neveneffecten en de samenhang met andere maatregelen. Beleid is doelmatig "wanneer dit gebeurt tegen lage relatieve kosten in verhouding tot de maatschappelijke baten" (Hemerijck, 2003:35).

Bij het evalueren van beleid ten aanzien van de 'werkt het'-vraag is een aantal aspecten belangrijk. De onderzoeker moet de politiek gestelde doelen van het beleid aanvaarden. De normatieve wenselijkheid van deze doelen staat niet ter discussie. Om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te beoordelen moeten adequate indicatoren gekozen worden. Ten aanzien van de doelmatigheid moet ook aandacht besteed worden aan de alternatieve instrumenten die ingezet (hadden) kunnen worden om het probleem het hoofd te bieden.

### *2.2.2 Past het?*

Na de 'werkt het'-vraag en de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid is het ook belangrijk het politiek en maatschappelijk draagvlak voor de uitvoerbaarheid van het beleid te bezien. Draagvlak (of haalbaarheid) en uitvoerbaarheid hebben volgens Hemerijck (2003:38) betrekking op "de mate waarin politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid". Het gaat er niet zozeer om dat er consensus heerst, maar dat er overeenstemming ontstaat op grond van politieke strategische overwegingen, oftewel dat er een compromis wordt bereikt. De actoren die betrokken zijn bij beleid hebben allen hun eigen begrip en interpretatie van beleidsproblemen en -oplossingen. Ook hun normatieve voorkeuren, organisatorische en institutionele belangen, capaciteiten en machtsbronnen spelen een belangrijke rol voor de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid.

Bij een evaluatieonderzoek is het niet alleen van belang te bezien of het beleid heeft gewerkt, maar ook of er sprake was van draagvlak onder betrokken partijen. Hierbij speelt niet alleen de functie (problemen en oplossingen) maar ook de vorm (instituten) van het beleid een rol.

### *2.2.3 Mag het?*

Hemerijck stelt dat het in een evaluatieonderzoek ook van belang is te bezien of het beleid in lijn is met de politieke en rechtstatelijke ordening, burgerlijke grondrechten,

democratische procedures, en bestuurlijke bevoegdheden. In de rechtsstaat is het fundamenteel dat de overheid zicht houdt aan de regels van het recht. Belangrijk hierbij zijn het legaliteits- rechtvaardigheidsbeginsel. Dit geldt dus ook voor beleid. Beleid moet constitutioneel rechtmatig zijn en in overeenstemming met klassieke en sociale grondrechten.

Beoordeling van beleid in het kader van de 'mag het'-vraag heeft betrekking op inhoudelijke en procedurele aspecten van de totstandkoming van beleid. Ook publieke verantwoording en rekenschap moeten hierin meegenomen worden. De vraag die beantwoordt moet worden is of het beleid overeenstemt met bestaande wet- en regelgeving. (Hemerijck, 2003:25)

#### 2.2.4 Hoort het?

Tenslotte heeft een kwalitatief goede evaluatie nog een beantwoording nodig van de 'hoort het'-vraag. Concreet betekent dit dat er een uitspraak gedaan moeten worden over "de (inter)subjectieve waardering van beleid door burgers, in het bijzonder de mate waarin beleid in de perceptie van burgers naar behoren aansluit bij hun verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen" (Hemerijck: 2003:44). Burgers hebben in een democratische rechtsstaat namelijk het eerste en laatste woord. Aanvaardbaarheid en vertrouwen in de politiek spelen in de beoordeling door burgers een belangrijke rol.

In een evaluatieonderzoek staat de legitimiteit van het beleid centraal. Aan de definitie van een beleidsprobleem liggen concurrerende normen en waarden ten grondslag. Voor de 'hoort het'-vraag moet onderzocht worden of deze waarden en normen overeenstemmen met de maatschappelijke waarden en normen, de publieke opinie en de politieke cultuur.

"Het basisperspectief van de vier kernvragen erkent dat 'goed' beleid niet enkel op theoretische gronden kan worden vastgesteld" (Hemerijck, 2003:47). Beleid dat legitimiteit heeft voldoet aan vier criteria: het is doelmatig, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, rechtmatig, en normatief aanvaardbaar. Tussen deze criteria dient in de praktijk een bepaalde mate van 'fit' te bestaan. Er is geen hiërarchie binnen de vragen, omdat ze allen verschillende theoretische en normatieve achtergronden hebben met hun eigen specifieke waarde. Uiteindelijk zullen ze binnen een evaluatieonderzoek geïntegreerd aan bod moeten komen.

### 2.3 Niveaus van beleidsevaluatie

Fischer (1995) heeft in zijn boek 'Evaluating public policy' een model geformuleerd om beleidsevaluaties uit te voeren. Deze zogenaamde 'policy deliberation'-theorie is voortgekomen uit de kritiek die in Amerika ontstond over de bruikbaarheid van toenmalige beleidsevaluaties. Fischer (1995:7) geeft aan dat velen wel voorstander van beleidsevaluatie waren, maar dat er in de praktijk weinig waarde aan gehecht kon worden. Dit omdat veel evaluaties van technische aard waren en weinig handvatten boden tot het oplossen van sociale problemen. Fischer heeft een beleidsevaluatiemodel ontwikkeld waarin niet alleen aandacht is voor empirische aspecten van beleid, maar ook voor normatieve aspecten. Concreet houdt dit in dat er niet alleen gekeken wordt naar het realiseren van de formele beleidsdoelen, maar dat deze doelen ook kritisch benaderd worden. Dit houdt in dat er ook een analyse gemaakt wordt van de bijdrage van de formele beleidsdoelen aan de oplossing van het maatschappelijke probleem, in bredere zin aan de maatschappelijke wensen en doelen en aan het maatschappelijke systeem zelf.

Het evaluatiemodel van Fischer kent een onderscheid in twee zogenaamde ordes, namelijk:

1. evaluatie op empirisch niveau waarin de effecten van een beleidsprogramma worden gemeten aan de hand waarvan een beoordeling wordt gemaakt over de relevantie hiervan voor de probleemsituatie.

2. evaluatie op normatief niveau waarin wordt bekeken wat de maatschappelijke meerwaarde is van de beleidsdoelstellingen en in hoeverre de waarden die hierachter schuilgaan overeenkomen met heersende ideologieën.

De twee ordes kennen elk weer twee onderdelen, waarmee het gehele model dus bestaat uit vier onderdelen. Dit zijn:

1. Technische verificatie ('Program verification')
2. Situationele rechtvaardiging ('Situational validation')
3. Systeemondersteuning ('Societal-level vindication')
4. Rationele keuze ('Social choice')

Hieronder zal op elk onderdeel afzonderlijk ingezoomd worden.

### 2.3.1 Technische verificatie

In het evaluatieonderdeel technische verificatie ligt de focus vooral op de vraag of de beleidsdoelen gerealiseerd zijn. Hierbij gaat het dan om de 'outcomes' van een beleidsprogramma. De empirische analyse van een beleidsprogramma is het evaluatieonderdeel waarmee beleidsonderzoekers het meest vertrouwd zijn. Fundamentele technisch-analytische vragen domineren de empirische beleidsanalyse. Wanneer de efficiëntie van beleidsresultaten wordt onderzocht is technische verificatie typisch de methode die in conventionele beleidsevaluaties gebruikt wordt. Bij elk evaluatieonderdeel heeft Fischer een drietal vragen geformuleerd die leidend zijn. Ten aanzien van de technische verificatie luiden deze vragen als volgt:

1. Beantwoordt het beleidprogramma in de praktijk aan zijn gestelde doelstellingen?
2. Brengt de empirische analyse secundaire of niet voorziene effecten aan het licht die de doelstellingen neutraliseren?
3. Bereikt het beleidsprogramma efficiënter de doelstellingen dan beschikbare alternatieven?

Dit onderdeel van de beleidsanalyse resulteert in een beoordeling van de effecten van het beleid in het licht van de doelstellingen. Daarnaast wordt bezien in welke mate de ingezette middelen bijgedragen hebben aan de verwezenlijking van dat doel en of er geschiktere alternatieven waren of zijn. Fischer stelt dat dit onderdeel normatieve beperkingen kent bij rationele beleidsevaluaties. Daarom zijn de drie volgende onderdelen van belang.

### 2.3.2 Situationele rechtvaardiging

Na de empirische beoordeling van de resultaten van een beleidsprogramma leidt de eerste orde van beleidsevaluatie tot verklaringsvraagstukken. Het verklaren focust zich hier op de vraag of het beleidsdoel ook relevant en passend is voor de probleemsituatie. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat beleidsdoelen ook bijdragen aan het oplossen of naar wens veranderen van een situatie. In plaats van het meten van de beleidsdoelstellingen, wordt in het onderdeel situationele rechtvaardiging onderzocht in welke mate het beleidsprogramma de aan de probleemsituatie ten grondslag liggende conceptualisatie en veronderstellingen beïnvloedt. De volgende vragen staan hierbij centraal:

1. Zijn de doelstellingen relevant in de probleemsituatie?
2. Zijn er in een situatie specifieke omstandigheden die vereisen dat er een uitzondering moet worden gemaakt op de doelstellingen?
3. Is er sprake van doelstellingen die strijdig zijn met elkaar?

Situationele rechtvaardiging is een interpretatief redeneerproces binnen het kader van heersende 'belief systems' rond een probleemsituatie. Dit evaluatieonderdeel doet begrijpen waarom beleidsresultaten tot stand komen in een probleemsituatie.

### 2.3.3 *Systeemondersteuning*

In de 'policy deliberation'-theorie van Fischer is het onderdeel systeemondersteuning de eerste stap in de tweede orde van beleidsevaluatie. Waar eerst de aandacht uitging naar de concrete situationele context van beleid wordt in de tweede orde gekeken naar een beleidsprogramma in het geheel van het maatschappelijk systeem. In het onderdeel systeemondersteuning wordt onderzocht welke waarde het beleid heeft voor bestaande maatschappelijke regelingen. Dit wordt onderzocht aan de hand van de volgende centrale vragen:

1. Zijn de doelstellingen van toegevoegde waarde voor de samenleving als geheel?
2. Resulteren doelstellingen in onvoorziene problemen met belangrijke maatschappelijke gevolgen?
3. Worden de kosten en baten van het beleid rechtvaardig verdeeld?

Systeemondersteuning stijgt dus uit boven de specifieke context van een beleidsprogramma. In politieke termen is het belangrijk dat beleidsdoelen bijdragen aan het algemeen belang en de sociale welvaart. Beoordeeld wordt of beleidsdoelen te rechtvaardigen bezien vanuit de normatieve implicaties en gevolgen van de beleidsresultaten voor het gehele maatschappelijke systeem.

### 2.3.4 *Rationele keuze*

Het laatste onderdeel van de theorie van Fischer wordt gekenmerkt door vragen rond waarden en ideologieën. Centraal staat het ideaalbeeld van de samenleving en hiermee komt Fischer op het terrein van de politieke filosofie. De volgende vragen zijn hierin leidend:

1. Wat zijn de fundamentele idealen?
2. Wanneer de heersende maatschappelijke orde niet in staat is fundamentele waardeconflicten op te lossen, is er dan een andere maatschappelijke orde die dit wel mogelijk maakt?
3. Geven normatieve reflecties en empirische constatering aanleiding voor alternatieve ideologieën?

In de diepste zin draait het onderdeel rationele keuze om de vraag in welke samenleving men wil leven. Hierin spelen vele basiswaarden een rol, zoals vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid. In het licht van een beleidsprogramma gaat het dan om de keuze tussen verschillende ideologieën bezien vanuit hun capaciteit tot het oplossen van waardeconflicten en de uitwerking hiervan in beleidsdoelstellingen.

Fischer stelt dat elk afzonderlijk onderdeel zijn specifieke kwaliteiten en eisen heeft voor het maken van een complete beoordeling van een beleidsprogramma. Elk onderdeel kent een gelijke prioriteit en het is niet noodzakelijk in een evaluatie een bepaalde volgorde van onderzoeken aan te brengen.

## 2.4 **Synthese**

Nu de drie theorieën besproken en uiteengezet zijn, moet nagedacht worden over de wijze waarop deze drie verschillende theorieën geïntegreerd kunnen worden tot een samenhangend en eenduidig model. Dit model vormt dan de theoretische basis aan de hand waarvan de onderzoeksvraag onderzocht kan worden.

Allereerst is het noodzakelijk om samenhang te brengen in de verschillende theorieën. Hoewel het drie aparte theorieën zijn, is het niet ingewikkeld om overeenkomsten te ontdekken. Allen handelen over het thema beleidsevaluatie en kennen praktische en meer abstracte onderzoeksonderdelen. In de theorie van Bekkers zien we verschillende wijzen waarop beleid benaderd kan worden. De rationele benadering wordt gekenmerkt door een empirische analyse van de effecten van een beleidsprogramma in termen van



effectiviteit en efficiëntie. De politieke benadering kijkt naar het draagvlak voor beleid in termen van macht en belangen. Hetzelfde gebeurt in de culturele benadering maar dan wordt gekeken naar draagvlak in termen van betekenis en zingeving. De institutionele benadering is een synthese van de voorgaande benaderingen en behandelt daarmee de verschillende thema's hieruit. De institutionele benadering kunnen we dus als uitgangspunt nemen voor de theorie van Bekkers bij het integreren van de theorieën. Bekkers stelt dat een eenduidig waarderingsoordeel enkel uitgesproken kan worden wanneer er zowel aandacht is voor de gevolgen van beleid in relatie tot de doelstellingen, als wel voor de passendheid van het beleid bij het heersende politieke en maatschappelijke klimaat. Hij beschrijft dat de praktische uitwerking van de institutionele benadering ligt in de 'vier vragen over beleid'-theorie van Hemerijck. Beleid moet doelmatig en doeltreffend zijn, politiek en maatschappelijke haalbaar zijn, praktisch uitvoerbaar en rechtmatig en normatief aanvaardbaar zijn. Deze aspecten zijn door Hemerijck gevat in de vragen 'werkt het', 'past het', 'mag het' en 'hoort het'. De samenhang tussen Bekkers en Hemerijck is hiermee evident. Met het beantwoorden van de vier vragen over beleid worden alle thema's uit de institutionele benadering van Bekkers behandeld. Vanuit de theorie van Hemerijck kunnen vrij gemakkelijk verbanden gelegd worden met het werk van Fischer. De 'werkt het'-vraag van Hemerijck houdt sterk verband met het niveau 'technische verificatie' van Fischer. Beiden handelen over effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid in het licht van zijn doelstellingen. De 'past het'-vraag komt overeen met de 'situationele rechtvaardiging'. Hierin wordt ingegaan op de vraag of het gevoerde beleid (nog) passend is binnen de situationele context van het probleem. De 'hoort het'-vraag en de 'rationele keuze' kennen eveneens duidelijke gelijkenissen. Ze bekijken de fundamentele waarden en ideologie van een beleidsprogramma en zetten dit af tegen de in de maatschappij heersende of aanwezige ideologieën. Het enige fundamentele verschil tussen de theorie van Hemerijck en die van Fischer ligt in de 'mag het'-vraag en de 'systeemondersteuning'. De 'mag het'-vraag kijkt met name naar de mate waarin beleid overeenstemt met bestaande wet- en regelgeving. In de 'systeemondersteuning' wordt veel meer gekeken naar de maatschappelijke meerwaarde van een beleidsprogramma. Gesteld kan worden dat de theorieën van Fischer en Hemerijck in grote lijnen overeenkomen met elkaar.

Nu duidelijk is dat er samenhang is tussen de theorieën, rijst de vraag op welke wijze we deze samenhang kunnen samensmelten tot een theoretisch model voor dit onderzoek. Als vertrekpunt voor de evaluatie van het leerlingenvoer in de gemeente Alblasserdam is mijns inziens de theorie van Fischer het meest geschikt. Toch wil ik deze op punten aanpassen en tevens elementen inbrengen vanuit de theorieën van Bekkers en Hemerijck. Hieronder wordt het theoretische model beschreven en uiteengezet wat uit welke theorie gebruikt zal worden.

Net als bij Fischer zal dit evaluatieonderzoek een viertal onderdelen kennen. De naam en de inhoud van de onderdelen zal echter ietwat anders zijn, omdat er een toepassing plaatsvindt op de kenmerken van dit onderzoek. Hoe dit zal gebeuren wordt beschreven in de afzonderlijke evaluatieonderdelen welke ik nu achtereenvolgens zal behandelen. In paragraaf 2.6 wordt vervolgens beschreven op welke wijze de vragen en aspecten uit de verschillende onderdelen meetbaar gemaakt worden.

### 1. Praktische realisatie

Het eerste aspect dat in dit evaluatieonderzoek aan de orde zal komen handelt over de vraag of de gestelde beleidsdoelstellingen in de praktijk ook zijn gerealiseerd. De theoretische basis voor dit onderdeel ligt in de rationele benadering, de 'werkt-het'-vraag en de technische verificatie. Alle drie de theorieën besteden aandacht aan deze vraag in termen van effectiviteit en efficiëntie. De evaluatie van het leerlingenvoerbeleid in de gemeente Alblasserdam zal dan ook voornamelijk gebaseerd zijn op deze twee indicatoren.

## 2. Situationele inpassing

Het leerlingenvervoerbeleid is een voor gemeenten gedecentraliseerde taak waarin men weinig beleidsvrijheid heeft. Dit heeft tot gevolg dat er weinig mogelijkheden zijn om beleid aan te passen aan de situationele context. Het karakter van het leerlingenvervoer is ook dat doelgroep en situatie niet ingrijpend zullen verschillen in gemeenten. Het onderzoeken van de situationele inpassing zal gebaseerd zijn op de 'past-het'-vraag van Hemerijck. De begrippen draagvlak voor en uitvoerbaarheid van het beleid zullen centraal staan.

## 3. Maatschappelijke meerwaarde

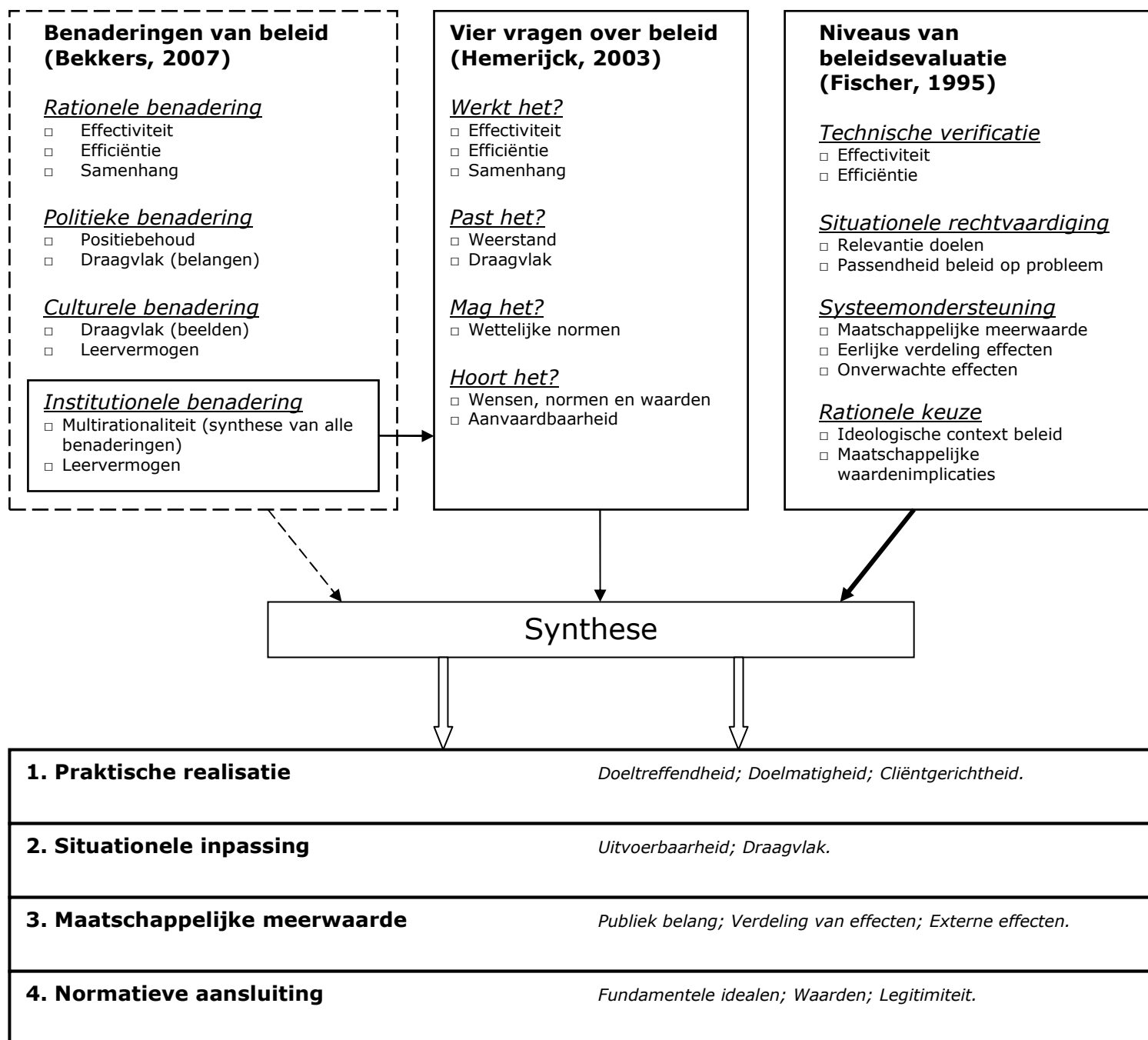
Veel beleid is er voor een specifieke doelgroep. Doelstellingen zijn dan ook vaak gericht op deze groep. Het verwezenlijken van die doelstellingen heeft echter meestal ook een maatschappelijk effect, een effect waarmee een gehele gemeenschap te maken heeft. Voor de beoordeling van beleid is het dan ook essentieel te bezien welke diepere doelen gediend worden en welke maatschappelijke meerwaarde het heeft. Op basis van de systeemondersteuning van Fischer wordt dit toegepast op het leerlingenvervoerbeleid. Het gaat niet alleen om de meerwaarde van het beleid, maar ook om de rechtvaardige verdeling van effecten en eventuele optredende perverse effecten van het beleid. Daarnaast zal hier ook zijdelings aandacht besteed worden aan het aspect passendheid zoals Fischer dat beschrijft. Mijns inziens leidt zijn beschrijving ten aanzien van het leerlingenvervoerbeleid niet zozeer tot vragen over de situationele inpassing, maar meer over de maatschappelijke inpassing gezien de maatschappelijke doelen en effecten. Op basis van deze gedachte is het op zijn plaats om deze aspecten in het onderdeel 'maatschappelijke meerwaarde' te betrekken. De situationele inpassing is aan de hand van Hemerijck al beschreven in het tweede evaluatieonderdeel.

## 4. Normatieve aansluiting

Het laatste onderdeel uit dit evaluatieonderzoek handelt over de vraag in welke mate onderliggende waarden en normen van beleid aansluiting vinden bij de ideologieën in de heersende maatschappelijke orde (Fischer). Dit evaluatieonderdeel gaat op zoek naar de fundamentele idealen van het leerlingenvervoerbeleid en zet deze af tegen gangbare (politieke) ideologieën. De 'hoort het'-vraag van Hemerijck geeft ten aanzien van het onderdeel normatieve aansluiting nog een zinvolle aanvulling in termen van de legitimiteit van beleid. Beleid ontstaat meestal op basis van concurrerende waarden en normen. De uiteindelijke onderliggende waarden en normen van beleid worden door Hemerijck in het licht gesteld van de publieke opinie en de politieke cultuur. Hierin is dan ook aandacht voor de verwachtingen en verlangens van burgers en politiek.

## 2.5 Analysemodel

Hieronder is aangegeven wat de kernpunten zijn uit de drie verschillende evaluatietheorieën. Dit leidt uiteindelijk tot het model dat voor de evaluatie van het leerlingenvervoerbeleid (in Alblasserdam) gebruikt zal worden. Het is weergegeven in het onderste kader.



## 2.6 Operationalisatie

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de verschillende evaluatieonderdelen uitgewerkt en meetbaar gemaakt zullen worden.

### 2.6.1 Praktische realisatie

Fischer, Bekkers en Hemerijck besteden in hun evaluatiemethodes allen aandacht aan de vraag of de gestelde beleidsdoelstellingen in de praktijk ook zijn gerealiseerd. Dit gebeurt in termen van effectiviteit en efficiëntie. De evaluatie van het leerlingenvervoerbeleid in de gemeente Alblasterdam zal dan ook deze twee indicatoren bevatten. Daarnaast is de cliëntgerichtheid als indicator toegevoegd. Het leerlingenvervoer is een dienst voor een specifieke doelgroep. Hun tevredenheid is een belangrijk aspect om de kwaliteit van het leerlingenvervoer te beoordelen.

#### Begripsbepaling

Om het probleem van dit onderzoek goed te kunnen onderzoeken en hierover duidelijk te kunnen rapporteren, zal helder moeten zijn waar het over gaat als er gesproken wordt over 'doeltreffendheid', 'doelmatigheid' en 'cliëntgerichtheid'. Daarom zullen deze begrippen hieronder nader gedefinieerd worden.

#### *Doeltreffendheid*

Bij de doeltreffendheid van het beleid kijk ik naar de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelen. Het gaat dus niet zozeer om de vraag of de beleidsdoelen zijn gerealiseerd, als wel over de rol die het beleid gehad heeft in het bereiken daarvan. (Hoogerwerf en Herweijer, 2003:28; 187) In deze zin is doeltreffendheid dan ook op te vatten als effectiviteit. Er zal dus in kaart gebracht worden wat de beleidsdoelen van het leerlingenvervoer zijn en welke toevoegingen hierop gedaan zijn in de periode van 2006 tot 2008. Dit wordt afgezet tegen de effecten van het leerlingenvervoerbeleid.

#### *Doelmatigheid*

Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de kosten en de baten van het beleid. Doelmatigheid of efficiëntie is aanwezig naarmate bepaalde kosten worden bereikt met minder kosten, of naarmate bepaalde kosten meer baten opleveren. (Hoogerwerf en Herweijer, 2003:28; 181) Concreet wordt onderzocht of het beleid en de uitvoering van het leerlingenvervoer de doelen heeft bereikt tegen zo min mogelijk kosten.

#### *Cliëntgerichtheid*

In toenemende mate willen overheidsorganen in de publieke dienstverlening tegemoet komen aan de wensen van de burger. Dit heeft het meeste resultaat als ook de organisatiecultuur gericht is op de burger (klant). Het is bekend dat overheidsorganen verweten wordt dat deze cultuur niet voldoende aanwezig is. Uiteraard is dit onderzoek niet het geschikte middel om deze discussie te voeren.

Aan de hand van Brouwer (2003) wordt getypeerd wat er voor cliëntgericht handelen wenselijk is. Allereerst moet er sprake zijn van interesse in de klanten en aandacht voor hun wensen en behoeften. Daarnaast is voortdurende alertheid geboden voor de mate waarin diensten aansluiten bij de veranderende wensen van de klanten. Tevens leidt extravert en communicatief gedrag van medewerkers ertoe dat vragen, problemen en klachten voortvarend en vriendelijk opgepakt en opgelost kunnen worden. Als laatste merkt Brouwer op dat een zakelijke instelling zorgt voor bewustheid van de kwaliteit van diensten en kosten. Voor de gemeente Alblasterdam is het in dit kader van belang dat er binnen de mogelijkheden van de verordening van het leerlingenvervoer tegemoet gekomen wordt aan de wensen van de cliënten op een accurate, snelle, flexibele, vriendelijke, geduldige en begripvolle wijze.

### Het normenkader

Het definiëren van de centrale begrippen vormt de opstap naar de operationalisatie. Omdat het een onderzoek in het kader van artikel 213a betreft, is er een normenkader opgesteld te worden die als referentiekader dient bij de uitvoering van het onderzoek. U vindt het normenkader in bijlage 1 van deze scriptie. Dit normenkader bevat normatieve stellingen waaraan het leerlingenvoer zou moeten voldoen. Door het formuleren van normen worden de in de praktische realisatie centraal staande begrippen doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid geoperationaliseerd, oftewel meetbaar gemaakt. Het normenkader wordt gebruikt om de bevindingen uit het onderzoek te toetsen. Het is opgesplitst in de 'kwaliteit van het beleid', 'kwaliteit van de aanvraag' en 'kwaliteit van de uitvoering'. In hoofdstuk 4 worden de normen één voor één genoemd en de bevindingen gerapporteerd. Door middel van de tekens '+' en '-' wordt aangegeven in welke mate aan de norm is voldaan. Een vijftal combinaties wordt gebruikt: '++' = goed; '+' = voldoende; '+-' = neutraal; '-' = matig; '--' = slecht.

Er wordt nog opgemerkt dat het normenkader is opgesteld aan de hand van de door gemeente Alblasterdam vastgestelde specifieke deelvragen behorend bij de onderzoeksopzet van het 213a-onderzoek. In het normenkader is een kolom opgenomen waarin per norm verwezen wordt naar de bijbehorende deelvragen van het onderzoek voor de gemeente Alblasterdam. Daarom is deze onderzoeksopzet opgenomen in bijlage 4 van deze scriptie. Voor deze scriptie geldt echter de door mij zelf geformuleerde onderzoeksopzet beschreven in hoofdstuk 1.

### *2.6.2 Situationele inpassing*

Dit deel van het onderzoek is gebaseerd op de theorie 'Vier vragen over beleid' van Hemerijck. Volgens Hemerijck is het ten aanzien van de vraag of beleid passend is voor de probleemsituatie belangrijk om de begrippen uitvoerbaarheid en draagvlak in de evaluatie te betrekken. Het gaat met name om passendheid van het beleid in de uitvoering op gemeentelijk niveau.

#### *Uitvoerbaarheid*

De theorie van Hemerijck hecht ten aanzien van de 'past het'-vraag waarde aan het begrip uitvoerbaarheid. Uitvoerbaarheid heeft volgens hem betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid. Met name aspecten die mogelijk zorgen voor een afname van de uitvoerbaarheid zullen aan de orde komen. Deze aspecten vloeien voort uit de bevindingen uit de Praktische realisatie. Op voorhand is bekend dat gemeenten weinig beleidsvrijheid hebben ondanks de decentralisatie van de regeling. Daarnaast ook dat door de PPS-constructie controle, toezicht, transparantie en verantwoording bemoeilijkt worden. Hierdoor kan ook de kwaliteit van de uitvoering in het geding komen. Deze aspecten leiden mogelijk tot afname van de uitvoerbaarheid van het beleid.

#### *Draagvlak*

In de 'past het'-vraag moet volgens Hemerijck ook aandacht besteed worden aan het begrip draagvlak. Deze vraag vestigt de aandacht op het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen. Met name de in het beleid betrokken actoren zullen hierbij onder de loep genomen worden. Beleid komt tot stand door middel van strategische actie van betrokken actoren. Actoren hebben een eigen begrip en interpretatie van het beleidsprobleem en de passende oplossingen en handelen vanuit eigen normatieve percepties en organisatorische en institutionele belangen. Daarnaast spelen macht en invloed een rol in de zin dat actoren mogelijk beleidsalternatieven kunnen realiseren of juist blokkeren. (Hemerijck, 2003:39) Het is dan ook essentieel te bezien in welke mate zij de beleidsvisie delen, zich inzetten voor de totstandkoming van het beleid en zich verantwoordelijk weten voor de uitvoering ervan. Grofweg zijn er bij het leerlingenvoer de volgende actoren betrokken: het Rijk, de gemeente, de gebruiker, het vervoersbedrijf en belangenorganisaties voor gehandicapten. Het draagvlak van deze actoren voor het leerlingenvoerbeleid zal hier worden behandeld.

### 2.6.3 Maatschappelijke meerwaarde

Het in kaart brengen van de maatschappelijke meerwaarde van het leerlingenvoer is een onderzoeksdeel dat gebaseerd is op de theorie van Fischer. In zijn theorie stelt hij dat in de evaluatie van beleid het onderdeel systeemondersteuning niet mag ontbreken. Hierin moet worden onderzocht welke waarde het beleid heeft voor bestaande maatschappelijke regelingen. Concreet moet volgens Fischer dan worden gekeken naar het publieke belang, de verdeling van de effecten en de externe effecten. In zijn boek werkt hij dit uit aan de hand van een casus, maar hij geeft niet specifiek aan hoe zijn onderzoeksmethodiek in een andere casus overgenomen zou kunnen worden. Voor dit onderzoek biedt Fischer weinig handvatten voor een operationalisatie van de maatschappelijke meerwaarde van het leerlingenvoer. Het document "Sleutel tot de Calculus van het publiek belang" van Bovenberg et al. (2003) in opdracht van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (KCOV; onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken) leent zich hier wel voor. Hiervan is dan ook gebruik gemaakt voor de operationalisatie van het onderzoeksonderdeel maatschappelijke meerwaarde. Daarnaast zal hier ook zijdelings aandacht worden besteed aan het aspect passendheid zoals Fischer dat beschrijft. In paragraaf 2.4 is de reden hiervan reeds aangegeven.

#### *Publiek belang*

Publieke belangen vloeien voort uit externe effecten zo stelt het KCOV. Een extern effect is een voor een partij bijkomend gevolg van een actie van een ander. In dit onderzoek wil ik juist bezien wat de gevolgen zijn wanneer actie ontbreekt, namelijk wanneer er geen leerlingenvoer door de overheid geregeld zou worden. Deze manier vindt ook aansluiting bij de methodiek van Maatschappelijke kosten-batenanalyse die de laatste jaren steeds vaker wordt gebruikt. Deze methodiek zet een bepaalde investering (projectalternatief) af tegen niets doen (nulalternatief). Op basis hiervan kan worden beoordeeld of er een publiek belang is. Indien dit het geval is, zal dit belang beschreven worden. Memorie van toelichting bij wetten kunnen hiervoor mogelijk de opstap vormen. Daarnaast zal nog een aantal bronnen worden geraadpleegd zoals relevante kamerdebatten, documenten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en documenten over gelijke rechten voor gehandicapten (landelijk, Europees, internationaal).

#### *Verdeling van effecten*

Het KCOV stelt dat overheidsingrijpen ook gebaseerd kan zijn op de rechtvaardige verdeling van welvaart. Bij de beschrijving van het publieke belang van het leerlingenvoer zal worden ingegaan op de vraag of dit ook een doel is dat wordt beoogd met het leerlingenvoer. Er volgt echter ook nog iets voort uit deze gedachte. Indien de overheid ten dienste van een publiek belang intervenueert op een bepaald beleidsterrein is het ook wenselijk dat de effecten hiervan rechtvaardig worden verdeeld over betrokkenen. Wanneer dit namelijk niet het geval is, wordt er mogelijk een ongelijke welvaartsverdeling in de hand gewerkt. Een drietal aspecten is hierbij van belang voor het leerlingenvoer. Allereerst betreft het een gedecentraliseerde regeling en daarom is het van belang te bezien hoe de verdeling van effecten tussen verschillende gemeenten is. Ten tweede gaat het gemeentelijk niveau om de interne verdeling onder burgers. Deze beide aspecten zullen voornamelijk gericht zijn op de kostenverdeling van de regeling. Het derde aspect betreft de verdeling van de maatschappelijke effecten en slaat weer terug op het publieke belang.

#### *Externe effecten*

Hoewel met overheidsingrijpen wordt beoogd om bepaalde externe effecten te voorkomen, kan dit ingrijpen ook weer resulteren in externe effecten. Deze laatste vorm van externe effecten is van invloed op de maatschappelijke meerwaarde van beleid. Een aantal aspecten dient hierbij als indicator. Allereerst wordt in kaart gebracht welke externe effecten reeds bekend zijn uit het evaluatieonderdeel 'praktische realisatie'. Het gaat hierbij dus om externe effecten die optreden naar aanleiding van direct uitvoering van het beleid in de praktijk. Ten tweede wordt bekeken of het beleid externe effecten

heeft voor de doelgroep. Het niet in de eigen buurt of woonplaats op school zitten resulteert mogelijk in vormen van uitsluiting of stigmatisering, wat zeker voor de kwetsbare groep kinderen met een beperking nadelige gevolgen kan hebben. Ten derde wordt ingegaan op de vraag of het beleid onbedoelde rechten verschaft aan bepaalde gebruikers. Als laatste wordt bezien of het leerlingenvervoerbeleid of onderdelen daarvan strijdig zijn met beleidsvisies van andere beleidsterreinen. Hierbij speelt de de integraliteit van beleid dus een rol.

#### *2.6.4 Normatieve aansluiting*

Het laatste onderdeel uit dit evaluatieonderzoek gaat in op de fundamentele idealen die ten grondslag liggen aan het leerlingenvervoerbeleid. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de legitimiteit van het beleid.

##### *Waarden*

Op basis van de theorie van Fischer wordt beschreven op welke waarden de beleidsvisie achter het leerlingenvervoer gestoeld is. Enerzijds volgt dit uit de beschrijving van de maatschappelijke meerwaarde van het beleid, anderzijds worden deze waarden ontleend aan de argumenten die de revue passeerden in het politieke debat over het leerlingenvervoer in de afgelopen jaren. Ik zal hierbij letten op de waarden die Stone (2002) benoemt in haar werk 'Policy Paradox'. Dit zijn rechtvaardigheid (ook wel gelijkheid), efficiëntie, bestaanszekerheid en vrijheid. Actoren hebben vaak één of meerdere van deze waarden als grondslag voor hun handelen en beleid. De beschrijving van het politieke debat zal dus de opstap zijn om de waarden te kunnen benoemen.

##### *Legitimiteit*

Daarnaast speelt de legitimiteit van het beleid een rol. In het onderdeel 'situationele en maatschappelijke inpassing' is het draagvlak voor het beleid onder actoren al aan de orde geweest. Daarmee is deels de legitimiteitsvraag beantwoordt. Ook uit de beschrijving van het politieke debat zal een deel van deze vraag beantwoordt worden. Naast de legitimiteit onder actoren en politieke partijen stelt Hemerijck dat de legitimiteit onder burgers van belang is. De indicatoren hierbij zijn de verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen van burgers. Het in kaart brengen hiervan vergt een onderzoek op zichzelf. Daarom zal op basis van bestaand onderzoek geprobeerd worden een beeld te verkrijgen.

### 3. Casus Alblasserdam

In dit hoofdstuk wordt in algemene termen beschreven hoe het leerlingenvervoerbeleid is vormgegeven en hoe de gemeente Alblasserdam hieraan invulling geeft. Er wordt stilgestaan bij de wet- en regelgeving rond dit beleidsterrein. Daarnaast wordt er een aantal cijfers gepresenteerd waarmee de omvang van het aantal gebruikers en de daarmee gemoeide kosten duidelijk wordt. Als laatste wordt kort ingegaan op de politiek-bestuurlijke context van het leerlingenvervoerbeleid in Alblasserdam in de afgelopen jaren.

#### 3.1 Onderzoeksinstrument 'Artikel 213a'

Het leerlingenvervoer heeft de afgelopen jaren in Alblasserdam voor beroering gezorgd. Zowel bestuurlijk als politiek zijn er rond de uitvoering en de kosten vragen gerezen. Met een evaluatieonderzoek wilde de gemeente een beeld verkrijgen van de doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van het leerlingenvervoer in de periode 2006 tot en met 2008.

Het is niet van vandaag dat er aandacht is voor doelmatigheid en doeltreffendheid in het Nederlandse lokale bestuur. Reeds langere tijd wordt gepoogd om deze begrippen een belangrijkere plaats te geven. Met de komst van de New Public Management beweging zijn ook verschillende handreikingen gedaan ter verbetering. Overheden zouden meer aandacht moeten besteden aan prestatiemetingen en outputsturing en afdracht van verantwoording hierover. Simpel gezegd zou bijvoorbeeld een gemeente meer bedrijfsmatig aangestuurd en ingericht moeten worden. Dit zou kunnen voorkomen dat een gemeente zou verworden tot een inefficiënt en ineffectief bureaucratisch mechanisme (Osborne en Gaebler, 1993). In de loop van de tijd zijn verschillende instrumentaria geïntroduceerd om dit angstbeeld te voorkomen. Een ervan komt voort uit artikel 213a van de Gemeentewet. Het onderzoek naar het leerlingenvervoer in de gemeenten Alblasserdam zal uitgevoerd worden op basis van het instrument uit artikel 213a. Dit instrument is met name bedoeld om een intern leerproces te bevorderen. Het moet ingezet worden als middel om het eigen handelen te evalueren in termen van effectiviteit en efficiëntie (Lindelauf, 2003). De keuze om het leerlingenvervoerbeleid te evalueren aan de hand van dit instrument is dan ook niet willekeurig. Er wordt nu kort ingegaan op het onderzoeksinstrument uit artikel 213a van de Gemeentewet en de plaats die dit heeft in Alblasserdam.

##### 3.1.1 Artikel 213a van de Gemeentewet

In 2002 heeft de dualisering van het gemeentebestuur plaatsgevonden. Kern van deze operatie was het duidelijker scheiden en toekennen van de rollen en taken van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Concreet betekent dit dat de raad kaderstellende en controlerende bevoegdheden heeft vanuit zijn ambt als volksvertegenwoordiger en dat het college hieraan uitvoering geeft en het dagelijks bestuur voor haar rekening neemt. Ook is er een aantal onderzoeksinstrumenten geïntroduceerd. Een ervan is het onderzoek volgens artikel 213a van de Gemeentewet.

Het betreft hier een onderzoek in handen van het college van burgemeester en wethouders. De regels waaraan dit soort onderzoek dient te voldoen, zijn echter door de gemeenteraad middels een verordening vastgelegd. Doel van dit onderzoek is om het 'gevoerde bestuur' door te lichten in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid. Het idee is dat gemeenten dit als een prikkel gebruiken om in het algemeen doelmatiger en doeltreffender te opereren. Het college dient de rekenkamercommissie tijdig te informeren over de gekozen onderzoeksonderwerpen (om dubbels te voorkomen) en ook moet ze de raad op de hoogte brengen van de uitkomsten van het onderzoek. Het college is niet vrij in haar keuze om 213a-onderzoek toe te passen, maar is dus *verplicht* om periodiek dit onderzoek uit te voeren. Deze verplichting staat overigens ter discussie. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft voorgesteld om de verplichting per 1



januari 2010 af te schaffen en het aan de lokale autonomie over te laten. In algemene zin kan 213a-onderzoek getypeerd worden als een brug tussen intern onderzoek en externe verantwoording. Het is de taak van het college om interne controle te doen naar de beleidsuitvoering en het beheer door de ambtelijke organisatie. Over het gevoerde bestuur legt zij vervolgens verantwoording af aan de raad.

### *3.1.2 Artikel 213a-onderzoek in de gemeente Alblasserdam*

Begin 2009 is door de rekenkamercommissie van Alblasserdam het rapport van het DoeMee-onderzoek 213a gepresenteerd. Doel van het DoeMee-onderzoek 213a was "het toetsen van de uitvoering van, en kaders voor, 213a-onderzoek om aanbevelingen te doen ter bevordering van de uitvoering en de effectiviteit van 213a-onderzoek in de gemeente".

De algemene conclusie van de rekenkamercommissie is dat het college wel reeds enige ervaring met collegeonderzoek heeft opgedaan, maar dat de ambities van de raad betreffende dit punt niet zijn waargemaakt, noch dat aan de wettelijke verplichting om periodiek onderzoek te doen voldaan is. De wijze waarop het college de herpositionering van het 213a-instrument voorstelt in samenhang met de verbetering van de bedrijfsvoering in het algemeen, wordt door de rekenkamercommissie toegejuicht.

Ook benadrukt het DoeMee-onderzoek 213a het belang en de toegevoegde waarde van het 213a-instrument. Het betreft onderzoek voor en door het college, maar transparantie en objectiviteit moeten hoog in het vaandel staan. Met dit instrument kan het college het eigen beleid of de eigen organisatie tegen het licht houden waarmee ze op een proactieve wijze verantwoording aan de raad kan afleggen.

Op basis van de bevindingen van het DoeMee-onderzoek 213a heeft het college besloten om het 213a-instrument een prominentere plaats te geven in de controletoren. Een aantal stappen is gezet. Een ervan is het besluit om in 2009 een 213a-onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het leerlingenvoer in Alblasserdam en het onderzoek reconstructie wegen (het onderzoek van 2008) af te ronden.

(Gemeente Alblasserdam-a, 2009)

## **3.2 Wet- en regelgeving**

Deze paragraaf is een beschrijving van de landelijke wetgeving die de basis vormt voor de uitvoering van het leerlingenvoer op lokaal niveau.

### *3.2.1 Landelijke wetgeving*

In 1987 trad de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvoer in werking. Deze wet betekende een decentralisatie van het leerlingenvoer naar gemeentelijk niveau. Gemeenten werden verplicht gesteld om regels vast te stellen rondom de toekenning en uitvoering van het vervoer. Het leerlingenvoer is een uitvoeringsregeling op basis van drie wetten, namelijk:

- De Wet op het primair onderwijs (WPO), die van toepassing is op basisscholen (bo) en speciale scholen voor basisonderwijs (sbo);
- De Wet op de expertisecentra (WEC), die van toepassing is op scholen voor speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso);
- De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), die van toepassing is op scholen voor voortgezet onderwijs (vo).

De verordening leerlingenvoer van de gemeente Alblasserdam is op basis van deze wetgeving vastgesteld, aan de hand van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

### 3.2.2 Gemeentelijke uitvoering

De verordening leerlingenvervoer verplicht gemeenten ertoe om voor iedere aanvraag afzonderlijk te beoordelen of het kind in aanmerking komt voor leerlingenvervoer en welke vorm van vervoer dan 'passend' is. Ouders komen in aanmerking voor leerlingenvervoer als hun kind vanwege een handicap aangewezen is op een speciale school voor basisonderwijs, een school voor speciaal onderwijs of een school voor voortgezet speciaal onderwijs of als er overwegende bezwaren zijn tegen de (openbare) grondslag van de 'dichtstbijzijnde toegankelijke' school en er dus gekozen wordt voor bijzonder onderwijs.

'Passend' vervoer houdt in dat gemeenten rekening moeten houden met de omstandigheden van het kind. Concreet betekent dit dat het vervoer toegespitst wordt op de verstandelijke en/of lichamelijke beperking van het kind.

De gemeente kan op drie manieren bekostiging van het vervoer toekennen, namelijk op basis van van:

- openbaar vervoer;
- eigen vervoer;
- aangepast vervoer.

In Alblusserdam wordt voor openbaar vervoer en eigen vervoer een vergoeding verstrekt. Het aangepast vervoer wordt uitbesteed door de gemeente aan een vervoersbedrijf.

### 3.2.3 Beleidsruimte voor gemeente

Bij de uitvoering van de regeling heeft de gemeente op een aantal punten nog de mogelijkheid om eigen invulling te geven aan het lokale beleid. In de verordening leerlingenvervoer kan de gemeente een (politieke) keuze maken tussen doelmatigheid en ruimhartigheid. Dit kan gedaan worden ten aanzien van de volgende toekenningscriteria:

- het hanteren van een leeftijdsgrens (voor begeleiding bij gebruik van het openbaar vervoer);
- het hanteren van een kilometergrens (niet voor scholen die onder de WEC vallen);
- het toepassen van een drempelbedrag/eigen bijdrage (niet in geval van leerlingen met een beperking);
- het toepassen van een inkomensafhankelijke bijdrage (niet in geval van leerlingen met een beperking).

### 3.2.4 Leerlingenvervoerbeleid in Alblusserdam

Het leerlingenvervoerbeleid is neergelegd in de verordening leerlingenvervoer. In de verordening van Alblusserdam is de beleidsruimte als volgt ingevuld. Ten aanzien van de leeftijdsgrens heeft de gemeente de rechten niet verruimd, wat betekent dat leerlingen tot negen jaar recht hebben op vervoer met begeleiding welke door de gemeente vergoed wordt binnen de overige bepalingen van de verordening. De kilometerafstand is door Alblusserdam van de 'standaard' zes kilometer teruggebracht naar vier kilometer. Dit houdt in dat er recht is op een vergoeding wanneer de afstand van de woning naar de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke school meer dan vier kilometer bedraagt. Dit geldt voor basisscholen uitgaande van een bepaalde richting. Voor de overige onder de regeling van het leerlingenvervoer vallende scholen geldt in Alblusserdam geen kilometergrens. Voor ouders van een leerling die een school voor basisonderwijs of een speciale school voor basisonderwijs kan een drempelbedrag in rekening worden gebracht, de zogenaamde eigen bijdrage. De Alblusserdamse verordening heeft dit tot nu toe alleen gedaan bij basisonderwijs op grond van richting omdat hier sprake is van een keuze. Van de mogelijkheid om een inkomensafhankelijke bijdrage te vragen is geen gebruik gemaakt.

Deze gegevens tonen in elk geval aan dat de gemeente bewust heeft gekozen om rechtvaardig en ruimhartig beleid te maken voor haar burgers. Rechtvaardig in de zin dat door het verkorten van de kilometerafstand er voor elke burger min of meer gelijke rechten op leerlingenvervoer ontstaan zijn. Ruimhartig in die zin dat slechts een klein deel van de gebruikers bijdraagt in de kosten van het vervoer.

### 3.3 Cijfers van de afgelopen jaren

Om een duidelijk en overzichtelijk beeld te krijgen wat betreft het leerlingenvervoer in Alblasterdam wordt kort ingegaan op de cijfers uit de afgelopen jaren. Achtereenvolgens wordt een overzicht gegeven van de kosten die er de afgelopen jaren mee gemoeid waren, het aantal leerlingen dat gebruik maakt en het type vervoer dat toegekend is.

#### 3.3.1 Kosten in de afgelopen jaren

Voor de financiering van het leerlingenvervoer ontvangt de gemeente Alblasterdam een vergoeding van het Rijk via de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Deze algemene uitkering is bestemd voor diverse taken van de gemeente, waarvan het leerlingenvervoer er één is. Het deel in dit totale bedrag dat bestemd is voor het leerlingenvervoer, wordt door het Rijk niet 'gelabeld'. De gemeente kan zelf kiezen welk deel van de algemene uitkering, of van andere gemeentelijke inkomsten, zij voor het leerlingenvervoer inzet.

Tabel 1 Kostenoverzicht leerlingenvervoer Alblasterdam

| Begrotingsjaar | Begroting | Jaarrekening | Verschil   |
|----------------|-----------|--------------|------------|
| 2006           | € 442.250 | € 618.100    | -€ 175.850 |
| 2007           | € 441.390 | € 658.250    | -€ 216.860 |
| 2008           | € 593.340 | € 598.200    | -€ 4.860   |

De afgelopen jaren is het kostenaspect van het leerlingenvervoer een belangrijk onderwerp op de politieke agenda geweest. Uit tabel 1 blijkt dat de begroting van de kosten in de jaren 2006 en 2007 ernstig tekort schoot. De voornaamste oorzaak hiervan was volgens de portefeuillehouder een irreëel en onjuiste opbouw van het budget (wat ook aangegeven wordt in de Perspectiefnota 2009). Bij de Perspectiefnota 2009 (zomer 2008) is het budget verhoogd met € 165.000 tot € 593.340. De jaarrekening 2008 met het nadelig verschil van € 4.860 ten opzichte van de begroting doet veronderstellen dat het probleem is onderkend en opgelost. Zeker gezien het open-einde karakter van het leerlingenvervoer is dit verschil minimaal. De daling van de kosten in 2008 ten opzichte van 2007 (absoluut verschil van € 60.050) kan verklaard worden door een daling van het aantal gebruikers, het niet langer vergoeden van de zogenaamde 'extra ritten' (lesuitval, ziekteverzuim, etc.) en het verscherpen van de controle op facturen en het contractbeheer. In paragraaf 6.2 (over de doelmatigheid van de uitvoering) wordt dieper ingegaan op de verklaring van de kostenoverschrijdingen, de sturing erop en de communicatie erover.

#### 3.3.2 Aantal gebruikmakende leerlingen

Dit onderzoek richt zich op de jaren 2006 tot en met 2008. Het leerlingenvervoer is echter gekoppeld aan cursusjaren. Wanneer een aanvraag wordt toegekend geldt dit dus voor een cursusjaar en niet voor een kalenderjaar. In tabel 2 treft u dan ook het aantal gebruikers in de cursusjaren 2006-2007, 2007-2008 en 2008-2009. In de kolom ernaast ziet u welk aantal leerlingen gebruik maakt van het leerlingenvervoer op grond van een schoolkeuze voor een godsdienstige of levensbeschouwelijke richting. Het betreft hier

een tweetal scholen in Zwijndrecht en Dordrecht. In de laatste kolom is aangegeven welk percentage dit aantal leerlingen is op het geheel van gebruikers.

Tabel 2 Gebruikmakende leerlingen en specificatie 'richting'

| Cursusjaar | Aantal gebruikers | Aantal op basis van 'richting' | Percentage richting/totaal |
|------------|-------------------|--------------------------------|----------------------------|
| 2006-2007  | 157               | 24                             | 15%                        |
| 2007-2008  | 172               | 33                             | 19%                        |
| 2008-2009  | 160               | 36                             | 23%                        |

De lichte toe- en afname in het aantal leerlingen dat de afgelopen jaren gebruik heeft gemaakt, is te verklaren vanuit een natuurlijk verloop. Dit geldt ook voor de stijging in het aantal gebruikers op basis van een schoolkeuze voor een godsdienstige of levensbeschouwelijke richting. De toename in 2007-2008 ten opzichte van 2006-2007 van deze groep gebruikers wordt verklaard door de instroom van een achttal voor het eerst leerplichtige leerlingen. Verder kan uit de tabel opgemaakt worden dat ongeveer 80 procent van het aantal gebruikers recht heeft op leerlingenvervoer vanwege een structurele handicap/beperking.

### 3.3.3 Soort vervoer

In tabel 3 is aangegeven op welke manier de leerlingen in de afgelopen jaren zijn vervoerd. Er is een onderscheid gemaakt tussen aangepast vervoer (verzorgd door Helbro), openbaar vervoer (waar een vergoeding voor wordt verstrekt) en eigen vervoer (waar een vergoeding voor wordt verstrekt).

Tabel 3 Soort vervoer waarvan gebruik gemaakt wordt

| Soort vervoer                 | 2006-2007 |     | 2007-2008 |     | 2008-2009 |     |
|-------------------------------|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|
|                               | abs.      | %   | abs.      | %   | abs.      | %   |
| Aangepast vervoer             | 151       | 96% | 165       | 96% | 152       | 95% |
| Openbaar vervoer (vergoeding) | 2         | 1%  | 4         | 2%  | 2         | 1%  |
| Eigen vervoer (vergoeding)    | 4         | 3%  | 3         | 2%  | 6         | 4%  |

Het overgrote deel van het leerlingenvervoer betreft aangepast vervoer. Dit is de duurste vorm van vervoer. In de afgelopen jaren is incidenteel geprobeerd om meer leerlingen via eigen vervoer of openbaar vervoer op de plaats van bestemming te krijgen. Dit betrof voornamelijk gevallen waarin het alternatief voor aangepast vervoer zou betekenen dat er een nieuw voertuig voor deze leerlingen ingezet zou moeten worden. Het toekennen van openbaar vervoer gebeurt weinig, omdat vanuit sociaal perspectief dit voor de leerlingen met een beperking meestal niet wenselijk is. Daarnaast zou dan door een onafhankelijk keuringsbureau aangetoond moeten worden dat aangepast vervoer niet noodzakelijk is. Coullance, een principe van redelijkheid en de lasten die het mee zou brengen, zijn bepalend geweest voor de afweging om niet actief te proberen leerlingen in het openbaar vervoer te krijgen.

### 3.4 Politiek Journaal

Omdat het leerlingenvervoer in de achterliggende jaren in politiek-bestuurlijke zin doorgaans een gevoelig onderwerp is geweest, past het om in dit rapport in korte lijnen de politieke ontwikkeling van het leerlingenvervoer uiteen te zetten.

#### 3.4.1 Evaluatie leerlingenvervoer in 2005

In 2005 heeft Deloitte in opdracht van de gemeente Alblasserdam een onderzoek uitgevoerd naar het leerlingenvervoer. Ten tijde van het onderzoek werkte Alblasserdam samen met de gemeente Nieuw-Lekkerland. Het onderzoek had betrekking op de aanbesteding die net had plaatsgevonden, het verklaren van begrotingsoverschrijdingen, het naleven van de verordening, de kostenverdeling tussen de gemeenten en mogelijke bezuinigingsopties.

Uit het onderzoek bleken geen ernstige tekortkomingen of nalatigheden. De begrotingsoverschrijdingen waren destijds te wijten aan een te rooskleurige voorstelling van zaken. Er was te weinig rekening gehouden met het verwachte aantal te vervoeren leerlingen en ook waren de daaruit voortvloeiende kosten niet juist berekend. Of alle bepalingen uit de verordening werden nageleefd kon niet worden beoordeeld vanwege het ontbreken van gegevens in dossiers. De rechtmatigheid is in dit 213a-onderzoek niet getoetst. Ook werd opgemerkt dat Alblasserdam een coulante uitvoering van de verordening als uitgangspunt heeft.

Ten aanzien van mogelijke bezuinigingsopties werd opgemerkt dat het aanpassen van de verordening minimale mogelijkheden bood om kosten te verlagen. In het toekennen van zogenaamde 'extra ritten' lagen wel kansen. Gemeenten zijn wettelijk niet gebonden om deze ritten te verzorgen.

#### 3.4.2 Kostenstijging 2006-2008

In de periode 2006-2008 is Alblasserdam geconfronteerd met budgetoverschrijdingen en toenemende kosten. Hierdoor ligt het accent in de politieke aandacht voor het leerlingenvervoer met name op de financiële aspecten van het leerlingenvervoer. Toen over het jaar 2006 ernstige begrotingstekorten werden geconstateerd heeft de portefeuillehouder naar eigen zeggen direct stappen ondernomen om dit in de toekomst te voorkomen. In de raadsvergadering over de eerste Bestuursrapportage 2007 en de Perspectiefnota 2008 heeft de raad de portefeuillehouder in een motie hiertoe aangespoord. In de raadsinformatiebrief van 10 oktober 2007 is hierop antwoord gegeven. Er is toen een aantal interne acties ondernomen, zoals het niet langer vergoeden van 'extra ritten' (lesuitval, ziekteverzuim, etc.) en het minder ruim toepassen van de verordening. Daarnaast is er overleg geweest met de vervoerder waarin met name aandacht was voor het omgaan met de extra ritten. Er is overleg geweest met Drechtwerk om te bezien of er combinaties in het vervoer gemaakt konden worden. Ook zijn de mogelijkheden voor regionale aanbesteding en een regionaal routeplanningsbureau onder de loep genomen. Als laatste is met scholen overlegd dat zij opvangplicht hebben wanneer begin- en eindtijden afwijken. In 2008 heeft verdere aanscherping van de toekenning van vervoer weliswaar een bescheiden maar niettemin duurzame vermindering in de kosten opgeleverd. Verder is aandacht besteed aan nauwgezet contractbeheer wat concreet inhield dat de controle op de facturatie is verscherpt. Later in dit onderzoeksrapport wordt hierop ingezoomd.

#### 3.4.3 Perspectief komende jaren: nieuwe verordening en aanbesteding

De aanbesteding voor 2009-2011 is afgerond. Het leerlingenvervoer van Alblasserdam is gegund aan vervoersbedrijf De Vier Gewesten. De komende weken vindt er een presentatie over het contractbeheer plaats om daarna te besluiten of dit wordt uitbesteed of door de gemeente zelf wordt geïmplementeerd.

De verordening zal worden aangepast en ingaan per 1-1-2010. Hiervoor wordt de modelverordening dan de VNG aangehouden, en zal inhoudelijk niet veel wijzigen ten

opzichte van de oude verordening. Het gaat voornamelijk vooral om tekstuele aanpassingen en weinig beleidsaanpassingen. Een doorrekening van mogelijke beleidsaanpassingen is niet gemaakt. Voor 2011 en verder wordt gedacht aan een Drechtstedelijke verordening leerlingenvervoer, die past bij de ontwikkelingen van doelgroepenvervoer en één-loket functie voor alle vervoersvragen.

## 4. Praktische realisatie

In dit hoofdstuk wordt beschreven of de doelstellingen van het leerlingenvervoerbeleid in de gemeente Alblasserdam in de praktijk ook zijn gerealiseerd. Dit onderzoeksdeel is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Alblasserdam. Wat hierin centraal staat is de doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van het leerlingenvervoer in Alblasserdam. Hieronder worden de resultaten uit dit onderzoek gepresenteerd.

### 4.1 Inleiding

In 2005 is er een onderzoek uitgevoerd door Deloitte naar het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasserdam. De bevindingen van dit onderzoek in combinatie met de alsmaar stijgende kosten waren voor de gemeente aanleiding om het leerlingenvervoer hoger op de prioriteitenladder te zetten. Het leerlingenvervoer is een grote uitgavenpost op de gemeentelijke begroting. Een van de belangrijke oorzaken hiervan is het open-einde karakter van het leerlingenvervoer. Regelmatig heeft de raad in het verleden extra kredieten moest verstrekken bovenop het begrote bedrag. Dit leidde dan tot kritische vragen aan het college. Gebleken is dat de voorgenomen kostenreducties niet in voldoende mate gerealiseerd konden worden. Onbekend is of de maatregelen om de vinger strakker aan de pols te houden ook hebben geleid tot verbeterde efficiëntie en effectiviteit. Het onderzoek naar het leerlingenvervoerbeleid moet hierover meer duidelijkheid geven. Daarnaast is een extra element aan het onderzoek toegevoegd, namelijk de cliëntgerichtheid. Het leerlingenvervoer is een dienst voor een specifieke doelgroep. Haar tevredenheid is een belangrijk aspect om de kwaliteit van het leerlingenvervoer te beoordelen.

Onderstaande bevindingen zijn het resultaat van het onderzoek dat is uitgevoerd naar de kwaliteit van het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasserdam. Belangrijke indicatoren in dit onderzoek zijn doelmatigheid oftewel efficiëntie, doeltreffendheid oftewel effectiviteit, en cliëntgerichtheid.

### 4.2 Kwaliteit van het beleid

Om een goede beoordeling te kunnen geven van de doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid van het leerlingenvervoer moet eerst in kaart gebracht worden wat de kwaliteit van beleid is. Aan de hand van een zevental normen is hierover een oordeel gevormd. Door middel van de tekens '+' en '-' wordt aangegeven in welke mate aan de norm is voldaan. Een vijftal combinaties wordt gebruikt: '++' = goed; '+' = voldoende; '+-' = neutraal; '-' = matig; '--' = slecht.

#### 4.2.1 Aanwezigheid wetgeving en beleid

| Norm 1   | Bevindingen  |
|--|--|
| <i>De gemeente Alblasserdam heeft een verordening leerlingenvervoer vastgesteld.</i> | <b>++</b> De verordening leerlingenvervoer is voor het laatst in 2001 vastgesteld. Het voornemen is de verordening per 1-1-2010 aan te passen. |

De gemeente Alblasserdam heeft een verordening leerlingenvervoer vastgesteld. Dit is voor het laatst gebeurd in het jaar 2001 als gevolg van het aanbreken van het Eurotijdperk. Beleidsinhoudelijk is de verordening toen niet aangepast. Het specifieke van het leerlingenvervoerbeleid in de gemeente Alblasserdam is reeds beschreven in paragraaf 3.1.4. De keuzes die Alblasserdam in de verordening gemaakt heeft, komen samengevat neer op een sociale en ruimhartige verordening. Ook is reeds opgemerkt dat er het voornemen is de verordening aan te passen. Daarnaast worden de mogelijkheden gezien om de verordening regionaal op te pakken.

| Norm 2   | Bevindingen   |
|--|---|
| <i>De gemeente Alblasserdam heeft eigen beleid geformuleerd. Hierin wordt aandacht besteed aan wettelijke kaders, de probleemanalyse, feiten en cijfers, de doelgroep en haar wensen, en een visie met onderbouwde doelstellingen.</i> | - Naast de verordening is er geen aanvullend beleid aanwezig. Kennis en inzicht over deze aspecten is er wel, maar niet vastgelegd. |

Naast de aanwezigheid van de verordening leerlingenvervoer is er geen aanvullend beleid vastgesteld. De uitvoering van het leerlingenvervoer is dus enkel gebaseerd op de verordening. Ook de aanwezigheid van wettelijke kaders, een probleemanalyse, feiten en cijfers, een beschrijving van de doelgroep en haar wensen, en een visie met onderbouwde doelstellingen is niet of minimaal aanwezig. Op ambtelijk niveau is er wel inzicht en kennis over deze aspecten, maar dit is niet vastgelegd.

| Norm 3  | Bevindingen   |
|---|---|
| <i>De beleidsdoelstellingen zijn evalueerbaar en SMART. De formulering is:</i><br><i>a. specifiek;</i><br><i>b. meetbaar;</i><br><i>c. acceptabel;</i><br><i>d. realistisch;</i><br><i>e. tijdgebonden.</i> | - Er zijn geen beleidsdoelstellingen geformuleerd. Uit de verordening blijken wel 'prestaties', maar geen 'doelen'. |

De evalueerbaarheid van beleid hangt in sterke mate samen met de wijze waarop de doelstellingen van het beleid zijn geformuleerd. Feit is dat er in de gemeente Alblasserdam geen concrete doelstelling bestaat ten aanzien van het leerlingenvervoer. Er is geen beleidsnota over dit onderwerp en ook in andere documenten rond het beleidsterrein onderwijs wordt niet gerept over de wijze waarop het leerlingenvervoer moet bijdragen aan een bepaald doel. Daarnaast is er ook in begrotingen geen doel aangetroffen ten aanzien van het leerlingenvervoer. Alleen uit de verordening is op te maken of de gemeente een ruimhartig of doelmatig beleid wenst afgaande op de invulling van de keuzes in de beleidsruimte van de gemeente.

Ook in de verordening leerlingenvervoer is geen echte doelstelling geformuleerd. Wel wordt er benoemd wanneer en onder welke voorwaarden er aanspraak gemaakt kan worden op leerlingenvervoer. Dit kan meer worden gezien als 'prestaties' in plaats van 'doelen'. Het grootste deel van de prestaties die zijn opgenomen in de verordening is goed evalueerbaar. In deze wettekst is helder omschreven welke aanvragen op welke gronden moeten worden toegekend en welke rechten hieruit voor de gebruikers voortvloeien. Ook is aangegeven door wie welk besluit genomen moet worden. Het beleid achter het leerlingenvervoer is echter onvoldoende evalueerbaar omdat er geen echte doelstelling aanwezig is.

Uit de algemene toelichting bij de modelverordening leerlingenvervoer van de VNG is het algemene doel het verstrekken van een voorziening om een bepaalde groep leerlingen naar een onderwijsinstelling te vervoeren (VNG-b, 2008). Dit doel zal de leidraad zijn om uiteindelijk te kunnen beoordelen of het leerlingenvervoer doeltreffend verlopen is.



## 4.2.2 Doeltreffendheid van het beleid

| <b>Norm 4</b>   | <b>Bevindingen</b>   |
|---|--|
| <p><i>De vormgeving van het beleid is zodanig dat er systematisch en consequent toegewerkt wordt naar realisatie van de beleidsdoelstellingen. In elk geval is sprake van een weergave van:</i></p> <p><i>a. de positie van de gemeente ten opzichte van andere actoren;</i></p> <p><i>b. een afweging van interventiemogelijkheden en bijbehorende instrumenten en de haalbaarheid hiervan;</i></p> <p><i>c. randvoorwaarden voor de realisatie van de doelstellingen.</i></p> | <p>-- Er is geen beleid.</p> <p>-- Er is geen beschrijving in termen van macht, belang en invloed.</p> <p>+-- Een volledige en up-to-date beschrijving ontbrak de afgelopen jaren. Voor de nieuwe verordening is hierop in een interne memo wel ingegaan.</p> <p>-- Inherent aan ontbreken van doelstellingen.</p> |

Aangezien er geen beleid is geformuleerd, moet geconcludeerd worden dat er niet aan deze norm voldaan is. Over de drie genoemde aspecten kan het volgende worden opgemerkt.

*Sub a: Positie gemeente*

De positie van de gemeente ten opzichte van andere actoren is niet beschreven. Wel zijn er in de verordening en het contract met de vervoerder afspraken opgenomen waarop de gemeente, de vervoerder en de gebruiker elkaar kunnen aanspreken. Dit gaat echter voornamelijk over taken en verantwoordelijkheden (zie 4.3) en niet zozeer over de positie van deze actoren ten opzichte van elkaar in termen van belang, macht en invloed.

*Sub b: Interventiemogelijkheden*

Een afweging van interventiemogelijkheden (kilometerafstand, leeftijdsgrens, eigen bijdrage, inkomensafhankelijke bijdrage) en bijbehorende instrumenten en de haalbaarheid hiervan is niet structureel aanwezig. In de afgelopen jaren zijn bepaalde interventiemogelijkheden die de verordening biedt wel eens incidenteel doorgerekend en beschreven, maar een volledige en up-to-date beschrijving ontbrak. Voor de aanpassing van de verordening in 2009 is in een interne memo wel berekend en aangegeven wat de mogelijkheden en daaruit voortvloeiende gevolgen zijn.

*Sub c: Randvoorwaarden*

Ook een beschrijving van randvoorwaarden voor de realisatie van de doelstellingen is niet aanwezig. Dit is echter inherent aan het feit dat er geen doelstellingen zijn.

## 4.2.3 Doelmatigheid van het beleid

| Norm 5   | Bevindingen  |
|--|--|
| <i>Het beleid is gericht op het behalen van de doelstelling tegen zo min mogelijk kosten. In elk geval is er sprake van:</i> | <b>+</b> Hoewel er geen beleid is zijn de criteria a, b en c wel beschreven en vastgelegd. |
| <i>a. een beschrijving van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering en financiering;</i>              | <b>++</b> In het contract is dit vastgelegd.   |
| <i>b. toezichtsinstrumentaria om de ambtelijke contramal te organiseren;</i>   | <b>+</b> In 2008 is met name het contractbeheer verscherpt.                                |
| <i>c. afspraken over verantwoording.</i>   | <b>+</b> Ook dit is in 2008 verscherpt.  |

Omdat de gemeente Alblasserdam enkel de verordening leerlingenvervoer heeft vastgesteld, maar geen eigen beleid en doelstellingen, moet in principe geconcludeerd worden dat aan deze norm niet is voldaan. Dit doet echter niet volledig recht aan de werkelijkheid. Wanneer we apart inzoomen op de drie genoemde aspecten moet worden geconcludeerd dat aan de aanwezigheid hiervan zeker is voldaan.

*Sub a: Taken en verantwoordelijkheden*

Bij het leerlingenvervoer is sprake van een scheiding tussen beleid en uitvoering. De gemeente zorgt voor het aanbieden en het financieren van het leerlingenvervoer en in geval van aangepast vervoer wordt dit verricht door een bedrijfsmatig opererende vervoerder.

De gemeente blijft ondanks de uitbesteding van het vervoer eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het vervoer. Zij regelt de organisatie en geeft de vervoerder de opdracht om passend vervoer voor een gebruiker te verzorgen.

De vervoerder zorgt dus voor de uitvoering van het hem bij de vervoersovereenkomst opgedragen vervoer. Het vervoer moet voldoen aan de kwaliteitseisen conform opgenomen bepalingen in het contract. Indien er problemen en/of klachten zijn bij gebruikers moet allereerst de vervoerder aangesproken worden. Indien partijen er niet uit komen wordt ook de gemeente ingeschakeld.

(Gemeente Alblasserdam-b, 2004)

*Sub b en c: Juridische inrichting; ambtelijke contramal; verantwoording*

De gemeente Alblasserdam heeft voor het vervoer een overeenkomst getekend met Connexion Taxi Services B.V. Deze onderneming is contractverantwoordelijk. Voor de uitvoering wordt gebruik gemaakt van de diensten van kleinbus centrale Helbro. De overeenkomst verwijst naar het programma van eisen dat is opgenomen in het bestek. Hierin zijn kwaliteitseisen benoemd waaraan de vervoerder zich dient te houden. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om erop toe te zien dat deze kwaliteitseisen worden nageleefd (in paragraaf 6.1; norm 15 wordt hierop dieper ingegaan).

Om zicht te kunnen houden op de uitvoering door de vervoerder is in de overeenkomst en het bestek een aantal zaken opgenomen dat hieraan zou moeten bijdragen.

Voor analyse- en controlemogelijkheden van het vervoer door de gemeente Alblasserdam verzamelt de vervoerder bepaalde gegevens. Het gaat om het totaal aantal uitgevoerde leerlingritten, de ritplanning per voertuig, het type voertuigen dat wordt ingezet, het aantal nog vrije zitplaatsen, de overschrijding van de ophaal- en afzetmarges en de reden daarvan, eventuele incidenten die zich voordoen tijdens het vervoer en als laatste een klachtenregistratie. De vervoerder dient alle mutaties door te geven en dient de gemeente in te lichten indien een kind gedurende een langere periode afwezig is. De

gemeente heeft het recht om (steekproefsgewijs) de betrouwbaarheid van de ritadministratie te controleren. Dit laatste is niet gebeurd de afgelopen jaren. Wel worden de facturen op basis van de ritadministratie gecontroleerd.

Ook is er sprake van een evaluatie- en overlegcyclus waarover in het contract afspraken gemaakt zijn. In onderling overleg wordt bepaald of en wanneer dit nodig is. De gemeente Alblasterdam heeft de intentie om twee keer per schooljaar een overleg met de opdrachtnemer te houden. Dit is uiteindelijk een keer per jaar geweest. De beleidsambtenaren hebben in dit overleg met de vervoerder problemen, onvolkomenheden en specifieke situaties besproken. Daarnaast kan op aangeven van de opdrachtgever één keer per jaar overleg plaatsvinden tussen de opdrachtgever, opdrachtnemer en ouders/verzorgers. Dit laatste is niet gebeurd in de periode 2006-2008.

Wat betreft de financiële afhandeling is afgesproken dat de vervoerder binnen twee weken na afloop van iedere maand een declaratie stuurt, wat ook gebeurt. Deze facturen worden vervolgens gecontroleerd. In norm 17d wordt dieper op het controleren ingegaan.

Indien er klachten bij de vervoerder binnenkomen, dienen deze in een database geregistreerd te worden alsmede de maatregelen die zijn genomen om de klacht af te handelen en herhaling te voorkomen. De gemeente zou maandelijks een overzicht van de geregistreerde klachten en de afhandeling ervan moeten ontvangen. De vervoerder komt dit niet na en de gemeente heeft de vervoerder hier niet op aangesproken. (Gemeente Alblasterdam-c, 2004)

Omdat er de laatste jaren politiek nogal wat gevoeligheid ontstond over met name de financiële aspecten van het beleid en de roep om kostenreductie gehoord werd, is een aantal extra maatregelen genomen. Zo werd Helbro meegedeeld dat er geen 'extra ritten' (lesuitval, ziekteverzuim, etc.) meer vergoed zouden worden en zijn ouders persoonlijk mondeling geïnformeerd dat de hardheidsclausule (bevoegdheid van het college om van de bepalingen uit de verordening af te wijken als toepassing van de verordening onbedoeld onbillijk uitwerkt voor een belanghebbende) in de toekomst minder ruim toegepast zal worden. Ook is afgesproken dat er maandelijks een raming en afrekening gegeven wordt van de ritten en kosten. Daarnaast zijn er in 2008 op het regionale niveau Drechtsteden afspraken gemaakt om te komen tot stroomlijning en centralisatie om mogelijk structureel de kosten te kunnen beperken. In paragraaf 3.3.3 zijn de aard en de status hiervan reeds beschreven. (Gemeente Alblasterdam-d;e, 2008)

#### 4.2.4 Cliëntgerichtheid van het beleid

| <b>Norm 6</b>   | <b>Bevindingen</b>                       |
|---|--|
| <i>Er zijn instrumenten om voeding te houden met gebruiker.</i> | -- Er zijn geen specifieke instrumenten. |

In de periode 2006-2008 is er niet iets als een cliëntenraad of –platform leerlingenvervoer actief geweest. Ook is er geen gebruikersonderzoek door de gemeente uitgevoerd, bijvoorbeeld door middel van een enquête. Gebruikers kunnen hun wensen kenbaar maken voorafgaand aan de uitvoering van het leerlingenvervoer. Tijdens de uitvoering kan dit door contact op te nemen met een beleidsambtenaar en hier een vraag of klacht neer te leggen. De gemeente heeft in het voeding houden met gebruikers een passieve houding.

| <b>Norm 7</b>  | <b>Bevindingen</b>   |
|--|--|
| <i>De vormgeving van het beleid is zodanig dat er tegemoet gekomen wordt aan de wensen van de gebruikers van het leerlingenvervoer binnen de wettelijke mogelijkheden.</i> | -- Wensen worden niet systematisch gemeten. Ook de waarborging van inwilliging van gebruikerswensen ontbreekt. |

Binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft doet zij het nodige om de reële wensen van gebruikers te (laten) realiseren. Deze wensen blijken veelal via het aanvraagformulier en hebben dan betrekking op de beperkingen van het kind en de daaruit voortvloeiende wensen voor de uitvoering van het vervoer. Vervolgens wordt de vervoerder gevraagd hiermee rekening te houden (norm 17e handelt over de controle die de gemeente op de verwerking hiervan uitvoert). Dit geldt ook voor de vragen of klachten die lopende de uitvoering bij de gemeente worden geuit. Contractueel is bij klachten de chauffeur het eerste aanspreekpunt en de hoofdaannemer het tweede. In het interview met vervoerder Helbro werd aangegeven dat niet hoofdaannemer Connexxion maar Helbro het tweede aanspreekpunt is in de praktijk. Mocht de klacht, naar de mening van de ouders, door vervoerder Helbro niet voldoende afgehandeld zijn, dan kan de klacht door de ouders worden ingediend bij de opdrachtgever.

In de verordening en het contract met de vervoerder zijn eisen opgenomen waaraan het leerlingenvervoer en de kwaliteit van de uitvoering moet voldoen. Hierin is echter niet gewaarborgd dat de wensen van gebruikers ook zoveel als mogelijk worden ingewilligd. Ook wordt niet systematisch gemeten of de uitvoering nog voldoet aan de wensen van de gebruikers.

#### 4.2.5 Conclusie bevindingen 'kwaliteit van het beleid'

Naast de verordening leerlingenvervoer heeft Alblisserdam geen aanvullend beleid vastgesteld. De praktijk leert echter dat de verordening op zichzelf voldoende uitgangspunten biedt voor de uitvoering van het leerlingenvervoer. Een kritische kanttekening kan wel gemaakt worden bij de cliëntgerichtheid van het beleid. Er zijn onvoldoende instrumenten en waarborgen in het beleid om zoveel als mogelijk tegemoet te komen aan de verlangens en wensen van gebruikers. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat dit niet per definitie betekent dat de uitvoering te wensen over laat. In paragraaf 4.4 'kwaliteit van de uitvoering' zal hierop dieper worden ingegaan.

Uit de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt wel dat aanvullend beleid voor het leerlingenvervoer kansen biedt voor de gemeente Alblisserdam. De huidige uitvoering is niet gegrond op beleidsdoelstellingen. Het vastleggen van beleidsdoelstellingen geformuleerd op het niveau van de uitvoering en het maatschappelijk nut zouden het sociale karakter van de verordening en de uitvoering specifiek richting kunnen geven.

### 4.3 Kwaliteit van de aanvraag

Het aanvraagproces is de eerste stap waar toekomstige gebruikers van het leerlingenvervoer mee te maken krijgen. Daarnaast is de handelswijze van het toekennen van aanvragen de basis voor de uitvoering en de kosten die dat met zich mee brengt. Het is belangrijk dat de kwaliteit hiervan voldoende is. Met de normen 8 t/m 11 is geprobeerd dit meetbaar te maken.

#### 4.3.1 Cliëntgerichtheid van het aanvraagproces

| Norm 8   | Bevindingen   |
|--|---|
| <i>Het aanvraagproces is voor burgers eenvoudig en helder, wat tot uiting komt in:</i>   | +- Gebruikers zijn in het algemeen tevreden hierover. Echter niet alle volgende criteria (a, b en c) zijn voldoende voldaan.    |
| <i>a. een eenvoudig en duidelijk aanvraagformulier welke ook beschikbaar is via de website;</i>  | +- Gebruikers zijn redelijk tevreden. Echter het aanvraagformulier is niet beschikbaar via de website.                          |
| <i>b. een vervolgaanvraag waarin in geval van onveranderde omstandigheden reeds bekende informatie niet opnieuw hoeft te worden aangeleverd;</i> | ++ Het vervolgaanvraagformulier dat naar gebruikers wordt verzonden, is voorzien van reeds bekende informatie over de leerling. |
| <i>c. het binnen de wettelijke tijdsnorm ontvangen van een besluit over de aanvraag.</i>   | - Niet in alle gevallen ontvangen ouders (binnen de gestelde termijn) een officieel schriftelijk besluit.                       |

#### *Sub a en b: Aanvraagformulieren*

Burgers kunnen te allen tijde een aanvraag leerlingenvervoer indienen bij de gemeente. Echter, voorafgaand aan ieder cursusjaar wordt er een aanvraagprocedure opgestart. Ouders/verzorgers die reeds een kind in het leerlingenvervoer hebben, ontvangen dan automatisch een vervolgaanvraagformulier van de gemeente voor het nieuwe cursusjaar. De gemeente probeert ouders/verzorgers in deze zogenaamde vervolgaanvraag tegemoet te komen. Zij ontvangen zonder dat zij hierom hoeven te vragen een vervolgaanvraagformulier. Op dit formulier is bekende informatie uit een eerdere aanvraag reeds ingevuld, zodat dit niet opnieuw hoeft te worden aangeleverd.

Het formulier voor een eerste aanvraag en een vervolgaanvraag zijn verder gelijk. Het aanvraagformulier leerlingenvervoer wekt een heldere en overzichtelijke indruk. Dit wordt ondersteund door de enquête ten aanzien van dit punt (tabel 5.1a). Hieruit blijkt dat ruim driekwart van de respondenten tevreden of zeer tevreden hierover is. Nog geen 5 procent is ontevreden.

Ook over de tijd die men kwijt is voor het invullen van een aanvraagformulier is ruim driekwart van de respondenten tevreden tot zeer tevreden (tabel 5.1b). Over de invultijd van het eerste aanvraagformulier zijn 2 van de 63 (3 procent) respondenten ontevreden. Over de invultijd van het vervolgaanvraagformulier is dit er 1.

Het aanvraagformulier is niet beschikbaar via de website. De website bevat nu in enkele zinnen algemene informatie over het leerlingenvervoer. Daarnaast wordt er verwezen naar de voor het leerlingenvervoer verantwoordelijke ambtenaren waar potentiële gebruikers contact mee kunnen leggen om een aanvraagformulier op te vragen. Vervolgens krijgt een aanvrager een aanvraagformulier thuisgestuurd.

#### *Sub c: Besluit*

Niet in alle gevallen ontvangen gebruikers binnen de wettelijk gestelde termijn van acht weken een besluit over de aanvraag. Hiervoor zijn praktische redenen aan te dragen.

Aanvragen komen verspreid over een periode van ongeveer zes weken bij de gemeente binnen. Het is niet efficiënt om elke aanvraag direct in behandeling te nemen, maar ze zoveel als mogelijk in een keer te verwerken en aanvragers een besluit te sturen. Gevolg hiervan is dat aanvragen die het eerst bij de gemeente binnen zijn gekomen soms niet binnen acht weken afgehandeld zijn. Dit betreft een klein aantal gevallen. Het is de bedoeling dat aanvragers wel ruim voordat het nieuwe cursusjaar aanvangt een besluit van de gemeente ontvangen. Dossieronderzoek laat zien dat dit betekent dat de beschikkingen worden verzonden in de laatste week van juli of de eerste week van augustus.

Daarnaast zijn er aanvragen waarbij er geen aanvullende informatie wordt meegezonden, zoals een medische verklaring of schoolverklaring. Dit is benodigd om leerlingenvervoer toe te kunnen kennen. Over dit ontbreken wordt contact opgenomen met ouders/verzorgers. Meestal wordt mondeling overeengekomen dat de leerling vanaf het begin van het cursusjaar gewoon wordt vervoerd. De gemeente geeft voor deze tijdelijke voorziening geen beschikking af. Pas wanneer de gemeente een medische verklaring of schoolverklaring ontvangen heeft, wordt er een besluit verzonden. Ouders/verzorgers die lopende het schooljaar een aanvraag indienen, ontvangen geen besluit. Het (tijdig) versturen van besluiten gebeurt dus niet in alle gevallen volgens de wettelijke bepalingen.

Uit de enquête blijkt dat 97 procent van de respondenten neutraal, tevreden of zeer tevreden is over de termijn waar binnen er een besluit ontvangen werd. Slechts een tweetal respondenten is ontevreden. Wel merkt een aantal respondenten op dat zij het erg lastig vinden dat informatie in de vakantie of net voor het begin van het cursusjaar verzonden wordt. Hun wens is dat dit eerder gebeurt.



#### 4.3.2 Doelmatigheid van het aanvraagproces

| Norm 9   | Bevindingen   |
|--|---|
| Het verwerken van een aanvraag is eenvoudig, wat tot uiting komt in: | <b>+</b> Verwerking is redelijk eenvoudig. Er is voldoende voldaan aan de criteria a en b.                        |
| a. een algemeen format voor verwerking van binnenkomende aanvragen;  | <b>++</b> Alle aanvraagformulieren worden gestandaardiseerd verwerkt.   |
| b. een database met de aanvragen en verwerkingsgegevens.             | <b>+ -</b> Gegevens worden gedigitaliseerd en in een database opgeslagen. Echter niet altijd volledig en actueel. |

##### Sub a: Algemeen format

Alle aanvraagformulieren zijn identiek. Alle aanvragers leveren dezelfde informatie aan en de verwerking hiervan is dan ook gestandaardiseerd. De gegevens uit een aanvraag worden allen op dezelfde wijze gedigitaliseerd.

*Sub b: Database*

Deze gedigitaliseerde gegevens worden vervolgens opgeslagen in een database. Deze bevat het overzicht van alle toegekende aanvragen. Ook is niet vermeld of een aanvraag is toegekend op basis van de hardheidsclausule. In de database wordt aangegeven of er een schoolverklaring aanwezig is en of er een besluit verzonden is. Verder bevat de database de persoonlijk gegevens van alle te vervoeren leerlingen met hun eventuele specifieke problemen en beperkingen.

In het onderzoek is gebleken dat de gegevens van leerlingen en aanvragen niet in alle gevallen volledig in de database verwerkt worden.

*4.3.3 Doeltreffendheid van de aanvraagbeoordeling*

| <b>Norm 10</b>  | <b>Bevindingen</b>   |
|---|--|
| <i>Het beoordelen van een aanvraag verloopt effectief wanneer er sprake is van:</i>                             | <b>+</b> Aanvraagbeoordeling is redelijk efficiënt. Er is voldoende voldaan aan de criteria a, b en c. |
| <i>a. voldoende ambtelijke capaciteit om de aanvragen binnen de wettelijk gestelde termijnen te beoordelen;</i> | <b>++</b> Capaciteit is voldoende voor beoordeling van aanvragen binnen de wettelijke termijn.         |
| <i>b. aanwezigheid van een beslisboom tot toe- of afwijzing;</i>  | <b>++</b> De beslisboom is aanwezig.   |
| <i>c. beschikking over hulpmiddelen om afstand en kosten te beoordelen;</i>                                     | <b>+</b> Er zijn hulpmiddelen, echter wel van geringe waarde voor een adequate beoordeling.            |

*Sub a: Capaciteit*

In Alblisserdam ligt de afhandeling van aanvragen voor leerlingenvervoer bij twee personen. De kosten die voor 2009 begroot zijn voor het aantal ambtelijke uren dat aan het leerlingenvervoer besteed mag worden bedragen € 14.059, wat neerkomt op 154 uur op jaarbasis voor beleid en uitvoering. In de raadsinformatiebrief van 8 januari 2008 is aangegeven dat het aantal uren dat aan het leerlingenvervoer werd besteed, ver uitsteeg boven de begrote uren. Omdat er in die tijd nog geen urenregistratie was is dit niet te kwantificeren. De beleidsambtenaren geven aan dat bij benadering kan worden uitgegaan van een verdubbeling. Doordat het onderwerp hoog op de prioriteitenlijst van de raad en het college stond, werd deze verdubbeling als onontkoombaar gezien. Aanscherping van de regels, handhaving en contact met direct betrokken kosten veel tijd, zo werd beschreven. (Gemeente Alblisserdam-d, 2008) Navraag bij andere gemeenten heeft niet voldoende data opgeleverd om conclusies aan te verbinden. Papendrecht heeft 320 uur begroot, alleen voor beleid. Sliedrecht heeft in 2009 € 21.249 aan ambtelijke kosten begroot.

De beleidsambtenaren stellen dat er voldoende capaciteit is om ambtelijk uitvoering te geven aan het leerlingenvervoer. Aanvragen kunnen dan ook wat de ambtelijke capaciteit betreft binnen de wettelijk gestelde termijn beoordeeld worden. Er wordt door hen wel een kritische kanttekening geplaatst bij de mogelijkheden die er binnen de 154 uur zijn om afdoende uitvoering te geven aan het nauwgezet controleren van de facturen en de naleving van de kwaliteitseisen.

Dat twee personen zich bezig houden met het leerlingenvervoer voorkomt dat de organisatie kwetsbaar is, want in geval van afwezigheid van een van beiden kan het proces voorgang vinden.

*Sub b: Beslisboom*

De uit de verordening leerlingenvervoer voortvloeiende gronden waarop aanvragen voor het leerlingenvervoer worden toegekend zijn vervat in een beslisboom. Door middel van het doorlopen van deze boom aan de hand van de gegevens die blijken uit een aanvraag, wordt bepaald of een aanvraag wordt toe- of afgewezen.

*Sub c: Hulpmiddelen*

De hulpmiddelen waarover de gemeente beschikt bij de beoordeling van de aanvragen zijn de verordening, de beslisboom en de routeplanner op internet (voor het beoordelen van de kilometerafstand). Bij toekenning van een vergoeding voor de kosten van openbaar vervoer wordt gebruikgemaakt van de website 9292ov.nl. Hiermee wordt de route, de tijdsduur en de hoogte van de kosten bepaald. Deze middelen zijn te beperkt om afstand en kosten goed te beoordelen. Dat dit beoordeeld kan worden is wenselijk in het licht van de doorrekening van de facturen die door de vervoerder worden ingediend.

*4.3.4 Doelmatigheid van de aanvraagbeoordeling*

| <b>Norm 11</b>  | <b>Bevindingen</b>  |
|---|---|
| <i>Het beoordelen van een aanvraag verloopt efficiënt wanneer er sprake is van:</i> | <b>+-</b> De aanvraagbeoordeling kan efficiënter gezien de bevindingen bij de criteria a tot en met d.  |
| <i>a. een consequente en zorgvuldige lijn in het beoordelen;</i>                    | <b>+-</b> Er zijn geen werkprocessen vastgelegd. Wel wordt er volgens vaste procedure gewerkt.  |
| <i>b. verificerbaarheid van de beoordeling van aanvragen;</i>                       | <b>+</b> Een steekproef leert dat dossiers veelal op orde zijn.   |
| <i>c. consistente toepassing van de hardheidsclausule;</i>                          | <b>+-</b> Er zijn geen interne beleidsregels. Risico van inconsistentie is echter klein, omdat alle aanvragen door dezelfde ambtenaren behandeld worden.  |
| <i>d. interne controle op de beoordeling van aanvragen.</i>                         | <b>+-</b> Onduidelijke of ingewikkelde aanvragen worden door beide ambtenaren beoordeeld. Er wordt echter niet met een checklist gewerkt. Het college neemt voor iedere aanvraag een apart besluit. |

*Sub a: Zorgvuldig en consequent*

Voordat er een besluit over een aanvraag wordt genomen, diende er in de cursusjaren 2006-2007 en 2007-2008 naast het aanvraagformulier een schoolverklaring (of een medische verklaring) aanwezig te zijn. Deze verklaring toont aan dat betreffende leerling genoodzaakt is gebruik te maken van aangepast vervoer. Een steekproef in de dossiers leert dat zo'n verklaring ook altijd aanwezig is.

Verder worden de besluiten toegekend aan de hand van een beslisboom. Het volgen van deze boom waarborgt dat in gelijke gevallen gelijke besluiten worden genomen. Omdat de rechtmatigheid in dit onderzoek niet is getoetst, kan niet worden vastgesteld of in alle gevallen ook zo gewerkt is (overigens zal de rechtmatigheid van het leerlingenvervoerbeleid in de gemeente Alblasterdam later in 2009 in een ander onderzoek worden getoetst). Er wordt wel volgens een vaste procedure gewerkt, maar er zijn geen werkprocessen vastgelegd. Wel moet opgemerkt worden dat Alblasterdam het gebruik heeft om aangepast vervoer toe te kennen. Volgens de verordening vindt toekenning van aangepast vervoer pas plaats wanneer de leerling, naar het oordeel van burgemeester en wethouders, gelet op zijn geestelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap niet in staat is - ook niet onder begeleiding - van openbaar vervoer gebruik te maken. De verordening laat ook de ruimte om aangepast vervoer toe te kennen wanneer de reistijd meer dan anderhalf uur bedraagt en met 50% of meer kan worden verkort. Formele toetsing van dit criterium vindt in de toekenning van aanvragen meestal niet plaats. De portefeuillehouder heeft hiervan aangegeven dat dit een keuze is en gebeurt vanuit de visie om een sociaal vervoersbeleid te voeren. Het betreft veelal kinderen met een beperking, waarvoor het volgens de portefeuillehouder het meest gewenst is dat zij door middel van aangepast vervoer naar school gebracht worden. Dit betekent wel dat de



kosten van het leerlingenvervoer hoger zijn dan wanneer zoveel als mogelijk een vergoeding voor het openbaar vervoer zou worden verstrekt.

Indien vervoer wordt toegekend voor een leerling die naar een school met een bepaalde richting gaat, wordt er een eigen bijdrage in rekening gebracht tenzij ouders kunnen aantonen dat hun inkomen onder de grens van € 22.500 ligt. Ouders van wie het kind naar de GBS de Wegwijzer in Zwijndrecht gaan betalen in alle gevallen een eigen bijdrage. Aan ouders van wie het kind naar de IBS IKRA gaan is het mogelijk om een eigen bijdrage te vragen, maar dit gebeurt niet. Ook zijn er geen documenten aanwezig waaruit de hoogte van hun inkomen blijkt.

Er wordt niet gecontroleerd of leerlingen die een vergoeding voor het openbaar vervoer ontvangen hiervan ook daadwerkelijk gebruik maken. In theorie is het mogelijk dat zij een vergoeding ontvangen, maar bijvoorbeeld op de fiets naar school gaan. Er wordt door de beleidsambtenaren van uit gegaan dat hiervan geen misbruik gemaakt wordt. Gebruikers van het leerlingenvervoer die met eigen vervoer naar school gaan ontvangen een vergoeding. Uit de verordening blijkt dat wanneer er meerdere kinderen tegelijk in een auto vervoerd worden er maar recht is op een vergoeding voor één kind. Er is dit cursusjaar een situatie waarin twee kinderen tegelijk vervoerd worden en er voor anderhalf kind een vergoeding wordt betaald. Dit is in eerdere jaren niet het geval geweest.

Ten aanzien van het versturen van de besluiten is reeds opgemerkt dat de gemeente dit niet altijd even consequent doet, met name als het gaat om aanvragen lopende een cursusjaar.

Bij afwijzingen, onduidelijke of ingewikkelde gevallen, of bij het gebruik van de hardheidsclausule vindt meestal overleg plaats met de ouders. Hiermee probeert de gemeente ouders mee te nemen in het proces van de beoordeling waardoor klachten of bezwaren kunnen worden voorkomen. (Ter indicatie: In 2007-2008 waren er 11 aanvragen waarin van de hardheidsclausule gebruik gemaakt is en in 2008-2009 waren dit er 5. In 2008-2009 zijn er 11 aanvragen afgewezen. Zie verder sub c.)

#### *Sub b: Verifieerbaarheid*

De verifieerbaarheid van het aanvraagproces is gewaarborgd. Een steekproef in een dertigtal dossiers uit de onderzochte cursusjaren laat zien dat aanvraag, besluit en medische verklaring of schoolverklaring zijn gearhiveerd. Hiermee kunnen aanvragen nagetrokken en getoetst worden. Er moet hierbij wel opgemerkt worden dat er in sommige gevallen geen besluit verzonden is.

#### *Sub c: Hardheidsclausule*

De gemeente heeft in het cursusjaar 2007-2008 in 11 en in 2008-2009 in 5 gevallen gebruik gemaakt van de hardheidsclausule. Sommige aanvragen kunnen op grond van de ruimte in de verordening niet worden toegekend. In bepaalde gevallen leidt dit tot ongewenste situaties. In het advies aan het college geven de beleidsambtenaren bij deze aanvragen aan dat in het licht van persoonlijke en maatschappelijke effecten de betreffende aanvraag op grond van de hardheidsclausule toch moet worden toegekend. Hiervoor zijn intern geen beleidsregels vastgelegd. Hierdoor is het mogelijk dat er in vergelijkbare situaties een verschillende afweging wordt gemaakt. Als de uitvoering in handen van dezelfde ambtenaren blijft, zal dit risico klein zijn.

Beschikkingen die afgegeven worden op grond van de hardheidsclausule worden voorzien van de volgende tekst: "Wij wijzen u er met nadruk op dat voor het volgende schooljaar opnieuw beoordeeld zal worden of de hardheidsclausule op uw aanvraag van toepassing zal zijn." Hiermee is gewaarborgd dat aanvragers geen rechten kunnen ontlenen aan een toekenning uit het verleden.

Voor aanvang van het cursusjaar 2006-2007 is besloten om leerlingen die naar het praktijkonderwijs gingen (voortgezet onderwijs) niet langer gebruik te laten maken van

het leerlingenvervoer. Eerder werden deze aanvragen op grond van de hardheidsclausule toegekend. De ouders van deze leerlingen zijn hier toen persoonlijk over geïnformeerd. Omdat de gemeente het onwenselijk vond om ouders op korte termijn met vervoersproblemen op te zadelen, is besloten om hen voor het cursusjaar 2006-2007 alsnog van het leerlingenvervoer gebruik te laten maken. Deze toekenning ging vergezeld van de boodschap dat het vanaf het cursusjaar 2007-2008 niet meer mogelijk zou zijn. Door deze zorgvuldige behandeling waren ouders ruim een jaar van tevoren van deze verandering op de hoogte. Zo konden zij de nodige maatregelen treffen.

#### *Sub d: Interne controle*

In het aanvraagproces is de interne controle voldoende gewaarborgd. Er zijn twee ambtenaren verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het leerlingenvervoer. Zij beoordelen de aanvragen en onduidelijke of ingewikkelde aanvragen worden aan elkaar voorgelegd. Hiervoor is geen checklist met criteria aanwezig, maar dit wordt naar eigen inzicht gedaan. Wanneer alle aanvragen gedigitaliseerd en in de database verwerkt zijn, lopen beide ambtenaren de gegevens nog een keer door om te bezien of er onvolkomenheden zijn of bijzonderheden opvallen. Vervolgens worden alle voorgenomen besluiten aan het college voorgelegd. In het ambtelijk advies wordt aangegeven wat voor soort aanvraag het betreft (toewijzing, hardheidsclausule, afwijzing) en welk besluit op welke gronden geadviseerd wordt. Het college neemt over iedere aanvraag een besluit (toekenning, afwijzing, hardheidsclausule). Dit betekent dat het college voor alle dossiers controle mogelijkheden heeft.

#### *4.3.5 Conclusie bevindingen 'kwaliteit van de aanvraag'*

De kwaliteit van de aanvraag is voldoende gewaarborgd. Dit beeld is enerzijds gebaseerd op het feit dat de meeste gebruikers tevreden zijn over de cliëntgerichtheid van het aanvraagproces. Daarnaast is vastgesteld dat de informatie uit de aanvragen op een efficiënte manier wordt vastgelegd en dat de dossiervorming op orde is. De beoordeling van aanvragen verloopt effectief. Er is voldoende ambtelijke capaciteit en ook de middelen zijn voor handen om aanvragen goed te kunnen beoordelen. Door middel van de interne controle is gewaarborgd dat aanvragen op een juiste manier worden behandeld. Wel moeten kanttekeningen gemaakt worden bij het (tijdig) versturen van besluiten en het ontbreken van beleidsregels voor het gebruik van de hardheidsclausule. Of er in alle gevallen rechtmatig is gehandeld, is niet onderzocht.

## **4.4 Kwaliteit van de uitvoering**

De uitvoering van het leerlingenvervoer is waar het uiteindelijk om draait in het beleid. De kwaliteit van de uitvoering is in de waardering en tevredenheid van gebruikers het belangrijkste aspect. Voor de gemeente Alblasterdam zijn de kosten van de uitvoering een groot aandachtspunt. In dit hoofdstuk is beschreven of de uitvoering doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verlopen is de afgelopen jaren.

### *4.4.1 Doeltreffendheid van de uitvoering*

| <b>Norm 12</b>   | <b>Bevindingen</b>  |
|--|---|
| <i>De doelgroep van het beleid is in kaart gebracht.</i> | - Er is nooit een analyse gemaakt van de mogelijke doelgroep. |

Door de ambtenaren die belast zijn met het leerlingenvervoer is nooit een analyse gemaakt van de doelgroep die in aanmerking zou kunnen komen om gebruik te maken van het leerlingenvervoer. Zij veronderstellen dat door de geringe grootte van en de sociale cohesie in Alblasterdam de bekendheid met de regeling groot is (mond-tot-mond-reclame). Daarnaast wijzen de betreffende scholen ook op de mogelijkheid om in de eigen gemeente een aanvraag in te dienen.

Een mogelijk voordeel van het in kaart brengen van de doelgroep is dat de voorspelbaarheid van het aantal aanvragen toeneemt. Op voorhand kan echter gesteld worden dat het effect hiervan gering is. Wanneer het een juiste veronderstelling is dat de bekendheid met de regeling groot is, zal het overgrote deel van de leerlingen die buiten de gemeentegrenzen naar school gaat gebruik maken van het leerlingenvervoer of daar geen recht op hebben. De leerlingen die lopende een cursusjaar een indicatie voor speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs ontvangen, zijn niet voorafgaand aan deze verandering te traceren. Wanneer zij eenmaal een indicatie hebben en in contact treden met een school, wordt hun meegedeeld dat zij mogelijk recht hebben op leerlingenvervoer.

Op basis van de verwachte geringe resultaten die het in kaart brengen van de doelgroep oplevert, hebben de beleidsambtenaren de keuze gemaakt om dit niet te doen.

| <b>Norm 13</b>   | <b>Bevindingen</b>   |
|--|--|
| <i>Potentiële gebruikers kunnen door middel van verschillende kanalen informatie inwinnen over de mogelijkheden van leerlingenvervoer en in elk geval via de website en informatiebrochures;</i> | - De informatievoorziening via de website is minimaal. Er is geen informatiebrochure. Scholen voorzien ouders van de benodigde informatie. |

De informatie over leerlingenvervoer die via de website verkregen kan worden is zeer summier. In een paar zinnen wordt de regeling uiteengezet en verder bevat het alleen een verwijzing naar de verantwoordelijke ambtenaren. De gemeente heeft geen informatiebrochure over het leerlingenvervoer. Het voordeel van de aanwezigheid van een informatiebrochure valt in dit digitale tijdperk ook te bezien. De gemeente heeft een passieve houding ten aanzien van de informatieverschaffing.

Zoals reeds aangegeven wijzen scholen voor speciaal basisonderwijs of (voorgezet) speciaal onderwijs ouders voldoende op het mogelijk recht op leerlingenvervoer. Als daar aanleiding voor is, worden burgers die met een bepaalde zaak aan het WMO-loket komen, gewezen op de mogelijkheid van leerlingenvervoer. Op deze manier wordt in actieve zin het nodige gedaan om potentiële gebruikers op hun mogelijke rechten te wijzen.

| <b>Norm 14</b>  | <b>Bevindingen</b>                                |
|---|---|
| <i>Het contract met de vervoerder bevat kwaliteitseisen waaraan de uitvoering moet voldoen.</i> | + In het contract zijn kwaliteitseisen opgenomen. |

In het contract met de vervoerder is opgenomen dat hij zich in de uitvoering dient te houden aan dat wat in het programma van eisen in het bestek is opgenomen. Hierin staan ook de kwaliteitseisen waaraan de uitvoering moet voldoen. Volgens de beleidsambtenaren is in de jaren 2006-2008 in de uitvoering niet gebleken dat er in het contract kwaliteitseisen gemist worden. Het contract zou daarmee afdoende zijn om belangrijke kwaliteitsaspecten van de uitvoering te waarborgen. Dit beeld wordt door vervoerder Helbro bevestigd. Zij zijn tevreden over het contract en de kwaliteitseisen en konden daar voldoende mee uit de voeten. Door de afwezigheid van het monitoren van de ervaringen en wensen van gebruikers kan niet worden vastgesteld of deze groep een zelfde beeld heeft.

| Norm 15  | Bevindingen   |
|--|---|
| <p><i>De kwaliteitseisen worden nageleefd. Belangrijke uit het programma van eisen blijvende indicatoren hierbij zijn:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>a. ophaal- en afzetmarges;</i></li> <li><i>b. individuele verblijfstijd in een voertuig;</i></li> <li><i>c. vaste chauffeursinzet;</i></li> <li><i>d. houding van de chauffeur;</i></li> <li><i>e. veiligheid in en onderhoud van het voertuig;</i></li> <li><i>f. communicatie van vervoerder met opdrachtgever en gebruikers;</i></li> <li><i>g. behandeling door vervoerder van klachten.</i></li> </ul> | <p>- Actieve controle op naleving van kwaliteitseisen ontbreekt. Er kan dan ook niet bepaald worden of de indicatoren zijn nageleefd.</p> |

De gemeente heeft in de periode 2006 tot en met 2008 niet actief gecontroleerd op het naleven van de kwaliteitseisen. De punten a t/m g uit de bovenstaande norm vereisen in de meeste gevallen een fysieke controle. Vanwege de arbeidsintensiviteit hiervan en het ontbreken van ambtelijke capaciteit hiervoor is dit niet gebeurd. Door vervoerder Helbro wordt tweejaarlijks een enquête gehouden onder gebruikers. In deze enquête worden de volgende aspecten aan de orde gesteld: communicatie, contact met en houding van chauffeurs, klachtenafhandeling, op- en afhaaltijden, voertuig en veiligheid en het algemene beeld. De beleidsambtenaren vragen de resultaten van deze enquêtes niet op en nemen hier dus geen kennis van. Uit de enquête van 2008 die voor dit onderzoek is opgevraagd, blijkt uit het algemene rapportcijfer 8 een positieve waardering.

Er kan echter niet gesteld worden dat de gemeente totaal onwetend is over het naleven van de kwaliteitseisen. Ze heeft in het controleren hiervan een passieve houding, gebaseerd op binnenkomende klachten. Jaarlijks komen er volgens de beleidsambtenaren een aantal officiële klachten binnen. Dit betreft maximaal vier cases. Het is mogelijk dat er meerdere ouders over een zelfde probleem klagen. Dit is in alle gevallen telefonisch geuit en teruggekoppeld. Gezien het aantal gebruikers ( $\pm 160$ ) en het aantal vervoersbewegingen, lijkt dit een geringe hoeveelheid klachten.

Op basis van deze informatie kan niet worden vastgesteld of de kwaliteitseisen in voldoende mate worden nageleefd. De bevindingen uit de enquête die voor dit onderzoek onder gebruikers is verspreid, tonen aan dat in elk geval de klachtenbehandeling, de ophaalmarges, de individuele verblijfstijd het voertuig en de veiligheid aandachtspunten zijn voor controle op naleving ervan. In paragraaf 6.3 zal ingezoomd worden op de resultaten van deze enquête.

## 4.4.2 Doelmatigheid van de uitvoering

| Norm 16   | Bevindingen   |
|---|---|
| <p><i>Er vindt bij de uitvoering sturing plaats op:</i></p> <p>a. <i>het beschikbaar stellen van middelen;</i></p> <p>b. <i>processen;</i></p> <p>c. <i>de diensten en producten;</i></p> <p>d. <i>maatschappelijke effecten.</i></p> | <p>+ - 2006 en 2007 slecht, 2008 goed.</p> <p>+ Sturing op de aanvraagprocedure is voldoende. Vanaf 2008 ook de sturing op financiële afhandeling.</p> <p>- Actieve sturing op naleving van afgesproken kwaliteitseisen ontbreekt.</p> <p>+ - Op ambtelijk en bestuurlijk niveau voldoende. Mogelijk onvoldoende aanwezig bij raad door het ontbreken van beleidsdoelstellingen en de politieke wens kosten te drukken.</p> |

Onderstaand schema maakt duidelijk hoe het leerlingenvervoer procesmatig verloopt en welk gemeentelijk orgaan waarop kan sturen. Daaronder zal per processtap uiteengezet worden of de sturing voldoende plaatsvindt.

|                  | Processtap                     | Uitvoering door:                           | Sturing op:                                       |
|------------------|--------------------------------|--|---|
| <b>Algemeen</b>  |                                |  |   |
| 1                | Beleidsvorming                 | Raad                                       | - Maatschappelijke effecten                       |
| 2                | Doelgroep informeren           | Voornamelijk door de scholen               |   |
| 3                | Aanbesteding                   | College                                    | - Diensten en producten                           |
| <b>Jaarlijks</b> |                                |  |   |
| 4                | Budget vaststellen             | Raad                                       | - Middelen  |
| 5                | Aanvragen                      | Ouders/ verzorgers                         |   |
| 6                | Aanvraag toekennen of afwijzen | College (ambtenaar)                        | - Proces<br>- Maatschappelijke effecten           |
| 7                | Vervoeren                      | Connexxion/Helbro (voor aangepast vervoer) | - Proces<br>- Diensten en producten               |
| 8                | Financiële afhandeling         | College                                    | - Proces  |
| 9                | Bijsturen budget of uitvoering | Raad/college                               | - Middelen<br>- Proces<br>- Diensten en producten |

**Stap 1: Beleidsvorming**

Op basis van landelijke wet- en regelgeving bepaalt de gemeente Alblisserdam de lokale uitvoering van het leerlingenvervoerbeleid. De verordening is voor het laatst in 2001 gewijzigd. Afgaande op de notulen van raadsvergaderingen uit de afgelopen jaren kan worden afgevraagd of de gemeenteraad door de kostenoverschrijdingen en algemene bezuinigingsoperaties nog voldoende focus heeft op de maatschappelijke effecten van het beleid. Dit beeld wordt ondersteund door het ontbreken van beleidsdoelstellingen voor het leerlingenvervoer.

### *Stap 2: Doelgroep informeren*

Potentiële gebruikers worden geïnformeerd over de mogelijkheden van leerlingenvervoer. Dit gebeurt voornamelijk door de scholen (zie beschrijving norm 13). Hierop vindt weinig sturing vanuit de gemeente plaats en de praktijk geeft geen aanleiding om hiervan voor de toekomst af te wijken.

### *Stap 3: Aanbesteding*

Door middel van een aanbestedingsprocedure wordt een vervoersmaatschappij het leerlingenvervoer gegund. In het contract wordt vastgelegd hoe de dienst geleverd moet worden. Omdat de procedure buiten de onderzoeksperiode heeft plaatsgevonden is de sturing hierop niet beoordeeld.

### *Stap 4: Budget vaststellen*

De gemeenteraad stelt jaarlijks het budget voor het leerlingenvervoer vast. In 2006 en 2007 bleek een gat van ongeveer twee ton. In deze jaren is op bepaling van het budget onvoldoende gestuurd. In 2008 was het uiteindelijke budget wel reëel.

### *Stap 5: Aanvragen*

Ouders/verzorgers kunnen bij de gemeente een aanvraag voor leerlingenvervoer indienen. De gemeente onderneemt geen poging om aan de instroomkant te sturen.

### *Stap 6: Aanvraag toekennen of afwijzen*

Een aanvraag voor leerlingenvervoer wordt aan de hand van de bepalingen in de verordening beoordeeld. Alle voorgenomen besluiten gaan langs het college. Het college neemt over iedere aanvraag een besluit (toekenning, afwijzing, hardheidsclausule). Dit betekent dat het college voor alle dossiers controlemogelijkheden heeft. De praktijk is dat het college de besluiten neemt conform het ambtelijk advies. De sturing van het college op deze belangrijke stap in het proces is groot. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau wordt in deze stap ook voldoende gestuurd op maatschappelijke effecten, met name wanneer de vraag speelt of de hardheidsclausule toegepast moet worden.

### *Stap 7: Vervoeren*

De leerlingen die op basis van hun toegekende aanvraag voor 'aangepast vervoer' in aanmerking komen, worden onder regie van Connexxion vervoerd door Helbro. De gemeente ziet er op toe dat de desbetreffende leerling ook daadwerkelijk vervoerd wordt. Actieve sturing op de kwaliteit van de geleverde dienst ontbreekt echter. De beleidsambtenaren stellen dat alleen op basis van klachten actie wordt ondernomen. Hiervoor is geen procedure vastgelegd. Uit de enquête blijkt dat drie van de vijftien gebruikers die een klacht hebben ingediend, ontevreden zijn over de wijze waarop deze is behandeld.

### *Stap 8: Financiële afhandeling*

De vervoerder maakt maandelijks een factuur op. In 2006 en 2007 is de juistheid hiervan onvoldoende gecontroleerd. In 2008 is de sturing op de controle verbeterd en bleken onjuistheden in de facturatie in het nadeel van de gemeente (norm 17c en d gaan hier verder op in).

### *Stap 9: Bijsturen budget of uitvoering*

Op basis van managementinformatie kan de gemeente bijsturen. Dit kan zijn omdat de budgetten ontoereikend zijn, het proces onvolkomenheden kent of de uitvoering te wensen over laat. Ontoereikende budgetten speelden in de jaren 2006 en 2007. Toen dit feit zich voordeed heeft het college direct de nodige stappen ondernomen om dit te corrigeren en in de toekomst te voorkomen. Over 2008 bleek dit dan ook op orde te zijn. Op basis van deze problematiek is het hele beleidsproces in financiële zin nog eens onder de loep genomen. Niet alleen het proces van de budgetbepaling is aangepast. Ook is de toekenning van aanvragen verscherpt, zijn extra ritten niet langer vergoed en is de

controle op facturen vergroot. Geconcludeerd kan worden dat het college vanaf 2008 op grond van problemen die lopende de periode 2006-2008 gebleken zijn, het nodige heeft gedaan om (bij) te sturen op de middelen en het proces.

In norm 17 wordt op een aantal van deze aspecten nog uitvoeriger ingegaan.

| Norm 17   | Bevindingen   |
|---|---|
| <p><i>De uitvoering van het leerlingenvervoer verloopt doelmatig, wat tot uiting komt in:</i></p> <p><i>a. vervoerskosten die passen binnen de raming;</i></p> <p><i>b. vergelijkbare hoogte van kosten in andere gelijksoortige gemeenten;</i></p> <p><i>c. naleving van afspraken over kostenbeheersing en actieve sturing hierop;</i></p> <p><i>d. controle op facturen;</i></p> <p><i>e. controle op verwerking van de wensen van gebruikers.</i></p> | <p><b>+-</b> De periode 2006-2008 laat een wisselend beeld zien wat betreft de doelmatigheid van de uitvoering.</p> <p><b>--</b> 2006 en 2007: grote budgetoverschrijdingen.</p> <p><b>++</b> 2008: minimale budgetoverschrijding.<br/><i>Niet te toetsen:</i> verschil in beleidskeuzes maakt vergelijken erg moeilijk.</p> <p><b>--</b> 2006 en 2007: weinig beheersing en weinig sturing.</p> <p><b>+</b> 2008: meer afspraken over beheersing, verscherpte controles en actievere sturing.</p> <p><b>--</b> 2006 en 2007: geen goede controles.</p> <p><b>+</b> 2008: binnen de mogelijkheden wordt er scherp gecontroleerd.</p> <p><b>+-</b> De gemeente heeft hier in het algemeen een passieve houding in. Op essentiële wensen wordt actiever gestuurd en gecontroleerd. Klachtenregistratie van de vervoerder wordt niet periodiek opgevraagd.</p> |

#### *Sub a: Kosten binnen raming*

In paragraaf 3.2.1 is reeds aangegeven dat de kosten in 2006 en 2007 niet binnen de raming pasten. In 2006 was er een nadelig verschil van € 175.850 en in 2007 een nadelig verschil van € 216.860. De verklaring hiervan is volgens het college een niet realistische budgetbepaling. Simpelweg zijn het aantal aanvragen en de kosten van het vervoer over die jaren niet goed ingeschat. Het college heeft dit probleem aangepakt toen het zich aandeede. Op 11 oktober 2007 is er via een raadsinformatiebrief beschreven welke concrete stappen ondernomen zijn. Er is toen een aantal interne acties ondernomen, zoals het niet langer vergoeden van 'extra ritten' (lesuitval, ziekteverzuim, etc.) en het minder ruim toepassen van de verordening. Daarnaast is er overleg geweest met de vervoerder waarin met name aandacht was voor het omgaan met de extra ritten. Er is overleg geweest met Drechtwerk om te bezien of er combinaties in het vervoer gemaakt konden worden. De mogelijkheden bleken gering, namelijk dat voor een viertal personen combinatie mogelijk was. Ook zijn de mogelijkheden voor regionale aanbesteding en een regionaal routeplanningsbureau (bundeling vervoersstromen doelgroepenvervoer) onder de loep genomen. Als laatste is met scholen overlegd dat zij opvangplicht hebben als begin- en eindtijden afwijken. (Gemeente Alblasterdam-f, 2007) Opvallend is echter wel dat het budget van 2007 niet verhoogd is naar aanleiding van de bevindingen uit 2006 (in norm 18 wordt hier dieper op ingegaan). Bij de perspectiefnota 2009 is het budget voor 2008 verhoogd met € 165.000 tot bijna € 600.000. Dit heeft geresulteerd in een minimaal nadelig verschil van € 4.860 in 2008. Hoewel het lek boven lijkt, moet toch geconcludeerd worden dat in de periode 2006-2008 de kosten van het

vervoer niet binnen de raming pasten. Of deze norm wat betreft het leerlingenvervoerbeleid iets zegt over de doelmatigheid van de uitvoering, kan worden betwijfeld. Dit enerzijds omdat door het open-einde karakter waardoor de raming niet per definitie reëel is en anderzijds omdat de daadwerkelijke kostenberekening van de vervoerder niet transparant is.

#### *Sub b: Kosten andere gemeenten*

Het valt te betwijfelen of het vergelijken van kosten met andere (gelijksoortige) gemeenten relevantie informatie oplevert over de doelmatigheid van de uitvoering in de gemeente Alblasserdam. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit dat cijfers geen inzicht geven in de keuzes die in de verordening gemaakt zijn. De gemeente Alblasserdam hanteert voor een school voor basisonderwijs (bo) een kilometergrens van vier kilometer waar verschillende andere gemeenten gekozen hebben voor de gebruikelijke zes kilometer. Voor andere onder de verordening vallende scholen heeft de gemeente Alblasserdam geen kilometergrens. Omliggende gemeenten hebben ook een kilometergrens voor scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo), minimaal 2 kilometer en Papendrecht zelfs 5 kilometer (zie tabel 4). Dit betekent dat in Alblasserdam meer aanvragen zullen worden toegekend waardoor het aantal gebruikers relatief groter is. De ruimhartigheid van het beleid in Alblasserdam verklaart het relatief hoog aantal gebruikers en de daarmee samenhangende hoogte van de kosten. Daarnaast speelt het karakter van de gemeente en de ligging in de regio een rol. De gemeente Dordrecht bijvoorbeeld heeft een veel breder scala aan onderwijssoorten binnen de gemeentegrenzen. Ook is het openbaar vervoersnetwerk daar een stuk uitgebreider. In de toename van de kosten vormt Alblasserdam geen uitzondering, want veel gemeenten hebben de afgelopen jaren hiermee te kampen gehad. Onderstaande tabel bevat de kosten van een aantal omliggende gemeenten in 2008.

Tabel 4 Soort vervoer waarvan gebruik gemaakt wordt

| Gemeente                | Kilometerafstand |     | Leerlingenaantal | Kosten 2008 |
|-------------------------|------------------|-----|------------------|-------------|
|                         | bo               | sbo |                  |             |
| Alblasserdam            | 4                | 0   | 165              | € 598.200   |
| Dordrecht               | 6                | 2   | 474              | € 800.000   |
| Sliedrecht              | 3                | 3   | 140              | € 500.000   |
| Hendrik-Ido-Ambacht     | 4                | 2   | 120              | € 230.000   |
| Papendrecht/Zwijndrecht | 6/6              | 5/2 | 265              | € 210.000   |
| Nieuw-Lekkerland        | 6                | 6   | 100              | € 520.000   |
| Graafstroom             | 6                | 2   | 89               | € 340.000   |

#### *Sub c: Kostenbeheersing en sturing hierop*

In de aanbesteding voor het huidige contract dat loopt vanaf het cursusjaar 2004-2005, zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de kosten opgebouwd en gefactureerd zouden worden. Het contract gold voor een drietal jaren en is na afloop tweemaal met een jaar verlengd. De kosten worden berekend op basis van een bedrag per kilometer. Het contract is opgebouwd op grond van informatie over het aantal leerlingen en de scholen waarnaar zij vervoerd werden uit het jaar voorafgaand aan het jaar van aanbesteding. Aan de hand hiervan is in de kostenopbouw een zogenaamd basisdeel gevormd. Dit basisdeel wordt dus gevormd door een 'x' aantal leerlingen met een 'x' aantal vervoersbewegingen over een bepaalde afstand. Voor de kosten van dit basisdeel is een bepaald bedrag overeengekomen dat lopende het contract vast blijft staan. Naast het basisdeel is er een flexibel deel. Dit deel bestaat uit de leerlingen en de vervoersbewegingen die niet in het basisdeel passen.

Echter, in de jaren na de aanbesteding vinden er een hoop mutaties plaats in de groep gebruikers van het leerlingenvervoer. De vervoerder probeert deze ritten in te passen in



het basisdeel. De vervoersbewegingen die hier buiten vallen, worden in de kosten opgenomen in het flexibele deel. In het basisdeel is weinig transparantie. Het is mogelijk dat er voor een leerling uit het basisdeel die bijvoorbeeld een week ziek is, toch wordt betaald. In het flexibele deel is er wel transparantie. De totale kosten bestaan ongeveer voor de helft uit het basisdeel en voor de helft uit het flexibele deel. Dit betekent dat 50% van de kosten gecontroleerd kan worden. Dit deel van de facturering wordt dan ook sinds 2008 maandelijks gecontroleerd. In de jaren ervoor vond controle op deze wijze en met deze regelmaat niet plaats. Hierover wordt meer geschreven in norm 17d.

In het flexibele deel zaten tot en met het cursusjaar 2006-2007 ook de gevallen van leerlingen die bijvoorbeeld eerder uit zijn, of naar de tandarts moeten en zodoende eerder van school gehaald moeten worden. Deze 'extra ritten' zijn vanaf cursusjaar 2007-2008 niet meer verzorgd door de gemeente.

De beleidsambtenaren geven aan dat het financiële beheer de achilleshiel is in het contract en dat hieraan in de contractonderhandeling dan ook ruim aandacht besteed is. Het was destijds gebruikelijk voor het leerlingenvervoer in heel Nederland om de kosten te berekenen per kilometer. De vervoerder kan zelf bepalen via welke route hij de leerlingen vervoert. Het ligt in de mogelijkheid van de vervoerder om de routes niet volledig efficiënt in te delen. Hierop kan de gemeente in principe geen toezicht uitoefenen noch sturen. Volgens de beleidsambtenaren komen problemen met betrekking tot het financiële beheer niet zozeer voort uit gebrekkige controle en naleving, als wel aan het ontbreken van mogelijkheden. Gebrek aan capaciteit en gebrek aan transparantie in de kostenopbouw zijn hierbij belangrijke aspecten. Daarnaast waren volgens de beleidsambtenaren in de vorige aanbestedingsroute de technologische mogelijkheden nog niet voorhanden om transparante en vooraf vaststaande kostenberekeningen te maken en te ontvangen.

Om zoveel mogelijk inzicht in de kostenopbouw te krijgen, heeft de gemeente de routeschema's e.d. opgevraagd bij de vervoerder. Het blijkt echter erg arbeidsintensief te zijn om dit te controleren. Dit komt omdat de vertaalslag van de leerlingen, de routes en afstand, de voertuigen en het aantal ritten naar de totale kosten moeilijk te maken is. De ambtelijke capaciteit en het ontbreken van technologische mogelijkheden laten deze manier van controleren niet toe.

In de periode 2006-2008 was het leerlingenvervoer een politiek gevoelig onderwerp door met name financiële aspecten. Door de overschrijdingen van de budgetten leerlingenvervoer in 2006 en 2007 is een aantal maatregelen genomen. De wethouder is in overleg getreden met de vervoerders Connexxion en Helbro. Zo werd meegedeeld dat er geen 'extra ritten' (lesuitval, ziekteverzuim, etc.) meer vergoed zouden worden. Ouders zijn hierover geïnformeerd. Ook zijn ze geïnformeerd dat de hardheidsclausule in de toekomst minder ruim toegepast zou worden. Bij ouders en scholen was begrip voor deze maatregelen. Daarnaast is afgesproken dat er maandelijks een raming en afrekening gegeven wordt van de ritten en kosten. De facturen zijn aan een scherpere controle onderworpen. Daarnaast zijn op het regionale niveau Drechtsteden afspraken gemaakt om te komen tot stroomlijning en centralisatie om mogelijk structureel de kosten te kunnen beperken.

(Gemeente Alblasserdam-e, 2008)

Hoewel er dus maatregelen getroffen zijn, is het moeilijk om de kosten voor het leerlingenvervoer te beheersen. Eerder is al uiteengezet dat het open-einde karakter hierbij een rol speelt. Daarnaast spelen ook de zojuist beschreven aspecten een rol.

#### *Sub d: Controle op facturen*

De beleidsambtenaren die op dit moment belast zijn met het leerlingenvervoer waren dit niet in de cursussen 2006-2007 en 2007-2008. De persoon die hier destijds wel mee belast was, is niet meer in dienst van de gemeente. Uit het onderzoek is niet duidelijk

geworden hoe in 2006 en 2007 omgegaan werd met het controleren van facturen. De problematiek die in norm 17c beschreven is, werd al wel onderkend. Feit is echter dat er in de jaren 2006 en 2007 grote budgetoverschrijdingen waren en de kosten in die jaren toenamen. In 2008 zijn de kosten weer gedaald. Een verscherpte controle van de facturen heeft mede bijgedragen aan deze daling. Wat deze verscherping inhoudt, wordt hieronder uiteengezet.

Het controleren van facturen houdt praktisch gezien in dat de kosten die in het flexibele deel zijn opgenomen, worden gecontroleerd. Er wordt gekeken of daarin bijzondere posten aanwezig zijn en indien dit het geval is, wordt gecontroleerd of de dienst ook daadwerkelijk geleverd is. De beleidsambtenaren geven aan dat elke factuur wordt gecontroleerd, maar dat door gebrek aan capaciteit en informatie deze toetsing feitelijk marginaal is. Om de facturen afdoende te controleren zouden alle leerlingen op alle routes moeten worden nagerekend. Concreet betekent het dat gekeken moet worden welke afstand welk kind op welke route per dag aflegt. Aan de hand hiervan zou de factuur gecontroleerd en verklaard kunnen worden. De beleidsambtenaren geven aan dat hiervoor de software, de expertise en voornamelijk de ambtelijke capaciteit ontbreekt.

Tijdens dit onderzoek deed zich een casus voor waarin geconstateerd werd dat er onjuistheden in de facturering waren. Het ging hier om onjuiste facturatie van geleverde diensten. Hierover is contact opgenomen met het vervoersbedrijf en is het teveel betaalde teruggestort. Vervolgens is er bij benadering een berekening gemaakt van de verwachte teveel betaalde kosten in het verleden. Het vervoersbedrijf heeft deze schatting nagerekend en kwam op een veel lager bedrag uit. De beleidsambtenaren verwachtten dat de ambtelijke kosten die gemoeid zouden zijn met het controleren van het door het vervoersbedrijf opgegeven bedrag, niet opwogen tegen de baten. Er is besloten om het lagere bedrag te accepteren en te laten terugstorten. Op deze manier is er totaal € 10.000 teruggevorderd. Door de ambtelijke uren die met het controleren waren gemoeid, ligt het rendement een stuk lager. In schriftelijke correspondentie met de vervoerder over dit probleem is de zinsnede opgenomen dat "niet is voldaan aan de met de vervoerder gemaakte contractsafspraken". Mogelijk is hiervan wel een signaal uitgegaan naar het vervoersbedrijf om in de toekomst zorgvuldiger om te gaan met de facturatie.

De ambtenaren die belast zijn met het leerlingenvoer stellen dat zeker in 2008 de mogelijkheden om te controleren benut zijn. Door gebrek aan transparantie in de facturen en de arbeidsintensiviteit die gepaard gaat met nog scherper controleren is niet in te schatten of het vrijmaken van meer ambtelijke uren voor controle van facturen (en de kosten die hiermee gemoeid zijn), opwegen tegen de baten.

#### *Sub e: Controle wensen gebruikers*

Bij het aanvragen van leerlingenvoer wordt ouders gevraagd om te beschrijven wat de beperking van hun kind is, of dit bijzonderheden meebrengt en welke wensen hieruit voortvloeien. Indien dit wensen zijn waarmee in het vervoer rekening gehouden kan worden, wordt de vervoerder hiervan in kennis gesteld. Vervolgens wordt het aan de expertise van de vervoerder overgelaten om in de praktijk hierop afdoende in te spelen. Enkel op basis van klachten controleert de gemeente op dit punt de vervoerder. Echter, in de klachtenbehandeling is het de gewoonte dat ouders eerst hun klacht uiten bij de vervoerder. In 2006-2008 zijn er elk jaar in maximaal vier cases klachten geuit, wat ongeveer neerkomt op een tiental klagende ouders. Afgaande op dit toch wel geringe aantal, lijkt de vervoerder serieus met klachten om te gaan. Bij de gemeente is echter niet bekend hoeveel en welke klachten gebruikers uiten bij de vervoerder. Officieel zou de vervoerder hiervan elke maand een overzicht moeten sturen, maar dit gebeurt niet. De gemeente heeft dit vervolgens ook niet opgevraagd.

Ouders dienen ook aan te geven op het aanvraagformulier dat de handicap van hun kind rolstoelvervoer of een aangepaste stoel in een taxibus vereist. Ook kunnen er gedurende

het cursusjaar kinderen op een andere route geplaatst in verband met het inperken van ongewenste reistijden. Aan ouders wordt aangegeven dat men direct contact met de gemeente moet opnemen wanneer deze afspraken door de vervoerder niet worden nageleefd.

| <b>Norm 18</b>  | <b>Bevindingen</b>  |
|---|---|
| <i>De gemeenteraad is in de Planning &amp; Control cyclus op de in de in gemeente Ablasserdam afgesproken momenten geïnformeerd over het leerlingenvervoer.</i> | <p>-- 2006: De inschatting van de informatie in de 2<sup>e</sup> burap was niet juist.</p> <p>-- 2007: In de 2<sup>e</sup> burap wordt op een eerder vastgesteld tekort niet teruggekomen, waardoor lijkt of het tekort weggewerkt is.</p> <p>++ 2008: De gemeenteraad is op de afgesproken momenten juist geïnformeerd en heeft actie ondernomen door in elk geval het budget te verhogen.</p> |

| <b>Norm 19</b>  | <b>Bevindingen</b>   |
|---|--|
| <i>Structurele problemen in de uitvoering en overschrijdingen van budgetten zijn tijdig aan de raad voorgelegd.</i> | <p>-- 2006: Uit het niets blijkt in de jaarrekening een tekort van € 175.000.</p> <p>-- 2007: In de 1<sup>e</sup> burap werd wel een tekort voorzien, maar hiervoor is geen dekking aangegeven. In de 2<sup>e</sup> burap is hierop niet teruggekomen, maar in de jaarrekening blijkt toch een tekort van € 216.000.</p> <p>++ 2008: Structurele problemen en overschrijdingen zijn tijdig gemeld.</p> |

In de begroting 2006 is voor het leerlingenvervoer een bedrag van € 442.250 opgenomen. In de eerste bestuursrapportage is er niets gerapporteerd. In de tweede bestuursrapportage werd opgemerkt dat de "kosten voor het leerlingenvervoer worden geminimaliseerd, daarmee wordt bedoeld dat de opgenomen taakstelling waarschijnlijk gerealiseerd zal worden". Toch geeft de jaarrekening 2006 een overschrijding van begrote kosten van het leerlingenvervoer van rond de € 175.000. De verklaring van de overschrijding was:

1. Een te hoog ingeschat voordeel vanwege de ontvlechting (per 1 augustus 2006) met Nieuw-Lekkerland;
2. Wegvallende inkomsten voor de uitvoering van de regeling voor Nieuw-Lekkerland;
3. Kostenverhogend vervoer voor de groep leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs door afwijkende eindtijden;
4. Kostenverhogend vervoer voor stages;
5. Trendmatige verhoging van het contract is hoger dan trendmatige verhoging van de begroting.

De omvang van dit tekort had reeds in een veel eerder stadium aan de raad gemeld moeten worden. De punten 1 en 2 hadden kunnen worden geconstateerd op basis van de kosten voor de maand augustus. Lopende het jaar is geprobeerd om de oorzaken 3 en 4 van de kostenstijging te beïnvloeden, wat duidt op bekendheid van het probleem. Daarbij zijn deze punten trendmatig en niet incidenteel van aard. Kostenstijging op basis hiervan was dus voorzien en had gemeld moeten worden. Punt 5 betreft een jaarlijks

terugkerend fenomeen. Op het moment dat de indicering bekend was, had deze kostenstijging berekend en gemeld kunnen worden.

In de begroting 2007 is voor het leerlingenvervoer een bedrag van € 441.390 opgenomen. In de perspectiefnota 2007 wordt over het leerlingenvervoer niet gesproken. In de eerste bestuursrapportage wordt op basis van de jaarrekening 2006 een tekort van € 175.000 voorzien. Dit tekort is echter niet in het budget aangepast, maar enkel gemeld. Dit betekent dat er lopende het jaar 2007 geen dekking voor vastgesteld is. In de tweede bestuursrapportage wordt niets over het leerlingenvervoer gemeld. Dit suggereert dat het probleem gedurende het jaar opgelost zou zijn, maar in de jaarrekening 2007 bleek uiteindelijk dat het tekort was blijven staan. In de jaarrekening 2007 staat beschreven dat het in de eerste bestuursrapportage verwachte tekort zich heeft voorgedaan. Uiteindelijk vallen de kosten ruim € 216.000 hoger uit. De verklaringen die hiervoor gegeven worden zijn allereerst stijging van het aantal leerlingen, namelijk in het cursusjaar 2006-2007 157 leerlingen en in 2007-2008 172 leerlingen. Als tweede worden algemene prijsstijgingen als oorzaak aangevoerd. De derde oorzaak is de beëindiging van het contract met de nabuurgemeente in 2006. Er was berekend dat dit tot een vermindering van de maandelijkse kosten zou leiden, echter in de jaarrekening 2006 bleek al dat dit te positief was ingeschat en dat er zelfs sprake was van een toename.

In de begroting 2008 is voor het leerlingenvervoer een bedrag van € 428.340 opgenomen. Hoewel er zowel in 2006 als in 2007 grote tekorten aan het licht kwamen, was de begroting 2008 nog niet op deze situatie aangepast. In de Perspectiefnota 2009 (zomer 2008) werd het budget voor 2008 verhoogd met € 165.000 naar € 593.340.

Met de raad was in de Perspectiefnota 2008 afgesproken dat gepoogd zou worden om de ruim twee ton overschrijding in 2007 voor het jaar 2008 te halveren. Bij de Perspectiefnota 2009 is aangegeven dat niet verwacht kon worden dat dit ook gerealiseerd zou worden, omdat de raming niet op een correcte manier tot stand gekomen was. Het niet realiseren van deze bezuiniging betekende een financiële tegenvaller. In de tweede bestuursrapportage wordt nog een nadelig verschil van € 15.000 gemeld in verband met minder eigen bijdragen van gebruikers. De jaarrekening 2008 laat uiteindelijk een minimaal tekort van € 4.860 zien. Hierbij wordt vermeld dat "verdere aanscherping van de toekenning van vervoer een weliswaar bescheiden, maar niettemin duurzame vermindering in de kosten heeft opgeleverd. Verder is aandacht besteed aan nauwgezet contractbeheer."

## 4.4.3 Cliëntgerichtheid van de uitvoering

| Norm 20  | Bevindingen  |
|--|--|
| <p><i>Gemiddeld geven de gebruikers van het leerlingenvervoer de uitvoering het rapportcijfer 6 of hoger. De in deze waardering belangrijke indicatoren zijn:</i></p> <p><i>a. informatievoorziening en communicatie;</i></p> <p><i>b. klachtenbehandeling;</i></p> <p><i>c. houding van beleidsambtenaren;</i></p> <p><i>d. deskundigheid van beleidsambtenaren;</i></p> <p><i>e. reis- en verblijftijd;</i></p> <p><i>f. inzet en houding van chauffeur;</i></p> <p><i>g. veiligheid in en onderhoud van het voertuig.</i></p> | <p><b>+</b> Gemiddeld geven gebruikers het leerlingenvervoer een <b>7.6</b>. Slechts 3,3 procent geeft een onvoldoende.</p> <p><b>+</b> Ruim 80 procent is tevreden over de ontvangen informatie en de aandacht voor de persoonlijke situatie en wensen.</p> <p><b>+ -</b> 3 van de 15 respondenten die ooit een klacht geuit hebben zijn ontevreden over de afhandeling.</p> <p><b>+</b> Meer dan 80 procent is tevreden over de vriendelijkheid, geduld, begrip en inlevingsvermogen.</p> <p><b>+</b> 80 procent is tevreden.</p> <p><b>+ -</b> 17 procent is ontevreden over de gemiddelde reistijd. 21 procent is ontevreden over de stiptheid in het thuisbrengen.</p> <p><b>+</b> 81 procent is tevreden over de mate waarin het kind door dezelfde chauffeur wordt vervoerd. De tevredenheid over de omgang van chauffeur met ouder en kind ligt rond de 80 procent, maar blijkt per chauffeur sterk te verschillen.</p> <p><b>+ -</b> Ongeveer 80 procent is tevreden. Veiligheid is echter essentieel en verdient dus extra aandacht.</p> |

De uitvoering van het leerlingenvervoer dient aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen. Dit is voornamelijk bedoeld om de kwaliteit van het vervoer voor de gebruikers te optimaliseren. Door middel van een schriftelijke vragenlijst is nagegaan hoe tevreden zij zijn over de naleving van deze kwaliteitseisen. Daarnaast is aandacht besteed worden aan de informatievoorziening, de communicatie, de klachtenafhandeling en de mate waarin de gemeente aandacht heeft voor de persoonlijke situatie.

De enquête en de aanbiedingsbrief zijn terug te vinden in bijlage 2 en 3.

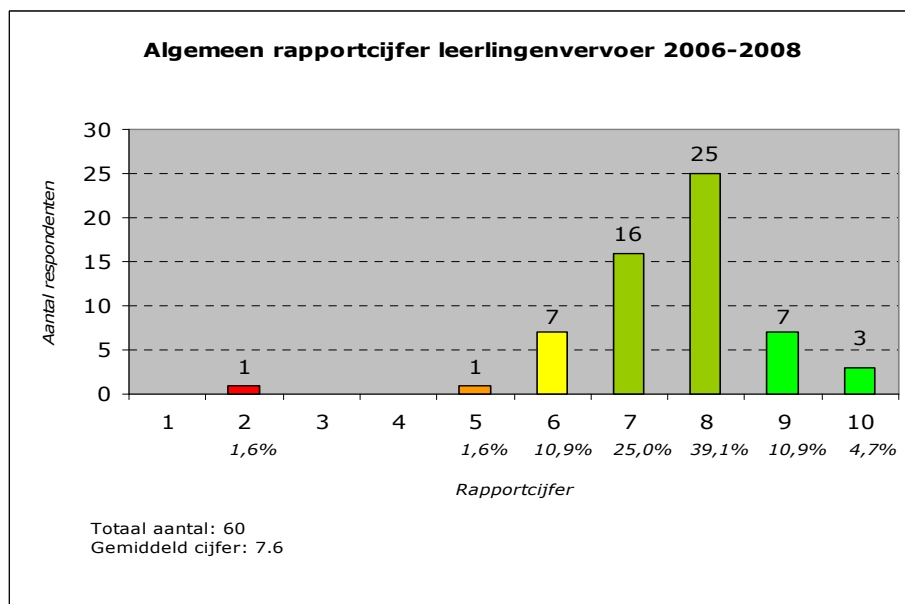
#### Grafieken

De beschrijving van de waardering van respondenten van de onderzochte indicatoren zal in sommige gevallen worden ondersteund met grafieken. In sommige gevallen voegt een grafiek weinig toe en is hiervan dan ook geen gebruik gemaakt. Niet alle respondenten hebben de enquête volledig ingevuld. In elke grafiek is daarom aangegeven wat het aantal respondenten is dat zijn/haar mening op dit punt gegeven heeft. Daarnaast wordt in elke grafiek aangegeven welk percentage van de gebruikers tevreden is betreffende dat aspect. Dit percentage is opgebouwd uit gebruikers die 'tevreden' of 'zeer tevreden' zijn.

#### Algemeen rapportcijfer

In de enquête is gebruikers gevraagd om een gemiddeld rapportcijfer te geven over de gehele uitvoering van het leerlingenvervoer over de jaren 2006 tot en met 2008. 60 respondenten hebben deze vraag beantwoord. Het gemiddelde cijfer is een 7.6.

Slechts een tweetal respondenten geeft een onvoldoende, namelijk een 2 en een 5. De respondent die een twee geeft is op een breed front zeer ontevreden (zie kader; derde aandachtsstreepje onder 'algemeen'). De respondent die een 5 geeft is ontevreden over de reistijd, op- en afhaalmarges en de veiligheid, maar wel tevreden over de informatievoorziening, communicatie, houding en deskundigheid van ambtenaren en de klachtbehandeling. 7 respondenten (10,9 procent) geven een 6. Totaal 85 procent geeft een 7 of hoger.



In de enquête hadden respondenten de mogelijkheid om hun antwoord bij een specifieke vraag toe te lichten. In de afsluiting van de enquête was de mogelijkheid om in het algemeen nog opmerkingen te maken. Het onderstaande kader bevat een selectie hieruit en is een doorsnee van het beeld van gebruikers over het leerlingenvervoer.

#### *Algemeen*

- Zeer tevreden over [ambtenaar gemeente] en Helbro. Graag Helbro terug in het nieuwe schooljaar. Zeer goede service, zo mogelijk steeds zelfde chauffeur. Fijn voor kind en ouder.
- [Op een incident na] Verder in 11 jaar nooit slechte ervaringen gehad.
- Kinderen met Helbro mee laten rijden is een drama. Slechte tijden van halen en brengen. Bussen met grote gebreken, onbeschoft personeel en doen hun werk niet naar behoren. (...) Leuk zo'n formulier maar verandert er ook wat?

#### *Chauffeur*

- De kwaliteit van het vervoer staat of valt met een goede chauffeur. (reactie van vijf respondenten die zeer tevreden zijn over de chauffeur van hun kind)
- Steeds dezelfde chauffeur is belangrijk voor de kleine kinderen.
- Opvallend vind ik wel dat met regelmaat strubbelingen zijn tijdens het vervoer tussen de kinderen, maar ook tussen chauffeur en kind. Als je er over belt krijg je vaak nul op het rekest. Dat is erg jammer. Het gaat niet om het kritiek geven, maar om het probleem op te lossen.

#### *Veiligheid*

- Het vervoer kost veel geld, zorg a.u.b. als gemeente dan ook dat het vervoer veilig is. Want een schone bus is fijn, maar niet vechten! In de bus lopen is wel het toppunt van onveiligheid.
- Controle op veiligheid in de bus kan beter.

#### *Begeleiding*

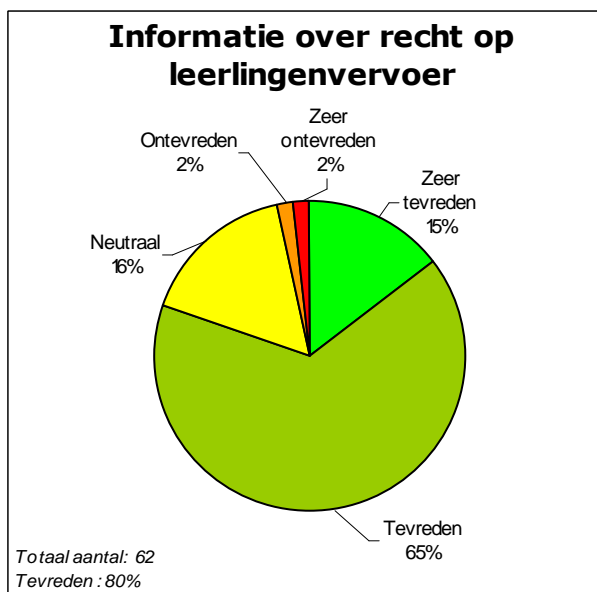
- Eén chauffeur op twintig zorgkinderen is weinig. Het is beter als er begeleiding komt. De chauffeur kan maar op één ding tegelijk letten. Ondanks haar goede wil en inzet gaat er nu veel langs haar heen. (reactie van drie respondenten)

#### *Reistijd*

- Reistijd is wel erg veel, dat zou verbeterd moeten worden. Het lijkt zo een straf elke dag. (reactie van drie respondenten)

*Sub a: Informatievoorziening en wensen*

Belangrijke stap aan de voorkant van het geheel van het leerlingenvervoerbeleid is de wijze waarop de gemeente potentiële gebruikers informeert over de mogelijkheden van het leerlingenvervoer. Eerder constateerden we al dat met name de website van de gemeente verbetermogelijkheden kent. Van de gebruikers is slechts 4 procent hierover ontevreden. Opmerkingen die gebruikers hierbij vaak hebben is dat de ontvangen informatie veelal niet van de gemeente kwam, maar van bijvoorbeeld de scholen. Hierbij hebben we al stilgestaan bij de bevindingen uit norm 13. Over de aandacht in de uitvoering van het leerlingenvervoer voor de wensen en de persoonlijke situatie van het kind is 84 procent tevreden of zeer tevreden, 12 procent neutraal en slechts 4 procent ontevreden of zeer ontevreden. Door een respondent wordt opgemerkt dat het gevoel leeft dat persoonlijke wensen van ondergeschikt belang zijn. Verschillende anderen merken op dat er goed wordt geluisterd door de gemeente en dat zaken vaak snel zijn geregeld.

*Sub b: Klachtenbehandeling*

Totaal 15 respondenten geven aan dat zij wel eens een klacht bij de gemeente geuit hebben over het leerlingenvervoer in de periode 2006-2008. Aan hen is gevraagd hoe tevreden zij zijn over de snelheid en de terugkoppeling van de klachtbehandeling en over de inhoudelijke afhandeling ervan. 3 van hen geven aan ontevreden hierover te zijn. Uit de toelichting blijkt dat dit veroorzaakt is doordat er in een geval nooit op een klacht is teruggekomen. In een ander geval werd gevraagd om begeleiding in de taxibus, omdat het kind leed onder andere kinderen. De gemeente heeft in dit geval aangegeven dat hiervoor geen geld beschikbaar was. De oorzaak van het derde geval is onbekend. Tweederde van de respondenten is tevreden over de snelheid van de klachtbehandeling en de inhoudelijke afhandeling ervan. Over de terugkoppeling is 80 procent tevreden.

*Sub c en d: Houding en deskundigheid van beleidsambtenaren*

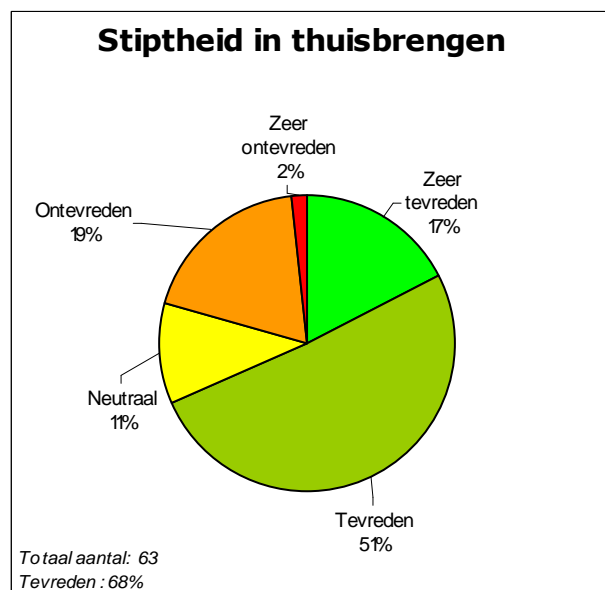
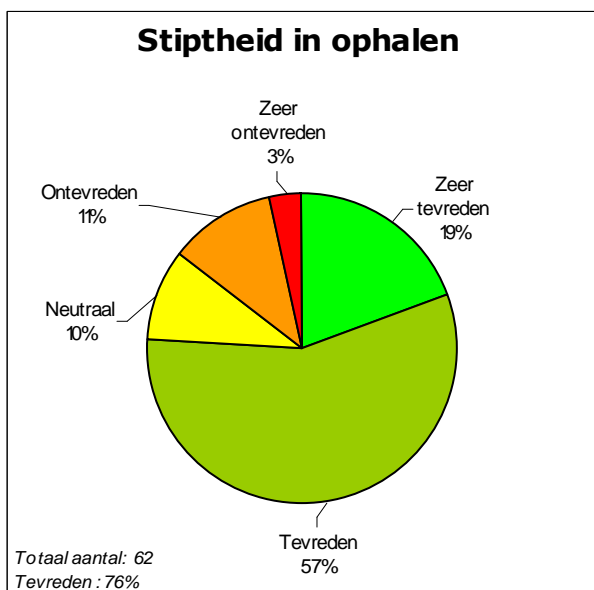
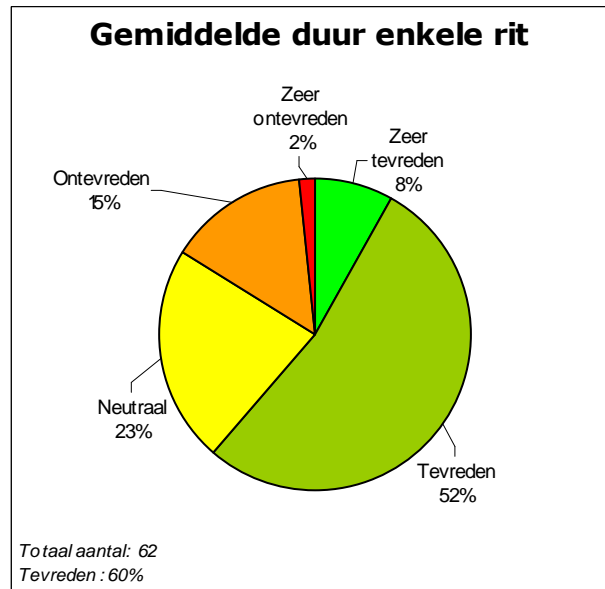
25 van de 64 respondenten geeft aan wel eens anders dan schriftelijk contact gehad te hebben met een ambtenaar van het leerlingenvervoer. Deze respondenten hebben op grond van hun ervaring aangegeven hoe tevreden ze zijn over de vriendelijkheid en het geduld, het begrip en het inlevingsvermogen, en de deskundigheid van de ambtenaar. Slechts een tweetal respondenten geeft aan dat ze hierover niet tevreden zijn. Hierbij is geen toelichting gegeven. Ruim 80 procent van de respondenten is hierover wel tevreden of zeer tevreden. Een aantal heeft hierbij een toelichting gegeven. Daarin wordt opgemerkt dat men het gevoel heeft bij de gemeente terecht te kunnen met (vervoers)problemen en dat er meestal ook een oplossing gevonden wordt.

**Sub e: Reistijd en stiptheid**

Uit de enquête blijkt dat de reistijd en de stiptheid in ophalen en thuisbrengen veruit voor de meeste onvrede zorgt bij gebruikers. Een twintigtal respondenten heeft dan ook gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een toelichting te geven bij dit punt.

60 procent is tevreden over de gemiddelde duur van een enkele rit. 17 procent is niet tevreden. Het algemene probleem is dat de reistijd als te lang wordt ervaren. Nadere analyse leert dat met name die ouders klagen van wie de kinderen in een enkele rit langer dan 40 minuten onderweg zijn. Daarnaast valt op dat een aantal ouders ontevreden is over de gemiddelde reistijd bij een afstand van minder dan 10 kilometer. Hieruit valt op te maken dat er leerlingen zijn bij wie de afstand tussen thuis en school niet groot is, maar die wel een onevenredig lange tijd in het voertuig moeten doorbrengen. Uit de toelichting van respondenten blijkt dit in elk geval te gelden voor ritten tussen Alblasterdam en Papendrecht. Er zijn kinderen die 's ochtends als eerste worden opgehaald en 's middags als laatste worden thuisgebracht. Gebruikers geven aan dat een te lange reistijd voor de leerling gevolgen kan hebben voor zijn gedrag, gemoedstoestand en sociale omgang (in de zin dat hij laat thuis is en daardoor niet met de kinderen in de buurt mee kan spelen).

Ook de stiptheid in het ophalen en thuisbrengen kan volgens ouders in bepaalde gevallen beter. De groep ontevreden gebruikers is wat betreft het thuisbrengen iets groter dan wat betreft het ophalen. Over het thuisbrengen is 68 procent tevreden of zeer tevreden. Dit betekent dat 32 procent neutraal of niet tevreden is. Ten aanzien van het ophalen is deze groep kleiner, namelijk 24 procent.



Wanneer iets dieper op de cijfers wordt ingezoomd, valt op dat alle ouders die ontevreden zijn over het ophalen (14 procent) dat ook zijn over het thuisbrengen. Ruim tweederde van de ouders is over zowel het ophalen als het thuisbrengen tevreden.

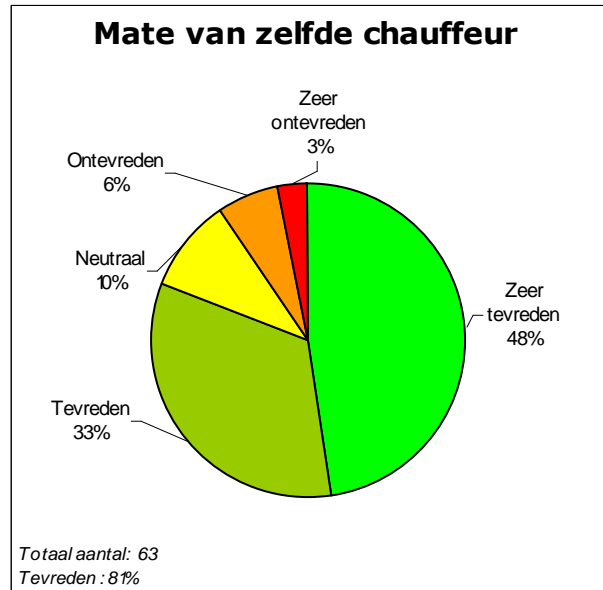


**Sub f: Inzet en houding van chauffeur**

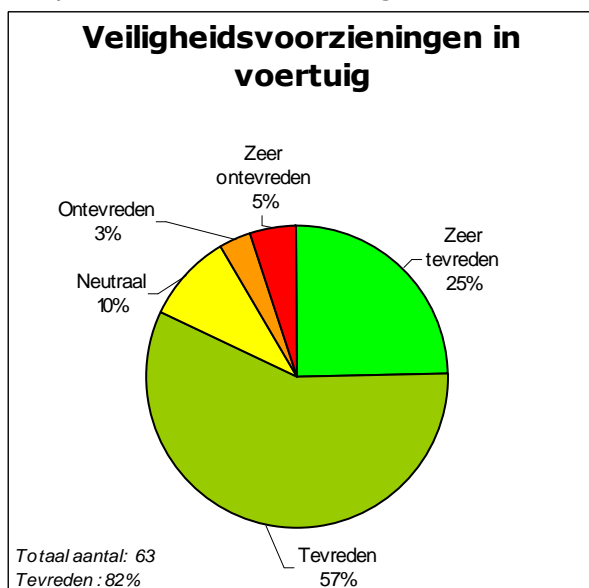
Voor leerlingen met bepaalde beperkingen is regelmaat en structuur erg belangrijk. Dit is de reden dat geprobeerd wordt kinderen zoveel als mogelijk door dezelfde chauffeur te vervoeren. Uit de enquête blijkt dat 33 procent hierover tevreden is en 48 procent zeer tevreden. 9 procent is ontevreden. Een ouder geeft aan dat er sinds het cursusjaar 2008-2009 een wisselende chauffeursinzet is. Een ander merkt op dat het kind altijd door dezelfde chauffeur wordt opgehaald, maar dat het bij het thuisbrengen erg wisselend is.

Over de houding van chauffeurs zijn gebruikers over het algemeen tevreden. Over de behandeling van het kind door de chauffeurs is bijna 80 procent tevreden.

Uit de beoordeling van de overige 20 procent kan geconcludeerd worden dat zij op dit punt nog verbeteringen wensen. De wijze waarop chauffeurs ouders tegemoet treden, wordt door het overgrote deel gewaardeerd (84 procent). Twee ouders zijn ontevreden. Een van hen geeft aan dat het simpelweg niet klikt tussen de ouder en de chauffeur. In de toelichting die ouders geven over de houding van de chauffeur blijkt dat er in positieve en negatieve zin chauffeurs uit springen. Er is een chauffeur die door meerdere gebruikers genoemd wordt om verschillende redenen. Daarnaast is er een oudere chauffeur van wie een tweetal gebruikers aangeeft dat hij niet voldoende in staat is het vervoer te verzorgen. Deze ouders pleiten dan ook voor begeleiding in de bus, omdat in het verleden gebleken is dat dit het probleem oploste.

**Sub g: Veiligheid in en onderhoud van het voertuig**

Het is erg belangrijk dat het vervoer van kinderen veilig plaatsvindt. Landelijk zijn hier de afgelopen jaren verontrustende berichten over naar buiten gekomen. Verschillende instanties zien erop toe dat vervoerders veilige voertuigen inzetten en dat veiligheidsvoorzieningen worden nageleefd. Van de Alblasterdamse gebruikers is 82 procent tevreden over de aanwezigheid van veiligheidsvoorzieningen in het voertuig en 79 procent over de naleving ervan. Over de aanwezigheid en de naleving zijn een vijftal



ouders ontevreden. Er zijn ook ouders die aangeven dat niet alle gordels werken en dat de chauffeur niet altijd op het gebruik toeziet. Daarnaast geeft een ouder aan dat er gelopen en gevochten wordt in de bus, ook als er begeleiding aanwezig is. Daar tegenover staat dat een aantal ouders aangeeft dat er altijd op wordt toegezien dat de veiligheidsgordels worden gebruikt.

82 procent van de ouders is tevreden over de staat waarin het voertuig verkeerde. Een ontevreden ouder geeft aan dat zijn kind altijd in een oude bus opgehaald wordt en dat de gordels ook een periode kapot zijn geweest. Hierover is toen een klacht ingediend waarna dit gebrek verholpen is.

#### *Klanttevredenheidsenquête 2008 van Helbro*

Zoals eerder gezegd houdt vervoerder Helbro ieder jaar een klanttevredenheidsenquête onder de gebruikers van het leerlingenvoer in Alblasterdam. De enquête van 2008 is door 76 ouders ingevuld. Het algemeen rapportcijfer kwam volgens Helbro uit op een 8.

De resultaten van de enquête uit 2008 levert in grote lijnen geen ander beeld op dan de enquête van de gemeente (voor zover de onderzochte indicatoren overeenkomen). Ook in de enquête van Helbro geeft ongeveer 10 procent aan ontevreden te zijn over de tijden van ophalen en thuisbrengen. Dit percentage is in het onderzoek van de gemeente iets groter. Wat betreft de veiligheid van en het voertuig voor het vervoer is een grotere groep tevreden dan blijkt uit de enquête van de gemeente. Een ander interessant punt is de klachtenbehandeling. 6 van de 76 ouders geeft aan wel eens een klacht wat betreft de chauffeur gemeld te hebben. Vervolgens ontstaat er een onzuiver beeld. 7 ouders geven aan dat deze klacht naar tevredenheid is behandeld en vier ouders dat dit niet het geval is geweest. Dit aantal van 11 ouders strookt niet met het aantal van 6 ouders dat een klacht had. 4 van de 71 ouders geeft aan dat Helbro een klacht (van diverse aard) onbeantwoord heeft gelaten. In het interview heeft Helbro aangegeven dat deze bevindingen niet stroken met de wijze waarop zij klachten behandelen. Er werd gesteld dat het niet waarschijnlijk is dat klachten onbehandeld zijn gebleven. Mogelijk heeft dit te maken met een verschillende definitie van het afhandelen en beantwoorden van klachten. In het algemeen wordt nog opgemerkt dat Helbro het gebruik heeft gebruikers persoonlijk te benaderen wanneer zij in de beantwoording van hun enquête spreken over problemen of tekortkomingen. Aangezien enquêtes op naam staan kan dit door middel van telefonisch contact toegelicht en besproken worden. Of dit ook daadwerkelijk en in alle gevallen gebeurt, is niet onderzocht.

#### *4.4.4 Conclusie bevindingen 'kwaliteit van de uitvoering'*

De conclusie van de bevindingen rond de kwaliteit van de uitvoering vormt de opmaat naar de belangrijkste eindconclusies. Er zal hier dan ook slechts kort ingegaan worden op de doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid van de uitvoering.

##### *Doeltreffendheid*

Door de ambtenaren die belast zijn met het leerlingenvoer is nooit een analyse gemaakt van de doelgroep die in aanmerking zou kunnen komen om gebruik te maken van het leerlingenvoer. De informatievoorziening via de website is minimaal en er is geen informatiebrochure. Scholen voorzien ouders van de benodigde informatie. De gemeente heeft in de periode 2006 tot en met 2008 niet actief gecontroleerd op het naleven van de kwaliteitseisen die in het programma van eisen zijn opgenomen. Dat hiermee aan een aantal normen niet is voldaan, is onvoldoende om te stellen dat de uitvoering niet doeltreffend is verlopen. Echter, aan een aantal randvoorwaarden zoals deze in de normen 12 tot en met 15 zijn vervat, is niet voldaan. In hoofdstuk 8 wordt geconcludeerd of het leerlingenvoer in de periode 2006-2008 doeltreffend was of niet.

##### *Doelmatigheid*

De doelmatigheid van uitvoering van het leerlingenvoer handelt met name over financiële aspecten. Uit de bevindingen blijkt dat de kosten, de sturing hierop en de beheersing ervan een zorgelijk punt is geweest in de jaren 2006 tot en met 2008. In

2006 en 2007 werd Alblasserdam geconfronteerd met forse budgetoverschrijdingen. Hierover is niet in alle gevallen op een juiste manier en op het juiste moment verantwoording afgelegd. Het jaar 2008 laat een hoop verbeterpunten zien. Er is niet langer sprake van budgetoverschrijdingen, er is tijdig en juist verantwoording afgelegd, het contractbeheer is aangescherpt, er zijn maatregelen genomen om de kosten te beheersen en er wordt actiever gestuurd.

#### *Cliëntgerichtheid*

Gebruikers van het leerlingenvoer geven de uitvoering in de jaren 2006-2008 een gemiddeld rapportcijfer van 7,6. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de uitvoering in ruim voldoende mate cliëntgericht is geweest. Er zijn echter wel een aantal aandachtspunten. Met name ten aanzien van de aspecten gemiddelde reistijd, de stiptheid in het thuisbrengen, de mate van vaste chauffeursinzet en de veiligheid is een aantal ouders ontevreden. Actievere sturing op deze punten is gewenst. Dit geldt ook voor de klachtenbehandeling. 3 van de 15 respondenten die aangeven wel eens een klacht bij de gemeente geuit te hebben, zijn ontevreden. In een geval wordt zelfs beweerd dat er nooit op een klacht is teruggekomen. Hoe gering het aantal ook moge zijn, klachten dienen met zorg te worden behandeld. Daarnaast is een aantal ouders ook ontevreden over de afhandeling van klachten door de vervoerder. Hier lijkt dus nog verbetering mogelijk.

#### **4.5 Conclusie 'Praktische realisatie'**

In deze paragraaf wordt de deelvraag behorend bij het onderdeel 'praktische realisatie' beantwoord. Er wordt een oordeel geveld over de kwaliteit van het leerlingenvoer in de gemeente Alblasserdam in de jaren 2006 tot en met 2008 in termen van effectiviteit, efficiëntie en cliëntgerichtheid.

*Is het leerlingenvoerbeleid van de gemeente Alblasserdam effectief, efficiënt en cliëntgericht uitgevoerd in de periode van 2006 tot en met 2008?*

Alblasserdam heeft geen beleidsdoelstelling voor het leerlingenvoer. Op basis van de praktijk en uit de gesprekken kan opgemaakt worden dat er een sociale en ruimhartige visie op het vervoersbeleid heerst. De keuzes die Alblasserdam in de verordening gemaakt heeft, vloeien ook uit deze visie voort. Dit levert relatief ruime rechten voor potentiële gebruikers op. Ook in de wijze van het toekennen van aanvragen komt dit terug, namelijk door aan bijna alle leerlingen aangepast vervoer toe te kennen.

De doelmatigheid van uitvoering van het leerlingenvoer handelt met name over financiële aspecten. Uit de bevindingen blijkt dat de kosten, de sturing hierop en de beheersing ervan een zorgelijk punt is geweest in de jaren 2006 tot en met 2008. In 2006 en 2007 werd Alblasserdam geconfronteerd met forse budgetoverschrijdingen. Hierover is niet in alle gevallen op basis van juist ingeschatte informatie en op het juiste moment verantwoording afgelegd. Het jaar 2008 laat een hoop verbeterpunten zien. Er is niet langer sprake van budgetoverschrijdingen, omdat er realistisch begroot is. Daarnaast heeft het college tijdig en met juist ingeschatte informatie verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. Niet alleen op de gebruikelijke momenten in de P&C-cyclus, maar ook door middel van raadsinformatiebrieven over acties die ondernomen werden om de kosten te drukken en te beheersen. Dit laatste gebeurde overigens al in de laatste maanden van 2007. Ook het contractbeheer is aangescherpt, wat concreet inhoudt dat er scherper en maandelijks gecontroleerd wordt op de facturering. Dit heeft een terugvordering van € 10.000 heeft opgeleverd. Ten aanzien van de naleving van de kwaliteitseisen in het contract wordt er niet actief gecontroleerd. Bovendien zijn er maatregelen genomen om de kosten te beheersen. Dit gaat met name om het niet langer vergoeden van extra ritten (later naar school of eerder uit) en het niet langer toekennen van bepaalde aanvragen. Wat niet geldt voor de jaren 2006 en 2007, geldt wel voor 2008: binnen de mogelijkheden is er met zo min mogelijk middelen zoveel mogelijk resultaat bereikt.

Door de beleidsambtenaren leerlingenvervoer is nooit een analyse gemaakt van de omvang van de potentiële doelgroep die in aanmerking komt om gebruik te maken van het leerlingenvervoer. Dit betekent dat niet kan worden vastgesteld of iedereen die recht heeft op leerlingenvervoer hiervan ook gebruik gemaakt heeft. Het is echter onjuist om op basis van deze bevinding een conclusie te trekken over de vraag of het beleid het beoogde effect heeft gehad. Uitgaande van het doel van het leerlingenvervoer, namelijk het verstrekken van een voorziening om een bepaalde groep leerlingen naar een onderwijsinstelling te vervoeren, kan geconcludeerd worden dat het leerlingenvervoer doeltreffend is geweest in de periode 2006-2008. Voor de gebruikmakende leerlingen heeft het beleid het beoogde effect gehad.

Het monitoren door de gemeente van de wensen en ervaringen van de gebruikersgroep heeft in de periode 2006-2008 niet plaatsgevonden. Ook werd er geen kennisgenomen van de tweejaarlijkse klanttevredenheidsenquête van Helbro. Voor dit onderzoek was er weinig tot geen informatie voorhanden om de cliëntgerichtheid te beoordelen. Er is dan ook besloten om een tevredenheidsenquête onder gebruikers te houden.

Uit de schriftelijke vragenlijst blijkt dat gebruikers van het leerlingenvervoer de uitvoering in de jaren 2006-2008 een gemiddeld rapportcijfer van 7,6 geven. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de uitvoering in ruim voldoende mate cliëntgericht is geweest. Gebruikers zijn tevreden over de mate waarin er aandacht is voor hun wensen en persoonlijke omstandigheden. Ook zijn ze tevreden over de vriendelijkheid en het geduld, het begrip en het inlevingsvermogen, en de deskundigheid van de beleidsambtenaren in geval dat zij hen te woord stonden. Tevens is er tevredenheid over het aanvraagproces, al is uit dit onderzoek wel gebleken dat de informatie op de website en de digitale beschikbaarheid van aanvraagformulieren aandacht verdient.

Er is echter ook een aantal punten waarover gebruikers enige zorg hebben geuit. Met name ten aanzien van de aspecten gemiddelde reistijd, de stiptheid in het thuisbrengen, de mate van vaste chauffeursinzet en de veiligheid is een aantal ouders ontevreden. Dit geldt ook voor de klachtenbehandeling. 3 van de 15 respondenten die aangeven wel eens een klacht bij de gemeente geuit te hebben, zijn ontevreden. In een geval wordt zelfs beweerd dat er nooit op een klacht is teruggekomen.

Uit de klanttevredenheidsenquête die Helbro ieder jaar houdt, blijkt ook dat gebruikers niet altijd tevreden zijn over de wijze waarop Helbro de klachten afhandelde. Wat betreft de cliëntgerichtheid van de uitvoering van het leerlingenvervoer is dit een punt dat zorg en aandacht behoeft.

Een kritische kanttekening kan nog gemaakt worden bij de cliëntgerichtheid van het beleid. Er zijn onvoldoende instrumenten om inzicht te krijgen in de verlangens en wensen van de gebruikersgroep. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat dit dus niet per definitie betekent dat de uitvoering te wensen over laat.

## 5. Situationele inpassing

In de Praktische realisatie hebben we gezien welke effecten het leerlingenvervoer de afgelopen jaren in de gemeente Alblasterdam gehad heeft. Uitgaande van het doel van het leerlingenvervoer, namelijk het verstrekken van een voorziening om een bepaalde groep leerlingen naar een onderwijsinstelling te vervoeren, kan geconcludeerd worden dat het beleid doeltreffend is geweest in de periode 2006-2008. De doelmatigheid van het beleid laat wat betreft het controleren van financiële en kwalitatieve aspecten van de uitvoering nog wel wat te wensen over. Aangaande de cliëntgerichtheid van het beleid is vastgesteld dat dit voldoende in orde is, al zijn er aspecten die om aandacht vragen.

De evaluatietheorie van Fischer (1995) start met het in kaart brengen van de vraag of de effecten van het beleid beantwoorden aan de doelstellingen ervan. Vervolgens richt hij de focus op de beleidsdoelen zelf. Het tweede onderdeel van zijn theorie richt zich op de vraag of het beleidsdoel ook relevant en passend is voor de probleemsituatie. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat beleidsdoelen ook bijdragen aan het oplossen of naar wens veranderen van een situatie. Hoewel Fischer stelt dat dit onderdeel in zijn theorie behoort bij het evalueren van het beleid in de situationele context, is zijn handelwijze toch met name gericht op de maatschappelijke relevantie in een wat abstracter verband. Het karakter van het leerlingenvervoer en het beleid in gemeenten is in grote mate gelijk. Enerzijds zal de probleemanalyse in de ene gemeente niet significant anders zijn dan in de andere. Daarnaast hebben alle gemeenten een erg beperkte beleidsvrijheid op dit terrein. Passendheid in termen van Fischer gaat wat het leerlingenvervoerbeleid betreft dan ook voornamelijk om de maatschappelijke inpassing. De aspecten van passendheid die Fischer aan de orde stelt, zullen worden meegenomen in het onderdeel 'maatschappelijke meerwaarde'.

Voor het beoordelen van de passendheid van het beleid in de situationele context van de gemeente Alblasterdam is het relevanter om de 'past het'-vraag van Hemerijck toe te passen. Zijn vraag richt zich meer op het uitvoeringsniveau en handelt over 'uitvoerbaarheid' en 'draagvlak'. In dit hoofdstuk zal de passendheid van het leerlingenvervoerbeleid ten aanzien van de probleemsituatie worden beoordeeld op grond van deze begrippen.

### 5.1 Uitvoerbaarheid van het leerlingenvervoer

De theorie van Hemerijck hecht ten aanzien van de 'past het'-vraag waarde aan het begrip uitvoerbaarheid. Uitvoerbaarheid heeft volgens hem betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid. Fundamenteel is of beleidsoplossingen ingepast kunnen worden. In de Praktische realisatie is al geconcludeerd dat het leerlingenvervoer doeltreffend is wat betreft het verstrekken van een voorziening voor een bepaalde groep leerlingen om vervoerd te worden naar een onderwijsinstelling. Het beleid blijkt dus in grote lijnen uitvoerbaar te zijn. Hier wordt dan ook enkel nog ingegaan op aspecten die de uitvoerbaarheid enigszins belemmeren.

#### 5.1.1 Geringe beleidsvrijheid

Zoals al eerder is aangegeven hebben gemeenten voor het leerlingenvervoerbeleid weinig beleidsvrijheid. De regeling is gedecentraliseerd vanuit het Rijk en de modelverordening bevat maar enkele mogelijkheden ter eigen invulling. In een memo van de gemeente Alblasterdam wordt de verhouding hier tussen beschreven als dat 95 procent wettelijk vereist is en 5 procent lokaal ingevuld kan worden. Het gaat hierbij om de kilometergrens, de leeftijdsgrens, de eigen bijdrage en een inkomensafhankelijke bijdrage, die eerder in dit onderzoek al zijn toegelicht. Gemeenten hebben dus min of meer een taak opgedragen gekregen waarop ze inhoudelijk weinig kunnen sturen. Gevolg hiervan is dat beleid niet aangepast kan worden aan de situationele context van

een gemeente. De praktijk leert niet dat gemeenten dit als erg hinderlijk ervaren. Het karakter van de verordening en van de problematiek is dusdanig hetzelfde in gemeenten dat dit voor weinig problemen zorgt. Risico is wel dat gemeente zich het beleid te weinig toe-eigenen, omdat het een regeling betreft waarop ze weinig kunnen sturen en die ze simpelweg moeten uitvoeren. Dit verklaart mogelijk ook waarom het leerlingenvervoer in veel gemeenten een gebrekkige kwaliteit heeft, zoals beschreven is in de probleemanalyse. Bij specifiek eigen beleid van gemeenten zal veelal goed nagedacht zijn over de maatschappelijke doelen die ermee zijn gediend. Voor het leerlingenvervoer is dit perspectief mogelijk wat meer op de achtergrond, omdat het gewoonweg het uitvoeren van een opgelegde taak betreft. Dit kan nog eens versterkt worden wanneer we bedenken dat de kosten voor bepaalde gemeenten erg hoog zijn. In de gemeente Alblasserdam zien we dat deze redenering gestalte krijgt. Op ambtelijk en in mindere mate op bestuurlijk niveau is absoluut aandacht voor de maatschappelijke doelen van het leerlingenvervoer. Politiek is de aandacht de afgelopen jaren echter verschoven naar de alsmaar toenemende kosten. De gemeenteraad vraagt met regelmaat om bezuinigingen op het leerlingenvervoer. Hierbij is te weinig ook voor het feit dat bezuinigingen ten koste gaan van de kwaliteit van de uitvoering en ten koste gaan van het maatschappelijk nut. Indien er meer beleidsvrijheid in het leerlingenvervoer zou zijn, was de kaderstellende rol van de raad sterker waardoor dit risico waarschijnlijk kleiner zou zijn.

### *5.1.2 Ongelijke verdeling van kosten tussen gemeenten*

In paragraaf 5.3.2 zagen we al dat de verdeling van de kosten tussen de gemeenten voor problemen zorgt. In de algemene uitkering van het Rijk is ten aanzien van de post leerlingenvervoer in bepaalde mate rekening gehouden met het karakter van gemeenten, maar in de praktijk is dit niet toereikend. De gemeenten Alblasserdam geeft jaarlijks ongeveer zes ton uit aan het leerlingenvervoer. De in de regio gelegen gemeente Dordrecht die qua inwoneraantal meer dan vijf keer zo groot is, geeft hieraan 8 ton uit. De vergoeding in de algemene uitkering is verhoudingsgewijs min of meer gelijk, terwijl de post op de begroting van de kleine gemeente Alblasserdam veel zwaarder drukt. Dit betekent dat de Alblasserdamse burger verhoudingsgewijs veel meer betaalt voor het leerlingenvervoer dan de Dordtse burger. Dit heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Gemeenten als Alblasserdam zullen sterker gaan sturen op de financiële aspecten van het beleid, waardoor de kwaliteit van het vervoer onder druk kan komen te staan. Gemeenten waar het leerlingenvervoer sterk drukt op de begroting hebben daardoor minder mogelijkheden geld vrij te maken voor andere beleidsterreinen. Hierbij komt nog dat juist kleine plattelandsgemeenten hoge kosten voor het leerlingenvervoer maken, omdat het onderwijsaanbod geringer is dan in grotere stadsgemeenten. Deze kleine gemeenten hebben vaak al een lager kwaliteitsniveau op vele gebieden en vaak ook nog een gebrekkige bestuurskracht. In de algemene uitkering van het Rijk zou met deze problematiek rekening gehouden moeten worden. Een rechtvaardigere verdeling van de vergoeding zou de uitvoerbaarheid van het leerlingenvervoer voor met name de kleinere gemeenten kunnen verbeteren.

### *5.1.3 Ontbreken van transparantie en contractbeheer*

Het leerlingenvervoer wordt door gemeenten veelal uitbesteed aan een vervoersbedrijf. Gevolg van deze PPS-constructie is vaak een gebrek aan transparantie in de kosten, zoals in 5.4.3 beschreven is. We zagen al dat deze problematiek ook geldt voor de gemeente Alblasserdam. De vervoerder berekent de kosten voor de leerlingen die hij heeft vervoerd, maar onduidelijk is of hij dit eerlijk heeft gedaan. Onduidelijk is ook of het vervoer op de meest efficiënte wijze is uitgevoerd. Dit gebrek aan transparantie voor veel gemeenten die hiermee te maken hebben een doorn in het oog. Niet alleen het uitvoeren van controles op de facturering is moeilijk, dit geldt ook voor de naleving van andere eisen die opgenomen zijn in het contract met de vervoerder. Een contract geldt veelal voor meerdere jaren. Dit betekent dat er lopende een contract weinig aan deze problematiek te doen valt. Voor contracten die een aantal jaren geleden zijn afgesloten geldt ook dat de technologische mogelijkheden onvoldoende voor handen waren om de controle van de in het contract opgenomen eisen hard te kunnen maken. De gemeenten

Alblasserdam heeft in 2009 een nieuw aanbestedingstraject ingegaan. In dit traject is de aandacht voor het contractbeheer groot. Er wordt onderkend dat juist dit onderdeel een vak apart is. Het uitvoeren van controles, zowel in facturering als naleving van de eisen uit het bestek, vraagt de nodige expertise. In de aanbesteding is al rekening gehouden met een inzichtelijk systeem van ritadministratie. De gemeente beraad zich op dit moment op de mogelijkheid het contractbeheer uit te besteden aan een hierin gespecialiseerde organisatie. Vooral gemeenten met een geringe ambtelijke capaciteit voor het leerlingenvervoer hebben deze stap reeds ondernomen of overwogen dit te doen.

#### 5.1.4 Gebrekkige kwaliteit

Zoals uit het bovenstaande al blijkt, leidt de kwaliteit van het leerlingenvervoer in bepaalde gemeenten onder de drang de kosten te beheersen of zelfs te drukken. In de uitzending van Nova in 2007 (zie probleemanalyse) wordt opgemerkt dat veel gemeenten het leerlingenvervoer als een kostenpost zien en het goedkoopste bedrijf uitkiezen. Gevolg hiervan is dat de kwaliteit van de uitvoering onder druk komt te staan. Vervoersbedrijven zetten slechte voertuigen en onopgeleid personeel in, komen veiligheidsvoorschriften niet na en houden onvoldoende rekening met de wensen van gebruikers. Of de problematiek daadwerkelijk zo ernstig is, kan in dit onderzoek niet beoordeeld worden. Feit is wel dat er verschillende van deze signalen geuit zijn de afgelopen jaren. Vaak komt deze problematiek voort uit de contractafspraken die gemaakt zijn. Nova (2007) stelt dat gemeenten die met deze problematiek te kampen hebben in de aanbesteding vaak voor een dubbeltje op de eerste rang wilden zitten. De kwaliteitseisen waren onderbelicht, wat in de uitvoering zorgt voor ongewenste situaties. Hoewel gemeenten en belangenorganisaties voor gehandicapten dan het nodige proberen te doen om hier een keer in te brengen, blijkt vaak dat contracten onvoldoende ruimte bieden om vervoerders echt op de vingers te tikken. Deze problematiek geldt overigens over het algemeen niet voor de gemeente Alblasserdam. Daar worden de kwaliteitseisen in voldoende mate nageleefd, wat ook blijkt uit de tevredenheid van de gebruikers (zie het onderdeel 'praktische realisatie').

Samenvattend kan worden gesteld dat belemmerende factoren voor de uitvoerbaarheid van het leerlingenvervoerbeleid liggen rond een drietal thema's. Allereerst resulteert de aard van de decentralisatie in een geringe beleidsvrijheid waardoor het risico bestaat dat gemeenten een starre blik hebben die enkel gericht is op het uitvoeren van een regeling. Het tweede thema heeft betrekking op de financiering vanuit het Rijk. De vergoeding van het Rijk is niet rechtvaardig verdeeld, waardoor met name kleine gemeenten problemen hebben ten aanzien van de uitvoerbaarheid. Ten derde leidt de uitbesteding regelmatig tot belemmeringen in termen van gebrek aan transparantie, kwaliteit en controle.

## 5.2 Draagvlak voor het leerlingenvervoer

In de 'past het'-vraag moet volgens Hemerijck ook aandacht besteed worden aan het begrip draagvlak. Deze vraag vestigt de aandacht op het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen. In deze paragraaf zal het draagvlak voor het leerlingenvervoerbeleid van de betrokken actoren onder de loep genomen worden. Grofweg zijn dit het Rijk, de gemeente, de gebruiker, het vervoersbedrijf en belangenorganisaties (voor gehandicapten). In het onderdeel 'normatieve aansluiting' wordt ook ingegaan op draagvlak, maar meer vanuit een ideologisch perspectief waarin waardeconflicten centraal staan. Hier zal het politiek maatschappelijke draagvlak aan de orde komen en ook besproken worden of het beleid legitiem is.

### 5.2.1 Rijk

Het leerlingenvervoer is een vanuit het Rijk gedecentraliseerde taak naar gemeenten. Het Rijk is primair dan ook verantwoordelijk. Door de negatieve berichtgeving de afgelopen jaren heeft het leerlingenvervoer de afgelopen jaren met enige regelmaat op de agenda van de Tweede Kamer gestaan. Vooral na de uitzending van Nova (2007)

waarin gesproken werd over een "chaos in het leerlingenvervoer door heel Nederland heen" en "een ramp in de dagelijkse praktijk" werden veel Kamervragen gesteld. De in bepaalde gemeenten gebrekkige kwaliteit leidde tot de vraag om een centrale richtlijn voor het leerlingenvervoer. Deze is er niet gekomen. Wel heeft de staatssecretaris in 2006 een analyse uitgevoerd naar de knelpunten in het leerlingenvervoer, maar dit heeft niet geleid tot maatregelen. Er is vastgesteld dat de door ouders gesignaleerde knelpunten niet direct een gevolg zijn van de regelgeving maar vooral van keuzes die de desbetreffende gemeenten maken. Daarnaast dat maatschappelijke ontwikkelingen de kosten voor het leerlingenvervoer doen stijgen, maar dat op basis van onderzoek niet is vast komen te staan dat de vergoeding in het gemeentefonds zou moeten worden verhoogd. De laatste bevinding uit de analyse is dat het leerlingenvervoer een gedecentraliseerde regeling is en dat daarom de gesignaleerde knelpunten op gemeenteniveau moeten worden besproken. Hiermee blijkt dat er op rijksniveau nog voldoende draagvlak is voor de huidige vorm van de regeling leerlingenvervoer.

### 5.2.2 Gemeenten

Er kan niet in algemene zin geconcludeerd worden wat betreft het draagvlak van gemeenten voor het leerlingenvervoerbeleid. Grotere gemeenten geven verhoudingsgewijs meestal minder geld uit aan het leerlingenvervoer dan kleine gemeenten. Uit media blijkt dat met name het kostenaspect is politiek-bestuurlijk een heet hangijzer. Hoe sterker de kosten drukken op de begroting, hoe gevoeliger het leerlingenvervoer in deze gemeente zal liggen. Het is dan ook waarschijnlijk dat het draagvlak voor het beleid zich langs deze lijn zal bewegen. Belangrijk is wel om op te merken dat het ontbreken van draagvlak geen directe gevolgen zal en kan hebben voor het beleid. Gemeenten zijn namelijk niet bij machte eigen handig sterke wijzigingen in het beleid aan te brengen of er zelfs afstand van te doen. Wel zou er een lobby op gang kunnen komen om de Tweede Kamer te bewegen verandering teweeg te brengen.

### 5.2.3 Gebruikers

Het draagvlak voor het bestaan van het beleid zal onder gebruikers hoogstwaarschijnlijk groot zijn. Zij maken immers dankbaar gebruik van de mogelijkheden die gemeenten met deze dienst aanbieden. Uit de enquête die onder gebruikers van de gemeente Alblasterdam is afgenomen, blijkt ook dit beeld. Over de vormgeving en uitvoering van het beleid kan het draagvlak per gebruiker, maar zeker ook per gemeente, verschillen. De bevindingen in Alblasterdam zijn dat men in grote lijnen tevreden is, getuige ook het algemene rapportcijfer van 7,6. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat Alblasterdamse gebruikers vinden dat bepaalde kwaliteitsaspecten in de uitvoering wel kunnen worden verbeterd. Hieruit kunnen geen conclusies getrokken worden die voor andere gemeenten gelden, omdat de uitvoering per gemeente verschilt.

### 5.2.4 Vervoersbedrijven

Vervoersbedrijven spelen een grote rol in de uitvoering van het leerlingenvervoer. In een aanbestedingsprocedure schrijven vervoersbedrijven zich in. Met de partij aan wie het vervoer uiteindelijk wordt gegund, wordt een contract opgemaakt. In dit contract wordt vastgelegd hoe de gemeente de uitvoering wil gerealiseerd zien. De vervoerder weet wat er van hem gevraagd wordt en door de verbintenis die hij aangaat conformeert hij zich aan het beleid. De rechtspositie van de vervoerder is in het contract voldoende gewaarborgd, getuige het feit dat er slechts sporadisch door gemeenten contracten rechtsgeldig verbroken kunnen worden. Hierbij komt ook nog dat vervoerders winst kunnen maken op het leerlingenvervoer. De verwachting is dat deze aspecten zorgen voor voldoende draagvlak onder vervoerders voor het beleid.

### 5.2.5 Belangenorganisaties

Belangenorganisaties spelen in het leerlingenvervoer een kleine rol. Deze organisaties zijn met name gericht op ouders en verstrekken informatie en advies. Het betreft organisaties die opkomen voor de belangen van mensen met een beperking. Er mag dan



ook verondersteld worden dat deze actor een voorstander van het beleid is. De kwaliteit van de uitvoering die per gemeente verschilt, zal een belangrijk aspect zijn in hun beoordeling.

### **5.3 Conclusie 'Situatieve en maatschappelijke inpassing'**

Op basis van de bevindingen rond uitvoerbaarheid en draagvlak zal de deelvraag behorend bij de Situatieve inpassing worden beantwoord:

*Is het leerlingenvervoerbeleid gezien de effecten van de praktische realisatie passend bij de probleemsituatie?*

In de Praktische realisatie is reeds beschreven dat het leerlingenvervoerbeleid in Alblasterdam doeltreffend was in de periode 2006-2008. Afgaande op deze conclusie kan worden aangenomen dat beleid in grote lijnen ook passend was bij de probleemsituatie. Hiermee is echter niet alles gezegd omdat uitvoerbaarheid van en draagvlak voor bepaalde aspecten van het beleid wel kan verschillen. De vraag of het beleid passend is moet dan ook in het licht van deze begrippen beantwoord worden.

In de uitvoerbaarheid van het beleid zijn een aantal belemmerende factoren aan te wijzen. Allereerst resulteert de aard van de decentralisatie in een geringe beleidsvrijheid waardoor het risico bestaat dat gemeenten een starre blik hebben die enkel gericht is op het uitvoeren van een regeling. Zeker in situaties waarin de hoge uitgaven van gemeenten sterk drukken op de begroting kan dit een probleem vormen. De focus ligt dan mogelijk voornamelijk op de financiële aspecten van het beleid en op de wens kosten te beheersen en te drukken. Een vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten versterkt de kaderstellende rol van de raad en plaatst een eventueel starre financiële focus in het licht van de eigen vormgegeven beleidsdoelstellingen. Problemen in de uitvoerbaarheid liggen ook in de uitbesteding en het gebrek aan transparantie en controle die dat met zich meebrengt. Zeker in Alblasterdam is de vervoerder niet transparant in de mate waarin hij efficiënt uitvoert, in de wijze waarop hij de kosten berekent en in de mate waarin hij de kwaliteitseisen naleeft. Ook de controlemogelijkheden die de gemeenten in handen heeft om toezicht op deze aspecten te houden zijn beperkt. Als laatste moet worden benoemd dat de kostenverdeling onder gemeenten zorgt voor een belemmering in de uitvoerbaarheid. De vergoeding van het Rijk is niet rechtvaardig verdeeld, waardoor met name kleine gemeenten problemen hebben met de kosten die de uitvoering van het leerlingenvervoer in hun gemeente meebrengt.

De actoren die betrokken zijn in de uitvoering van het leerlingenvervoer zijn het Rijk, de gemeente, de gebruiker, het vervoersbedrijf en belangenorganisaties. Het draagvlak voor het beleid verschilt per actor, mede gezien het feit dat elke actor zich focust op de voor hem belangrijke aspecten van de uitvoering. Het Rijk is voornamelijk tevreden over het beleid en stelt dat vanwege de decentralisatie gesignaleerde knelpunten op gemeenteniveau moeten worden besproken. Het draagvlak onder gemeenten hangt sterk samen met het kostenaspect. Hoe sterker de kosten drukken op de begroting, hoe gevoeliger het leerlingenvervoer in deze gemeente zal liggen, zoals ook in Alblasterdam. Onder gebruikers zal het draagvlak voor het beleid groot zijn, omdat zij gebruik kunnen maken van een dienst en dankbaar zijn voor het feit dat zij min of meer gratis de door hen gewenste en passende onderwijsinstelling kunnen bereiken. Wel is voor hen de kwaliteit van de uitvoering belangrijk. Dit kan per gemeente sterk verschillen. In Alblasterdam is men in grote lijnen tevreden hierover en is er dus voldoende draagvlak aanwezig. Voor de vervoerder is het leerlingenvervoer lucratief. Ook is zijn rechtspositie voldoende gewaarborgd. In het algemeen kan aangenomen worden dat er dan ook voldoende draagvlak aanwezig is. Belangenorganisaties rond het leerlingenvervoer komen op voor mensen met een beperking. Er mag dan ook verondersteld worden dat deze actor een voorstander van het beleid is, maar de kwaliteit van de uitvoering, die per gemeente verschilt, zal een belangrijk punt in hun beoordeling zijn.

## 6. Maatschappelijke meerwaarde

In de Praktische realisatie hebben we gezien welke effecten het leerlingenvoer de afgelopen jaren in de gemeente Alblisserdam gehad heeft. Er is geconcludeerd dat het doeltreffend, cliëntgericht en binnen de mogelijkheden redelijk doelmatig verlopen is. In de Situationele inpassing is geconcludeerd dat het beleid in principe uitvoerbaar is, gezien het feit dat het doeltreffend is. Echter, er zijn wel een aantal aspecten die voor een belemmering zorgen zoals de geringe beleidsvrijheid, ongelijke kostenverdeling, gebrekkige transparantie, geringe mogelijkheden voor contractbeheer en gebrekkige kwaliteit.

In de evaluatietheorie van Fischer (1995) is het onderdeel 'maatschappelijke meerwaarde' de eerste stap in de tweede orde van beleidsevaluatie. Waar eerst de aandacht uitging naar de concrete situationele context van beleid (praktische realisatie en situationele inpassing) wordt in de tweede orde gekeken naar een beleidsprogramma in het geheel van het maatschappelijk systeem. Fischer stelt dat om een goed beeld te vormen van een beleidsprogramma het belangrijk is om in kaart te brengen wat de maatschappelijke meerwaarde van het beleid is. Het uitvoeren van het beleid heeft veelal ook effecten voor de gehele gemeenschap. In dit evaluatieonderdeel bezien we welke diepere doelen er met het leerlingenvoerbeleid worden gediend, naast het vervoeren van leerlingen naar een onderwijsinstelling. Voor de beoordeling van beleid is het dan ook essentieel te bezien welke diepere doelen gediend worden. Daarnaast wordt ook uiteengezet of de effecten rechtvaardig verdeeld zijn en of er externe effecten opgetreden zijn.

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat passendheid in termen van Fischer wat het leerlingenvoerbeleid betreft voornamelijk gaat om de maatschappelijke inpassing. De aspecten 'maatschappelijke relevantie', 'omstandigheden' en 'conflicterende doelstellingen' zullen in dit hoofdstuk dan ook direct of indirect aan de orde komen.

### 6.1 Het nulalternatief

Om te kunnen beoordelen of het leerlingenvoerbeleid publieke belangen dient, wordt vooraf beschreven wat de gevolgen zijn wanneer het leerlingenvoer in de maatschappij afwezig zou zijn. Het beschrijven van zulke situaties wordt de methodiek van Maatschappelijke kosten-batenanalyse het 'nulalternatief' genoemd. Dit alternatief wordt vervolgens afgezet tegen de praktijk van het leerlingenvoer, zodat vastgesteld kan worden of en welke publieke belangen worden gediend.

Met het bezien van de effecten in een Nederland zonder leerlingenvoer kan beoordeeld worden of het beleid een publiek belang dient. In het leerlingenvoer zit een tweetal groepen gebruikers. Enerzijds is er een groep die wordt gevormd door leerlingen met een beperking. Deze leerlingen maken gebruik van het vervoer om een school te bezoeken die is ingericht op en gespecialiseerd in hun beperking. Daarnaast is er een groep leerlingen van wie de ouders een schoolkeuze gemaakt hebben op grond van godsdienst of levensbeschouwing. Het ontbreken van leerlingenvoer heeft voor de eerste groep de grootste gevolgen. Ouders die een kind met een beperking krijgen, hebben dit niet tevoren kunnen voorzien. Zeker in geval van een kind met een lichamelijke beperking kan dit hoge kosten met zich meebrengen. Daarnaast zijn de ontwikkelingskansen en toekomstmogelijkheden geringer dan bij kinderen zonder beperking. Dit betekent dat het belang van het volgen van onderwijs voor deze groep nog groter is. Als er geen leerlingenvoer is moeten ouders het kind zelf naar school brengen. Dit kan om een aantal redenen een probleem opleveren. Allereerst is het mogelijk dat er simpelweg geen tijd is om het kind iedere dag zelf naar school te vervoeren, bijvoorbeeld in een éénoudergezin. Ten tweede zijn er ouders die bij hun woonlocatiekeuze nog geen kind met een beperking hadden, en er daardoor geen

rekening mee konden houden in de toekomst gebruik te moeten gaan maken van een school voor speciaal onderwijs. Hierdoor kan de afstand van huis naar school relatief groot zijn. Ten derde kan het zijn dat de beperking van het kind het niet toelaat om met een gewone auto vervoerd te worden. Deze drie problemen kunnen worden verholpen door taxivervoer te regelen. Echter, hier komt een ander belangrijk probleem om de hoek kijken. De kosten voor taxivervoer zullen erg hoog zijn. Naast de kosten die ouders al moeten maken voor hun kind met een beperking is het mogelijk dat ze het vervoer niet kunnen financieren. Dit betekent dat het kind van onderwijs verstoken blijft, wat de ontwikkeling en de toekomst van het kind ernstig benadeelt.

Voor de tweede groep leerlingen ligt dit anders. Ouders van deze leerlingen hebben niet te maken met omstandigheden, maar kiezen voor een bepaald soort onderwijs. Zij hebben de mogelijkheid in hun woonlocatiekeuze rekening te houden met hun schoolkeuze. Kinderen kunnen dan lopend of fietsend naar school, omdat zij ook niet gehinderd worden door een beperking.

Rawls stelt in zijn *Theory of Justice* (1999) dat het rechtvaardig is wanneer de overheid tot compensatie over gaat indien er sprake is van een achterstand of nadelige situatie. Belangrijk hierbij is het onderscheid tussen omstandigheden en keuzes. Bij de eerste groep is duidelijk sprake van omstandigheden en bij de tweede groep van keuzes. Rawls betreft echter ook nog een moraliteitsaspect in zijn redenering. Hij stelt het rechtvaardigheid niet mag resulteren in religieuze intolerantie of rassendiscriminatie. Op basis van Rawls kan dus geconcludeerd worden dat het gerechtvaardigd is voor beide groepen leerlingenvervoerbeleid te hebben. Daarnaast is het zeer inefficiënt om alle ouders apart naar een school te laten rijden of taxivervoer te laten regelen. De coördinatie van gemeente zorgt in deze voor lagere kosten.

Uit het nulalternatief kan worden opgemaakt dat het leerlingenvervoer een publiek belang dient. Welke belangen dit zijn, zal hieronder worden beschreven.

## **6.2 Diepere doelen achter het leerlingenvervoer**

Hoe de gemeente Alblasterdam praktisch uitvoering gegeven heeft aan de wettelijke plicht om leerlingenvervoer te verzorgen is reeds beschreven. Het leerlingenvervoerbeleid van de gemeente Alblasterdam kent geen specifieke doelstelling. Hieruit is duidelijk geworden dat het leerlingenvervoer in eerste instantie een middel is om leerlingen te vervoeren van huis naar school en vice versa. Maar ook op landelijk niveau is er niet concreet geformuleerd welk maatschappelijk doel beoogd wordt. Voor het leerlingenvervoer is er enkel de Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer uit 1987. Zoals reeds is beschreven hangt deze met de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). In deze wetten wordt ten aanzien van het leerlingenvervoer geen maatschappelijk doel benoemd. Ook in de memorie van toelichting bij de wijziging van de WPO, de WEC en de WVO in verband met het vervoer van leerlingen in 2001 is expliciet niets te vinden. Toch zijn er wel diepere doelen te ontdekken achter het beleid. Sommige hiervan zijn ook benoemd.

### *6.2.1 Toegankelijkheid van het onderwijs*

In 2007 schrijft staatssecretaris Dijkema van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in antwoord op een brief van de gemeente Stadskanaal het volgende:

“De wetgeving rond het leerlingenvervoer is immers een uitwerking van artikel 23 van de Grondwet en beoogt de toegankelijkheid van het voor de leerling noodzakelijke onderwijs op de dichtstbijzijnde school van de door de ouders gewenste richting te garanderen.” (MinOCW-b, 2007)

Los van de casus waarop deze brief een reactie is, valt op te maken dat het leerlingenvervoer de toegankelijkheid van het onderwijs beoogt te waarborgen. Veel kinderen in Nederland kunnen gewoon in hun eigen dorp of stad naar school. Voor

kinderen met een beperking kan hier echter wel een probleem ontstaan. Het begrip beperking is een 'containerbegrip' van allerlei lichamelijke en verstandelijke beperkingen. Het onderwijs in Nederland is in de tijd hiernaar ingericht en heeft een brede zorgstructuur ontwikkeld. Het is voor veel kinderen met welke beperking dan ook mogelijk om onderwijs te krijgen dat (in)gericht is op hun specifieke handicap. Gevolg hiervan is wel dat deze kinderen veelal niet meer in de eigen woonplaats op school kunnen. Desbetreffende scholen hebben immers door de geringe vraag een regiofunctie. Om de toegankelijkheid te waarborgen van het "noodzakelijke onderwijs op de dichtstbijzijnde school" (MinOCW-b, 2007) is het recht op leerlingenvoer ingesteld. Kinderen met een beperking kunnen nu een beroep doen op het leerlingenvoer om de op hen (in)gerichte school te bereiken.

### 6.2.2 *Effectueren van artikel 23 van de Grondwet*

Het leerlingenvoer is echter niet alleen gericht op kinderen met een beperking. Uit het door staatssecretaris Dijkema geformuleerde doel valt op te maken dat ook toegankelijkheid gewaarborgd wordt van de dichtstbijzijnde school met de door de ouders gewenste richting. Dit recht vloeit voort uit artikel 23 van de Grondwet die handelt over de verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijs en ook over de vrijheid van onderwijs. Uit de toelichting van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij de modelverordening van het leerlingenvoer valt dit ook op te maken:

"Het expliciete doel van de regeling leerlingenvoer is het verstrekken van een voorziening. Het is aan de gemeente om te beslissen in welke vorm de voorziening wordt verstrekt. Het impliciete doel is het effectueren van het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs." (VNG-b, 2008)

Op basis van het recht van vrijheid op onderwijs is in Nederland besloten dat de overheid ouders dan ook tegemoet moet komen in de bekostiging van het vervoer naar de dichtstbijzijnde school met de door hen gewenste richting. De Grondwet gaat niet alleen uit van een theoretische vrijheid, maar waarborgt dit ook in de praktijk door de bekostiging door de overheid van alle scholen die aan de eisen van deugdelijkheid voldoen. Het recht uit de regeling leerlingenvoer geeft ouders de mogelijkheid om deze scholen te bereiken. Hiermee wordt het recht uit artikel 23 van de Grondwet praktisch geëffectueerd.

### 6.2.3 *Educatieve ontwikkeling van gehandicapten*

In 1996 heeft de Europese Commissie in een rapport over gelijke kansen over gehandicapten een aantal principes van goed beleid voor onderwijsintegratie uitgesproken. Twee daarvan zijn:

"Gelijke kansen voor iedereen om passend en geschikt onderwijs te volgen. De doelstellingen van onderwijs zijn voor alle leerlingen gelijk." (Dens, 1996)

"Om coherentie en continuïteit te garanderen moeten alle onderwijsmogelijkheden voor mensen met specifieke onderwijsbehoeften de overgang vereenvoudigen tussen verschillende onderwijsfasen en in richting van het volwassen/beroepsleven". (Dens, 1996)

Uit de Nederlandse Leerplichtwet volgt dat alle kinderen in principe naar school gaan. Dit geldt ook voor kinderen met een lichamelijke of verstandelijke beperking. Voor deze laatste categorie is er speciaal onderwijs. Dit kan betekenen dat het kind extra zorg ontvangt op een reguliere school of dat het naar een speciale school gaat. "Een van de doelen van het speciaal onderwijs is om bepaalde leerlingen voor te bereiden op een plaats in de arbeidsmarkt. Andere komen in een sociale werkvoorziening terecht waar andere deel zullen gaan nemen aan dagbestedingactiviteiten voor volwassenen." (OSI/EU Monitoring and Advocacy Program, 2005) Het leerlingenvoer maakt het voor kinderen met een beperking (financieel) mogelijk om de voor hen toegankelijke school met 'passend vervoer' te bereiken. Vanuit dit oogpunt draagt het leerlingenvoer bij aan de

educatieve ontwikkeling van mensen met een beperking. Deze educatieve ontwikkeling is gericht op de vergroting van de kansen in het volwassen- en beroepsleven, waarvan ook het tweede citaat van de Europese Commissie spreekt. Toegang tot onderwijs voor mensen met een beperking draagt dus bij aan hun maatschappelijke integratie.

#### 6.2.4 Maatschappelijke integratie van gehandicapten

De Verenigde Naties hebben in 1989 het 'Verdrag inzake de rechten van het kind' aangenomen. In Artikel 23 wordt gepleit voor maatregelen ter bevordering van integratie:

"(...) Deze bijstand dient erop gericht te zijn te waarborgen dat het kind daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding, (...) op een wijze dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt met inbegrip van zijn of haar culturele en intellectuele ontwikkeling." (VN, 1989)

Nederland heeft dit verdrag erkend en dient zich ook voor mensen met een beperking in te zetten voor integratie in de maatschappij en voor de persoonlijke ontwikkeling. Concreet gaat het dan om het vergroten van de eigen zelfstandigheid en redzaamheid, en om ontwikkeling en zelfontplooiing. Uit een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau uit 2007 blijkt dat er verschillen in sociale en maatschappelijke participatie tussen mensen met en zonder beperkingen zijn en dat deze tussen 1995 en 2003 niet kleiner zijn geworden. Daarnaast blijft ook de inkomensontwikkeling van mensen met beperkingen achter bij die van mensen zonder beperkingen. De arbeidsparticipatie van de 15-64-jarigen met matige of ernstige beperkingen is 31%, die van 15-64-jarigen met lichte beperkingen 50%. Van de mensen zonder beperkingen werkt 76%. (De Klerk-a, 2007) Deze gegevens laten zien dat er op dit punt nog een hoop te winnen is. Veel hangt af van het volgen van goed en passend onderwijs. Door het leerlingenvoer wordt dit voor meer kinderen mogelijk. Indien het leerlingenvoer niet bestond zouden door middellijke of financiële onmogelijkheden van ouders zou het kind met een beperking wel eens geen een uitvaller in het onderwijs kunnen zijn. Gevolg hiervan is dat de kansen op een (vol)waardig volwassen- en beroepsleven direct sterk dalen. Investeren in het leerlingenvoer vergroot de mogelijkheden voor bepaalde kinderen zich te ontwikkelen, waardoor de kansen voor de toekomst van deze persoon toenemen. De gehele samenleving heeft hier baat bij. Investeren in de ontwikkeling van mensen met een beperking zou een hoop kosten in de toekomst kunnen voorkomen. Daarbij komt ook nog dat deze groepen kinderen in economische en maatschappelijke zin in hun toekomst mogelijk een groter steentje bij kunnen dragen aan de samenleving.

Het bovenstaande maakt wel duidelijk dat er met het leerlingenvoer andere belangen gemoeid zijn dan het belang dat centraal stond in het onderzoek naar de praktische realisatie, namelijk het simpel vervoeren van leerlingen van A naar B. Het publieke belang van het leerlingenvoer voor een kind met een beperking is evident. Het leerlingenvoer houdt het onderwijs en daarmee de educatieve ontwikkeling van deze groep toegankelijk. Het ondersteunt hiermee de kansen op een (vol)waardig volwassen- en beroepsleven. Het publieke belang van de leerlingen die gebruik maken van het leerlingenvoer op grond van levensbeschouwing of godsdienst is anders. Het effectueert de in onze maatschappij belangrijke waarde 'vrijheid', met name de vrijheid van onderwijs waarin de vrijheid van godsdienst is gewaarborgd.

### 6.3 Verdeling van effecten

Fischer (1995) stelt dat om een beleidsprogramma te kunnen beoordelen ook in kaart moet worden gebracht hoe de effecten over de samenleving zijn verdeeld. Bij het leerlingenvoer gaat dit over de verdeling van de effecten in de gemeente en tussen de gemeenten onderling. Ook de effecten die ontstaan als gevolg van de uitvoering van het leerlingenvoer worden besproken.

### 6.3.1 Verdeling binnen de gemeente

Het leerlingenvervoer wordt gefinancierd door de gemeente. Hiervoor ontvangt de gemeente een vergoeding van het Rijk via de algemene uitkering van het Gemeentefonds. De gemeente kan er zelf voor kiezen welk deel van de algemene uitkering, of van andere gemeentelijke inkomsten, zij voor het leerlingenvervoer inzet. De vergoeding vanuit de algemene uitkering is in de meeste gevallen niet toereikend. Dit betekent dat de gemeente eigen middelen aanwent om het leerlingenvervoer te bekostigen. Of het nu uit middelen van het Rijk komt of uit die van de gemeente zelf, feit is dat kosten voor rekening van de gemeenschap komen en dat iedere burger dus hieraan bijdraagt. Het is voor gemeenten ook mogelijk om in de verordening een 'eigen bijdrage' en een 'inkomensafhankelijke bijdrage' op te nemen. Dit betekent dat de kosten voor een deel direct worden verhaald op de gebruikers. Ouders van kinderen met een beperking hoeven echter niets te betalen. Omdat het overgrote deel van de kinderen in het leerlingenvervoer een beperking heeft, betekent dit in de praktijk dat een zeer beperkt deel van de kosten direct wordt verhaald.

Onze Westerse samenleving en democratie hecht veel waarde aan gelijke kansen voor individuen. De kansen van kinderen met een beperking zijn kleiner dan van kinderen zonder beperking, simpelweg omdat hun mogelijkheden beperkter zijn. Het leerlingenvervoer is een middel om deze kansen middellijk en financieel te vergroten. Het als gemeenschap faciliteren van gelijke kansen heeft ook een maatschappelijk nut (5.1.4). Enerzijds dat kosten voor bijvoorbeeld bijstand of WW in toekomst kunnen worden voorkomen, anderzijds dat deze kinderen in de toekomst ook een bijdrage kunnen leveren aan de economie en de maatschappij. Ten aanzien van deze doelgroep lijkt het rechtvaardig de effecten, en daarmee de kosten, te verdelen over de gemeenschap.

Voor gebruikers van het leerlingenvervoer die een schoolkeuze gemaakt hebben wat betreft richting (godsdienst of levensbeschouwing) ligt het mogelijk ingewikkelder. Op grond van artikel 23 van de Grondwet hebben ouders het recht om hun kind te sturen naar een school van hun keuze. De verordening leerlingenvervoer financiert of verzorgt het vervoer naar de dichtstbijzijnde toegankelijke school. Ouders die op grond van godsdienst of levensbeschouwing een keuze maken voor een bepaalde school die gemiddeld meer dan 6 kilometer van de eigen woonplaats is gevestigd, hebben recht op leerlingenvervoer. Dat de gemeenschap de kosten van deze keuze voor haar rekening krijgt, voelt voor sommige groepen misschien minder rechtvaardig (in het onderdeel 'normatieve aansluiting' wordt hier dieper op ingegaan). Toch is dit een wettelijk recht en een verplichting voortvloeiende uit het recht van vrijheid van onderwijs. De wetgever heeft echter ook aangevoeld dat dit een spanningspunt is en juist daarom hebben gemeenten de mogelijkheid om van deze doelgroep eigen en/of inkomensafhankelijke bijdrage te vragen.

### 6.3.2 Verdeling tussen de gemeenten

Uit de eerder geciteerde brief van Staatssecretaris Dijkema van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan de gemeente Stadskanaal valt op te maken dat de kosten voor het leerlingenvervoer in de ene gemeente een stuk hoger uit kan vallen dan voor een andere gemeente. Het volgende citaat komt uit de betreffende brief:

"Door de veelal regionale en soms zelfs landelijke spreiding van de scholen voor speciaal onderwijs kunnen gemeenten inderdaad geconfronteerd worden met kosten voor een bepaalde aanvraag die in verhouding tot de totale kosten van het leerlingenvervoer zeer hoog zijn. Zeker wanneer het een leerling betreft waarvan de ouders kiezen voor een school van een van de kleinere, en daarmee dun gezaaide, richtingen. Hoewel dergelijke kosten zijn meegenomen in de voeding van het gemeentefonds, kunnen gemeenten door de toekenningssystematiek van dat fonds toch relatief duur uitkomen. Daar staat tegen

over dat men bij een andere samenstelling van de leerlingpopulatie ook juist weer goedkoper kan uitkomen." (MinOCW-b, 2007)

Ook uit de conclusie van de 'analyse knelpunten leerlingenvervoer' die het ministerie van OCW in 2006 maakt, valt dit op te maken:

"Het leerlingenvervoer is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Voor de uitvoering van hun taken, waaronder het leerlingenvervoer, ontvangen de gemeenten een vergoeding uit het gemeentefonds. Binnen het systeem van het gemeentefonds is geen sprake van een aparte, herkenbare vergoeding voor het leerlingenvervoer. Plaatselijk kan de problematiek zeer verschillen; veel of weinig vraag naar leerlingenvervoer en veel of weinig vraag naar relatief duur leerlingenvervoer." (MinOCW-c, 2006)

Het ministerie erkent met beide uitspraken dat de kosten tussen de gemeente niet evenredig zijn verdeeld en dat hierin in de vergoeding vanuit het gemeentefonds niet is voorzien. Voor een individuele gemeente kan dit betekenen dat de vergoeding ernstig tekort schiet of juist dat de gemeente hieraan overhoudt. Het gebrek aan deze contextafhankelijkheid leidt tot een onrechtvaardige verdeling.

### 6.3.3 *Verdeling van de maatschappelijke effecten*

Wat betreft de verdeling van de maatschappelijke effecten gaat het om een tweetal zaken. Allereerst gaat het om de toegankelijkheid van de school naar keuze en ten tweede om het ontstaan van gelijke kansen voor mensen met een beperking.

Zoals beschreven waarborgt het leerlingenvervoer de toegankelijkheid van het onderwijs en effectueert het artikel 23 van de Grondwet over de vrijheid van onderwijs. Ieder kind in onze samenleving moet toegang hebben tot het onderwijs. Daarnaast volgt uit artikel 23 dat ouders het recht hebben om hun kind op een school te doen van hun eigen keuze. Deze theoretische rechten moeten in de praktijk ook weerklank vinden. Het leerlingenvervoer zorgt ervoor dat de toegankelijkheid gewaarborgd wordt, ook voor kinderen met een beperking. Hiermee ontstaat een meer gelijkheid en zijn de kansen rechtvaardiger verdeeld. Daarnaast hebben ouders die op grond van hun overtuiging een schoolkeuze maken in de praktijk ook de mogelijkheid om deze keuze gestalte te geven.

Andere beschreven maatschappelijke effecten waren de educatieve ontwikkeling en maatschappelijke integratie van gehandicapten. Het maatschappelijk effect behelst concreet het ontstaan van meer gelijke kansen voor individuen om deel te nemen aan het onderwijs en de samenleving. Kinderen met een beperking hebben zonder alle voorzieningen minder kansen in de samenleving dan kinderen zonder beperking. Door allerlei voorzieningen waaronder ook het leerlingenvervoer worden de kansen gelijkverdeeldd. Dankzij het leerlingenvervoer hebben kinderen met een beperking toegang tot het onderwijs en daarmee tot de arbeidsmarkt. Daarmee wordt het voor hen mogelijk om een (vol)waardig leven te leiden.

Kortom, de verdeling van de effecten kent een spanningspunt rond de financiering van het leerlingenvervoer voor zover het een effectuering van artikel 23 van de Grondwet is. Zeker gemeenten met hoge uitgaven voor leerlingen van wie de ouders een schoolkeuze op basis van richting gemaakt hebben stellen dat de overheid in de vergoeding vanuit de Algemene uitkering meer rekening moet houden met deze onevenredige verdeling. Daarnaast heeft het leerlingenvervoer ook een verdelend effect, waardoor er meer gelijke kansen ontstaan voor kinderen met een beperking.

## 6.4 **Externe effecten**

Een beleidsprogramma heeft meestal ook effecten die niet bedoeld of niet voorzien zijn. Een van de centrale vragen van Fischer (1995) in zijn onderdeel 'systeemondersteuning' handelt hierover. Deze effecten zijn voor de beoordeling van de maatschappelijke

meerwaarde van een beleidsprogramma van belang. Hieronder wordt uiteengezet welke externe effecten er optreden rond het leerlingenvervoer.

#### *6.4.1 Stigmatisering*

Kinderen met een beperking hebben veelal extra zorg nodig, ook in het onderwijs. Dit kan op een tweetal manieren. Het kind kan worden de zorg gebracht worden of de zorg wordt naar het kind gebracht. Het leerlingenvervoer faciliteert de eerste beweging. Door middel van het vervoer kan de leerling naar die school gebracht worden die op zijn of haar beperking is ingericht. Op deze manier ontstaat onderwijssegregatie van kinderen met en zonder een beperking. Deze segregatie draagt er aan bij dat deze groepen kinderen niet intensief met elkaar in contact zijn of komen. Dit zorgt sneller voor sociale stigmatisering en etikettering. Kinderen die gebruik maken van het leerlingenvervoer kunnen te boek komen te staan als 'busjeskinderen' en deze kinderen zijn meestal 'niet normaal'. Het leerlingenvervoer maakt het mogelijk dat kinderen met een beperking niet bij de kinderen zonder beperking op school zitten. De school is bij uitstek de plaats waar sociale integratie van deze groepen kan ontstaan. De aanwezigheid op een school van kinderen met een beperking leert andere kinderen dat er ook kinderen zijn die zo door het leven moeten, dat dat deel uit maakt van onze maatschappij en dat deze kinderen niet heel veel anders zijn dan zichzelf. Kinderen met een beperking die elke dag naar een andere school gaan met een 'busje', te laat thuiskomen om met de 'gewone' kinderen uit de buurt te spelen en structureel minder contact hebben met kinderen zonder beperking lopen een grotere kans op stigmatisering en uitsluiting.

#### *6.4.2 Hoge kosten in individuele gevallen*

Ten opzichte van een twintigtal jaren geleden kent onze tijd meer kinderen met een beperking en ook nog eens meer soorten beperkingen. Het speciaal onderwijs is zich hierop in de tijd gaan toeleggen. Dit betekent dat een kind met een specifieke handicap in sommige gevallen beter en passender onderwijs kan krijgen op een school die nog een stuk verder weg is dan de dichtstbijzijnde REC of SBO-school. Soms leidt dit tot hoge kosten, omdat het kind dan niet ingepast kan worden op een bestaande route en dus een 'privétaxi' krijgt. Wanneer dit ook nog eens gepaard gaat met ouders die op grond van artikel 23 van de Grondwet een schoolkeuze met een bepaalde richting maken, stijgen de kosten nog meer. Er is een geval bekend in de gemeente Werkendam waarbij een individueel geval de gemeenschap tegen de € 50.000 per jaar kost. Er zijn meer gemeenten die hiermee te kampen hebben. Hoewel de staatssecretaris dit afdoet als een incident. De geciteerde brief van de staatssecretaris aan de gemeente Stadskanaal was een antwoord op een soortgelijke situatie. Deze gevallen leggen een relatief een grote last op de gemeentelijke begroting. Een aantal van dit soort gevallen of een aantal jaren achter elkaar zo'n situatie stelt de gemeenschap voor een hoge prijs.

#### *6.4.3 Gebrek aan kwaliteit en transparantie door PPS-constructie*

Het leerlingenvervoer wordt door gemeenten veelal uitbesteed aan een vervoersbedrijf. De praktijk wijst uit dat in de aanbesteding niet altijd de waarborging van de kwaliteitsaspecten de doorslag geeft. De staatssecretaris stelt in antwoord op Kamervragen dat er situaties zijn waarin kwaliteitsaspecten bij een aanbesteding te weinig gewicht gekregen hebben in verhouding tot de prijs. Gemeenten hebben in die situaties gekozen voor de goedkoopste aanbieder van het vervoer, maar gevolg hiervan is wel dat gebruikers klagen over de kwaliteit van de uitvoering. Een ander gevolg van de constructie van Publiek Private Samenwerking is het gebrek aan transparantie in de kosten. Veel gemeenten hebben nog een contract dat stamt van een aantal jaren terug in deze contracten zijn onvoldoende mogelijkheden voor handen om de hoogte en facturering van de kosten te onderwerpen aan een kritische blik. Eerder zagen we dat dit ook gold voor de gemeente Alblasterdam (paragraaf 4.4.2; met name norm 17). Voor recente aanbestedingen geldt dit echter niet meer. Doordat de technologische mogelijkheden in de tijd zijn toegenomen kan er nu in het contract een beter en



transparanter prijsbeleid worden gevoerd. Ook het contractbeheer wordt hierdoor versterkt.

#### 6.4.4 Bundeling doelgroepenvervoer

Nederland kent verschillende vormen van doelgroepenvervoer, waar het leerlingenvervoer er een van is. Elk van deze vormen kent een eigen regeling met doelstellingen die gericht zijn op bepaalde doelgroepen. Voor deze diverse regelingen zijn verschillende loketten en vervoerders. Het geheel is complex en onoverzichtelijk en de integraliteit ontbreekt. Ook voor gebruikers is het onoverzichtelijk en de uitvoering en de kwaliteit laat veelal te wensen over. Voor gemeenten betekent het ook dat het organiseren grote administratieve lasten kent. Declaraties door vervoerders zijn moeilijk te controleren op rechtmatigheid en doelmatigheid, zoals we ook al zagen bij het leerlingenvervoer. Verwacht wordt dat de kosten voor het doelgroepenvervoer de komende jaren sterk zullen stijgen, met name door de vergrijzing. Vanuit deze gedachte zou het goed zijn te onderzoeken of er met het bundelen van het doelgroepenvervoer voordelen te behalen zijn, zoals verbeterde efficiëntie, bundeling van expertise, en bundeling van beheerstaken waardoor de kwaliteit mogelijk beter gewaarborgd kan worden. De omstandigheden waarin het beleid rond het doelgroepenvervoer zich anno 2009 bevindt, vraag mogelijk om een bundeling van de vormen van doelgroepenvervoer. Dit kan worden gezien als een extern effect van de toename door de jaren heen van beleid rond doelgroepenvervoer, waarvan het leerlingenvervoer er een is.

#### 6.4.5 Beleid 'Weer samen naar school'

Het leerlingenvervoer is een instrument om de leerling richting de zorg te brengen. Ander beleid van het Rijk en van gemeenten is er juist op gericht om de zorg naar de leerling te brengen. Vooral in beleid als 'Weer samen naar school' en leerlingen met een rugzak wordt dit beoogd. Op zichzelf zorgt dit in het licht van het leerlingenvervoer nog niet voor een conflicterende doelstelling, omdat het leerlingenvervoer enkel de mogelijkheden faciliteert om de leerling naar de zorg te brengen. Voor een bepaald deel van de groep kinderen met een beperking is het ook niet mogelijk de zorg naar hen toe te brengen op een reguliere school. Echter, aan de andere kant kan worden gesteld dat een voorziening als het leerlingenvervoer het principe van leerling naar zorg in leven houdt. Een deel van de kinderen met een beperking die met extra zorg in het reguliere onderwijs zou kunnen blijven, blijft mogelijk door het leerlingenvervoer gebruik maken van speciaal onderwijs. Een extern effect van het leerlingenvervoerbeleid is in dit licht dan dat de doelstelling conflicteert met de doelstelling van het beleid 'Weer samen naar school'.

Het leerlingenvervoerbeleid kent een aantal externe effecten. Deze effecten zijn inherent aan de aard van het beleid of ontstaan door het in de tijd ontstaan van ander beleid.

### 6.5 Conclusie 'Maatschappelijke meerwaarde'

Dit evaluatieonderdeel beschrijft wat de meerwaarde van het beleid is voor het sociale systeem oftewel de maatschappij. Fischer (1995) stelt dat de maatschappelijke meerwaarde van beleid beoordeeld kan worden aan de hand van het publieke belang dat gediend wordt, de verdeling van de effecten van het beleid en het optreden van externe effecten. Aan de hand van de volgende deelvraag volgen hierop de conclusies:

*Wat zijn de bedoelde en onbedoelde maatschappelijke effecten van het leerlingenvervoerbeleid en wat is de meerwaarde hiervan voor de samenleving?*

Uit de beschrijving van het nulalternatief volgt dat het leerlingenvervoerbeleid een publiek belang dient. Het is niet zo dat het vervoer enkel gericht is op het vervoeren van een bepaalde groep leerlingen naar een onderwijsinstelling, het doel dat centraal stond in de Praktische realisatie. Het vervoer is gericht op een tweetal groepen, namelijk de groep leerlingen met een beperking en de groep leerlingen van wie de ouders een schoolkeuze op basis van richting maken. De publieke belangen die gemoeid zijn met het

leerlingenvervoer kunnen aan deze twee groepen gerelateerd worden. Het publieke belang van het leerlingenvervoer voor een kind met een beperking is evident. Het leerlingenvervoer houdt het onderwijs en daarmee de educatieve ontwikkeling van deze groep toegankelijk. Het ondersteunt hiermee de kansen op een (vol)waardig volwassen- en beroepsleven. Het publieke belang van de leerlingen die gebruik maken van het leerlingenvervoer op grond van levensbeschouwing of godsdienst is de effectuering van de in onze maatschappij belangrijke waarde vrijheid van onderwijs. In de vrijheid van onderwijs is de vrijheid van godsdienst gewaarborgd.

Naast deze bedoelde effecten treden er ook onbedoelde effecten op. Dit is een algemeen optredend effect van beleid dat in uitvoering is. Niet alle effecten zijn vooraf te voorzien en niet op alle effecten kan vooraf gestuurd worden. In het leerlingenvervoerbeleid is sprake van een aantal externe effecten. Zo is er een stigmatiserend effect van de zogenaamde 'busjeskinderen' die gebruik maken van het leerlingenvervoer. Daarnaast voorkomt het beleid niet dat er individuele gevallen zijn met hoge kosten. De PPS-constructie van het beleid leidt tot gebrekkige transparantie en toezicht. Deze aspecten komen voort uit de wijze waarop het beleid is vormgegeven.

Andere externe effecten liggen in het ontstaan van ander beleid. Enerzijds is door de toename van beleid rond de verschillende vormen van doelgroepenvervoer mogelijk voordeel te behalen door de vervoersstromen te bundelen. Daarnaast is er sprake van conflicterende doelstellingen van het leerlingenvervoerbeleid en ander onderwijsbeleid. Leerlingenvervoer is gericht op 'de leerling naar de zorg', ander beleid op 'de zorg naar de leerling'.

Naast bedoelde en onbedoelde effecten is de mate waarin de effecten van het leerlingenvervoerbeleid verdeeld zijn belangrijk om te bezien. De verdeling van de effecten kent een spanningspunt rond de financiering van het leerlingenvervoer voor zover het een effectuering van artikel 23 van de Grondwet is. Zeker gemeenten met hoge uitgaven voor leerlingen van wie de ouders een schoolkeuze op basis van richting gemaakt hebben stellen dat de overheid in de vergoeding vanuit de Algemene uitkering meer rekening moet houden met deze onevenredige verdeling. Belangrijk om op te merken is wel dat het overgrote deel van gebruikersgroep in het leerlingenvervoer kinderen met een beperking zijn (in Alblasserdam ruim 80 procent). Er is dus maar van een beperkt deel van de uitgaven sprake van een onevenredige verdeling van het effect. Daarnaast heeft het leerlingenvervoer ook een verdelend effect, waardoor er meer gelijke kansen ontstaan voor kinderen met een beperking.

Samenvattend in termen van Fischer kan worden gesteld dat het beleid enerzijds gericht is op het aanbieden van een dienst, maar anderzijds ook een herverdelend effect heeft waardoor de kansen voor de groep mensen met een beperking in onze samenleving toenemen. De beleidsdoelen hebben waarde en relevantie voor probleemsituatie en de gehele samenleving.

## 7. Normatieve aansluiting

De Normatieve aansluiting vormt het laatste onderdeel van de evaluatie van het leerlingenvoer (in Alblasterdam). In de Praktisch realisatie hebben we gezien dat het leerlingenvoer in de gemeente Alblasterdam met name in 2008 is verbeterd en versterkt waardoor er nu weer sprake is van een doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte uitvoering binnen de mogelijkheden. In de Situationele inpassing hebben we geconstateerd dat de uitvoerbaarheid van het beleid voldoende is, maar nog wel versterkt kan worden en dat het draagvlak onder betrokken actoren vrij groot is. De Maatschappelijke meerwaarde heeft aangetoond dat het leerlingenvoer maatschappelijk nut heeft dat niet direct aan de oppervlakte zichtbaar is. Dit laatste onderdeel 'normatieve aansluiting', dat ook door Fischer als afsluiting wordt gebruikt, gaan we in op de waarden en fundamentele idealen die de grond vormen voor het leerlingenvoerbeleid. Beleid ontstaat meestal op basis van concurrerende waarden en normen. Op grond van de theorie van Hemerijck worden de uiteindelijke onderliggende waarden en normen van beleid in het licht gesteld van de publieke opinie en de politieke cultuur. Dit zal gebeuren in termen van aanvaardbaarheid van het beleid.

### 7.1 Politiek debat rond het leerlingenvoerbeleid

Het recht op leerlingenvoer bestaat al bijna een eeuw; het maakte deel uit van de 'pacificatie' van de schoolstrijd in 1917. De gedachte hierachter was dat er geen financiële belemmeringen mochten zijn voor ouders om het onderwijs van de verlangde richting te kiezen. Hieruit volgt direct dat wat we al eerder in dit onderzoek zagen, dat het leerlingenvoer gestoeld is op de waarde vrijheid (van onderwijs). In deze paragraaf bezien we hoe deze waarde de politieke discussie rond het leerlingenvoer de afgelopen jaren kleurde en of nog andere waarden in het debat betrokken werden.

#### 7.1.1 Keuzevrijheid ouders

Artikel 23 van de Grondwet over het recht van vrijheid op onderwijs is onder andere gebaseerd op het principe van vrijheid voor ouders ten aanzien van de schoolkeuze voor hun kind. Niet de overheid bepaalt naar welke school een kind gaat, zoals bijvoorbeeld in Duitsland het gebruik is, maar de ouders kiezen zelf een school die beantwoordt aan en overeenkomt met hun principes, wensen, visies, normen en waarden. Het leerlingenvoer is een belangrijk instrument waarmee de overheid praktisch vorm geeft aan de onderwijsvrijheid. Wat is namelijk deze vrijheid waard wanneer ouders (financieel) belemmert worden in het sturen van hun kind naar het onderwijs van de door hen verlangde richting te sturen?

Tijdens een kamerdebat in 1998 over het leerlingenvoer stelde D66-kamerlid Lambrechts voor om onderscheid te maken tussen kinderen die naar het speciaal onderwijs moeten (noodzaak) en kinderen die naar een basisschool van een bijzondere richting gaan (ouderwens). Volgens Lambrechts is die keuze het goed recht van ouders, maar hoeven de kosten niet altijd voor rekening te komen van de overheid. Dat geld zou beter besteed kunnen worden aan onderwijs dan aan vervoer. Kamerleden Van der Vlies (SGP) en Schutte reageerden fel op dit voorstel door aan te voeren dat dit een beperking van de keuzevrijheid van ouders betekende. (Trouw, 24 september 1998)

D66 vindt dat de grenzen van de vrijheid van onderwijs bereikt zijn. In het debat stelde Lambrechts verder: "Ouders kunnen een keuze maken, bijvoorbeeld als er een algemeen toegankelijke openbare school in de buurt is. Is hun keuze dan een verantwoordelijkheid van de overheid? Nee dus. Vrijheid van onderwijs is een groot goed, maar het betekent niet dat alle financiële gevolgen voor de overheid zijn. Of ik daarmee de vrijheid van onderwijs beperk tot wie er voor betalen kan? Ik vind van niet." (Trouw, 24 september 1998)

De reden van D66 om dit voorstel te doen was gelegen in het feit dat de kosten voor het leerlingenvervoer (te) hoog waren. Een discussie die niet alleen in 1998 speelde, maar nog tot vandaag de dag anno 2009 voortduurt.

### *7.1.2 Veel gemeenten met hoge kosten*

Vanwege de hoge kosten van het leerlingenvervoer wordt steeds vaker de vraag gehoord of de vrijheid van onderwijs geen grenzen zou moeten kennen. Met name in gemeenten met hoge kosten of excessieve situaties wordt dit gehoord. Namens de gemeenten heeft de VNG deze situatie onlangs in 2009 nog aan de orde gesteld. Twee kwesties die zich de afgelopen jaren voordeden spelen hierbij een belangrijke rol. Eerder in dit onderzoek zijn ze reeds genoemd, namelijk erg hoge kosten voor het vervoer van een enkele leerling in de gemeente Werkendam en Stadskanaal. In Werkendam deden ouders een aanvraag leerlingenvervoer voor hun kind om naar een speciale onderwijsvoorziening van een reformatorische school in Apeldoorn te gaan. De kosten hiervan bedroegen ongeveer € 50.000. In Stadskanaal ging het om een leerling met een verstandelijke beperking die op een reformatorische school in Zwolle zat. De kosten bedroegen in dit geval ongeveer € 30.000. De gemeente Stadskanaal probeerde naar aanleiding hiervan een publiek debat op gang te brengen. In een brief aan de minister van Onderwijs werd het verzoek gedaan om de Wet op het leerlingenvervoer aan te passen. De minister wees dit verzoek af. Verschillende Kamerfracties en de VNG namen het echter over en zo ontstond er politieke discussie. (Reformatorisch Dagblad, 30 juni 2009)

Ook de VNG stelt dat het recht van ouders op onderwijsvrijheid tegen de grenzen aanloopt. In een vergadering van de VNG-commissie Onderwijs, Zorg en Welzijn werd dit benoemd: "Een aantal gemeenten heeft door de vrijheid van onderwijs hoge/excessieve kosten voor het leerlingenvervoer. De commissie vindt dit een belangrijk punt en wil de discussie over die vrije keuze aangaan, ondanks dat je je dan op het terrein van de constitutionele discussie begeeft. De commissie wil die discussie nu juist wel voeren." Een commissielid stelt dat het kostenaspect in de discussie niet mag overheersen, maar dat het natuurlijk wel een rol speelt. De kosten voor leerlingen naar bijzonder speciaal onderwijs "vliegen de pan uit". Daarnaast is er nog een ander potentieel probleem: "Moslims kunnen dezelfde claims leggen als mensen die hun kind per se naar een speciale reformatorische school willen laten reizen. Wie zegt dat er over een aantal jaren geen speciale islamitische scholen zijn waar veel mensen gebruik van willen maken? Daarom is het goed nu een fundamentele discussie te voeren om te voorkomen dat we straks met een heleboel lapwerk zitten." (Mudde, 2009)

De Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad) is een heel andere mening toegedaan. De CG-Raad is de koepel van meer dan 150 organisaties van mensen met een chronische ziekte of een handicap. Centraal in alle activiteiten staat het realiseren van een samenleving, waaraan mensen met een chronische aandoening of handicap als volwaardig burger deelnemen, op basis van gelijke rechten, gelijke kansen en gelijke plichten. In een brief aan de Tweede Kamer uit 2004 schrijven zij het volgende: "Wij pleiten er voor heel helder vast te leggen dat de kwaliteit van onderwijs en de keuzevrijheid van ouders voorop dienen te staan. Het mag niet zo zijn dat de vervoerskosten bepalen welke school voor de leerling de meest toegankelijke school is." (CG-Raad, 2004)

### *7.1.3 Startkwalificatie arbeidsmarkt*

In het onderdeel 'maatschappelijke meerwaarde' is beschreven dat belangrijke publieke belangen achter het leerlingenvervoer de maatschappelijke integratie en educatieve ontwikkeling van gehandicapten zijn. Het doel van het leerlingenvervoer wordt door verschillende gemeenten en belangenorganisaties dan ook in dat licht geplaatst. Op basis van de waarde gelijkheid (lees: gelijke kansen voor gehandicapten) wordt gesteld dat het leerlingenvervoer het onderwijs voor kinderen met een beperking toegankelijk maakt en daardoor leidt tot maatschappelijke participatie. Leerlingenvervoer stelt kinderen met een beperking in staat om onderwijs te volgen dat past bij hun competenties. Op deze wijze

kunnen ook zij een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te behalen. Hierdoor ontstaan gelijke(re) kansen voor kinderen met en zonder beperking. Er blijkt uit politieke debatten geen discussie over de aard, het nut en de noodzaak van deze waarde achter het leerlingenvervoer.

Duidelijk is dat de waarden 'vrijheid van onderwijs' en 'gelijkheid' een belangrijke rol spelen in het leerlingenvervoerbeleid. De (politieke) discussie richt zich met name op de vrijheid van onderwijs en niet zozeer op de gelijkheid. Door hoge kosten voor gemeenten staat de keuzevrijheid van ouders wel steeds vaker ter discussie.

## **7.2 Vrijheid van onderwijs**

In de vorige paragraaf zagen we een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds de keuzevrijheid van ouders ten aanzien van het onderwijs en anderzijds de financiële consequenties die dat heeft voor de overheid met betrekking tot het leerlingenvervoer. Daarnaast zagen we dat deze spanning terug te voeren is op artikel 23 van de Grondwet, die handelt over de vrijheid van onderwijs. Een begrip dat in dit onderzoeksrapport al meermaals naar voren is gekomen als een fundamentele waarde in de visie op het leerlingenvervoer.

### *7.2.1 Historie van artikel 23 van de Grondwet*

Artikel 23 is ontstaan in de grondwetswijziging van 1917. Vaak wordt de keuzevrijheid van ouders ten aanzien van het onderwijs verbonden aan dit jaartal. Dit is echter onjuist. Al in 1848 is grondwettelijk vastgelegd dat ouders zelf een school voor hun kind mogen kiezen en dat de overheid geen dwang uit mag oefenen. In 1917 lag de focus voornamelijk op de financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen. Daarnaast is toen in de Grondwet opgenomen wat de precieze verantwoordelijkheid van de overheid is voor de deugdelijkheid van het onderwijs. Nederland is het enige land waar in de Grondwet is vastgelegd dat de overheid naast de bekostiging van het openbaar onderwijs ook verplicht is dit op gelijke wijze te doen voor het bijzonder onderwijs. Dit principe betekent dat de overheid in een land met religieuze minderheden het mogelijk maakt voor ouders om hun kind het onderwijs te geven dat voldoet aan hun wensen. Het recht op de vrijheid van onderwijs is een recht op de vrijheid van oprichting, richting en inrichting tegenover de overheid. Met de grondslag van een bijzondere school mag de overheid zich niet bezighouden. Artikel 23 uit de Grondwet is sinds de totstandkoming in 1917 vrijwel ongewijzigd gebleven. Ook in de omvangrijke grondwetsherziening van 1983 is er niet aan gesleuteld (NRC Handelsblad, 2009).

### *7.2.2 Politieke grondslag: liberaal of confessioneel?*

Dat het recht op vrijheid van onderwijs is verkregen door confessionele politieke partijen lijkt anno 2009 een heersende gedachte. De historie leert echter anders. Professor Mentink, emeritus hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, stelt dat artikel 23 op liberale lees geschoeid is. "Het is eigenlijk een voorbeeld hoe liberale belangen samenvallen met de belangen van confessionele partijen. De christelijke groeperingen konden eigen - door de overheid gefinancierde - scholen stichten en voor de liberalen was belangrijk dat de overheid op afstand bleef bij de invulling van het onderwijs." (Nederlands Dagblad-a, 2008) Feitelijk is het onderwijsartikel dus geënt op het liberale gedachtegoed over grondrechten. De voor liberalen belangrijke waarde van vrijheid speelde hierbij een grote rol. Volgens Mentink zit dit vooral in de erkenning van het vrijheidsrecht tegenover de overheid, wat de opvattingen van de ouders ook zijn. Daarnaast is in de deugdelijkheidseisen vastgelegd dat de overheid zorg draagt voor de kwaliteit maar zich niet te veel bemoeit met de inrichting van het onderwijs. (NRC Handelsblad, 2009) Toch is in de tijd de gedachte dominant geworden dat het voornamelijk een grondwetsartikel van confessionele politieke partijen is. Volgens Mentink komt dit doordat de confessionelen met dit artikel in de hand altijd de rechten van vrijheid op onderwijs hebben geclaimd. Hij stelt verder dat voor hen twee aspecten erg belangrijk zijn met betrekking tot de vrijheid van

onderwijs. Dit zijn het recht om naar eigen inzicht een school te stichten en het recht van ouders om zelf een school voor hun kind te kiezen. Confessionelen koppelen aan artikel 23 fundamentele belangen over onderwijs en opvoeding.

### 7.2.3 Actualiteit

Eerder zagen we al dat het onderwijsartikel met betrekking tot het leerlingenvoer wel eens ter discussie staat. Echter ook andere beleidsterreinen zorgen voor onrust in dit licht. Voorbeelden hiervan zijn zwarte en witte scholen en spreidingsbeleid, het weren van 'homodocenten' door christelijke scholen en het oprichten van scholen voor islamitisch onderwijs. Hieronder wordt er kort op ingegaan.

Veel steden hebben te kampen met het ontstaan van zogenaamde witte en zwarte scholen. Vooral 'witte ouders' laten hun kind vaak niet naar een zwarte school gaan en zoeken naar een verder weg gelegen witte school. De problemen die hieruit voortkomen is een aantal gemeente zat. Nijmegen bijvoorbeeld stelt voor om witte en zwarte scholen te mengen. Critici stellen dat dit in strijd is met het recht van vrijheid van onderwijs. De gemeente gesteund door de staatssecretaris van Onderwijs ontkennen dit. (NRC Handelsblad, 2009)

Een andere discussie is ontstaan omdat christelijke scholen praktiserende homoseksuele docenten weren. Deze scholen beweren dat hun gedrag in strijd is met de grondslag. Uit een uitgelekt vertrouwelijk rapport van de Raad van State zou blijken dat scholen specifieke eisen mogen stellen aan gedragingen van docenten in of buiten de school wanneer 'deze voldoende kunnen worden herleid tot de godsdienst/levensbeschouwing die de grondslag van de instelling vormt'. (Nederlands Dagblad-b, 2009) Verschillende politieke partijen stellen dat dit een vorm van (homo)discriminatie is.

In 2004 opperde kamerlid Hirsi Ali van de VVD dat ten aanzien van het islamitische scholen ouders uitgezonderd zouden moeten worden van het grondwettelijk recht om over te gaan tot stichting en inrichting van scholen, die aansluiten bij de opvoeding die men aan hun kinderen wil geven. Dit standpunt was gebaseerd op de visie dat deze scholen een intolerante houding ten opzichte van bepaalde groepen uit onze maatschappij zouden hebben.

Wat betreft discussie over de spanning die artikel 23 oplevert ten aanzien van het leerlingenvoer is ook de VNG zich gaan mengen. Een lid van de VNG-commissie Onderwijs stelt het volgende: "Artikel 23 van de Grondwet dateert uit 1917, is geschreven in een andere tijd en een andere context. Het kan geen kwaad het artikel en de uitwerking ervan na bijna honderd jaar eens tegen het licht te houden" (Nederlands Dagblad-c, 2009) Hierbij moet nog wel een relativerende kanttekening geplaatst worden. In het evaluatieonderdeel 'praktische realisatie' zagen we dat in de gemeente Alblasterdam ongeveer 20 procent gebruik maakt van het leerlingenvoer om naar een school voor bijzonder onderwijs te gaan. Op basis van een onderzoek naar de uitgaven voor leerlingenvoer van gemeenten in de provincies Groningen en Drenthe wordt zelfs gesteld dat daar vaak minder dan 10 procent van de kosten voor deze groep bestemd is (Dagblad van het Noorden, 2007). De vervoerskosten voor kinderen die naar een school met een godsdienstige of levensbeschouwelijke richting gaan, zijn dus maar een klein deel van het totaal.

Concluderend kan gesteld worden dat het recht van vrijheid van onderwijs al een eeuwlang punt van discussie is. Hoewel het artikel in de kern een liberaal karakter kent, zijn het met name de liberale politieke partijen die het onderwijsartikel de laatste jaren betwisten. Confessionele politici zwaaien daarentegen regelmatig met het artikel in de hand om voor hen belangrijke waarden rond opvoeding en onderwijs te verdedigen.

### **7.3 Gelijke kansen voor mensen met een beperking**

Belangrijk principe in het onderwijsbeleid in Nederland is dat kinderen met een beperking zoveel als mogelijk gebruik maken van het reguliere onderwijs. Als dat niet mogelijk is, zorgt de gemeente voor leerlingenvervoer. Het leerlingenvervoer maakt het onderwijs toegankelijk voor kinderen met een beperking.

#### *7.3.1 Gelijkheid*

Deze toegankelijkheid komt voort uit het recht op onderwijs en de leerplicht die wettelijk zijn vastgelegd. Daarmee wordt gewaarborgd dat ook kinderen met een beperking worden voorbereid op een zelfstandig leven in de maatschappij op basis van gelijke kansen. Dit gelijkheidsprincipe is ook vervat in het Verdrag van de rechten van de mens en het Verdrag van de rechten van personen met een handicap. Dit principe is terug te voeren op Aristoteles die stelde dat er sprake moest zijn van gelijke behandeling van gelijke gevallen en ongelijke behandeling naar de mate van de ongelijkheid van de gevallen. Het gelijkheidsbeginsel beoogt niet alleen het bereiken van volledige gelijkheid voor de wet of het bij wet verbieden van onderscheid op bepaalde gronden, maar ook het verschaffen van gelijke kansen en mogelijkheden aan minderheden of systematisch benadeelde groepen (Kroes, 2000)

#### *7.3.2 Gehandicaptenbeleid: participatie en integratie*

Het gelijkheidsprincipe als uitgangspunt in de visie op mensen met een beperking in onze samenleving, leidt tot verschillende andere waarden. Dit is ook terug te zien in het gehandicaptenbeleid van Nederland. In het algemeen is dit gestoeld op doelstellingen rond integratie en participatie. Ook dient te worden voorkomen 'dat iemands handicap de (hoofd)oorzaak is van zijn of haar maatschappelijke marginalisering'. (De Klerk-b, 2002) In dit beleid is deelname en activering van gehandicapten dus belangrijk.

#### *7.3.3 Andere waarden*

Ook andere waarden spelen een rol in beleid dat direct of zijdelings bedoeld is voor mensen met een beperking. Allen zijn op een bepaalde manier te herleiden tot het principe van gelijkheid. Gelijkheid is geënt op de waarde rechtvaardigheid of solidariteit. Niemand kiest voor een beperking en het is rechtvaardig om als gemeenschap zoveel als mogelijk de gevolgen en problemen die voor deze groep ontstaan mee te dragen en gelijk te verdelen. Daarnaast versterkt het de duurzaamheid van de samenleving. De maatschappij is niet gebaat bij uitvallers. Investeren in de ontwikkeling van gehandicapten op jonge leeftijd door middel van bijvoorbeeld leerlingenvervoer, voorkomt hoge kosten op latere leeftijd. Toegankelijkheid van onderwijs voor alle groepen vergroot de bestaanszekerheid van mensen met een beperking.

Leerlingenvervoer is een middel mogelijk te maken dat kinderen passend onderwijs volgen. Deze gedachte is terug te voeren op de waarde gelijkheid, namelijk gelijke kansen voor mensen met en zonder beperking. Hieruit volgen andere waarden, zoals bijvoorbeeld participatie, integratie en rechtvaardigheid. Uit mediaberichtgeving en politieke uitspraken blijkt op geen enkele manier dat deze waarden een punt van discussie vormen in het politieke debat over het leerlingenvervoer.

Iets anders is dat er door beleid als het leerlingenvervoer een spanningsveld ontstaat rond het gelijkheidsprincipe. Het feit dat er leerlingenvervoerbeleid is dat gericht is op het toegankelijk maken van onderwijs dat passend is bij kinderen met een beperking is impliciet een erkenning van ongelijkheid tussen mensen met en zonder beperking.

### **7.4 Legitimiteit van het leerlingenvervoerbeleid**

Hemerijck (2003) stelt in zijn theorie bij de 'hoort het'-vraag de legitimiteit of aanvaardbaarheid van het beleid centraal. In dit hoofdstuk zagen we al dat de politieke aanvaardbaarheid zich afspeelt rond het de thema's onderwijsvrijheid en gelijkheid. Onderwijsvrijheid is al een eeuw lang punt van discussie. Gelijkheid is politiek breed

gedragen waarde. In de Situationele inpassing is beschreven wat het draagvlak is voor het beleid onder de bij de vormgeving en uitvoering betrokken actoren. In de aard van het beleid is het draagvlak groot, echter door de hoge kosten pleiten steeds meer gemeenten voor een discussie en eventueel een aanpassing met name rond het principe dat het leerlingenvervoer een effectuering van de onderwijsvrijheid is. Een belangrijke groep die in dit onderzoek nog niet aan de orde is geweest, zijn de burgers. Hemerijck stelt dat rond de aansluiting van beleid op ideologieën en normatieve percepties de verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen van burgers aan de orde dienen te komen. Het doen van betrouwbare uitspraken over de aanvaardbaarheid van het beleid onder burgers vergt een onderzoek op zichzelf. Daarom probeer ik aansluiting te vinden bij bestaand onderzoek.

Laemers (1999) heeft voor haar promotie onderzoek gedaan naar de juridische status van de schoolkeuzevrijheid. Haar conclusie was dat het beleid niet meer in alle gevallen spoorde met de maatschappelijke praktijk en wenselijkheid. In dit onderzoek werd ook aandacht besteed aan de voorziening leerlingenvervoer als effectuering van de schoolkeuzevrijheid. Om vragen rond dit thema te beantwoorden werd een onderzoek gedaan bij 1000 ouders, die op het moment van het onderzoek het meest recent met schoolkeuze te maken hadden gehad. Het betrof ouders met kinderen in het basisonderwijs uit 10 op bepaalde eigenschappen geselecteerde gemeenten. Enkele conclusies uit het onderzoek worden hier gerapporteerd. Van de ouders was slechts 9 procent het niet eens met het bestaan van een regeling voor vervoerskosten. 70 procent was voor en 21 procent maakte het niet uit. Verder was men in meerderheid van mening dat de onkosten vergoed moeten worden op basis van de werkelijke kosten van het vervoer en dat ouders met hoge inkomens minder vergoeding krijgen. De mening van ouders omtrent vervoerskostenvergoeding verschilde niet significant naar richting, voorkeursrichting en advies. Het merendeel van de ouders was voorstander van een adequate regeling voor vervoerskosten van huis naar school en vice versa. (Laemers, 1999)

Op basis hiervan kan worden gesteld dat in 1999 het merendeel (70 procent) voorstander was van het leerlingenvervoerbeleid en het daarmee aanvaardbaar achtte. Onbekend is hoe dit anno 2009 is.

## **7.5 Conclusie 'Normatieve aansluiting'**

Dit hoofdstuk gaat in op de fundamentele idealen die ten grondslag liggen aan het leerlingenvervoerbeleid, de waardeconflicten die hieruit voortkomen en de legitimiteit van het beleid. Aan de hand van de volgende deelvraag zullen hierover conclusies worden getrokken:

*Geven de in de samenleving heersende ideologieën aanleiding het leerlingenvervoerbeleid aan te passen gezien de waardeconflicten die het kent?*

De waarden 'vrijheid van onderwijs' en 'gelijkheid' spelen de belangrijkste rol in het leerlingenvervoerbeleid. De politieke discussie richt zich met name op de vrijheid van onderwijs en niet zozeer op de gelijkheid.

Leerlingenvervoer sluit aan op de ideologieën die vrijheid van onderwijs hoog in het vaandel hebben. Door de hoge kosten van het leerlingenvervoer voor gemeenten staat de keuzevrijheid van ouders wel steeds vaker ter discussie. Een aantal politieke partijen en bijvoorbeeld ook de VNG pleit voor een discussie over de onderwijsvrijheid en sommigen zelfs voor een afschaffing. De discussie over de onderwijsvrijheid en de vrije schoolkeuze is niet van vandaag de dag. Al eeuwenlang is het recht van vrijheid van onderwijs dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet een punt van discussie. Hoewel het artikel in de kern een liberaal karakter kent, zijn het met name de liberale politieke partijen die het onderwijsartikel de laatste jaren betwisten. Confessionele politici zwaaien daarentegen regelmatig met het artikel in de hand om voor hen belangrijke waarden



rond opvoeding en onderwijs te verdedigen. Het leerlingenvervoer faciliteert de vrije schoolkeuze.

Het leerlingenvervoer sluit ook aan bij ideologieën die gelijkheid van mensen met en zonder beperking nastreven. Leerlingenvervoer is een middel mogelijk te maken dat kinderen passend onderwijs volgen. Deze gedachte is terug te voeren op de waarde gelijkheid, namelijk gelijke kansen voor mensen met en zonder beperking. Hieruit volgen andere waarden, zoals bijvoorbeeld participatie, integratie en rechtvaardigheid. Uit mediaberichtgeving en politieke uitspraken over het leerlingenvervoer blijkt op geen enkele manier dat deze waarde een conflict oplevert. Wel is er het altijd durende spanningsveld tussen streven naar gelijkheid en weten dat er in de kern geen gelijkheid is. Personen met een beperking zijn nu eenmaal anders dan personen zonder beperking. Uiteraard is er geen sprake van minderwaardigheid, maar de beperking zorgt wel voor ongelijkheid in kansen in maatschappij en economie. Gelijkheid is politiek breed gedragen waarde, maar tegelijkertijd een onbereikbaar ideaal. Het leerlingenvervoerbeleid erkent deze ongelijkheid, omdat het specifiek een dienst is die gericht is op leerlingen met een beperking.

Fischer (1995) stelt in zijn laatste evaluatieonderdeel die in dit onderzoek 'ideologische aansluiting' wordt genoemd een drietal vragen centraal. De eerste handelt over de fundamentele idealen van het beleid. Deze zijn zojuist beschreven. Daarnaast stelt hij twee andere vragen.

De eerste handelt over de vraag of de heersende maatschappelijke orde in staat is de waardeconflicten op te lossen en zo nee of er een andere orde is die dit wel mogelijk maakt. Wanneer we deze vraag in het licht van het leerlingenvervoerbeleid stellen, moeten we concluderen dat de heersende maatschappelijke orde niet in staat is het waardeconflict rond het leerlingenvervoer op te lossen. Echter, conflicten rond de vrijheid van onderwijs, vrijheid van godsdienst en de keuzevrijheid van ouders spelen al zolang Nederland een Grondwet kent. Het leerlingenvervoerbeleid is enkel gestoeld op deze waarden en daarmee in bepaalde mate ook op het conflict. Beleidsaanpassingen in het leerlingenvervoer voorkomt mogelijk het waardeconflict in het beleid zelf, maar niet in andere beleidsterreinen laat staan in de maatschappij zelf. Omdat deze waardeconflicten al eeuwenlang spelen past het niet om te stellen dat er een andere maatschappelijke orde is die het waardeconflict van het leerlingenvervoerbeleid kan oplossen. Daarnaast breng ik nog naar voren dat het beleid in haar huidige vorm doeltreffend is en verschillende publieke belangen dient. De tweede vraag of normatieve reflecties en empirische constatering en aanleiding geven voor alternatieve ideologieën is hiermee ook beantwoord.

Kortom, er is sprake van een waardeconflict in het leerlingenvervoerbeleid, namelijk die tussen de onderwijsvrijheid of schoolkeuzevrijheid van ouders en de doelmatigheid in termen van hoge kosten voor het leerlingenvervoer. Liberalen en Socialisten zich over de vraag of het leerlingenvervoerbeleid aangepast of anders gezegd de onderwijsvrijheid ingeperkt moet worden. Confessionelen erkennen het conflict maar zien geen noodzaak tot aanpassingen.

## 8. Conclusie

Aan het einde van dit rapport willen we met het beantwoorden van de vraagstelling een algehele conclusie trekken uit dit onderzoek. Daarnaast zal een aantal aanbevelingen gedaan worden om het bestaande leerlingenvervoerbeleid te verbeteren. Ook geef ik nog een korte reflectie op het onderzoek.

### 8.1 Eindconclusie onderzoeksvraag

Doel van dit onderzoek is het verbeteren van het bestaande beleid op het terrein van het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasterdam door te beoordelen of de uitvoering doelmatig en doeltreffend verlopen is, of de ingezette instrumentaria passend zijn bij de probleemsituatie, of het beleid maatschappelijke meerwaarde heeft en of het aansluit bij de in de samenleving geldende algemene normen en waarden. Uit de doelstelling vloeit de centrale onderzoeksvraag voort. De verschillende deelvragen zullen hieronder van een conclusie worden voorzien waarna de centrale onderzoeksvraag in het kort wordt beantwoord.

*Deelvraag 1: Is het leerlingenvervoerbeleid van de gemeente Alblasterdam effectief, efficiënt en cliëntgericht uitgevoerd in de periode van 2006 tot en met 2008?*

Het leerlingenvervoerbeleid in Nederland is erop gericht een voorziening te verstrekken voor een bepaalde groep leerlingen om naar een onderwijsinstelling te worden vervoerd. Deze bepaalde groep bestaat uit kinderen met een beperking die gebruik maken van speciaal passend onderwijs en uit kinderen van wie de ouders een schoolkeuze maken op grond van een levensbeschouwelijke of godsdienstige richting. Sinds 1987 is het leerlingenvervoer gedecentraliseerd en onder verantwoordelijkheid van gemeenten gekomen. Gemeenten werden verplicht om regels op te stellen over het vervoer van leerlingen naar scholen voor (speciaal) basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Binnen deze regels kunnen ouders een aanvraag voor leerlingenvervoer indienen bij de gemeente. Na toekenning is het de verantwoordelijkheid voor de gemeente om te zorgen voor 'passend' vervoer, wat concreet inhoudt dat het vervoer toegesneden moet zijn op de persoonlijke omstandigheden en/of beperkingen van het kind. De gemeente verstrekt een onkostenvergoeding voor openbaar of eigen vervoer, of regelt aangepast vervoer met een taxi of bus.

In dit onderzoek zijn de effecten van de uitvoering van het leerlingenvervoerbeleid in de gemeente Alblasterdam onderzocht. Uitgaande van het doel van het leerlingenvervoer, namelijk het verstrekken van een voorziening om een bepaalde groep leerlingen naar een onderwijsinstelling te vervoeren, kan geconcludeerd worden dat het leerlingenvervoer doeltreffend is geweest in de gemeente Alblasterdam in de periode 2006-2008. Voor de gebruikmakende leerlingen heeft het beleid het beoogde effect gehad. Omdat de doelgroep van het beleid niet in kaart is gebracht, kan niet worden geconcludeerd dat dit effect ook gold voor iedere leerling uit Alblasterdam die recht zou hebben gehad.

Wat betreft de doelmatigheid van de uitvoering van het leerlingenvervoer laten de jaren 2006 en 2007 een ander beeld zien dan het jaar 2008. Door onjuiste budgetbepalingen, gebrekkig contractbeheer, geringe controle van facturen, ruime toepassing van de verordening en het vergoeden van extra ritten was het leerlingenvervoer in 2006 en 2007 niet doelmatig. Hoewel het contractbeheer en de transparantie in de kosten een punt van zorg gebleven is, zijn alle genoemde aspecten in 2008 voldoende verbeterd, aangepast of aangescherpt. Hierdoor is Alblasterdam wat betreft de doelmatigheid van het leerlingenvervoer weer redelijk in control gekomen. Wel zijn stappen gewenst om de mogelijkheden van het contractbeheer te vergroten waardoor de vervoerder scherper gecontroleerd kan worden op facturatie en naleving van kwaliteitseisen.

Gebruikers waarderen de algemene uitvoering van het leerlingenvervoer in de jaren 2006-2008 met een 7,6. Zij zijn dus in ruime mate tevreden over de cliëntgerichtheid van de uitvoering, zoals de communicatie, de aandacht voor de persoonlijke situatie, de houding en deskundigheid van ambtenaren en het aanvraagproces. Er zijn geen ernstige tekortkomingen gebleken, hoewel er aspecten zijn die de aandacht vragen en waar actievere sturing wenselijk is, zoals veiligheid, vaste chauffeursinzet, reistijd, op- en afhaalmarges en de klachtenbehandeling. De enquête die Helbro in 2008 heeft gehouden ondersteunt dit beeld.

*Deelvraag 2: Is het leerlingenvervoerbeleid gezien de effecten van de praktische realisatie passend bij de probleemsituatie?*

Het leerlingenvervoerbeleid komt voort uit de probleemsituatie dat het voor bepaalde groepen kinderen moeilijk zou zijn de gewenste onderwijsinstelling te bereiken zonder dat daar een voorziening voor verstrekt zou worden. Aangezien het beleid doeltreffend was in Alblasterdam, kan worden aangenomen dat het beleid in grote lijnen ook passend was bij de probleemsituatie. In de uitvoerbaarheid van het beleid zijn echter wel een aantal belemmerende factoren geconstateerd. Allereerst is er op gemeentelijk niveau weinig beleidsvrijheid. Het ontbreken van een zelf bepaalde visie en eigen vormgegeven doelstellingen leiden mogelijk tot starheid en een financiële focus, een beeld dat in elk geval in Alblasterdam waargenomen is. Daarnaast leidt de PPS-constructie tot risico's van gebrekkige transparantie, controle en verantwoording. In Alblasterdam uit zich dit met name in de financiële afhandeling en naleving van de kwaliteitseisen van de uitvoering. Een ander belangrijk punt is dat de vergoeding van het Rijk voor het leerlingenvervoer niet rechtvaardig verdeeld is, waardoor met name kleine gemeenten een groter deel uit eigen zak moeten betalen.

Het draagvlak voor het beleid is bij betrokken actoren redelijk groot. Het Rijk is voornamelijk tevreden over het beleid en stelt dat vanwege de decentralisatie gesignaleerde knelpunten op gemeenteniveau moeten worden besproken. Gemeenten zien het belang van de voorziening, maar hebben moeite met de hoge kosten en met het feit dat de Rijksvergoeding hier te weinig rekening mee houdt. Gebruikers zijn blij dat de voorziening bestaat, maar wijzen wel op het belang van de naleving van de kwaliteitseisen van de uitvoering. Ook bij vervoersbedrijven is het draagvlak groot, omdat het vervoer winstgevend is en de rechtspositie meestal voldoende is gewaarborgd. Belangenorganisatie spelen in de uitvoering een marginale rol.

Bovenstaande conclusies hebben voornamelijk betrekking op het uitvoeringsniveau van het leerlingenvervoerbeleid (in de gemeente Alblasterdam). In het onderzoek is ook op een abstracter niveau naar het beleid en de visie daarachter gekeken.

*Deelvraag 3: Wat zijn de bedoelde en onbedoelde maatschappelijke effecten van het leerlingenvervoerbeleid en wat is de meerwaarde hiervan voor de samenleving?*

Het leerlingenvervoer dient verschillende publieke belangen. Allereerst waarborgt het leerlingenvervoer de toegang tot onderwijs naar keuze. Dit valt uiteen in twee richtingen. Allereerst is het een waarborg van de toegang tot passend onderwijs voor kinderen met een beperking. Het leerlingenvervoer houdt het onderwijs en daarmee de educatieve ontwikkeling van deze groep toegankelijk. Het ondersteunt hiermee de kansen op een (vol)waardig volwassen- en beroepsleven. Daarnaast waarborgt het leerlingenvervoer de toegang tot onderwijs naar keuze op grond van godsdienst of levensbeschouwing. Vanuit dit principe kan het leerlingenvervoer opgevat worden als een effectuering van artikel 23 van de Grondwet, het recht op vrijheid van onderwijs.

Het leerlingenvervoerbeleid is enerzijds gericht op het aanbieden van een dienst, maar heeft anderzijds ook een herverdelend effect waardoor de kansen voor de groep mensen

met een beperking in onze samenleving toenemen. De beleidsdoelen hebben waarde en relevantie voor probleemsituatie en de gehele samenleving. Het doet recht aan het principe van vrijheid van onderwijs, biedt mensen met een beperking gelijkere kansen en voorkomt zo hoge maatschappelijke kosten voor levensonderhoud in de toekomst.

*Deelvraag 4: Geven de in de samenleving heersende ideologieën aanleiding het leerlingenvervoerbeleid aan te passen gezien de waardeconflicten die het kent?*

Wat betreft de politieke waarden die in het leerlingenvervoerbeleid een rol spelen, zijn 'vrijheid van onderwijs' en 'gelijkheid' de belangrijkste. De politieke discussie richt zich met name op de vrijheid van onderwijs en niet zozeer op de gelijkheid. Het leerlingenvervoer faciliteert de vrije schoolkeuze, maar leidt voor gemeenten wel tot hoge kosten waardoor deze vrijheid in het geding komt. Liberale en socialistische ideologieën beraden zich om het leerlingenvervoerbeleid aan te passen. Confessionelen erkennen het conflict maar zien geen noodzaak tot aanpassingen. Vrijheid van onderwijs is echter al meer dan een eeuw lang punt van discussie en het is dan ook niet verrassend dat het ook in het leerlingenvervoerbeleid de kop op steekt. Gelijkheid van mensen met en zonder beperking is een politiek breed gedragen waarde. In deze waarde liggen waarden als participatie, rechtvaardigheid en bestaanszekerheid besloten. Toch kan het als een onbereikbaar ideaal bestempeld worden. Ook in het leerlingenvervoerbeleid wordt dit erkend, namelijk omdat het een dienst is die specifiek gericht is op leerlingen met een beperking.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

***Wat zijn de effecten van het leerlingenvervoerbeleid van de gemeente Alblasterdam over de jaren 2006 tot en met 2008 en hoe kunnen deze worden beoordeeld?***

Concluderend kan worden gesteld dat de gemeente Alblasterdam cliëntgericht, effectief en redelijk efficiënt uitvoering heeft gegeven aan het leerlingenvervoer, mede door de voldoende mate van uitvoerbaarheid van en draagvlak voor het beleid. Met het succesvol uitvoeren van het leerlingenvervoer zijn de toegankelijkheid en vrijheid van het onderwijs gewaarborgd voor kinderen met een beperking en kinderen van ouders die kiezen voor een bepaalde schoolrichting. Politiek richt de discussie zich op de laatste groep rond de vraag of de overheid door middel van het leerlingenvervoer de vrije schoolkeuze moet blijven faciliteren gezien de hoge kosten voor gemeenten. Het deel van de voorziening dat zich richt op de kinderen met een beperking staat buiten de discussie, omdat het een geschikt middel is om deze kinderen te ondersteunen in de kansen op een (vol)waardig volwassen- en beroepsleven.

## **8.2 Aanbevelingen**

Het doel van deze scriptie luidt:

*Het verbeteren van het bestaande beleid op het terrein van het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasterdam door te beoordelen of de uitvoering doelmatig en doeltreffend verlopen is, of de ingezette instrumentaria passend zijn bij de probleemsituatie, of het beleid maatschappelijke meerwaarde heeft en of het aansluit bij de in de samenleving geldende algemene normen en waarden.*

Afgaande op de conclusies uit de verschillende niveaus van de evaluatie van het leerlingenvervoerbeleid is het niet nodig aanbevelingen te doen die een koersverandering van het beleid inhouden. Immers is duidelijk geworden dat het beleid een geschikt middel is om de toegankelijkheid en vrijheid van het onderwijs te waarborgen. Wel hebben we gezien dat de onderwijsvrijheid (al een eeuw lang) ter discussie staat, maar vandaag de dag geldt het nog in onverkorte vorm. Uitgaande van deze constatering betekent dit voor de evaluatie van het leerlingenvervoerbeleid dat aanbevelingen

voornamelijk gericht zijn op verbeteringen op uitvoeringsniveau. Het betreft voornamelijk financiële en kwalitatieve aspecten in de uitvoering van het beleid.

In het onderzoeksrapport voor de gemeente Alblasserdam is een zevental aanbevelingen gedaan om de uitvoering van het leerlingenvervoerbeleid te versterken. Deze aanbevelingen treft u aan in bijlage 5 van deze scriptie. De hieronderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen uit het geheel van deze scriptie. Hoewel de onderzoeksvraag het perspectief van de gemeente Alblasserdam bevat, is geprobeerd de aanbevelingen in een breder perspectief te plaatsen. De evaluatiemethode van dit onderzoek biedt hiervoor de ruimte. In elk geval zijn de volgende aanbeveling van toepassing op de casus Alblasserdam.

*1. Gemeenteraden dienen zich bewust te zijn van hun kaderstellende rol ten aanzien van het leerlingenvervoerbeleid.*

Uit de bevindingen is gebleken dat gemeenten weinig beleidsvrijheid hebben voor het leerlingenvervoer. Dit heeft als voordeel dat de publieke belangen zijn gewaarborgd en gemeenten bijvoorbeeld niet op basis van financiële argumenten bepaalde groepen kunnen uitsluiten. Risico is wel dat gemeente zich het beleid te weinig toe-eigenen, waardoor de politieke aandacht mogelijk zich voornamelijk richt op de hoge kosten van het beleid en de maatschappelijke doelen uit het oog raken. Wanneer gemeenteraden zich bewust zijn van hun kaderstellende rol kunnen zij een afgewogen besluit nemen in het spanningsveld tussen doelmatigheid, cliëntgerichtheid en maatschappelijk nut. Aanbeveling is om SMART-beleidsdoelstellingen te formuleren voor het leerlingenvervoer die in lijn liggen met het Wmo-beleid. De centrale doelstelling van het Wmo-beleid gaat over meedoen en participeren, iets dat met het leerlingenvervoer ook wordt beoogd. Op deze manier kunnen gemeenteraden hun controlerende rol ook beter vervullen, omdat de kosten van het beleid afgezet kunnen worden tegen de resultaten en kwaliteit ervan.

*2. Gemeenten moeten daar waar nodig het contractbeheer uitbesteden.*

Veel kleine gemeenten hebben door het geringe onderwijsaanbod binnen de eigen gemeentegrenzen hoge uitgaven voor het leerlingenvervoer. Daarnaast hebben kleine gemeenten vaak onvoldoende capaciteit en expertise om de vervoerder te controleren. Deze twee aspecten maken dat contractbeheer en sturing gebrekkig zijn. Het uitbesteden van het contractbeheer (controleren van facturen en de naleving van de kwaliteitseisen) aan een gespecialiseerde organisatie zal hoogstwaarschijnlijk tot verbeteringen leiden. De praktijk leert dat de kosten van uitbesteding veelal opwegen tegen de baten ervan. Uitbesteding van het contractbeheer verbetert toezicht, controle, sturing, transparantie en verantwoording.

*3. Gemeenten dienen de doelgroep periodiek te monitoren.*

De kwaliteit van de uitvoering van het leerlingenvervoer laat nog wel eens te wensen over. Juist gezien het feit dat een groot deel van de doelgroep kinderen met een beperking zijn en hierdoor vaak kwetsbaar, is de kwaliteit van het daadwerkelijke vervoer een aangelegen punt. Naast het controleren van de vervoerder op naleving van de kwaliteitseisen (aanbeveling 2) dient ook de gebruikersgroep zelf periodiek onderzocht te worden op haar wensen en ervaringen. De voor dit onderzoek gebruikte enquête kan hiervoor een geschikte opstap zijn.

*4. Het Rijk moet in de vergoeding van de kosten voor het leerlingenvervoer rekening houden met verschillen in de situationele context van gemeenten.*

Het Rijk erkent dat de vergoeding voor het leerlingenvervoer vanuit het Gemeentefonds niet evenredig is verdeeld naar de uitgaven van gemeenten. Dit heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Gemeenten zullen mogelijk sterker gaan sturen op de

financiële aspecten van het beleid. Gemeenten waar het leerlingenvervoer sterk drukt op de begroting hebben minder mogelijkheden geld vrij te maken voor andere beleidsterreinen. Hierbij komt nog dat juist kleine plattelandsgemeenten hoge kosten voor het leerlingenvervoer maken, omdat het onderwijsaanbod geringer is dan in grotere stadsgemeenten. Deze kleine gemeenten hebben vaak al een lager kwaliteitsniveau op vele gebieden en vaak ook nog een gebrekkige bestuurskracht. In de algemene uitkering van het Rijk zou met deze problematiek rekening gehouden moeten worden. Dit zou ook bijdragen aan de beoogde verbetering uit aanbeveling 1. Een meer rechtvaardige vergoeding van de kosten stimuleert gemeenteraden het perspectief van de kosten meer te verruilen voor dat van de kwaliteit en het maatschappelijk nut.

*5. Gemeenten moeten overwegen de zorgstructuur van het onderwijs binnen de eigen gemeentegrenzen te versterken.*

Gemeenten kunnen actief schoolbesturen benaderen en stimuleren om bepaalde schooltypen binnen de gemeentegrenzen gevestigd te krijgen. Mogelijk levert dit een structurele vermindering van het aantal leerlingen in het leerlingenvervoer op. Dit drukt de kosten voor het leerlingenvervoer en verbetert het onderwijsaanbod en mogelijk de kwaliteit ervan binnen de eigen gemeente. Deze aanbeveling is ook in lijn met bijvoorbeeld het overheidsbeleid Weer Samen Naar School.

### **8.3 Reflectie**

Aan het eind van deze scriptie is het op zijn plaats om te reflecteren op het geheel van het onderzoek.

Het evalueren van een het leerlingenvervoerbeleid op de wijze zoals het in dit onderzoek is gebeurd, biedt meerwaarde aan de bevindingen en de conclusies. Dit onderzoek ondersteunt de visie van Fischer, Bekkers en Hemerijck dat een kwalitatieve evaluatie van het beleid gebaat is bij evalueren op verschillende niveaus. Met name de Maatschappelijke meerwaarde van het leerlingenvervoerbeleid voegt een belangrijk perspectief toe aan de bevindingen uit de Praktische realisatie en in mindere mate aan die van de Situationele inpassing. Het laat namelijk zien dat de hoge kosten van het leerlingenvervoer voor gemeenten afgezet moeten worden tegen het maatschappelijk nut van de toegankelijkheid en vrijheid van onderwijs. Met name de toegankelijkheid van het onderwijs voor kinderen met een beperking waardoor voor hen gelijkere kansen voor de toekomst ontstaan is een essentieel perspectief in deze evaluatie.

Nadeel van deze evaluatiemethode is wel dat het onderzoeksonderwerp uitdijt. Voldoende aandacht besteden aan alle vier de verschillende niveaus bemoeilijkt het compact houden van de scriptie. Zeker in de wat abstractere niveaus komt een keur aan aspecten langs die soms slechts zijdelings te maken hebben met het evaluatieobject leerlingenvervoer. Niettemin kunnen deze aspecten voor het totaalbeeld relevant zijn. Ook moet gezegd dat de theorie van Fischer, die de hoofdmoot vormt van de in deze scriptie gebruikte evaluatiemethode, weinig concrete handvatten biedt. Zeker ten aanzien van de Maatschappelijke meerwaarde en de Normatieve aansluiting is uit zijn theorie moeilijk te ontcijferen welke aanpak een onderzoeker zou kunnen hanteren om dit op zijn evaluatieobject toe te passen.

De kracht van het onderzoek ligt in de empirie en ik ben van mening dat dit aansluit bij het doel van deze scriptie, namelijk het verbeteren van het bestaande beleid op het terrein van het leerlingenvervoer in de gemeente Ablasserdam. De bevindingen leveren voldoende aanknopingspunten om de kwaliteit van het beleid en de uitvoering (in de gemeente Ablasserdam) te verbeteren, getuige ook de aanbevelingen in paragraaf 8.2 en bijlage 5. Door het evalueren op de vier verschillende niveaus bestrijken de aanbevelingen ook een breder spectrum waardoor ze in kracht toenemen.

De gebruikte theorieën over de verschillende evaluatiemethoden fungeren alleen als beschrijving om vervolgens te worden samengevlochten tot een methode die wordt toegepast op het evaluatieobject. De scriptie leidt dan ook niet tot nieuwe theoretische inzichten en concepten, maar zoals gezegd heeft het toepassen van juist deze theorieën wel grote empirische waarde in dit onderzoek.

Wanneer ik de resultaten van dit onderzoek bezie, constateer ik dat het een meerwaarde heeft voor de alledaagse bestuurlijke praktijk. Duidelijk is geworden welke waarde het leerlingenvervoerbeleid in Nederland heeft, welke problemen zich in Alblasterdam en landsbreed voordoen en welke manieren er zijn om deze problemen het hoofd te bieden en het beleid te verbeteren.

## Literatuurlijst

### Literatuur

#### Boeken:

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging – achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Uitgeverij Lemma. Den Haag.

Brouwer, L.E.J. (2003). *Marktcreatie, behoeftegericht ontwikkelen van vraag en aanbod*. Den Haag: Academic Service.

Fischer, F. (1995). *Evaluating public policy*. Nelson-Hall Publishers. Chicago.

Hemerijck, A. (2003). Vier vragen over beleid. In V.J.J.M. Bekkers & A.B. Ringeling (redactie), *Vragen over beleid – perspectieven op waardering*. Uitgeverij Lemma. Utrecht.

Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid – een inleiding in de beleidswetenschap*. Zevende druk. Alphen aan de Rijn.

Kroes, M. (2000). Hoe (on)gelijk is gelijk? – Het recht op gelijke behandeling van gehandicapten en chronisch zieken. In mr R Holtmaat (redactie), *De toekomst van gelijkheid*. Kluwer. Deventer.

Laemers, M. (1999). *Schoolkeuzevrijheid – veranderingen in betekenis en reikwijdte*. Tandem Felix. Ubbergen.

Osborne, D. & T. Gaebler (1993). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Plume, New York.

Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge Mass, Belknap Press of Harvard University Press. Herziene versie.

Stone, D. (2002). *Policy Paradox; The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton & Company, Inc. New York / London.

#### Rapporten, (kranten)artikelen, politieke documenten, e.a.:

Bovenberg, A. L., Teulings, C.N., & Dalen van, H.P. (2003). *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken.

CG-Raad (2004). *Brief aan Tweede Kamer betreffende de 'Voortgangsrapportage Leerlinggebonden financiering'*.

Dagblad van het Noorden (2007, 19 september). *Leerlingenvervoer kost miljoenen*.

Dens, A. (1996). *Helios II - European Guide of Good Practice – Towards Equal Opportunities for Disabled People*. Chapter 2: Educational Integration. Ed. European Commission, DG V/E3, 1996, p. 33-55.

Gemeente Alblasterdam-a (2009). *De toren gecontroleerd – DoeMee-onderzoek 213a*. uitgevoerd door: rekenkamercommissie Alblasterdam.



Gemeente Alblasserdam-b (2004). *Overeenkomst leerlingenvervoer Nieuw-Lekkerland en Alblasserdam*.

Gemeente Alblasserdam-c (2004). *Bestek van aanbesteding leerlingen- en zwemvervoer Dordrecht en Alblasserdam*. Opdracht in samenwerking met gemeente Dordrecht. Uitgevoerd door Forseti Tender Management, Eindhoven.

Gemeente Alblasserdam-d (2008). *Raadsinformatiebrief leerlingenvervoer 8 januari 2008*.

Gemeente Alblasserdam-e (2008). *Raadsinformatiebrief leerlingenvervoer 20 mei 2008*.

Gemeente Alblasserdam-f (2007). *Raadsinformatiebrief leerlingenvervoer 10 oktober 2007*.

Klerk-a, M.M.Y. de (2007). *Meedoen met beperkingen Rapportage gehandicapten 2007*. SCP-publicatie 2007-14. Den Haag.

Klerk-b, M.M.Y. de (2002). *Rapportage gehandicapten 2002 - Maatschappelijke positie van mensen met lichamelijke beperkingen of verstandelijke handicaps*. SCP-publicatie 2002-10. Den Haag.

Lindelauf, W.J.H.S. (2003). Gevolgen invoering artikel 213a-onderzoeken bij de lokale overheid. *Overheidsmanagement*, nr. 11 uit 2003.

MinOCW-a, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Vragen van het kamerlid De Rooij*. Den Haag.

MinOCW-b, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Leerlingenvervoer [brief aan de gemeente Stadskanaal]*. Den Haag.

MinOCW-c, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Analyse knelpunten leerlingenvervoer*. Den Haag.

Mudde, L. (2009). Vrije schoolkeuze niet langer tegen elke prijs. *VNG Magazine*. Nummer 16 uit 2009.

Nederlands Dagblad-a (2008, 30 mei). *Artikel 23 afschaffen is klok een eeuw terugzetten*. Dossier: bijzonder onderwijs.

Nederlands Dagblad-b (2009, 8 juni). *RvS: christelijke school mag eisen stellen*. Binnenlandredactie.

Nederlands Dagblad-c (2009, 1 juli). *Gemeenten willen discussie over artikel 23*. Dossier: bijzonder onderwijs.

NRC Handelsblad (2009, 5 april). *Tussen dwang en recht – de misverstanden over de vrijheid van onderwijs en het Nijmeegse spreidingsbeleid*. Katern: Zaterdag & Cetera.

OSI/EU Monitoring and Advocacy Program (2005). *Rights of people with intellectual disabilities - Access to education and employment*. Budapest.

Programma Versterking CliëntenPositie (2009). *De gemeente voor iedereen: gelijke kansen voor burgers met een beperking - Handreiking gemeenteraadsverkiezingen 2010*. Utrecht

Reformatorisch Dagblad (2009, 30 juni). *Opnieuw discussie over vrije schoolkeuze*. Binnenlandredactie.

Trouw (1998, 24 september). *Leerlingenvervoer en de vrijheid van onderwijs*. Parlementsredactie.

VN, Verenigde Naties (1989). *Verdrag inzake de rechten van het kind*. New York

VNG-a, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1987) *Model-verordening leerlingenvervoer*. Den Haag.

VNG-b, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008). *Algemene toelichting modelverordening leerlingenvervoer*. Den Haag.

Overige geraadpleegde bronnen zonder directe verwijzing:

Gemeente Alblasserdam (2005). *Begroting 2006*.

Gemeente Alblasserdam (2006). *Eerste bestuursrapportage 2006*.

Gemeente Alblasserdam (2006). *Tweede bestuursrapportage 2006*.

Gemeente Alblasserdam (2006). *Perspectiefnota 2007*.

Gemeente Alblasserdam (2006). *Begroting 2007*.

Gemeente Alblasserdam (2007). *Eerste bestuursrapportage 2007*.

Gemeente Alblasserdam (2007). *Tweede bestuursrapportage 2007*.

Gemeente Alblasserdam (2007). *Perspectiefnota 2008*.

Gemeente Alblasserdam (2007). *Jaarrekening 2006*.

Gemeente Alblasserdam (2007). *Begroting 2008*.

Gemeente Alblasserdam (2007). *Motie leerlingenvervoer 11 juli 2007*.

Gemeente Alblasserdam (2008). *Eerste bestuursrapportage 2008*.

Gemeente Alblasserdam (2008). *Tweede bestuursrapportage 2008*.

Gemeente Alblasserdam (2008). *Perspectiefnota 2009*.

Gemeente Alblasserdam (2008). *Jaarrekening 2007*.

Gemeente Alblasserdam (2008). *Begroting 2009*.

Gemeente Alblasserdam (2009). *Jaarrekening 2008*.

Gemeente Alblasserdam (2008). *Raadsinformatiebrief 'Onderzoeksopzet 213a leerlingenvervoer'*. 14 november 2008.

Helbro (2008). *Klanttevredenheid enquête leerlingenvervoer Alblasserdam 2008*. Sliedrecht.

Inspectie Verkeer en Waterstaat (2008). *Eindrapportage Leerlingenvervoer 2007*. Den Haag.

### **Elektronische bronnen**

Nova (2007). *Chaos in het leerlingenvervoer*. Uitzending van 17 februari 2007. [<http://www.novatv.nl>]. Geraadpleegd op: 19 februari 2009.

### **Interviews**

#### *Gemeente Alblasterdam*

Naam: mr. drs. G.W. van Andel  
Functie: Coördinator Maatschappelijke Ontwikkeling  
Datum: *verschillende malen*

Naam: drs. A.L. Cardon  
Functie: Wethouder; portefeuillehouder Onderwijs  
Datum: 26 mei 2009

Naam: drs. I. Nieuwenhuis  
Functie: Beleidsmedewerker Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling  
Datum: *verschillende malen*

#### *Vervoersbedrijf Helbro*

Naam: E. van der Hel  
Functie: Medewerker Helbro B.V.; contactpersoon leerlingenvervoer Alblasterdam  
Datum: 14 juli 2009

## **Bijlagen**

### **Bijlage 1: Het normenkader**

| Object                           | Kwaliteitseis                    | Deelvraag   | Norm   |
|----------------------------------|----------------------------------|---|--|
| <i>Kwaliteit van het beleid</i>  | Aanwezigheid wetgeving en beleid | 1a  | 1) De gemeente Alblasserdam heeft een verordening leerlingenvervoer vastgesteld.   |
|                                  |                                  | 1b  | 2) De gemeente Alblasserdam heeft eigen beleid geformuleerd. Hierin wordt aandacht besteed aan wettelijke kaders, de probleemanalyse, feiten en cijfers, de doelgroep en haar wensen, en een visie met onderbouwde doelstellingen.   |
|                                  |                                  | 1b  | 3) De beleidsdoelstellingen zijn evalueerbaar en SMART. De formulering is: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. specifiek;</li> <li>b. meetbaar;</li> <li>c. acceptabel;</li> <li>d. realistisch;</li> <li>e. tijdgebonden.</li> </ul>  |
|                                  | Doeltreffendheid van het beleid  | 1b; 2a; 2b<br>1b<br>1b  | 4) De vormgeving van het beleid is zodanig dat er systematisch en consequent toegewerkt wordt naar realisatie van de beleidsdoelstellingen. In elk geval is sprake van een weergave van: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. de positie van de gemeente ten opzichte van andere actoren;</li> <li>b. een afweging van interventiemogelijkheden en bijbehorende instrumenten en de haalbaarheid hiervan;</li> <li>c. randvoorwaarden voor de realisatie van de doelstellingen.</li> </ul> |
| Doelmatigheid van het beleid     | 1a; 2a; 2b<br>2c<br>1c; 2c       | 5) Het beleid is gericht op het behalen van de doelstelling tegen zo min mogelijk kosten. In elk geval is er sprake van: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. een beschrijving van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering en financiering;</li> <li>b. toezichtsinstrumentaria om de ambtelijke contramal te organiseren;</li> <li>c. afspraken over verantwoording.</li> </ul> |  |
| Cliëntgerichtheid van het beleid | 3c<br>3c                         | 6) Er zijn instrumenten om voeding te houden met gebruikers.<br>7) De vormgeving van het beleid is zodanig dat er tegemoet gekomen wordt aan de wensen van de gebruikers van het leerlingenvervoer binnen de wettelijke mogelijkheden.  |  |

| Object                           | Kwaliteitseis                               | Deelvraag | Norm  |
|----------------------------------|---|-----------|---|
| <i>Kwaliteit van de aanvraag</i> | Cliëntgerichtheid van het aanvraagproces    | 3c        | 8) Het aanvraagproces is voor burgers eenvoudig en helder, wat tot uiting komt in: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. een eenvoudig en duidelijk aanvraagformulier welke ook beschikbaar is via de website;</li> <li>b. een vervolgaanvraag waarin in geval van onveranderde omstandigheden reeds bekende informatie niet opnieuw hoeft te worden aangeleverd;</li> <li>c. het binnen de wettelijke tijdsnorm ontvangen van een besluit over de aanvraag.</li> </ul> |
|                                  | Doelmatigheid van het aanvraagproces        | 3a        | 9) Het verwerken van een aanvraag is eenvoudig, wat tot uiting komt in: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. een algemeen format voor verwerking van binnenkomende aanvragen;</li> <li>b. een database met de aanvragen en verwerkingsgegevens.</li> </ul>   |
|                                  | Doeltreffendheid van de aanvraagbeoordeling | 3b        | 10) Het beoordelen van een aanvraag verloopt effectief wanneer er sprake is van: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. voldoende ambtelijke capaciteit om de aanvragen binnen de wettelijk gestelde termijnen te beoordelen;</li> <li>b. aanwezigheid van een beslisboom tot toe- of afwijzing;</li> <li>c. beschikking over hulpmiddelen om afstand en kosten te beoordelen;</li> </ul>  |
|                                  | Doelmatigheid van de aanvraagbeoordeling    | 3a        | 11) Het beoordelen van een aanvraag verloopt efficiënt wanneer er sprake is van: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. een consequente en zorgvuldige lijn in het beoordelen;</li> <li>b. verifieerbaarheid van de beoordeling van aanvragen;</li> <li>c. consistente toepassing van de hardheidsclausule;</li> <li>d. interne controle op de beoordeling van aanvragen.</li> </ul>   |

| Object                             | Kwaliteitseis                      | Deelvraag                        | Norm   |
|------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|--|
| <i>Kwaliteit van de uitvoering</i> | Doeltreffendheid van de uitvoering | 3b<br>3b<br><br>2b; 3b<br><br>3b | 12) De doelgroep van het beleid is in kaart gebracht.<br>13) Potentiële gebruikers kunnen door middel van verschillende kanalen informatie inwinnen over de mogelijkheden van leerlingenvervoer en in elk geval via de website en informatiebrochures;<br>14) Het contract met de vervoerder bevat kwaliteitseisen waaraan de uitvoering moet voldoen.<br>15) De kwaliteitseisen worden nageleefd. Belangrijke uit het programma van eisen blijvende indicatoren hierbij zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. ophaal- en afzetmarges;</li> <li>b. individuele verblijfstijd in een voertuig;</li> <li>c. vaste chauffeursinzet;</li> <li>d. houding van de chauffeur;</li> <li>e. veiligheid in en onderhoud van het voertuig;</li> <li>f. communicatie van vervoerder met opdrachtgever en gebruikers;</li> <li>g. behandeling door vervoerder van klachten.</li> </ul>  |
|                                    | Doelmatigheid van de uitvoering    | 2c<br><br>3a<br><br>1c<br><br>1c | 16) Er vindt bij de uitvoering sturing plaats op: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. het beschikbaar stellen van middelen;</li> <li>b. processen;</li> <li>c. de diensten en producten;</li> <li>d. maatschappelijke effecten.</li> </ul> 17) De uitvoering van het leerlingenvervoer verloopt doelmatig, wat tot uiting komt in: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. vervoerskosten die passen binnen de raming;</li> <li>b. vergelijkbare hoogte van kosten in andere gelijksoortige gemeenten;</li> <li>c. naleving van afspraken over kostenbeheersing en actieve sturing hierop;</li> <li>d. controle op facturen;</li> <li>e. controle op verwerking van de wensen van gebruikers.</li> </ul> 18) De gemeenteraad is in de Planning & Control cyclus op de in de in gemeente Alblasserdam afgesproken momenten geïnformeerd over het leerlingenvervoer.<br>19) Structurele problemen in de uitvoering en overschrijdingen van budgetten zijn tijdig aan de raad voorgelegd. |

|  |                                     |    |  |
|--|-------------------------------------|----|--|
|  | Cliëntgerichtheid van de uitvoering | 3c | 20) Gemiddeld geven de gebruikers van het leerlingenvervoer de uitvoering het rapportcijfer 6 of hoger. De in deze waardering belangrijke indicatoren zijn: <ul style="list-style-type: none"><li>a. informatievoorziening en communicatie;</li><li>b. klachtenbehandeling;</li><li>c. houding van beleidsambtenaren;</li><li>d. deskundigheid van beleidsambtenaren;</li><li>e. reis- en verblijftijd;</li><li>f. inzet en houding van chauffeur;</li><li>g. veiligheid in en onderhoud van het voertuig.</li></ul> |
|--|-------------------------------------|----|--|



**Bijlage 2: Aanbiedingsbrief 'enquête cliëntgerichtheid'****Adres**

Cortgene 2  
Postbus 2  
2950 AA Alblasserdam  
T: (078) 692 12 00  
F: (078) 691 35 36  
I: www.alblasserdam.nl  
Btw-nummer: NL001918412B01  
Bankrekeningnummer: 28.50.00.152

De ouder(s) / verzorger(s) van:  
«Voornaam\_leerling»  
«Tussenvoegsel» «Achternaam»  
«Adres»  
«Postcode» «Woonplaats»

Geachte ouder / verzorger,

**Datum**

18 mei 2009

**Betreft**

Enquête Leerlingenvervoer

**Uw kenmerk****Uw brief van****Ons nummer****Bijlage(n)**

Enquête cliëntgerichtheid  
leerlingenvervoer 2006-2008

**Contactpersoon**

Michiel Jabaaij  
E: m.jabaaij@alblasserdam.nl  
T: (078) 692 1315

Een dezer dagen ontvangt u van de gemeente Alblasserdam een formulier voor de aanvraag leerlingenvervoer 2009-2010. Ook zijn we bezig met een 'onderzoek naar de kwaliteit van het leerlingenvervoer in de jaren 2006 tot en met 2008'. De gemeente voert ieder jaar onderzoeken uit naar de kwaliteit van het beleid en de geleverde dienstverlening. Dit jaar wordt dus het leerlingenvervoerbeleid onderzocht. Belangrijk in dit onderzoek is de cliëntgerichtheid. Dit is de reden dat u als gebruiker van het leerlingenvervoer deze tevredenheidsenquête van ons ontvangt. Op basis van door u aangeleverde gegevens in een aanvraag voor leerlingenvervoer, hebben wij uw adres verkregen.

Als gemeente proberen we zoveel als mogelijk de kwaliteit van het vervoer op peil te houden. Door middel van deze enquête hopen wij inzicht te krijgen in de vraag of u als gebruiker in het algemeen tevreden bent over het leerlingenvervoer en of maatregelen nodig zijn.

Wij zouden het erg op prijs stellen als u de bijgevoegde enquête zou willen invullen. Als u de enquête heeft ingevuld, wilt u deze dan binnen twee weken terug naar de gemeente in de bijgevoegde portvrije envelop.

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking. Te zijner tijd zullen we u informeren over de resultaten van het onderzoek. Als u vragen heeft over de enquête kunt u contact opnemen met Michiel Jabaaij onder het telefoonnummer 078-6921315.

Met vriendelijke groet,

Wethouder ad cardon

### **Bijlage 3: Enquête cliëntgerichtheid leerlingenvervoer 2006-2008**

## **Enquête cliëntgerichtheid leerlingenvervoer 2006-2008**

Hieronder treft u de enquête aan met vragen over uw tevredenheid wat betreft een aantal aspecten van de uitvoering van het leerlingenvervoer over de jaren 2006 tot en met 2008. Voordat u de vragen beantwoordt, merken wij nog het volgende op:

- De antwoordmogelijkheden op de vragen zijn weergegeven op een schaal. Deze schaal is verdeeld van 'zeer tevreden' tot 'zeer ontevreden'. Uw antwoord kunt u geven door het door u gewenste vakje aan te kruisen.
- Indien u het antwoord op een vraag niet weet, kruist u dan het vakje 'weet niet' aan. Probeer u deze optie echter zoveel als mogelijk te vermijden.
- Bij elke set vragen is ruimte gelaten voor een toelichting van uw antwoord. U kunt hier dus aangeven waarom u tevreden of ontevreden bent. Het zou fijn zijn wanneer u hiervan gebruik maakt. Het vergroot ons begrip van uw antwoord.
- Mogelijk hebben meerdere kinderen van u in de jaren 2006 tot en met 2008 gebruik gemaakt van het leerlingenvervoer. Indien dit het geval is, neemt u dan in uw beantwoording uw kind dat als laatste gebruik is gaan maken als uitgangspunt.
- De verwerking van de vragen zal zodanig gebeuren dat dit niet herleid kan worden tot individuele gegevens.
- Wanneer u de enquête heeft ingevuld kunt u deze terugsturen naar de gemeente in de bijgevoegde portvrije envelop.

Alvast hartelijk dank!

*Op de volgende pagina's volgen de vragen over uw tevredenheid wat betreft de uitvoering van het leerlingenvervoer.*

Voor het analyseren en verwerken van de antwoorden is het belangrijk om de volgende algemene gegevens in kaart te brengen:

1. a) Mijn kind maakte in de cursusjaren **2006-2007 / 2007-2008 / 2008-2009** gebruik van het leerlingenvervoer (de cursusjaren omcirkelen die van toepassing zijn).
- b) Mijn kind maakte gebruik van **eigen vervoer / openbaar vervoer / aangepast vervoer** (omcirkelen wat van toepassing is).
- c) Een enkele rit van woning naar school was ..... **kilometer** en de reistijd bedroeg gemiddeld ..... **minuten**.

Hieronder volgt de tevredenheidsenquête.

|  | <b>Zeervrededen</b>      | <b>Tevrededen</b>        | <b>Neutraal</b>          | <b>Ontevrededen</b>      | <b>Zeervrededen</b>      | <b>Weet niet</b>         |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>2. Informatievoorziening en wensen</b>  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| <i>Hoe tevreden bent u over:</i>   |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| a) de informatie die u ontving over uw mogelijk recht op leerlingenvervoer?                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) de mate waarin de gemeente aandacht had voor uw wensen en de persoonlijke situatie van uw kind? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <i>Toelichting:</i>  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| <b>3. Aanvraagproces</b>   |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| <i>Hoe tevreden bent u over:</i>   |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| a) de eenvoud en helderheid van het formulier voor een eerste aanvraag?                            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b) de tijd die kwijt was bij het invullen van een eerste aanvraagformulier?                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c) de eenvoud en helderheid van het formulier voor een vervolgaanvraag?                            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d) de tijd die kwijt was bij het invullen van een vervolgaanvraagformulier?                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e) de termijn waar binnen u een besluit ontving over uw aanvraag?                                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <i>Toelichting:</i>  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |

|   | <b>Zeer tevreden</b>   | <b>Tevreden</b>  | <b>Neutraal</b>  | <b>Ontevreden</b>  | <b>Zeer ontevreden</b>   | <b>Weet niet</b>   |   |   |   |    |
|---|--|--|--|--|--|--|---|---|---|----|
| <p><b>4. Reistijd, op- en afhaalmarges</b><br/> <i>Hoe tevreden bent u over:</i><br/>                     a) de gemiddelde duur van een enkele rit van woning naar school?<br/>                     b) de stiptheid in het ophalen van uw kind?<br/>                     c) de stiptheid in het thuisbrengen van uw kind?</p> <p><i>Toelichting:</i><br/>                     .....<br/>                     .....<br/>                     .....</p> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> |   |   |   |    |
| <p><b>5. Chauffeur</b><br/> <i>Hoe tevreden bent u over:</i><br/>                     a) de mate waarin uw kind steeds door dezelfde chauffeur werd vervoerd?<br/>                     b) hoe uw kind door de chauffeur werd behandeld?<br/>                     c) hoe u door de chauffeur te woord werd gestaan?</p> <p><i>Toelichting:</i><br/>                     .....<br/>                     .....<br/>                     .....</p>        | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> |   |   |   |    |
| <p><b>6. Voertuig en veiligheid</b><br/> <i>Hoe tevreden bent u over:</i><br/>                     a) de veiligheidsvoorzieningen in het voertuig?<br/>                     b) de naleving van de veiligheidsvoorzieningen?<br/>                     c) de staat waarin het voertuig verkeerde?</p> <p><i>Toelichting:</i><br/>                     .....<br/>                     .....<br/>                     .....</p>                           | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/><br><br><br><input type="checkbox"/> |   |   |   |    |
| <p><b>7. Wanneer u de gehele uitvoering van het leerlingenvervoer (over de jaren 2006 tot en met 2008) moet beoordelen, welk rapportcijfer geeft u dan gemiddeld?</b></p>   | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7 | 8 | 9 | 10 |

Op de volgende pagina's staan nog enkele vragen over de afhandeling van uw eventuele klacht(en) door de gemeente, de houding en deskundigheid van ambtenaren en de begeleiding van uw kind.

### 8. Ambtenaren van de gemeente

Heeft u in de periode 2006 tot nu anders dan schriftelijk contact gehad met een ambtenaar van de gemeente over het leerlingenvervoer?

- Ja -> vult u dan de vragen 8a, 8b en 8c in.
- Nee -> gaat u dan verder bij punt 9 'klachtenbehandeling'.

|  | <b>Zeervrededen</b>      | <b>Tevrededen</b>        | <b>Neutraal</b>          | <b>Ontevrededen</b>      | <b>Zeervrededen</b>      | <b>Weet niet</b>         |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <i>Hoe tevreden bent u over:</i>   |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 8a) de vriendelijkheid en het geduld van de ambtenaar die u te woord stond?    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8b) de mate van begrip en inlevingsvermogen van de ambtenaar?                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8c) de deskundigheid van de ambtenaar op het gebied van het leerlingenvervoer? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <i>Toelichting:</i>  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| .....  |                          |                          |                          |                          |                          |                          |

## 9. Klachtenbehandeling

Heeft u in de periode 2006 tot nu een klacht bij de gemeente geuit over het leerlingenvervoer?

- Ja -> vult u dan de vragen 9a, 9b en 9c in.
- Nee -> gaat u dan verder bij punt 10 'begeleiding'.

|   | <b>Zeervrededen</b>      | <b>Tevrededen</b>        | <b>Neutraal</b>          | <b>Ontevrededen</b>      | <b>Zeervrededen</b>      | <b>Weet niet</b>         |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <i>Hoe tevreden bent u over:</i>                        |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 9a) de snelheid waarmee uw klacht is behandeld?         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9b) de terugkoppeling van uw klacht vanuit de gemeente? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9c) de inhoudelijke afhandeling van uw klacht?          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <i>Toelichting:</i><br>.....<br>.....<br>.....          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |

## 10. Begeleiding

Werd uw kind tijdens het vervoer begeleid?

- Ja -> vult u dan de vragen 10a en 10b in.
- Nee -> gaat u dan verder bij punt 11.

|  | <b>Zeervrededen</b>      | <b>Tevrededen</b>        | <b>Neutraal</b>          | <b>Ontevrededen</b>      | <b>Zeervrededen</b>      | <b>Weet niet</b>         |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <i>Hoe tevreden bent u over:</i>                           |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
| 9a) de mate waarin uw kind steeds dezelfde begeleider had? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9b) de wijze waarop uw kind begeleid werd?                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <i>Toelichting:</i><br>.....<br>.....<br>.....             |                          |                          |                          |                          |                          |                          |

**11. Als u nog opmerkingen heeft, gebruikt u hiervoor dan de onderstaande regels:**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

*Dit was de laatste vraag. Wij danken u hartelijk voor de moeite die u genomen heeft om de vragenlijst in te vullen.*

## **Bijlage 4: Onderzoeksofzet van de gemeente Alblasserdam**

Hieronder wordt uiteengezet welke onderzoeksofzet door de gemeente Alblasserdam is geformuleerd. De bevindingen zijn beschreven in het onderdeel 'praktische realisatie'.

### *Doelstelling van het 213a-onderzoek*

Doel van dit deel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van het leerlingenvervoer als intern leerproces voor de toekomstige vormgeving en uitvoering van het beleid en in mindere mate als externe verantwoording van het handelen.

### *Vraagstelling van het onderzoek*

De doelstelling van het onderzoek naar het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasserdam leidt tot de volgende vraagstelling:

## **In hoeverre is voor de gemeente Alblasserdam de uitvoering van het leerlingenvervoer doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verlopen in de periode vanaf 2006 tot en met 2008?**

### *Deelvragen*

Om tot een goede beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, zijn er een vijftal deelvragen geformuleerd. U treft deze hieronder aan:

1. Wat betreft het beleid:
  - a. Wat is het wettelijke kader voor de uitvoering van het leerlingenvervoer?
  - b. Welke beleidsdoelstelling voor het leerlingenvervoer heeft de gemeente Alblasserdam geformuleerd?
  - c. Hoe is over de uitvoering van het beleid in de afgelopen jaren gerapporteerd?
2. Wat betreft de taken:
  - a. Welke taken inzake leerlingenvervoer voert de gemeente Alblasserdam zelf uit?
  - b. Welke taken inzake leerlingenvervoer heeft gemeente Alblasserdam uitbesteed?
  - c. Op welke wijze is deze uitbesteding (juridisch) vormgegeven en hoe is de ambtelijke contramale georganiseerd?
3. Wat betreft doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid:
  - a. In welke mate zijn de uitbesteede taken inzake leerlingenvervoer doelmatig verlopen?  
(Met andere woorden: Wordt met zo min mogelijk middelen zoveel mogelijk resultaat bereikt?)
  - b. Heeft iedereen die recht heeft op leerlingenvervoer hier gebruik van gemaakt?  
(Oftewel: Heeft het beleid het beoogde effect gehad?)
  - c. In hoeverre is de gebruikersgroep tevreden over de uitvoering van het leerlingenvervoer?  
(Oftewel: Wordt accuraat, snel en flexibel, op een vriendelijke, geduldige en begripvolle manier tegemoet gekomen aan wensen van cliënten, binnen de mogelijkheden die de verordening biedt?)
4. Wat betreft conclusies en aanbevelingen:
  - a. Welke conclusies en aanbevelingen zijn er te trekken c.q. te geven met betrekking tot de doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van de uitvoering van het leerlingenvervoer in de gemeente Alblasserdam?



## **Bijlage 5: Aanbevelingen uit het rapport voor de gemeente Alblasserdam**

Uit de bevindingen en de conclusies van het 213a-onderzoek voor de gemeente Alblasserdam is een aantal aandachtspunten gebleken. Dit is in deze scriptie beschreven in het hoofdstuk Praktische realisatie. Voor zover mogelijk zijn deze aandachtspunten omgezet in aanbevelingen. In deze bijlage zijn de aanbevelingen uit het rapport voor Alblasserdam in onverkorte versie opgenomen.

Bijna alle onderstaande aanbevelingen zijn gericht op waarborging of verbetering van de kwaliteit en cliëntgerichtheid zonder dat dit leidt tot grote financiële consequenties.

### **1. Versterk de kaderstellende en controlerende rol van de raad.**

- *Formuleer beleidsdoelstellingen voor het leerlingenvervoer op het niveau van (de kwaliteit van de) uitvoering en maatschappelijk nut.*

Uit de bevindingen blijkt een spanningsveld tussen het voeren van een cliëntgericht sociaal vervoersbeleid en de (politieke) wens om kosten zo laag mogelijk te houden. Het vastleggen van SMART-geformuleerde beleidsdoelstellingen op het niveau van de diensten/producten en het maatschappelijk nut zouden het sociale karakter van de verordening en de uitvoering specifiek richting kunnen geven en biedt tevens handvatten voor monitoring.

Aanbeveling is om de beleidsdoelstelling voor het leerlingenvervoer te koppelen aan de kaders van het Wmo-beleid van Alblasserdam. De centrale doelstelling van dit beleid gaat over meedoen. Met name 'zelf meedoen aan de samenleving' en 'anderen ondersteunen om ook mee te kunnen doen' kunnen betrokken worden in de formulering van de doelstelling voor het leerlingenvervoer.

- *Zorg ervoor dat de keuzes in het leerlingenvervoerbeleid expliciet, actueel en tijdig in beeld zijn, zodat er weloverwogen beleidskeuzes gemaakt kunnen worden.*

In de verordening zit een aantal keuzemogelijkheden. Dit zijn bijvoorbeeld de toekenning van aangepast vervoer in plaats van een vergoeding voor het openbaar vervoer en de variabelen uit de verordening (kilometergrens, leeftijdsgrens, drempelbedrag, inkomensafhankelijke bijdrage). Het is wenselijk dat de consequenties van verschillende toepassingswijzen van de keuzemogelijkheden expliciet en helder in beeld zijn. Het is wenselijk dat het college (en mogelijk de raad) bij vaststelling van de verordening leerlingenvervoer een aantal opties wordt voorgehouden, bijvoorbeeld een verordening die is gebaseerd op een zo goedkoop mogelijke optie, een zo cliëntgericht mogelijke optie en een tussenliggende optie.

- *Zorg voor betrokkenheid van de raad bij de controle op het leerlingenvervoerbeleid.*

In 2007 en 2008 is een aantal raadsinformatiebrieven over het leerlingenvervoer verzonden aan de raad. Het is goed om deze lijn door te zetten. Maak bijvoorbeeld aan het eind van elk cursusjaar een kort verslag van het leerlingenvervoer met de focus op een beperkt aantal items. Let niet alleen op de kosten van het leerlingenvervoer, maar ook op de kwaliteit van het leerlingenvervoer en de klanttevredenheid.

### **2. Professionaliseer het contractbeheer.**

In het huidige contract zijn de mogelijkheden voor sturing en contractbeheer beperkt. Het controleren van facturen en de naleving van de kwaliteitseisen zou verbeterd moeten worden. Bij het afsluiten van een volgend contract moeten de mogelijkheden en de uitvoering geprofessionaliseerd worden, zodat een grotere transparantie ontstaat en de uitvoering beter gecontroleerd kan worden.

- *Verbeter de controle op facturen en naleving van kwaliteitseisen.*

Scherpe controle op facturen en naleving van kwaliteitseisen is essentieel voor de kwaliteit van het beleid. Vanwege geringe ambtelijke capaciteit en complexe controlesystematiek ligt het voor de hand dat het uitbesteden van de controle op facturen en naleving van de kwaliteitseisen aan een gespecialiseerde organisatie de grootste kwaliteitsverbetering oplevert.

- *Voer op regelmatige basis gesprekken met de vervoerder.*

Op dit moment vindt er één keer per jaar overleg plaats tussen gemeente en vervoerder. In gesprekken met de vervoerder heeft de gemeente de mogelijkheid eventuele problemen of onduidelijkheden rond kwaliteit of facturering aan de orde te stellen. Daarnaast vormt dit een prikkel voor de vervoerder om de vastgelegde prestaties ook daadwerkelijk te leveren. Indien wordt besloten om het contractbeheer uit te besteden, moet de informatie die dit oplevert ook als gespreksonderwerp aan de orde komen. In het licht van actieve sturing en controle is het wenselijk dat overleg minimaal halfjaarlijks plaatsvindt en dat naast de beleidsambtenaren ook de portefeuillehouder in deze gesprekken aanwezig is.

- *Verscherp de aandacht voor de naleving van de kwaliteitseisen waar de vervoerder zich in de uitvoering aan dient te houden.*

Uit de enquête blijkt dat de uitvoering en naleving van een aantal kwaliteitseisen verbeterd kan worden. Het betreft met name:

- de veiligheid en sociale omgang tijdens een rit, bijvoorbeeld door een begeleider op bepaalde ritten aan te stellen;
- de naleving van de veiligheidsvoorzieningen in het voertuig;
- de mate waarin leerlingen steeds door dezelfde chauffeur worden vervoerd;
- de stiptheid in het op tijd ophalen en thuisbrengen van de leerling;
- de duur van de reistijd;
- de behandeling van klachten door de vervoerder.

Steekproefsgewijze controle van deze aspecten kan tot verbetering leiden. Wanneer wordt gekozen voor uitbesteding van het contractbeheer aan een gespecialiseerde organisatie kan de naleving van kwaliteitseisen door haar worden beoordeeld. Tevens is het wenselijk dat dit meegenomen en besproken wordt in de gesprekken met de vervoerder. De derde mogelijkheid om de kwaliteitsaspecten te controleren, ligt in het monitoren van de ervaringen en wensen van de doelgroep, waar aanbeveling 3 dieper op ingaat.

### **3. Zorg voor periodieke monitoring van de doelgroep.**

- *Breng de doelgroep voor het leerlingenvervoer in kaart.*

Aan de hand van gegevens van het Bureau Leerplicht kan een beeld worden verkregen van de doelgroep van het leerlingenvervoer. Aan de hand hiervan kan beoordeeld worden of iedereen die recht heeft op leerlingenvervoer ook gebruik maakt van de regeling.

- *Breng de ervaringen en wensen van de doelgroep periodiek in kaart.*

Naast het in kaart brengen van de doelgroep (gebruikers en niet-gebruikers van het leerlingenvervoer) is het wenselijk om haar ervaringen en wensen te monitoren. In de periode 2006-2008 is dit niet of slechts marginaal gebeurd. De voor dit onderzoek gebruikte enquête is een geschikt middel voor monitoring.

Sommige vervoerders hebben de gewoonte om periodiek een klanttevredenheidsenquête te houden. Het heeft de voorkeur beide enquêtes te integreren tot één enquête. Tweejaarlijks kunnen de wensen en ervaringen van gebruikers dan in kaart worden gebracht.

#### **4. Leg processen rond aanvraag en uitvoering formeel vast.**

- *Leg werkprocessen van de aanvraagprocedure en controle formeel vast.*

Het vastleggen van de werkprocessen van het aanvraagprocedure en de controle op facturen en naleving van kwaliteitseisen bevordert (de controle op) de rechtmatigheid en standaardisering van de werkwijze. Dit draagt bij aan de doelmatigheid van het aanvraagproces en de uitvoering. Tevens vergemakkelijkt dit een eventuele werkoverdracht.

- *Stel beleidsregels op voor het gebruik van de hardheidsclausule.*

Het opstellen van beleidsregels voor het gebruik van de hardheidsclausule maakt inzichtelijk op welke gronden en onder welke voorwaarden gebruik is gerechtvaardigd. Ook voorkomt het ongelijke behandeling.

- *Verwerk gegevens van aanvragen en leerlingen consistent en consequent in de database.*

In het onderzoek is gebleken dat de gegevens van leerlingen en aanvragen niet in alle gevallen volledig in de database verwerkt worden. Het volledig en actueel houden van de database is essentieel om reëel zicht te houden op de status van aanvragen en de situatie waar leerlingen in zitten.

#### **5. Vergroot de aandacht voor klachtenbehandeling.**

- *Vraag maandelijks de klachtenregistratie op bij de vervoerder.*

De vervoerder is verplicht een klachtenregistratie bij te houden. Hieruit moet onder andere blijken hoe de klacht is afgehandeld. Voor de monitoring van de ervaringen van gebruikers is het belangrijk dat de gemeente op de hoogte is van de klachten die geuit zijn bij de vervoerder.

- *Bewustwording van de gemeentelijke klachtenprocedure.*

Blijf klachten die toch bij de gemeente terechtkomen in de minne schikken. Wanneer dit niet mogelijk is, moet gebruikers gewezen worden op de officiële klachtenprocedure zoals neergelegd in de Verordening op de behandeling van bezwaarschriften en klachten gemeente Alblasterdam. Daarnaast is het wenselijk om deze klachten en de afhandeling daarvan te registreren.

#### **6. Verbeter de informatievoorziening via de website en maak daar ook het aanvraagformulier beschikbaar.**

De informatie op de website bestaat nu alleen uit de melding dat er leerlingenvervoer aangevraagd kan worden en met wie een burger dan in contact kan treden. De informatie moet ten minste uitgebreid worden met informatie over welke mogelijkheden er in het leerlingenvervoer zijn, wanneer een burger welke rechten heeft en de gang van zaken rond de aanvraagprocedure. Om de klantvriendelijkheid van het aanvraagproces te verbeteren, moet het aanvraagformulier via de website te downloaden zijn. Daarnaast wordt in overweging gegeven om het gehele aanvraagproces te digitaliseren.

#### **7. Verzend besluiten voor alle aanvragen en doe dit tevens binnen de wettelijk gestelde termijn van acht weken.**

Niet in alle gevallen worden besluiten binnen de wettelijke termijn verzonden. Dit geldt met name voor aanvragen die gedurende het cursusjaar worden ingediend. Daarnaast blijkt uit de enquête de wens van ouders om in een eerder stadium dan nu het geval is (begin augustus) een besluit te ontvangen of leerlingenvervoer in het nieuwe cursusjaar wordt toegekend.