



je.



Jeugdombudsman

Onderzoek uit eigen beweging

Hobbels op de weg

Onderzoek naar het aanvragen van
leerlingenvervoer in Den Haag

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Een voorbeeld: “Gele briefjes”	5
3. Tekening “Hobbels op de weg”	7
4. Aanleiding voor dit onderzoek	9
5. Waar gaat dit onderzoek over?	9
6. Wat heeft de Jeugdbudisman gedaan?	10
7. Conclusies van het onderzoek	11
8. De visie van de Jeugdbudisman	18
9. Aanbevelingen	22
10. Bijlage – De regels en de praktijk in het kort	26

1. Samenvatting

De Jeugdbudsmansman heeft onderzocht hoe de gemeente aanvragen voor leerlingenvervoer behandelt. En dan vooral aanvragen van kwetsbare gezinnen. Gezinnen met een beperkt doen-vermogen. Die vaak meerdere problemen hebben en niet zonder hulp een aanvraag kunnen indienen.

De Jeugdbudsmansman ziet onder andere dat er nu vaak onjuiste verwachtingen zijn. Ouders en begeleiders weten niet altijd wat mogelijk is en welke voorwaarden gelden om recht te hebben op leerlingenvervoer. En dat de gemeente bij de beoordeling vooral afgaat op schriftelijke informatie. Daardoor heeft zij de gezinssituatie en het belang van het kind niet altijd goed in beeld.

Verder blijkt de gemeente geen rol voor zichzelf te zien als een aanvraag wordt afgewezen en ouders stellen dat zij door hun situatie hun kind niet zelf naar school kunnen brengen.

De Jeugdbudsmansman vindt dat de gemeente haar werkwijze moet aanpassen. Dat zij zich proactief moet opstellen om de dienstverlening aan deze gezinnen te verbeteren. En hen verder te helpen met de mogelijkheden die de gemeente daarvoor heeft. Zij doet de gemeente daarom de volgende aanbevelingen:

1. zorg voor meer en beter persoonlijk contact
2. werk samen aan integrale dienstverlening en effectieve probleemoplossing
3. zorg voor adequate en uniforme informatie voor professionals die het gezin kunnen helpen bij een aanvraag.

Die aanbevelingen licht zij in dit rapport verder toe.

Wat is leerlingenvervoer?

Leerlingenvervoer is voor kinderen die niet zelfstandig naar school kunnen reizen. Bijvoorbeeld doordat ze ziek zijn, een handicap of gedragsproblemen hebben. Een aanvraag voor leerlingenvervoer kan bij de gemeente worden ingediend. De gemeente beslist waar iemand recht op heeft. Dat kan zijn een bijdrage in de kosten van het vervoer, als ouders hun kind zelf naar school brengen. Maar ook kan de gemeente zorgen voor vervoer, bijvoorbeeld met een taxibusje.

2. Een voorbeeld waarbij het niet goed ging: “Gele briefjes”

Mina gaat na de zomer naar het speciaal onderwijs

Mina is 9 jaar. Voor de zomer zat Mina op dezelfde basisschool als haar broer en zus. Haar moeder heeft de nieuwe school voor Mina uitgekozen. Daarbij hebben de oude school en schoolmaatschappelijk werk haar geholpen.

Haar moeder vraagt leerlingenvervoer aan

Dat doet ze voordat het nieuwe schooljaar begint. De schoolmaatschappelijk werkster helpt haar daarbij. Korte tijd later wijst de gemeente de aanvraag leerlingenvervoer af. De gemeente schrijft dat er vergelijkbare scholen dichterbij haar huis zijn. En als Mina niet naar die scholen kan, dan kan haar moeder dat aan de gemeente laten weten. Dan krijgt ze misschien alsnog een vergoeding.

En dan begint het nieuwe schooljaar

Mina heeft het erg naar haar zin op de nieuwe school. Maar het lukt haar moeder niet om haar kinderen alle drie op tijd naar school te brengen. De beide scholen beginnen om dezelfde tijd: om 8.30 uur. Mina's vader moet werken tot 9.00 uur. Hij kan de kinderen daardoor niet brengen. Moeder brengt eerst de broer en zus weg. Daarna brengt ze Mina naar school met de tram. Mina komt daardoor vaak te laat op school.

De situatie zorgt voor veel stress

Mina krijgt elke keer een geel briefje op school als ze te laat komt. Dat vindt ze niet fijn. Van de gele briefjes krijgt ze stress. Maar ook geeft de situatie stress voor haar moeder en de rest van het gezin. Haar moeder is in behandeling bij de psycholoog. En ook de broer van Mina heeft problemen waarvoor hij begeleiding krijgt.

Haar moeder doet daarom opnieuw een aanvraag

Dit keer krijgt ze hulp van een begeleider van het gezin. Op het aanvraagformulier vertelt haar moeder waarom zij voor deze school heeft gekozen. En schrijft ze dat Mina vaak te laat komt. En misschien bij de leerplichtambtenaar moet komen. Ook beschrijft ze de gevolgen van de afwijzing voor haar gezin. Op het aanvraagformulier staat ook het telefoonnummer van de begeleider voor meer informatie.

Ook die aanvraag wordt afgewezen

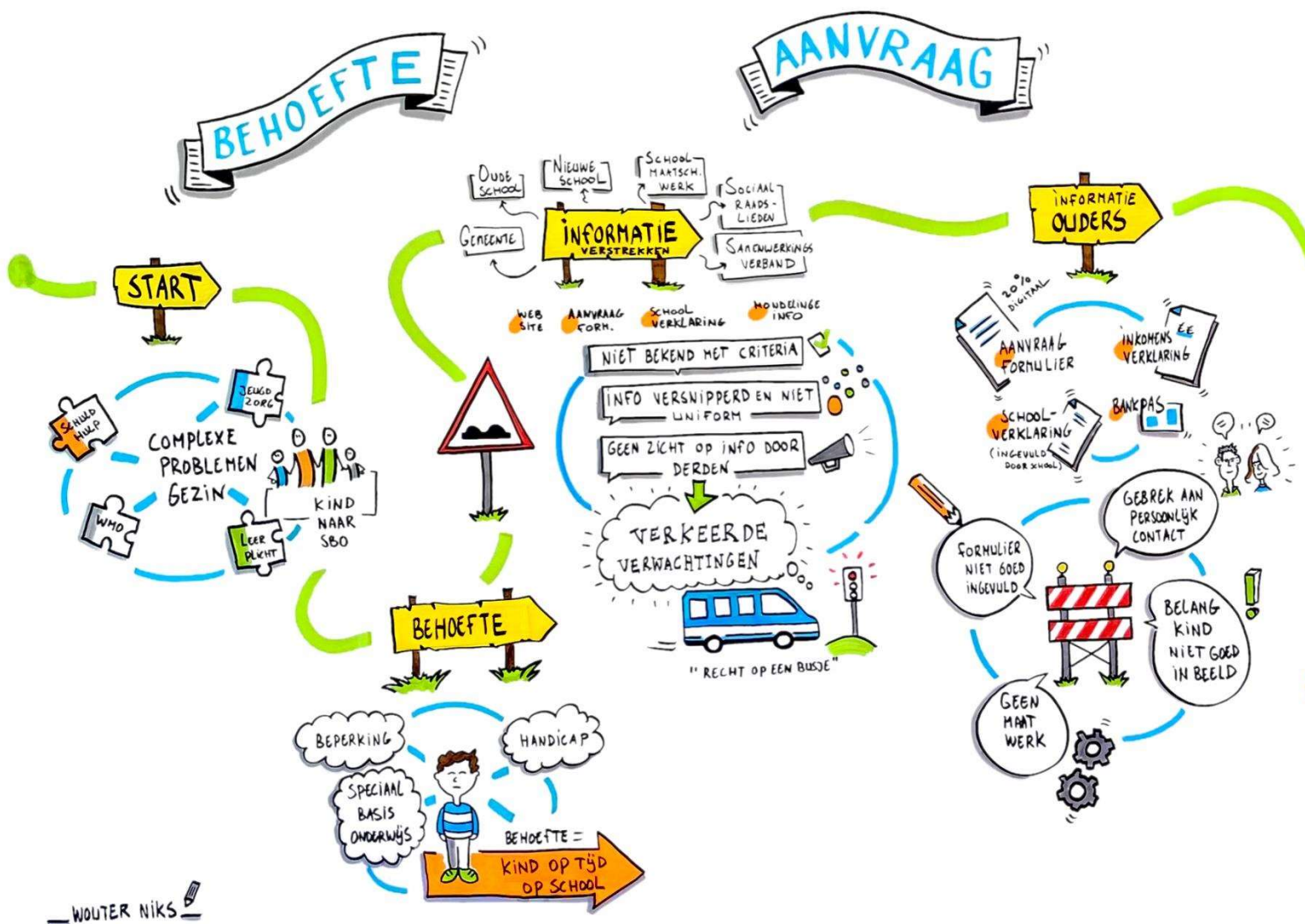
Om dezelfde reden. De gemeente heeft geen contact opgenomen met de begeleider. Zij schrijft dat er geen aanleiding is om van de regels af te wijken en de aanvraag wel toe te wijzen. Zij vindt dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ouders is om hun kinderen zelf en op tijd naar school te brengen. Wel wijst de gemeente nog op de mogelijkheid een vergoeding te vragen voor de kosten van de tramreis naar school.

En nu?

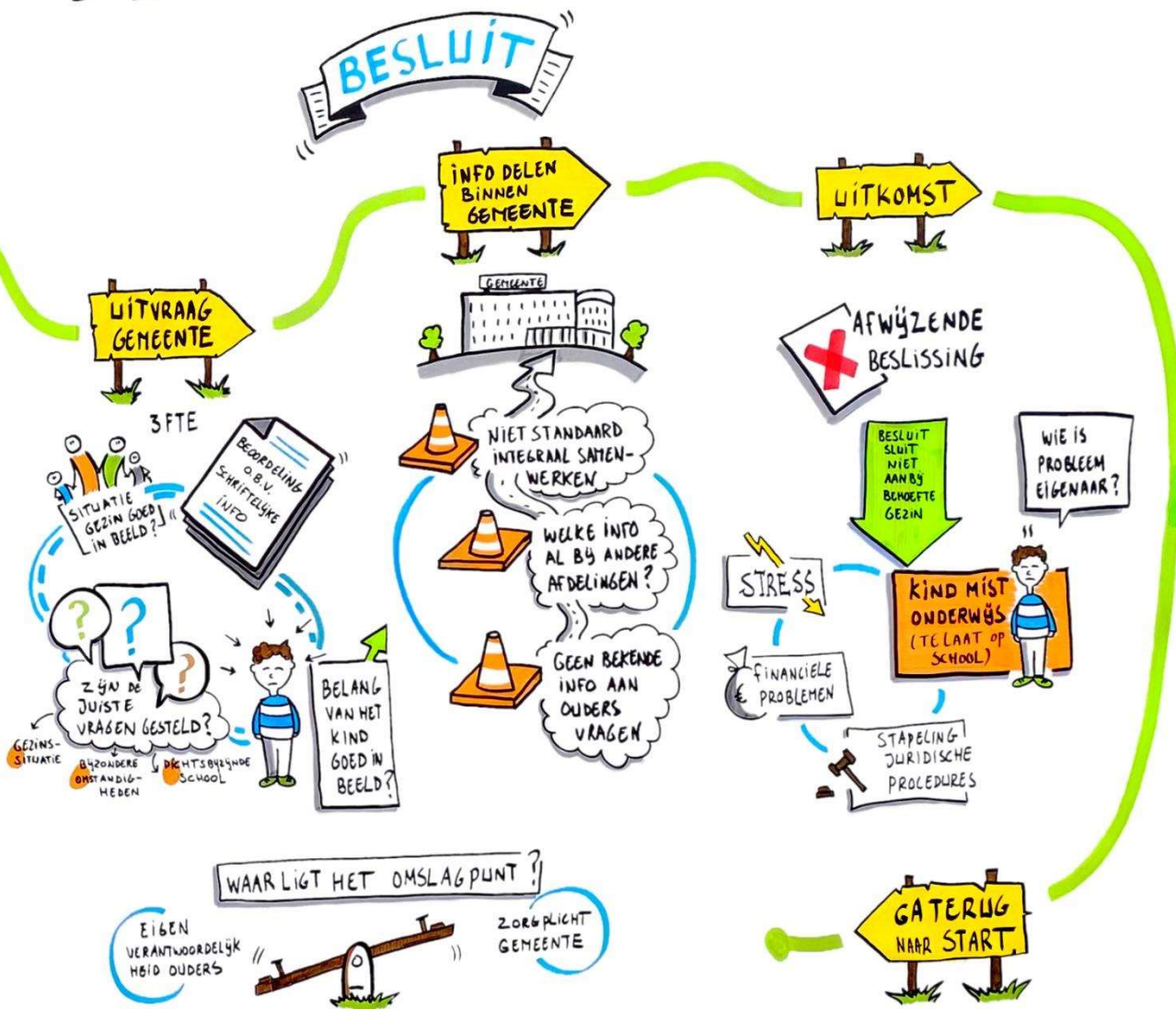
De situatie is voor het gezin niet fijn. Na lang wikken en wegen besluit moeder om een andere school voor Mina te zoeken. Het gezin kan de stress niet meer aan. Mina gaat daarom na de kerstvakantie naar een andere school. Haar moeder hoopt dat ze daar snel went en het naar haar zin heeft.

3. Deze tekening laat zien hoe het nu gaat als leerlingenvervoer wordt aangevraagd. Klik op de tekening voor een grote versie, deze wordt in een apart scherm geopend.

HOBBELS OP



DE WEG



4. Aanleiding voor dit onderzoek

De Jeugdbudsmansman is vorig jaar een onderzoek gestart rond de aanvraagprocedure voor het leerlingenvervoer. De aanleiding daarvoor was allereerst een aantal klachten van kwetsbare gezinnen dat zij in 2023 en 2024 ontving. De Jeugdbudsmansman zag in die zaken hoe de aanvragen waren behandeld. De aanvragen waren afgewezen. Maar de gezinnen gaven aan dat zij door hun situatie hun kind niet (op tijd) naar school kunnen brengen en problemen in het gezin bleven bestaan.

Daarnaast wil de Jeugdbudsmansman nagaan hoe de gemeente de aanbevelingen uit haar rapport “Zorgen voor aangepast leerlingenvervoer (februari 2020) heeft opgevolgd¹. En hoe de gemeente het belang van het kind meeweegt bij de beslissingen over leerlingenvervoer.

5. Waar gaat dit onderzoek over?

Het onderzoek gaat over het proces rond de behandeling van aanvragen voor leerlingenvervoer². De Jeugdbudsmansman heeft gekeken naar de behandeling van aanvragen. Maar ook naar wat aan een aanvraag voorafgaat en wie daarbij betrokken is of kan zijn. En naar wat er gebeurt als een aanvraag is afgewezen.

Verder heeft de Jeugdbudsmansman bij dit onderzoek specifiek gekeken naar de situatie van kwetsbare gezinnen met een kind op het speciaal basisonderwijs. Met kwetsbare gezinnen bedoelt zij gezinnen waarin de ouders³ niet in staat zijn om zonder hulp een goed onderbouwde aanvraag te doen. Het gaat bijvoorbeeld om gezinnen waarbij hulpverlening is betrokken en/of waarvan de ouders een beperkt doen-vermogen⁴

¹ Het gaat daarbij m.n. om de aanbevelingen die ook zien op het aanvraagproces, uit het rapport [Zorgen voor aangepast vervoer van 12-2-2020](#).

² Onder de term Leerlingenvervoer verstaan wij de drie voorzieningen die de gemeente kan toekennen voor (vergoeding van) het vervoer op grond van haar verordening – zie ook bijlage.

³ Onder ‘ouders’ worden ouders of verzorgers verstaan.

⁴ Met doen-vermogen wordt hier bedoeld de capaciteit om actie te nemen op basis van kennis, inzicht en motivering (zie ook de publicatie “Weten is nog geen doen van de WRR”). Daarbij wordt opgemerkt dat ouders met een gehandicapt of zorgbehoevend kind sowieso zwaarder zijn belast zijn dan andere ouders, gelet op de zorg en vaak bijbehorende administratieve lasten voor hun kind.

hebben. Of gezinnen waarin de ouders de Nederlandse taal niet (goed) machtig zijn, digitaal niet of minder vaardig zijn, laaggeletterd zijn of een lichte verstandelijke beperking hebben.

6. Wat heeft de Jeugdbudsman gedaan?

De Jeugdbudsman heeft allereerst gesprekken gevoerd en schriftelijk informatie opgevraagd. Dat heeft zij gedaan in het kader van dit onderzoek, maar ook naar aanleiding van individuele klachten die zij heeft behandeld.

De Jeugdbudsman heeft gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Den Haag (beleid, afdeling Leerlingenvervoer, afdeling Leerplicht), medewerkers WMO/Leerlingenvervoer van de gemeente Leidschendam-Voorburg, een ouder en haar kind, een schooldirecteur, met schoolmaatschappelijk werk en een zorgverlener betrokken bij een van de gezinnen die een klacht had ingediend.

Daarna heeft de Jeugdbudsman een praatplaat laten maken. Deze praatplaat en een korte notitie over de regels en de praktijk van leerlingenvervoer (zie bijlage) geven de voorlopige bevindingen van haar onderzoek weer. Daarin zijn ook de knelpunten verwerkt die de Jeugdbudsman in de verschillende fases van het aanvraagproces heeft vastgesteld. Zij heeft op 21 mei 2024 een sessie georganiseerd met deelnemers van binnen en buiten de gemeente. Deze deelnemers⁵ heeft zij geselecteerd op basis van hun functie, hun specifieke kennis en/of ervaring. Zij zijn uitgenodigd om met elkaar in gesprek te gaan op basis van de praatplaat en de knelpunten die de Jeugdbudsman heeft gesignaleerd. En om samen input te leveren voor aanbevelingen. Hun input is verwerkt in tekeningen en gebruikt bij het opstellen van de voorgenomen aanbevelingen.

De Jeugdbudsman heeft het conceptrapport met voorgenomen aanbevelingen en bijlagen voorgelegd aan de gemeente. De reactie van de gemeente is verwerkt en daarna is het rapport gepubliceerd.

⁵ Deelnemers waren twee directeuren van scholen voor speciaal onderwijs, een medewerkster schoolmaatschappelijk werk, twee consultants WMO en leerlingenvervoer van de gemeente Leidschendam-Voorburg, directeur OCW van Den Haag en andere medewerkers vanuit de dienst OCW van de gemeente Den Haag (vanuit Beleid en uitvoering, Leerlingenvervoer, Leerplicht, Doorbraaklab, project Child Friendly Cities).

7. Conclusies van het onderzoek

Op basis van de bevindingen is de conclusie van de Jeugdbudsmansman dat:

- I. De aanvragers en de professionals⁶ voorafgaand aan de aanvraag vaak onjuiste verwachtingen hebben en niet altijd goed op de hoogte zijn van de voorwaarden voor en verschillende vormen van leerlingenvervoer.
- II. De gemeente aanvragen vooral op basis van schriftelijke informatie beoordeelt waardoor zij niet altijd de gezinssituatie en het belang van het kind goed in beeld heeft en heeft onderzocht.
- III. De gemeente geen rol ziet voor zichzelf als een kind schooluren mist in geval de aanvraag is afgewezen en ouders stellen dat ze door hun gezinssituatie het kind niet op tijd naar school kunnen brengen.
- IV. De gemeente aanbevelingen uit het eerdere rapport van de Jeugdbudsmansman over leerlingenvervoer (Zorgen voor aangepast vervoer uit 2020) niet (volledig) heeft opgevolgd.

Hieronder wordt dat verder toegelicht:

I. Vóórafgaand aan de aanvraag

- Onjuiste verwachtingen bij ouders (en, in mindere mate, bij professionals).
- Onbekendheid met de voorwaarden voor toekenning bij ouders en professionals.
- Informatie hierover is versnipperd en niet eenduidig. De gemeente heeft immers geen zicht op informatie die door professionals aan ouders wordt verstrekt.

De beeldvorming en verwachtingen rond het leerlingenvervoer zijn bij ouders en professionals vaak niet juist. Veel van hen associëren de term leerlingenvervoer met het

⁶ De Jeugdbudsmansman verstaat in dit rapport onder professionals degenen die ouders helpen bij het indienen van een aanvraag. In de praktijk gaat het o.a. om medewerkers van scholen, schoolmaatschappelijk werkers, zorgverleners die betrokken zijn bij een gezin.

vervoer met een taxibusje. En zij denken dat als een kind naar het speciaal onderwijs gaat, het met een taxibusje daar naartoe wordt gebracht.

Uit het onderzoek van de Jeugdbudsmansman blijkt dat ouders en professionals lang niet altijd goed op de hoogte zijn van de criteria die gelden voor toekenning van leerlingenvervoer.

De cijfers die door de gemeente zijn aangeleverd lijken dat te bevestigen. Daaruit blijkt dat een groot deel van de aanvragen wordt afgewezen op het criterium van de dichtstbijzijnde school.



Figuur 1 – Input van de sessie van 21 mei op dit onderwerp

Op de website van de gemeente staat informatie over de voorwaarden voor leerlingenvervoer. Maar kwetsbare gezinnen zullen deze informatie eerder horen via een professional (denk aan leraren, intern begeleiders op scholen, schoolmaatschappelijk werk, zorgbegeleiders betrokken bij het gezin). Professionals die hen ook helpen bij het indienen van de aanvraag. Voor deze gezinnen is het dus vooral van belang dat die professionals over goede informatie beschikken.

De gemeente heeft nu geen zicht op de informatie die professionals aan de ouders verstrekken. Uit de sessie van 21 mei 2024 bleek dat de professionals zelf behoefte hebben aan (coördinatie van) uniforme en integrale informatie vanuit de gemeente. Voor hen is niet voldoende duidelijk wat de criteria zijn en welke omstandigheden van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag. De gemeente informeert deze professionals hierover nu niet afzonderlijk, ook niet tijdens gezamenlijke (informatie-)bijeenkomsten.

De gemeente verwijst aanvragers op haar website en op het aanvraagformulier nu voor hulp naar WIJKZ/Servicecentrum XL en de bibliotheek. In dit onderzoek is niet meegenomen hoe die informatie er uitziet, of deze voldoende duidelijk is voor medewerkers van WIJKZ en bibliotheek en of deze ook voor de andere professionals gebruikt zou kunnen worden.

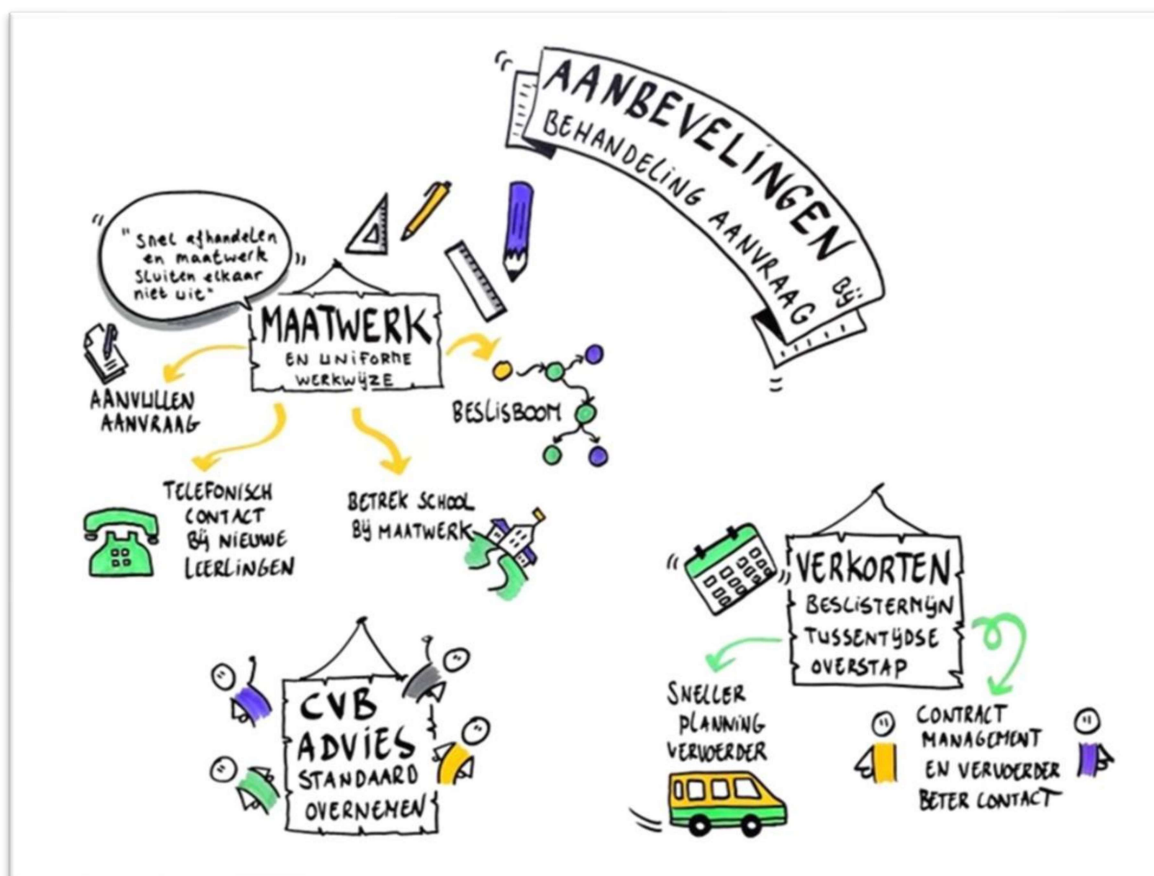
II. Bij de behandeling van de aanvraag

- Er is gebrek aan persoonlijk contact terwijl het ingevulde aanvraagformulier niet altijd de informatie bevat die voor de beoordeling van belang kan zijn.
- Er is daardoor onvoldoende maatwerk.
- Er is binnen de gemeente geen interne samenwerking en afstemming (van de afdeling leerlingenvervoer met de WMO en/of Leerplicht).
- Het belang van het kind wordt niet apart in kaart gebracht en meegewogen.

In de huidige praktijk beoordeelt de gemeente een aanvraag vooral op basis van schriftelijke informatie, te weten het aanvraagformulier en de schoolverklaring. Dat brengt het risico met zich mee dat de aanvraag wordt beoordeeld zonder dat de feitelijke situatie en het probleem of de behoefte van het gezin goed in beeld is. Niet alleen omdat kwetsbare gezinnen en hun begeleiders niet altijd goed op de hoogte zijn van de geldende criteria (zie hierboven). En daardoor dus ook niet altijd weten welke informatie over omstandigheden van dit gezin relevant is te vermelden voor de beoordeling van de aanvraag.

Maar ook omdat deze doelgroep lang niet altijd in staat is hun situatie goed voor het voetlicht te brengen op een formulier. Kortom: het ingevulde aanvraagformulier biedt geen garantie dat altijd alle informatie die van belang van kan zijn voor de beoordeling van de aanvraag en/of het leveren van maatwerk uitgevraagd wordt.

De gemeente neemt alleen in sommige gevallen persoonlijk contact op naar aanleiding van de aanvraag. Het gaat dan met name om de situatie waarin het formulier niet volledig is ingevuld of de informatie op het formulier voor de gemeente niet duidelijk is. Bellen naar aanleiding van de aanvraag is nu niet standaardpraktijk.



Figuur 2 - Input van de sessie van 21 mei op dit onderwerp

De beperkte capaciteit van de afdeling Leerlingenvervoer speelt daarbij een rol. De gemeente wijst erop dat het met de huidige capaciteit (3 fte) en het aantal aanvragen (ongeveer 2000 per jaar) onmogelijk is om over alle aanvragen te bellen. In de nieuwe [Verordening bekostiging leerlingenvervoer Den Haag 2024](#) wordt wel de mogelijkheid van een gesprek naar aanleiding van de aanvraag benoemd, maar het is nu onduidelijk in welke gevallen de gemeente in de praktijk van die mogelijkheid gebruik zal maken.

Afgaande op het nieuwe aanvraagformulier laat de gemeente het aan de aanvrager om aan te geven of hij persoonlijk contact wil. Het initiatief ligt dus bij de (kwetsbare)

ouders zelf. Het is de vraag of kwetsbare gezinnen met beperkt doen-vermogen⁷ deze mogelijkheid zullen benutten.

De verordening kent een hardheidsclausule. Een hardheidsclausule maakt het mogelijk om van de regeling af te wijken. Dit biedt dus een mogelijkheid tot maatwerk. Om te weten of maatwerk nodig en mogelijk is, heeft de gemeente op het (nieuwe) aanvraagformulier de vraag opgenomen 'doet u een beroep op de hardheidsclausule?'. Dit begrip wordt niet toegelicht. Ook wordt niet aangegeven welke omstandigheden daarvoor van belang kunnen zijn. Er wordt bij de aanvraag ook niet (standaard) gevraagd of er een begeleider bij het gezin betrokken is. En of er andere onderdelen van de gemeente betrokken zijn (Leerplicht, WMO).

III. Bij de afwijzende beslissing

- Voordat een aanvraag wordt afgewezen wordt de aanvrager niet standaard in de gelegenheid gesteld op dat voornemen te reageren en een zienswijze hierover te uiten.
- De gemeente ziet geen rol voor zichzelf weggelegd als de aanvraag wordt afgewezen terwijl het kind onderwijsuren mist doordat ouders het kind niet op tijd naar school kunnen brengen.
- De gemeente legt de verantwoordelijkheid voor het vinden van een oplossing in beginsel bij de ouders. Er is in de regel ook geen contact over een voorgenomen afwijzing. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:7) moet de gemeente, voordat zij een aanvraag afwijst, de aanvrager in de gelegenheid stellen om een zienswijze te geven. Dat gebeurt nu niet. De gemeente wijst een aanvraag af zonder de vereiste hoor/wederhoor.

De Jeugdbondsman zag dat in een aantal zaken de situatie vastliep toen de aanvraag werd afgewezen. Doordat het ging om situaties waarin de ouders aangaven dat zij zelf niet in staat waren hun kind (op tijd) naar school te brengen. De gezinssituatie speelde daarbij een rol. In die zaken werden de ouders na afwijzing van de aanvraag verwezen naar het doen van een nieuwe aanvraag ("terug naar start"). Met als gevolg dat de hele aanvraagprocedure opnieuw moest worden doorlopen.

De regelgeving gaat uit van eigen verantwoordelijkheid van ouders. Is er een omslagpunt denkbaar van de eigen verantwoordelijkheid van ouders naar de zorgplicht

⁷ Zie voetnoot 4.

van de gemeente waar het gaat om kwetsbare gezinnen? De gemeente is daar nu niet duidelijk over. In beginsel volstaat zij met een afwijzende beslissing. Leerplicht ziet (zonder melding) geen actieve rol voor zichzelf weggelegd als een kind zo uren school mist. Andere afdelingen (zoals WMO of Jeugdzorg) worden in dit soort situaties in de regel ook niet betrokken.



Figuur 3 - Input van de sessie van 21 mei op dit onderwerp

IV. Eerdere aanbevelingen

In 2020 heeft de Jeugdbudsmansman een rapport uitgebracht. Daarin zijn o.a. ook aanbevelingen gedaan die gericht zijn op het aanvraagproces:

- Neem persoonlijk contact op met de aanvrager en doe een brede uitvraag.
- Geef adequate informatie (die nodig is voor een haalbare aanvraag).
- Zorg voor informatiedeling en afstemming tussen gemeente en andere betrokkenen voor het aanvraagproces.
- Maak meerjarige besluiten mogelijk. Stem de beschikkingsduur zoveel mogelijk af op de lengte van het (meerjarig) sociaal medisch advies of op de schoolduur van de leerling.

Deze aanbevelingen zijn, zo blijkt uit het nieuwe onderzoek, niet of (nog) niet volledig opgevolgd.

Hierboven (onder II. en III.) is al aangegeven dat de gemeente niet standaard persoonlijk contact opneemt met de aanvrager. Niet naar aanleiding van de aanvraag en niet bij een voorgenomen afwijzing. Het college heeft in (in 2020 en in 2024⁸) aangegeven dat dit gebeurt als een aanvraag niet compleet is en bij een voorgenomen afwijzingen. Dat laatste komt dus niet overeen met de bevindingen van de Jeugdbudsmansman tijdens dit onderzoek. En ook ziet de Jeugdbudsmansman dat er nog geen sprake is van een brede uitvraag. Wel heeft de gemeente tijdens dit onderzoek aangekondigd dat zij gaat bellen bij voorgenomen afwijzingen vanaf het schooljaar 2024/2025.

De gemeente heeft de informatie op haar website en het aanvraagformulier sinds het vorige rapport wel aangepast en verbeterd. Maar wat mist is meer en uniforme informatie voor de professionals die kwetsbare gezinnen ondersteunen (zie ook hierboven onder I.).

In het beleid dat vanaf 1 oktober 2024 zal gelden, staat de mogelijkheid van meerjarige besluiten genoemd⁹. De aanbeveling van de Jeugdbudsmansman hierover gaat verder. Zoals leerlingen van Mytyl- en Tytylscholen voor wie het volstrekt duidelijk is dat zij nooit zelfstandig zullen kunnen reizen. Deze aanbeveling is dus niet volledig opgevolgd.

⁸ Zie hiervoor het antwoord op vragen van een raadslid luidend: "Zorgen voor aangepast vervoer" d.d. 17 maart 2020 ([RIS304600](#)) en de reactie op het jaarverslag van de Jeugdbudsmansman 2023 (RIS [319445](#)).

⁹ Zie bijlage onder 'Het aanvraagproces- recente ontwikkelingen'

8. De visie van de Jeugdbudisman

Dit rapport gaat vooral over de behandeling van aanvragen leerlingenvervoer van kwetsbare gezinnen. Om die gezinnen goed te kunnen helpen, vindt de Jeugdbudisman het belangrijk dat de gemeente zich proactief opstelt.

Een proactieve houding bij kwetsbare gezinnen

De gemeente gaat bij het aanvraagproces uit van zelfredzaamheid van de aanvragers. Bij kwetsbare gezinnen wordt de zelfredzaamheid vaak overschat. Deze is per definitie niet of beperkt aanwezig. Niet zelden ontvangt het gezin/kind op meerdere vlakken begeleiding en zorg vanuit verschillende afdelingen en of instanties. En liggen er ook andere of meerdere problemen onder de vervoersvraag voor het kind (zie ook casus in de bijlagen).

Een proactieve rol van de gemeente is daarom nodig. Dat betekent dat voor de behandeling van aanvragen leerlingenvervoer het volgende nodig is:

- I. Goede en voldoende informatie.**
- II. Persoonlijk contact.**
- III. Brede uitvraag bij de start.**
- IV. Samenwerking en afstemming tussen afdelingen en organisaties.**

I. Goede en voldoende informatie

De gemeente moet weten wanneer zij met een kwetsbaar gezin te maken heeft. En zij moet een beeld hebben welke professionals deze gezinnen ondersteunen: Wie zit er in de schil direct rondom het gezin (m.a.w. wie zijn degenen die hen helpen en van informatie voorzien)? Via deze professionals kan de gemeente deze gezinnen het beste bereiken. Het is dan ook belangrijk dat de gemeente zich inspant om hen van goede en eenduidige informatie te voorzien. De gemeente heeft hierbij een “brengplicht”. De Jeugdbudisman vindt dat bij kwetsbare gezinnen een extra inspanning van de gemeente mag worden verwacht.

II. Persoonlijk contact

Een proactieve houding betekent ook, dat de gemeente persoonlijk contact heeft met deze aanvragers. En vanaf de start actief luistert naar hun behoefte(n). De gemeente moet zelf het initiatief nemen voor dat contact, en dat niet aan de gezinnen zelf overlaten. Vooral afgaan op schriftelijke informatie (zoals het aanvraagformulier en de schoolverklaring) is niet genoeg. Persoonlijk contact moet plaatsvinden in die situaties waarin de gemeente moet beoordelen of er (nog langer) recht bestaat op leerlingenvervoer. Dus bij de eerste aanvraag, meteen na ontvangst ervan¹⁰, maar ook bij een voorgenomen afwijzing en gewijzigde omstandigheden.

III. Brede uitvraag bij de start

Bij het persoonlijk contact na ontvangst van de aanvraag moet de gemeente een brede uitvraag doen. Het gaat daarbij om het stellen van de juiste vragen. En om verder en breder te kijken dan alleen de vraag of er recht bestaat op leerlingenvervoer. De gemeente moet doorvragen om helder te krijgen waarom de aanvraag wordt gedaan. Ligt er een probleem achter die aanvraag? Een probleem dat niet of niet alleen met leerlingenvervoer kan worden opgelost? Dat moet via een brede uitvraag, met een integrale blik van de afdeling Leerlingenvervoer boven tafel komen.

IV. Samenwerking en afstemming tussen afdelingen en organisaties

Proactief zijn betekent ook dat de gemeente zichzelf als “geheel” ziet en niet als losse afdelingen. Het kan niet zo zijn dat alle losse afdelingen “er niet van zijn”, zich geen

¹⁰ Bij de gemeente Leidschendam-Voorburg vindt in beginsel bij elke nieuwe aanvraag een uitgebreide telefonische intake plaats. Dit gebeurt door consultants die deels ook werken voor de WMO en vanuit die functie gewend zijn dit soort gesprekken te houden.

probleemeigenaar voelen, terwijl een probleem niet is opgelost. Dat betekent dat de afdeling Leerlingenvervoer na een aanvraag zo nodig contact zoekt met andere afdelingen/onderdelen van de gemeente. Denk hierbij aan WMO en jeugdhulp als het gezin daar bekend is. Informatie van die afdelingen kan een breder beeld geven van de gezinssituatie. En deze afdelingen kunnen mogelijk helpen bij het onderliggende probleem. Dat laatste geldt ook voor bijvoorbeeld de afdeling Leerplicht en het Doorbraaklab van de gemeente. Door samen te werken en af te stemmen is er meer kans op een (effectieve) oplossing voor het probleem van het gezin.

Ook bij een voorgenomen afwijzing van een aanvraag kunnen deze contacten van belang zijn. Door onderlinge afstemming en samenwerking bij de afwijzing van een aanvraag kan zo mogelijk een alternatief worden geboden, of kan het gezin op weg worden geholpen met zijn probleem. Als de oplossing daarvoor van een andere afdeling van de gemeente kan komen, ligt een warme doorverwijzing in de rede.

Dit zorgt voor een betere dienstverlening en effectieve oplossingen

Deze proactieve houding van de gemeente vraagt om een cultuuromslag¹¹ en een andere manier van werken. Zo vraagt bijvoorbeeld het doen van een brede uitvraag andere vaardigheden en capaciteiten van medewerkers dan het juridisch toetsen en behandelen van de aanvraag vooral op basis van schriftelijke informatie (vgl. de vaardigheden die hiervoor van WMO-medewerkers worden gevraagd). En er zal mogelijk meer personeel nodig zijn.

Maar door de andere manier van werken kan de gemeente zo nodig maatwerk leveren en het belang van het kind goed in beeld krijgen (zie ook [het beste besluit voor het kind](#)). De gemeente kan bij de start al de informatie vragen die zij anders later in het proces zou hebben opgevraagd. Zoals de informatie die zij nodig heeft om te handelen volgens haar nieuwe verordening en beleid (zie bijlage 1). Denk hierbij aan de informatie die nodig is als het kind niet op de dichtstbij gelegen school zit. Maar ook informatie om te beoordelen of de hardheidsclausule van toepassing is, informatie over de persoonlijke omstandigheden, de zelfstandigheid/zelfredzaamheid van kind/ouders, en over waarom ouders het kind niet naar school kunnen begeleiden.

¹¹ Zie ook de cultuuromslag waar de ombudsman in haar [jaarverslag 2023](#) voor pleit (o.a. "begin altijd met een brede uitvraag voor een duidelijke beeld en de hulpvraag" en "wees nieuwsgierig en vrijmoedig en werk integraal samen om echte oplossingen te zoeken").

Ook kan de gemeente door deze andere manier van werken onnodige stapeling van (aanvraag-/klacht-/bezwaar-) procedures voorkomen als zij bij de beoordeling van de aanvraag alle relevante omstandigheden en belangen in beeld heeft gebracht. Zo kan voorkomen worden dat relevante informatie pas tijdens een vervolprocedure bekend wordt. Het verwijzen naar een nieuwe aanvraagprocedure (“terug naar start”, zie de praatplaat) moet waar mogelijk voorkomen worden.

Jeugdbudisman Yvette Nass:

” Zorg voor een betere samenwerking door de gemeente als geheel te zien en niet als losse afdelingen.”

9. Aanbevelingen

De Jeugdbudsman doet het college de onderstaande aanbevelingen voor de behandeling van aanvragen leerlingenvervoer van kwetsbare gezinnen. Dit doet zij op grond van haar bevindingen, de input van de sessie van 21 mei 2024 en haar eigen visie. De zorg van de Jeugdbudsman is, dat de gemeente deze gezinnen op basis van hun aanvraag onvoldoende herkent als kwetsbaar gezin met een beperkt doen-vermogen¹². En dat deze gezinnen daardoor niet verder worden geholpen met de mogelijkheden die de gemeente (als geheel, net alleen de afdeling leerlingenvervoer) daarvoor heeft.

De gemeente zal de uitvoeringspraktijk aanpassen nu er een nieuwe verordening ligt en beleid is opgesteld. Dat is bij uitstek de gelegenheid om de aanbevelingen ook in het (nieuwe) werkproces vorm te geven.

In het kort betekent dit;

- I. Zorg voor meer en beter persoonlijk contact.**
- II. Werk samen aan integrale dienstverlening en probleemoplossing.**
- III. Zorg voor adequate en uniforme informatie aan professionals die het gezin informeren over en helpen bij het indienen van een aanvraag.**

¹² Zie voetnoot 4.

Concreet betekent dit per aanbeveling het volgende:

I. Zorg voor meer en beter persoonlijk contact

a) Neem bij alle eerste aanvragen persoonlijk contact op met de aanvrager en (met diens toestemming) de professional die bij het gezin betrokken is en doe daarbij een brede uitvraag.

Vragen die daarbij horen, kunnen o.a. zijn:

- Welke verwachtingen heeft de aanvrager bij de aanvraag en de rol van de gemeente?
- Is er begeleiding betrokken bij het gezin, zo ja, kan daarmee contact worden opgenomen?
- Wat heeft (het gezin van) de aanvrager nodig?
- Welk probleem moet worden opgelost?
- Hoe kan de gemeente helpen bij een oplossing? Wie kan dat nog meer? Welke rol zien ouders voor zichzelf?
- Welke belangen en rechten van kinderen spelen er?
- Welke informatie, die nodig is voor de beoordeling van de aanvraag, is (al) bekend en beschikbaar? Zijn er andere onderdelen van de gemeente betrokken (denk aan Leerplicht, WMO, Jeugdzorg) en kan daar zo nodig mee worden afgestemd?
- Wat maakt dat ouders het vervoer van hun kind(eren) naar school niet zelf kunnen regelen; wat hebben zij gedaan om begeleiding van het kind te organiseren en waarom is dit niet gelukt?

b) Bied de aanvrager bij een voorgenomen afwijzing de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen. Bij voorkeur via persoonlijk contact.

Ga daarbij, voor zover nog niet bekend, na of de afwijzing het gezin voor problemen stelt en welke, en onderzoek actief of er alternatieven zijn t.b.v. het belang van het kind en ondersteuning van het gezin. Koppel aan de aanvrager terug op welke wijze zijn zienswijze is meegenomen in de definitieve besluitvorming en vermeldt dit in de motivering van je besluit.

c) Neem ook persoonlijk contact op als er wijzigingen zijn in de omstandigheden.

II. Werk samen aan integrale dienstverlening en probleemoplossing

a) Stem bij de beoordeling van een aanvraag zo mogelijk af met andere betrokken partijen en afdelingen/onderdelen van de gemeentelijke organisatie waar het gezin bekend is.

Stem af en werk samen met de scholen en (zorg)begeleiders die bij het gezin betrokken zijn. Als het gezin bekend is bij andere afdelingen/onderdelen van de gemeente (afdelingen die zich bezighouden met de WMO, Jeugdwet, Leerplicht, Maatwerk en regie) stem dan ook met hen af. Kijk samen met hen of gemeente breed maatwerk mogelijk is en wie daarbij betrokken moet worden (buiten de afdeling Leerlingenvervoer). Maatwerk kan bestaan uit een oplossing voor het gezin die zo nodig verder gaat dan het toekennen van leerlingenvervoer en waarbij het belang van het kind voorop staat. Denk daarbij zo nodig aan afstemming met het Doorbraaklab.

b) Doe dit ook bij de afwijzing van een aanvraag en intrekking bij gewijzigde omstandigheden.

Ga in deze situaties in afstemming met de hierboven genoemde partijen na wat de gemeente nog voor dit gezin kan betekenen. Hou daarbij het belang van het kind voor ogen. Hun belangen moeten centraal staan.

III. Zorg voor adequate en uniforme informatie aan professionals die het gezin informeren over en helpen bij het indienen van een aanvraag

a) Breng daarvoor eerst in kaart via welke professionals ouders hun informatie ontvangen/vragen over het aanvragen van leerlingenvervoer en wie hen helpen bij het indienen van de aanvraag.

Denk daarbij bv. aan intern begeleiders op scholen, leraren (op regulier en speciaal onderwijs), schoolmaatschappelijk werk, sociaal raadslieden, brugfunctionarissen.

b) Verstrek hen duidelijke en eenduidige informatie over de criteria om in aanmerking te komen voor leerlingenvervoer en over de omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van een aanvraag.

Informeer hen daarbij o.a. over:

- Welke vormen van leerlingenvervoer er zijn en dat een kind op speciaal onderwijs niet per definitie recht heeft op aangepast vervoer.
- Welke omstandigheden voor de beoordeling van de aanvraag van belang kunnen zijn.
- Welke informatie de gemeente nodig heeft om te kunnen beoordelen dat ouders niet in staat zijn hun kind zelf (al dan niet met OV) naar school te brengen.
- Wat de hardheidsclausule betekent en wanneer daar (met succes) een beroep op kan worden gedaan.
- Hoe de gemeente de afstand naar de dichtstbijzijnde school berekent.
- Wanneer kan een gezin mogelijk toch leerlingenvervoer kan krijgen als het kind niet op de dichtstbijzijnde school zit. En welke informatie de gemeente daarvoor nodig heeft.

c) En wees proactief in het verspreiden van de informatie aan hen en gebruik daarvoor de informatiekanaalen die door hen het meest worden gebruikt.

Dat kan bijvoorbeeld met een informatieblad waarop ook een stappenplan of stroomschema zijn opgenomen, nieuwsbrieven, informatieavonden voor het begin van het schooljaar, digitale communicatiekanalen van/met scholen. Stem met de professionals zelf af wat hiervoor het meest geschikte informatiekanaal is.

Jeugdbondsman Yvette Nass:

“Wees proactief en zorg voor effectieve oplossingen als het gaat om gezinnen waarbij het doen-vermogen beperkt is.”

10. Bijlage – De regels en de praktijk in het kort

Het aanvragen van leerlingenvervoer in Den Haag:
De regels en praktijk in het kort

Hieronder staat een beknopte weergave van de bevindingen waar de Jeugdbudsman haar conclusies en aanbevelingen op heeft gebaseerd. De informatie geeft een beeld van de huidige praktijk: hoe wordt er nu gewerkt en wat zijn de regels en voorwaarden voor leerlingenvervoer.

Het aanvraagproces – hoe is het geregeld?

De gemeente heeft een verordening leerlingenvervoer. Daarin staat dat er drie vormen zijn van Leerlingenvervoer:

EV: een vergoeding voor het brengen en halen van het kind met Eigen Vervoer

OV: een vergoeding van de kosten voor het Openbaar Vervoer van het kind. En eventueel van de begeleider die meereist

AV: Aangepast Vervoer (taxibusje)

Er zijn drie voorwaarden voor toekenning:

- het kind woont in Den Haag.
- de school ligt het meest dichtbij (voor het soort onderwijs dat het kind nodig heeft).
- het kind heeft gedragsproblemen, een verstandelijke beperking of een langdurige lichamelijke beperking.

Daarnaast kunnen andere omstandigheden van belang zijn bij de beoordeling van een aanvraag. Afhankelijk van welke vorm van leerlingenvervoer wordt aangevraagd, gaat het dan onder meer om:

- is het kind in staat met het OV te reizen (eventueel met een begeleider),
- is de afstand van huis tot school meer van 6 km,
- is begeleiding van het kind in OV onmogelijk of leidt dit tot ernstige benadeling van het gezin, of
- zijn er bijzondere omstandigheden die aanleiding geven van de regels af te wijken?²

Het aanvraagproces – hoe is de praktijk?

Het aanvragen van leerlingenvervoer moet gebeuren met een aanvraagformulier. Dit kan digitaal of schriftelijk bij de gemeente worden ingediend. Voor elk schooljaar moet de aanvraag opnieuw worden gedaan³. Dat kan voor het komende schooljaar vanaf april. Soms wordt een aanvraagformulier tijdens het schooljaar ingediend. Namelijk als een kind tijdens dat schooljaar overstapt van regulier naar speciaal onderwijs.

a. Aanvraagformulier en schoolverklaring

Ouders moeten op het aanvraagformulier aankruisen welke vorm van leerlingenvervoer ze aanvragen (AV, OV of EV). Ook moeten ze een aantal vragen beantwoorden. Als een aanvraag voor AV is afgewezen, dan hebben de ouders misschien wel recht op OV. Om dat te laten beoordelen moeten zij opnieuw hetzelfde aanvraagformulier invullen, maar dan met het kruisje bij OV.

Met het aanvraagformulier moeten de ouders een schoolverklaring meesturen. Dat is een verklaring die de school opstelt. Daarin bevestigt de school dat het kind op die school zit en geeft ze een reisadvies. Daarin staat onder meer of het kind zelfstandig, al dan niet met begeleiding, met OV naar school kan reizen.

b. Informatie voor het doen van de aanvraag

Ouders van kwetsbare gezinnen die hulp nodig hebben bij het invullen van een formulier, nemen in de praktijk voor informatie en hulp vaak contact op met school en schoolmaatschappelijk werk. Of met een zorgverlener die bij hun gezin betrokken is. Zij kunnen, na een afwijzing, ook een beroep doen op de sociaal raadslieden.

De gemeente heeft informatie beschikbaar op haar website ([Reizen naar school: leerlingenvervoer aanvragen - Den Haag](#)). Zij informeert scholen via de mail over het invullen de schoolverklaring

(voor schooljaar 2024–2025 is die toelichting uitgebreid). De gemeente heeft ook servicecentra XL geïnformeerd over het aanvragen van leerlingenvervoer via het aanvraagformulier. Het is niet bij de gemeente bekend of, en zo ja hoe vaak, ouders een beroep doen op de servicecentra XL voor hulp bij het aanvragen. De gemeente benadrukt dat zij de informatie die zij verstrekt aan ouders, scholen en andere professionals altijd eenduidig is.

c. De behandeling van aanvragen

De gemeente gaat bij de beoordeling van de aanvraag vooral af op wat op het aanvraagformulier en de schoolverklaring staat. Zij neemt nu soms persoonlijk contact op met de aanvrager (als het formulier niet volledig is of niet duidelijk). De gemeente wil vanaf het schooljaar 2024-2025 met de aanvrager gaan bellen als zij van plan is de aanvraag af te wijzen. Soms vraagt de gemeente medisch advies om een aanvraag te kunnen beoordelen.

Als een aanvraag wordt afgewezen omdat het kind niet naar de meest dichtbijgelegen school gaat, wijst de gemeente in de afwijzende beslissing op het feit dat de aanvrager kan laten weten wat daarvoor de reden is. De aanvraag is dan al afgewezen.

Er wordt geen voornemen tot afwijzing gestuurd of contact opgenomen met de aanvrager over dit voornemen.

Cijfers

De afdeling Leerlingenvervoer bestaat uit 3 fte en verwerkt zo'n 2000 aanvragen per schooljaar.

Het merendeel van de aanvragen ziet op AV (zo'n 1600, in schooljaar '22-'23 en '23-'24⁴). Een klein deel van die aanvragen wordt afgewezen (98 in '22-'23 en 162 in '23-'24). De meest voorkomende reden voor afwijzing is de aanwezigheid van een dichterbij gelegen school.

Het aanvraagproces – recente ontwikkelingen

Het bovenstaande is gebaseerd op de staande praktijk en de regelgeving zoals die tijdens het onderzoek gold. Tijdens de afronding van het onderzoek heeft het college een nieuwe verordening over het Leerlingenvervoer naar de gemeenteraad gestuurd (de [Verordening bekostiging leerlingenvervoer Den Haag 2024](#)). De verordening is vastgesteld en is vanaf 1 oktober 2024 van kracht. Ook heeft het college [beleid](#) opgesteld dat vanaf oktober 2024 van kracht is. En er is een nieuw aanvraagformulier gemaakt voor schooljaar 2024/2025. Het is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet duidelijk hoe de gemeente in de uitvoeringspraktijk concreet invulling zal geven aan de nieuwe verordening en het nieuwe beleid.

Nieuwe en opvallende wijzigingen in verordening en beleid zijn:

- De verordening noemt expliciet de mogelijkheid van een gesprek met ouder en eventueel de leerling. Er staat niet bij dat, en in welke gevallen, er een gesprek plaatsvindt of moet plaatsvinden.

- In het nieuwe aanvraagformulier zijn o.a. de volgende vragen opgenomen:

*”wilt u dat de gemeente telefonisch contact met u opneemt zodat u een extra toelichting kunt geven?” en
“wilt u een beroep doen op de hardheidsclausule?”*

- De aanvraag ziet op het recht op een vervoersvoorziening, niet op een specifieke vorm daarvan (EV/OV/AV). Dat komt ook terug in het nieuwe aanvraagformulier: de aanvrager moet daarop niet aankruisen welke voorziening hij aanvraagt.
- Voordat het college besluit dat begeleiding van leerling door ouders onmogelijk is of tot ernstige benadeling van het gezin leidt, vraagt het een verklaring van ouders waarin staat wat ze gedaan hebben om begeleiding van het kind te organiseren en waarom dit niet lukt. Het college nodigt ouders uit voor een gesprek waarbij wordt gekeken naar begeleidingsmogelijkheden.
- In het nieuwe beleid is de mogelijkheid opgenomen om leerlingvervoer voor een schoolperiode toe te kennen

“als duidelijk is dat de vervoersmogelijkheid van een leerling niet zal wijzigen gedurende deze periode. Daarbij kan het gaan om leerlingen van Mytyl- en Tylytscholen voor wie het volstrekt duidelijk is dat zij nooit zelfstandig zullen kunnen reizen”.

- Het college houdt op grond van de nieuwe verordening bij de beoordeling van de aanvraag rekening met de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van leerling en gezin.
- Volgens het beleid weegt het college de persoonlijke omstandigheden van gezinnen mee. Hoe ze dat doet, wordt niet toegelicht (anders dan dat het werk van de ouders op zichzelf genomen geen reden is om tot vergoeding van aangepast vervoer over te gaan).
- Een van de uitgangspunten van het nieuwe beleid is dat het college een maatwerkoplossing zoekt, eventueel samen met het Doorbraaklab.